

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízdila a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce: Ing. Z. L.,** zastoupen JUDr. Janem Havlem, advokátem, se sídlem Přemyslova 457, Kralupy nad Vltavou, 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 ze dne 21. 9. 2004, č. j. 1 Cad 34/2004 - 31,

takto:

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 9. 2004, č. j. 1 Cad 34/2004 - 31, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností v záhlaví blíže označený rozsudek Městského soudu v Praze, kterým byla zamítnuta jeho žaloba směřující proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 5. 2004, č. j. 2004/9908 - 44, jenž jako orgán druhého stupně (odvolací orgán) zamítl žalobcovo odvolání a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce v Mělníku z 12. 1. 2004, č. j. MEB - 62/2004 - T, o nepřiznání hmotného zabezpečení uchazeči o zaměstnání (stěžovateli) od 1. 1. 2004.

V kasační stížnosti namítá, že městský soud nesprávně posoudil právní otázku, jež je stěžejní pro stěžovatelův nárok na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání. Touto otázkou bylo, zda pod zákonnou podmínku obsaženou v § 13 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), vyžadující, aby uchazeč o zaměstnání získal v posledních třech letech před podáním žádosti (dále jen „rozhodné období“) o zprostředkování zaměstnání celkovou dobu předchozího zaměstnání v délce alespoň 12

měsíců, lze podřadit výkon práce v rozhodném období, k němuž byl stěžovatel zařazen při výkonu trestu odnětí svobody, přičemž se jednalo o práci, za kterou byl odměňován, tato odměna podléhala příslušným odvodům (dani z příjmu, pojistnému na zdravotní pojištění, pojistnému na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti) a byla vykonávána za podmínek obdobných těm, které vyžadují pracovněprávní předpisy pro pracovněprávní vztah podle nich uzavřený, včetně souhlasu stěžovatele s takovýmto zaměstnáváním vyžadovaným § 30 odst. 4 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody. Stěžovatel v kasační stížnosti zdůrazňuje, že práci vykonával podle pokynů, dobrovolně, za úplatu a z jeho odměny byly odváděny příslušné daně a pojistné. Nesouhlasí s výkladem městského soudu, že zaměstnávání v průběhu výkonu trestu odnětí svobody plní nápravněvýchovnou funkci a poněvadž není konáno v pracovním poměru (ani jiném pracovněprávním vztahu) ani obdobném vztahu, nemůže být považováno za „zaměstnání“, jehož trvání po určitou dobu zákon o zaměstnanosti vyžaduje pro vznik nároku na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání. Stěžovatel poukazuje na právní úpravu, která neobsahuje žádnou definici toho, jaké činnosti lze považovat za „zaměstnání“ pro účely § 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, pouze v odst. 2 téhož ustanovení se stanoví, jaké další činnosti se rovněž považují za „zaměstnání“ pro účely odstavce 1. Pojem, jenž není v zákoně definován, nutno vyložit, přičemž redukce pojmu „zaměstnání“ použitého v § 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti na pracovní poměr nebo jiný pracovněprávní vztah, jak to činí městský soud v napadeném rozsudku, nemá oporu v zákoně. Stěžovatel pracoval na základě § 29 a § 30 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, u soukromého subjektu P. E., s. r. o., a to po dobu 16 měsíců, k výkonu práce byl nutný stěžovatelův souhlas, za odvedenou práci byl odměňován a z této odměny byly prováděny příslušné zákonné odvody. Stěžovatel je přesvědčen, že jeho výkon práce splňuje potřebné charakteristiky zaměstnání a k této době je třeba pro nárok na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání přihlédnout. Pokud se jednalo o práci dobrovolnou, nelze podle stěžovatele uvažovat o tom, že měla funkci nápravněvýchovnou. Úvaha soudu je proto v rozporu s čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. V doplnění kasační stížnosti adresované Nejvyššímu správnímu soudu (ze dne 12. 8. 2005) blíže rozvedl námitky uplatněné v kasační stížnosti, přičemž zejména rozvedl své názory na způsob zaměstnávání odsouzených (absence pracovní smlouvy s odsouzenými je podle něj v rozporu se zákoníkem práce), právní úpravu v zákoně č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, která podle jeho názoru nepřehledně užívá pojmů „přidělení práce“, „zařazení do práce“, rozlišení placené a neplacené (úklidové a obdobné činnosti potřebné k dennímu provozu věznice a pracovní terapie) práce, udělování souhlasů k té či oné formě pracovní činnosti. Za významné shledává ustanovení § 32 citovaného zákona č. 169/1999 Sb., které stanoví, že úklidové práce a další obdobná činnost potřebná k zajištění každodenního chodu věznice a pracovní terapie, pokud je součástí programu zacházení, jsou vykonávány zpravidla všemi odsouzenými a tyto práce jsou odsouzení povinni provádět bez nároku na odměnu. Stěžovatel však byl zařazen k pravidelnému výkonu práce pro soukromý subjekt, k němuž byl potřebný jeho souhlas; nejednalo se tedy o pracovní terapii. Z rozhodnutí městského soudu, který uvedl, že pracovní zařazení stěžovatele nelze ztotožňovat se zaměstnáním na svobodě, nelze dovodit, jaký význam této konstataci soud přikládá, neboť ji nijak dále neodůvodnil. Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, sám užívá (§ 29, § 30) výraz „zaměstnávání“ odsouzených, které nelze ztotožňovat s přidělováním jakékoliv jiné práce. Podle městského soudu ten, kdo je zařazen do práce, tedy zaměstnáván podle citovaného zákona č. 169/1999 Sb., však nevykonával „zaměstnání“ pro účely zákona o zaměstnanosti. Tímto výkladem došlo k zásahu do stěžovatelových základních práv garantovaných Listinou základních práv a svobod (čl. 36 odst. 2, čl. 36 odst. 1 a dále rovněž čl. 4 odst. 3 a 4, neboť při omezení základních práv nebylo šetřeno jejich podstaty a smyslu a

