



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrástilové v právní věci **žalobce: J. V.**, zastoupen Dr. Michalem Rezkem, advokátem, se sídlem Tomáškova 19, Brno, proti **žalovanému: Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 4 Cad 26/2003 - 19 ze dne 30. 12. 2003,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalovanému **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) se včas podanou kasační stížností domáhá zrušení v záhlaví označeného rozsudku Městského soudu v Praze, jímž byla zamítnuta jeho žaloba proti rozhodnutí žalovaného ze dne 12. 12. 2002, č. j. 44/44362/13.11.2002, ve věci hmotného zabezpečení uchazeče o zaměstnání při rekvalifikaci.

V kasační stížnosti stěžovatel namítá nesprávné posouzení právní otázky spočívající v aplikaci nevhodného ustanovení zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) na poskytování hmotného zabezpečení při rekvalifikaci; soud měl podle názoru stěžovatele na věc užít ust. § 16 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, které řeší poskytování hmotného zabezpečení uchazeči o zaměstnání při rekvalifikaci, přičemž podstatná je podle něj pouze věta první tohoto ustanovení před středníkem, zbývající část ustanovení považuje za nepodstatnou pro jeho případ. Ust. § 16 odst. 8 zákona o zaměstnanosti, které soud aplikoval, na jeho věc nedopadá. Zákonodárce poskytování

hmotného zabezpečení při rekvalifikaci podle názoru stěžovatele nijak neomezil a je podle něj nepřijatelné, aby orgán moci výkonné či soudní dotvářel právo k obrazu svému a pasoval se do pozice zákonodárce. Stěžovatel proto navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil městskému soudu k dalšímu řízení, přičemž požaduje nahradit náklady řízení o kasační stížnosti.

Žalované ministerstvo se ke kasační stížnosti nevyjádřilo.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že stěžovatel byl v letech 1995 - 2002 čtyřikrát veden v evidenci uchazečů o zaměstnání Úřadem práce Brno - město; poslední evidence započala 25. 10. 2001. Hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání bylo stěžovateli přiznáno rozhodnutím ze dne 7. 11. 2001, č. j. BMB - 1595/2001 - P1B, a to ode dne 25. 10. 2001. Dne 2. 4. 2002 vyjádřil stěžovatel souhlas se zařazením do rekvalifikace, 30. 4. 2002 byl pozván k sepsání dohody o rekvalifikaci, což se stalo 7. 5. 2002. Rekvalifikační kurz probíhal od 9. 5. 2002 do 21. 5. 2002, náklady ve výši 4500 Kč uhradil úřad práce. Dne 24. 7. 2002 uzavřel stěžovatel s Úřadem práce Brno - město další dohodu o rekvalifikaci, která probíhala od 30. 7. 2002 do 4. 9. 2002; náklady ve výši 19 825 Kč hradil úřad práce. Úřad práce Brno - město rozhodnutím č. j. BMB - 1050/2002 - P1B ze dne 21. 10. 2002 nepřiznal hmotné zabezpečení při rekvalifikaci od 9. 5. 2002, neboť v evidenci uchazečů, jež započala 25. 10. 2001 již uplynula podpůrná doba šesti měsíců a po uplynutí této doby náleží opět hmotné zabezpečení jen v případě, že uchazeč nastoupil do zaměstnání, které trvalo alespoň šest měsíců (§ 16 odst. 8 zákona o zaměstnanosti) – stěžovatel tuto podmínku nesplnil. Ke stěžovatelovu odvolání žalované ministerstvo napadené rozhodnutí úřadu práce potvrdilo a odvolání zamítlo. V rozhodnutí o odvolání žalovaný uvedl, že hmotné zabezpečení se uchazeči poskytuje nejdéle po dobu šesti měsíců (§ 16 odst. 1 zákona o zaměstnanosti), nestanoví-li odst. 2 a 4 téhož ustanovení jinak. Hmotné zabezpečení se poskytuje až do ukončení rekvalifikace (odst. 2 věta před středníkem), po skončení rekvalifikace jen za podmínky stanovené v odstavci 7. Pro účely poskytování hmotného zabezpečení podle § 16 odst. 2 se podmínka celkové doby předchozího zaměstnání považuje za splněnou. Podle § 16 odst. 8 zákona o zaměstnanosti náleží uchazeči po uplynutí podpůrné doby hmotné zabezpečení jen pokud po této době nastoupil do zaměstnání, které trvalo alespoň šest měsíců a zároveň splňuje podmínku celkové doby předchozího zaměstnání podle § 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Žalovaný dovodil, že na stěžovatelovu situaci se ust. § 16 odst. 2 věta první před středníkem nevztahuje. Stěžovateli bylo totiž poskytováno hmotné zabezpečení po celou podpůrnou dobu šesti měsíců, aniž nastoupil rekvalifikaci. Hmotné zabezpečení by mu tedy mohlo být opětovně poskytnuto jen za splnění podmínky stanovené v § 16 odst. 8 zákona o zaměstnanosti (trvání zaměstnání alespoň šest měsíců). Uchazeč vedený v evidenci úřadu práce má po uplynutí podpůrné doby právo na sociální zabezpečení podle předpisů o sociální potřebnosti.

