ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Milana Kamlacha v právní věci žalobce: **J. P.**, zastoupeného JUDr. Martou Klenovskou, advokátkou se sídlem Rokycanova 1268/1, Chomutov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2005, č. j. 2004/58338-442, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 12. 2009, č. j. 16 Cad 65/2009 – 89,

takto:

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 21. 12. 2009, č. j. 16 Cad 65/2009 - 89, **se zrušuje** a věc **se** mu **vrací** k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Včas podanou kasační stížností žalobce (dále jen „stěžovatel“) brojil proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem, ze dne 21. 12. 2009, č. j. 16 Cad 65/2009 – 89 (dále jen „napadený rozsudek“), kterým krajský soud zamítl jeho žalobu proti rozhodnutí žalovaného ze dne 29. 8. 2005, č. j. 2004/58338-442 (dále jen „napadené rozhodnutí“).

Napadeným rozhodnutím žalovaný změnil k odvolání stěžovatele rozhodnutí Úřadu práce v Mostě ze dne 2. 11. 2004, č. j. MOA-2806/2004-M 05 A 1761/2004, MOA-3663/2004-M REKV 01 1761/04 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“), jímž byla stěžovateli uložena povinnost vrátit na účet úřadu práce část podpory v nezaměstnanosti za období od 21. 4. 2004 do 31. 7. 2004 ve výši 13 009 Kč. Žalovaný změnil výrok prvoinstančního rozhodnutí tak, že znění „o vrácení přeplatku podpory v nezaměstnanosti“ bylo nahrazeno zněním „o povinnosti vrátit část poskytnutého hmotného zabezpečení“, a dále v tom směru, že bylo rozhodnuto na základě ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, účinného do 30. 9. 2004, a jednalo se o část poskytnutého hmotného zabezpečení, nikoliv o podporu v nezaměstnanosti, jak nesprávně uvedl úřad práce. V odůvodnění žalovaný zrekapituloval skutkový stav a uvedl, že odvolání stěžovatele nebylo možno vyhovět. Stěžovatel byl při svém zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání řádně poučen o právech a povinnostech uchazeče o zaměstnání, které obsahuje i informaci

o tom, že v evidenci uchazečů o zaměstnání může být veden pouze občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu, nevykonává samostatnou výdělečnou činnost ani se nepřipravuje soustavně pro povolání, jakož také informaci o tom, že za pracovní vztah se považuje vztah na základě dohod o pracích konaných mimo pracovní poměr. Žalovaný uvedl, že stěžovatel porušil svou povinnost vůči úřadu práce tím, že nesplnil svou oznamovací povinnost vůči úřadu práce a zamlčel vznik vztahu k zaměstnavateli. Stěžovatel byl tedy veden v evidenci uchazečů o zaměstnání od 21. 4. 2004 neoprávněně a hmotné zabezpečení mu bylo od té doby poskytováno jeho zaviněním neprávem. Stěžovatel musel být obeznámen s faktem, že uzavírá dohodu o pracovní činnosti, navíc i on sám v čestném prohlášení ze dne 5. 10. 2004 uvedl, že skutečně pro zaměstnavatele pracoval. Výkon práce na základě této dohody byl důvodem, proč ode dne 21. 4. 2004 stěžovatel nemohl být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. Ačkoliv žalovaný připustil, že zpočátku stěžovatel projevil snahu výkon své práce ohlásit (tvrdil, že předloží pracovní smlouvu potvrzující jeho nástup do zaměstnání), dne 5. 5. 2004 výslovně sdělil, že pracovní poměr se neuskutečnil a tehdy i svou práci na základě dohody o pracovní činnosti výsledně zamlčel. Rozhodnutí úřadu práce o vrácení části poskytnutého hmotného zabezpečení, které bylo stěžovateli vypláceno v období od 21. 4. 2004 do 31. 7. 2004 ve výši 13 009 Kč, bylo tedy dle žalovaného vydáno oprávněně. Zákon o zaměstnanosti navíc neobsahuje žádné ustanovení o tvrdosti zákona, a tudíž nelze podle žalovaného zohlednit skutečnost, že stěžovatel pracoval pouze několik dní na základě dohody o pracovní činnosti a pracovní poměr mu nakonec nevznikl.

Proti těmto rozhodnutím podal stěžovatel návrh, který označil jako „žaloba podle § 244 a násl. OSŘ“. Uvedl, že „je na svých právech dotčen tím, že oběma výše uvedenými rozhodnutími je donucován vrátit podporu v nezaměstnanosti za období od 21. 4. 2004 do 31. 7. 2007, ačkoli by ji měl vrátit pouze v části odpovídající době od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004“. Proto stěžovatel navrhl, aby soud rozsudkem odložil vykonatelnost obou uvedených rozhodnutí a uložil mu povinnost zaplatit žalovanému do 15-ti dnů od právní moci částku 1018,80 Kč, a tím vrátit část podpory v nezaměstnanosti jen za období od 21. 4. 2004 do 31. 4. 2004. Dále navrhl, aby mu žalovaný zaplatil do 15-ti dnů od právní moci rozsudku náklady řízení.