bylo zneužito k jiným účelům). Proto navrhuje zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci městskému soudu k dalšímu řízení.

Žalovaný ke kasační stížnosti vyjádření nepodal.

Ze správního a soudního spisu, jež má Nejvyšší správní soud k dispozici, jsou pro posouzení námitek kasační stížnosti relevantní následující skutečnosti:

Stěžovatel se opakovaně v rozmezí let 2002 - 2004 obracel na Úřad práce v Mělníku se žádostí o zprostředkování zaměstnání. Poslední žádost podal 5. 1. 2004. Období od dubna 2001 do listopadu 2002 bylo pro něj obdobím výkonu trestu odnětí svobody. Úřad práce v roce 2002 i 2003 nepřiznal stěžovateli hmotné zabezpečení pro nesplnění podmínky doby zaměstnání alespoň v délce 12 měsíců v rozhodném období. Proti těmto rozhodnutím stěžovatel nijak nebrojil. V rozhodném období vztaženém k poslední žádosti o zprostředkování zaměstnání z ledna 2004 pracoval od 20. 3. 2003 do 28. 3. 2003 a od 2. 6. 2003 do 31. 12. 2003 v pracovním poměru. Úřad práce v Mělníku opět (rozhodnutím ze dne 12. 1. 2004) nepřiznal stěžovateli hmotné zabezpečení s tím, že získal v rozhodném období pouze 7 měsíců a 9 dnů doby zaměstnání. K době výkonu práce v letech 2001 - 2002 ve výkonu trestu odnětí svobody, na které stěžovatel upozornil svým podáním ze dne 12. 1. 2004 a v němž rovněž požádal o zpětné doplacení hmotného zabezpečení, které mu mělo podle jeho názoru náležet při evidenci v roce 2002 a 2003, se Úřad práce v Mělníku ve svém rozhodnutí nijak nevyjádřil. K podanému odvolání orgán II. stupně (žalovaný) zaujal názor, že „zaměstnáním“ uvedeným v § 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti může být pouze pracovněprávní nebo obdobný vztah, a poněvadž žádná takováto forma není při zařazování do práce po dobu výkonu trestu odnětí svobody sjednávána, nemůže se jednat o činnost, kterou by bylo možnost pro nárok na dávku zohlednit. Nejedná se ani o obdobný vztah, poněvadž chybí dobrovolnost vyžadovaná § 7 zákoníku práce. Ze skutečnosti, že z odměny odsouzených se platí pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, nelze podle žalovaného ničeho dovozovat, neboť povinnost platit pojistné není dáno formou pracovní činnosti, nýbrž podmínkami stanovenými zákonem. Zákon č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, hovoří o zařazování do práce jako o součásti trestu, působení věznice na odsouzené, není zde přítomen úmysl založit pracovněprávní nebo obdobný vztah. K předchozím rozhodnutím orgánu I. stupně, kterými nebylo přiznáno hmotné zabezpečení stěžovateli při předchozích evidencích (rozhodnutí ze dne 25. 11. 2002, č. j. MEB - 1517/2002 - T, ze dne 18. 4. 2003, č. j. MEB - 488/2003 - T), žalovaný uvedl, že Úřad práce v Mělníku postupoval i v těchto případech správně.

Stěžovatel podal proti posledně uvedenému rozhodnutí žalovaného (tedy rozhodnutí o odvolání ze dne 20. 5. 2004) žalobu k městskému soudu, v níž argumentoval obdobně jako v kasační stížnosti, zdůraznil rovněž, že je přesvědčen, že nepřiznáním hmotného zabezpečení dochází k diskriminaci a porušení zásady rovnosti před zákonem. V petitu žaloby požadoval přiznat hmotné zabezpečení zpětně od 18. 11. 2002. Žalovaný ve vyjádření k žalobě poukázal na odůvodnění svého rozhodnutí s tím, že takovýto výklad zastává legislativní odbor žalovaného ministerstva a úřady práce obdobně rozhodují ve všech skutkově shodných případech.

Městský soud v Praze po nařízeném jednání rozhodl ve věci tak, že žalobu zamítl; jeho právní názor byl koncentrován do vyřešení otázky, zda pracovní činnost ve výkonu trestu odnětí svobody má charakter pracovněprávního nebo obdobného vztahu. Vyšel přitom

z právní úpravy platné a účinné v době vydání napadeného rozhodnutí, tedy zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti. Z úpravy obsažené v § 29 a § 30 zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, městský soud dovodil, že pracovní zařazení odsouzeného nelze ztotožňovat se zaměstnáním na svobodě. Práce odsouzeného ve výkonu trestu není konána v pracovním poměru nebo jiném pracovněprávním vztahu. Práce odsouzeného plní jednu z funkcí nápravněvýchovné činnosti. Proto se soud ztotožnil s názorem žalovaného.

Nejvyšší správní soud projednal kasační stížnost vázán jejím rozsahem a důvody (§ 109 odst. 2, 3 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní /dále jen „s. ř. s.“/), shledav ji přípustnou, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Uplatněný důvod kasační stížností Nejvyšší správní soud podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., který může být naplněn, pokud soud v předchozím řízení posoudil nesprávně právní otázku. Tato situace nastává, pokud soud užije na zjištěný skutkový stav věci nesprávnou právní normu, anebo normu sice správnou, leč její interpretace podle názoru Nejvyššího správního soudu neobstojí. O posléze uvedený případ (interpretace, kterou Nejvyšší správní soud nesdílí) se jedná v projednávané věci. Nejvyšší správní soud přitom věc posuzuje podle právního stavu, který byl stavem rozhodným i pro městský soud.