Žalobou podanou u Městského soudu v Praze se stěžovatel domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného a vrácení věci k dalšímu řízení. Nezákonnost rozhodnutí spatřoval v tom, že mu úřad práce v podpůrné době nenabídl vhodnou rekvalifikaci, ani vhodné místo, a nabyl dojmu, že tento správní orgán jednal účelově, jestliže stěžovateli nabídl vhodnou rekvalifikaci až po uplynutí podpůrné doby. Domnívá se, že na jeho případ dopadá § 16 odst. 2 věta před středníkem, která uvádí, že hmotné zabezpečení se poskytuje až do ukončení rekvalifikace (v žalobě stěžovatel interpretoval toto ustanovení tak, že nárok má i uchazeč, kterému úřad práce zabezpečuje rekvalifikaci, a to až do jejího skončení).

Městský soud žalobu zamítl, shledav ji nedůvodnou; aplikoval přitom právní předpis podle právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, dále jen „s. ř. s.“). Městský soud reprodukoval ustanovení § 16 odst. 1, 2, 7 a 8 zákona o zaměstnanosti a výkladem v jejich vzájemných systematických souvislostech dospěl k závěru, že žalované ministerstvo nepochybně; jestliže stěžovatel nastoupil na rekvalifikaci až po uplynutí podpůrné doby, mohlo mu opětovně náležet hmotné zabezpečení jen za splnění podmínky stanovené v odst. 8 ust. § 16 zákona o zaměstnanosti (zejména 6 měsíců doby zaměstnání). Pokud jde o námitku účelovosti jednání správního orgánu I. stupně, městský soud v rozhodnutí uvedl, že stěžovatel tuto námitku nijak nedoložil a s ohledem na znění zákona se soudu jevila jako irelevantní.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek vázán rozsahem i důvody kasační stížnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). O stěžovatelově námitce, kterou subsumoval pod ust. § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., uvážil takto:

Městský soud by se mohl dopustit nesprávného posouzení právní otázky v případě, že by na skutkový stav aplikoval nesprávný právní předpis (anebo jeho jednotlivé ustanovení), anebo by sice užil případnou právní normu, leč její výklad by Nejvyšší správní soud nepovažoval za správný.

V posuzované právní věci neexistují žádné sporné faktické otázky; jedinou spornou otázkou, která byla Nejvyššímu správnímu soudu předestřena, je otázka právní, a to otázka užití jednotlivých odstavců ustanovení § 16 zákona o zaměstnanosti na poskytování hmotného zabezpečení uchazeči o zaměstnání při rekvalifikaci za situace, kdy uchazeč nastoupil rekvalifikaci po vyčerpání podpůrné doby šesti měsíců.

