

ČESKÁ REPUBLIKA

R O Z S U D E K

J M É N E M R E P U B L I K Y

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Miluše Doškové a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Karla Šimky v právní věci žalobce: **T. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 10. 2017, č. j. MPSV-2017/166916-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 15. 6. 2018, č. j. 20 Ad 43/2017 – 49,

t a k t o :

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žalovaný **n e m á** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III.** Žalobci **s e n e p ř i z n á v á** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalobce v průběhu svého vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání podal žádost o přenesení místní příslušnosti Úřadu práce ČR – krajské pobočky v Ostravě (dále jen „krajská pobočka v Ostravě“) na Úřad práce ČR – krajskou pobočku pro hlavní město Prahu.

[2] Na základě této žádosti doručilo Generální ředitelství Úřadu práce ČR (dále jen „generální ředitelství“), svůj přípis ze dne 31. 5. 2017, č. j. UPCR-2017/54642-00780301, nazvaný „Určení Krajské pobočky Úřadu práce České republiky ke zprostředkování

zaměstnání a vykonávání dalších práv a povinností panem T. P. dle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti“, jednak Úřadu práce ČR – krajské pobočce pro hlavní město Prahu a jednak Úřadu práce ČR – krajské pobočce v Ostravě (dále jen „rozhodnutí o žádosti o přenesení místní příslušnosti“). V rozhodnutí o žádosti o přenesení místní příslušnosti generální ředitelství *určilo*, že zprostředkovávat zaměstnání žalobci bude Úřad práce ČR – krajská pobočka v Ostravě, kontaktní pracoviště Bohumín (dále jen „kontaktní pracoviště Bohumín“), jelikož žalobce neprokázal vážný důvod k převedení jeho evidence na Úřad práce ČR – krajskou pobočku pro hlavní město Prahu, kontaktní pracoviště Praha 6.

[3] O určení, že nadále bude žalobci zprostředkovávat zaměstnání kontaktní pracoviště Bohumín, byl žalobce dne 7. 6. 2018 vyrozuměn sdělením kontaktního pracoviště Bohumín ze dne 6. 6. 2018 č. j. UPCR-KA-2017/46626-00261121, kde mu byl současně stanoven další termín a místo jednání na tomto kontaktním pracovišti za účelem zprostředkování zaměstnání.

[4] Rozhodnutím krajské pobočky v Ostravě ze dne 18. 7. 2017, č. j. KAB-1200/2017-TBT1 (dále jen „prvoinstanční rozhodnutí“) byl žalobce ode dne 20. 6. 2017 vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce podle § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), jelikož se ve stanovený termín k jednání na kontaktním pracovišti Bohumín za účelem zprostředkování zaměstnání bez řádné omluvy nedostavil.

[5] Rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 10. 2017, č. j. MPSV-2017/166916-421/1 (dále jen „napadené rozhodnutí“) bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno a žalobcovo odvolání zamítnuto.

[6] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení napadeného rozhodnutí. V žalobě brojil proti tomu, že žalovaný vykládá zákon formalisticky, a nesouhlasil s tím, jak bylo naloženo s jeho žádostí o přenesení místní příslušnosti krajské pobočky v Ostravě na krajskou pobočku pro hlavní město Prahu. Žalobce brojil proti vyloučení z evidence uchazečů o zaměstnání, jehož protiprávnost spatřoval jako důsledek nerespektování faktu, že v minulosti již Úřadu práce doložil nájemní smlouvu na zahrádku v městské části Praha 6 za účelem prokázání místa svého skutečného pobytu, díky které jeho minulé žádosti o převedení evidence *„respektoval a evidenci převedl“*. Žalobce tedy v podané žalobě odkazoval na své důvody žádosti o přenesení místní příslušnosti, podle nichž bydlí na zahrádce v územním obvodu působnosti Úřadu práce ČR – krajské pobočky pro hlavní město Prahu, kontaktního pracoviště Praha 6, s tím, že *„v minulých totožných žádostech o převedení jeho evidence mu bylo vyhověno“*. Žalobce dále brojí proti postupu Úřadu práce ČR, který tvrdí, že mařil součinnost tím, že se nedostavil na schůzku na kontaktní pracoviště Bohumín, které je vzdálené od místa jeho bydliště 354 km, přestože oznámil, že žije jinde.

[7] V záhlaví označeným rozsudkem krajský soud napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Dospěl k závěru že předložené správní spisy krajské pobočky v Ostravě ani žalovaného neposkytují dostatečný podklad k projednání žaloby a nerespektují ustanovení § 17 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Ačkoli je nezbytné, aby byly veškeré podklady, o něž správní orgán opírá své rozhodnutí, součástí

pokračování

správního spisu, v této věci ani přes výzvy soudu nebyl předložen klíčový doklad, a to listinu obsahující určení příslušného pracoviště generálním ředitelstvím. Krajský soud odkázal na judikaturu Nejvyššího správního soudu, podle níž jde nepředložení úplného spisu k výzvě soudu k tíži správního orgánu, stejně jako nevedení správního spisu v takové podobě, aby byl dostatečným podkladem pro rozhodnutí. Zrušovacím důvodem tedy byl závěr, že skutkový stav, který vzal správní orgán za základ pro své rozhodnutí, nemá oporu ve správním spisu.

II. Obsah kasační stížnosti

[8] Kasační stížností brojí žalovaný (dále jen „stěžovatel“) proti závěru krajského soudu, dle něhož předložené správní spisy neposkytují dostatečný podklad k projednání žaloby z důvodu absence právního úkonu generálního ředitelství ve správním spise. Je toho názoru, že krajský soud přikládá dokladu prokazujícímu skutečnost, že generální ředitelství určilo, že žalobce byl povinen nadále plnit povinnosti na kontaktním pracovišti Bohumín, nedůvodnou důležitost, když tento doklad pro posouzení věci není rozhodující. Mezi žalobcem a stěžovatelem totiž není sporná skutečnost, že generální ředitelství takto rozhodlo, žalobce pouze namítá, že takto rozhodnuto být nemělo. Dle názoru stěžovatele to však nic nemění na situaci, že žalobci byl stanoven termín jednání na úřadu práce, konkrétně na kontaktním pracovišti v Bohumíně, žalobce s ním byl řádně seznámen, a tento termín bez vážných důvodů nedodržel.

[9] Stěžovatel se dále neztotožňuje se závěrem krajského soudu o porušení § 17 odst. 1 správního řádu, jelikož ze spisové dokumentace předložené soudu je „*zcela jednoznačně seznatelné, že žalobci byla stanovena konkrétní povinnost, kterou nesplnil, z tohoto důvodu s ním bylo zahájeno správní řízení, k němuž se nevyjádřil, a následně vydáno rozhodnutí ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání*“. K tomu stěžovatel dodává, že tyto skutečnosti ostatně nezpochybňuje ani podaná žaloba, když žalobce nerozporuje, že mu byl stanoven termín jednání na kontaktním pracovišti v Bohumíně, napadá pouze to, že na základě jeho žádosti nebyla převedena jeho evidence do Prahy. Důvody, pro které nedošlo k převedení evidence do Prahy, však dle názoru stěžovatele nejsou a nemohou být předmětem řízení o tom, zda měl žalobce vážné důvody pro nesplnění povinnosti dostavit se dne 20. 6. 2017 v 8:30 hod. na kontaktní pracoviště v Bohumíně.

[10] Stěžovatel v kasační stížnosti dále uvádí, že o tom, že k převedení nedošlo, byl žalobce dne 7. 6. 2017 prokazatelně informován, přičemž toto doposud nijak nezpochybnil, pouze s tím nesouhlasí. Určení krajské pobočky, která bude nadále uchazeči o zaměstnání zprostředkovávat zaměstnání, však dle stěžovatele není úkonem ve formálním správním řízení, který by mohl být dále jakkoli procesně napadán. Stěžovatel má tedy za to, že předmětem zkoumání krajského soudu nemělo být to, jak a proč určilo generální ředitelství krajskou pobočku pro další zprostředkovatelskou činnost vůči žalobci, nýbrž pouze a jen to, zda žalobce vůči této krajské pobočce své povinnosti uchazeče o zaměstnání plnil.

[11] Ve vztahu k závěrům krajského soudu ohledně nedostatečného obsahu správních spisů stěžovatel uvádí, že doklady, jako je žádost o zprostředkování zaměstnání, žádost o převedení evidence, výsledek projednání této žádosti apod., nejsou obvyklou součástí

spisové dokumentace ve věci vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, neboť tyto doklady se vztahují obecně k samotné evidenci, nikoli konkrétně k předmětnému správnímu řízení. Spisová dokumentace pro konkrétní správní řízení vždy obsahuje úkon, jímž byla stanovena povinnost (v tomto případě termín jednání na kontaktním pracovišti v Bohumíně), v případě nesplnění této povinnosti pak doklady prokazující navazující postup úřadu práce. Tyto doklady vztahující se ke konkrétnímu správnímu řízení pak spisová dokumentace poskytnutá krajskému soudu obsahovala.

[12] Stěžovatel nezpochybňuje, že byl krajským soudem vyzván k doplnění správních spisů tak, aby z nich bylo zřejmé, co předcházelo zaslání přípisu kontaktního pracoviště v Bohumíně ze dne 6. 6. 2017 žalobci. Krajská pobočka v Ostravě krajskému soudu zaslala určité doklady, z nichž je patrná žádost žalobce o převedení evidence do Prahy, následná e-mailová komunikace mezi kontaktním pracovištěm v Bohumíně a kontaktním pracovištěm pro Prahu 6, a závěrem i žádost o určení krajské pobočky adresovaná generálnímu ředitelství.

[13] Stěžovatel si je vědom toho, že krajská pobočka v Ostravě nezaslala krajskému soudu rozhodnutí o žádosti o přenesení místní příslušnosti. Stěžovatel však společně s doplněním kasační stížnosti o důvody, pro které rozsudek krajského soudu napadá, doplnil i rozhodnutí o žádosti o přenesení místní příslušnosti, nicméně je toho názoru, že pokud chtěl krajský soud zaslat konkrétně tento dokument, pak jej mohl jednoznačně specifikovat a jeho výzvě by bezpochyby bylo vyhověno.

[14] Stěžovatel je toho názoru, že spisová dokumentace úřadu práce ve věci vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání obsahovala všechny podklady, které se tohoto konkrétního řízení týkají, přičemž krajský soud, pokud chtěl dokumentaci doplnit o obecné podklady z evidence žalobce, měl tyto dostatečně specifikovat.

[15] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[16] Nejvyšší správní soud nejprve zkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k jejímu podání, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel [§ 102 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní (dále jen „s. ř. s.“)]. Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a stěžovatel prokázal, že jeho zaměstnanec, který za něj v řízení o kasační stížnosti jedná, má vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

[17] Důvodnost kasační stížnosti vážil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.), přičemž žádnou takovou neshledal.

[18] Stěžovatel v kasační stížnosti předně namítl, že krajský soud příkládá nedůvodnou důležitost „*dokladu prokazujícímu skutečnost, že generální ředitelství určilo, že žalobce byl*

pokračování

povinen nadále plnit povinnosti na kontaktním pracovišti Bohumín.“ Podle Nejvyššího správního soudu však jde o listinu obsahující úkon závazně zakládající místní příslušnost konkrétního pracoviště úřadu práce a v projednávaném případě není postradatelný rovněž kvůli tomu, jaké námitky žalobce uplatňoval ve správním řízení předcházejícím vydání napadeného rozhodnutí. Ty byly sice vyjádřeny laicky, nicméně zcela srozumitelně a vztahovaly se k chybnému určení příslušného kontaktního pracoviště.

[19] Otázka místní příslušnosti se tak v intencích nyní posuzovaného případu jeví jako klíčová. Její řešení není možné dovodit přímo z právních předpisů, soud ji může ověřit pouze z listin opatřených v průběhu správního řízení, jež mají být součástí spisu. Správní spis musí skýtat ucelenou oporu pro závěry ohledně otázky, zda bylo prvoinstanční rozhodnutí vydáno správním orgánem příslušným jak z hlediska příslušnosti věcné, tak místní.

[20] Pokud by totiž ze správního spisu vedeného ve věci vyřazení žalobce z evidence uchazečů o zaměstnání nevyplývalo, jak bylo rozhodnuto o jeho žádosti ohledně případné změny místní příslušnosti krajské pobočky Úřadu práce České republiky, nebylo by možné ani dovodit, zda mu povinnosti, pro jejichž nesplnění byl vyřazen z evidence, byly stanoveny k tomu příslušným správním orgánem, tedy zákonným způsobem.

[21] Tyto závěry přitom nemají být seznatelné toliko Nejvyššímu správnímu soudu až v řízení o kasační stížnosti, nýbrž i krajskému soudu zkoumajícímu zákonnost napadeného rozhodnutí a procesního postupu, který jeho vydání předcházela. Nelze přitom přehlédnout, že předtím, než žalobce učinil obsahem žaloby svou argumentaci o nesprávnosti rozhodnutí generálního ředitelství o místní příslušnosti, činil tak i v průběhu řízení o odvolání proti prvoinstančnímu rozhodnutí. Vypořádání námitek žalobce zpochybňujících místní příslušnost krajské pobočky v Ostravě tak bezpochyby mělo nalézt svou oporu ve správním spise, obzvláště tehdy, pokud bylo činěno na podkladě výsledku předchozího rozhodování o žádosti žalobce o její přenesení.

[22] V intencích nyní přezkoumávané otázky se jeví jako zcela přiléhavý odkaz krajského soudu na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 – 91. V něm Nejvyšší správní soud uvedl, že „[p]okud správní orgán nepředloží kompletní spis, vystavuje se nebezpečí, že krajský soud rozhodne v jeho neprospěch, a to jen z toho důvodu, že určitý dokument, který mohl rozhodnutí soudu zcela zvrátit, není ve spisu založen. Soud totiž vždy vychází z předpokladu (pokud opak není zcela zřejmý – pak je povinností soudu vyzvat správní orgán k doplnění spisového materiálu), že správní spis byl předložen ve své úplné podobě. Takový postup může být sice vnímán jako poměrně tvrdý, [...] avšak je zcela v souladu s principem rovnosti zbraní mezi správním orgánem a žalobcem, který je správnímu soudnictví (na rozdíl od správního řízení) vlastní, jakož i s principem ‚nechť si každý stráží svá práva‘. Předložení neúplného správního spisu pak nelze v žádném případě klást k tíži žalobce, ale je to správní orgán, který musí nést následky svého pochybení.“

[23] V nyní přezkoumávané věci přitom správní orgány nejen že neučinily řádně vedenou součástí správních spisů rozhodnutí generálního ředitelství o žádosti žalobce o přenesení místní příslušnosti, ačkoli od něj odvozovaly vypořádání námitek žalobce, ale navíc toto rozhodnutí nepředložily krajskému soudu na jeho výzvu ze dne 28. 12. 2017,

č. j. 20 Ad 43/2017 - 16, podle níž byl žalovaný požádán „o předložení správních spisů včetně spisu správního orgánu I. stupně s příslušnými přílohami a doklady, na základě nichž bylo rozhodováno“.

[24] Jestliže k tomu stěžovatel v kasační stížnosti namítá, že pokud chtěl krajský soud zaslat konkrétně rozhodnutí generálního ředitelství o žádosti žalobce o přenesení místní příslušnosti, mohl tento dokument jednoznačně specifikovat a jeho výzvě by bezpochyby bylo vyhověno, nelze k tomu než odkázat na výše uvedené závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku ze dne 11. 3. 2008, č. j. 1 Afs 7/2008 – 91. Je to totiž výlučná odpovědnost žalovaného, aby správnímu soudu předložil úplné správní spisy k žalobou označené věci se vztahující. Správní soudy nemohou tuto odpovědnost suplovat, neboť by tím nepřipustně narušovaly rovnost stran řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu.

[25] Nejvyšší správní soud proto neshledal důvodnými námitky stěžovatele ve smyslu § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[26] Nad rámec výše uvedeného odůvodnění rozhodnutí o kasační stížnosti považuje Nejvyšší správní soud za vhodné poznamenat následující. Záměrem zákonodárce vyplývajícím z důvodové zprávy při přijímání právní úpravy § 28 zákona o zaměstnanosti byla reflexe předchozí právní úpravy, podle níž by bylo „*neúčelné vyžadovat od takového uchazeče o zaměstnání plnění povinností vůči úřadu práce místně příslušnému podle jeho trvalého pobytu, když se v jeho územním obvodu z vážných důvodů skutečně nezdržuje*“.

[27] Tento úmysl zákonodárce pak vyjadřuje mj. § 28 odst. 1 zákona o zaměstnanosti normativním textem podle něhož „uchazeč o zaměstnání může požádat příslušnou krajskou pobočku Úřadu práce (§ 24) o zprostředkování zaměstnání krajskou pobočkou Úřadu práce, v jejímž územním obvodu se z vážných důvodů skutečně zdržuje. Dohodnou-li se krajské pobočky Úřadu práce do 10 kalendářních dnů ode dne podání žádosti, zprostředkovává jeho zaměstnání a vykonává další práva a povinnosti vyplývající z tohoto zákona krajská pobočka Úřadu práce, v jejímž územním obvodu se uchazeč o zaměstnání skutečně zdržuje. Jestliže se krajské pobočky Úřadu práce nedohodnou, generální ředitelství Úřadu práce určí, která krajská pobočka Úřadu práce bude zprostředkovávat zaměstnání a vykonávat další práva a povinnosti podle tohoto zákona.“

[28] Je tedy zřejmé, že místní příslušnost konkrétní krajské pobočky může být předmětem rozhodování na základě žádosti podané uchazečem o zaměstnání, s tou eventualitou, že generální ředitelství určí, která krajská pobočka Úřadu práce bude konkrétnímu uchazeči zprostředkovávat zaměstnání, nedohodnou-li se krajské pobočky Úřadu práce. Nelze přitom přehlédnout, že zákon o zaměstnanosti neváže právo požádat o změnu příslušného úřadu práce na žádnou jinou okolnost, než je *skutečné zdržování se z vážných důvodů* v obvodu jiné než dosavadní pobočky (nikoli tedy např. trvalé bydlení či podobně). Přitom podle základních zásad činnosti správních orgánů musí každý správní orgán dbát, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

[29] Je tedy na žalovaném, jakým způsobem bude v dalším řízení o odvolání žalobce postupovat, v každém případě je však třeba, aby jeho další postup v řízení byl jak

pokračování

hospodárný, tak souladný s účelem žádosti žalobce o přenesení místní příslušnosti, ale i s jeho legitimním očekáváním vyvolaným u něj při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů jeho dřívějších žádostí o přenesení místní příslušnosti v minulosti.

IV. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[30] Nejvyšší správní soud dospěl ze shora uvedených důvodů k závěru, že kasační stížnost není důvodná, proto ji dle § 110 odst. 1 in fine s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti rozhodl Nejvyšší správní soud podle § 60 odst. 1 a 2 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce vznik nákladů řízení o kasační stížnosti netvrdil a ani ze spisu Nejvyššího správního soudu neplyne, že by mu nějaké náklady vznikly, proto mu právo na jejich náhradu nemohlo být přiznáno.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 27. února 2019

JUDr. Miluše Došková
předsedkyně senátu