Úprava nároku na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání byla v době vydání rozhodnutí žalovaného obsažena v zákoně o zaměstnanosti (č. 1/1991 Sb.). Platilo, že hmotné zabezpečení se poskytuje uchazeči o zaměstnání, který splňuje podmínku celkové doby předchozího zaměstnání v délce alespoň 12 měsíců v posledních třech letech před podáním žádosti o zprostředkování zaměstnání (§ 13 odst. 1 citovaného zákona). V ustanovení § 13 odst. 2 pak bylo vypočteno, které doby se započítávají pro účely odstavce 1 jako doby zaměstnání (celkem šest případů, například doba studia, výkonu vojenské základní služby apod.). Podle § 1 odst. 3 zákona o zaměstnanosti se právem na zaměstnání rozumí právo na zprostředkování vhodného zaměstnání, na rekvalifikaci a na hmotné zabezpečení před nástupem do zaměstnání a v případě ztráty zaměstnání, a to těch občanů, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí. Podle § 1 odst. 4 zákona o zaměstnanosti má občan právo na zabezpečení vhodného zaměstnání odpovídajícího jeho zdravotnímu stavu s přihlédnutím k jeho věku, kvalifikaci a schopnostem, délce předchozí doby zaměstnání a možnosti ubytování. Do evidence uchazečů o zaměstnání (§ 7 odst. 1 citovaného zákona) se zařadí občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje pro povolání (a pokud splní další požadavky zákona). Předmětem dalšího výkladu tak musí být v kontextu projednávané věci podmínka § 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti vyjádřená slovy „doba předchozího zaměstnání“.

Podle zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody, se výkonem trestu sleduje dosažení účelu trestu odnětí svobody prostředky stanovenými v tomto zákoně (§ 1 odst. 2). Účelem trestu je podle § 23 trestního zákona chránit společnost před pachateli trestných činů, zabránit odsouzenému v dalším páchání trestné činnosti a vychovat jej, aby vedl řádný život. Podle § 27 odst. 2 citovaného zákona je omezeno právo odsouzeného na svobodnou volbu povolání. Ustanovení § 41 citovaného zákona upravuje program zacházení jako formulaci konkrétního cíle působení na odsouzeného, metody zacházení a způsob a četnost hodnocení. Pravidelnou součástí programu zacházení je určení způsobu zaměstnávání odsouzeného, jeho účasti na pracovní terapii, vzdělávání nebo jiné náhradní činnosti směřující k vytvoření předpokladů pro jeho samostatný způsob života (§ 41 odst. 3 citovaného zákona). Odsouzený je povinen pracovat, pokud je mu přidělena práce (§ 28 odst. 1 citovaného zákona). Ustanovení § 29 citovaného zákona s nadpisem „Zaměstnávání

a vzdělávání odsouzených“ stanoví povinnost odsouzeného pracovat, pokud byl zařazen do práce (odst. 1), přičemž při zaměstnávání věznice zajišťuje zařazování odsouzených do práce odpovídající jejich zdravotní způsobilosti a s přihlédnutím k jejich odborným znalostem a dovednostem, zajišťuje též odměňování odsouzených za práci (odst. 2). Pracovní podmínky, pracovní doba, podmínky pro uložení přesčasové práce u odsouzených se řídí těmi právními předpisy, jimiž se řídí zaměstnanci v pracovním poměru (§ 32 odst. 1 citovaného zákona), obdobná úprava platí pro odpovědnost za škodu při plnění pracovních úkolů (§ 38 citovaného zákona). Odměna náleží odsouzeným podle vykonané práce, její výši stanoví vláda nařízením (§ 33 odst. 1 citovaného zákona); odměna se pro účely srážek daní a pojistného považuje za příjem ze závislé činnosti (§ 33 odst. 2 citovaného zákona). Práce při úklidu, jiné obdobné práce potřebné k zajištění běžného provozu věznice a pracovní terapie se nepovažují za plnění pracovních úkolů z hlediska odpovědnosti za škodu (§ 39 odst. 2), nepočítají se do pracovní doby a nejsou odměňovány (§ 32 odst. 2 citovaného zákona). Věznice vytvářejí podmínky pro zaměstnávání odsouzených buď v rámci svého provozu, vlastní výroby nebo podnikatelské činnosti anebo smluvně u jiných subjektů, k zaměstnávání odsouzeného u jiného subjektu, jehož zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem není stát, je třeba jeho předchozího písemného souhlasu (§ 30 odst. 1, 4 citovaného zákona). Odsouzený je povinen hradit náklady výkonu trestu, tyto náklady se hradí především z odměny za práci (§ 35 odst. 1 citovaného zákona). Od této povinnosti je osvobozen mj. odsouzený, který nebyl nezaviněně zařazen do práce a neměl jiný příjem (§ 35 odst. 2 písm. a/ citovaného zákona), přičemž odvolání souhlasu k zaměstnávání u soukromého subjektu nelze považovat za odmítání práce (§ 30 odst. 4 poslední věta citovaného zákona).

Poplatníkem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti je též osoba zařazená k pravidelnému výkonu prací ve výkonu trestu odnětí svobody (§ 3 odst. 1 písm. c/ č. 11 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti), pokud je účastna nemocenského pojištění. Osoby zařazené k pravidelnému výkonu práce ve výkonu trestu odnětí svobody jsou účastny nemocenského pojištění zaměstnanců podle § 2 odst. 1 písm. j) zákona č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, s odchylkami upravenými vyhláškou ÚRO a SÚSZ č. 141/1958 Ú. l., o nemocenském pojištění a o důchodovém zabezpečení odsouzených (použitelná jen pro oblast nemocenského pojištění). Pojištění odsouzeného, který je zařazen k pravidelnému výkonu prací v rozsahu, ve kterém obvykle pracují zaměstnanci, vzniká dnem zařazení na tyto práce a zaniká dnem, kdy byl z těchto prací odvolán (§ 3 odst. 1 citované vyhlášky). Osoby zařazené k pravidelnému výkonu prací ve výkonu trestu odnětí svobody jsou účastny důchodového pojištění (§ 5 odst. 1 písm. l/ zákona č. 155/1955 Sb., o důchodovém pojištění), pokud jsou účastny nemocenského pojištění (§ 8 zákona č. 155/1995 Sb.).

Podle čl. 9 odst. 1 Listiny základních práv a svobod nikdo nesmí být podroben nuceným pracím nebo službám. Toto ustanovení se nevztahuje na práce ukládané podle zákona osobám ve výkonu trestu odnětí svobody. Každý má 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 (čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod). Základní práva a svobody se zaručují všem na základě principu nediskriminace (čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod). Česká republika je vázána Úmluvou Mezinárodní organizace práce č. 29 o nucené nebo povinné práci (sdělení MZV č. 506/1990 Sb.). Podle čl. 2 odst. 1 této Úmluvy výraz „nucená nebo povinná práce“ bude označovat každou práci nebo službu, která se na kterékoli osobě vymáhá pod pohrůžkou jakéhokoli trestu a ke které se řečená osoba nenabídla dobrovolně. Pro účely této Úmluvy

výraz „nucená nebo povinná práce“ nebude zahrnovat (odst. 2 čl. 2 písm. c/ této Úmluvy) žádnou práci ani službu, která se na kterékoli osobě vymáhá v důsledku odsouzení soudním rozhodnutím, pokud se tato práce nebo služba vykonává pod dohledem a kontrolou veřejného úřadu a pokud se řečená osoba nepronajímá ani nedává k dispozici soukromým jednotlivcům, soukromým společnostem ani soukromým právnickým osobám. Výklad této Úmluvy podává Komise expertů pro aplikaci úmluv a doporučení; stěžejní výklad tato komise podala ve své zprávě v roce 2001 (Rapport général 2001), přičemž zdůraznila, že Mezinárodní organizace práce už v roce 1930, kdy byla tato Úmluva přijata, konstatovala, že ani v případě odsouzených není vyloučena situace práce vykonávané skutečně na čistě dobrovolném základě, pro soukromý subjekt, přičemž podmínky takové práce musejí být blízké těm, za nichž se jinak vykonává práce „na svobodě“. Toto kritérium „blízkých podmínek“ pak citovaná komise expertů shledává v odměňování a sociálním zabezpečení, jež musejí odpovídat běžným standardům - odsouzení vykonávající produktivní práci pro soukromé subjekty na dobrovolném základě nemohou podle výkladu tohoto kolegia expertů Mezinárodní organizace práce požívat méně práv než ostatní občané (srov. odst. 145 citované zprávy: www.ilo.org/ilolex), jinak by hrozilo, že taková práce by mohla nést znaky práce nucené nebo povinné.

Má-li Nejvyšší správní soud veden těmito citovanými právními normami ústavní i zákonné právní síly odpovědět na otázku, již si výše položil, tedy zda práce vykonávaná za označených podmínek v průběhu výkonu trestu odnětí svobody (práce pro soukromý subjekt, vykonávaná dobrovolně, za odměnu, jež podléhala odvodu příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, činnost, jež zakládala účast na nemocenském i důchodovém pojištění) má být považována za „zaměstnání“, jehož trvání ovlivňuje splnění čekací doby pro nárok na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání, pak na takovou otázku odpovídá kladně.

K tomuto závěru nevede prostý gramatický pohled na výraz „zaměstnání“, z něhož ostatně nelze příliš vytěžit. Pohled na právní řád, jenž výraz „zaměstnání“ či „zaměstnanec“ jednou používá ve striktním významu účastníka vztahů vznikajících podle pracovněprávních předpisů (zákoníku práce zejména - srov. § 1 odst. 1 zákoníku práce), jindy však - zejména v minulosti - jako legislativnětechnickou pomůcku (typicky předpisy o důchodovém zabezpečení do roku 1996 - srov. zákon č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, a jeho definice „zaměstnání“ v § 8, vyhlášku FMPSV č. 149/1988 Sb., k provedení tohoto zákona, jež za „zaměstnání“ prohlašovala řadu různých činností, jež s pracovněprávními vztahy neměly nic společného). Sám zákon o zaměstnanosti je v tomto ohledu velmi nejednoznačný a obsah výrazu „zaměstnání“ je nutno dovozovat ze smyslu a účelu zákona: pokud půjde o zprostředkování zaměstnání, pak bude lze dovozovat (§ 1 odst. 3 písm. a/, § 1 odst. 6 věta prvá zákona o zaměstnanosti), že úřad práce bude zprostředkovávat „zaměstnání“ v pracovněprávním vztahu (představa, že by mohlo jít o zprostředkování jiného typu pracovní činnosti je jistě absurdní). Pokud však zákon o zaměstnanosti upírá zrak do „pracovní minulosti“ uchazeče o zaměstnání, není už výklad triviální: v § 1 odst. 3 písm. c) užívá v souvislosti s právem na hmotné zabezpečení upřesňující výraz „v případě ztráty zaměstnání“, v § 7 odst. 1 vyžaduje, aby uchazeč o zaměstnání nebyl v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonával samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravoval soustavně pro povolání, v § 13 odst. 1, jenž je předmětem výkladu, užívá výraz „doba předchozích zaměstnání“. V tomto kontextu nevidí Nejvyšší správní soud žádný důvod pro zúžení obsahu výrazu „zaměstnání“ na vztahy vznikající podle zákoníku práce (pracovněprávní vztahy), na což se soustředil jak žalovaný, tak městský soud, přičemž jednoduchou úvahou dospěl ten i onen k jinak správnému závěru, že stěžovatel nepracoval v pracovním poměru, ani jiném pracovněprávním vztahu, jak jej předvídají pracovněprávní

předpisy, a proto nelze jeho pracovní činnost považovat za „zaměstnání“. Pracovní činnost chápaná jako práce, jež je zdrojem obživy, se ale v realitě vykonává v řadě dalších forem, jako samostatná výdělečná činnost, jako veřejnoprávní poměr typu služebního, vyloučit přece nelze výkon různých funkcí včetně těch označovaných za veřejné, členství v orgánech obchodních společností a podobně. Žalovaný dovodil, že pracovní činnost stěžovatelova nemohla býti ani žádným obdobným vztahem vztahu pracovněprávnímu, neboť by musela být vykonávaná - má-li být obdobná - dobrovolně (odkaz na § 7 zákoníku práce, který se vztahuje jen na pracovněprávní vztahy, jak jej v této souvislosti učinil žalovaný, je zcela nepřípadný). Stěžovatel však vykonával práci - a to nebylo v průběhu řízení zpochybněno - poté, co projevil výslovný písemný souhlas se „zaměstnáváním“ - výraz zákona č. 169/1999 Sb., o výkonu trestu odnětí svobody - u soukromého subjektu. Jak bylo vyloženo výše, pokud by takový souhlas nedal a podmínky zaměstnávání u soukromého subjektu by nebyly v zásadě rovnocenné zaměstnancům v pracovním poměru, byla by taková praxe v rozporu s Úmluvou o nucené a povinné práci, kterážto Úmluva je mezinárodněprávním instrumentem o základních lidských právech (charakter této Úmluvy nebyl doposud zpochybněn ani Ústavním soudem - srov. nález publikovaný pod č. 3/1995 Sb.).

Zabezpečení v nezaměstnanosti je považováno za jedno z integrálních odvětví sociálního zabezpečení (srov. například Úmluvu MOP č. 102 - minimální standardy sociálního zabezpečení, č. 461/1991 Sb., - i když Česká republika část IV týkající se podpory v nezaměstnanosti neratifikovala, leč obdobná úprava platí i podle Evropského zákoníku sociálního zabezpečení /č. 90/2002 Sb. m. s./). Čekací doba, která vyjadřuje zájem na tom, aby určitý právní vztah trval určitou dobu a až poté se otevíral nárok na určité plnění, je typickým institutem sociálního zabezpečení - jde o to, aby finanční rovnováha systémů příliš netrpěla tím, že nároky na dávky budou vznikat, aniž by účastníci do systému jakkoli přispěli v minulosti. Odepřít nárok na hmotné zabezpečení stěžovateli jen proto, že jeho pracovní činnost nebyla formálně realizována v pracovněprávním vztahu, je nedůvodné. Při výkladu, který žalovaný podal v přezkoumávaném rozhodnutí, by nemohl přiznat hmotné zabezpečení ani tomu, kdo v rozhodném období vykonával samostatnou výdělečnou činnost, nebo byl poslancem zákonodárného sboru či soudcem a tak podobně. K nutnosti extenzivního výkladu (při neexistenci zákonné definice) vede rozmanitost forem pracovní činnosti. Ostatně Listina základních práv a svobod v čl. 26 odst. 3 hovoří o právu získávat prostředky pro své životní potřeby prací - ztráta této schopnosti bez „své viny“ vede pak k právu na přiměřené hmotné zajištění; „ztráta zaměstnání“ zmíněná v § 1 odst. 3 písm. c) zákona o zaměstnanosti v souvislosti s právem na hmotné zabezpečení a „doba zaměstnání“ jako čekací doba pro nárok na toto zabezpečení uvedená v § 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti tedy musí být vykládána v relaci k tomuto základnímu sociálnímu právu zaručenému Listinou základních práv a svobod; jak už bylo řečeno výše, jistě nebude zpochybňováno, že stát zprostředkuje jen určitou formu pracovní činnosti tomu, kdo nemůže bez své viny získávat prostředky pro své životní potřeby, na straně druhé však nemůže být tentýž přístup aplikován i na situaci, kdy se jedná o hmotné zajištění osoby, která „ztratila zaměstnání“ - důvody, proč by stát hmotně zajišťoval pouze osoby, které ztratily pracovněprávní vztah, anebo v rozhodném období získávaly prostředky pro své životní potřeby toliko v pracovněprávním vztahu, zůstaly v rozhodnutí žalovaného, ale i městského soudu skryty. Nejvyšší správní soud si však nedovede představit, že by se mohlo jednat o důvody objektivní a racionální. Nejvyšší správní soud v této souvislosti rovněž nepovažuje za irelevantní, že ze stěžovatelovy odměny za práci byl odváděn příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, přestože takovou podmínku zákon o zaměstnanosti výslovně nestanovil, nicméně čekací doba má právě tento smysl a účel.

Pokud tedy městský soud zúžil právní posouzení věci pouze na otázku, zda stěžovatel konal pracovní činnost ve výkonu trestu odnětí svobody v pracovněprávním vztahu (vztahem obdobným se ani nezabýval), přičemž práci pro soukromý subjekt vykonávanou dobrovolně za odměnu a za relativně stejných podmínek jako je konána v pracovním poměru považoval toliko za nápravněvýchovnou činnost, nezvolil z nabízejících se interpretačních alternativ tu přiléhavější, ústavně konformní a odpovídající i mezinárodněprávním závazkům státu. Nejvyšší správní soud proto shledal, že kasační stížnost je důvodná, a proto napadený rozsudek městského soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení (§ 110 odst. 1 s. ř. s.).

Městský soud je vázán právním názorem, který byl v tomto rozsudku vysloven (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Dobu, po kterou byl stěžovatel ve výkonu trestu odnětí svobody zařazen k výkonu prací u subjektu, jehož zřizovatelem nebo většinovým vlastníkem nebyl stát, tuto práci vykonával, byl za ni odměňován a byl poplatníkem příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, je třeba považovat za dobu zaměstnání (§ 13 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) pro účely nároku na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání.

Obiter dictum Nejvyšší správní soud poznamenává, že stěžovatel se v petitu žaloby dožadoval přiznání hmotného zabezpečení od roku 2002, přičemž tato vada žaloby nebyla městským soudem odstraněna (což nepředstavovalo vadu řízení, která by sama o sobě mohla mít vliv na zákonnost napadeného rozsudku); předmětem přezkumu stěžovatel učinil pouze rozhodnutí žalovaného z 20. 5. 2004, v němž se sice žalovaný v rámci odvolacího řízení vůči rozhodnutí Úřadu práce v Mělníku ze dne 12. 1. 2004 vyjádřil i ke správnosti předchozích zamítavých rozhodnutí o nároku na hmotné zabezpečení, o žádosti stěžovatele o doplacení neprávem odepřených dávek ze dne 12. 1. 2004 však úřad práce vůbec nerozhodl. V odvolacím řízení správním tedy mohl žalovaný přezkoumávat pouze napadené rozhodnutí orgánu I. stupně ze dne 12. 1. 2004, tedy nepřiznání hmotného zabezpečení od 1. 1. 2004.

Žalovaný bude v dalším řízení muset vyřešit i otázku aplikace hmotněprávních ustanovení o hmotném zajištění uchazeče o zaměstnání poté, co byl zákon o zaměstnanosti zákonem č. 435/2004 Sb. zrušen, a nedisponuje žádným přechodným ustanovením pro posuzování nároků na hmotné zabezpečení za dobu před jeho účinností včetně prekluzivních lhůt. Tento právní aspekt věci nemohl Nejvyšší správní soud předjímat, neboť posuzuje věc obdobně jako městský soud podle právního stavu, který tu byl v době vydání napadeného správního aktu.

Nejvyšší správní soud mimo právní rámec odůvodnění rovněž shledal, že zákonodárce v novém zákoně o zaměstnanosti č. 435/2004 Sb. pro situaci, která byla předmětem právního posouzení v této věci, přijal úpravu (§ 39 odst. 1), jež konvenuje zde vyslovenému právnímu názoru.

Městský soud v Praze v dalším řízení rozhodne i o nákladech řízení o kasační stížnosti.

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

V Brně dne 16. listopadu 2005

JUDr. Milada Tomková

předsedkyně senátu