Ustanovení § 16 odst. 1, 2, 7 a 8 zákona o zaměstnanosti (ve znění v době vydání napadeného rozhodnutí žalovaného ministerstva) mají tento obsah:

„(1) Hmotné zabezpečení se poskytuje uchazeči o zaměstnání nejdéle po dobu šesti měsíců (dále jen „podpůrná doba“), pokud není v odstavcích 2 a 4 stanoveno jinak.

(2) Uchazeči o zaměstnání, kterému úřad práce zabezpečuje rekvalifikaci (§10), se hmotné zabezpečení poskytuje až do ukončení rekvalifikace; po skončení rekvalifikace se hmotné zabezpečení poskytne tomuto uchazeči o zaměstnání jen za podmínky stanovené v odstavci 7. Pro účely poskytování hmotného zabezpečení podle tohoto ustanovení se podmínka celkové doby předchozího zaměstnání podle § 13 považuje za splněnou.

(7) Uchazeči o zaměstnání, kterému neuplynula v poslední evidenci podpůrná doba a v době mezi poslední a novou evidencí nebyl zaměstnán (§ 13 odst. 1), anebo byl zaměstnán po dobu kratší než jeden měsíc, a zároveň splňuje podmínku celkové doby předchozího zaměstnání podle § 13, se poskytne hmotné zabezpečení po zbývající část podpůrné doby.

(8) Uchazeči o zaměstnání po uplynutí podpůrné doby náleží opět hmotné zabezpečení podle tohoto zákona, pokud po této době nastoupil do zaměstnání, které trvalo alespoň šest měsíců, a zároveň splňuje podmínku celkové doby předchozího zaměstnání podle § 13. Doba zaměstnání v délce šesti měsíců se nevyžaduje v případech uvedených v § 15 odst. 2 písm. b) a c).“

Rekvalifikace podle zákona o zaměstnanosti byla samostatným právním institutem; bylo možno ji zabezpečovat i v rámci zprostředkování zaměstnání, účast na rekvalifikaci však nebyla zákonem stanovenou povinností pro toho, kdo se uchází o zprostředkování vhodného zaměstnání, nýbrž právem, které uchazeč o zaměstnání může využít (srov. § 1 odst. 3, § 10 zákona o zaměstnanosti, § 1 písm. d/, § 6 odst. 1, § 12 odst. 1 písm. d/ zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti). Úřady práce organizovaly, zabezpečovaly a usměrňovaly rekvalifikaci ve svém územním obvodu (§ 12 odst. 1 písm. d/ cit. zák. č. 9/1991 Sb.).

Hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání jako dávkové plnění veřejnoprávního charakteru nese veškeré znaky typické pro tato plnění: zákon stanoví podmínky vzniku nároku, pravidla pro výpočet výše dávky a dobu, po kterou je plnění poskytováno. Tyto tři zcela rozdílné prvky konstrukce dávky je nutno důsledně odlišovat a nezaměňovat je; Nejvyšší správní soud je ovšem nucen konstatovat, že zákon o zaměstnanosti nedostál v posuzovaném znění nárokům, které nutno klást na přehlednost, srozumitelnost a důslednost právní normy v používání pojmového aparátu. Odtud také plyne stěžovatelova pochybnost ohledně jeho práva. Za této situace však nelze městskému soudu podsouvat jakoukoli svévoli ve výkladu, jestliže tento soud použil metodu systematického výkladu vztahu jednotlivých odstavců § 16 zákona o zaměstnanosti – to je totiž nesporně právě úloha soudu. Povinností soudu je nesporně vyhledávat přímé, konkrétní a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem, ústavních zásad. V posuzované věci není třeba jít až k hledání domnělého záměru zákonodárce, co je však nezbytností, je posoudit ustanovení o nároku na dávku ve všech systematických souvislostech zákona o zaměstnanosti. To, že tyto podmínky nejsou soustředěny přehledně, je zcela zřetelné.

