



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Sylvy Šiškeové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **Ing. J. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2019, č. j. MPSV-2019/171802-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2020, č. j. 16 Ad 105/2019 - 36,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2020, č. j. 16 Ad 105/2019 - 36, **se zrušuje.**
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 11. 2019, č. j. MPSV-2019/171802-421/1, **se zrušuje** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení o žalobě ve výši 3078 Kč, a to do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.
- IV. Žalobci **se nepřiznává** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- V. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladu řízení o žalobě ani o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a řízení před krajským soudem

[1] Rozhodnutím uvedeným v záhlaví tohoto rozsudku žalovaný zčásti změnil a zčásti potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech (dále jen „úřad práce“) ze dne 19. 6. 2019, č. j. KVA-1448/2019-C; provedená změna se týkala formulace výroku rozhodnutí. Žalobce byl ode dne 1. 1. 2019 podle § 30 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti podle § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobce totiž v žádosti o zprostředkování zaměstnání neuvedl, že je likvidátorem společnosti BOCHPOL a.s. „v likvidaci“ (dále jen „BOCHPOL a.s.“). Skutečnost, že žalobce je veden v obchodním rejstříku jako likvidátor a neprokázal, že tuto činnost nevykonává, žalovaný posoudil jako překážku vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání podle § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti.

[2] Žalobce se proti rozhodnutí žalovaného bránil žalobou u Krajského soudu v Plzni (dále jen „krajský soud“), který napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Krajský soud posuzoval, zda osoba zapsaná v obchodním rejstříku jako likvidátor může být uchazečem o zaměstnání. Odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2010, č. j. 4 Ads 95/2009 - 99, a dovodil, že úmyslem zákonodárce v § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti bylo oddělit od sebe situace, kdy likvidátor vykonává svou činnost, a lze tedy předpokládat, že za ni pobírá odměnu, od situace, kdy fyzická osoba sice formálně likvidátorem je, avšak tuto činnost nevykonává. Krajský soud dovodil, že fyzická osoba, která činnost likvidátora fakticky nevykonává, může být uchazečem o zaměstnání a zapsána do evidence uchazečů o zaměstnání, i když je formálně vedena jako likvidátor v obchodním rejstříku. Výklad žalovaného by byl v rozporu se systematikou zákona i úmyslem zákonodárce.

[3] Krajský soud zrušil rozhodnutí žalovaného pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a pro nedostatečné zjištění skutkového stavu. Žalovanému uložil, aby v dalším řízení v součinnosti s žalobcem doplnil dokazování ohledně faktického výkonu činnosti likvidátora v rozhodném období včetně zjištění, zda byl žalobce za tuto činnost odměňován a zda po odvolání žalobce z funkce ředitele Statku Bochovo, státní podnik, bylo jeho povinností zajistit změnu v obchodním rejstříku. Rovněž žalovanému uložil zabývat se obsahem e-mailové zprávy týkající se komunikace žalobce s rejstříkovým soudem.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobce

[4] Žalovaný (dále též „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Stěžovatel namítl, že žalobce v žádosti o zprostředkování zaměstnání čestně uvedl, že není likvidátorem. Z výpisu z obchodního rejstříku pak stěžovatel zjistil, že žalobce

pokračování

je likvidátorem společnosti BOCHPOL a.s. „v likvidaci“ (dále jen „BOCHPOL a.s.“). V době podání žádosti o zprostředkování zaměstnání byl tedy žalobce likvidátorem a nedoložil, že mu tato funkce zanikla. Žalobce namítal, že byl dne 30. 4. 1996 odvolán z funkce ředitele Statku Bochova a že předal veškerou agendu řediteli Statku Toužim. To však podle stěžovatele nezbavovalo žalobce povinnosti činit kroky k likvidaci společnosti BOCHPOL a.s. a povinností plynoucích z funkce likvidátora jej nezbavuje ani dlouholetá nečinnost této společnosti. Pokud tedy nebyl prokázán nebo uveden důvod, proč nemohl žalobce vykonávat činnost likvidátora, není podle stěžovatele sporu o tom, že svou funkci vykonává a nelze jej zařadit do evidence uchazečů o zaměstnání.

[6] Stěžovatel uvedl, že e-mailovou zprávou, na kterou odkazoval krajský soud, se zabýval na straně 8 svého rozhodnutí. Předmětná e-mailová korespondence byla navíc vedena více než 5 měsíců po podání žádosti o zprostředkování zaměstnání, a nemůže tedy na věci nic změnit. Stěžovatel zjistil z obchodního rejstříku, že v letech 1993 až 2019 nebyl podán návrh na likvidaci společnosti. Nebylo současně prokázáno, že by žalobce nemohl svou funkci vykonávat. Podle stěžovatele zákon o zaměstnanosti nespojuje výkon funkce likvidátora s odměňováním; v tom se liší od formulace v § 25 odst. 1 písm. c), d), e) a f) zákona o zaměstnanosti.

