

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Dagmar Nygrínové a soudců JUDr. Marie Turkové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobce **S. Z.**, zast. Mgr. Gabrielou Nejedlíkovou, advokátkou se sídlem v Ostravě – Moravské Ostravě, Husova 2/1285, proti žalovanému **Ministerstvu práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 1/376, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2004, č. j. 1 Ca 16/2003 - 21,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Rozhodnutím Úřadu práce v Opavě ze dne 30. 5. 2002, č. j. OPB-1281/2002 – 25, bylo žalobci přiznáno podle ustanovení § 17 odst. 1 a 4 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), dnem 26. 10. 2000 hmotné zabezpečení, které bylo stanoveno z částky životního minima. K odvolání žalobce Ministerstvo práce a sociálních věcí – správa služeb zaměstnanosti rozhodnutím ze dne 10. 12. 2002, č. j. 44/28458/18.7.02, zamítlo odvolání žalobce a potvrdilo napadené rozhodnutí Úřadu práce v Opavě.

Citovaná rozhodnutí žalobce napadl žalobou ze dne 17. 2. 2003, podanou u Městského soudu v Praze. Nezákonnost napadených rozhodnutí žalobce spatřoval v tom, že o výši hmotného zabezpečení bylo rozhodnuto v rozporu se zákonem o zaměstnanosti, neboť žalovaný, stejně jako správní orgán prvního stupně, mylně vycházeli z toho, že pouhý zápis určité osoby v obchodním rejstříku jako statutárního orgánu společnosti s ručením omezením svědčí o vztahu ke společnosti obdobnému jako je vztah pracovní. Žalobce trval na stanovisku, že funkce statutárního orgánu společnosti není druhem práce ve smyslu ustanovení zákoníku práce, nemůže se jednat ani o vztah obdobný pracovnímu vztahu

a žalobce jako jednatel nikdy nebyl účasten ani nemocenského pojištění či jiných plateb, které jsou zaměstnanci povinni odvádět ze svých hrubých mezd. Žalobce v žádosti o zprostředkování zaměstnání uvedl pravdivě všechny údaje potřebné k rozhodnutí o výši hmotného zabezpečení. Jestliže nebyl za funkci jednatele nikdy odměňován, nelze mu klást k tíži, že neprokázal údajnou výši svého posledního příjmu. Jedná se o zřejmou nezákonnost pokud za takové situace bylo žalobci stanoveno hmotné zabezpečení z životního minima. Funkce statutárního zástupce není vždy funkcí úplatnou. Žalobce dále zpochybnil důvody obnovy řízení (v jehož rámci byla napadená rozhodnutí vydána) podle ustanovení § 62 odst. 2 a § 62 odst. 1 písm. e) správního řádu s tím, že v původním řízení byly předloženy a provedeny pravdivé důkazy, včetně čestného prohlášení žalobce, že jeho posledním pracovním vztahem byl pracovní vztah ředitele společnosti. Správní orgány se v nynějším řízení nezabývaly všemi vyjádřeními žalobce, ani skutečnostmi, které jim byly známy z úřední činnosti. Jejich zjištění nemají oporu ve spisovém materiálu a není zřejmé, jakým způsobem a na základě jakých důkazních prostředků k těmto zjištěním správní orgány došly.

Městský soud v Praze kasační stížností napadeným rozsudkem ze dne 25. 2. 2004, č. j. 1 Ca 16/2003 – 21, žalobu zamítl. Pro své rozhodnutí vzal za prokázané, že napadeným rozhodnutím žalovaného bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, které bylo současně potvrzeno. Rozhodnutím správního orgánu prvního stupně bylo žalobci podle ustanovení § 12 a § 17 odst. 1 a 4 zákona o zaměstnanosti přiznáno od 26. 10. 2000 hmotné zabezpečení ve výši 1885 Kč měsíčně po dobu prvních tří měsíců a ve výši 1508 Kč měsíčně po zbývající dobu. Městský soud vyšel ze skutečnosti, že správní orgán odůvodnil citované správní rozhodnutí tím, že žalobce byl vyzván k doložení potvrzení o průměrném čistém měsíčním výdělku z odměny, poskytované za výkon funkce jednatele, toto potvrzení však nepředložil. Správní orgán proto vycházel z předpokladu, že žalobce bez svého zavinění nemohl osvědčit výši svého průměrného měsíčního výdělku z poslední činnosti, kterou vykonával před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání, a proto hmotné zabezpečení stanovil podle § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti z částky příslušné výše životního minima. Za poslední činnost v uvedeném smyslu správní orgán považoval výkon funkce jednatele společnosti A. G. s. r. o., ze které byl žalobce odvolán 4. 5. 2000. Za poslední činnost správní orgán naopak nepovažoval pracovní pozici ředitele v téže společnosti, kde měl být žalobce dle svého čestného prohlášení zaměstnán od února do října 2000 (od 18. 4. 2000 do 25. 10. 2000 byl žalobce v ochranné lhůtě ve smyslu ustanovení § 42 zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů), s průměrným měsíčním výdělkem 42 690 Kč.

V právním hodnocení městský soud vyšel z ustanovení § 17 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle kterého se výše hmotného zabezpečení stanoví z průměrného měsíčního čistého výdělku, kterého uchazeč dosáhl ve svém posledním zaměstnání, přičemž za použití § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti lze dovodit, že za zaměstnání lze považovat pracovní nebo obdobný vztah a samostatnou výdělečnou činnost. S odkazem na ustálenou judikaturu (rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1993, sp. zn. 6 Cdo 108/92, a usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 15. 1. 2003, sp. zn. 21 Cdo 963/2002) městský soud dovodil, že jednatel není ve vztahu ke společnosti s ručením omezením v pracovním poměru, a to ani tehdy, když je jejím společníkem. Výkon funkce jednatele nelze považovat ani za samostatnou výdělečnou činnost. Proto městský soud uzavřel, že funkce jednatele ve vztahu vůči společnosti s ručením omezeným představuje ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vztah obdobný vztahu pracovnímu. Správní orgán prvního stupně proto postupoval správně, když na žalobci požadoval potvrzení o průměrném měsíčním čistém výdělku z této činnosti, a protože žalobce výši čistého výdělku z odměny, poskytované

za výkon funkce statutárního orgánu, neosvědčil, bylo mu rovněž správně stanoveno hmotné zabezpečení z částky životního minima (t. j. z částky 3770 Kč).

Městský soud v Praze rovněž konstatoval, že správní orgán neporušil ani procesní předpisy, když v době trvání evidence uchazeče o zaměstnání obnovil správní řízení ve věci dříve již pravomocně rozhodnuté výše hmotného zabezpečení.

Žalobce včas podanou kasační stížností ze dne 5. 4. 2004 brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Žalobce (dále jen „stěžovatel“) v kasační stížnosti výslovně namítá kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. (nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení otázky soudem v předcházejícím řízení).

Rozhodnutí správního orgánu prvního stupně, stejně jako rozhodnutí žalovaného a rozsudek městského soudu stěžovatel zpochybňuje, když namítá, že citované rozhodnutí neprávem považují za poslední zaměstnání stěžovatele výkon funkce jednatele společnosti, zatímco jeho posledním zaměstnáním byla funkce ředitele obchodní společnosti A. G. s. r. o. Základ sporu spatřuje stěžovatel ve výkladu ustanovení § 7 odst. 1 ve spojení s § 17 odst. 1 a 4 zákona o zaměstnanosti. Podle právního názoru stěžovatele činnost jednatele, jedná-li se o činnost prováděnou bezúplatně, není možné posuzovat ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jako činnost, resp. vztah obdobný vztahu pracovnímu. Poukazuje na to, že mezi ním a společností A. G. s. r. o. neexistovala - ve vztahu k osobě stěžovatele jakožto jednateli - vůle vyplácet a vůle pobírat odměnu. Při absenci ujednání o odměně (a absenci vůle k podobnému ujednání vedoucí) nelze uměle vytvářet názor, že vztah mezi společností s ručením omezeným a jednatelem je vztahem obdobným vztahu pracovnímu. Stěžovatel, protože nebyl za výkon funkce jednatele odměňován, nebyl v souvislosti s touto funkcí účasten nemocenského pojištění, a nebyl ani poplatníkem pojistného na sociální zabezpečení. Úplatnost či bezplatnost výkonu funkce je podle právního názoru stěžovatele kriteriem rozhodujícím.

Proto posledním relevantním zaměstnáním z hlediska výpočtu výše hmotného zabezpečení podle ustanovení § 17 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je to zaměstnání, které stěžovatel vykonával na základě uzavřené pracovní smlouvy, a ze kterého byl před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání účasten nemocenského pojištění a sociálního zabezpečení. Tímto posledním zaměstnáním stěžovatele byl výkon funkce ředitele společnosti A. G. s. r. o. Z tohoto zaměstnání stěžovatel předložil potvrzení o průměrném výdělku, a výši tohoto průměrného výdělku tak prokázal. Výši výdělku z titulu funkce jednatele stěžovatel prokázat nemohl, neboť žádnou odměnu nepobíral, a tato nebyla ani sjednána.

Ze shora uvedených důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil posledně jmenovanému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu příslušného správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud především zjistil, že stěžovatel požádal o zprostředkování zaměstnání na Úřadu práce v Opavě žádostí ze dne 20. 10. 2000. Ze zápočtového listu stěžovatele vystaveného společností A. G. s. r. o., ze dne 26. 10. 2000 vyplývá, že stěžovatel byl u jmenované společnosti zaměstnán od 1. 2. 2000 do 13. 4. 2000 s tím, že od 2. 2. 2004 do 13. 4. 2004 byl práce neschopen a od 18. 4.

2000 do 25. 10. 2000 „byl práce neschopen v ochranné lhůtě“. Dále z potvrzení společnosti A. G. s. r. o. bylo zjištěno, že za dobu od 1. 2. 2000 do 13. 4. 2000 činil průměrný čistý měsíční výdělek stěžovatele 42 690 Kč. Úřad práce v Opavě rozhodnutím ze dne 23. 11. 2000, č. j. OPB-3213/2000-24, přiznal stěžovateli od 26. 10. 2000 hmotné zabezpečení ve výši 9425 Kč; toto rozhodnutí se stalo pravomocným. Dne 24. 8. 2001, v době trvání evidence stěžovatele jako uchazeče o zaměstnání, na základě kontaktu stěžovatele s Úřadem práce v Opavě o možném poskytnutí dotace na zřízení pracovního místa pro občana, který začne vykonávat samostatnou výdělečnou činnost, bylo zjištěno z výpisu z obchodního rejstříku, vedeného u Krajského soudu v Ostravě, že stěžovatel byl zapsán jako jednatel firmy A. G. s. r. o. od 24. 2. 1998 do 12. 7. 2000. Z notářského zápisu sepsaného dne 4. 5. 2000 notářkou JUDr. H. J. vyplynulo, že k uvedenému datu stěžovatel jako jediný společník A. G. s. r. o. rozhodl v působnosti valné hromady mj. o svém odvolání z funkce jednatele jmenované společnosti od uvedeného data. Rozhodnutím Úřadu práce v Opavě ze dne 12. 11. 2001, č. j. 26636/01/OKP/hj byla nařízena obnova řízení ukončeného rozhodnutím ze dne 23. 11. 2000, č. j. OPB-3213/2000-24. V rámci obnoveného řízení bylo rozhodnutím ze dne 30. 5. 2002, č. j. OPB-1281/2002 – 25, stěžovateli přiznáno hmotné zabezpečení od 26. 10. 2000 ve výši 1885 Kč měsíčně po dobu prvních tří měsíců a ve výši 1508 Kč měsíčně po zbývající dobu. Odůvodnění vycházelo ze zjištění, že původní stěžovatelem sdělený údaj o posledním zaměstnání ve funkci ředitele se ukázal nepravdivým, protože stěžovatel poté, ještě před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání vykonával činnost jednatele společnosti A. G. s. r. o. – a protože nebyla osvědčena výše průměrného měsíčního čistého výdělku z poslední činnosti, bylo hmotné zabezpečení stanoveno z částky životního minima. K odvolání stěžovatele bylo napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně rozhodnutím žalovaného ze dne 10. 12. 2002, č. j. 44/28458/18.7.02, potvrzeno.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Městského soudu v Praze v rozsahu kasační stížnosti a v rámci uplatněných stížnostních důvodů (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.) a dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

Nejvyšší správní soud konstatuje, že stěžovatel výslovně uplatnil důvod kasační stížnosti obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., neboť namítá, že v předcházejícím řízení došlo k nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem. Ze shora uvedené rekapitulace je navíc patrno, že mezi účastníky řízení není prakticky sporu o skutkových okolnostech věci, nýbrž toliko o jejím právním posouzení.

Předmětem sporu je především výklad ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve vztahu k funkci jednatele společnosti s ručením omezeným. Podle tohoto ustanovení totiž občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž podle ustanovení § 12 odst. 1 stejného zákona uchazeči o zaměstnání, kterému není do sedmi kalendářních dnů ode dne podání žádosti podle § 7 odst. 1 zprostředkováno vhodné zaměstnání nebo zabezpečena možnost rekvalifikace na nové pro něj vhodné zaměstnání, se poskytne hmotné zabezpečení. Ve smyslu ustanovení § 17 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se výše hmotného zabezpečení stanoví na základě průměrného měsíčního čistého výdělku, kterého uchazeč o zaměstnání dosáhl ve svém posledním zaměstnání, a ve smyslu ustanovení § 17 odst. 4 zákona o zaměstnanosti se uchazeči o zaměstnání, který bez svého zavinění nemůže osvědčit výši průměrného měsíčního čistého výdělku, stanoví hmotné zabezpečení procentní sazbou z částky životního minima platné pro jednotlivého občana staršího 26 let ke dni vzniku nároku na hmotné zabezpečení.

V daném případě žalovaný tvrdí, že stěžovatel po skončení pracovního poměru (jako ředitel společnosti) byl jednatelem obchodní společnosti, a jako takový byl ve vztahu obdobném vztahu pracovnímu. Tento názor byl potvrzen Městským soudem v Praze.

Nutno předeslat, že otázka posouzení výkonu funkce jednatele z hlediska ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je otázkou v judikatuře Nejvyššího správního soudu již řešenou (Ej 220/2004 Sb. NSS). Dále Nejvyšší správní soud uvádí, že zařazení uchazeče o zaměstnání do evidence představuje veřejnoprávní akt, který je provedením čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Podle tohoto článku má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Občany, kteří toto právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje; podmínky stanoví zákon. Na zákon o zaměstnanosti je proto nutno nahlížet jako na zákon, který stanoví bližší podmínky pro realizaci citovaného subjektivního veřejného práva.

Nejvyšší správní soud, stejně jako Městský soud v Praze, vycházel z ustálené soudní judikatury (např. rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 21. 4. 1993, sp. zn. 6 Cdo 108/92, nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 1. 2003, sp. zn. 21 Cdo 963/2002), podle níž jednatel není ke společnosti s ručením omezeným v pracovním poměru, a to ani tehdy, když není jejím společníkem (*poznámka soudu*: v daném případě stěžovatel společníkem /jediným/ předmětné společnosti byl). Výkon funkce jednatele je totiž výkonem statutárního orgánu obchodní společnosti, který představuje jak zastupování společnosti navenek, tak také obchodní vedení společnosti (§ 133 - 135 obchodního zákoníku). Povahu funkce jednatele nelze podle téže judikatury považovat ani za samostatnou výdělečnou činnost. Samotný pojem „osoba vykonávající samostatnou výdělečnou činnost“ je totiž vlastní zejména daňovým předpisům a nositele této činnosti je nutno vymezit jako toho, kdo vykonává soustavnou činnost provozovanou samostatně, vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem nebo zákonem zvláštním (viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání). Jak však vyplývá již ze shora uvedeného, jednatel (statutární orgán obchodní společnosti) zmíněné pojmové znaky nesplňuje.

Funkce jednatele společnosti s ručením omezeným představuje však ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vztah jiný - obdobný vztahu pracovnímu. Pro tento názor svědčí především samotná povaha funkce jednatele jakožto statutárního orgánu obchodní společnosti (viz např. zákaz konkurence dle § 136 obchodního zákoníku), a také výslovný odkaz na přiměřené použití ustanovení o mandátní smlouvě (§ 66 odst. 2 obchodního zákoníku). Obsahem mandátní smlouvy je závazek mandatáře, že pro mandanta na jeho účet zařídí za úplatu určitou obchodní záležitost uskutečněním právních úkonů jménem mandanta nebo uskutečněním jiné činnosti, a mandant se zavazuje zaplatit mu za to úplatu (§ 566 odst. 1 obchodního zákoníku). Argumentace pro posuzování funkce jednatele obdobně vztahu pracovnímu byla podpořena rovněž poukazem na některé právní předpisy, které pro specifické oblasti úpravy pod pojem „zaměstnanci“ zahrnují rovněž jednatele obchodních společností (např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, zákon č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění).

Nejvyšší správní soud, který se s tímto právním názorem ztotožňuje, uzavírá, že rozhodným znakem pro posouzení předmětného vztahu není skutečnost, zda jednatel byl za svoji činnost odměňován či nikoliv. Již z gramatické dikce citovaného ustanovení je totiž

zřejmé, že hodnotícím kriteriem je v daném případě samotná existence pracovního nebo obdobného vztahu, nikoliv faktické vykonávání činnosti nebo ne/dostatek odměňování v rámci tohoto vztahu. Úřad práce proto není povinen zkoumat, zda v konkrétním případě skutečně příslušná činnost je či není vykonávána, a zda je za ni poskytována odměna. Pokud by totiž byl správný názor stěžovatele, pak by bylo (*ad absurdum*) zapotřebí vždy zkoumat, zda např. i osoba vykonávající samostatnou výdělečnou činnost skutečně dosahovala příjmu, zakládajícího účast na pojištění, anebo zda osoba v pracovním poměru vykonávala skutečně pracovní činnost a dosahovala vykazovaného příjmu dle ustanovení § 11 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění (srovnej rozhodnutí Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 77/2003 – 47).

V souzené věci tedy žalovaný stejně jako městský soud dospěl ke správnému právnímu závěru, když konstatoval, že posledním relevantním vztahem z hlediska ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti byl výkon funkce jednatele (společnosti s ručením omezeným) stěžovatelem. Právem tudíž správní orgán prvního stupně, když tuto skutečnost zjistil, obnovil řízení ve věci přiznání hmotného zabezpečení stěžovatele a právem požadoval po stěžovateli potvrzení o průměrném čistém měsíčním výdělku z této živnosti. Vzhledem k tomu, že stěžovatel ve stanovené lhůtě požadovaný údaj nesdělil, postupoval správní orgán správně, pokud hmotné zabezpečení přiznal stěžovateli podle § 17 odst. 4 zákona č. 1/1999 Sb., z částky životního minima platné pro jednotlivého občana staršího 26ti let ke dni vzniku nároku na hmotné zabezpečení.

Ze všech shora uvedených důvodů Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se městský soud zcela správně vypořádal s posouzením právní otázky v předcházejícím řízení, když posoudil stěžovatelovu funkci jednatele společnosti s ručením omezeným jako poslední vztah relevantní z hlediska výše hmotného zabezpečení stěžovatele.

Z uvedených důvodů proto Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 s. ř. s. kasační stížnost zamítl.

O nákladech řízení rozhodl tak, že žádnému z účastníků nepřiznal právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť stěžovatel nebyl v řízení úspěšný a správnímu orgánu právo na náhradu nákladů řízení ze zákona nenáleží (§ 60 odst. 1, 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 20. 1. 2005

JUDr. Dagmar Nygrínová
předsedkyně senátu