Krajský soud žalobu napadeným rozsudkem zamítl a nepřiznal žádnému z účastníků náhradu nákladů řízení. V odůvodnění uvedl, že na projednávanou věc dopadá právní úprava zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, který byl platný a účinný v době zařazení stěžovatele do evidence uchazečů o zaměstnání, na jehož základě bylo stěžovateli přiznáno a vypláceno hmotné zabezpečení. Citoval ustanovení § 7 odst. 1, § 12 a § 17 odst. 1, 3 a § 18 odst. 1 tohoto zákona a dovodil, že stěžovatel byl při zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání dne 1. 4. 2004 poučen o tom, že za pracovní vztah se považuje pracovní poměr na základě pracovní smlouvy, i vztah na základě dohody o pracovní činnosti nebo dohody o provedení práce. Dále krajský soud vyhodnotil obsah spisu žalovaného a konstatoval, že podle listiny „Přehled kontaktů uchazeče včetně poznámek“ ze dne 28. 4. 2004 se dostavila na úřad práce stěžovatelova družka, která nahlásila stěžovatelův pracovní poměr s tím, že stěžovatel předloží novou pracovní smlouvu. Stěžovatel při kontaktu s úřadem práce dne 29. 4. 2004 uvedl, že pracovní smlouvu doloží, ale ještě ji nemá k dispozici. Při kontaktu s úřadem práce dne 5. 5. 2004 stěžovatel uvedl, že pracovní smlouva mu nebyla vystavena, neboť pracovní poměr nebyl uskutečněn. Poté úřad práce svou vlastní činností za součinnosti VZP a společnosti PRIMM bezpečnostní služba, s. r. o. zjistil, že stěžovatel s touto společností uzavřel dohodu o pracovní činnosti na dobu od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004. Stěžovatel tuto skutečnost úřadu práce neoznámil, přestože mu v tom nebránila žádná překážka. Jeho zaviněním tak došlo k tomu, že úřad práce neoprávněně vyplatil hmotné zabezpečení v celkové výši 13 009 Kč. Krajský soud k tomu uvedl, že stěžovatel od 21. 4. 2004 vykonával pro zaměstnavatele práci, a proto od tohoto dne nemohl být veden v evidenci uchazečů o zaměstnání (jedná se o překážku vedení uchazeče

v evidenci podle ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti) a nemohlo mu být poskytováno hmotné zabezpečení, neboť toto náleží pouze evidovaným uchazečům o zaměstnání. Krajský soud vzal za jednoznačně prokázané, že mezi stěžovatelem a společností PRIMM bezpečnostní služba s. r. o. došlo k uzavření dohody o pracovní činnosti, kterou stěžovatel podepsal. I kdyby stěžovatel podepsal bianco papír, jak tvrdil, musel si být vědom, že podepisuje dohodu o pracovní činnosti, což je na tomto formuláři předtištěno. Navíc žalobce pro tuto společnost skutečně pracoval, což osvědčil i čestným prohlášením ze dne 5. 10. 2004. Krajský soud se ztotožnil s názorem žalovaného, že stěžovatel zamlčel výkon práce pro uvedeného zaměstnavatele. Jelikož žádné skutečnosti nenasvědčovaly, že stěžovatel v době od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004 vykonával práci, úřad práce tuto skutečnost zjistil až vlastní úřední činností v září roku 2004. Tímto jednáním si stěžovatel pro sebe přivodil situaci, jejímž výsledkem je vydání pro něho nepříznivých rozhodnutí žalovaného i úřadu práce. Pokud by stěžovatel dodržel správný postup, o němž byl poučen prostřednictvím listiny „Základní práva a povinnosti uchazeče o zaměstnání“, a informoval úřad práce o výkonu práce pro zaměstnavatele ve dnech 21. 4. 2004 – 30. 4. 2004, byla by mu evidence uchazeče o zaměstnání ukončena. Pokud by následně prokázal, že je od 1. 5. 2004 znovu nezaměstnaný, úřad práce by ho nově zařadil do evidence uchazečů o zaměstnání s nárokem na hmotné zabezpečení.

