



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Městský soud v Praze rozhodl soudcem Mgr. Kamilem Tojnerem v právní věci

žalobce: V. P.
bytem

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí,**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2,

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2019, č.j. MPSV 2018/258964-421/1,

takto :

- I. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 2. 2019, č. j. MPSV-2018/258964-421/1, a rozhodnutí Úřadu práce ČR – pobočky pro hlavní město Prahu ze dne 5. 11. 2018, č. j. ABG – 2924/2018-06/E/03, **se zrušují** a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

1. Žalobce se domáhá zrušení v záhlaví uvedeného rozhodnutí žalovaného, jímž bylo zamítnuto jeho odvolání proti rozhodnutí Úřadu práce ČR – pobočka pro hl. m. Praha, č. j. ABG-2924/2018-06/E/03, o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti podle § 31 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti pro nedostavení se na jednání dne 3. 10. 2018.
2. Žalobce namítá absenci subjektivního znaku správního deliktu alespoň ve formě vědomé nedbalosti, jestliže z jeho komunikace s úřadem je zřejmý zájem o součinnost. Účelem jednání dne 3. 10. 2018 bylo dle žalobce zprostředkování zaměstnání a s tím související předání nové doporučenky (nabídky zaměstnání pro žadatele). Jelikož předchozí nabídku zaměstnání nebyla žalobcem realizována, požádal o prodloužení doporučenky a zároveň předpokládal, že jednání bude zrušeno pro prodloužení lhůty k projednání doporučenky. Zároveň mělo být přihlédnuto ke zdravotnímu stavu žalobce i jeho matky, o kterou pečuje.
3. Žalovaný navrhl zamítnutí žaloby, účelem nařízeného jednání nebylo doložení doporučenky, nýbrž zprostředkování zaměstnání. Žalobce se nedostavil na úřad práce ve stanoveném termínu bez vážného důvodu, tudíž mařil součinnost s úřadem práce dle § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Žalovaný dále uvedl, že žalobce doporučenku u zaměstnavatele projednal až 9. 10. 2018, tedy po stanovené lhůtě k projednání, což lze též kvalifikovat jako maření součinnosti dle § 31 písm. b) zákona. Úřad práce sice pochybil, pokud nereagoval na emailový dotaz žalobce ze dne 29. 9. 2018 ohledně prodloužení doby projednání doporučenky, avšak tato žádost se nijak netýkala stanoveného termínu jednání.
4. Ze správního spisu vyplývá, že žalobce podal žádost o zprostředkování zaměstnání dne 5. 3. 2018. Se žalobcem proběhlo několik jednání na úřadě práce, přestože se v jednom či ve dvou případech omluvil ze zdravotních důvodů, byla mu opakovaně vystavena doporučenka zaměstnání, které neúspěšně realizoval. Z obsahu správního spisu lze dovodit, že účelem jednání na úřadě práce bylo obvykle předání doporučenky, v jednom případě se jednalo o předání pozvánky na skupinové poradenství „Tvorba osobního portfolio“.
5. Dne 24. 9. 2018 byla žalobci předána doporučenka k zaměstnání na úklidové práce k projednání do 3 dnů na daném pracovišti a v případě negativního výsledku měl doporučenku předložit úřadu práce následující den. Zároveň bylo stanoveno další jednání na 3. 10. 2018. Dne 29. 9. žalobce emailem oznámil příslušným pracovníkům úřadu práce, že projednání doporučenky nebylo uskutečněno z důvodu na straně zaměstnavatele a zároveň požádal o prodloužení projednání doporučenky, neboť pracovníce zaměstnavatele bude na pracovišti až 8. 10. 2018. Dne 9. 10. žalobce sdělil úřadu práce, že nabízená pracovní pozice je již obsazena a dne 12. 10. zaslal podrobnou zprávu o průběhu jednání se zaměstnavatelem.
6. Rozhodnutím Úřadu práce ČR – pobočka pro hl. m. Praha, č. j. ABG-2924/2018-06/E/03, byl žalobce vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce podle § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť se nedostavil na jednání dne 3. 10. 2018, aniž by se omluvil z vážných důvodů. Žalobce podal proti rozhodnutí odvolání, ve kterém namítal, že požádal o prodloužení projednání doporučenky, na kterou nebylo úřadem reagováno, přičemž s ohledem na neprojednání doporučenky pozbylo smyslu se dostavit na úřad ve stanovený termín. Dále poukázal na svůj zdravotní stav a na poskytování péče o matku. Žalobou napadeným rozhodnutím žalovaný odvolání žalobce

zamítl, neboť nedostavením se na jednání bez vážných důvodů žalobce naplnil skutkovou podstatu maření součinnosti. Termín jednání byl stanoven za účelem zprostředkování zaměstnání, předložení doporučenky bylo další povinností v tento den. Dále poukázal na benevolenci úřadu práce, pokud byla stanovena povinnost předložit doporučenku dne 3. 10., jestliže takto byl povinen do 3 dnů, tedy do 28. 9. 2018. Žalobce neměl důvod spoléhat na to, že pro absenci reakce úřadu práce na jeho žádost o prodloužení projednání se nebude muset dostavit na jednání. Naopak měl mít za to, že termín jednání nadále trvá. Přičemž nepožádal o změnu jednání. Žalobce nemohl vědět, zda mu bude nabídnuto další zprostředkování zaměstnání. Jednou ze základních povinností uchazeče o zaměstnání je docházka na úřad práce ve stanovených termínech. Jedině v aktivním a kooperativním vztahu uchazeče o zaměstnání a státu, reprezentovaném úřadem práce, lze dosáhnout rychlého a efektivního řešení nezaměstnanosti.

7. Soud ve věci rozhodl bez jednání podle § 51 odst. 1 s. ř. s., neboť účastníci s tímto souhlasili a soud nepovažoval nařízení jednání za nutné.
8. Podle § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti uchazeč o zaměstnání maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce, jestliže se nedostaví na krajskou pobočku Úřadu práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů [§ 5 písm. c)].
9. Podle § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí vážnými důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.
10. Žalobce zcela příhodně poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017 – 28, jež provedl přesvědčivý výklad § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti, resp. § 5 písm. c) tohoto zákona. Dle názoru Nejvyššího správního soudu je nutné při hodnocení toho, zda došlo k maření součinnosti s Úřadem práce již jen samotným nedostavením se na příslušnou pobočku Úřadu práce, velmi dbát o to, aby byla při posuzování věci zachována proporcionalita mezi mírou porušení povinnosti a tvrdostí sankce, která za toto porušení následuje, a aby byly vždy citlivě zváženy všechny okolnosti daného případu... Judikatura Nejvyššího správního soudu však při výkladu uvedeného ustanovení zachází ještě dále než důvodová zpráva k zákonu a uvedená ustanovení § 31 písm. c) a § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti vykládá extenzivněji, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání a sankcí, která ho za to stíhá. Soud dále konstatoval, že je třeba znovu připomenout, že vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání má pro uchazeče dosti tvrdé právní důsledky, a to nejen v oblasti realizace jeho ústavního práva na práci tím, že je mu odepřena pomoc při zajištění zaměstnání a eventuálně i hmotné zabezpečení v podobě podpory v nezaměstnanosti (jak bylo uvedeno v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008 – 58), ale i v oblasti účasti na důchodovém a v oblasti úhrady zdravotního pojištění. Takováto sankce, navíc ve vyšší sazbě, by tedy měla být uplatňována přiměřeně, vždy s ohledem na povahu a intenzitu porušení povinnosti tak, aby ve výsledku nedocházelo k vydávání zjevně nespravedlivých a ve svých důsledcích absurdních rozhodnutí. Nejvyšší správní soud zde nikterak nepochybuje, že uchazeči o zaměstnání si musí plnit své zákonné povinnosti a spolupracovat s Úřadem práce v takové míře, aby i on mohl dostát povinnostem svým, tj. účinně jim pomáhat se zajištěním zaměstnání. Zároveň ovšem je třeba mít na zřeteli, že Úřad práce je institucí, jejímž prostřednictvím lidé realizují svoje právo vyplývající z Listiny a z mezinárodních smluv, jimiž je Česká republika vázána a jeho role tedy spočívá především v pomoci potřebným, nikoliv v tvrdém trestání a odmítání pomoci každému, kdo byť jen nepatrně pochybil. V tomto směru

vykládá žalovaný zákon opakovaně (viz citované rozsudky Nejvyššího správního soudu) v rozporu se smyslem a účelem práva, k jehož realizaci slouží, tedy v rozporu s čl. 4 odst. 4 Listiny. Dále Nejvyšší správní soud uvedl, že pokud však jde o identifikaci oněch vážných důvodů, nepodává § 5 písm. c) tohoto zákona exaktní definici tohoto pojmu, ani neuvádí taxativní výčet, jaké skutečnosti těmito vážnými důvody mohou být. Vážné důvody jsou zde vymezeny ve dvou skupinách – první skupina uvádí vážné osobní důvody, které jsou zde také demonstrativně vypočteny, druhou skupinu pak tvoří důvody hodné zvláštního zřetele, které nejsou blíže vymezené vůbec. Právě tato část ustanovení však podle názoru Nejvyššího správního soudu vytváří správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání odpovídalo míře porušení povinností ze strany uchazeče (nejedná se zde o správní uvážení, jak opakovaně ve svém vyjádření uvádí žalovaný, ale o výklad neurčitého právního pojmu). K řádnému vymezení tohoto pojmu je však, kromě výkladu jazykového, nutno použít i další výkladové metody (systematický, historický i teleologický). Již výše bylo uvedeno, že předchozí zákon č. 1/1991 Sb., o zaměstnanosti (§ 7 odst. 3) umožňoval vyřadit uchazeče o zaměstnání z evidence tehdy, pokud mařil součinnost s Úřadem práce úmyslně, a to na dobu tří měsíců, přičemž pojem maření zde nebyl definován. Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, je v tomto ohledu přísnější a také podrobnější. Místo možnosti vyřadit uchazeče z evidence uchazečů o zaměstnání ukládá krajským pobočkám Úřadu práce přímo povinnost tak učinit, jsou-li pro to splněny zákonem stanovené podmínky; dále provádí určitou diferenciaci jednotlivých porušení povinností a podle jejich závažnosti stanovuje pro některé z nich sankci (tento pojem je zde užít jeho užším slova smyslu) v podobě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání na dobu šesti měsíců, u některých je ponechána původní sazba tří měsíců. Pojem maření součinnosti s Úřadem práce také nový zákon o zaměstnanosti blíže definuje a zařazuje ho (včetně nedostavení se na krajskou pobočku Úřadu práce v dohodnutém termínu bez vážného důvodu) mezi závažnější porušení povinností, které je sankcionováno vyřazením z evidence minimálně na dobu šesti měsíců. Zákon zároveň již nepožaduje, aby k maření součinnosti došlo úmyslně, ale k použití sankce stačí maření z nedbalosti. Maření součinnosti s Úřadem práce je tedy skutečně postaveno na roveň tak závažným porušením zákona, jako je nelegální zaměstnání, odmítnutí nastoupit do vhodného zaměstnání či odmítnutí nastoupit na dohodnutou rekvalifikaci.

11. Nejvyšší správní soud odkázal na svůj rozsudek ze dne 30. 4. 2014, č. j. 4 Ads 109/2013 – 28, ve kterém byl alespoň v obecné rovině uveden návod, jak pojem maření součinnosti spočívající v nedostavení se v dohodnutém termínu na příslušnou pobočku Úřadu práce posuzovat. Nejvyšší správní soud zde uvedl, že „Nelze (...) v rámci jednoho rozsudku stanovit jasný a jednoznačný návod, jak mají být správními orgány všechny případy posouzeny, Nejvyšší správní soud je však přesvědčen, že správní orgány by měly vždy citlivě posoudit situace, ke kterým v lidském životě běžně dochází a které znemožňují uchazečům o zaměstnání dostavit se včas na jednání k úřadu práce, přičemž mají zoblednit to, jestli se nejedná o účelové a úmyslné vyhýbání se povinností uchazeče o zaměstnání a zda se uchazeč aktivně snaží vzniklou situaci adekvátními prostředky řešit. Absolutní trvání správních orgánů na tom, že uchazeči musí být přítomni v daném termínu na úřadu práce, bez ohledu na okolnosti daného případu s argumentem, že řada věcí je „rozumně předvídatelná“, je zjevně přehnané a neadekvátní. Tím, že správní orgány přihlídnou k okolnostem a způsobu jednání uchazeče o zaměstnání, nezmírní dopady zákona o zaměstnanosti, jak nesprávně stěžovatel dovozuje, ale citlivě napomůže posoudit případ ve všech jeho souvislostech a rozhodnout spravedlivě tak, že vyřadí z evidence

uchazečů o zaměstnání pouze ty, kteří maří součinnost s úřadem práce bez vážných důvodů a kteří tak neplní své povinnosti vyplývající ze zákona o zaměstnanosti.