[7] Žalobce ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítl argumentaci stěžovatele. Uvedl, že se společností BOCHPOL a.s. nemá od svého odvolání v roce 1996 nic společného. Svého nástupce Ing. V. V. marně žádal o řešení likvidace a svého výmazu z obchodního rejstříku, neboť sám k tomu neměl kompetenci. V každém případě od roku 1996 nevykonával pro společnost BOCHPOL a.s. žádnou aktivitu, tedy ani činnost likvidátora.

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 je tedy projednatelná.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Podle § 30 odst. 1 písm. b) bodu 2 zákona o zaměstnanosti úřad práce vyřadí uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, pokud bez vážných důvodů ve lhůtě podle § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti neoznámí úřadu práce osobně nebo písemně další skutečnosti, které mají vliv na zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání.

[11] Podle § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti skutečnosti rozhodné pro zařazení nebo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání osvědčuje uchazeč o zaměstnání krajské pobočce Úřadu práce; změny těchto skutečností je uchazeč o zaměstnání povinen osobně nebo písemně oznámit nejpozději do 8 kalendářních dnů.

[12] Z § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti plyne, že uchazečem o zaměstnání může být pouze fyzická osoba, která má na území České republiky bydliště a která není nuceným správcem nebo správcem podle zvláštního právního předpisu, prokuristou nebo likvidátorem podle zvláštního právního předpisu, a to v době, kdy tuto činnost vykonává.

[13] Citovaná ustanovení je třeba vyložit tak, že k vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence z důvodu nesplnění informační povinnosti může dojít tehdy, pokud informace, kterou uchazeč úřadu práce takto neuvede, je překážkou jeho vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání. Proto se Nejvyšší správní soud zabýval otázkou, zda skutečnost, že žalobce byl ke dni podání žádosti o zprostředkování zaměstnání veden v obchodním rejstříku jako likvidátor akciové společnosti, sama o sobě vylučuje, aby byl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání.

[14] Nejvyšší správní soud odkazuje jednak na již citovaný rozsudek č. j. 4 Ads 95/2009 - 99, který se výkladu § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti věnoval velice podrobně. Dále soud při posouzení věci vycházel i z rozsudku ze dne 18. 12. 2019, č. j. 8 Ads 203/2018 - 34, který se zabýval případem velmi podobným zde souzené věci. V něm mimo jiné uvedl, že „*ustanovení § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti rozlišuje dvě skupiny případů – podmínek, které musí splnit fyzická osoba, aby se stala (mohla vůbec stát) uchazečem o zaměstnání. První skupina podmínek postačí sama o sobě k tomu, aby fyzická osoba nemohla být uchazečem o zaměstnání, aniž by bylo nutné, aby přistoupily další okolnosti. Druhá skupina podmínek naopak předpokládá, že samotný výkon určité funkce a s tím spojený výkon činnosti nepředstavuje sám o sobě důvod, pro který nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání. U těchto vybraných činností pak musí přistoupit další zákonem předvídaná podmínka, aby mohla být fyzická osoba vyloučena z okruhu uchazečů o zaměstnání.*“

[15] Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku dále konstatoval, že je patrné, že „*zákonodárce zamýšlel odlišit situace, kdy již pro samotné zastávání určité funkce nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání, od situace, kdy samotné zastávání určité funkce nepředstavuje samo o sobě důvod, pro který nemůže být fyzická osoba uchazečem o zaměstnání; k tomu, aby osoba zastávající funkci a vykonávající s touto funkcí související činnost nemohla být uchazečem o zaměstnání, musí tedy přistoupit ještě další zákonem předvídaná podmínka, kterou představuje faktický výkon této činnosti. Právě do této skupiny spadá též ustanovení § 25 odst. 1 písm. o) zákona o zaměstnanosti. Je totiž nutné odlišit, zda je fyzická osoba likvidátorem (resp. nuceným správcem) a činnost likvidátora vykonává, od situace, kdy fyzická osoba sice likvidátorem v právním slova smyslu je, avšak činnost likvidátora fakticky nevykonává. Podmínky pro zařazení do evidence uchazečů splní i fyzická osoba, která je sice likvidátorem, avšak tuto činnost nevykonává.*“

