



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: **J. Č.**, zast. Mgr. Dagmar Dřímálovou, advokátkou, se sídlem Muchova 9/223, Praha 6, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2007, č. j. 4 Cad 13/2007 – 41,

**t a k t o :**

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2007, č. j. 4 Cad 13/2007 – 41, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

Rozhodnutím žalovaného ze dne 6. 12. 2006, č. j. 2006/54830-442, bylo zamítnuto odvolání žalobce a potvrzeno rozhodnutí Úřadu práce v Mostě (dále též „správní orgán prvního stupně“), ze dne 23. 8. 2006, č. j. MOA-5248/2006-M-05-A, ve znění opravného usnesení ze dne 31. 8. 2006, č. j. MOA-28496/2006-M-05-A. Správní orgán prvního stupně uvedeným rozhodnutím nezařadil žalobce podle § 24 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti do evidence uchazečů o zaměstnání od 6. 8. 2006. Poukázal přitom na ustanovení § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a svůj závěr o tom, že žalobce nespĺňuje podmínky stanovené zákonem pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání odůvodnil tím, že důkazními listinami předloženými žalobcem nebyl prokázán jeho trvalý nebo přechodný pobyt na území České republiky a že bylo zjištěno, že žalobce je žadatelem o udělení azylu.

Žalovaný dospěl k závěru, že správní orgán prvního stupně postupoval správně – v souladu se zákonem, pokud nezařadil žalobce do evidence uchazečů o zaměstnání, nicméně mu vytkl, že k tomuto závěru dospěl z nesprávných důvodů. Žalovaný se totiž ztotožnil se žalobcem potud, že se na něj nevztahuje zákon o pobytu cizinců, ale zákon č. 325/1999 Sb., o azylu. Žalovaný vyslovil přesvědčení, že žalobce jako žadatel o udělení azylu, který nemá trvalý pobyt na

území ČR, nemohl být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, neboť jej nelze považovat ani za rodinného příslušníka občana členského státu Evropské unie ve smyslu zákona o zaměstnanosti. Dále konstatoval, že v případě cizinců, kteří jsou občané členského státu EU či jejich rodinnými příslušníky, postačí, mají-li v České republice přechodný pobyt, či místo, kde se obvykle zdržují. Ustanovení § 3 odst. 2 a § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti se však vztahují jen na rodinné příslušníky osob, které jsou občany jiných členských států EU než Česká republika. V případě rodinného příslušníka občana ČR se vyžaduje existence trvalého pobytu v souladu s § 5 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti. Do evidence uchazečů o zaměstnání tedy podle žalovaného nemůže být zařazen cizinec, který je rodinným příslušníkem občana ČR, nemá-li tu trvalý pobyt. V takovém případě se nejedná o diskriminaci ve smyslu § 4 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, podle kterého jsou účastníci právních vztahů podle § 3 odst. 1 písm. a), c) a d) téhož zákona povinni zajišťovat rovné zacházení se všemi fyzickými osobami uplatňujícími právo na zaměstnání; za nerovné zacházení se nepovažuje rozlišování, které stanoví tento zákon nebo zvláštní právní předpis. Rovněž čl. 26 Listiny základních práv a svobod předpokládá možnost zakotvení odlišné právní úpravy pro cizince. Žalovaný dovedl, že na posuzovaný případ nelze aplikovat právní předpisy Evropských společenství. Směrnice Rady č. 68/630/EHS, na kterou žalobce odkázal, totiž byla zrušena směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, která se podle svého čl. 3 vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují. Nevztahuje se tedy na osoby, které pobývají, včetně svých rodinných příslušníků, na území státu, jehož jsou občany. Přístup k zaměstnání je upraven Nařízením Rady č. 1612/68/EHS, které ovšem upravuje přístup k zaměstnání státních příslušníků členských států EU a to opět pouze za situace, kdy migrují do jiného členského státu, než jehož jsou občany. Na základě uvedených skutečností žalovaný uzavřel, že žalobce nemohl být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání, protože nemá na území ČR trvalý pobyt a nesplnil tak zákonnou podmínku pro zařazení do této evidence uvedenou v ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti ve spojení s § 5 písm. b) bod 3 téhož zákona.

Proti rozhodnutí žalovaného podal žalobce včas žalobu, ve které namítal, že ze strany žalovaného došlo k příliš zužujícímu výkladu ustanovení § 3 odst. 2 a § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti, v důsledku čehož došlo k diskriminaci žalobce a jeho rodiny ve smyslu čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“) ve srovnání s jinými rodinami občanů členských států EU. Podle výkladu žalovaného by žalobci k zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání stačovalo, aby jeho manželka byla občanka jiného státu EU, než Česká republika, což považuje za absurdní, protože má za to, že postavení českých rodin na území ČR nesmí být horší než postavení cizozemských rodin; přinejmenším už proto, že cílem každého státu je postarat se předně o vlastní občany a jejich rodiny a až poté následuje péče o rodiny cizích státních příslušníků. Závěr žalovaného o tom, že rodinný příslušník občana jiného členského státu EU má na území ČR větší práva, možnosti a nároky než rodinný příslušník občana ČR je podle žalobce absurdní také proto, že ve smyslu čl. 14 Úmluvy musí mít rodinní příslušníci občanů všech členských států EU stejná práva na celém území EU, pokud zvláštní mezinárodní smlouva nestanoví jinak. Z toho pak podle žalobce vyplývá, že pokud se na úřadu práce v ČR může zaevidovat rodinný příslušník jiného členského státu EU, tak toto právo nesmí být odepřeno rodinnému příslušníku občana ČR (který je mimo jiné rovněž občanem EU), a to bez ohledu na znění § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Žalobce poukázal také na § 15a odst. 4 písm. b) zákona o pobytu cizinců, podle kterého se ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropská unie obdobně vztahují i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana ČR a konstatoval, že pokud právní předpisy platného právního řádu ČR na sebe navazují a vzájemně se doplňují a jeden z nich výslovně stanoví, že ustanovení o rodinných příslušnících občanů Evropské unie se vztahují rovněž na rodinné příslušníky státních občanů ČR, tak stejný vztah k těmto osobám musí dodržovat i ostatní instituce a úřady

v jiných řízeních. Způsob, jakým žalovaný vyložil ustanovení § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti nepovažovuje žalobce za správný rovněž z toho důvodu, že slovo „jiného“ členského státu se vztahuje pouze na občany EU, nikoliv na jejich rodinné příslušníky. Žalobce dospěl k závěru, že i když lze předpokládat správnost výkladu § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti provedeného žalovaným, tak je evidentní, že v předmětné věci došlo ke kolizi právních norem, a to zákona o zaměstnanosti na straně jedné a Úmluvy (čl. 14), případně řady jiných právních předpisů mezinárodní úrovně, jež není třeba jmenovat, na straně druhé. Podle žalobce je i s ohledem na náleze ze dne 15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02, (ve kterém Ústavní soud vyslovil, že dojde-li ke kolizi dvou právních norem, z nichž jedna právo chrání a druhá právo ohrožuje, je vždy namíste použití té z nich, která právo chrání) zřejmé, že pokud striktním výkladem zákona žalovaným, dochází k diskriminaci žalobce a jeho rodiny, tak je na místě použít výklad poskytnutý žalobcem a vztáhnout ustanovení o rodinných příslušnících občanů EU rovněž na rodinné příslušníky českých občanů, neboť i jejich rodinní příslušníci jsou bez jakýchkoliv pochyb rodinnými příslušníky občanů EU. S ohledem na výše uvedené žalobce navrhl, aby Městský soud v Praze rozhodnutí žalovaného pro nezákonnost zrušil, věc mu vrátil k dalšímu řízení a uložil žalovanému uhradit žalobci náklady řízení.

Žalovaný ve vyjádření k žalobě zopakoval argumentaci uvedenou v odůvodnění napadeného rozhodnutí, na základě které dospěl k závěru, že žalobce nelze zařadit do evidence uchazečů o zaměstnání a že na posuzovanou věc nelze aplikovat právní předpisy Evropského společenství. Konstatoval, že Úmluva se nevztahuje na právo na přiměřené hmotné zajištění ve smyslu čl. 26 Listiny základních práv a svobod, jakožto sociální právo, a proto není možné se dovolávat ochrany ve smyslu čl. 14 této Úmluvy, protože zákaz diskriminace dle tohoto článku se vztahuje pouze na užívání práv a svobod přiznaných touto Úmluvou. Nemohlo tedy dojít ke kolizi § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti a čl. 14 Úmluvy jak dovozuje žalobce. Navrhl, aby městský soud žalobu zamítl a nepřiznal žalobci náhradu nákladů řízení.