Obecné podmínky vzniku nároku na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání jsou tyto: marné uplynutí sedmi kalendářních dnů od podání žádosti o zařazení do evidence (z hlediska zprostředkování vhodného zaměstnání) - § 12 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, dále celková doba předchozího zaměstnání v délce alespoň 12 měsíců v posledních třech letech před podáním žádosti (§ 13 odst. 1); v případě uplynutí podpůrní doby zákon požaduje pro vznik nároku splnění další podmínky, a to alespoň šest měsíců zaměstnání „v mezidobí“ (§ 16 odst. 8 cit. zákona). Pro některé případy a za některých okolností pak zákon tyto podmínky změkčuje tím, že některá z nich se fiktivně považuje za splněnou, tedy se nevyžaduje. Současně zákon o zaměstnanosti konstruuje překážky, které způsobují, že třebaže by výše uvedené podmínky byly splněny, nárok nevznikne (§ 14), ledaže zákon i pro takovou situaci stanoví, že vznikne (sic!) – tak § 14 odst. 1 písm. f) stanoví, že hmotné zabezpečení „se neposkytuje“ – nutno číst „nárok nevzniká“, jestliže uchazeč v posledních šesti měsících opětovně ukončil zaměstnání sám bez vážných důvodů ..., aby v § 17 odst. 2 normoval, že takovému uchazeči dávka náleží, pokud nastoupil rekvalifikaci. Nejvyšší správní soud považuje za nutné tyto nedůslednosti v legislativnětechnické konstrukci zákona uvést, neboť odtud pramení nepochybně i stěžovatelovo přesvědčení, že mu dávka náleží. Ust. § 16 odst. 1, 2 a 7 zákona o zaměstnanosti neupravují podmínky, za nichž vzniká nárok na hmotné zabezpečení (tato ustanovení jsou citována výše), tato ustanovení jsou ustanoveními upravujícími nikoli podmínky nároku na dávku, nýbrž představují úpravu doby, po kterou je dávka, na kterou vznikl nárok, poskytována (vyplácena). Při nedůslednosti ztvárnění zákona však i zde najdeme podmínky vážící se k některým prvkům nároku (§ 16 odst. 2 věta druhá).

Pro posuzovanou věc je však nesporné, že aby stěžovateli mohlo být poskytováno hmotné zabezpečení v průběhu rekvalifikace, musel by na tuto rekvalifikaci nastoupit v době, kdy mu trval nárok na tuto dávku obecně. Dikce § 16 odst. 2 věta první před středníkem („hmotné zabezpečení se poskytuje až do ukončení rekvalifikace“) nezakládá nějaký nový nárok na hmotné zabezpečení bez splnění výše uvedených obecných podmínek včetně odst. 8 § 16 (šest měsíců zaměstnání po skončení podpůrčí doby); je to zřejmé již za použití metod jazykového výkladu textu: jestliže se dávka „poskytuje až do ...“, nelze z takového textu nikterak dovodit, že zde jde o vznik nároku bez ohledu na splnění dalších obecných podmínek, nýbrž upravuje se zde pouze doba poskytování dávky. Doba poskytování hmotného zabezpečení při rekvalifikaci tak mohla přesáhnout podpůrčí dobu, ale rovněž mohla být za podmínek odst. 2 § 16 výrazně kratší, anebo nemusel nárok vzniknout vůbec, jako v případě stěžovatele. Výrazně kratší (uvažujeme-li délku rekvalifikace v podobě, jakou podstoupil stěžovatel) mohla být doba poskytování hmotného zabezpečení v případech, kdy uchazeči nesplnili podmínku celkové doby zaměstnání (§ 16 odst. 2), anebo jim dávka nenáležela z vyjmenovaných příčin, a přesto jim po dobu rekvalifikace byla přiznána (§ 17 odst. 2). Delší naopak v případě, že rekvalifikace byla nastoupena v průběhu podpůrčí doby a její délka přesáhla podpůrčí dobu. Je tedy zřejmé, že zabezpečení uchazečů o zaměstnání v průběhu rekvalifikace bylo modifikováno řadou specifických okolností, některé mohly být subjektivního původu (podmínky na straně uchazeče), některé však i objektivního: Nejvyšší správní soud se ztotožňuje s názorem Městského soudu v Praze, že stěžovatel se sice domnívá, že úřad práce jednal účelově, když mu nabídl rekvalifikaci, kterou nastoupil (9. 5. 2002) až poté, co mu nárok na hmotné zabezpečení zanikl (24. 4. 2002), nicméně k této domněnce nenabízí ani žádná konkretizovaná tvrzení, ani důkazy. Úřady práce – jak uvedeno výše – organizují a zabezpečují rekvalifikaci ve svém územním obvodu; tato organizační činnost může mít své determinanty věcné i časové, a proto nebude patrně za všech okolností možné zajistit nástup na rekvalifikaci v podpůrčí době. Z hlediska zákona je důležité, že žádnou takovou povinnost nelze vůči úřadu práce dovodit. Zprostředkování zaměstnání je v souladu s dikcí zákona o zaměstnanosti (§ 4 odst. 1) činností zaměřenou na vyhledávání vhodného zaměstnání pro občana, který se o práci uchází, a na vyhledávání zaměstnanců pro zaměstnavatele, který hledá nové pracovní síly. Stěžovatel získal v říjnu 2001 status osoby se změněnou pracovní schopností; správní spis svědčí o snaze úřadu práce zprostředkovat stěžovateli vhodné zaměstnání (informativní nabídky Drutěva, Pozemstav, Erding, Prokop Engineering, Tribos, VUT (doporučení v posledně uvedeném místě nebylo možno realizovat pro obsazení místa). Informativní nabídky podle záznamu ve správním spisu ověřoval stěžovatel pouze telefonicky. Místo, které mu úřad práce zprostředkoval (BMC KOVO) stěžovatel odmítl, z důvodu charakteru práce a výše mzdy. Úřad práce tedy přistoupil k uzavření dohody o rekvalifikaci za situace, kdy se ukázalo, že umístění stěžovatelovo na trhu práce i s ohledem na zdravotní limity bylo značně obtížné. Ze správního spisu tedy Nejvyšší správní soud nemůže dovodit účelovost jednání úřadu práce, jenž ještě v době trvání nároku na dávku nabídl stěžovateli účast na rekvalifikaci a stěžovatel tuto nabídku přijal.

Nejvyšší správní soud tedy neshledává námitku stěžovatelovu důvodnou; Městský soud v Praze aplikoval na věc dopadající právní ustanovení a přiléhavě je vyložil. Obiter dictum Nejvyšší správní soud dodává, že výše vyložená právní úprava trpěla řadou deficitů, byť ne nepřekonatelných ústavně konformním výkladem, a z hlediska vhodnosti takovéto úpravy zabezpečení uchazečů o zaměstnání při rekvalifikaci by bylo možno vznést pochybnost; tato pochybnost ovšem nemá právní váhu, jež by dovolovala soudu contra legem konstruovat nárok, který stěžovatel nepochybně neměl. Právní úprava, jež nabyla účinnosti od 1. 10. 2004, patrně i z těchto důvodů, řeší hmotné zabezpečení při rekvalifikaci na odlišných principech.

Poněvadž kasační stížnost nebyla shledána důvodnou, Nejvyšší správní soud ji v souladu s § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

O nákladech řízení bylo rozhodnuto podle § 120 s. ř. s. ve spojení s § 60 odst. 1 a 7 s. ř. s.; stěžovatel nebyl ve věci úspěšný, proto právo na náhradu nákladů nemá. Žalovanému ministerstvu podle soudního spisu nevznikly v tomto řízení náklady, které by převyšovaly náklady běžné úřední činnosti, a proto soud rozhodl, že mu náhradu nákladů nepřiznává.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. května 2005

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu