



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Elišky Cihlářové a soudců JUDr. Tomáše Foltase a JUDr. Jaroslava Hubáčka v právní věci žalobce: **JUDr. P. J.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci, ze dne 24. 7. 2013, č. j. 73 Ad 8/2012 – 84,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozsudkem Krajského soudu v Ostravě, pobočka v Olomouci ze dne 24. 7. 2013, č. j. 73 Ad 8/2012 – 84, byla zamítnuta žaloba, kterou se žalobce (dále jen „stěžovatel“) domáhal zrušení rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí (dále jen „ministerstvo“) ze dne 7. 6. 2012, č. j. 2012/29442-421, kterým bylo zamítnuto odvolání stěžovatele proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – Krajská pobočka v Olomouci (dále jen „úřad práce“) ze dne 29. 2. 2012, č. j. OLA-649/2012-HR, jímž byl stěžovatel vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání podle ust. § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona č. 435/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) za nesplnění oznamovací povinnosti ve smyslu ust. § 25 odst. 3 citovaného zákona. Krajský soud v odůvodnění rozsudku uvedl, že spornou otázkou je, zda stěžovatel byl povinen oznámit zahájení pracovní činnosti od okamžiku započetí jejího výkonu anebo až od okamžiku, kdy byla uzavřena smlouva o jejím výkonu. Podle názoru krajského soudu je v ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stanovena uchazeči o zaměstnání povinnost nejpozději v den nástupu k výkonu výdělečné činnosti tuto skutečnost oznámit správnímu orgánu. Z dohody o provedení práce, kterou stěžovatel uzavřel dne 2. 1. 2012 podle ust. § 75 zákona č. 262/2006 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákoník práce“), vyplývá, že započal výkon práce pro Stavební bytové družstvo Olomouc, se sídlem Olomouc, U Kovárny 44 (dále jen „SBD“) dne 2. 1. 2012. Stěžovatel netvrdil, a ani nebylo prokázáno, že by jeho činnost byla započata v jiný den. Na věc nemá žádný vliv, že stěžovatel vedle této dohody uzavřel se SBD i vztah podle zákona č. 513/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen

„obchodní zákoník“). Pro naplnění dikce ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti postačovala činnost na základě dohody o provedení práce. Stejně tak neshledal krajský soud důvodnou námitku poukazující na porušení ust. § 36 odst. 3 zákona č.500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). Úřad práce umožnil stěžovateli výzvou ze dne 17. 2. 2012 uplatnit práva podle citovaného ustanovení. Klíčovým důkazem pro vydání napadených rozhodnutí bylo oznámení stěžovatele o uzavření dohody o provedení práce s datem zahájení činnosti od 2. 1. 2012. O datu zahájení činnosti nevystaly ve správním řízení žádné pochybnosti. Pokud tedy správní orgán použil jako podklad pro rozhodnutí oznámení stěžovatele o uzavření dohody se započítáním činnosti dne 2. 1. 2012 a o datu zahájení výkonu činnosti nebylo sporu, nebyl povinen stěžovatele zvláště vyzývat k seznámení se s podklady rozhodnutí.

Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal stěžovatel v zákonné lhůtě kasační stížnost z důvodů uvedených v ust. § 103 odst. 1 písm. a) a b) s. ř. s. V prvním stížním bodě namítal, že v prvostupňovém rozhodnutí byl delikt vymezen tak, že stěžovatel neoznámil výkon činnosti na základě uzavřené dohody o provedení práce. Krajský soud však správní delikt vymezil jinak než správní orgán I. stupně, což je v rozporu s judikaturou Nejvyššího soudu. Stěžovatel uvedl, že vykonával administrativní práce spojené s funkcí předsedy výboru samosprávy SBD. Výbor samosprávy, resp. jeho předseda jsou orgány SBD. Tyto orgány jsou voleny v souladu s obchodním zákoníkem, resp. stanovami SBD. Předmětný vztah byl tedy primárně vztahem obchodněprávním. K tomu nebylo v řízení přihlédnuto. V dalším stížním bodě stěžovatel namítal, že mu byla upřena procesní práva ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Nebylo přihlédnuto ani k tvrzení o zpětné účinnosti dohody o provedení práce a postupu při jejím uzavírání, resp. k navrženým listinným důkazům. Nebylo vyhověno ani návrhu na provedení výslechu pracovníků SBD, kteří se podíleli na uzavření předmětné dohody. Na základě výše uvedeného stěžovatel navrhl zrušení rozsudku krajského soudu a vrácení věci k dalšímu řízení.

Ministerstvo ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedlo, že krajský soud vymezil skutek shodně jako správní orgán I. stupně, tedy tak, že stěžovatel porušil oznamovací povinnost tím, že neoznámil úřadu práce zahájení výkonu činnosti na základě dohody o provedení práce (§ 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti). Ministerstvo neshledalo důvodnou ani námitku poukazující na zkrácení stěžovatelových procesních práv ve správním řízení. Stěžovatel byl upozorněn na možnost seznámit se s podklady rozhodnutí. K námitce poukazující na nutnost zohlednit existenci obchodněprávního vztahu mezi stěžovatelem a SBD ministerstvo uvedlo, že stěžovatel byl z evidence vyřazen pro výkon činnosti, kterou vykonával v pracovněprávním vztahu. Stěžovatel v řízení neprokázal, že by dohoda o provedení práce byla uzavřena se zpětnou účinností. Z dohody o provedení práce vyplývá, že práce byly vykonávány od 2. 1. 2012. Na základě výše uvedeného ministerstvo navrhlo zamítnutí kasační stížnosti.

Stěžovatel v replice, v níž reagoval na vyjádření ministerstva, poukázal na to, že ze srovnání obsahu výrokové části rozhodnutí úřadu práce a odůvodnění rozsudku krajského soudu vyplývají rozdíly. Úřad práce vymezuje správní delikt jako neoznámení výkonu činnosti podle dohody o provedení práce, krajský soud ztotožňuje delikt s výkonem funkce předsedy samosprávy SBD. Stěžovatel dále namítal, že ust. § 36 odst. 3 správního řádu je třeba interpretovat v souladu s ust. § 3 správního řádu. Smyslem citovaného ustanovení je umožnit účastníkovi řízení, aby po ukončení shromažďování podkladů rozhodnutí správním orgánem mohl uplatnit své výhrady, resp. učinit procesní návrhy tak, aby rozhodnutí skutečně vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci. Účastník řízení si sám nemůže učinit úsudek o tom, kdy je shromažďování podkladů ukončeno. Stěžovatel dále uvedl, že při interpretaci ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je třeba vycházet z jeho účelu, tj. bránit nadlimitní honorované činnosti uchazečů o zaměstnání. Činnost předsedy výboru samosprávy SBD je dobrovolná a v zásadě bezplatná. Závěrem repliky stěžovatel uvedl, že si klade otázku, zda by správní orgán či krajský

pokračování

soud považoval za výkon činnosti ve smyslu citovaného ustanovení i případnou činnost v občanském sdružení, jehož předmětem činnosti by byla zájmová nebo sportovní činnost.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek v souladu s ust. § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., vázán rozsahem a důvody, které uplatnil stěžovatel v podané kasační stížnosti, a přitom neshledal vady uvedené v odstavci 4, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

V dané věci byl stěžovatel vyřazen z evidence uchazečů na základě ust. § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o zaměstnanosti za nesplnění oznamovací povinnosti ve smyslu ust. § 25 odst. 3 téhož zákona.

Podle ust. § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o zaměstnanosti krajská pobočka Úřadu práce rozhodnutím vyřadí uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání, jestliže uchazeč o zaměstnání bez vážných důvodů nesplní povinnost stanovenou v § 25 odst. 3.

Podle § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti zařazení a vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nebrání a) výkon činnosti na základě pracovního nebo služebního poměru, pokud měsíční výdělek nepřesáhne polovinu minimální mzdy, nebo b) výkon činnosti na základě dohody o provedení práce nebo dohody o pracovní činnosti, pokud měsíční odměna nebo odměna připadající na 1 měsíc za období, za které přísluší, nepřesáhne polovinu minimální mzdy. Uchazeč o zaměstnání je povinen krajské pobočce Úřadu práce výkon této činnosti bez ohledu na výši měsíčního výdělku nebo odměny oznámit při podání žádosti o zprostředkování zaměstnání nebo nejpozději v den nástupu k výkonu této činnosti, a ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce dokládat výši měsíčního výdělku nebo odměny. V případě výkonu více činností se pro účely splnění podmínky měsíčního výdělku měsíční výdělký (odměny) sčítají.

Z citované právní úpravy tedy vyplývá, že v evidenci zařazený uchazeč o zaměstnání je povinen oznámit úřadu práce výkon činnosti vykonávané na základě dohody o provedení práce, a to nejpozději v den, kdy započal s výkonem takové činnosti. V případě, že tak neučiní, vystavuje se riziku, že bude z této evidence vyřazen. Smyslem citovaných ustanovení je co nejvíce eliminovat možné zneužívání systému státní politiky zaměstnanosti. Sankcí za nesplnění oznamovací povinnosti je vyřazení uchazeče z evidence o zaměstnání. Pokud je uchazeč vyřazen z evidence uchazečů, může být při splnění všech zákonných podmínek do evidence po uplynutí stanovené doby (v daném případě 3 měsíců) opětovně zařazen. Nejedná se tedy o definitivní vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, nýbrž o dočasné vyřazení za porušení oznamovací povinnosti.

Podle obsahu správního spisu stěžovatel požádal úřad práce dne 3. 5. 2011 o zprostředkování zaměstnání a na základě této žádosti byl zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. Byl přitom opakovaně upozorněn na povinnost oznámit výkon činností ve smyslu ust. § 25 odst. 3 (viz např. záznamy z jednání se stěžovatelem ze dne 16. 6. 2011 a ze dne 24. 10. 2011). Stěžovatel teprve dne 13. 2. 2012 oznámil úřadu práce, že dne 2. 1. 2012 uzavřel dohodu o provedení práce s SBD. Z této dohody vyplývá, že byla uzavřena dne 2. 1. 2012 a od tohoto data stěžovatel vykonával pro SBD administrativní práce. Měsíční odměna byla sjednána ve výši 3.220 Kč. Ze sdělení mzdové účetní SBD ze dne 17. 2. 2012 vyplývá, že stěžovatel vykonával administrativní práce pro družstvo od 2. 1. 2012 do 31. 1. 2012, přičemž první odměnu ve výši 3.220 Kč (za výkon práce v lednu 2012) obdržel na účet dne 7. 2. 2012. Správní orgán proto přípisem ze dne 17. 2. 2012 stěžovateli oznámil zahájení správního řízení ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání a vyrozuměl jej o právech ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Rozhodnutím úřadu práce ze dne 29. 2. 2012 byl stěžovatel vyřazen

z evidence uchazečů o zaměstnání. Proti tomuto rozhodnutí podal stěžovatel odvoláním, o kterém rozhodlo ministerstvo napadeným rozhodnutím.

Pokud jde o první stížní námitku, že krajský soud vymezil správní delikt jinak než správní orgán I. stupně, tuto posoudil Nejvyšší správní soud jako nedůvodnou. Z odůvodnění napadeného rozsudku vyplývá, že krajský soud, shodně jako správní orgán I. stupně, dospěl k závěru, že k porušení ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti došlo tím, že stěžovatel neoznámil úřadu práce výkon administrativních činností vykonávaných na základě dohody o provedení práce uzavřené s SBD dne 2. 1. 2012. Krajský soud tedy dospěl k identickým závěrům jako správní orgán.

Dále stěžovatel namítal, že mu v řízení před úřadem práce nebyla dána možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí, případně navrhnout provedení důkazů ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Ze správního spisu vyplývá, že stěžovatel byl vyrozuměn o procesních právech ve smyslu citovaného ustanovení přípisem ze dne 17. 2. 2012, který mu byl doručen dne 20. 2. 2012. Rozhodujícím podkladem pro vydání rozhodnutí úřadu práce ze dne 29. 2. 2012 o vyřazení stěžovatele z evidence uchazečů přitom bylo oznámení stěžovatele, který dne 13. 2. 2012 vyrozuměl úřad práce o výkonu činnosti podle dohody o provedení práce, kterou současně úřadu práce předložil. Podle Nejvyššího správního soudu není samo o sobě porušením ust. § 36 odst. 3 správního řádu, pokud správní orgán zároveň s oznámením o zahájení správního řízení vyrozumí účastníka řízení o jeho právech ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Vždy je třeba zkoumat, zda po výzvě k seznámení se s podklady rozhodnutí byl správní spis doplňován o podklady, z nichž by předmětné rozhodnutí vycházelo, resp. o jaké podklady se rozhodnutí správního orgánu opírá. Pokud by správní orgán vyšel z podkladů rozhodnutí, které byly založeny do správního spisu až po výzvě k seznámení se s podklady rozhodnutí, resp. které nebyly účastníkovi řízení známy, bylo by možno shledat vadu řízení mající za následek nezákonnost rozhodnutí. Pro podporu výše učiněných závěrů srv. i rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2010, č. j. 8 Afs 21/2009 – 243.

V daném případě však správní orgán vycházel z podkladů, které byly součástí správního spisu v době, kdy byl stěžovatel vyrozuměn o svých právech ve smyslu ust. § 36 odst. 3 správního řádu. Navíc správní orgány vycházely z podkladů, které jim předložil sám stěžovatel, zejména z dohody o provedení práce ze dne 2. 1. 2012, ze které vyplývá, od jakého data vykonával stěžovatel předmětné práce, resp. kdy měl nejpozději splnit svou zákonnou oznamovací povinnost ve smyslu ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti. Ostatně stěžovatel ani konkrétně neuvedl, k jakému konkrétnímu podkladu rozhodnutí se nemohl vyjádřit, či jaký další důkaz, který by vyvrátil skutkové závěry správních orgánů, hodlal předložit. Nejvyšší správní soud tedy i tuto stížní námitku vyhodnotil jako nedůvodnou.

Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelem v tom, že při interpretaci ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti je třeba vycházet z jeho účelu. V daném případě však není zřejmé, že by takto správní orgány, nebo krajský soud, nepostupovaly. V řízení bylo jednoznačně zjištěno, že stěžovatel vykonával placenou činnost na základě dohody o provedení práce, přičemž započítí výkonu této činnosti neoznámil úřadu práce v zákonné lhůtě. Pokud stěžovatel poukazoval na nález Ústavního soudu ze dne 6. 5. 2004, sp. zn. III. ÚS 258/03, tento nález neřeší výklad ust. § 25 odst. 3, či § 30 odst. 1 písm. b) bod 1 zákona o zaměstnanosti. V tomto nálezu se Ústavní soud zabýval výkladem konkrétních ustanovení zákona č. 328/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů.

Jako účelové vyhodnotil Nejvyšší správní soud tvrzení stěžovatele o zpětné účinnosti dohody o provedení práce. Podle stěžovatelem předložené dohody o provedení práce podepsané

pokračování

dne 2. 1. 2012 vykonával stěžovatel administrativní práce pro SBD od 2. 1. 2012. Tuto dohodu úřadu práce předložil až dne 13. 2. 2012, přičemž při jejím předložení, resp. v následném řízení před správním orgánem I. stupně neuvedl, že by dohoda byla uzavřena později než dne 2. 1. 2012, či že by měla platit až od pozdějšího data. V záznamu o jednání ze dne 13. 2. 2012, který stěžovatel podepsal, je uvedeno, že dohoda byla uzavřena dne 2. 1. 2012. Ostatně ze správního spisu vyplývá, že SBD stěžovateli vyplatilo odměnu ve výši 3.220 Kč za výkon administrativních činností vykonávaných za období od 2. 1. 2012 do 31. 1. 2012.

S ohledem na zjištěný skutkový stav nebylo nutno provádět dokazování výsledkem pracovníků SBD, resp. další dokazování, např. e-mailovou korespondencí. Ve správním spisu je dostatek podkladů pro jednoznačný závěr o porušení povinnosti stanovené v ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti stěžovatelem. Nejvyšší správní soud tedy považuje skutkový stav za dostatečně zjištěný.

Podle Nejvyššího správního soudu je pro danou věc irelevantní, zda stěžovatel uzavřel s SBD dva právní vztahy (jeden podle obchodního zákoníku, druhý podle zákoníku práce). Stěžovatel byl vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání pro výkon činností, kterou vykonával pro SBD na základě dohody o provedení práce. Na tom nic nemění skutečnost, že tento pracovněprávní vztah vznikl v souvislosti se zvolením stěžovatele do funkce předsedy samosprávy SBD podle obchodního zákoníku. Zákon o zaměstnanosti nestanoví, že by v takovém případě uchazeč o zaměstnání nebyl povinen sdělit provádění činností na základě dohody o provedení práce.

Pokud si stěžovatel kladl otázku, zda by správní orgán či krajský soud považoval za výkon činností ve smyslu ust. § 25 odst. 3 zákona o zaměstnanosti i případnou činnost v občanském sdružení, které by vykonávalo zájmovou nebo sportovní činnost, konstatuje Nejvyšší správní soud, že v daném případě stěžovatel takovou činnost nevykonával, a proto je položená otázka zcela nepřipadná. Stěžovatel totiž mimo jakoukoliv pochybnost vykonával na základě dohody o provedení práce honorovanou administrativní činnost pro SBD.

Z výše uvedených důvodů není kasační stížnost důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud podle ust. § 110 odst. 1 poslední věta s. ř. s. zamítl. O kasační stížnosti rozhodl bez jednání, protože mu takový postup umožňuje ust. § 109 odst. 2 s. ř. s.

Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o ust. § 60 odst. 1 věta první ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, nestanoví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl. Nejvyšší správní soud žádnému z účastníků náhradu nákladů nepřiznal, protože stěžovatel v řízení úspěch neměl a ministerstvu žádné náklady s tímto řízením nevznikly.

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

V Brně dne 3. dubna 2014

JUDr. Eliška Cihlářová
předsedkyně senátu