[16] V dané věci byl žalobce v den podání žádosti o zprostředkování zaměstnání zapsán v obchodním rejstříku jako likvidátor společnosti BOCHPOL a.s.; ostatně tento stav trvá i ke dni rozhodnutí Nejvyššího správního soudu. V průběhu řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání žalobce obsáhle popsal, že v letech 1992 až 1996 působil na pozici ředitele státního podniku Statek Bochov. Z titulu ředitele statku žalobce figuroval ve společnosti BOCHPOL a.s., která již v té době nevyvíjela žádné aktivity a měla být zrušena. Žalobce byl tehdy zapsán do obchodního rejstříku jako její likvidátor; zřejmě to bylo z popudu Ministerstva zemědělství. V roce 1996 byl žalobce odvolán z pozice ředitele

pokračování

Statku Bochov. K tomu žalobce doložil listinu, kterou ho ministr zemědělství z funkce odvolal, a výstupní list. Poté několikrát žádal Ministerstvo zemědělství jako zřizovatele, případně nástupnickou organizaci Statku Bochov, kterou byl Statek Toužim, o změnu zápisu v obchodním rejstříku, k čemuž však nedošlo. Po svém odvolání z funkce ředitele Statku Bochov již žalobce pro tento subjekt ani pro společnost BOCHPOL a.s. nevykonával žádnou činnost, ani nepobíral odměny.

[17] Jak uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 Ads 203/2018 - 34, „účelem právní úpravy zařazení (resp. nezařazení) uchazeče do evidence uchazečů o zaměstnání není automaticky vyloučit ty osoby, které zastávají určitou funkci; účelem je naopak vyloučit ty osoby, které mají z této funkce příjmy, nebo by je mít měly. Zákonodárce tak v citovaných ustanoveních zákona o zaměstnanosti klade důraz na odměňování za vykonanou činnost (práci), neboť základním smyslem státní politiky zaměstnanosti je poskytovat pomoc a materiální podporu uchazečům o zaměstnání, přičemž ze samotné povahy věci plyne, že ten, kdo hledá zaměstnání, nemívá příjmy z výdělečné činnosti. Nastane-li tak situace, kdy je likvidátorem společnosti jmenována osoba, která za tuto funkci nemá možnost pobírat jakoukoliv odměnu, neboť společnost je již bez majetku a fakticky nefunguje, pak nelze akceptovat, aby byla taková osoba touto skutečností znevýhodněna oproti jiným uchazečům o zaměstnání. Pokud totiž skutečně z funkce likvidátora žádný příjem nemá, nelze tuto funkci považovat za funkci obdobnou zaměstnání v pracovněprávním vztahu (resp. služebním poměru), jejíž existence by zapsání do evidence uchazečů o zaměstnání bránila.“

[18] V souladu s čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod má každý právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací. Pokud občan nemůže toto právo bez své viny vykonávat, stát jej v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje. V každém projednávaném případě je tedy nutné odlišit situace, kdy uchazeč o zaměstnání činnost likvidátora skutečně vykonává a lze předpokládat, že je za tuto činnost odměňován, od situací, kdy je uchazeč sice likvidátorem, ale činnost likvidátora fakticky nemůže vykonávat, případně ji v jistém rozsahu vykonává, ale není reálné, aby za tuto činnost pobíral odměnu (srov. rozsudek č. j. 8 Ads 203/2018 - 34).

[19] V nyní posuzované věci byl žalobce ke dni žádosti o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání zapsán v obchodním rejstříku jako likvidátor společnosti BOCHPOL a.s. Poslední kontakt s tímto subjektem žalobce datoval do roku 1996. Za takové situace nebylo podle Nejvyššího správního soudu možné dovodit, že by pouhý zápis žalobce jako likvidátora sám o sobě postačoval k jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. Po zahájení řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání žalobce poskytl úřadu práce podrobný popis svého působení ve Statku Bochov, potažmo ve společnosti BOCHPOL a.s. Z obchodního rejstříku plyne, že společnost BOCHPOL a.s. je dlouhodobě zcela nečinná. Nejvyšší správní soud je přesvědčen, že stěžovatel mohl mít v době svého rozhodování dostatek podkladů pro to, aby žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání nevyřadil. Nejvyššímu správnímu soudu není známo, jakým způsobem by měl žalobce poskytnout další důkazy k neexistující skutečnosti - k tomu, že určitou činnost nevykonává.

[20] Nejvyšší správní soud doplňuje, že pokud žalobce funkci likvidátora v rozhodnou dobu nevykonával, nebylo již pro posouzení věci podstatné, kdy a jakým způsobem mohl žalobce dosáhnout výmazu údaje o tom, že je likvidátorem společnosti BOCHPOL a.s. z obchodního rejstříku či zda pro výmaz udělal vše, co bylo možné, zda byl v minulosti za výkon funkce odměňován apod. Pokud v rozhodnou dobu funkci likvidátora fakticky nevykonával, splňoval tuto podmínku pro zápis do evidence uchazečů o zaměstnání a správní orgány nemusejí v tomto ohledu činit další dokazování.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že v dané věci nebyla splněna zákonná podmínka pro vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání. Žalobce se nemohl dopustit porušení povinnosti podle § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, neboť skutečnost, kterou úřadu práce včas nesdělil, není překážkou zápisu v evidenci uchazečů o zaměstnání, a nemohla mu tedy přivodit tak závažný následek, jakým je vyřazení z této evidence.

[22] Krajský soud správně konstatoval, že překážkou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání není skutečnost, že žadatel je formálně veden v obchodním rejstříku jako likvidátor, pokud tuto funkci fakticky nevykonává. Následně však zrušil rozhodnutí stěžovatele pro nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a nedostatečně zjištěný skutkový stav; zavázal přitom stěžovatele povinností doplnit dokazování a poté ve věci znovu rozhodnout. Žalobci uložil krajský soud povinnost poskytovat správním orgánům součinnost.

[23] Takový postup je však podle Nejvyššího správního soudu za dané procesní situace i za výše popsaného právního náhledu na věc již nadbytečný a nevhodný. Krajský soud měl s oporou o judikaturu Nejvyššího správního soudu, kterou v rozsudku správně citoval, zrušit rozhodnutí stěžovatele pro nezákonnost. Stěžovatel v řízení získal dostatečný obraz o skutkovém stavu nezbytném pro rozhodnutí ve věci. Oproti výpisu z obchodního rejstříku, podle něhož je žalobce likvidátorem společnosti BOCHPOL a.s., stojí žalobcem podaný ucelený popis skutkového děje, z něhož vyplývá, že dotčená společnost je již řadu let nekontaktní, bez fungujícího statutárního orgánu a žalobce k ní nemá žádnou vazbu. Nečinnost dané společnosti je patrná i z obchodního rejstříku, podle něhož společnost dlouhodobě neplní ani své základní povinnosti spočívající v zakládání listin do obchodního rejstříku; je zjevně nefunkční. Za tohoto stavu by bylo nadbytečné, pokud by měl stěžovatel v této věci přistoupit k dalšímu šetření, ostatně si lze stěží představit, jakým jiným způsobem by mohl žalobce dokázat, že činnost likvidátora pro danou společnost nevykonává.

[24] Krajský soud sice správně zrušil rozhodnutí stěžovatele, učinil tak však z nesprávného důvodu. Kasační stížnost přitom nelze zamítnout jen proto, že zrušující výrok rozsudku byl správný, bez ohledu na jeho oporu v odůvodnění (usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 - 75, č. 1865/2009 Sb. NSS). Nejvyšší správní soud současně nemůže právní hodnocení krajského soudu korigovat v odůvodnění tohoto rozsudku, neboť důvody napadeného rozsudku v převažující míře neobstojí. Jinak řečeno, jednalo by se o nepřipustně rozsáhlou změnu závazného právního názoru pro správní orgán. Proto Nejvyšší správní soud přistoupil ke zrušení rozsudku krajského soudu i ke zrušení rozhodnutí stěžovatele, a to

pokračování

pro jejich nezákonnost. Stěžovatel bude v dalším řízení vycházet z toho, že žalobce, byť v rozhodné době vedený v obchodním rejstříku jako likvidátor společnosti BOCHPOL a.s., tuto činnost v době, kdy požádal o zápis do evidence uchazečů o zaměstnání, nevykonával. Tento skutkový stav stěžovatel posoudí v souladu s judikaturou Nejvyššího správního soudu citovanou v tomto rozsudku a ve věci znovu rozhodne.

IV. Závěr a náklady řízení

[25] Nejvyšší správní soud tedy se shora uvedených důvodů napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil. S ohledem na důvody zrušení rozsudku přistoupil podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 1 s. ř. s. také ke zrušení žalobou napadeného rozhodnutí stěžovatele. Podle § 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s. ve spojení s § 78 odst. 4 s. ř. s. pak vrátil věc stěžovateli k dalšímu řízení; ten bude v dalším řízení vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu (§ 78 odst. 5 ve spojení s § 120 s. ř. s.).

[26] Nejvyšší správní soud zrušil rozsudek krajského soudu, a proto je povinen rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti také o nákladech řízení, které předcházelo zrušenému rozsudku krajského soudu (§ 110 odst. 3 věta druhá s. ř. s.).

[27] Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 věty první ve spojení s § 120 s. ř. s. Protože žalobce měl v řízení o kasační stížnosti i v řízení o žalobě úspěch, má právo na náhradu nákladů těchto řízení.

[28] V řízení o žalobě vznikly žalobci náklady řízení zaplacením soudního poplatku ve výši 3000 Kč a dále zaplacením poštovného ve výši 78 Kč. Náhrada nákladů řízení o žalobě tak činí celkem 3078 Kč.

[29] V řízení o kasační stížnosti nevznikly žalobci žádné náklady řízení, a proto, ačkoliv byl úspěšný, mu Nejvyšší správní soud náhradu nákladů řízení nepřiznal.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 23. března 2021

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu