



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **J. H.**, zastoupena Mgr. Danielem Schmiedem, advokátem se sídlem Vinohradská 30, Praha 2, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2012, č. j. 2012/70241-421, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1 Ad 6/2013 – 32,

t a k t o :

- I.** Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 2. 10. 2013, č. j. 1 Ad 6/2013 – 32 a rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 20. 11. 2012, č. j. 2012/70241-421 **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- II.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobkyni náklady řízení o žalobě a o kasační stížnosti v částce 6.292 Kč, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, k rukám zástupce žalobkyně Mgr. Daniela Schmieda.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím ze dne 20. 11. 2012, č. j. 2012/70241-421 žalovaný zamítl odvolání žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) a potvrdil rozhodnutí Úřadu Práce ČR – krajské pobočky pro hlavní město Prahu (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 23. 4. 2012, č. j. ABJ-5982/2011-09/03. Citovaným rozhodnutím správního orgánu I. stupně byla stěžovatelce přiznána podpora v nezaměstnanosti podle ust. § 39 odst. 1, § 41 odst. 2 a odst. 3 písm. c), § 42 odst. 1, § 43 odst. 1 písm. a) a odst. 2, § 50 odst. 5 a § 51 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), ve výši 3.499 Kč měsíčně po dobu prvních dvou měsíců, ve výši 2.799 Kč měsíčně po dobu dalších dvou měsíců a ve výši 2.566 Kč měsíčně po zbývajících podpůrčí dobu, celkem po podpůrčí dobu 5 měsíců.

Jádrem žalobních námitek stěžovatelky bylo tvrzení stěžovatelky, že jí nebyla správně stanovena výše podpory v nezaměstnanosti. Podle názoru stěžovatelky měly správní orgány při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti vycházet z ust. § 50 odst. 1 zákona

o zaměstnanosti a stanovit tak výši podpory v nezaměstnanosti na základě průměrného měsíčního čistého výdělku, jehož stěžovatelka dosáhla v posledním zaměstnání. Místo toho správní orgány vycházely z ust. § 51 odst. 1 zákona o zaměstnanosti a výši podpory v nezaměstnanosti stanovily tak, jako by poslední doba před vzetím do evidence uchazečů o zaměstnání byla kryta náhradní dobou zaměstnání. Stěžovatelka přitom namítala, že po skončení jejího posledního zaměstnání jí žádná náhradní doba neběžela, neboť o své nezletilé dítě v té době z objektivních důvodů nepečovala. Tvrzení správních orgánů, že v této době o dítě pečovala, považovala za ničím nepodloženou domněnku jsoucí v rozporu s objektivním stavem.

Rozhodnutí žalovaného napadla stěžovatelka žalobou k Městskému soudu v Praze (dále jen „městský soud“), který žalobu zamítl a o nákladech řízení rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Rozsudek Městského soudu v Praze

Městský soud uvedl, že o podpoře v nezaměstnanosti se rozhoduje ve správním řízení podle principů zakotvených v zákoně č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Soud souhlasil s tím, že i v tomto řízení je tak třeba rozhodovat na základě dostatečně zjištěného skutkového stavu věci (srov. § 3 správního řádu). Zároveň však dovedl, že v řízení o žádosti je na žadateli, aby shromáždil všechny potřebné podklady a poskytl je správnímu orgánu. Z ust. § 42 zákona o zaměstnanosti navíc vyplývá, že je povinností uchazečů o zaměstnání doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytnutí podpory v nezaměstnanosti. Je jen na uchazeči, aby si příslušné podklady obstaral a úřadu práce je předložil.

V projednávané věci stěžovatelka předložila úřadu práce potvrzení o zaměstnání v době od 1. 5. 2005 do 20. 5. 2011 a u zaměstnavatele Mgr. P. v době od 1. 8. 2011 do 5. 8. 2011. Mimoto připojila rodný list svého syna. Z těchto podkladů vyplývá, že stěžovatelka nezískala v rozhodném období potřebnou dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců, jak vyžaduje ust. § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, proto správní orgán v souladu s ust. § 41 odst. 2 tohoto zákona započel i náhradní dobu zaměstnání (péči o dítě ve věku do 4 let).

Podle názoru městského soudu postupoval správní orgán I. stupně zcela v souladu se zákonem, pokud výši podpory v nezaměstnanosti určil podle § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti, podle něhož se postupuje v případě, kdy fyzická osoba splnila podmínku předchozí doby zaměstnání započtením náhradní doby nebo nemůže svůj příjem doložit.

Městský soud neshledal pochybení ani v postupu odvolacího správního orgánu, který napadené rozhodnutí potvrdil s tím, že tvrzení stěžovatelky o tom, že v rozhodné době nepečovala o dítě mladší čtyř let, nemá oporu ve spisové dokumentaci. Bylo pouze na stěžovatelce, aby rozhodné skutečnosti obstarala a doložila. Samotné tvrzení, uvedené navíc až v odvolání, nepostačuje. Městský soud připomenul, že správní řízení je ovládáno zásadou koncentrace řízení. Ta se nevztahuje na nové skutečnosti, které účastník řízení nemohl bez svého zavinění uvést před správním orgánem I. stupně a v řízení, kde je účastníku ukládána povinnost. Vzhledem k tomu, že se o takové nové skutečnosti nejednalo, ani nešlo o sankční řízení, nebylo povinností odvolacího správního orgánu ke sdělení stěžovatelky přihlídnout či zjišťovat další podrobnosti.

pokračování

Kasační stížnost

Kasační stížností napadla stěžovatelka rozsudek městského soudu v plném rozsahu z důvodů podle ust. § 103 odst. 1 písm. a), b) c) a d) s. ř. s. Kasační důvod dle písm. c) uvedeného ustanovení však nijak nezdůvodnila a žádné skutečnosti, které by musel Nejvyšší správní soud vzít v úvahu z úřední povinnosti, ze spisového materiálu nevyplývají. Tímto kasačním důvodem se proto Nejvyšší správní soud dále nezabýval.

Stěžovatelka předně namítala, že věc byla městským soudem rozhodnuta bez jednání přesto, že zástupce stěžovatelky sdělil soudu elektronickým podáním se zaručeným elektronickým podpisem odeslaným dne 13. 3. 2013 ve 13:54 hod. na adresu elektronické podatelny městského soudu, že nesouhlasí s rozhodnutím věci bez nařízení jednání. Stěžovatelka zdůraznila, že na ústním jednání trvala mimo jiné proto, že navrhovala jako důkaz výslech svědka. Tento důkaz byl městským soudem opomenut; městský soud o tomto důkazním návrhu stěžovatelky nijak nerozhodl.

Stěžovatelka uváděla, že správnímu orgánu I. stupně řádně doložila, že po dobu více než deseti let soustavně pracovala v pracovním poměru, z toho posledních šest let byla zaměstnána u Komerční banky, a. s. Poté byla na rodičovské dovolené, pobírala rodičovský příspěvek a pečovala o dítě mladší čtyř let, dokud to dovoloval její zdravotní stav. Dne 1. 8. 2011 stěžovatelka nastoupila po skončení rodičovské dovolené do zaměstnání, v němž však nemohla ze zdravotních důvodů pokračovat, proto s ní zaměstnavatel ukončil pracovní poměr ve zkušební době dne 5. 8. 2011. Zdravotní problémy stěžovatelky přitom byly tak závažné, že po tomto skončení pracovního poměru nemohla o dítě pečovat a ani o ně nepečovala. Vypočtení výše podpory v nezaměstnanosti z náhradní doby péče o dítě místo toho, aby byla výše podpory vypočtena z posledního měsíčního výdělku, kterého dosáhla u svého posledního zaměstnavatele, považuje stěžovatelka za odporující čl. 30 Listiny základních práv a svobod.

Stěžovatelka namítala, že správní orgán I. stupně měl při stanovení výše její podpory v nezaměstnanosti vycházet průměrného měsíčního čistého výdělku z posledního zaměstnání stěžovatelky v souladu s ust. § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, nikoliv průměrné mzdy v národním hospodářství ve smyslu ust. § 51 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Správní orgány obou stupňů proto na projednávanou věc aplikovaly nesprávně právní normu, která na věc nedopadá.

Stěžovatelka tvrdila, že v době po skončení jejího posledního zaměstnání jí žádná náhradní doba neběžela, neboť o dítě ze zdravotních důvodů nepečovala. Pokud správní orgány uvádějí opak, jde o zcela nepodložené skutkové zjištění, které je v rozporu se skutečným stavem a není podloženo žádnými důkazy. Z odůvodnění rozhodnutí správních orgánů není zřejmé, na základě jakých důkazů toto zjištění učinily. Stěžovatelka uvedla, že žalovaný na str. 5 napadeného rozhodnutí dochází k závěru, že jelikož v den podání žádosti o zprostředkování zaměstnání (22. 8. 2011) nezletilý nedovršil 4 let věku, má se za to, že jmenovaná o něj pečovala. Žádný relevantní právní předpis přitom takovou zákonnou domněnku neobsahuje. Žalovaný si touto domněnkou evidentně vypomohl při nedostatečně zjištěném skutkovém stavu.

Stěžovatelka upřesnila, že v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 o dítě nepečovala, neboť z důvodu operace v nemocnici a souvisejících zdravotních problémů nebyla péče schopna. O dítě pečoval výlučně jeho otec s pomocí dalších rodinných příslušníků. O tom mohl podat manžel stěžovatelky svědectví městskému soudu.

Stěžovatelka dovodila, že tvrzení, že v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 nepečovala o dítě, je negativním tvrzením, které nemá stěžovatelka povinnost prokazovat. Takové negativní tvrzení tedy nemusí mít oporu ve spisové dokumentaci. Stěžovatelka zopakovala, že skutkové zjištění správních orgánů, že o dítě v uvedené době pečovala, nemá oporu ve spisové dokumentaci. Otázka, zda stěžovatelka v uvedeném období o dítě pečovala či nepečovala, vůbec nebyla předmětem dokazování ve správním řízení, takže není jasné, na základě čeho správní orgány dospěly k závěru o běhu náhradní doby zaměstnání v předmetné době.

Stěžovatelka závěrem navrhovala zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností a navrhuje současné zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 11. 2012, č. j. 2012/70241-421 a rozhodnutí správního orgánu I. stupně ze dne 23. 4. 2012, č. j. ABJ-5982/2011-09/03. Stěžovatelka zároveň požaduje náhradu nákladů řízení.

Vyjádření ke kasační stížnosti

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil podáním ze dne 13. 2. 2014. Žalovaný setrval na správnosti svého rozhodnutí. Žalovaný mimo jiné uvedl, že stěžovatelka do žádosti o zprostředkování zaměstnání uvedla, že má nezletilé dítě ve své péči, přitom nelze přihlídnout k prohlášení stěžovatelky v žádosti o zprostředkování zaměstnání, že o nezletilého měla pečovat pouze po dobu prvních 3 let, tedy od 13. 5. 2008 do 13. 5. 2011. Důkazem o péči či „nepéči“ o dítě do věku 4 let věku není doba pobírání rodičovského příspěvku. V době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání a podporu v nezaměstnanosti dítě stěžovatelky ještě nedovršilo čtyř let věku a nebylo prokázáno, že ač má stěžovatelka syna v péči (jak sama v řízení potvrdila), nepečuje o něj.

Žalovaný uvádí, že se ve správním řízení nemohl zabývat tvrzením stěžovatelky, které nezaznělo. Stěžovatelka uplatnila tvrzení, že v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 ve své péči dítě neměla, poprvé až v odvolání. Toto tvrzení se žalovanému jeví jako účelové. Tomu nasvědčuje i tvrzení stěžovatelky, že s ní byl dne 5. 8. 2011 (po pěti dnech trvání) ukončen pracovní poměr ze zdravotních důvodů, ač takovému tvrzení nespovídá žádné doklady předložené stěžovatelkou. Závěru, že tvrzení o „nepečování“ o dítě, je nepravdivé svědčí i skutečnost (zjištěná žalovaným následně), že stěžovatelka byla v době od 14. 5. 2011 do 18. 8. 2011 zdravotně pojištěna jako osoba celodenně osobně a řádně pečující alespoň o jedno dítě do sedmi let nebo nejméně o dvě děti do patnácti let věku.

Stran navrhovaného výsledku manžela stěžovatelky jako svědka poukazuje žalovaný na ust. § 52 s. ř. s. Pokud jde o zjišťování skutkového stavu ve správním řízení, připomíná žalovaný, že podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti musí skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti doložit žadatel (o čemž byla stěžovatelka poučena v žádosti o podporu v nezaměstnanosti). Žalovaný zdůrazňuje, že stěžovatelka ve správním řízení nenavrhla důkaz o tom, že o nezletilého po skončení pobírání rodičovského příspěvku nepečovala. Výpověď manžela, který je se stěžovatelkou v příbuzenském vztahu, nelze považovat za dostatečný důkaz. I kdyby stěžovatelka byla v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 nemocná (což nebylo prokázáno), nezakládala by taková skutečnost bez dalšího jednoznačný závěr, že stěžovatelka neměla v péči dítě do 4 let věku.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Ověřil, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti (§ 102 s. ř. s.). V kasační stížnosti, kterou podala včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), uplatňuje podle jejího

pokračování

obsahu důvody podle § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., což jsou důvody přípustné. V řízení o kasační stížnosti je stěžovatelka zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.). Kasační stížnost je tedy přípustná.

Poté Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů.

Ze systematického pohledu je vhodné se nejprve zabývat stěžovatelkou tvrzeným kasačním důvodem podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., tedy tvrzenými jinými vadami řízení před městským soudem, které mohly mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci. Pokud by Nejvyšší správní soud zjistil naplnění tohoto kasačního důvodu, nezbylo by mu než kasační stížností napadený rozsudek zrušit jako nepřezkoumatelný bez ohledu na věcnou stránku případu. Pod tento kasační důvod je podřaditelná stěžovatelčina námitka, že městský soud rozhodl nesprávně ve věci bez nařízení jednání, a též námitka, že se městský soud nezabýval návrhem stěžovatelky na provedení důkazu výslechem svědka (manžela stěžovatelky).

Ze spisu městského soudu zdejší soud zjistil, že zástupci stěžovatelky byl dne 11. 3. 2013 doručen přípis ze dne 11. 3. 2013, č. j. 1 Ad 6/2013 – 28, který obsahoval výzvu podle § 51 odst. 1 s. ř. s. ke sdělení případného nesouhlasu s rozhodnutím věci bez jednání. Dne 13. 3. 2013 bylo městskému soudu doručeno elektronicky podepsané elektronické podání zástupce stěžovatelky, v němž zástupce stěžovatelky městskému soudu sdělil, že s rozhodnutím věci bez jednání nesouhlasí.

Podle § 51 odst. 1 může soud rozhodnout o věci samé bez jednání, jestliže to účastníci shodně navrhnou nebo s tím souhlasí. Má se za to, že souhlas je udělen také tehdy, nevyjádří-li účastník do dvou týdnů od doručení výzvy předsedy senátu svůj nesouhlas s takovým projednáním věci. O tom musí být ve výzvě poučen.

V projednávané věci byla výzva podle § 51 odst. 1 s. ř. s. doručena zástupci stěžovatelky 11. 3. 2013 a zástupce stěžovatelky zareagoval již dne 13. 3. 2013 (tedy před uplynutím dvou týdnů lhůty) podáním, v němž vyjádřil nesouhlas s rozhodnutím věci bez jednání. Je tedy zjevné, že nebyly splněny podmínky pro rozhodnutí ve věci bez jednání. Z předcházející judikatury zdejšího soudu přitom vyplývá, že rozhodnutí krajským soudem ve věci samé bez jednání aniž by byly splněny zákonem stanovené podmínky pro takový postup, představuje vadu řízení, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé. Odkázat lze např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 11. 11. 2004, č. j. 6 Azs 28/2003 – 59, ze kterého se podává: „...musí Nejvyšší správní soud uzavřít, že bylo-li Městským soudem v Praze ve věci rozhodnuto, aniž by stěžovatelce byla dána možnost jednat před soudem, nelze takový proces za situace, kdy nebyly splněny zákonem stanovené podmínky pro rozhodnutí věci bez nařízení jednání, shledávat spravedlivým. Účastníkovi nelze upřít právo na veřejné projednání jeho věci v jeho přítomnosti včetně možnosti vyjádřit se k věci, jak je mu garantováno článkem 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. K takovému závěru Nejvyšší správní soud dospívá s přihlédnutím k rozhodovací praxi Ústavního soudu, přičemž poukazuje například na jeho nálezy sp. zn. I. ÚS 57/94 ze dne 2. 2. 1995 nebo sp. zn. IV. ÚS 97/94 ze dne 20. 2. 1995, v nichž judikované názory lze v obecné rovině bez zbyteku aplikovat i na právní věc projednávanou a rozhodovanou podle právního stavu účinného po 1. 1. 2003.“ V projednávané věci by tedy již samotná tato vada řízení před městským soudem odůvodňovala zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností.

Nejvyšší správní soud dále ze spisu městského soudu zjistil, že ve své žalobě ze dne 22. 1. 2013 stěžovatelka skutečně (pod bodem 12 žaloby) navrhovala provést důkaz svědeckou výpovědí svého manžela, kterou mělo být prokázáno, že stěžovatelka v rozhodné době

nepečovala o své dítě mladší čtyř let, neboť toho nebyla schopna z důvodu operace a souvisejících zdravotních komplikací. Městský soud se v odůvodnění svého rozsudku tímto důkazním návrhem stěžovatelky vůbec nezabýval.

Podle § 52 odst. 1 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, a může provést i důkazy jiné. Z judikatury zdejšího soudu však zároveň vyplývá, že soud musí své rozhodnutí o tom, které důkazy provede a které nikoliv, odůvodnit. (Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, č. j. 5 Afs 147/2004 – 89, publikovaný pod č. 618/2005 Sb. NSS.). Je tedy procesním pochybením městského soudu, pokud se nezabýval tímto důkazním návrhem stěžovatelky. Podle názoru Nejvyššího správního soudu se zároveň jedná o takovou vadu řízení, která mohla mít vliv na zákonnost rozhodnutí ve věci samé. Důkazní návrh stěžovatelky totiž směřoval k prokázání skutečnosti, zda stěžovatelka v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 pečovala o své dítě či nikoliv, přičemž tato skutečnost je významná pro věcné posouzení sporné otázky (jak bude zdůvodněno níže). Toto procesní pochybení městského soudu tak představuje další důvod pro zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností.

V projednávané věci správní orgány vycházely ze zjištění, že v rozhodné době tří let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání (tj. v době od 22. 8. 2008 do 21. 8. 2011) stěžovatelka získala u zaměstnavatele Komerční banka, a. s. dobu pojištění pouze od 22. 8. 2008 do 31. 3. 2009 a u zaměstnavatele Mgr. P. dobu od 1. 8. 2011 do 5. 8. 2011. Jelikož by takto stěžovatelka nespĺnila podmínku získání alespoň 12 měsíců předchozího zaměstnání (srov. § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti), byla jí započtena i náhradní doba zaměstnání, konkrétně osobní péče o dítě ve věku do 4 let (srov. § 41 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti). Správní orgány započtly tuto náhradní dobu zaměstnání také v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 s tím, že 22. 8. 2011 stěžovatelka požádala o zprostředkování zaměstnání. Při určení výše podpory v nezaměstnanosti tedy správní orgány vycházely z toho, že poslední dobou zaměstnání byla právě náhradní doba (osobní péče o dítě ve věku do 4 let), aplikovaly proto ust. § 51 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti a výši podpory v nezaměstnanosti tak určily na základě průměrné mzdy v národním hospodářství.

Podstata sporu mezi stěžovatelkou a žalovaným spočívá v tom, že stěžovatelka tvrdí, že tato náhradní doba zaměstnání neměla být posuzována správními orgány jako její poslední zaměstnání, neboť stěžovatelka v době po skončení pracovního poměru u Mgr. P. o své dítě ze zdravotních důvodů nepečovala, respektive ani pečovat nemohla.

Nejvyšší správní soud předesílá, že pokud by nebyla doba od 6. do 21. 8. 2011 hodnocena stěžovatelce jako náhradní doba zaměstnání, bylo by jejím posledním ukončeným zaměstnáním před podáním žádosti o zaměstnání u Mgr. P. (v době od 1. do 5. 8. 2011). Výše podpory v nezaměstnanosti by pak skutečně musela být stanovena podle § 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti s tím, že průměrný měsíční čistý výdělek stěžovatelky by byl zjištěn za předcházející kalendářní čtvrtletí (které je rozhodným obdobím podle § 354 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce) jako tzv. pravděpodobný výdělek (srov. § 355 odst. 1 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce). Otázka, zda období od 6. do 21. 8. 2011 mělo být hodnoceno jako náhradní doba zaměstnání je tak skutečně významná pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti náležející stěžovatelce. Je tedy třeba zvážit, do jaké míry je relevantní pro hodnocení sporného období od 6. do 21. 8. 2011 tvrzení stěžovatelky, že v tomto období o své dítě osobně nepečovala (neboť toho nebyla ze zdravotních důvodů schopna), přičemž o dítě pečoval v tomto období jeho otec.

pokračování

Systém poskytování podpory v nezaměstnanosti je úzce propojen se systémem důchodového pojištění. To vyplývá již ze způsobu, jakým jsou upraveny podmínky vzniku nároku na podporu v nezaměstnanosti v ust. § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti. Podle tohoto ustanovení má nárok na podporu v nezaměstnanosti uchazeč, který získal v rozhodném období zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění (dále jen „zákon o důchodovém pojištění“). Systém poskytování podpory v nezaměstnanosti a systém důchodového pojištění jsou též financovány z téhož pojistného odváděného podle zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti (srov. § 1 citovaného zákona ve znění účinném v době vydání rozhodnutí žalovaného). Uvedené propojení obou systémů reflektovala také důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti, která k ust. § 39 uvádí: „*Doba zaměstnání, potřebná pro nárok na podporu v nezaměstnanosti, tj. alespoň 12 měsíců v posledních třech letech, je upřesněna tak, že toto zaměstnání musí zakládat povinnost odvádět pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, což odpovídá principu, že ten, kdo přispíval na státní politiku zaměstnanosti, má nárok na to, aby mu z těchto prostředků byla hrazena podpora v nezaměstnanosti v době, kdy zaměstnání nemá.*“ Náhradní doby zaměstnání stanovené § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti pak svým obsahem odpovídají náhradním dobám pojištění podle zákona o důchodovém pojištění, od nichž se však v některých případech odlišují svým rozsahem (srov. § 41 odst. 3 zákona o zaměstnanosti a ust. § 12 odst. 1 ve spojení s § 5 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění).

Osoby osobně pečující o dítě ve věku do čtyř let jsou též účastny na důchodovém pojištění (srov. § 5 odst. 1 písm. r/ zákona o důchodovém pojištění). Osobní péče o dítě ve věku do 4 let je hodnocena jako náhradní doba zaměstnání (srov. § 41 odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti) a zároveň (s totožným obsahem) jako náhradní doba důchodového pojištění (srov. § 5 odst. 1 písm. r/ ve spojení s ust. § 12 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Doba péče o dítě tedy má význam pro stanovení výše důchodu (srov. § 34 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění). Zároveň též tato doba hraje roli při stanovení důchodového věku u žen (srov. § 32 odst. 4 zákona o důchodovém pojištění). Nejvyšší správní soud je tedy toho názoru, že vzhledem k výše popsané provázanosti právní úpravy systému poskytování podpory v nezaměstnanosti a systému důchodového pojištění je třeba při řešení sporné otázky vycházet analogicky z právní úpravy zákona o důchodovém pojištění a na ni navazující úpravy provedené zákonem č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení (dále jen „zákon o organizaci a provádění sociálního zabezpečení“) a příslušnými prováděcími předpisy. Je totiž žádoucí, aby doba péče o dítě ve věku do 4 let byla hodnocena v obou těchto úzce provázaných systémech stejně.

Podle literatury (Příb, J., Voříšek, V.: *Důchodové předpisy s komentářem. 6. aktualizované vydání, nakladatelství ANAG, 2010, str. 40 – 42*) podmínka osobní péče o dítě znamená, že jako dobu péče o dítě nelze hodnotit dobu, po kterou bylo dítě v ústavní výchově nebo kdy bylo svěřeno do péče jiné osoby. (Taková situace v případě stěžovatelky však nenastala.) Je také třeba připomenout, že doba péče o dítě se tradičně hodnotila jako náhradní doba pouze ženám; zákon o důchodovém pojištění však umožnil od 1. 1. 1996 započítat tuto náhradní dobu též mužům. Další podstatné změny doznala právní úprava prokazování péče o dítě jako náhradní doby započítávané mužům v souvislosti s nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 42/04, vyhlášeným pod č. 405/2006 Sb. Podle nyní účinné právní úpravy (která byla účinná též v době vydání rozhodnutí žalovaného) je možné započítat tuto náhradní dobu též vlastnímu otci dítěte (srov. § 20 odst. 1 zákona o důchodovém pojištění), a to na základě čestného prohlášení podle § 85 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení.

Pokud tedy v projednávané věci skutečně stěžovatelka v době po 6. 8. 2011 o své dítě dlouhodobě nepečovala a pečoval o ně otec dítěte, je možné na základě analogické aplikace

zákona o důchodovém pojištění a zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, aby stěžovatelka tuto skutečnost prokázala správnímu orgánu rozhodujícímu o její podpoře v nezaměstnanosti čestným prohlášením s náležitostmi stanovenými § 85 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Učinění takového prohlášení bude mít rovněž za následek, že v něm uvedená doba péče o dítě se bude započítávat jako náhradní doba pojištění ve smyslu zákona o důchodovém pojištění otci dítěte (nikoliv stěžovatelce) a zároveň se tato doba nebude stěžovatelce započítávat pro splnění podmínek pro stanovení důchodového věku ve smyslu zákona o důchodovém pojištění.

Pro posouzení situace stěžovatelky však též může být relevantní ust. § 4 odst. 1 vyhlášky č. 284/1995 Sb., kterou se provádí zákon o důchodovém pojištění (dále jen „vyhláška č. 284/1995 Sb.“). Podle citovaného ustanovení platí, že do doby péče o dítě potřebné ke splnění podmínky výchovy dítěte pro nárok ženy na starobní důchod se započítává též doba, po kterou žena nemohla o dítě osobně pečovat pro nemoc nebo proto, že dítě bylo ze zdravotních důvodů v ústavní péči. Jak již bylo shora uvedeno, je žádoucí, aby doba péče o dítě ve věku do 4 let byla hodnocena v systému poskytování podpory v nezaměstnanosti a systému důchodového pojištění stejně, proto je třeba toto ustanovení aplikovat analogicky. Proto pokud by stěžovatelka nepečovala o dítě pouze krátkodobě v době od 6. do 21. 8. 2011, dopadalo by na její situaci citované ustanovení vyhlášky č. 284/1995 Sb. a tuto dobu by bylo třeba (za použití analogie) hodnotit jako náhradní dobu zaměstnání.

Skutkový stav však nebyl správními orgány zjištěn tak, aby bylo možné tuto otázku posoudit. Nejvyšší správní soud souhlasí s námitkou stěžovatelky, že skutkové zjištění správního orgánu I. stupně, že stěžovatelka v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 osobně pečovala o dítě ve věku do 4 let, nemá ve správním spisu oporu. Z podkladů ve správním spisu shromážděných totiž vyplývá, že stěžovatelka ve své žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 19. 8. 2011 uvedla jako náhradní dobu „*osobní péče o dítě od 13. 5. 2008 do 13. 5. 2011*“. Stěžovatelka tedy sama nikdy netvrdila, že v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 osobně pečovala o dítě do 4 let věku. Proto není jasné, na základě jakých podkladů správní orgán I. stupně dospěl ke skutkovému zjištění, že stěžovatelka v této době osobně o své dítě pečovala a ani správní orgán I. stupně ani žalovaný toto skutkové zjištění relevantně nezduvodnili. Předmětná skutečnost rozhodně nevyplývá z tvrzení stěžovatelky uvedených v žádosti o podporu v nezaměstnanosti. Správní orgán na existenci péče stěžovatelky usuzoval, avšak tuto skutečnost rozhodně nedokazoval, přestože z údajů stěžovatelky její péče o dítě v době od 6. – 21. 8. 2011 nevyplývala.

V projednávané věci vyvstala před správním orgánem I. stupně na základě tvrzení stěžovatelky v žádosti o podporu v nezaměstnanosti (tvrzení doby péče o dítě pouze v době mezi 13. 5. 2008 a 13. 5. 2011) otázka, jak hodnotit dobu od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011. Tuto otázku však neměl správní orgán I. stupně vyřešit tak, že bez jakéhokoliv podkladu automaticky uvedenou dobu považoval za dobu osobní péče o dítě do 4 let věku, a to zejména s ohledem na fakt, že podle platné právní úpravy zákona o důchodovém pojištění je možné, aby se doba péče o dítě zohlednila jako náhradní doba pojištění (a analogicky také jako náhradní doba zaměstnání podle zákona o zaměstnanosti) též jiné osobě než pouze matce dítěte. Správní orgán I. stupně měl za takové situace stěžovatelku vyzvat k doplnění jejího tvrzení o sdělení, zda v této době pečovala o své dítě či nikoliv (a k doložení těchto tvrzení), aby mohlo být postaveno najisto skutkové zjištění, z něhož vyplývá hodnocení této doby.

Nejvyšší správní soud dodává, že o podpoře v nezaměstnanosti se rozhoduje ve správním řízení (srov. § 39 odst. 3 zákona o zaměstnanosti), přičemž z § 142 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že se na toto správní řízení vztahuje zákon č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“), a to s určitou výjimkou týkající se ust. § 79 odst. 5 správního řádu,

pokračování

která však v projednávané věci není relevantní. Za zjištění skutkového stavu věci je proto, v souladu se zásadou materiální pravdy, primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti (srov. § 3 správního řádu). Ust. § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti přitom sice stanoví, že uchazeč je povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti; toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by odpovědnost za zjištění skutkového stavu byla ze správního orgánu rozhodujícího o podpoře v nezaměstnanosti přenesena na uchazeče o zaměstnání. Z dikce ust. § 42 odst. 2 citovaného zákona (které je i doplněno demonstrativním výčtem podkladů) pouze vyplývá, že uchazeč je povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti, což představuje výjimku z obecného pravidla obsaženého v ust. § 50 odst. 2 správního řádu, podle něhož podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán.

Pokud by tedy stěžovatelka v projednávané věci doplnila své tvrzení tak, že o dítě po 6. 8. 2011 dlouhodobě nepečovala, byla by povinna správnímu orgánu I. stupně předložit čestné prohlášení podle § 85 odst. 4 zákona o organizaci a provádění sociálního zabezpečení. Stěžovatelka však pro uplatnění takového tvrzení ani nedostala ve správním řízení prostor, proto nelze očekávat, že toto její tvrzení bude doloženo podklady ve spisové dokumentaci.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud na tomto místě uvádí, že se neztotožňuje s úvahou stěžovatelky, že své tvrzení (že v době od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 nepečovala o syna) není nijak povinna dokazovat. Toto tvrzení je totiž možné prokázat zákonem předpokládaným přímým důkazem (čestným prohlášením). Proto nelze v projednávané věci aplikovat tzv. *negativní teorii důkazní* (někdy také „*negativní teorie dělení důkazního břemena*“ nebo pouze „*teorie negativní*“), na niž zřejmě stěžovatelka naráží v kasační stížnosti. Je též třeba připomenout, že tato doktrína je v nynější době považována za překonanou s tím, že jako určité specifikum se v takových případech uplatňuje častější použití nepřímých důkazů. (Srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 2. 2013, sp. zn. 22 Cdo 3108/2010 nebo odlišné stanovisko k nálezu Ústavního soudu ze dne 7. 4. 2010, sp. zn. I. ÚS 22/10, které se aplikací negativní teorie důkazní také blíže zabývá).

Žalovaný na str. 5 svého rozhodnutí skutečně uvedl, že „[j]elikož v den podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, tj. k 22. 8. 2011 nezletilý nedovršil 4 let věku, má se za to, že jmenovaná o něj pečovala.“ Nejvyšší správní soud souhlasí se stěžovatelkou v tom, že žalovaný ani správní orgán I. stupně neměli automaticky předpokládat, že stěžovatelka o dítě v době předcházející podání žádosti o zprostředkování zaměstnání osobně pečovala, když z jejího tvrzení v žádosti podporu v nezaměstnanosti nevyplývalo, že by v této době osobně pečovala o své dítě, respektive když to, jak stěžovatelka ohraničila v žádosti o podporu v nezaměstnanosti dobu péče o dítě (od 13. 5. 2008 do 13. 5. 2011), dokonce nasvědčovalo opaku. Ze zákona o zaměstnanosti totiž žádná taková domněnka nevyplývá a výše nastíněnou analogickou aplikací zákona o důchodovém pojištění je třeba naopak dospět k závěru, že osobní péče o dítě do 4 let věku může být započítána jako náhradní doba též jiné osobě než matce dítěte.

Stěžovatelka ve svém odvolání namítala nedostatečné zjištění skutkového stavu správním orgánem I. stupně. Tuto vadu rozhodnutí správního orgánu I. stupně žalovaný nijak neodstranil. V projednávané věci je tedy dán kasační důvod podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., neboť skutková podstata, z níž žalovaný vycházel, nemá oporu ve správních spisech. Pro tuto důvodně v žalobě vytýkanou vadu měl městský soud rozhodnutí žalovaného zrušit, což však neučinil.

Nejvyšší správní soud uzavírá, že v projednávané věci byly dány kasační důvody podle ust. § 103 odst. 1 písm. b) a d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud proto rozhodl o zrušení rozsudku městského soudu napadeného kasační stížností. Dále zde již v řízení o žalobě byly dány podmínky pro zrušení rozhodnutí žalovaného a městský soud by v novém žalobním řízení

nemohl rozhodnout jinak, než zrušit rozhodnutí žalovaného, neboť toto rozhodnutí trpí závažnou vadou, kterou nelze v soudním řízení odstranit. Nejvyšší správní soud tedy v souladu s ust. § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. rozhodl také o zrušení rozhodnutí žalovaného a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm je žalovaný v souladu s § 78 odst. 5 s. ř. s., použitého přiměřeně podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., vázán výše vysloveným právním názorem Nejvyššího správního soudu. V dalším řízení žalovaný zejména doplní skutková zjištění tak, aby bylo najisto postaveno, zda stěžovatelka o dítě nepečovala pouze krátkodobě či zda péči zajišťovala jiná osoba dlouhodobě, a bylo tak možno posoudit (v intencích závěrů tohoto rozsudku), zda je možné hodnotit dobu od 6. 8. 2011 do 21. 8. 2011 jako náhradní dobu zaměstnání (osobní péče o dítě ve věku do 4 let) pro účely stanovení výše podpory v nezaměstnanosti.

Za této procesní situace je Nejvyšší správní soud povinen v souladu s ust. § 110 odst. 3 s. ř. s. rozhodnout také o nákladech řízení před městským soudem. Ze spisu městského soudu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatelka byla v řízení před městským soudem zastoupena na základě plné moci Mgr. Danielem Schmiedem, advokátem. V řízení před městským soudem zástupce stěžovatelky učinil dva úkony právní služby: převzetí a přípravu zastoupení [§ 11 odst. 1 písm. a) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif (dále jen „advokátní tarif“)] a podání žaloby ze dne 22. 1. 2013 (§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu). Za tyto úkony přísluší náhrada nákladů řízení ve výši 2600 Kč (srov. § 9 odst. 3 písm. d), § 7 bod 5, § 6 odst. 1, § 13 odst. 3 advokátního tarifu).

V řízení o kasační stížnosti zástupce stěžovatelky učinil dva úkony právní služby: doplnění kasační stížnosti ze dne 6. 1. 2014 se stejnou právní kvalifikací z hlediska nákladů řízení.

Zástupce stěžovatelky zároveň soudu předložil osvědčení, že je plátcem DPH, proto Nejvyšší správní soud navýšil přiznanou náhradu nákladů řízení o DPH ve výši 21%. Celkem se jedná o částku 6.292 Kč (4 x 1.000, 4 x 300 + 1.092).

Stěžovatelka měla ve věci úspěch, proto má právo na náhradu nákladů řízení proti žalovanému podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný je proto povinen stěžovatelce na náhradě nákladů řízení před městským soudem a řízení o kasační stížnosti zaplatit celkově částku 6.292 Kč k rukám zástupce stěžovatelky do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

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

V Brně dne 27. srpna 2014

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu