



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně JUDr. Milady Tomkové a soudců JUDr. Bohuslava Hnízдила a JUDr. Brigity Chrastilové v právní věci **žalobce M. Š.**, zastoupeného JUDr. Ivem Koulou, advokátem, se sídlem Masarykova 668/29, Teplice, proti **žalovanému Úřadu práce v Teplicích**, se sídlem Vrchlického 3175, Teplice, v řízení o žalobě proti nečinnosti žalovaného, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 42 Cad 75/2003 - 68 ze dne 28. 4. 2003,

takto:

I. Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 42 Cad 75/2003 - 68 ze dne 28. 4. 2003 **se** ve výrocích označených I. a II. **zrušuje**.

II. Věc **se vrací** Krajskému soudu v Ústí nad Labem k dalšímu řízení.

Odůvodnění:

Žalovaný Úřad práce v Teplicích (dále jen „stěžovatel“) napadá kasační stížností rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem č. j. 42 Cad 75/2003 - 68 ze dne 28. 4. 2003, kterým mu bylo ve výroku I. uloženo do 1 měsíce od právní moci buď vydat ohledně ukončení evidence žalobce v seznamu uchazečů o zaměstnání v období od 19. 9. 2000 do 30. 11. 2001 správní rozhodnutí anebo osvědčit, že žalobcova evidence v onom seznamu ukončena nebyla; předtím měl stěžovatel detailně prozkoumat, zda žalobcovo postavení ve funkci statutárního orgánu obchodní společnosti založilo evidenční překážku podle § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (dále převážně jen „zákon o zaměstnanosti“).

Krajský soud v Ústí nad Labem tak rozhodl o žalobě, kterou se žalobce domáhal, aby stěžovatel nebyl nečinný a ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání vydal

rozhodnutí, případně aby soud stěžovateli zakázal pokračovat v porušování práv žalobcových a přikázal mu obnovit stav před zásahem do jeho práv.

Stěžovatel v kasační stížnosti namítá nezákonnost napadeného rozsudku, kterou spatřuje v nesprávném posouzení právních otázek Krajským soudem v Ústí nad Labem. Stěžovatel tvrdí, že mu je ukládána povinnost rozhodnout ve věci samé, aniž by tato povinnost vyplývala z právního předpisu. Krajský soud svůj závěr ani o žádný právní předpis neopřel, vycházel toliko z úvahy o spravedlnosti. Ustanovení § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti nelze v daném případě aplikovat, neboť tímto ustanovením jsou pouze taxativním způsobem vymezeny podmínky, za kterých lze osobu do evidence uchazečů o zaměstnání zařadit, a nikoli ji správním rozhodnutím vyřazovat. Nelze souhlasit s názorem soudu, že stěžovatel by byl oprávněn vydávat jakákoli rozhodnutí, která mu zákon vydat nezakazuje. Dále stěžovatel napadá tu část výroku rozsudku, v níž je mu uloženo zkoumat, zda je v případě žalobce dána evidenční překážka. Stěžovatel má za to, že evidenční překážkou tu je samotná skutečnost, že žalobce byl statutárním orgánem, aniž by bylo zapotřebí zkoumat, zda za výkon této funkce pobíral odměnu. Zákon o zaměstnanosti v § 7 odst. 1 neurčuje výši finančních prostředků, které musí z výkonu práce v pracovním nebo obdobném vztahu plynout. Pokud by se jednatel odměny za práci pro společnost vzdal a vykonával tuto práci bezplatně, vznikla by na jeho straně neoprávněná výhoda. V situaci, kdy by pobíral hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání, které má sloužit k zajištění nejnútnejších životních potřeb, došlo by tím k nepřímému financování tohoto subjektu státem. Kromě toho stěžovatel nezákonnost napadeného rozsudku spatřuje v tom, že je mu ukládána povinnost vydat rozhodnutí pro zcela určité časové období, a sice od 19. 11. 2000 do 30. 11. 2001, což odporuje § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti – porušuje totiž právo občana svobodně se rozhodnout, zda využije tohoto ustanovení a o zařazení do evidence opakovaně požádá nejdříve pro uplynutí doby tří měsíců či nikoli. Stěžovatel konečně rozsudek napadá i z toho důvodu, že soud rozhodoval nad rámec žalobního petitu, neboť věta za středníkem I. výrokové části by patřila až do odůvodnění, a o druhém z alternativně formulovaných petitů nerozhodl vůbec. Nad rámec těchto námitek stěžovatel uvádí, že se Krajský soud v Ústí nad Labem nevypořádal se všemi stěžovatelskými námitkami, jak je podal dne 13. 3. 2003, týkajícími se lhůty pro podání žaloby a jejích náležitostí. Z těchto důvodů stěžovatel navrhuje, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem zrušil.

Žalobce ve svém vyjádření důvodnost kasační stížnosti popírá. Pokud jde o výklad § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, poukazuje žalobce na skutečnost, že stěžovatel účelově nerozlišuje mezi právními pojmy funkce jednatele a pracovní či obdobný poměr, veden záměrem vyřadit všechny jednatele z evidence uchazeče o zaměstnání a vyhnout se tak posuzování poměrů uchazečů o zaměstnání. Žalobce navrhuje, aby Nejvyšší správní soud kasační stížnost zamítl.

Z obsahu soudního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že dne 24. 7. 2000 byl žalobce zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. Následně založil společnost A., s. r. o., která byla do obchodního rejstříku zapsána dne 19. 9. 2000, ve které zastával od jejího vzniku (tj. od 19. 9. 2000) funkci statutárního orgánu – jednatele. Dne 15. 10. 2001 mu stěžovatel přípisem č. j. TPA - 6544/2000 - 19 oznámil, že ke dni 18. 9. 2000 bylo ukončeno žalobcovo vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, a jako důvod stěžovatel uvedl: „Předložil potvrzení o činnosti“. Od tohoto okamžiku žalobce požadoval, aby ve věci jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání bylo vydáno správní rozhodnutí. Na žalobcovo odvolání ze dne 8. 11. 2001 reagovalo Ministerstvo práce a sociálních věcí jako stěžovatelův nadřízený orgán tak, že

žalobci dne 23. 4. 2002 sdělilo, že se v jeho případě nejednalo o sankční vyřazení z evidence podle § 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti, a proto došlo k vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání „neformálním způsobem“. Korespondence se stěžovatelem pak pokračovala až do 22. 10. 2002, kdy žalobci oznámil, že věc považuje za ukončenou. Žalobce se dne 19. 2. 2003 obrátil na Krajský soud v Ústí nad Labem se žalobou proti nečinnosti správního orgánu a dožadoval se vydání rozsudku, jímž by bylo stěžovateli uloženo vydat ve věci žalobcova vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutí, nebo případně, posoudí-li soud věc jinak, vydání rozsudku, jímž by byl stěžovatel zavázán nepokračovat v zásazích do práv žalobcových a obnovit stav před zásahem do žalobcových práv, tj. zařadit jej do evidence uchazečů o zaměstnání. Krajský soud v Ústí nad Labem se věcně ztotožnil s argumentací žalobce a stěžovateli uložil do 1 měsíce od právní moci rozsudku buď vydat ohledně ukončení evidence žalobce v seznamu uchazečů o zaměstnání v období od 19. 9. 2000 do 30. 11. 2001 správní rozhodnutí anebo osvědčit, že žalobcova evidence v onom seznamu ukončena nebyla; předtím bylo stěžovateli ve výroku uloženo detailně prozkoumat, zda žalobcovo postavení ve funkci statutárního orgánu obchodní společnosti založilo evidenční překážku podle § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti. Toto rozhodnutí nyní stěžovatel napadá kasační stížností.

Stěžovatel v kasační stížnosti podané dne 17. 6. 2003 formálně uvádí kasační důvody podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“). Pokud jde o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s., ten by mohl směřovat do takové vady řízení před Krajským soudem v Ústí nad Labem, která by spočívala v tom, že skutková podstata, z níž správní orgán (tedy sám stěžovatel) 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 vytykanou vadu soud, který ve věci rozhodoval, měl napadené rozhodnutí správního orgánu zrušit. Za takovou vadu se přitom považuje i nepřezkoumatelnost rozhodnutí správního orgánu pro nesrozumitelnost. Tento kasační důvod je tedy využitelný tam, kde ve správním řízení bylo vydáno rozhodnutí, jež bylo účastníkem tohoto správního řízení poté neúspěšně napadáno u krajského soudu. Již z těchto důvodů, nehledě ke skutečnosti, že uplatnění tohoto kasačního důvodu přichází v úvahu toliko tehdy, bylo-li v minulosti v příslušné věci vedeno správním orgánem správní řízení, jež bylo ukončeno vydáním rozhodnutí, je tento kasační důvod v této právní věci nevyužitelným – a stěžovatel jej, přestože na § 103 odst. 1 písm. b) s. ř. s. formálně odkazuje, ve skutečnosti uplatnit nemůže. Pokud jde o kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., ten směřuje proti nepřezkoumatelnosti rozhodnutí soudu pro nesrozumitelnost nebo nedostatek důvodů či spočívající v jiné vadě řízení před soudem. Nepřezkoumatelnost rozhodnutí soudu však stěžovatel ve své kasační stížnosti rovněž nenamítá; jako přípustně stěžovatelem uplatněný tedy zbývá kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a podle písm. d), pokud jde o jiné vady řízení před soudem.

Za situace, kdy kasační stížnost byla podána včas, neboť byla podána ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.), je podána osobou oprávněnou, neboť stěžovatel byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.), a je přípustná, neboť je jí uplatněn kasační důvod podávaný z § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., Nejvyšší správní soud napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v rozsahu kasační stížnosti podle § 109 odst. 2 s. ř. s., vázán podle § 109 odst. 3 s. ř. s. jejími důvody, přezkoumal. Současně však použil i ust. § 109 odst. 2 s. ř. s., podle nějž není vázán rozsahem kasační stížnosti, je-li na napadeném výroku závislý výrok, který napaden nebyl, a dále i ust. § 109 odst. 3 s. ř. s., podle nějž soud není vázán důvody kasační stížnosti, bylo-li

řízení před soudem zmatečné nebo je zatíženo vadou, která mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí ve věci samé.

Kasační stížnost je důvodná, byť převážně z jiných důvodů, než které uvedl stěžovatel.

Námítka směřující k nezákonnosti rozhodnutí z důvodu nesprávného posouzení právní otázky (§ 103 odst. 1 písm. a/ s. ř. s.) může být úspěšná, pokud Nejvyšší správní soud shledá, že krajský soud použil na věc nedopadající právní ustanovení, anebo použil ustanovení sice správné, leč provedl takový jeho výklad, který Nejvyšší správní soud má za nesprávný.

Mezi stěžovatelem a žalobcem není sporu o tom, že žalobce byl zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání dne 24. 7. 2000, přičemž mu nevznikl nárok na hmotné zabezpečení uchazečů o zaměstnání; stěžovatel vyřadil žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, a to se zpětnou účinností více než jednoho roku, což učinil – jak stěžovatel tento svůj úkon sám nazývá – „neformálně“; – stěžovatel vyhotovil dne 15. 10. 2001 přípis č. j. TPA - 6544/2000 - 19 určený žalobci, označený jako „oznámení o ukončení evidence uchazeče o zaměstnání“, jehož důsledkem bylo, že od data 19. 9. 2000 bylo ukončeno vedení žalobce v evidenci uchazečů o zaměstnání. Spornou otázkou mezi účastníky řízení vedeného Krajským soudem v Ústí nad Labem bylo, zda stěžovatel byl oprávněn či povinen o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání vydat rozhodnutí s náležitostmi uloženými správním řádem a možností brojit proti němu oprávněnými prostředky. Odpověď na takto položenou otázku, pro posuzovanou věc ústřední, vyžaduje nejprve obecně pojednat o dvou tématech: prvním je povaha evidence uchazečů o zaměstnání z hlediska veřejných subjektivních práv uchazečů o zaměstnání, druhým podstata a podmínky ochrany těchto práv ve správním soudnictví, zejména z hlediska institutů zavedených s. ř. s. od 1. 1. 2003 (rozšíření ochrany o žalobu proti nečinnosti správního orgánu a žalobu proti nezákonnému zásahu, pokynu nebo donucení).

Přitom Nejvyšší správní soud aplikoval právní předpisy podle právního stavu, jaký tu byl v době, kdy o věci rozhodoval krajský soud; vyplývá to z povahy kasační stížnosti jako nástroje přezkumu pravomocných rozhodnutí krajských soudů ve věcech žalob na nečinnost správních orgánů.

Právními předpisy, které jsou aplikovatelné na posuzovanou věc a které proto musí být předmětem výkladu Nejvyššího správního soudu, pak jsou:

Ústava České republiky (č. 1/1993 Sb.), podle jejíhož čl. 2 odst. 3 státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon, Listina základních práv a svobod (č. 2/1993 Sb.), podle jejíhož čl. 2 odst. 2 lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Čl. 26 Listiny základních práv a svobod pak zaručuje každému právo podnikat a provozovat hospodářskou činnost, dále právo získávat prostředky pro své životní potřeby prací, přičemž občany, kteří posledně uvedené právo nemohou bez své viny vykonávat, stát v přiměřeném rozsahu hmotně zajišťuje, a to za podmínek stanovených zákonem.

Podle § 1 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, se právem na zaměstnání rozumí právo občanů na zprostředkování pracovního uplatnění ve vhodném zaměstnání, na rekvalifikaci a na hmotné zabezpečení, a to těm občanům, kteří chtějí a mohou pracovat a o práci se skutečně ucházejí. Zprostředkování zaměstnání je definováno § 4 odst. 1 cit. zákona o zaměstnanosti jako činnost zaměřená na vyhledávání vhodného zaměstnání pro občana, který se o zaměstnání uchází, a na vyhledávání zaměstnanců pro zaměstnavatele,

který hledá nové pracovní síly. Součástí zprostředkování zaměstnání je též činnost informační a poradenská.

Podle § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti je nutno o zprostředkování vhodného zaměstnání požádat, a to písemně, a osobně se u úřadu práce ucházet, přičemž podmínkou je, že takový uchazející se občan není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně pro povolání. Takový občan (splňující uvedené podmínky) se zařadí do evidence uchazečů o zaměstnání. Uchazeč o zaměstnání je legislativní zkratkou zavedenou v § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti pro občana, jenž není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně pro povolání, a osobně se uchází u úřadu práce na základě písemné žádosti o zprostředkování zaměstnání.

Hmotné zabezpečení, jako peněžitá dávka předvídaná čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod náleží uchazeči o zaměstnání, kterému není do sedmi kalendářních dnů ode dne podání žádosti o zprostředkování zaměstnání zprostředkováno vhodné zaměstnání nebo zabezpečena možnost rekvalifikace (§ 12 odst. 1 zákona o zaměstnanosti); cit. zákon o zaměstnanosti pak stanoví další podmínky nároku na tuto dávku.

Uchazeč o zaměstnání je povinen poskytovat úřadu práce na jeho vyzvání potřebnou součinnost při zprostředkování zaměstnání, dále je povinen osvědčit skutečnosti rozhodné pro vedení v evidenci uchazečů, přičemž změny těchto skutečností je povinen ohlašovat do sedmi kalendářních dnů (§ 7 odst. 2 zákona o zaměstnanosti).

Uchazeč o zaměstnání může být z evidence vyřazen, jestliže z 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 nejdříve po uplynutí doby tří měsíců (§ 7 odst. 3 zákona o zaměstnanosti). Podle § 25 odst. 1 zákona o zaměstnanosti se na rozhodování ve věcech zabezpečování práva na zaměstnání vztahují obecné předpisy o správním řízení, podle odst. 2 nemá odvolání proti rozhodnutí úřadu práce o odnětí hmotného zabezpečení a proti rozhodnutí o vyřazení evidence uchazečů o zaměstnání odkladný účinek.

Podle § 3 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb., o zaměstnanosti a působnosti orgánů České republiky na úseku zaměstnanosti (dále jen „zákon č. 9/1991 Sb.“), zprostředkování zaměstnání pro uchazeče o zaměstnání zabezpečují úřady práce. Úřady práce jsou správními úřady (§ 2 odst. 2 zákona č. 9/1991 Sb.). Ust. § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 9/1991 Sb., stanoví, že úřad práce rozhoduje o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání; na toto řízení se podle § 16 odst. 1 téhož zákona vztahují obecné předpisy o správním řízení. Poznámka pod čarou č. 12 včleněná do § 12 odst. 2 písm. a) zákona č. 9/1991 Sb. odkazuje na § 7 odst. 3 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti.

Podle § 15 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb. je přestupkem, neohlásí-li uchazeč o zaměstnání změnu skutečností rozhodných pro vedení v evidenci uchazečů.

Jak předesláno výše, Nejvyšší správní soud nejprve ve světle těchto právních předpisů zkoumal, jakému veřejnému subjektivnímu právu měla být poskytnuta ochrana a jaká je povaha evidence uchazečů zaměstnání vedené úřady práce. Nezpochybnitelným základním právem veřejným, garantovaným Listinou základních práv a svobod, je právo těch občanů, kteří nemohou bez své viny vykonávat právo získávat prostředky pro své životní potřeby

prací, na přiměřené hmotné zabezpečení. Zákon, v jehož mezích se lze tohoto práva domáhat (čl. 41 odst. 1 Listiny základních práv a svobod), pak jako jednu z podmínek, za nichž se toto zabezpečení poskytuje, stanoví, že se musí jednat o uchazeče o zaměstnání. Jak ukázáno výše, jde o občana, který se uchází o zprostředkování zaměstnání. Jen tomu občanu, který byl zařazen do evidence uchazečů, úřad práce zprostředkovává zaměstnání. Právo na zprostředkování zaměstnání a na hmotné zabezpečení je nepochybně veřejným subjektivním právem, z části vyplývajícím z Listiny základních práv a svobod, z části zakotvené zákonem zaměstnanosti – srov. výše cit. § 1 odst. 3. Přes nepříliš jasnou konstrukci ust. § 7 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, v němž je zavedena legislativní zkratka „uchazeč o zaměstnání“ pro osobu, která splňuje podmínku, že není v pracovním nebo obdobném vztahu, ani nevykonává samostatnou výdělečnou činnost, ani se nepřipravuje soustavně pro povolání a osobně se u úřadu práce uchází na základě písemné žádosti o zprostředkování vhodného zaměstnání, zatímco zákonný text posléze výraz „uchazeč o zaměstnání“ užívá ve zcela jiném významu, totiž jako označení toho, kdo se o zprostředkování zaměstnání uchází a byl zařazen do příslušné evidence, soud spolehlivě dovozuje, že výraz „uchazeč o zaměstnání“ je třeba chápat v posléze v uvedeném smyslu (tzn., že ten uchazeč, jenž nebyl do evidence zařazen, není uchazečem o zaměstnání s právem na zprostředkování zaměstnání a případně hmotné zabezpečení – zde soud ponechává stranou postup, jakým by mělo být rozhodnuto o nezařazení do evidence, neboť to není předmětem řízení). Jestliže zařazení do určité evidence vyvolává konstitutivně nové právní účinky, resp. představuje výlučnou podmínku pro vznik práva, případně jednu z takových podmínek, pak nelze uvažovat o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání – přes zavádějící pojem – jako o pouhém evidenčním úkonu. Spor by mohl být o to, zda jde o akt výlučně konstitutivní či deklaratorní; to soud nepovažuje za zcela rozhodující, kloní se však k názoru, že jde o akt konstitutivní s prvky deklaratorními (nejprve se zjišťuje, zda občan splňuje podmínky, což by svědčilo pro akt deklaratorní, na druhé straně se vytváří nový právní stav, tj. od okamžiku zařazení – přitom není rozhodné, že se tak může stát několik dní zpětně – vzniká právo na zprostředkování zaměstnání, za dalších podmínek právo na hmotné zabezpečení). Doba, po kterou je občan veden v evidenci uchazečů o zaměstnání a sama skutečnost této evidence, má však také nepominutelné právní důsledky pro řadu jiných právních vztahů, zejména v oblasti sociální ochrany: příkladmo je nutno zmínit důsledky pro důchodové pojištění, státní sociální podporu a sociální potřebnost.

Jak již Nejvyšší správní soud uvedl v poněkud jiné právní souvislosti, je zařazení uchazeče do evidence veřejnoprávním aktem, jenž je provedením čl. 26 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (rozhodnutí publikováno pod č. 220/ 2004 Sb. NSS). V právě posuzované věci pak Nejvyšší správní soud dodává, že jde o akt v převážné míře konstitutivní; evidence uchazečů o zaměstnání vedená úřady práce pak představuje výsledek řady takovýchto aktů. Jestliže takovýto akt zakládá práva, tj. má konstitutivní účinek, ať již v oblasti zaměstnanosti či dokonce v jiných právních vztazích, nemůže se jednat o pouhý evidenční úkon. Není v této situaci rozhodující, že v praxi úřadů práce se o zařazení do evidence uchazečů - jak je soudu známo - nevydávalo správní rozhodnutí. Zákonost této praxe rovněž není předmětem tohoto řízení; nelze však nepoukázat na ustanovení § 25 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb. a § 12 odst. 1 písm. b) zákona č. 9/1991 Sb., které o takové praxi vzbuzují minimálně pochybnost.

Z těchto hledisek je nutno zkoumat i situaci, v níž má být tato evidence ukončena. Jestliže byla určitá práva konstitutivním aktem založena, nelze je odejmout, ledaže zásah do takových právních poměrů umožňují hmotněprávní předpisy. Doktrina správního práva (viz. např. též: Hendrych D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 3 vydání. Praha,

C. H. Beck 1998, str. 94 a násl.) obvykle v této souvislosti poukazuje na instituty výhrady nového rozhodnutí při změně vnějších okolností, odnětí oprávnění pro porušení právních povinností, prominutí uložené povinnosti a upřesnění (iterace) správního aktu. Pro posuzovanou věc jsou relevantní právě dva instituty. Prvý reagující na změnu okolností, za nichž došlo k vydání správního aktu, je znám jako rozhodnutí s klauzulí *rebus sic stantibus*. Jde o výhradu nového rozhodnutí pro případ změny vnějších okolností. Právními předpisy z oblasti sociální ochrany, zejména v oblasti peněžitých dávek, jde o institut často využívaný. Druhým institutem užívaným právními předpisy v oblasti zaměstnanosti blízkými i jimi samými, je odnětí přiznaných práv jako důsledek porušení právních povinností. Například zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, v § 18 odst. 1 stanoví, že bylo-li hmotné zabezpečení poskytováno neprávem nebo ve vyšší částce, než náleželo, z důvodu, že uchazeč o zaměstnání mj. nesplnil svou oznamovací povinnost, je povinen takové plnění vrátit, a to za dobu zákonem vymezenou. Obě tyto možnosti však musejí být v zákoně výslovně uvedeny; vyplývá to z ústavně garantované zásady, že státní moc může být vykonávána pouze v případech a mezích stanovených zákonem, způsobem, který zákon stanoví.

Vyřazení uchazeče o zaměstnání z evidence vedené úřadem práce je konstitutivním právním aktem odnímajícím mu právní postavení, s nímž je spjata řada práv v oblasti zaměstnanosti i sociální ochrany. Takový akt nelze vydat vůbec, pokud to zákon výslovně neumožňuje, natož pak s účinky do minulosti bez časového ohraničení. Jinými slovy řečeno, takový akt by bylo možno vydat jen za předpokladu, že by to zákon připouštěl včetně možnosti zpětného působení takového aktu.

Druhým obecným východiskem, které Nejvyšší správní soud v posuzované věci shledal jako určující, je obecné vymezení nových žalobních titulů, zařazených do ochrany veřejných subjektivních práv ve správním soudnictví od 1. 1. 2003. Jedná se o ochranu proti nečinnosti správního orgánu a ochranu před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu.

Žalobou proti nečinnosti podle § 79 odst. 1 s. ř. s. se může ten, kdo bezvýsledně vyčerpал prostředky, které procesní předpis platný pro řízení u správního orgánu stanoví k jeho ochraně proti nečinnosti správního orgánu, domáhat, aby soud uložil správnímu orgánu povinnost vydat rozhodnutí ve věci samé nebo osvědčení. Jde tedy o nečinnost ve vztahu k věcnému rozhodnutí. Osvědčení nemá povahu aktu aplikace práva, má informační povahu o skutečnost v něm uvedenou (s průkazní mocí dokládá určitou nespornou skutečnost).

Žalobou proti nezákonnému zásahu se může podle § 82 s. ř. s. bránit každý, kdo tvrdí, že byl přímo zkrácen na svých právech nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, který není rozhodnutím, a byl zaměřen přímo proti němu nebo v jeho důsledku bylo proti němu zasaženo, trvá-li takový zásah nebo jeho důsledky anebo hrozí-li jeho opakování. Jde o úkony neformální, které obecně nemají formu rozhodnutí, a přesto jsou závazné pro osoby vůči nimž směřují.

Pro oba druhy žalob byly s. ř. s. zavedeny lhůty k jejich podání, v souladu se zásadou koncentrace, jež správní soudnictví ovládá, a rovněž zásadou právní jistoty účastníků právních vztahů. Nejvyšší správní soud při absenci výslovných přechodných ustanovení k těmto žalobním typům připouští ve své judikatuře, že tyto žaloby mohou být namířeny proti nečinnosti či zásahu, které nastaly před účinností s. ř. s., vždy však za dodržení lhůt stanovených s. ř. s. pro podání těchto žalob, byť by lhůta počínala běžet ještě před účinností s. ř. s. Přitom za zcela zásadní Nejvyšší správní soud považuje, že jde o dva odlišné druhy

žalob, které nelze zaměňovat. Soud rozhoduje o návrhu, jaký žalobce učiní, a ten je dán petitum a jemu odpovídající věcnou argumentací.

Nejvyšší správní soud veden těmito dvěma obecně formulovanými východisky dospěl, pokud jde o prvou stížnostní námitku (napadený rozsudek je nezákonný, neboť je jím ukládána povinnost rozhodnout ve věci samé, ačkoliv tato povinnost není stěžovateli uložena žádným právním předpisem) k závěru, že rozsudek krajského soudu neobstojí, byť z jiných právních důvodů, než které uvádí stěžovatel. Ten ve své argumentaci dospívá k nevídanému výkladu, totiž, že za situace, kdy mu právní předpisy neumožňují vyřadit občana z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím, může tak učinit „neformálně“, tedy, že takovému občanu napíše dopis. Stěžovatel napadá sice správně rozhodnutí krajského soudu, jenž ve snaze nastolit rovnost v zacházení mezi těmi uchazeči, kteří maří součinnost, popřípadě nepřijmou vhodné zaměstnání zprostředkované úřadem práce, a jinými uchazeči, totiž takovými, jakým byl žalobce, tedy těmi, kdož v průběhu času přestanou plnit podmínky pro vedení v evidenci uchazečů, aplikoval opravdu pro výkon státní moci nepřijatelnou zásadu, že takové jednání (totiž rozhodnutí o vyřazení) úřadu není zákonem zakázáno, ale užívá přitom (stěžovatel) výkladu, jenž v oboru formální právní logiky nemá obdobu: co nelze učinit správním aktem, lze učinit neformálním přípisem. Jestliže za této situace Nejvyšší správní soud shledává prvou námitku oprávněnou, činí tak ale ze zcela a zásadně jiných právních důvodů než stěžovatel. Tyto důvody tkví – jak vyloženo výše – v absenci hmotněprávní úpravy, která by úřadu práce umožňovala za skutkového stavu, který v posuzované věci nastal, vyřadit uchazeče z evidence. Nejde zde o nedostatek věcné příslušnosti (ta je obecně založena pro úřady práce v § 12 odst. 2 písm. a/ zákona č. 9/1991 Sb., podle něhož rozhodují o vyřazení z evidence uchazečů), ani procesní úpravy (neboť se tak děje ve správním řízení – srov. § 16 odst. 1 zákona č. 9/1991 Sb.). Rozhodujícím důvodem, proč Nejvyšší správní soud nemohl akceptovat přístup krajského soudu, je skutečnost, že zákony upravující zaměstnanost nepamatovaly na nutnost explicitní právní úpravy výše shrnuté jako rozhodování s klauzulí rebus sic stantibus a že krajský soud považoval za možné se nad tento nedostatek povznést. 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. Jediné, co právní předpisy o zaměstnanosti připouštěly pro situaci, kdy by uchazeč o zaměstnání neohlásil skutečnosti rozhodné pro vedení v evidenci, byl postih pro přestupek (§ 15 zákona č. 9/1991 Sb.). Pro konstitutivní správní akt jde o nedostatky, jež v případě, že je přesto vydán, nutně vedou k jeho nezákonnosti, pokud by takový akt nebyl shledán nicotným. Ač stěžovatel disponoval obecně příslušností vydat rozhodnutí o vyřazení uchazeče z evidence, v konkrétní situaci, která nastala v posuzovaném případě k tomu neměl hmotněprávní úpravu, o niž by své rozhodnutí opřel. Přesto vydal akt, jenž přestože nesplňoval formální požadavky kladené na správní rozhodnutí, zasáhl žalobcova práva. Žaloba na nečinnost správního orgánu nemůže být za této právní situace úspěšnou (správní akt byl žalovaným vydán, byť se tak formálně nepředstavoval). Přitom Nejvyšší správní soud nezpochybnuje potřebu, aby úřady práce bývaly mohly za popsanych skutkových okolností taková rozhodnutí vydávat; nedostatek nezbytné zákonné úpravy však nemůže být nahrazován výkladem zastávaným stěžovatelem i jeho nadřízeným ústředním orgánem státní správy, který je zcela v rozporu s principy právního státu zakotvenými zejména ve výše cit. čl. 2 Ústavy a čl. 2 Listiny základních práv a svobod. Nejvyšší správní soud se za této situace již nezabýval dalšími argumentacemi stěžovatele směřujícími k podpoře jeho tvrzení, že uložené rozhodnutí nemohl v podobě předvídané výrokem I napadeného rozsudku vydat.

Právní otázku, která byla stěžovatelem v kasační stížnosti nastolena, tedy krajský soud posoudil nesprávně, neboť sice aplikoval správný právní předpis, leč jeho výklad byl podle zde vyloženého názoru Nejvyššího správního soudu nesprávný.

Pokud se krajský soud v napadeném rozhodnutí vyslovil i k meritu věci, tedy k tomu, zda jednatelství ve společnosti s ručením omezeným je překážkou pro vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání, učinil tak nad rámec odůvodnění; pokud tato úvaha našla svůj výraz ve výroku napadeného rozhodnutí, je nutno přisvědčit stěžovateli, že šlo o postup „ultra petitem“ a tedy o vadu řízení (§ 103 odst. 1 písm. d/ s. ř. s.). Napadené rozhodnutí však neobstojí především ze shora popsanych důvodů. K samé podstatě věci však Nejvyšší správní soud poukazuje na svou publikovanou již výše zmiňovanou judikaturu (č. 220/2004 Sb. NSS); v právní větě I. byl přijat závěr, že funkce jednatele společnosti s ručením omezeným představuje ve smyslu ustanovení § 7 odst. 1 zákona č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti, vztah obdobný pracovnímu. Přitom zdejší soud došel k závěru, že není rozhodující, zda je tato činnost vykonávána, či nikoliv. Skutkově i právně se jednalo o jiný příběh (povinnost vrátit hmotné zabezpečení poskytnuté neprávem), nicméně podstata věci míří i na projednávanou věc: pokud jde o podrobné zdůvodnění tohoto názoru zdejšího soudu, odkazuje se na výše označené publikované rozhodnutí.

Žaloba, byť označená jako žaloba na ochranu proti nečinnosti správního orgánu, obsahovala pod závěrečným bodem V dva petity, které se svou formulací blížily eventuálnímu petitu známému z občanského řízení soudního. Žalobce zde totiž navrhl, aby soud vyslovil povinnost žalovaného vydat rozhodnutí ve věci vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, a to do 30 dnů od právní moci rozsudku a zaplatit žalobci náklady řízení. Pro případ, že soud věc posoudí tak, že ze strany žalovaného šlo o nezákonný zásah do práv žalobce, navrhl, aby vydal rozsudek, jímž se zakazuje, aby žalovaný pokračoval v porušování práv žalobce spolu s příkazem, aby obnovil stav před zásahem. Při jednání žalobce (jeho právní zástupce) na výslovný dotaz soudu (protokol o jednání z 28. 4. 2003), která ze dvou „alternativ“ žalobního petitu je žalobcem preferována uvedl, že trvá na obou. Krajský soud v Ústí nad Labem pak rozhodl způsobem, který by byl akceptovatelný v občanském řízení soudním, pokud by šlo o řízení sporné; eventuálním petitem se lze v řízení sporném domáhat, aby byla žalovanému určena určitá povinnost (primární petit), a teprve když bude primární petit zamítnut, aby bylo rozhodnuto o dalším požadavku žalobce (eventuální petit). Neexistuje zde tedy možnost volby plnění. Soud se eventuálním petitem zabývá až v okamžiku, kdy zjistí nemožnost plnění uvedeného v primárním petitu. Alternativní petit dává žalovanému možnost volby způsobu plnění; alternativa facultas pak představuje výslovné žalobcovo prohlášení, že je ochoten přijmout místo požadovaného plnění jiné. Tyto zásady však nelze aplikovat na správní soudnictví. Podal-li žalobce fakticky dvě různé žaloby jedním podáním (soud rozhoduje o návrhu, jak jej žalobce učiní, a ten je dán petitem), nemůže si soud vybírat, o které rozhodne, a o které nikoliv. Za situace, kdy soud o druhém návrhu doposud nerozhodl, bude třeba, aby o tomto návrhu bylo též rozhodnuto. Nejvyšší správní soud však neshledává námitku stěžovatele, kterou ohledně druhého z petitů uplatnil, přípustnou, neboť neshledává proti pravomocnému rozhodnutí krajského soudu (§ 102 s. ř. s.).

Nad rámec námitek uplatněných stěžovatelem Nejvyšší správní soud shledává řízení před krajským soudem zmatečné, neboť ačkoli žalobce žádal o osvobození od soudních poplatků a ustanovení právního zástupce, soud rozhodl pouze o druhém návrhu (ustanovil žalobci zástupce pro řízení z řad advokátů), zatímco o prvním návrhu (osvobození od povinnosti zaplatit soudní poplatek) nerozhodl a jednal ve věci. Nebyla tak splněna věcná

podmínka řízení spočívající v zaplacení soudního poplatku. Zákon č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, neobsahuje osobní ani věcné osvobození pro řízení ve věcech uchazečů o zaměstnání, individuální osvobození může být přiznáno usnesením předsedy senátu za podmínky stanovené § 36 odst. 3 s. ř. s.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud rovněž poznamenává, že v řízení vedeném podle s. ř. s. má správní úřad způsobilost být účastníkem i procesní způsobilost (§ 33 odst. 2 a 3 s. ř. s.). Proto pro označení žalovaného postačuje označení správního orgánu a jeho sídla; žalovaným je tedy Úřad práce v Teplicích, nikoliv Česká republika (stát).

Nejvyšší správní soud z vyložených důvodů a za použití § 109 odst. 2, odst. 3 a § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil rozhodnutí napadené kasační stížností ve výrocích I. a II. (krajský soud rozhodne v novém rozhodnutí jak o nákladech řízení o žalobě, tak o nákladech řízení o kasační stížnosti). Výrok III. napadeného rozsudku ob stojí i sám sobě, neboť povinnost státu uhradit odměnu a vynaložené hotové výdaje ustanovenému advokátu nemohou být v negativním smyslu dalším řízením ovlivněny, a proto byl ponechán beze změny.

Právním názorem vysloveným v tomto rozhodnutí je krajský soud vázán (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud cítí v závěru odůvodnění potřebu k projednávané věci jako obiter dictum poznamenat následující:

Úřad práce v Teplicích nebyl za popsané skutkové situace oprávněn vyřadit žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, tím spíše tak nemohl učinit jednořádkovým přípisem, jenž aniž se tak formálně představoval, nebyl ničím jiným, než rozhodnutím. Pasivní legitimace ve věci nečinnosti by pak svědčila spíše Ministerstvu práce a sociálních věcí. Ochrana subjektivních práv vyžaduje i určitou bdělost (zásada *vigilantibus iura*); správní soudnictví je ovládáno principy koncentrace a dispozice. Pro uplatnění žalobních nároků jsou stanoveny relativně krátké lhůty. K jednání, které žalobce napadá, došlo v říjnu 2001. V tomto ohledu nese ten, kdož byl dotčen ve svých právech, odpovědnost za to, zda zvolí k dosažení svého záměru cestu právem předpokládanou, či nikoliv. Konečně rozšíření možnosti soudní ochrany subjektivních veřejných práv od 1. 1. 2003 nemůže zahrnout řadu aktů a postupů, k nimž došlo i delší dobu před tímto datem. Pokud žalobce v žalobě poukazuje na správní řízení o dávkách sociální potřebnosti, je možno mimo předmět tohoto řízení uvést, že takové rozhodnutí bylo i před 1. 1. 2003 napadnutelné žalobou podle tehdy platné části páté o. s. ř.

Pro právní závěry, jež v posuzované věci učinil Nejvyšší správní soud, svědčí nepřimo i řada úprav přijatých v novém zákoně o zaměstnanosti (č. 435/2004 Sb.). S ohledem na § 81 odst. 1 s. ř. s. (soud rozhoduje na základě skutkového stavu zjišťovaného ke dni rozhodnutí), z něž plyne, že tvrzený stav nečinnosti musí trvat ke dni soudního rozhodnutí, což lze posoudit jedině a pouze podle právních předpisů účinných v této době, bude soud v dalším řízení aplikovat právní úpravu zaměstnanosti, jež nabyla účinnosti 1. 10. 2004 (zákon č. 435/2004 Sb.), neboť zákony č. 1 i č. 9/1991 Sb. byly zrušeny; přitom bude nutno primárně posoudit, zda a nakolik se nová právní úprava vztahuje na právní vztahy vzniklé před její účinností, popřípadě, zda pro některé případy pamatovala na aplikaci dříve platných předpisů.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 26. října 2004

JUDr. Milada Tomková
předsedkyně senátu