V kasační stížnosti opřené o důvod uvedený v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“) stěžovatel uvedl, že skutečně u společnosti PRIMM bezpečnostní služba v.o.s. v průběhu dubna začal pracovat, ale pracovní smlouvu neobdržel. Odpracoval šest směn 21. 4., 22. 4., 23. 4., 28. 4. a 30. 4. Pak mu již práce nebyla přidělována. Stěžovatel uvedl, že dohodu o pracovní činnosti úřad práce obdržel až dne 21. 9. 2004 od zaměstnavatele. Stěžovatel je přesvědčen o tom, že úřadu práce řádně nahlásil veškeré okolnosti týkající se jeho pracovního poměru v dubnu 2004, ovšem záznamy se uchazeči o zaměstnání nepředkládají k podpisu. Proto stěžovatel neviděl, co úřednice přesně zapsala. Je na příslušných pracovnících úřadu práce, aby si lépe prověřili danou situaci, když měli doloženo, že stěžovatel začal pracovat. Stěžovatel namítl, že z uvedených důvodů měl vrátit pouze částku 1018,50 Kč. Dne 5. 5. 2004 se na úřad práce dostavil osobně a oznámil, že pracovní smlouva mu nebyla vystavena, pracovní poměr se neuskutečnil. Opětovně se dostavil dne 10. 5. 2004, kdy mu byl nabídnut kurs PC pro uchazeče nad 50 let, do něhož byl zařazen. V tento den tedy bylo podle názoru stěžovatele nepochybné, že nepracuje a splňuje podmínky pro evidenci u úřadu práce. Stěžovatel byl v nevýhodě, neboť tím, že mu zaměstnavatel nevydal pracovní smlouvu hned při nástupu do zaměstnání, nemohl řádně doložit všechny okolnosti tohoto pracovního poměru a nezbylo mu nic jiného než úřad informovat ústně. Když bylo úřadu práce známo, že stěžovatel nastoupil do zaměstnání, neměla se příslušná úřednice spokojit s informací, že pracovní poměr nevznikl, ale blíže se dotázat, jak to bylo se skutečným výkonem práce. Krajský soud tak pochybil, jestliže uložil žalobci vrátit hmotné zabezpečení za celé období, ačkoliv bylo již v září roku 2004 zřejmé, že žalobce odpracoval pouze 6 dnů a za ty mu byla vyplacena mzda. Toto bylo známo i úřadu práce v době vydání rozhodnutí, neboť obdržel stěžovatelovu dohodu o pracovní činnosti dne 21. 9. 2004. Je tedy zřejmé, že stěžovatel nahlásil vznik pracovního poměru, i když jej nedoložil, neboť zaměstnavatel mu nevyhotovil pracovní smlouvu a hmotné zabezpečení neoprávněně pobíral pouze šest pracovních dnů. Z uvedených důvodů stěžovatel navrhl zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci krajskému soudu k dalšímu řízení.

Ve svém vyjádření ke kasační stížnosti žalovaný k jednotlivým kasačním námitkám předestřel svůj pohled na skutkové okolnosti i právní hodnocení věci. Především uvedl, že oznamovací povinnosti stěžovatele nebyly řádně splněny. Ačkoliv dne 28. 4. 2004 úřadu práce sdělil prostřednictvím své družky, že nastoupil do zaměstnání, úřadu práce to nijak nedoložil. Naopak, pouze o 7 dní později úřadu práce osobně uvedl, že pracovní poměr se vůbec neuskutečnil. Žalovaný k tomu uvádí, že zde nebyl dán žádný důvod, aby úřad práce stěžovateli

nevěřil skutečnost, že pracovní poměr se neuskutečnil, a proto nebyl rovněž dán žádný důvod k tomu, aby úřad práce nějakým způsobem stěžovatelovo zaměstnání prověřoval. Úřad práce se tedy o tom, že stěžovatel vykonával od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004 činnost u uvedeného zaměstnavatele na základě dohody o provedení práce, dozvěděl až dne 3. 9. 2004, nikoliv od stěžovatele, nýbrž od Všeobecné zdravotní pojišťovny. Stěžovatel tedy nesplnil svou oznamovací povinnost, jak uvádí. Názor stěžovatele, že příslušní úředníci měli lépe prošetřit danou situaci, když věděli, že začal pracovat, je tedy i s ohledem na uvedené irelevantní. K hlavnímu důvodu namítanému v kasační stížnosti žalovaný uvedl, že napadené rozhodnutí bylo vydáno zcela v souladu se spisovým materiálem a že závěry stěžovatele jsou mylné. Z výše uvedených důvodů úřad práce neukončil evidenci stěžovatele a stěžovatel byl zařazen do rekvalifikačního kurzu, neboť úřad práce neměl důvod pochybovat o tom, že stěžovatel je v evidenci uchazečů o zaměstnání veden oprávněně. Žalovaný uvedl, že není možné, aby byla stěžovateli uložena povinnost vrátit hmotné zabezpečení pouze za 6 dnů, které odpracoval v době, kdy hmotné zabezpečení pobíral. Vzhledem k tomu, že stěžovatel oznámil úřadu práce, že pracovní poměr nebyl realizován, z čehož vyplývá, že stěžovatel v té době nepracoval, což na základě později zjištěných skutečností nebyla pravda, pak došlo k porušení oznamovací povinnosti uchazeče o zaměstnání. Ode dne 21. 4. 2004, kdy stěžovatel přestal splňovat podmínku pro možnost vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, byla stěžovatelova evidence ze strany úřadu práce ukončena, a to z důvodu nesplnění podmínky pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání stanovené v ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, ve znění tehdy účinných předpisů. Od tohoto okamžiku mu bylo hmotné zabezpečení vypláceno neoprávněně, a to po celou dobu jeho vyplácení, nikoliv pouze po dobu 6 dnů, kdy stěžovatel pracoval na základě dohody o provedení práce. Povinnost vrátit hmotné zabezpečení tedy musela být v souladu s ustanovením § 18 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. stanovena po celé období, kdy stěžovatel nebyl veden v evidenci uchazečů o zaměstnání. K neoprávněnému vyplácení hmotného zabezpečení tedy docházelo z důvodu nesplnění oznamovací povinnosti stěžovatelem. Z těchto důvodů žalovaný navrhl zamítnutí kasační stížnosti.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil následující relevantní skutečnosti:

Rozhodnutím úřadu práce ze dne 14. 4. 2004, č. j. MOA-2806/2004-M-05 A 1761/2004 bylo stěžovateli přiznáno měsíčně hmotné zabezpečení ve výši 3396 Kč od 1. 4. 2004 po dobu prvních tří měsíců a ve výši 2717 Kč po zbývající dobu.

Rozhodnutím úřadu práce ze dne 18. 5. 2004 bylo stěžovateli přiznáno hmotné zabezpečení při rekvalifikaci od 17. 5. 2004 ve výši 4076 Kč měsíčně po zbývající dobu rekvalifikace.

Z listiny označené jako „Přehled kontaktů uchazeče včetně poznámek“ ze dne 22. 9. 2004 vyplývá, že dne 28. 4. 2004 pracovnice úřadu práce se setkala s družkou stěžovatele a dne 29. 4. 2004 se stěžovatel dostavil na úřad práce osobně. Z poznámky u tohoto kontaktu je patrné, že stěžovatel sdělil pracovnici, že doloží pracovní smlouvu, ale zatím ji nemá. Stejnou informaci stěžovatel sdělil úřadu práce dne 5. 5. 2004, přičemž je v poznámce uveden text psaný rukou *„nikoli, PP neuskutečněn (zápis na kartě).*“ Obdobně vypadá i zápis ze dne 7. 5. 2004, kdy stěžovatel sdělil, že doloží pracovní smlouvu, přičemž u této informace je opět rukou psaná vpiska *„neuskutečněn“.*

Podle faxem zaslané kopie dohody o pracovní činnosti ze dne 20. 4. 2004 (faxováno dne 21. 9. 2004) se stěžovatel zavázal vykonávat pro zaměstnavatele PRIMM, bezpečnostní služba v.o.s. práci specifikovanou jako „výpomoc – ostraha“ v době od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004.

Podle blíže nespecifikovaného seznamu pojištěnců zaslaného VZP ČR, Okresní pojišťovnou v Mostě bylo za stěžovatele hrazeno zdravotní pojištění od zaměstnavatele PRIMM bezpečnostní služba, v.o.s. ode dne 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004. Stejně tak i podle potvrzení vystaveného zaměstnavatelem na žádost úřadu práce ze dne 21. 10. 2004 byl stěžovatel zaměstnán 8 pracovních dnů od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004.

Stěžovateli bylo zasláno oznámení o zahájení správního řízení ve věci přeplatku na hmotném zabezpečení a předvolání účastníka řízení k osobnímu jednání, které si převzal dne 14. 9. 2004.

Rozhodnutím úřadu práce ze dne 2. 11. 2004, č. j. MOA–2806/2004-M 05 A1761/2004, MOA-3663/2004-M REKV 01 1761/04 byla stěžovateli uložena povinnost vrátit částku 13 009 Kč, která mu byla vyplacena jako část podpory v nezaměstnanosti za období od 21. 4. 2004 do 31. 7. 2004. Toto rozhodnutí bylo vydáno podle § 55 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, účinného od 1. 10. 2004. Uvedenou finanční částku byl stěžovatel povinen vrátit do 15ti dnů od nabytí právní moci tohoto rozhodnutí.

Proti tomuto prvoinstančnímu rozhodnutí podal stěžovatel odvolání, v němž podrobně popsal skutkové okolnosti svého případu. Uvedl, že mu zaměstnavatel nejprve předložil bianco formulář s tím, aby ho vyplnil a podpisem potvrdil osobní údaje, což potřebuje k tomu, aby mu jeho podnik obratem vystavil řádnou pracovní smlouvu na dobu neurčitou. Na základě tohoto příslibu stěžovatel odpracoval jako pracovník bezpečnostní služby pro zaměstnavatele směny ve dnech 21., 22., 23., 24., 28., a 30. 4. 2004. Dne 28. 4. 2004 stěžovatel požádal svou družku, aby sdělila úřadu práce, že stěžovatel nemá doposud žádnou pracovní smlouvu. Následujícího dne se sám dostavil na úřad práce a sdělil totéž. Tvrdil, že se dohodl na úřadu práce tak, že na smlouvu ještě počkají. Dne 3. 5. 2004 mu bylo ze strany zaměstnavatel oznámeno, že ho již dále zaměstnávat nebudou a nevystaví mu žádné potvrzení o práci. Dne 28. 5. 2004 obdržel od zaměstnavatele částku 1619 Kč jako odměnu za odvedenou práci v uvedených dnech. Stěžovatel uvedl, že úřad práce mohl okamžitě či alespoň pružněji reagovat na to, že stěžovatel nastoupil do zaměstnání, ale neměl písemnou pracovní smlouvu. S tímto odůvodněním stěžovatel požádal o přehodnocení svého případu.

Ze stěžovatelovy evidenční karty pro poradenství datované dne 21. 5. 2009, na níž je v poznámkách rekapitulován průběh vedení stěžovatele v evidenci uchazečů o zaměstnání, vyplývá, že stěžovateli bylo ukončeno vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání dnem 20. 4. 2004 s poznámkou, že k úpravě došlo na základě „dopisu z VZP ze dne 27. 8. 2004“. Důvodem k ukončení byla skutečnost, že byl „umístěný jinak (našel si práci)“. Dále z této listiny vyplývá, že stěžovatel byl původně veden v evidenci uchazečů o zaměstnání až do 22. 8. 2004, neboť od 23. 8. 2004 nastoupil do pracovního poměru u zaměstnavatele Severografia, a. s., se sídlem Obchodní 22, Most.

Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti, přičemž zjistil, že je podána osobou oprávněnou a je proti označenému rozsudku přípustná za podmínek ustanovení § 102 a § 104 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů; zkoumal při tom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost **je důvodná**.

Stěžovatel v kasační stížnosti uvedl, že ji podává z důvodu uvedených v ustanovení § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., podle něhož lze kasační stížnost podat z důvodu tvrzené vady řízení

spočívající v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán v napadeném rozhodnutí vycházel, nemá oporu ve spisech nebo je s nimi v rozporu, nebo že při jejím zjišťování byl porušen zákon v ustanoveních o řízení před správním orgánem takovým způsobem, že to mohlo ovlivnit zákonnost, a pro tuto důvodně vytýkanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, napadené rozhodnutí správního orgánu měl zrušit; za takovou vadu řízení se považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je důvodná i z důvodu uvedeného v ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku), k níž je Nejvyšší správní soud povinen přihlížet ex offo (§ 109 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud považuje nejprve za vhodné shrnout stručně právní úpravu, podle níž bylo vydáno napadené rozhodnutí žalovaného i prvoinstanční rozhodnutí úřadu práce. Podle zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, účinném do 30. 9. 2004, byla právní úprava zprostředkování zaměstnání a vyplácení hmotného zabezpečení obsažena v ustanoveních § 7 a § 18 tohoto zákona. Ustanovení § 7 odst. 1 tohoto zákona upravovalo podmínky, za nichž měl občan právo na zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání: ***Občan, který není v pracovním nebo obdobném vztahu****, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost ani se nepřipravuje soustavně pro povolání a osobně se u úřadu práce (§ 4 odst. 2) uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání (dále jen "uchazeč o zaměstnání"), se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání (§ 8 odst. 1). Požádá-li občan o zprostředkování zaměstnání nejpozději do tří pracovních dnů po skončení zaměstnání, zařadí se do evidence uchazečů o zaměstnání ode dne následujícího po skončení zaměstnání.* Dále v souladu s ustanovením § 7odst. 3 téhož zákona se na základě zápisu uchazeče do evidence uchazečů o zaměstnání a při splnění stanovených podmínek (§ 12 téhož zákona) náleželo uchazeči hmotné zabezpečení, a to ode dne zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání. Skutečnosti rozhodné pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a pro poskytování hmotného zabezpečení byl uchazeč o zaměstnání povinen osvědčit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání úřadu práce a změny těchto skutečností ohlašovat nejpozději do sedmi kalendářních dnů (§ 7 odst. 2, resp. obdobně ve vztahu k hmotnému zabezpečení § 12 odst. 2 tohoto zákona). Podle ustanovení § 25 odst. 2 téhož zákona se pro počítání času podle tohoto zákona používala ***„obdobně úprava o počítání času stanovená v zákoníku práce.“*** Zákon č. 65/1965 Sb., zákoník práce, účinný do 31. 12. 2006, obsahoval v ustanovení § 266 odst. 1 pravidlo, podle něhož lhůta určená podle dní počínala dnem, který následuje po události, jež je rozhodující pro její počátek.

Odpovědnost za vrácení neoprávněně přijatého hmotného zabezpečení či jeho části byla upravena v ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. tak, že *„bylo-li uchazeči o zaměstnání hmotné zabezpečení* ***jeho zaviněním*** *přiznáno a poskytováno neprávem nebo ve vyšší částce než skutečně náleželo, zejména proto, že zamlčel nebo nesprávně uvedl některou rozhodnou skutečnost nebo* ***nesplnil svou oznamovací povinnost, je povinen vrátit neprávem přijaté hmotné zabezpečení nebo jeho část poskytnutou v nesprávné výši, a to ode dne, od kterého hmotné zabezpečení nenáleželo vůbec nebo v poskytnuté výši.*** *Nárok na vrácení hmotného zabezpečení zaniká uplynutím lhůty tří let, která počíná běžet ode dne jeho poskytnutí.“* Podle ustanovení § 12 odst. 2 písm. b) zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti, účinného do 30. 9. 2004 (dále jen „zákon č. 9/1991 Sb.“) úřady práce rozhodovaly mj. o přiznání, nepřiznání, odejmutí, zastavení nebo vrácení výplaty hmotného zabezpečení. Pro toto rozhodování platila dle ustanovení § 16 odst. 1 téhož zákona podpůrně právní úprava správního řízení (tzn. k datu vydání napadeného rozhodnutí i prvoinstančního rozhodnutí se jednalo o zákon č. 71/1967 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů).

Ze skutkových okolností posuzované věci vyplynuly pro Nejvyšší správní soud následující skutkové závěry. Stěžovatel se dne 20. 4. 2004 dohodl se zaměstnavatelem PRIMM, bezpečnostní služba v.o.s., že pro něho bude ve dnech 21., 22., 23., 24., 28., a 30. 4. 2004 konat práci jako hlídač, přičemž pracovněprávní skutečností zakládající tento pracovněprávní vztah

byla dohoda o pracovní činnosti, kterou stěžovatel podepsal. Mezi účastníky je rovněž nesporné, že stěžovatel dne 21. 4. 2004 začal pracovat. V souladu s citovanou právní úpravou počítání času je tedy zřejmé, že sedmidenní lhůta k oznámení rozhodné skutečnosti pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání a zároveň pro trvání nároku a vyplácení hmotného zabezpečení začala běžet od 22. 4. 2004 a skončila dne 28. 4. 2004. Tohoto dne se na úřad práce dostavila stěžovatelova družka, o čemž vypovídá „přehled kontaktů". Jelikož ve správním spisu není obsažen protokol ani úřední záznam z tohoto jednání, nelze přezkoumat, co konkrétně stěžovatelova družka úřadu práce sdělila. V takovém případě je třeba vycházet z toho, že stěžovatelovo tvrzení o tom, že jeho družka ohlásila úřadu práce, že stěžovatel koná práci, ale doposud nemá pracovní smlouvu, nebylo žalovaným ani úřadem práce zpochybněno. Z toho vyplývá závěr, že úřad práce věděl o tom, že stěžovatel koná práci, a dozvěděl se o tom v sedmidenní lhůtě stanovené v § 7 odst. 2 a § 12 odst. 2 zákona č. 1/1991 Sb. Některá skutková zjištění, která vedla úřad práce k uložení povinnosti vrátit přeplatek na hmotném zabezpečení, ovšem již ze spisu ani ze samotného napadeného rozhodnutí patrná nejsou.

Předně není patrné, proč úřad práce neprověřoval ihned po zjištění skutečnosti, že stěžovatel koná práci, na základě jakého právního titulu se tomu tak stalo, a spokojil se s pouhým sdělením stěžovatele při jednání dne 5. 5. 2004, že nemá pracovní smlouvu (což je patrné z rukou psaných poznámek v „přehledu kontaktů uchazeče"). Dle citovaného ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. působilo zákonnou překážku ve vedení občana v evidenci uchazečů o zaměstnání (a tedy zároveň i důvod pro nevyplácení hmotného zabezpečení podle ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. a contrario), pokud stěžovatel konal práci v jakémkoliv pracovním vztahu bez ohledu na pracovněprávní skutečnost, na základě níž tento vztah vznikl. Za pracovní či jiný obdobný vztah se v souladu s ustáleným výkladem § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. považoval výkon práce nejen na základě dohody o provedení práce a o pracovní činnosti, ale i práce vykonávaná na základě smlouvy o dílo a zřejmě i další případy (např. tzv. faktický pracovní poměr). Již v tomto okamžiku muselo být úřadu práce patrné, že v době, kdy stěžovatel konal práci (byť mimo pracovní poměr), nemohl být zároveň v souladu se zákonem veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a nemohl ani za tuto dobu dostat hmotné zabezpečení. Jak již bylo výše konstatováno, ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel (rovněž prostřednictvím své družky) zřejmě oznámil úřadu práce, že pracuje, byť není zjistitelné, co přesně stěžovatel a jeho družka úřadu práce sdělili. Pokud úřad práce i žalovaný ve svých rozhodnutích tvrdily, že nesplnil svou oznamovací povinnost vůči úřadu práce a zamlčel vznik vztahu k zaměstnavateli, pak je takový závěr nepřezkoumatelný a neodpovídá skutečnostem, které jsou zjistitelné ze správního spisu. Žalovaný i úřad práce se dále měly podrobněji zabývat tím, zda jsou skutečně dány podmínky pro vznik subjektivní odpovědnosti za přeplatek, jestliže stěžovatel zjevně projevil snahu úřadu práce sdělit, že koná práci, a učinil tak i v zákonem stanovené lhůtě. V tomto ohledu je významná kvalifikace prvku zavinění (srov. dikci *„jeho zaviněním"* v ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb.) ve vztahu k objektivní stránce deliktu, tedy jednání stěžovatele při plnění povinností uchazeče o zaměstnání. Sám žalovaný připustil, že stěžovatel projevil snahu výkon své práce ohlásit. Samotné porušení povinností uchazeče o zaměstnání pak žalovaný spatřoval v tom, že při jednání na úřadu práce dne 5. 5. 2004 stěžovatel měl uvést, že pracovní poměr se neuskutečnil, z čehož dovodil, že svou práci na základě dohody o pracovní činnosti výsledně zamlčel. Tento úsudek žalovaného však není přezkoumatelný ve vztahu k meritu věci, neboť pokud stěžovatel vypověděl, že pracovní poměr se neuskutečnil, jednalo se o pravdivé sdělení, kterým však nevypověděl nic o tom, zda jinak pracoval či nepracoval, neboť výkon práce úřadu práce již dříve ohlásil a mohl tak důvodně předpokládat, že tato skutečnost byla úřadu práce dostatečně známa. Odůvodnění napadeného rozhodnutí tedy obsahuje nepřezkoumatelné skutkové úvahy. Jestliže pak následně i krajský soud dospěl v napadeném rozsudku k závěru, že žádné skutečnosti nenasvědčovaly, že stěžovatel v době od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004 **vykonával práci** a že úřad práce tuto skutečnost zjistil až vlastní úřední činností v září roku 2004, pak tyto závěry

nejsou v souladu se skutečnostmi zjištěnými ze správního spisu a jsou tak nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.). K takové vadě Nejvyšší správní soud musí přihlédnout v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 s. ř. s. z úřední povinnosti.

Druhou rovinou nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného (§ 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s.) i napadeného rozsudku (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.) je určení časového rozmezí, za nějž byl přeplatek vyčíslen, a z toho vyplývající výše přeplatku. Zatímco datum počátku doby neoprávněného čerpání hmotného zabezpečení (21. 4. 2004) je dáno dnem, kdy stěžovatel prokazatelně začal pracovat (§ 18 odst. 1 věta první in fine zákona č. 1/1991 Sb.), datum ukončení této doby v zákoně oporu nemá. Z výkladu citovaného ustanovení logicky vyplývá, že uchazeč o zaměstnání měl povinnost vrátit ***neprávem přijaté hmotné zabezpečení nebo jeho část*** za dobu, za kterou mu tato dávka nenáležela (resp. v níž neplnil některou z podmínek nároku na hmotné zabezpečení). Ze spisu ani z odůvodnění napadeného rozhodnutí však není vůbec patrné, z čeho vyplývá datum 31. 7. 2004, které úřad práce stanovil jako konec období, za nějž měl být přeplatek na hmotném zabezpečení vrácen. Ze spisu je zřejmé, že úřad práce zpětně „zkrátil" dobu evidence stěžovatele pouze do 20. 4. 2004, tedy před den vzniku pracovněprávního vztahu na základě dohody o pracovní činnosti. Původně však byl stěžovatel veden v evidenci až do 22. 8. 2004. Ačkoliv stěžovatel namítal v žalobě proti napadenému rozhodnutí, že by měl vrátit dávku pouze v části odpovídající době od 21. 4. 2004 do 30. 4. 2004, kdy konal práci, a nikoliv za dobu od 21. 4. 2004 do 31. 7. 2004, krajský soud se s tímto žalobním bodem vůbec nevypořádal. V tomto ohledu je tedy rovněž nepřezkoumatelné jak napadené rozhodnutí žalovaného, tak i napadený rozsudek (§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.).

K tomu Nejvyšší správní soud považuje za nutné dodat, že – ačkoliv to výslovně úřad práce ani žalovaný neuvedly – má za to, že datum 31. 7. 2004 jako mezní hranice období, za nějž měl stěžovatel přeplatek na hmotném zabezpečení vrátit, úřad práce zřejmě určil na základě aplikace § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb. Podle tohoto ustanovení *uchazeč o zaměstnání může být z evidence vyřazen, jestliže bez vážných důvodů odmítne nastoupit do vhodného zaměstnání nebo jestliže úmyslně maří součinnost s úřadem práce při zprostředkování zaměstnání;* ***v těchto případech*** *bude znovu zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání nejdříve po uplynutí doby tří měsíců.* Pokud by skutečně úřad práce aplikoval toto ustanovení na situaci stěžovatele, pak by se jednalo o nezákonný postup. Lhůta tří měsíců, po níž občan nemohl být po svém vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání do této evidenci při splnění podmínek znovu zařazen, se vztahovala pouze na situace uvedené v návětí tohoto ustanovení, tzn. na situace tzv. sankčního vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. V případě stěžovatele ovšem o takovou situaci nešlo, neboť u něho nastala překážka ve vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání v podobě změny okolností (přijetí krátkodobého zaměstnání na základě dohody o pracovní činnosti), a to pouze v období 21. 4. – 30. 4. 2004, a nikoli z uvedených sankčních důvodů. Zákon č. 1/1991 Sb. ani zákon č. 9/1991 Sb. ovšem neumožňovaly úřadu práce vyřadit (prostřednictvím správního rozhodnutí) z evidence uchazečů o zaměstnání uchazeče, který pouze přestal splňovat podmínky pro vedení v evidenci (clausula rebus sic stantibus), a to ani se zpětnou platností. Tento výklad potvrdila i soudobá judikatura Nejvyššího správního soudu (viz k tomu rozsudek zdejšího soudu ze dne 26. 10. 2004, č. j. 6 Ans 1/2003 - 101, přístupný na www.nssoud.cz), podle něhož „...***zákony upravující zaměstnanost nepamatovaly na nutnost explicitní právní úpravy výše shrnuté jako rozhodování s klauzulí rebus sic stantibus. ... Tyto zákony nezakládají hmotněprávní úpravy ani pro situaci, kdy se změní okolnosti, za nichž byl občan do evidence zařazen, ani pro situaci, kdy nesplnil povinnost ohlásit ve stanovené lhůtě změny okolností rozhodných pro vedení v evidenci uchazečů, natož aby stanovily, zda je možné takové vyřazení zpětně a za jakou dobu.***" Ani ve správním spisu není založen žádný podklad, který by vypovídal o tom, že by úřad práce zpětně k datu vzniku jeho pracovněprávního vztahu na základě dohody o pracovní činnosti ukončil rozhodnutím vedení stěžovatele v evidenci uchazečů o zaměstnání. Z výše uvedených zjištění vyplývá, že úřad práce

tak učinil pouhým faktickým úkonem až poté, co rozhodl o přeplatku na vyplaceném hmotném zabezpečení. Z toho Nejvyšší správní soud dále dovozuje, že na stěžovatele v důsledku tohoto úkonu (který mu ovšem dle správního spisu ani nebyl v odpovídající formě oznámen) lze nahlížet jako na neevidovaného v období, kdy nesplňoval zákonné požadavky uchazeče o zaměstnání (tj. v době, kdy konal práci v pracovněprávním vztahu). Toto faktické vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, které plnilo funkci pouhého evidenčního zohlednění skutečnosti nastalé ex lege, však těžko mohlo mít právní následky i pro období od 1. 5. 2004 do 31. 7. 2004, v němž byl původně stěžovatel v evidenci uchazečů veden a zároveň nebylo prokázáno, že by v tomto období jeho evidenci jako uchazeče o zaměstnání bránila jakákoliv jiná překážka. Jestliže stěžovatel nemohl být z evidence uchazečů o zaměstnání vyřazen prostřednictvím správního rozhodnutí vydaného na základě aplikace ustanovení § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., pak nemohla začít běžet ani tříměsíční lhůta, po kterou by nemohl být do evidence uchazečů o zaměstnání znovu zařazen, a tato lhůta tedy nemohla být použita ani pro stanovení doby, po kterou stěžovateli nesvědčil nárok na hmotné zabezpečení uchazeče o zaměstnání.

Nejvyšší správní soud tedy uzavírá, že podle zákona č. 1/1991 Sb. stěžovatel neměl nárok na vyplácení hmotného zabezpečení po dobu výkonu práce v pracovním či jiném obdobném vztahu. Jelikož ze skutečností zjevných ze správního spisu nepochybně vyplývá, že stěžovatel pracoval v uvedeném rozsahu na základě dohody o pracovní činnosti, nemohlo mu být po tuto dobu vypláceno hmotné zabezpečení. Úřad práce i žalovaný v napadeném rozhodnutí se však dopustily takových vad řízení o vrácení přeplatku na hmotném zabezpečení popsaných v odůvodnění tohoto rozsudku, které měly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, a krajský soud je měl proto k námitkám stěžovatele zrušit. Ve vztahu ke stěžovatelem uplatněným žalobním bodům je pak nepřezkoumatelný i napadený rozsudek krajského soudu, a to konkrétně zejména ve vztahu k namítanému nesprávnému časovému vymezení doby, za niž byl vyčíslen přeplatek na hmotném zabezpečení. Na krajském soudu nyní bude, aby v dalším řízení v důsledku vázanosti právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 3 s. ř. s.) zrušil napadené rozhodnutí žalovaného a zavázal ho k nápravě specifikovaných vad řízení v intencích odůvodnění tohoto rozsudku.

V novém rozhodnutí krajský soud rozhodne i o náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 110 odst. 2 věta první 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 28. července 2010

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu