



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jakuba Camrdy a soudců Mgr. Ondřeje Mráky a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **S. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 1. 2014, č. j. 42 Ad 1/2013 - 57,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalobci **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 27. 1. 2014, č. j. 42 Ad 1/2013 – 57, zrušil pro nezákonnost rozhodnutí žalovaného (dále jen „stěžovatel“) ze dne 31. 5. 2012, č. j. 2012/23913-421, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobce proti rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Ústí nad Labem (dále jen „úřad práce“) ze dne 22. 2. 2012, č. j. MOA-422/2012-M_01_B, jímž byl žalobce podle ustanovení § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a ustanovení § 31 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), ode dne 17. 1. 2012 vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce, a vrátil stěžovateli věc k dalšímu řízení.

Rozhodnutí stěžovatele napadl žalobce žalobou u krajského soudu, v níž namítl, že se ke stanovené schůzce na úřad práce nedostavil ze zdravotních důvodů, které doložil v odvolacím řízení lékařskými zprávami. V letech 2003, 2005 a 2008 opakovaně prodělal infarkt a mozkovou příhodu, jeho zdravotní stav se neustále zhoršuje, což má za následek

zhoršování jeho paměti. Zdůraznil, že pokud úřad práce někoho vyřadí z evidence, měl by se zabývat tím, zda jde o úmyslné maření součinnosti.

Krajský soud v napadeném rozsudku dovedl, že mezi účastníky je nesporné, že žalobce byl řádně vyrozuměn o termínu plánované kontaktní návštěvy úřadu práce, přesto se na předmětnou schůzku dne 17. 1. 2012 nedostavil. Dne 31. 1. 2012 bylo žalobci zasláno oznámení o zahájení řízení ve věci vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání, které bylo žalobci doručeno dne 13. 2. 2012. Dne 6. 2. 2012 se žalobce bez předvolání dostavil na úřad práce v souvislosti se záměrem zúčastnit se výkonu veřejné služby. Podle krajského soudu byly objektivně naplněny znaky odůvodňující vyřazení žalobce jako uchazeče o zaměstnání z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. f) a § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti, neboť byla porušena součinnost žalobce s úřadem práce tím, že se nedostavil na plánovanou schůzku ve stanoveném termínu. Podle závěrů krajského soudu však v případě žalobce byly dány liberační důvody podle § 5 písm. c) bodu 6 zákona o zaměstnanosti spočívající ve zdravotních důvodech, které žalobci bránily vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s úřadem práce. Krajský soud se neztotožnil s názorem žalovaného, že podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), nelze přihlídnout k lékařským posudkům předloženým žalobcem. Krajský soud zdůraznil, že žalobce na svůj špatný zdravotní stav poukazoval již v řízení před úřadem práce, když u ústního jednání dne 13. 2. 2012 uvedl, že v roce 2003 prodělal infarkt a mozkovou příhodu, v roce 2004 byl hospitalizován na ARO a v roce 2005 měl opět infarkt. Úřad práce k těmto údajům nepřihlédl a žalobce nevyzval, aby svůj zdravotní stav doložil lékařským posudkem. V reakci na rozhodnutí úřadu práce žalobce nechal vyhotovit lékařské posudky, které předložil v odvolacím řízení. Tyto lékařské posudky tedy byly vyhotoveny teprve po vydání rozhodnutí úřadu práce, proto nemohly být v rámci řízení před úřadem práce jako správním orgánem I. stupně předloženy. V této souvislosti dospěl krajský soud k závěru, že ze strany žalovaného došlo v projednávané věci k příliš úzkému výkladu ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, což mohlo mít vliv na zákonnost rozhodnutí žalovaného ve věci samé. Krajský soud dále dovedl, že tyto lékařské posudky (lékařské zprávy MUDr. I. L. ze dnů 7. 3. 2012 a 3. 5. 2012, zpráva PhDr. M. D. ze dne 17. 4. 2012) potvrzují, že k plánované schůzce se žalobce nedostavil ze zdravotních důvodů, které se projevují také jeho zapomnětlivostí. Krajský soud k těmto lékařským zprávám uvedl, že z nich plyne, že příčinou žalobcových zdravotních problémů (vaskulární demence) je mozková příhoda z roku 2003 a v roce 2008 byla u žalobce diagnostikována atrofie mozku s předpokládanou progresí. Podle krajského soudu, jestliže zdravotní stav žalobce v březnu 2012 neumožňoval v důsledku vaskulární demence dodržovat stanovené termíny schůzek na úřadu práce, lze i bez výslovného uvedení v lékařské zprávě dovést, že vaskulární demence takového rozsahu se u žalobce nemohla vyvinout jen v období od 17. 1. 2012 do 7. 3. 2013. Stěžovatel tedy nesprávně vyhodnotil předloženou zdravotnickou dokumentaci, z níž plyne, že žalobci v plnění povinností vůči úřadu práce bránil vážný důvod spočívající ve zdravotních důvodech.

Rozsudek městského soudu napadl stěžovatel kasační stížností, v níž uplatnil stížní důvod podle § 103 odst. 1 písm. a), d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), tj. nezákonnost spočívající v nesprávném posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení a nepřezkoumatelnosti spočívající v nesrozumitelnosti nebo nedostatku důvodů rozhodnutí, popřípadě v jiné vadě řízení před soudem, mohla-li mít taková vada za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.

pokračování

Stěžovatel nesouhlasil se závěry krajského soudu a namítl, že ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu aplikoval správně, neboť žalobce před vydáním rozhodnutí úřadu práce pouze uvedl, že o stanoveném termínu konání schůzky nevěděl (je však nesporné, že s tímto byl řádně seznámen a stvrdil svým podpisem, že jej vzal na vědomí), a následně, že se domníval, že má stanovený termín schůzky v jiný den. Žalobce pak zdůraznil, že se mu za celých 18 let vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání nestalo, že by stanovený termín zmeškal. Na závěr jednání dne 13. 2. 2013 žalobce uvedl, že měl v roce 2003 infarkt a mozkovou příhodu, v roce 2004 byl hospitalizován na ARO a v roce 2005 měl opět infarkt. Nic dalšího žalobce neuvedl, zejména nezmínil, že by mu jím uvedené zdravotní problémy z období více než před sedmi roky před nedostavením se na úřad práce dne 17. 1. 2012 zhoršily paměť a omezily jeho schopnost dostát povinností uchazeče o zaměstnání. Jestliže by tomu tak skutečně bylo a ke zhoršení zdravotního stavu by docházelo již od roku 2003, nic nebránilo stěžovateli tuto informaci úřadu práce sdělit ještě před vydáním rozhodnutí úřadu práce. Žalobce však od roku 2003 (tj. po celých 18 let vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání) uvedenou skutečnost úřadu práce nesdělil, ačkoli mu v tom nic nebránilo a své povinnosti si řádně plnil. Předmětnou námitku pak žalobce uplatnil až v odvolání, přestože byl v oznámení o zahájení správního řízení poučen podle ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.

Stěžovatel nezpochybňuje závěr krajského soudu, že výše uvedené lékařské zprávy nemohl žalobce předložit před vydáním rozhodnutí úřadu práce. Uplatnění námitky zhoršující se paměti stěžovatelem však není vázáno jen na tyto lékařské zprávy, stěžovatel mohl tuto námitku uplatnit již dříve a doložit ji např. vyšetřením CT z roku 2008, které je zmíněno v lékařské zprávě MUDr. I. L. ze dne 7. 3. 2012. Stěžovatel má proto za to, že před vydáním napadeného rozhodnutí byl skutkový stav zjištěn bez důvodných pochybností a napadené rozhodnutí bylo vydáno v souladu s účinnou právní úpravou. Ke správnosti aplikace ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 3. 2010, č. j. 3 Ads 141/2009 – 70, a ze dne 16. 6. 2010, č. j. 6 Ads 188/2009 – 69.

Dále stěžovatel namítl, že krajský soud učinil nesprávný závěr ohledně prokázání vážného důvodu bránícího žalobci dne 17. 1. 2012 v plnění povinnosti uchazeče o zaměstnání. Krajský soud při svém závěru vycházel jen z lékařských zpráv doložených žalobcem k odvolání, v nichž není jednoznačně uvedeno, že by zdravotní stav žalobce dne 17. 1. 2012 byl takového rázu, že by mu bránil v plnění povinnosti uchazeče o zaměstnání. V lékařských zprávách ze dnů 7. 3. 2012, 7. 4. 2012 a 3. 5. 2012 je uvedena atrofie mozková s předpokladem progresu, která byla doložena již v roce 2008, a diagnostický závěr vaskulární demence nespecifikovaná a dále je v lékařské zprávě ze dne 7. 5. 2012 konstatováno, že žalobce není a nebude schopen (tedy v době vztahující se ke dni 7. 5. 2012 do budoucna) plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání. Stěžovatel namítl, že v lékařských zprávách není nikde vysloven závěr o nemožnosti žalobce s ohledem na jeho zdravotní stav dostát své povinnosti uchazeče o zaměstnání dne 17. 1. 2012 a krajský soud ani stěžovatel nejsou lékaři, aby z takto formulovaných lékařských zpráv mohli bez dalšího učinit závěr o tom, zda byl zdravotní stav žalobce dne 17. 1. 2012 takového charakteru, že jej lze označit za vážný důvod bránící žalobci v plnění povinností uchazeče o zaměstnání. Závěr krajského stavu tak neodpovídá předložené spisové dokumentaci. K tomuto závěru krajského soudu stěžovatel dodal, že je s podivem, že přes skutečnost, že žalobce měl již od roku 2003 (případně od roku 2008, kdy měl doloženu atrofii mozkovou) zdravotní potíže,

kvůli nimž nebyl schopen dostát povinností uchazeče o zaměstnání, přesto až do ledna 2012 své povinnosti vůči úřadu práce řádně plnil a existenci žádných zdravotních potíží souvisejících se zhoršením paměti úřadu práce nesdělil.

Dále stěžovatel odkázal na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011 – 90, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 182/2011 – 93, a ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ads 173/2008 – 144, a zdůraznil povinnost uchazeče o zaměstnání poskytovat úřadu práce potřebnou součinnost. Jestliže uchazeč o zaměstnání nerespektuje plnění této základní povinnosti uložené mu úřadem práce, které tvoří základ spolupráce mezi ním a úřadem práce ve smyslu uplatňování státní politiky zaměstnanosti podle ust. § 2 zákona o zaměstnanosti, přičemž nedoloží vážný důvod bránící mu tuto povinnost splnit, pak je pochopitelné, že v souladu s ustanovením § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti ve spojení s ustanovením § 31 písm. c) téhož zákona následuje sankce v podobě vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

Žalobce se ke kasační stížnosti stěžovatele nevyjádřil.

Stěžovatel se kasační stížností podanou ve stanovené lhůtě (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) domáhal přezkumu rozsudku krajského soudu, který vzešel z řízení, jehož byl účastníkem (§ 102 s. ř. s.), jeho kasační stížnost splňuje zákonné náležitosti (§ 106 odst. 1 s. ř. s.) a jedná za něj zaměstnanec, který má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

Nejvyšší správní soud poté přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu vymezeném v § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost není důvodná.

Nejprve se Nejvyšší správní soud zabýval námitkou nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku krajského soudu [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.].

Otázkou přezkoumatelnosti rozhodnutí správních soudů se Nejvyšší správní soud zabýval ve své judikatuře několikrát. Bylo tomu tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Azs 47/2003 - 130, v němž konstatoval: „*Za nepřezkoumatelné pro nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. lze považovat zejména ta rozhodnutí, která postrádají základní zákonné náležitosti, z nichž nelze seznat, o jaké věci bylo rozhodováno či jak bylo rozhodnuto, která zkoumají správní úkon z jiných než žalobních důvodů (pokud by se nejednalo o případ zákonem předpokládaného přezkumu mimo rámec žalobních námitek), jejichž výrok je v rozporu s odůvodněním, která neobsahují vůbec právní závěry vyplývající z rozhodných skutkových okolností nebo jejichž důvody nejsou ve vztahu k výroku jednoznačné.*“ Rovněž tak např. v rozsudku ze dne 4. 12. 2003, č. j. 2 Ads 58/2003 - 75, zdejší soud uvedl: „*Nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů je založena na nedostatku důvodů skutkových, nikoliv na dílčích nedostatecích odůvodnění soudního rozhodnutí. Musí se přitom jednat o vady skutkových zjištění, o něž soud opírá své rozhodovací důvody. Za takové vady lze považovat případy, kdy soud opřel rozhodovací důvody o skutečnosti v řízení nezjišťované, případně zjištěné v rozporu se zákonem, anebo případy, kdy není zřejmé, zda vůbec nějaké důkazy byly v řízení provedeny.*“ Obdobně též v rozsudku ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52, soud konstatoval, že „*pokud z odůvodnění napadeného rozsudku krajského soudu není zřejmé,*

pokračování

jakými úvahami se soud řídil při naplňování zásady volného hodnocení důkazů či utváření závěru o skutkovém stavu, z jakého důvodu nepovažoval za důvodnou právní argumentaci stěžovatele v žalobě a proč subsumoval popsany skutkový stav pod zvolené právní normy, pak je třeba pokládat takové rozhodnutí za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů a tím i nesrozumitelnost ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.“ (dále též viz např. rozsudek ze dne 1. 6. 2005, č. j. 2 Azs 391/2004 - 62, rozsudek ze dne 21. 8. 2008, č. j. 7 As 28/2008 - 75, rozsudek ze dne 22. 9. 2011, č. j. 5 Aps 4/2011 - 326 etc.).

Nejvyšší správní soud konstatuje, že z napadeného rozsudku krajského soudu je zřejmé, které skutečnosti měl krajský soud za prokázané, o které důkazy opřel svá skutková zjištění a jakými úvahami se při hodnocení důkazů řídil. Z odůvodnění napadeného rozsudku je také zjevné, jak věc krajský soud posoudil po právní stránce a o jaká konkrétní zákonná ustanovení své právní úvahy opřel. Rozsudek krajského soudu je tedy přezkoumatelný, jinak by se ostatně ani stěžovatel nemohl k jeho skutkovým a právním závěrům v kasační stížnosti konkrétně vyjádřit. Námitka stěžovatele v tomto směru vznesená proto důvodná není.

Z obsahu správního spisu plyne, že dne 13. 4. 1994 požádal žalobce Úřad práce v Mostě o zprostředkování zaměstnání. Podle kontaktního listu bylo dne 17. 10. 2011 úřadem práce stanoveno, že se žalobce dostaví na úřad práce dne 17. 1. 2012, což žalobce stvrdil svým podpisem. Úřad práce oznámením ze dne 31. 1. 2012 žalobci oznámil zahájení správního řízení ve věci žalobcova vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání pro maření součinnosti s úřadem práce bez vážného důvodu, neboť se dne 17. 1. 2012 nedostavil na úřad práce. Současně byl žalobce v tomto oznámení poučen podle § 82 odst. 4 správního řádu, oznámení mu bylo doručeno dne 13. 2. 2012. Při ústním jednání dne 6. 2. 2012 žalobce uvedl, že dne 17. 1. 2012 se na úřad práce nedostavil, protože o termínu nevěděl, průkaz uchazeče nemá. Na úřad práce se však v lednu dostavil ohledně veřejné služby, kterou v minulém roce vykonával a předkládal doklad o zdravotním stavu. U ústního jednání dne 13. 2. 2012 žalobce uvedl: „Dne 17. 1. 2012 jsem se na úřad práce nedostavil, protože jsem se domníval, že návštěvu mám až dne 31. května 2012. Evidence na úřadu práce je můj jediný příjem, za celou dobu 18 let, co jsem veden na úřadu práce, se mi to nestalo. Od 31. listopadu 2011 jsem v azylovém domě, poté co mě vyhodili z bytu. V roce 2003 jsem měl infarkt a mozkovou příhodu a v roce 2004 jsem byl hospitalizován na ARO. V roce 2005 jsem měl opět infarkt.“ Poté úřad práce vydal rozhodnutí ze dne 22. 2. 2012, proti němuž podal žalobce včasné odvolání, v němž uvedl, že důvody jím uvedené před úřadem práce jsou pravdivé, na smluvenou schůzku zapomněl ze zdravotních důvodů. K odvolání žalobce připojil lékařské zprávy vztahující se k jeho zdravotnímu stavu.

V dodatku k odvolání žalobce uvedl, že od 31. 10. 2011 je ubytován v Azylovém domě pro muže v Mostě. Sociální pracovnice mu pomáhá se záležitostmi, které se týkají jeho nepříznivé sociální situace, není však objektivně možné, aby mu vše připomínala. Sociální pracovnice mu pomáhala s vyřizováním částečného invalidního důchodu, umístěním do domova se zvláštním režimem, kde by mu poskytl pomoc, kterou jeho zdravotní stav vyžaduje. Proto je stále v evidenci uchazečů o zaměstnání a musí plnit zákonné povinnosti, ačkoliv to jeho zdravotní stav znemožňuje. K prokázání své dlouhodobé nepříznivé zdravotní situace žalobce připojil doklady, které dříve připojit opomenul. Žalobce tak předložil kopii plné moci, kterou udělil svému bratřovi

k vyřizování sociálních dávek, kopii plné moci, kterou udělil své dřívější partnerce R. Z., která mu s potřebnými úkony pomáhala do roku 2011.

Z kopie plné moci udělené žalobcem R. Z. dne 7. 7. 2003 plyne, že ji žalobce udělil k vyřizování veškerých písemností na úřadech a k přebírání složenek na výplaty, písemností a doporučených zásilek (podpis žalobce ověřen notářem).

Z kopie plné moci ze dne 31. 10. 2007 plyne, že ji žalobce udělil M. V. k jednání ohledně dávek sociální pomoci dne 31. 10. 2007 (podpis žalobce opět ověřen notářem).

Z kopie dopisu M. V. ze dne 31. 10. 2007 (podpis M. V. ověřen notářem) plyne, že žalobce nebyl schopen samostatného jednání s úřady, proto M. V. po zhoršení zdravotního stavu žalobce (infarkt a dvakrát náhlá mozková příhoda) požádal R. Z. o maximální možnou pomoc (nákupy, doprovod k lékaři a na úřady atd.).

Z lékařské zprávy MUDr. I. L., neurologická ambulance, ze dne 7. 3. 2012 plyne, že žalobce byl hospitalizován pro cévní mozkovou příhodu (CMP) v letech 2003 a 2008, trpí atrofií mozku, která byla zjištěna dle CT již v roce 2008, žalobcův „*subjektivní stav je stejný, snadno se zamotá, málo si pamatuje, snadno zapomíná, kde co položil, kdy má někam jít, když si to napíše, zase ztratí papír...*“ U žalobce je aktuálně zvýraznění poruch paměti (střednědobé a krátkodobé) a není v současné době schopen vyhovět požadavkům individuálního akčního plánu Úřadu práce ČR, není schopen se dostavit na úřad práce v doporučeném termínu a dodržovat potřebná pravidla pro evidenci na úřadu práce.

Podle psychologického vyšetření PhDr. M. D., ordinace klinické psychologie, ze dne 17. dubna 2012 žalobce v roce 2003 prodělal infarkt myokardu (IM) a cévní mozkovou příhodu (CMP). U žalobce v kognitivním profilu dominují poruchy exekutivních funkcí (set - shifting, vyhledávání, plánování) a faktických schopností. Mnestickeý deficit deklarativní paměti se týká zejména procesu uložení v krátkodobé auditivní verbální paměti a pracovní paměti. Úroveň schopnosti organizace podnětového materiálu (např. zapamatování termínu schůzky v průběhu delšího rozhovoru) v hlubokém podprůměru, s opakováním se výkon lepší.

Podle lékařské zprávy MUDr. I. L., neurologická ambulance, ze dne 3. 5. 2012 byla u žalobce zjištěna vaskulární demence nespecifikovaná, žalobce není schopen a nebude ani nadále schopen v současné době vyhovět požadavkům individuálního akčního plánu Úřadu práce ČR, není schopen se dostavovat na úřad práce v doporučeném termínu a dodržovat pravidla pro evidenci na úřadu práce.

Mezi účastníky je nesporné, že se žalobce nedostavil v termínu stanovené schůzky dne 17. 1. 2012 na úřad práce. Spornou otázkou je posouzení důvodů, které vedly stěžovatele k neúčasti na této schůzce, v této souvislosti stěžovatel zejména namítá nesprávné posouzení krajským soudem aplikace ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, tj. nesprávné posouzení právní otázky soudem v předcházejícím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.].

Nezákonnost rozhodnutí soudu, která představuje nesprávné právní posouzení věci soudem v předcházejícím řízení, spočívá buď v tom, že na správně zjištěný skutkový stav je aplikována nesprávná právní norma, popř. je sice aplikována správná právní norma,

pokračování

ale tato je nesprávně vyložena. Vztah mezi skutkovým zjištěním a právním posouzením lze charakterizovat tak, že jde o aplikaci právní normy na konkrétní případ nebo situaci.

Podle § 82 odst. 4 správního řádu k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

Podle § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti uchazeče o zaměstnání krajská pobočka Úřadu práce z evidence uchazečů o zaměstnání rozhodnutím vyřadí, jestliže bez vážného důvodu maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce (§ 31).

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 nebo kontaktní místo veřejné správy ve stanoveném termínu bez vážných důvodů [§ 5 písm. c)].

Podle § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti se pro účely tohoto zákona rozumí vážnými důvody důvody spočívající v

1. nezbytné osobní péči o dítě ve věku do 4 let,
2. nezbytné osobní péči o fyzickou osobu, která se podle zvláštního právního předpisu považuje za osobu závislou na pomoci jiné fyzické osoby ve stupni II (středně těžká závislost), ve stupni III (těžká závislost) nebo ve stupni IV (úplná závislost), pokud s uchazečem o zaměstnání trvale žije a společně uhrazují náklady na své potřeby; tyto podmínky se nevyžadují, jde-li o osobu, která se pro účely důchodového pojištění považuje za osobu blízkou,
3. docházce dítěte do předškolního zařízení a povinné školní docházce dítěte,
4. místě výkonu nebo povaze zaměstnání druhého manžela nebo registrovaného partnera,
5. okamžitým zrušením pracovního poměru zaměstnancem podle § 56 zákoníku práce,
6. *zdravotních důvodů, které podle lékařského posudku brání vykonávat zaměstnání nebo plnit povinnost součinnosti s Úřadem práce - krajskou pobočkou Úřadu práce a pobočkou Úřadu práce pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka Úřadu práce“) při zprostředkování zaměstnání, nebo*
7. jiných vážných osobních důvodů, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodů hodných zvláštního zřetele,

Úvodem je vhodné uvést, že zákon o zaměstnanosti označuje za maření součinnosti s úřadem práce situaci, kdy se uchazeč o zaměstnání *bez vážných důvodů* nedostaví na úřad práce *ve stanoveném termínu*.

Žalobce uvedl, že důvodem jeho nedostavení se ve stanovený termín na úřad práce byl omyl, resp. že na tuto schůzku zapomněl. Tato informace však nemůže být brána

v potaz bez ohledu na ostatní skutečnosti žalobcem uvedené, zejména informace vztahující se k jeho zdravotnímu stavu. Takto izolovaně by se skutečně dané opomenutí stěžovatele jevilo jako pouhá nepozornost, která by nemohla být posouzena jako vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Nicméně takto nemohou být jednotlivé skutečnosti posuzovány, ale musejí být chápány v souvislosti s ostatními relevantními okolnostmi. Předmětné opomenutí žalobce tak musí být interpretováno v souvislosti s ostatními skutečnostmi, které vyšly v řízení najevo. Tímto způsobem ovšem správní orgány obou stupňů nepostupovaly.

Žalobce již při ústním jednání dne 6. 2. 2012 u úřadu práce uvedl, že dne 17. 1. 2012 se na úřad práce nedostavil, protože o termínu nevěděl, průkaz uchazeče nemá, ale na úřad práce se v lednu dostavil ohledně veřejné služby, kterou v minulém roce vykonával, a předkládal doklad o zdravotním stavu. U ústního jednání dne 13. 2. 2012 pak žalobce uvedl, že se na stanovenou schůzku nedostavil, mylně se domníval, že proběhne v jiném termínu, přičemž poukázal na skutečnost, že v roce 2003 měl infarkt a mozkovou příhodu, v roce 2004 byl hospitalizován na ARO a v roce 2005 byl opět postižen infarktem. Tato skutečnost měla být dle názoru Nejvyššího správního soudu již úřadem práce (a potažmo stěžovatelem) vyložena jako oznámení o zdravotním stavu ve smyslu § 5 písm. c) bod 6 zákona o zaměstnanosti. Jak již uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008 – 101, *„v případě tohoto ustanovení zákona není na místě požadavek doložení tvrzených skutečností. Tuto podmínku uvádí explicitně pouze ustanovení § 5 písm. c) bod 7 (ve znění účinném do 31. 12. 2008 – pozn. zdejšího soudu), body 1-6 ji (doložení skutečností) pro přípustnost tvrzení vážného důvodu nestanoví. Bod 6 uvádí, že je nutné toto tvrzení prokázat na podkladě lékařského posudku, nicméně není zřejmé, že by povinnost tento posudek doložit ležela pouze na uchazeči, a že by jej byl uchazeč povinen bezprostředně bez dalšího vyzvání ze strany úřadu práce předložit. Minimálně pro tuto nezřetelnost zákonného ustanovení a v souladu se základní zásadou správního řízení uvedenou v § 3 správního řádu (Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.), měl úřad práce, či posléze žalovaný vyzvat stěžovatelku k doložení svého tvrzení, aby dostal požadavku na zjištění stavu věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Správní orgán však na toto tvrzení stěžovatelky nijak nereagoval. Tímto postupem se jednání, či spíše nejednání správního orgánu dostalo do rozporu s § 2 odst. 2 správního řádu, neboť svojí nečinností nevyhověl požadavku ochrany oprávněných zájmů účastníka správního řízení, a uvedeného v § 3 správního řádu, neboť se správní orgán aktivně nesnažil zjistit skutečný stav věci.“*

Výše uvedené závěry rozsudku zdejšího soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008 – 101, jsou plně aplikovatelné i v nyní projednávané věci. Úřad práce na tvrzení žalobce o jeho zdravotním stavu nijak nereagoval, nevyzval jej k doplnění rozhodujících skutečností a označení důkazů k prokázání, že v účasti na schůzce stanovené na den 17. 1. 2012 mu zabránil zdravotní stav, resp. na tuto schůzku zapomněl z důvodů souvisejících s jeho zdravotním stavem. Již úřad práce tedy porušil zásadu uvedenou v § 3 správního řádu. V této souvislosti lze také současně odkázat na ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, kterým se měly správní orgány rovněž řídit, protože jde o obecný požadavek kladený na postup správního orgánu ve správním řízení. Podle tohoto ustanovení správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním

pokračování

poměrům dotčené osoby potřebné. Jestliže tedy v daném případě stěžovatel uváděl důvody, které měly zřejmou souvislost s jeho nedostavením se k jednání (schůzce) na úřadu práce a svými důsledky by měly zásadní vliv na závěry správního rozhodnutí, bylo povinností správních orgánů poučit stěžovatele o nutnosti doložení těchto tvrzených skutečností. Ostatně obdobným způsobem se vyslovil již Ústavní soud v nálezu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04, č. 139, ve kterém uvedl: „*Správní orgán je ze zákona povinen chránit práva a zájmy občanů (§ 3 odst. 1 správního řádu) a také jim poskytovat pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu (§ 3 odst. 2 správního řádu).*“ Správní orgány obou stupňů však byly v projednávané věci pasivní a žalobci potřebné poučení neposkytly a neprojevyly jakoukoli snahu o zjištění skutečného stavu věci.

Za této situace, kdy již úřad práce nesplnil své povinnosti ve smyslu ustanovení § 3 správního řádu, se nemůže uplatnit ani koncentrační zásada uvedená v ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu, úřad práce nesplnil ani svou poučovací povinnost ve smyslu ustanovení § 4 odst. 2 správního řádu, neboť žalobce výše uvedeným způsobem nevyzval. Již námitka aplikace ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu v projednávané věci vznesená stěžovatelem je proto lichá, žalobce mohl rovněž v odvolacím řízení uvádět nové skutečnosti a důkazy, omezení dané ustanovením § 82 odst. 4 správního řádu se na něj pro uvedené pochybení úřadu práce nevztahovalo. V tomto směru tedy Nejvyšší správní soud koriguje závěry krajského soudu, který dovodil ze strany stěžovatele jen příliš úzký výklad ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu.

Z výše uvedeného také plyne, že je nepřipadný odkaz stěžovatele na rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2010, č. j. 6 Ads 188/2009 – 69, a ze dne 10. 3. 2010, č. j. 3 Ads 141/2009 – 70, které se týkají skutkově odlišných věcí.

Nejvyšší správní soud dále nijak nezpochybňuje závěry vyslovené v rozsudcích zdejšího soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 3 Ads 33/2011 – 90, ze dne 8. 2. 2012, č. j. 3 Ads 182/2011 – 93, a ze dne 29. 10. 2009, č. j. 4 Ads 173/2008 – 144, podle kterých s vedením v evidenci uchazečů nejsou spojena pouze práva, ale i řada povinností, které jsou uchazeči o zaměstnání povinni plnit. Je třeba respektovat, že zařazení a vedení v evidenci uchazečů není pouze formální záležitostí, ale jejím primárním účelem je zprostředkovat uchazeči vhodné zaměstnání a umožnit mu opětovně se zařadit do pracovního procesu na trhu práce. Snaha o získání zprostředkovaného zaměstnání tak vyjadřuje smysl a účel zákona o zaměstnanosti, neboť může vést k tomu, že uchazeč získá zaměstnání, a tím naplní účel, pro který je v evidenci úřadu veden. Jinými slovy, potřebnou součinnost je třeba chápat jako spolupráci uchazeče s úřadem práce, ochotu k této spolupráci i k dalším úkonům směřujícím ke zprostředkování zaměstnání.

Stížní námitka týkající se existence vážných zdravotních potíží žalobce ke dni 17. 1. 2012 není důvodná, krajský soud vyhodnotil listinné důkazy předložené žalobcem správně.

V odvolacím řízení žalobce předložil výše uvedené lékařské zprávy a další listiny (kopie plných mocí a dopisu), jimiž prokazoval, že v důsledku svého zdravotního stavu, závažného onemocnění (atrofie mozku, vaskulární demence) trpí poruchami střednědobé a krátkodobé paměti. Při hodnocení žalobcem předložených důkazů jednotlivě i v jejich vzájemné souvislosti se Nejvyšší správní soud shoduje se závěrem krajského soudu, že v plnění povinností uchazeče o zaměstnání, konkrétně dostavení se na schůzku dne

17. 1. 2012, žalobci bránil vážný důvod spočívající ve zdravotních důvodech. Krajský soud správně uvádí, že již v roce 2003 utrpěl žalobce mozkovou příhodu a již v roce 2008 byla dle CT doložena atrofie mozku s předpokladem progresu, přičemž podle zprávy PhDr. D. je možné s ohledem na mozkovou příhodu z roku 2003 uvažovat i o vaskulární demenci. Jestliže poté dne 7. 3. 2012 MUDr. L. dospívá ohledně zdravotního stavu žalobce k závěru o aktuálním zvýraznění poruch paměti (střednědobé a krátkodobé), což má za následek, že žalobce není v současné době schopen vyhovět požadavkům individuálního akčního plánu Úřadu práce ČR, není schopen se dostavit na úřad práce v doporučeném termínu a dodržovat potřebná pravidla pro evidenci na úřadu práce, nelze dospět pro blízkou časovou souvislost mezi termínem stanovené schůzky a lékařským vyšetřením k jinému závěru, než že u žalobce došlo k progresi jeho onemocnění zjištěného již v roce 2008, přičemž tento jeho stav trval i ke dni 17. 1. 2012. K tomuto závěru není třeba odborných znalostí, vyplývá z logického hodnocení předložených lékařských zpráv a je jen dále potvrzován k tvrzením žalobce o zhoršování jeho zdravotního stavu předloženými kopiemi plných mocí a dopisu ze dne 31. 10. 2007. Posledně uvedené listiny potvrzují, že ke zhoršování zdravotního stavu žalobce docházelo průběžně již od roku 2008, tyto listiny jsou přitom v souladu s doloženými lékařskými zprávami a i s tvrzeními žalobce.

Postup správních orgánů obou stupňů proto shledal Nejvyšší správní soud přepjatě formalistickým, v rozporu se základními zásadami správního řízení, a to mimo jiné i se zásadou vyjádřenou v ustanovení § 2 odst. 4 správního řádu, podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

Dále lze opět v souladu s již citovaným rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 3. 2009, č. j. 4 Ads 161/2008 – 101, uvést, že veřejný zájem, který plní, a jednou ze základních funkcí, kterou zastává úřad práce, je zprostředkování zaměstnání. Správní orgány proto měly pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání k tvrzením žalobce zjišťovat veškeré relevantní okolnosti, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně žalobce, neboť účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání a nikoli je vyřazovat z evidence uchazečů o zaměstnání (tento postup je krajním opatřením a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce). Nečinily-li tak, dopustily se porušení zásady uvedené v § 2 odst. 3 správního řádu, podle níž správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen „dotčené osoby“), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu. V projednávané věci však správní orgány obou stupňů v rozporu s uvedenými zásadami správního řízení nepostupovaly tak, aby zjistily skutečný stav věci a neprojevíly žádnou součinnost se žalobcem.

Při celkovém hodnocení přístupu správních orgánů obou stupňů lze konstatovat, že zvolily restriktivní a formalistický výklad zákonných ustanovení, který se však svým dopadem dostal do rozporu se základními zásadami správního řízení. Veřejná správa je primárně a především službou veřejnosti, a nikoli samonaplňující se činností. Stanovený účel a cíl fungování toho kterého správního orgánu proto musí být vždy etalonem při posuzování výkonu činnosti daného správního orgánu. Základním úkolem úřadu práce je zprostředkování zaměstnání na trhu práce. K tomuto svému cíli by proto měla vždy

pokračování

primárně vést činnost tohoto orgánu. V daném případě měly správní orgány přistupovat k žalobci způsobem, který by naplňoval výše uvedená kritéria. Úřad práce je vždy před vydáním rozhodnutí o vyřazení z evidence povinen založit své rozhodnutí na podkladě zjištění skutkového stavu, která nevzbuzují pochybnosti, neboť jen takto zjištěný skutkový stav může být základem pro rozhodnutí, u kterého je přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a odpovídající okolnostem daného případu. Teprve při komplexním poznání situace žalobce, která by bez pochybností značila, že došlo k maření činnosti úřadu práce bez vážných důvodů, jej mohl správní orgán vyřadit z evidence uchazečů o zaměstnání. Správní orgány však neprojevily žádnou aktivní snahu po seznámení se s důvody, které žalobce uváděl pro vysvětlení své nepřítomnosti na úřadu práce ve stanoveném termínu. I bez ohledu na případné hodnocení těchto důvodů lze konstatovat, že správní orgány v tomto ohledu nedostály výše uvedeným požadavkům správního řádu.

V dané souvislosti lze rovněž odkázat na Nejvyšším správním soudem vyslovený názor, uvedený v rozsudku ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008 – 58, podle kterého: *„Vždy je tedy potřeba hodnotit a řádně se zabývat všemi okolnostmi toho kterého případu. Nejvyšší správní soud považuje na tomto místě za vhodné připomenout, že správní orgány by měly mít k problémům a potížím fyzických a právnických osob (účastníků řízení) co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně. Ostatně také správní řád ve větě první § 4 odst. 1 stanoví, že veřejná správa je službou veřejnosti. Ve vztazích podle zákona o zaměstnanosti to platí dvojnásob - správní orgány by se zde měly snažit nezaměstnanému co nejvíce pomoci v jeho situaci na trhu práce. Institut vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání by měl být používán pouze v případech, kdy jsou nade vší pochybnost splněny podmínky, jež zákon o zaměstnanosti pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání stanoví. Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání totiž představuje velký zásah do sociální sféry takto vyřazeného uchazeče (úřad práce totiž vyřazenému uchazeči již nadále neposkytuje péči podle zákona o zaměstnanosti - nezprostředkovává pomoc při hledání zaměstnání, vyřazený uchazeč se nemůže účastnit rekvalifikace organizované úřadem práce, nemůže mu být vyplácena podpora v nezaměstnanosti ani případná podpora v rekvalifikaci)“.*

Ze všech shora vyložených důvodů soud uzavírá, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji zamítl (§ 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s.).

Stěžovatel, který neměl v tomto soudním řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti a úspěšnému žalobci podle obsahu spisu náklady řízení nevznikly. Proto soud rozhodl, že se žalobci náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1, § 120 s. ř. s.).

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

V Brně dne 9. července 2014

JUDr. Jakub Camrda
předseda senátu