12. Vzhledem k neznalosti všech konkrétních okolností nejen u žalobce, ale i osobní zkušenosti z činnosti úřadu práce, jež v mnoha případech může být bezútěšná, se soud zdráhá britkého pojmenování stavu věci a tzv. knížecích rad, avšak v posuzované věci se nelze ubránit tomu, že postup žalovaného byl příliš formalistický a v rozporu s proaktivním apelem, který žalovaný akcentoval ve svém rozhodnutí. Docházku uchazeče o zaměstnání na úřad práce nelze eliminovat na disciplínu dle vojenského řádu. Úřad práce by měl jednat se žadatelem o zaměstnání z důvodu dosažení skutečného účelu, který sice nemusí být naplněn, ale má k němu směřovat. Soud se ztotožňuje se žalobcem, že účelem jednání dne 3. 10. mělo být předložení projednané doporučenky a případný další postup, např. předložení doporučení na zaměstnání u dalšího zaměstnavatele. Z předchozího postupu žalovaného nijak neplyne, že by žalobci byla poskytována více jak jedna pracovní nabídka. Tvzení žalovaného, že žalobci mohla být předložena další doporučenka bez ohledu na výsledek projednání předchozí, soud vnímá jako účelové. Shodně jako tvrzení o benevolenci lhůty k projednání doporučenky, zejména pokud žalobce osvědčil, že k jejímu neprojednání nedošlo z důvodu na jeho straně. Pokud žalovaný v soudním řízení uvádí, že žalobce mařil součinnost neprojednáním doporučeného zaměstnání ve stanovené lhůtě, soud k tomu konstatuje, že tato skutečnost nebyla důvodem žalobou napadeným rozhodnutím, proto již z toho důvodu je irelevantní. V soudním řízení nelze doplňovat, natož měnit důvody rozhodnutí, přičemž je patrné, že ani tento případný důvod by neobstál (takto soud uvádí pouze pro případné další řízení). Ostatně soud má výhrady ke lhůtě 3 dnů k projednání doporučenky, jež nepovažuje za adekvátní, zejména u osob, které lze označit za nezaměstnatelné a kterým není nabízena práce se zřetelem k jejich zdravotním obtížím. V takovém případě 3 denní lhůta nejen že nedopovídá případné dispozici zaměstnavatele, ale zejména předpokládané době evidence uchazeče o zaměstnání.
13. Z obsahu správního spisu vyplývá, že žalobce kromě nedostavení se k jednání dne 3. 10. 2018 s úřadem práce spolupracoval. K jednání se nedostavil z důvodu, který nelze považovat za maření součinnosti ve smyslu § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Jakkoli se měl žalobce k jednání dostavit, jestliže mu nebyl sdělen opak, jeho úvaha o zmaření účelu jednání byla důvodná a učinil kroky, které směřovaly ke změně termínu jednání. Jakkoli žalobce nežádal o změnu data jednání nebo se z něj neomluvil, jeho žádost o prodloužení projednání doporučenky byla implicitně i dotazem na jednání, resp. žádostí o změnu nařízené jednání dne 3. 10. Libovůle žalobce byla sice porušením jeho povinnosti, ale měla racionální podklad a neměla za cíl mařit zprostředkování zaměstnání, proto porušení této povinnosti nedosahuje zákonem požadované intenzity ust. § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.
14. Žalobce se k jednání dne 3. 10. 2018 nedostavil výhradně z důvodu nesprávného předpokladu jeho nekonání se, nikoli ze zdravotních důvodů či péče o matku, proto žalobní námitky v tomto směru nejsou důvodné.
15. Na základě výše uvedeného soud rozhodnutí žalovaného zrušil pro nezákonnost podle § 78 odst. 1 s. ř. s. spočívající v aplikaci § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Jelikož shodnou nezákonností trpí i rozhodnutí správního orgánu I. stupně, soud podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušil i rozhodnutí správního orgánu I. stupně se zřetelem k povaze žalobou napadeného rozhodnutí i vázanosti správního orgánu názorem soudu.

16. Žalobce byl v řízení úspěšný, avšak žádné náklady řízení mu nevznikly, proto soud rozhodl o nákladech řízení, jak uvedeno ve výroku II.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou (více) vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejblíže následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

V Praze dne 28. 4. 2020

Mgr. Kamil Tojner v. r.
soudce