Žalobce v replice k vyjádření žalovaného znovu upozornil na skutečnost, že je rodinným příslušníkem občana členského státu EU a uvedl, že tato skutečnost byla před správními orgány obou stupňů bezpečně a spolehlivě prokázána a žádný z nich to ani nepopírá. Žalobce se domnívá, že jeho postavení je srovnatelné s postavením jakýchkoliv jiných rodinných příslušníků občanů členských států EU, ale také rodinných příslušníků občanů ČR a proto zacházení s ním nemůže být odlišné od zacházení s jinými rodinnými příslušníky občanů členských států EU. Na území ČR je žalobce hlášen k přechodnému pobytu, což je pro něj, (jako pro rodinného příslušníka občana členského státu EU) podle jeho názoru rozhodujícím a dostačujícím důvodem k evidenci na úřadu práce. Z toho pak vyplývá, že tvrzení žalovaného o tom, že žalobce pro účely evidence na úřadu práce nesmí být žadatelem o azyl nemůže obstát. Ať už žalobce pobývá na území ČR v rámci jakéhokoliv právního předpisu, nemá to vliv na jeho práva plynoucí z postavení rodinného příslušníka občana členského státu EU. Zákon skutečně může pro cizince stanovit odchylnou právní úpravu při uplatnění na trhu práce v ČR, avšak pouze ve srovnání s vlastními občany, tj. odchýlně od práv zaručených státním občanům ČR, a rovněž pro každou kategorii cizinců, nikoliv však postupovat jinak vůči cizinci ve srovnání s ostatními cizinci patřícími k téže kategorii. Z toho pak vyplývá, že i když žalobci mohou být při uplatnění na trhu práce poskytnuta práva odlišná od práv vlastních občanů ČR, nesmí se tato práva lišit od práv, jež mají ostatní rodinní příslušníci občanů členských států EU a pokud přece k tomu dochází, jedná se o diskriminaci ve smyslu čl. 3 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Článek 14 Úmluvy se na práva uvedená v Listině základních práv a svobod vztahuje, protože tato práva jsou rovněž základními právy, při jejichž výkonu je zakázáno rozdílné zacházení ve srovnatelných situacích. Stejně jako v žalobě poukázal žalobce na to, že při výkladu zákona o zaměstnanosti zastávaného žalovaným dochází k znevýhodnění rodin občanů České republiky ve srovnání s rodinami občanů jiných členských států EU. Žalobce navrhl, aby městský

soud v Praze rozhodnutí žalovaného zrušil, uložil mu povinnost zaevidovat jej na Úřadu práce v Mostě jako uchazeče o zaměstnání a uhradit veškeré náhrady soudního řízení. Dále navrhl, aby městský soud v Praze podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, resp. aby navrhl vyjmutí slova „jiného“ z tohoto ustanovení.

Městský soud v Praze (dále též „městský soud“) rozsudkem ze dne 28. 11. 2007, č. j. 4 Cad 13/2007 – 41, žalobu zamítl a rozhodl dále, že žádnému z účastníků se nepřiznává náhrada nákladů řízení. V odůvodnění rozsudku nejprve poukázal na znění § 5 písm. b) bod 2 a § 24 zákona o zaměstnanosti a konstatoval, že z žádosti žalobce o zprostředkování zaměstnání je zřejmé, že žalobce je manžel občanky ČR, státní příslušník Ruské federace a jako žadatel o azyl nemá na adrese, na které se zdržuje trvalé bydliště. Námitku žalobce, že je manželem občanky ČR, tedy manželem státního příslušníka členského státu EU neshledal městský soud důvodnou, s ohledem na § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle kterého státní příslušník jiného členského státu EU a jeho rodinný příslušník mají stejné právní postavení v právních vztazích upravených tímto zákonem jako občan ČR, pokud tento zákon nestanoví jinak. Z tohoto ustanovení lze podle městského soudu dovodit, že se občanem EU rozumí státní příslušník jiného členského státu EU, nikoliv občan ČR, a na žalobce se tak vztahuje ustanovení § 5 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti, neboť je cizincem, který není občanem EU ani jeho rodinným příslušníkem, takže je třeba, aby měl adresu místa trvalého pobytu na území ČR. Žalobce však tuto podmínku nesplnil a správní orgány tudíž rozhodly v souladu se zákonem. Městský soud neshledal důvodnou ani námitku žalobce ohledně jeho diskriminace, neboť ustanovení § 4 odst. 4 zákona o zaměstnanosti stanoví, že za diskriminaci se nepovažují zákonem stanovená opatření, jejichž cílem je předcházení nebo vyrovnání nevýhod, které vyplývají z příslušnosti fyzické osoby ke skupině vymezené některým z důvodů uvedených v odst. 2 téhož ustanovení, tj. v tomto případě národnost nebo státní občanství. Ohledně odkazu žalobce na Úmluvu, případně další mezinárodní smlouvy, se městský soud ztotožnil se závěrem žalovaného, že právní úprava zaměstnávání cizinců vychází z principů zakotvených v Listině základních práv a svobod, přičemž čl. 26 Listiny umožňuje zákonem stanovit (v oblasti tímto článkem upravené) odchylnou úpravu pro cizince. Takový postup proto nelze považovat za diskriminační. Na žalobce nelze vztáhnout směrnice ES, jelikož žalobce není občanem členského státu EU.

Proti tomuto rozsudku Městského soudu v Praze podal žalobce (dále jen „stěžovatel“) včas kasační stížnost, ve které stejně jako v předchozích podáních uvedl, že je rodinným příslušníkem občana členského státu EU ve smyslu čl. 17 Smlouvy o založení Evropského společenství, podle kterého jsou do kategorie občanů členských států EU zařazeni občané všech členských států EU, včetně státních občanů ČR, a to bez ohledu na stát EU v němž pobývají, tj. jsou považováni za občany členského státu EU i když pobývají na území vlastního státu. Jejich rodinní příslušníci jsou za této situace považováni za rodinné příslušníky občanů členského státu EU rovněž v každém státě EU, včetně vlastního státu občana EU, a z tohoto důvodu jsou každému z těchto rodinných příslušníků zaručena stejná práva, jako každému jinému v jejich postavení ve státě jejich pobytu. Z toho pak podle stěžovatele vyplývá, že pokud jsou občané jiných členských států EU oprávněni být zaevidováni na území ČR na úřadě práce, aniž by měli v ČR povolený trvalý pobyt, pak toto právo nesmí být upřeno ani rodinným příslušníkům těch občanů EU, kteří patří k rodinám občanů ČR a pokud k tomu přece jen dochází, pak se jedná o odlišné zacházení v rozporu s čl. 14 Úmluvy. Nesouhlasí se způsobem, jakým městský soud a žalovaný vyložili § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti, neboť občané ČR musí mít stejná práva jako občané jiných členských států EU a stejná práva musí mít i jejich rodinní příslušníci. Stěžovatel má za to, že i když z tohoto ustanovení zákona o zaměstnanosti jsou vyloučeni vlastní občané ČR, tak z něj není vyloučen žádný rodinný příslušník občana členského státu EU, včetně rodinných příslušníků občanů ČR. K tomu stěžovatel znovu odkázal na nález Ústavního soudu ČR ze dne

15. 4. 2003, sp. zn. I. ÚS 752/02. Konstatoval, že v ustanovení § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti neshledává žádné vysvětlení či náznak nutnosti zacházet na území ČR s rodinnými příslušníky občanů tohoto státu horším způsobem, než s rodinnými příslušníky občanů jiných členských států EU a tuto otázku přitom neosvětlil ani městský soud. Přístup ČR k rodinným příslušníkům vlastních občanů proto podle stěžovatele lze považovat za diskriminační ve smyslu čl. 14 Úmluvy. Stěžovatel považuje za nutnou legislativní úpravu § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti tak, aby se jeho působení vztahovalo na všechny rodinné příslušníky občanů EU pobývajících na území ČR, včetně rodinných příslušníků občanů ČR. Navrhoval, aby Nejvyšší správní soud rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2007, č. j. 4 Cad 13/2007 – 41, zrušil a věc tomuto soudu vrátil k dalšímu řízení. Navrhoval rovněž, aby Nejvyšší správní soud, pokud dojde k závěru, že postup správních orgánů a Městského soudu v Praze má oporu v § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti, řízení o kasační stížnosti přerušil a podal Ústavnímu soudu návrh na zrušení té části tohoto ustanovení (s ohledem na skutečnost, že § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti slovo „jiný“ neobsahuje, má stěžovatel na mysli ustanovení § 3 odst. 2 cit. zákona), která zhoršuje postavení rodinných příslušníků občanů ČR v pracovněprávních vztazích ve srovnání s rodinnými příslušníky ostatních členských států EU, a to vyjmutím slova „jiných“. v naposledy uvedeném ustanovení

Spolu s kasační stížností bylo městskému soudu doručeno také podání stěžovatele ze dne 15. 1. 2005, ke kterému přiložil Potvrzení a prohlášení o osobních, majetkových a výdělkových poměrech pro osvobození od soudních poplatků a pro ustanovení zástupce soudem a ve kterém požádal o ustanovení bezplatného zástupce z řad advokátů pro řízení o kasační stížnosti. Na základě tohoto podání městský soud usnesením ze dne 30. 1. 2008, č. j. 4 Cad 114/2006 – 63, stěžovateli pro řízení o kasační stížnosti ustanovil Mgr. Dagmar Dřímálovou, advokátku.

Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 2 a 3 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil ve své kasační stížnosti. Neshledal přitom vady podle § 109 odst. 3 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti, a které by jej opravňovaly se od uplatněného důvodu kasační stížnosti odchýlit. Po přezkoumání kasační stížnosti dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že je důvodná.

Z textu kasační stížnosti vyplývá, že ji stěžovatel podal z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

Podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. lze kasační stížnost podat pouze z důvodů tvrzené nezákonnosti spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení. Nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení spočívá v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikován nesprávný právní názor, popř. je sice aplikován správný právní názor, ale tento je nesprávně vyložen.

Z provedené rekapitulace vyplývá, že v posuzovaném případě se jedná především o posouzení právní otázky, zda lze stěžovatele zapsat do evidence uchazečů o zaměstnání na úřadu práce, přestože nemá v ČR bydliště (trvalý pobyt).

Pro správné rozhodnutí je třeba v dané věci vycházet z ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy ČR a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, že státní moc lze uplatňovat jen v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon. Stěžovatel dne 8. 8. 2006 v žádosti o zprostředkování zaměstnání podle § 26 odst. 1 zákona o zaměstnanosti mimo jiné uvedl, že je státním

příslušníkem Ruské federace, jeho manželka je česká státní občanka, a oba společně s dětmi bydlí v ČR na adrese Z. F., M.. Stěžovatel vyjádřil souhlas se zpracováním svých osobních údajů pro účely zprostředkování zaměstnání a pro poskytování dalších služeb podle zákona o zaměstnanosti.

Podle § 24 zákona o zaměstnanosti je uchazečem o zaměstnání fyzická osoba, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání úřad práce, v jehož správním obvodu má bydliště, a při splnění zákonem stanovených podmínek je úřadem práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání. Podle § 26 odst. 1 *se fyzická osoba zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání dnem podání písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání. Požádá-li fyzická osoba o zprostředkování zaměstnání nejpozději do 3 pracovních dnů po skončení zaměstnání nebo jiných činností, které jsou uvedeny v § 25 odst. 1, nebo činností, které jsou podle § 41 odst. 3 považovány za náhradní doby zaměstnání, zařadí se do evidence uchazečů o zaměstnání ode dne následujícího po skončení zaměstnání nebo těchto činností.* Podle odst. 3 téhož ustanovení, *nesplňuje-li fyzická osoba podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, vydá o tom úřad rozhodnutí.* Skutečnosti vylučující možnost, aby fyzická osoba byla uchazečem o zaměstnání jsou uvedeny v § 25 zákona o zaměstnanosti. Z obsahu správního spisu vyplývá, že stěžovatel se nenachází v postavení, které by bylo možno podřadit pod některou z funkcí či pracovněprávních vztahů uvedených v § 25 odst. 1 a 2 zákona o zaměstnanosti a není u něj dána ani překážka pro zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání uvedená v odstavci šestém tohoto ustanovení, neboť stěžovatel úřadu práce poskytl identifikační údaje a souhlas se zpracováním osobních údajů. V případě stěžovatele tedy není dána žádná ze skutečností uvedených v § 25 zákona o zaměstnanosti, která by bránila jeho zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání a lze tak uzavřít, že stěžovatel může být z hlediska § 25 zákona o zaměstnanosti uchazečem o zaměstnání a může být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání.

Zbylo tak posoudit, zda za situace, kdy stěžovatel požádal o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání úřad práce, v místě kde bydlí, bránila takovému zařazení skutečnost, že jako občan Ruské federace, žádající v ČR o azyl (mezinárodní ochranu) a mající za manželku občanku ČR, s níž a s jejich dětmi bydlí na adrese v ČR (v M.), nemůže být zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání jen proto, že zde není přihlášen k trvalému pobytu. Zákon č. 325/1999 Sb. o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu) v ustanovení § 77 počítá jen s místem hlášeného pobytu žadatele o udělení mezinárodní ochrany.

K závěru správních orgánů a také městského soudu, že pro zařazení stěžovatele do evidence uchazečů o zaměstnání je nutné, aby stěžovatel měl bydliště (trvalý pobyt na území ČR), konstatuje Nejvyšší správní soud následující: Podle § 3 odst. 1 zákona o zaměstnanosti jsou účastníky právních vztahů podle tohoto zákona a) Česká republika zastupovaná ministerstvem a úřady práce, b) fyzické osoby, které mají způsobilost být zaměstnancem; fyzickými osobami jsou státní občané ČR a za stejných podmínek cizinci, kteří splňují podmínky pro zaměstnávání stanovené tímto zákonem, c) zaměstnavatelé (za podmínek stanovených v tomto ustanovení), d) právnické a fyzické osoby a další subjekty podle zvláštních právních předpisů, vykonávající činnosti podle tohoto zákona. Podle druhého odstavce téhož ustanovení státní příslušník jiného členského státu Evropské unie (dále jen „občan Evropské unie“) a jeho rodinný příslušník, mají stejné postavení v právních vztazích upravených tímto zákonem jako občan České republiky, pokud tento nestanoví jinak. Na stěžovatele jako státního příslušníka Ruské federace a manžela české občanky se vztahuje § 3 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, podle kterého *rodinní příslušníci občana České republiky, kteří nejsou státními příslušníky České republiky ani jiného členského státu Evropské unie, mají v právních vztazích upravených tímto zákonem stejné právní postavení jako občan České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.* V § 3 odst. 2 zákon o zaměstnanosti definuje legislativní pojem

„občan Evropské unie”, pod který zařazuje státní příslušníky jiného členského státu Evropské unie (než ČR), když stanoví, že *státní příslušník jiného členského státu Evropské unie (dále jen "občan Evropské unie") a jeho rodinný příslušník mají stejné právní postavení v právních vztazích upravených tímto zákonem jako občan České republiky, pokud tento zákon nestanoví jinak.* Na toto ustanovení navazuje § 5 téhož zákona, který vymezuje některé zákonem užívané pojmy, pro daný případ jde o vymezení pojmu bydliště. Tím se pro účely zákona o zaměstnanosti rozumí 1) u státního občana České republiky adresa místa trvalého pobytu na území ČR, 2) u cizince, který je občanem Evropské unie, nebo jeho rodinným příslušníkem adresa trvalého nebo přechodného pobytu na území ČR, a pokud takový pobyt nemá, adresa místa, kde se na území ČR obvykle zdržuje, 3) u cizince, který není občanem Evropské unie nebo jeho rodinným příslušníkem, adresa místa trvalého pobytu na území ČR.

S ohledem na výše uvedené je zřejmé, že na stěžovatele se vztahuje § 5 písm. b) bod 3 zákona o zaměstnanosti, podle kterého *se u cizince, který není občanem EU nebo jeho rodinným příslušníkem, rozumí bydlištěm adresa místa trvalého pobytu na území České republiky.* Závěr žalovaného o tom, že ustanovení § 3 odst. 2 a § 5 písm. b) bod 2 zákona o zaměstnanosti se vztahují jen na rodinné příslušníky osob, které jsou občany jiných členských států EU (a na stěžovatele se tedy nevztahují) je tak sice správný, avšak jak bude uvedeno níže, žalovaný z něj vyvodil nesprávné závěry, a to bez ohledu na to, že legislativní pojem „občan Evropské unie”, užívaný jen pro účely tohoto zákona je nepřesný a zavádějící, jak bude uvedeno dále.

