



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Marie Turkové a soudců JUDr. Dagmar Nygrínové a JUDr. Petra Průchy v právní věci žalobkyně: **B. F.**, zast. Mgr. Pavlem Švarcem, advokátem, se sídlem Netušilova 7, Prostějov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 30. 1. 2004, č. j. 3 Cad 88/2003 - 16,

t a k t o :

I. Kasační stížnost se zamítá.

II. Žádnému z účastníků se nepřiznává právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) včas podanou kasační stížností brojí proti shora označenému rozsudku Městského soudu v Praze. Tímto rozsudkem soud zamítl žalobu stěžovatelky, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 25. 8. 2003, č. j. 2003/28179-44/42/750, a rozhodnutí Úřadu práce v Opavě ze dne 4. 6. 2003, č. j. 13501/OZP, kterým byla stěžovatelce zrušena evidence uchazečů o zaměstnání, neboť bylo zjištěno, že stěžovatelka je v obchodním rejstříku zapsána jako jednatel obchodní společnosti B., s. r. o.

Stěžovatelka v kasační stížnosti namítá, že závěr soudu o tom, že žalovaný (resp. správní orgán prvního stupně) nepochybil, pokud stěžovatelce bez řádného správního rozhodnutí ukončil evidenci uchazeče o zaměstnání tak, že jí tato evidence byla zrušena od samého počátku, t. j. od 12. 10. 1998, t. j. ode dne, kdy byla Úřadem práce v Opavě do evidence uchazečů zařazena, nemá oporu v zákoně. Je přesvědčena o tom, že tento postup opíraný o § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), nemá oporu ani v tomto, ani v žádném jiném ustanovení zákona o zaměstnanosti. Namítá, že když se soud zabýval tím, zda osoba vykonávající funkci

jednatele je osobou v tzv. *obdobném vztahu* jako vztahu pracovním (ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti), nerespektoval jí uplatněné námitky, týkající se jejího čestného prohlášení, na jehož základě byla dne 12. 10. 1998 zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání, kdy na předtištěném formuláři označila, že není v pracovním nebo obdobném vztahu (přičemž na tomto místě byl ve formuláři přímo zmíněn výkon jednatele společnosti s ručením omezeným *za odměnu*). Vzhledem k tomu, že za výkon této funkce v době podání žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, ani nikdy později, neměla nárok na odměnu, a také jí nikdy žádná odměna za výkon této funkce nebyla vyplacena, je toho názoru, že při výše připomenutém znění předtisku formuláře čestného prohlášení neposkytla úřadu práce nepravdivé čestné prohlášení, a současně že nelze výkon funkce jednatele bez odměny považovat za *obdobný poměr*.

S ohledem na uvedené stěžovatelka navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížností napadený rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Z obsahu příslušného správního a soudního spisu Nejvyšší správní soud především zjistil, že stěžovatelka požádala o zprostředkování zaměstnání na Úřadu práce v Opavě žádostí ze dne 12. 10. 1998. Po ukončení střední odborné školy v roce 1995 byla do 20. 6. 1995 do 31. 8. 1997 zaměstnána v obchodní společnosti V. l., a.s., V., od 1. 9. 1997 do 31. 10. 1997 byla evidována v evidenci uchazečů o zaměstnání na úřadu práce v Novém Jičíně, a v době od 1. 11. 1997 do 30. 9. 1998 byla podle potvrzení Okresní správy sociálního zabezpečení v Novém Jičíně v evidenci této správy evidována jako osoba samostatně výdělečně činná, přičemž v posledním roce neměla na této OSSZ evidovanu žádnou pracovní neschopnost.

Na předtisku žádosti o zprostředkování zaměstnání, podané na Úřadu práce v Opavě dne 12. 10. 1998, podepsala čestné prohlášení, že není v pracovním nebo obdobném vztahu, přičemž v závorce k tomuto údaji bylo uvedeno: *např. pracovní poměr, výkon práce na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr, služební poměr, výkon práce společníka, jednatele společnosti s ručením omezeným nebo komandisty komanditní společnosti za odměnu,*

Rozhodnutím Úřadu práce v Opavě ze dne 27. 10. 1998, č. j. OPA-12181/1998-D, bylo stěžovatelce přiznáno hmotné zabezpečení od 12. 10. 1998 ve výši 738 Kč po dobu prvních tří měsíců a ve výši 590 Kč měsíčně po zbývajících dobu (nejdéle po podpůrnou dobu šesti měsíců podle ustanovení § 16 odst. 1 a 3 zákona o zaměstnanosti). Odůvodnění vycházelo ze zjištění, že naposledy před zařazením uchazečky o zaměstnání stěžovatelka vykonávala samostatnou výdělečnou činnost a byla účastna jako osoba samostatně výdělečně činná důchodového pojištění, přičemž výše hmotného zabezpečení byla stěžovatelce stanovena z posledního vyměřovacího základu, t. j. z částky 1475 Kč. Stěžovatelka proti tomuto rozhodnutí odvolání nepodala.

Úřad práce v Opavě dne 30. 5. 2003 zjistil z výpisu obchodního rejstříku, vedeného Krajským soudem v Ostravě, oddíl C, vložka 19265, že stěžovatelka je zapsána v obchodním rejstříku jako jednatelka obchodní společnosti B., s. r. o, ode dne 16. 9. 1998, což vyhodnotil jako „vztah obdobný“ vztahu pracovnímu. „Oznámením“ ze dne 4. 6. 2003, č. j. 13501/OZP, Úřad práce v Opavě stěžovatelce sdělil, že na základě uvedeného zjištění stěžovatelce zrušil

její evidenci jako uchazeče o zaměstnání od jejího počátku, t. j. ode dne 12. 10. 1998. Přitom uvedl, že přeplatek na hmotném zabezpečení, který vznikl neoprávněným vedením v evidenci nevymáhá, neboť nárok na vrácení hmotného zabezpečení zaniká uplynutím lhůty tří let, která počíná běžet ode dne jejího poskytnutí. Dále uvedl, že skutečnost, že stěžovatelka je jednatelkou společnosti s ručením omezeným při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání dne 12. 10. 1998 nesdělila, přesto, že tato skutečnost má podstatný vliv na zaevidování do evidence uchazečů o zaměstnání, a s ohledem na § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, který stanoví, že *do evidence uchazečů o zaměstnání se zařadí občan, který není v pracovním nebo v obdobném vztahu ...*, tak došlo k neoprávněnému zaevidování stěžovatelky. Proti tomuto „oznámení“ podala stěžovatelka odvolání k Ministerstvu práce a sociálních věcí s tím, že správní orgán prvního stupně ji vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání, aniž by pro tento postup byl naplněn některý ze zákonných důvodů. Připomenula, že při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání čestně prohlásila, že není v pracovním poměru nebo obdobném vztahu (mimo jiné včetně toho, že nevykonává funkci jednatele společnosti s ručením omezeným *za odměnu*). Současně uvedla, že úřad práce nedodržel ani zákonný procesní postup, neboť nerozhodl řádným rozhodnutím po provedeném správním řízení. Žalovaný správní orgán na toto „odvolání“ reagoval „přípisem“ ze dne 25. 8. 2003, č. j. 2003/28179-44/42/750, v němž potvrdil odvoláním napadené rozhodnutí správního orgánu prvního stupně. Uvedl, že v případě postavení jednatele společnosti s ručením omezeným není z pohledu § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti rozhodné, zda osoba v tomto postavení za výkon funkce odměnu pobírá či nepobírá, a vedení stěžovatelky v evidenci uchazečů o zaměstnání tak bylo od počátku v rozporu s citovaným ustanovením zákona o zaměstnanosti. K procesnímu postupu správního orgánu prvního stupně potom žalovaný uvedl, že o ukončení evidence stěžovatelky nebylo rozhodováno ve správním řízení proto, že stěžovatelka nebyla z evidence vyřazována, ale tato evidence byla, z výše uvedených důvodů, stornována.

Poté stěžovatelka podala žalobu k Městskému soudu v Praze s tím, že navrhovala jak zrušení „rozhodnutí“ žalovaného ze dne 25. 8. 2003, č. j. 2003/28179-44/42/750, tak i zrušení „rozhodnutí“ Úřadu práce v Opavě ze dne 4. 6. 2003, č. j. 13591/OZP. V žalobě zejména namítala, že postup, kterým byla její evidence jako uchazečky o zaměstnání stornována (zrušena) od samého počátku, t. j. od 12. 10. 1998, nemá v § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti oporu. Současně poukázala, tak jako ve svém odvolání, na to, že při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání čestně prohlásila, že není v pracovním poměru nebo obdobném vztahu (mimo jiné včetně toho, že nevykonává funkci jednatele společnosti s ručením omezeným *za odměnu*).

Městský soud v Praze, který žalobu zamítl, poukázal na to, že přípis žalovaného ze dne 25. 8. 2003, č. j. 2003/28179-44/42/750, posoudil i přesto, že nemá náležitosti ve smyslu § 47 správního řádu, jako správní rozhodnutí, neboť není podstatné, jakým způsobem je akt správního orgánu označen, ale podstatné je, zda správní orgán takovým aktem zasáhl autoritativním způsobem do právní sféry fyzické či právnické osoby. Přitom s ohledem na § 16 zákona o zaměstnanosti dovodil, že na daný postup žalovaného se obecné předpisy o správním řízení nevztahují. K věci samé se potom soud postavil na pozici žalovaného a uvedl, že z pohledu požadavku § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, je třeba za „obdobný vztah“ vztahu pracovnímu nutno považovat postavení uchazeče o zařazení do předmětné evidence, který je ve funkci jednatele společnosti s ručením omezeným, bez ohledu na to, zda je daný uchazeč za tuto funkci odměňován či nikoliv.

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 stěžovatelka výslovně uplatnila 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, a současně i důvod obsažený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. (vady řízení spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost).

Ze shora uvedené rekapitulace je navíc patrné, že mezi účastníky řízení není prakticky sporu o skutkových okolnostech věci, nýbrž toliko o jejím právním posouzení.

Předmětem sporu je tak především výklad ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti ve vztahu k funkci jednatele společnosti s ručením omezeným.

Podle tohoto ustanovení zákona o zaměstnanosti se občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, 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 26ti let ke dni vzniku nároku na hmotné zabezpečení.

V daném případě stěžovatelka tvrdí, a žalovaný vyvrací, že skutečnost, že stěžovatelka byla v době podání žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, a stejně tak i později, jednatelkou obchodní společnosti, která za tuto funkci nepobírala odměnu, neznamenal, že šlo o vztah obdobný 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 (např. rozsudek NSS č. j. 2 As 77/2003 - 47). 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. Výkon funkce jednatele je totiž výkonem funkce 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 mandátáře, že pro mandanta na jeho účet zařídí za úplaty 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 kritériem je v daném případě samotná existence *pracovního nebo obdobného vztahu*, nikoliv faktické vykonávání činnosti nebo nedostatek 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, a stejně tak i Městský soud v Praze, 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) stěžovatelkou. Právem tudíž správní orgán prvního stupně,

když tuto skutečnost zjistil, stěžovatelce oznámil, že na základě uvedeného zjištění stěžovatelce zrušil její evidenci jako uchazeče o zaměstnání od jejího počátku, t. j. ode dne 12. 10. 1998, a žalovaný právem odvolání stěžovatelky zamítl.

Nejvyšší správní soud je shodného názoru jako Městský soud v Praze v tom, že postup správního orgánu prvního stupně, i postup žalovaného správního orgánu, oporu v § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti má, neboť z něj jednoznačně vyplývá, že dikci „*občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně pro povolání a osobně se u úřadu práce uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání, se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání*“, je nutno s ohledem na tzv. „okolní právní prostředí“ vykládat tak, že obdobným vztahem jako je vztah pracovní, je i funkce jednatele obchodní společnosti, a to bez ohledu na to, zda je osoba v této funkci za toto odměňována, či nikoliv. Nejvyšší správní soud sice připouští, že předtištěný text čestného prohlášení v rámci žádosti o zařazení uchazeče do evidence uchazečů o zaměstnání, který stěžovatelka opakovaně připomíná, je poněkud zavádějící, nicméně Nejvyšší správní soud musí zdůraznit, že pro posouzení souladu zápisu uchazeče o zprostředkování zaměstnání do příslušné evidence se zákonem je logicky rozhodující dikce zákona a její prvně konformní výklad, a nikoliv „závorková poznámka“ v tisku formuláře žádosti. Za situace, kdy správní orgán prvního stupně zjistil v předmětné věci rozpor evidence stěžovatelky se zákonem, neměl jinou možnost, než tuto skutečnost napravit zrušením, resp. stornováním, této evidence od samého počátku a „oznámením“ této skutečnosti stěžovatelce. To z toho důvodu, že evidence stěžovatelky jako uchazečky o zaměstnání od samého počátku nesplňovala zákonné podmínky, a neřešením tohoto stavu po nastalém zjištění, že v době podání žádosti stěžovatelka vystupovala, a i nadále – k datu zjištění dané skutečnosti - vystupuje, ve funkci jednatelky obchodní společnosti, by správní orgán prvního stupně vědomě akceptoval nezákonný stav.

Pokud jde o výhrady stěžovatelky k procesní stránce postupu správního orgánu prvního stupně, a stejně tak i postupu žalovaného, je Nejvyšší správní soud taktéž stejného názoru jako Městský soud v Praze v tom, že s ohledem na § 16 zákona č. 9/1991 Sb., se na daný postup žalovaného obecné předpisy o správním řízení nevztahují. Stejně tak se Nejvyšší správní soud ztotožňuje s Městským soudem v Praze v tom, že i tak bylo předmětné rozhodnutí žalovaného (aniž mělo náležitosti správního rozhodnutí ve smyslu § 47 správního řádu), ve spojení s rozhodnutím správního orgánu prvního stupně, aktem přezkoumatelným ve správním soudnictví, neboť se jím autoritativně zasáhlo do právní sféry stěžovatelky (*soudy ve správním soudnictví rozhodují o žalobách proti rozhodnutím vydaným v oblasti veřejné správy orgánem moci výkonné, orgánem územního samosprávného celku, jakož i fyzickou nebo právnickou osobou nebo jiným orgánem, pokud jim bylo svěřeno rozhodování o právech a povinnostech fyzických a právnických osob v oblasti veřejné správy - § 4 odst. 1 písm. a/ s .ř .s.).*

Ze všech shora uvedených skutečností Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že se Městský soud v Praze zcela správně vypořádal s posouzením právní otázky v předcházejícím řízení, když posoudil stěžovatelčinu funkci jednatelky společnosti s ručením omezeným, z hlediska podmínek pro zařazení uchazeče do evidence uchazečů o zprostředkování zaměstnání, jako vztah obdobný vztahu pracovnímu, a to i za situace, kdy stěžovatelka ve spojení s touto funkcí nepobírala odměnu.

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 stěžovatelka nebyla v řízení úspěšná a správnímu orgánu právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti ze zákona nenáleží (§ 60 odst. 1, 2 s. ř. s., ve spojení s § 120 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 16. září 2005

JUDr. Marie Turková
předsedkyně senátu