



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Marie Žiškové a soudkyň JUDr. Lenky Kaniové a Mgr. Jany Brothánkové v právní věci žalobce: **S. B.**, zastoupený JUDr. Ivanou Jordovou, advokátkou se sídlem M. R. Štefánika 2917/1a, 787 01 Šumperk, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 00 Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 1. 2013, č. j. 2012/90415-421, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 10. 2. 2014, č. j. 73 Ad 10/2013 – 31,

**t a k t o :**

- I.** Rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci ze dne 10. 2. 2014, č. j. 73 Ad 10/2013 – 31, **se zrušuje**.
- II.** Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 29. 1. 2013, č. j. 2012/90415-421, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III.** Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na náhradě nákladů řízení částku 2.600 Kč k rukám JUDr. Ivany Jordové, advokátky, do třiceti dnů od právní moci tohoto rozsudku.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobce podal dne 1. 10. 2012 na Úřadu práce České republiky – krajské pobočce v Olomouci žádost o podporu v nezaměstnanosti. Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2012, č. j. MPSV-UP/5847872/12/AIS-ZAM, úřad práce žalobci přiznal podporu v nezaměstnanosti po podpůrní dobu 11 měsíců ode dne 1. 10. 2012 ve výši 3.559 Kč měsíčně po dobu prvních dvou měsíců, ve výši 2.848 Kč měsíčně po dobu dalších dvou měsíců a ve výši 2.610 Kč měsíčně po zbývající podpůrní dobu. Odvolání žalobce žalovaný rozhodnutím ze dne 29. 1. 2013, č. j. 2012/90415-421, zamítl a potvrdil rozhodnutí úřadu práce.

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou, o níž rozhodl Krajský soud v Ostravě – pobočka v Olomouci v záhlaví uvedeným rozsudkem tak, že žalobu zamítl. Nepřisvědčil argumentaci žalobce, že výše podpory v nezaměstnanosti měla být stanovena z vyměřovacího základu v roce 2011 přepočteného na jeden kalendářní měsíc. Krajský soud odkázal na § 50 odst. 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, v rozhodném znění, a konstatoval, že vyměřovací základ se určuje z poslední vykonávané činnosti. Žalobce poslední samostatně výdělečnou činnost vykonával od 2. 3. 2012 do 30. 9. 2012, proto nebylo možné při stanovení výše podpory vycházet z vyměřovacího základu pro rok 2011. Nepředložil-li žalobce doklady o výdělečné činnosti v roce 2012, úřad práce mu podle krajského soudu správně stanovil výši podpory v nezaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství dle § 51 odst. 1 písm. c) zákona.

## II. Kasační stížnost a vyjádření k ní

[3] Žalobce (dále též „stěžovatel“) napadl rozsudek krajského soudu včas podanou kasační stížností z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále též „s. ř. s.“), tj. pro nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení.

[4] Nesouhlasil se závěrem krajského soudu, že výše podpory v nezaměstnanosti měla být stanovena podle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství. Podle stěžovatele měl být vyměřovací základ v daném případě stanoven z posledního vyměřovacího základu, tedy z vyměřovacího základu za rok 2011. Výše podpory v prvních dvou měsících podpůrčí doby měla činit 65 % vyměřovacího základu, další dva měsíce 50 % a po zbývající podpůrčí dobu 45 % z posledního vyměřovacího základu. Krajský soud podle stěžovatele postupoval v rozporu s § 50 odst. 2 a § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[5] Stěžovatel konstatoval, že od 1. 1. 2012 do 29. 2. 2012 byl veden jako uchazeč o zaměstnání na úřadu práce (jeho poslední vyměřovací základ byl rok 2011), poté od 2. 3. 2012 do 30. 9. 2012, tedy po dobu 7 měsíců, vykonával samostatnou výdělečnou činnost. Při stanovení výše podpory v nezaměstnanosti od 1. 10. 2012 správní orgány nemohly použít vyměřovací základ za rok 2012, proto měly vycházet z posledního vyměřovacího základu v rozhodném období, jímž byl rok 2011. Výklad krajského soudu, který aproboval stanovení výše podpory z nezaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství, je podle stěžovatele nesprávný.

[6] Z popsaných důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Krajského soudu v Ostravě – pobočky v Olomouci zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[7] Žalovaný ve vyjádření ke kasační stížnosti v plném rozsahu odkázal na své vyjádření k podané žalobě, jakož i na rozhodnutí žalovaného. Navrhl, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost v celém rozsahu zamítl.

## III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou, a není důvodné kasační stížnost odmítnout 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 přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podstatou projednávaného případu je způsob výpočtu podpory v nezaměstnanosti. Úřad práce stanovil stěžovateli podporu v nezaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství, stěžovatel však daný postup zpochybňuje a namítá, že pro výpočet podpory v nezaměstnanosti měl být použit vyměřovací základ za rok 2011.

[11] Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel požádal dne 1. 10. 2012 o zprostředkování zaměstnání a o podporu v nezaměstnanosti. K žádosti přiložil potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Šumperk ze dne 1. 10. 2012, sp. zn. 48011/130/4303, které dokládalo, kdy byl stěžovatel veden v evidenci jako osoba samostatně výdělečně činná, a obsahovalo přehled dob důchodového pojištění, za které stěžovatel uhradil pojistné. Poslední vyměřovací základ za rok 2011 u stěžovatele podle potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení činil 162.196 Kč za 8 měsíců účasti na důchodovém pojištění. Zaměstnankyně úřadu práce stěžovateli navrhla přiznání podpory v nezaměstnanosti od 1. 10. 2012 z vyměřovacího základu roku 2011. K tomu stěžovatel neměl námitek. Rozhodnutí o přiznání podpory v nezaměstnanosti v uvedené výši však bylo následně úřadem práce stornováno.

[12] Na ústním jednání dne 10. 10. 2012 bylo stěžovateli navrženo přiznání podpory v nezaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí roku 2011. Stěžovatel byl obeznámen s tím, že správní řízení lze přerušit do doby doložení dokladu - nového vyměřovacího základu za rok 2012. Stěžovatel však trval na stanovení podpory z vyměřovacího základu za rok 2011. Poté Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci, rozhodnutím ze dne 10. 10. 2012, č. j. MPSV-UP/5847872/12/AIS-ZAM, přiznal stěžovateli podporu v nezaměstnanosti od 1. 10. 2012 z průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. – 3. čtvrtletí kalendářního roku 2011. Podle úřadu práce stěžovatel prokázal, že u něj nelze stanovit vyměřovací základ ze samostatné výdělečné činnosti, kterou vykonával naposledy před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání (od 2. 3. 2012 do 30. 9. 2012).

[13] Žalovaný se v rozhodnutí o odvolání ztotožnil s právním hodnocením úřadu práce, že výši podpory v nezaměstnanosti bylo nutné stanovit z průměrné mzdy v národním hospodářství. Pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti byly podle ministerstva rozhodující příjmy z poslední vykonávané činnosti (§ 50 odst. 1 zákona o zaměstnanosti), neboť podpora má kompenzovat to, oč uchazeč o zaměstnání přišel. Poslední vykonávanou činností stěžovatele byla samostatně výdělečná činnost od 2. 3. 2012 do 30. 9. 2012. Doklady k této činnosti stěžovatel na jednání 10. 10. 2012 odmítl doložit, proto z poslední samostatné výdělečné činnosti nebylo možné vyměřovací základ za rok 2012 stanovit.

[14] V projednávaném případě není sporu o tom, že stěžovateli vznikl nárok na přiznání podpory v nezaměstnanosti dle § 39 zákona o zaměstnanosti. Sporná je však výše podpory přiznaná úřadem práce. Stěžovatel zpochybňuje postup správních orgánů, které konstatovaly, že u stěžovatele nebylo možné stanovit vyměřovací základ, a určily výši podpory z průměrné mzdy v národním hospodářství dle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Nejvyšší správní soud tak hodnotil, zda pro popsáný postup byly splněny podmínky.

[15] Pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti je určující, zda uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence byl zaměstnancem nebo vykonával samostatnou výdělečnou činnost. Byl-li uchazeč o zaměstnání před zařazením do evidence v pracovněprávním vztahu, určí se výše podpory v nezaměstnanosti podle § 50 odst. 1 zákona z průměrného čistého měsíčního výdělku z posledního ukončeného zaměstnání. V projednávaném případě stěžovatel naposledy před

zařazením do evidence vykonával samostatnou výdělečnou činnost (od 2. 3. 2012 do 30. 9. 2012), výši podpory v nezaměstnanosti je tak nutné stanovit podle § 50 odst. 2 zákona o zaměstnanosti procentní sazbou z posledního vyměřovacího základu v rozhodném období přepočteného na 1 kalendářní měsíc.

[16] Vyměřovací základ a rozhodné období u osob samostatně výdělečně činných upravuje zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, v rozhodném znění. Z § 5b odst. 1 věta první tohoto zákona plyne, že vyměřovacím základem osoby samostatně výdělečně činné pro pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti je částka, kterou si určí, ne však méně než 50 % daňového základu; daňovým základem se pro účely tohoto zákona rozumí základ daně nebo dílčí základ daně stanovený podle § 7 zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů z příjmů, ze samostatné činnosti po úpravě podle § 5 a 23 zákona o daních z příjmů, pokud se dále nestanoví jinak. Rozhodným obdobím, z něhož se vyměřovací základ pro pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti zjišťuje, je kalendářní měsíc, za který se pojistné platí, pokud se dále nestanoví jinak (§ 6 odst. 1 zákona). Jinak stanoví zákon č. 589/1992 Sb. pro osoby samostatně výdělečně činné (viz i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2007, č. j. 3 Ads 63/2006-65, publikovaný pod č. 1241/2007 Sb. NSS). U nich je rozhodným obdobím kalendářní rok, za který se toto pojistné a příspěvek platí (§ 6 odst. 1 a 2 zákona).

[17] Podle § 51 odst. 1 zákona o zaměstnanosti platí, že pokud uchazeč o zaměstnání splní podmínku doby předchozího zaměstnání započtením náhradní doby a tato doba se posuzuje jako poslední zaměstnání, ale bez svého zavinění nemůže osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku nebo vyměřovacího základu nebo u něj nelze stanovit průměrný měsíční čistý výdělek nebo vyměřovací základ, určí se mu podpora v nezaměstnanosti za první 2 měsíce ve výši 0,15násobku, další 2 měsíce ve výši 0,12násobku a po zbývající podpůrní dobu 0,11násobku průměrné mzdy v národním hospodářství za 1. až 3. čtvrtletí kalendářního roku předcházejícího kalendářnímu roku, ve kterém byla podána žádost o tuto podporu.

[18] Výklad správních orgánů i krajského soudu, že v projednávané věci bylo nutné stanovit vyměřovací základ z poslední vykonávané výdělečné činnosti podle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti, je podle Nejvyššího správního soudu mylný. Správní orgány svůj závěr opírají o § 50 odst. 1 ve spojení s odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Oba zmíněné odstavce však na projednávaný případ současně dopadat nemohou. Ustanovení § 50 zákona o zaměstnanosti, které upravuje výši podpory v nezaměstnanosti, totiž v odst. 1 a 2 obsahuje dvě různá pravidla aplikovatelná na odlišné situace: první odstavec dopadá na případy, kdy uchazeč před podáním žádosti o podporu v nezaměstnanosti ukončí zaměstnání, druhý odstavec míří na případy, kdy žádosti o podporu v nezaměstnanosti předchází skončení samostatné výdělečné činnosti (viz bod [14] výše).

[19] V projednávaném případě stěžovatel před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání vykonával samostatnou výdělečnou činnost (od 2. 3. 2012 do 30. 9. 2012). Pro stanovení výše jeho podpory v nezaměstnanosti tak byla zásadní díkce druhého odstavce § 50 zákona o zaměstnanosti a podpora mu měla být stanovena procentní sazbou z posledního vyměřovacího základu v rozhodném období přepočteného na jeden kalendářní měsíc. Vyměřovací základ pro pojistné na důchodové pojištění (§ 5b zákona č. 589/1992 Sb.) je u osob samostatně výdělečně činných odvozen z daňového základu podle zákona o daních z příjmů za zdaňovací období, kterým je kalendářní rok (§ 5 odst. 1 zákona o daních z příjmů, ve znění účinném do 31. 12. 2012). Také pro výpočet vyměřovacího základu pro pojistné na důchodové pojištění u osob samostatně výdělečně činných je rozhodným obdobím kalendářní rok (viz § 6 odst. 2

zákona č. 589/1992 Sb.). Pro stanovení výše podpory v nezaměstnanosti u stěžovatele tak bylo nutné vycházet z vyměřovacího základu za uplynulý kalendářní rok přepočteného na 1 kalendářní měsíc. Při rozhodování o žádosti stěžovatele o přiznání podpory v nezaměstnanosti podané dne 1. 10. 2012 tak posledním vyměřovacím základem byl vyměřovací základ za rok 2011. Nutno poznamenat, že úřad práce skutečně stanovil stěžovateli podporu v nezaměstnanosti nejprve z vyměřovacího základu za rok 2011, následně však bylo jeho rozhodnutí ze dne 1. 10. 2012 stornováno a vráceno (viz kontaktní list uchazeče o zaměstnání založený ve správním spise, sp. zn. PA0 000 000 344 496 070). Poté úřad práce v rozporu se zákonem svým rozhodnutím ze dne 10. 10. 2012, č. j. MPSV-UP/5847872/AIS-ZAM, přiznal stěžovateli podporu v nezaměstnanosti z průměrné mzdy v národním hospodářství podle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[20] Požadavek úřadu práce na doložení vyměřovacího základu za rok 2012 (resp. za poslední samostatnou výdělečnou činnost), který následně aprobeoval žalovaný, byl pro stěžovatele v době rozhodování o přiznání výše podpory v nezaměstnanosti úřadem práce nesplnitelný, neboť tehdy ještě vyměřovací základ za rok 2012 nemohl být znám. Ke dni podání žádosti o podporu v nezaměstnanosti stěžovatelem tak byl posledním známým vyměřovacím základem vyměřovací základ za uplynulý kalendářní rok 2011. Samostatná výdělečná činnost vykonávaná stěžovatelem v roce 2012 proto v řešeném případě nemohla mít vliv na určení výše podpory v nezaměstnanosti, ale měla význam pouze při posouzení splnění podmínek pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti podle § 39 odst. 1 zákona o zaměstnanosti (pro započtení do odpracované doby).

[21] V nyní projednávané věci nebylo možné vycházet ze závěrů rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2009, č. j. 4 Ads 123/2008 - 65, na něž odkazoval žalovaný i krajský soud. V citovaném rozsudku byla uchazeči o zaměstnání vyměřena podpora v nezaměstnanosti podle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti z důvodu, že jeho vyměřovací základ za uplynulý kalendářní rok podle potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení nebyl stanoven. Oproti tomu v nyní posuzovaném případě potvrzení okresní správy sociálního zabezpečení výši vyměřovacího základu stěžovatele za uplynulý kalendářní rok obsahovalo; výše podpory v nezaměstnanosti v nyní řešené věci proto měla být stanovena podle § 50 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, nikoliv podle § 51 odst. 1 písm. c) zákona.

[22] Nejvyšší správní soud tak přisvědčil stěžovateli, že krajský soud chybně posoudil naplnění podmínek pro stanovení výše podpory z průměrné mzdy v národním hospodářství podle § 51 odst. 1 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Stěžovatel úřadu práce při jednání dne 1. 10. 2012 doložil svůj poslední vyměřovací základ za rok 2011 (srov. potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení Šumperk, sp. zn. 48011/130/4303), z něhož mu měla být podpora vypočtena. Podmínky pro stanovení výše podpory z průměrné mzdy v národním hospodářství tak splněny nebyly. Námitka nesprávného posouzení této otázky krajským soudem je proto důvodná.

#### **IV. Závěr a náklady řízení**

[23] Ze shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že rozsudek krajského soudu spočívá na nesprávném posouzení právní otázky, proto jej podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. prvním výrokem tohoto rozsudku pro nezákonnost zrušil; vzhledem k tomu, že Nejvyšší správní soud postupoval podle § 110 odst. 2 s. ř. s., nerozhodl o vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

[24] Druhým výrokem tohoto rozsudku Nejvyšší správní soud zrušil v záhlaví označené rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky

a věc mu vrátil k dalšímu řízení [§ 109 odst. 4 ve spojení s § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s., za přiměřeného použití 78 odst. 4 s. ř. s.]. K tomuto postupu byl Nejvyšší správní soud oprávněn i bez návrhu stěžovatele (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 1. 2012, č. j. 2 Afs 68/2011 - 212).

[25] Pokud Nejvyšší správní soud zruší rozhodnutí krajského soudu a současně i rozhodnutí žalovaného, rozhodne i o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozhodnutí krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.). Náklady řízení o žalobě a náklady řízení o kasační stížnosti tvoří v tomto případě jeden celek a Nejvyšší správní soud rozhodne o jejich náhradě jediným výrokem vycházejícím z § 60 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 11. 2008, č. j. 1 As 61/2008 - 98).

[26] O náhradě nákladů řízení bylo rozhodnuto v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobce byl v celém řízení plně úspěšný, neboť dosáhl zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, proto má podle § 60 odst. 1 s. ř. s. právo na náhradu nákladů řízení vůči žalovanému. Náklady řízení byly stanoveny podle vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátního tarifu, za dva úkony právní služby spočívající v převzetí a přípravě zastoupení a podání kasační stížnosti ve výši  $2 \times 1.000$  Kč [§ 7, § 9 odst. 2 (namísto zástupkyní účtované odměny podle § 9 odst. 3 písm. f) advokátního tarifu, neboť se v dané věci jedná o nárok fyzické osoby v oblasti sociálního zabezpečení), § 11 odst. 1 písm. a), d) citované vyhlášky] a  $2 \times 300$  Kč jako paušální náhrada výdajů s těmito úkony spojenými [ustanovení § 13 odst. 3 advokátního tarifu]. V řízení o žalobě žalobce zastoupen nebyl, žádné náklady mu tak v řízení před krajským soudem nevznikly. Celkem tedy žalobci náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti ve výši 2.600 Kč. Žalovaný neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení.

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

V Brně dne 7. května 2014

JUDr. Marie Žiškova  
předsedkyně senátu