Stěžovatel, který je fyzickou osobou, požádal Úřad práce v Mostě, v jehož správním obvodu má hlášený pobyt, o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž nebylo zjištěno, že by u stěžovatele byl dán některý z důvodů pro nezařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, jež jsou uvedeny v § 25 zákona o zaměstnanosti; nic tedy nebránilo tomu – posuzováno z hlediska tohoto ustanovení, aby stěžovatel byl zapsán do evidence uchazečů o zaměstnání. Okolnost, že stěžovatel nemá bydliště (trvalý pobyt) ve smyslu § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti na území ČR, nemůže mít vliv na posouzení věci, neboť z žádného ustanovení zákona o zaměstnanosti nevyplývá nutnost splnění této podmínky. Ustanovení § 24 zákona o zaměstnanosti definuje uchazeče o zaměstnání jako fyzickou osobu, která osobně požádá o zprostředkování vhodného zaměstnání úřad práce, v jehož správním obvodu má bydliště, a při splnění zákonných podmínek je úřadem práce zařazena do evidence uchazečů o zaměstnání. Je zřejmé, že zákon rozlišuje mezi zákonnými podmínkami, pro zařazení do evidence vážícími se k osobě žadatele o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, přičemž mezi ně (ve smyslu § 25 zákona) rozhodně nepatří bydliště žadatele. Pojem „bydliště” uvedený v § 24 zákona o zaměstnanosti se váže k pojmu úřad práce a je zde pouhým kritériem pro určení místní příslušnosti toho kterého úřadu. Nelze dovozovat, že pokud fyzická osoba bydliště (zde v podobě trvalého pobytu) ve smyslu § 5 písm. b) zákona o zaměstnanosti nemá, nesplňuje podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Bydliště fyzické osoby je v § 24 cit. zákona uvedeno jako kritérium místní příslušnosti také proto, aby fyzické osobě jako uchazeči o zaměstnání bylo zjevné, na který úřad práce se má obrátit. Lze totiž předpokládat, že ve většině případů, by při poskytování pomoci fyzické osobě v nezaměstnanosti a při hledání práce měl být činný úřad práce, který se nachází v místě bydliště fyzické osoby (v místě kde se obvykle zdržuje, za které je třeba pokládat místo hlášeného pobytu § 77 zákona o azylu), neboť lidé se většinou snaží najít práci co nejbližší svému bydlišti, protože je to pro ně výhodné (už jenom s ohledem na efektivní využití času a z toho pramenící časové úspory). Výše uvedený názor ostatně potvrzuje také důvodová zpráva k zákonu o zaměstnanosti, která k jeho § 5 uvádí: *„Bydliště je definováno pro účely tohoto zákona jak pro občana ČR, tak pro cizince, neboť od místa bydliště fyzické osoby se v tomto zákoně odvozuje místní příslušnost úřadu práce pro účely zprostředkování zaměstnání, popř. další služby úřadu práce”.* Lze poukázat rovněž na důvodovou zprávu k § 24 zákona o zaměstnanosti: *„Z hlediska potřeb fyzické osoby se ukázalo v praxi jako nejuhodnější, aby jí zaměstnání zprostředkoval a při jejím zapojení na*

*trhu práce poskytoval pomoc úřad práce příslušný podle místa bydliště. Tento úřad práce má rovněž možnost poskytovat informace i dalším subjektům, jestliže jejich služby souvisejí s vedením fyzické osoby v evidenci uchazečů o zaměstnání (např. pro účely dávek státní sociální podpory, sociálního zabezpečení apod.)*”. Vyžadování splnění podmínky bydliště pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání nelze přijmout ani s ohledem na systematiku zákona o zaměstnanosti, který v § 28 umožňuje *uchazeči o zaměstnání požádat příslušný úřad práce (§ 24) o zprostředkování zaměstnání úřadem práce, v jehož správním obvodu se z vážných důvodů skutečně zdržuje. Dohodnou-li se úřady práce do 10 kalendářních dnů ode dne podání žádosti, zprostředkovává jeho zaměstnání a vykonává další práva a povinnosti vyplývající z tohoto zákona úřad práce, v jehož správním obvodu se uchazeč o zaměstnání skutečně zdržuje.* V takovém případě pak uchazeči o zaměstnání zprostředkovává práci jiný úřad práce, než ten který je místně příslušný podle bydliště uchazeče o zaměstnání a také z této skutečnosti tak podle názoru Nejvyššího správního soudu vyplývá, že bydliště fyzické osoby nemůže být podmínkou pro zapsání do evidence uchazečů o zaměstnání. Nezbyvá, než znovu poukázat na to, že rozhodující pro správné posouzení předmětné věci je to, že okolnosti bránící zapsání fyzické osoby do evidence uchazečů o zaměstnání jsou uvedeny v § 25 zákona o zaměstnanosti, jinde již v zákoně o zaměstnanosti uvedeny nejsou a fyzickou osobu tedy nejde do předmětné evidence zapsat pouze pokud nastanou důvody uvedené v tomto ustanovení. Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že bydliště (trvalý pobyt) fyzické osoby - uchazeče o zaměstnání, není a nemůže být podmínkou pro její zaevidování v evidenci uchazečů o zaměstnání.

Nejvyšší správní soud dodává, že nesprávnost výkladu zákona o zaměstnanosti zastávaného žalovaným a městským soudem vyplývá také z toho, že při tomto výkladu by nevyhnutelně docházelo k diskriminaci českých občanů, jejichž rodinní příslušníci žádající o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání na úřadu práce jsou z nečlenského státu EU, oproti rodinným příslušníkům (kteří jsou také z nečlenského státu EU) občanů jiného členského státu EU než ČR. Stěžovatel na tuto skutečnost správně poukázal v kasační stížnosti (namítal, že občané ČR musí mít stejná práva jako občané jiných členských států EU a stejná práva musí mít i jejich rodinní příslušníci) a také v tomto ohledu je mu třeba přisvědčit. Bylo by nesprávné a diskriminační, pokud by ČR bez jakéhokoli rozumného důvodu zvýhodňovala cizince - rodinné příslušníky občanů jiného členského státu EU oproti cizincům - rodinným příslušníkům občana ČR, čímž by de facto docházelo ke zhoršení postavení občanů ČR oproti cizincům (občanům EU), neboť postavení rodinných příslušníků se navzájem ovlivňují a prolínají, nelze je od sebe oddělovat, nehledě k tomu, že takové rozlišování není možné už jen z toho důvodu, že občané ČR a občané členských států EU dohromady tvoří množinu občanů EU ve smyslu čl. 17 Smlouvy o založení Evropských společenství, (na což stěžovatel správně poukazoval v kasační stížnosti). Závěr žalovaného a městského soudu o tom, že stěžovatel kvůli tomu, že nemá v ČR trvalý pobyt (bydliště), nesplňuje podmínky pro zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání, je tedy nesprávný.

Zařazení stěžovatele do evidence uchazečů o zaměstnání nebrání ani ta skutečnost, že v případě stěžovatele stále probíhá řízení o jeho žádosti o udělení azylu (mezinárodní ochrany), neboť stěžovatel není hlášen ve smyslu § 42 zákona o azylu k pobytu v azylovém zařízení a není mu tak poskytována ubytování, strava, základní hygienické prostředky ani kapesné. Podle § 43 zákona o azylu si žadatel o udělení mezinárodní ochrany hlášený k pobytu mimo pobytové středisko hradí náklady spojené s pobytem na území z vlastních prostředků, s výjimkou zdravotní péče, přičemž s ohledem na délku pobytu stěžovatele na území ČR mu nepochybně není poskytován ani finanční příspěvek ve smyslu § 42 odst. 2 zákona o azylu, neboť celková doba, po kterou je v průběhu řízení o udělení azylu možno poskytnout finanční příspěvek, může činit nejvýše 3 měsíce. Je tudíž zřejmé, že stěžovateli není v současnosti ze strany ČR poskytováno jakékoli materiální zabezpečení.



K návrhu stěžovatele na podání návrhu Ústavnímu soudu na vyjmutí slova „jiného“ z ustanovení § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti Nejvyšší správní soud konstatuje, že nevidí důvodu, proč považovat předmětné ustanovení za protiústavní. Rozlišení fyzických osob - účastníků právních vztahů podle zákona o zaměstnanosti v případě fyzických osob na občany ČR, občany jiných členských států EU a rodinné příslušníky těchto osob, považuje Nejvyšší správní soud za nezbytné s ohledem na členství ČR v EU a z toho pramenících povinností ČR vůči EU a občanům členských států EU, zejména povinnosti umožnit volný pohyb osob (pracovníků) v rámci EU, což je jeden ze čtyř základních pilířů, na nichž jsou Evropské společenství založeno. Také zde lze poukázat na důvodovou zprávu k zákonu o zaměstnanosti, podle které právní úprava v jeho § 3 odst. 2 *vychází zejména z Nařízení Rady 1612/68 EHS o volném pohybu pracovníků v rámci Společenství, směrnice Rady 90/365/EHS o právu pobytu zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné po skončení její pracovní činnosti a z Nařízení komise (EHS) 1251/70 o právu pracovníků zůstat na území členského státu poté co byli v tomto státě zaměstnáni a zajišťuje občanům z členských států EU a jejich rodinným příslušníkům stejné právní postavení při uplatňování na trhu práce ČR jako občanům ČR.* Nejvyšší správní soud proto v daném případě neshledává důvod k tomu, aby postupoval podle čl. 95 odst. 2 Ústavy a předložil ustanovení § 3 odst. 2 zákona o zaměstnanosti Ústavnímu soudu s návrhem na vyjmutí slova „jiného“. Na podporu tohoto závěru lze uvést, že pokud lze určité ustanovení vyložit ústavně komformním způsobem, což se v daném případě stalo, není nutno užít navrhovaný postup.

Protože tomuto právnímu názoru Nejvyššího správního soudu napadený rozsudek Městského soudu v Praze neodpovídá, musel jej Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 za použití § 109 odst. 3 s. ř. s. zrušit a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. V něm Městský soud v Praze rozhodne vázán právním názorem vysloveným Nejvyšším správním soudem v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodne městský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 2 s. ř. s.).

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

V Brně dne 23. července 2008

JUDr. Dagmar Nygrínová  
předsedkyně senátu