



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudců JUDr. Ivo Pospíšila a Mgr. Sylvy Šiškeové v právní věci žalobce: **Ing. P. D.**, žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, ve věci žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2017, č.j. MPSV-2017/165381-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci ze dne 21. 11. 2018, č. j. 72 Ad 54/2017 – 46,

t a k t o :

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

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

[1] Rozhodnutím ze dne 10. 10. 2017, č. j. MPSV-2017/165381-421/1, žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci (dále jen „úřad práce“) ze dne 22. 6. 2017, č. j. OLA-4934/2017-MZ, jímž byl žalobce podle § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. b) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), ode dne 11. 5. 2017 vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce, protože neprojednal doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem práce.

[2] Žalobce se domáhal zrušení shora citovaného rozhodnutí žalovaného žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ostravě – pobočka v Olomouci (dále jen „krajský soud“). Spornou otázkou mezi účastníky řízení bylo, zda žalobce projednal, nebo neprojednal ve stanoveném termínu doporučené zaměstnání. Krajský soud žalobě vyhověl a rozsudkem ze dne 21. 11. 2018, č. j. 72 Ad 54/2017-46, rozhodnutí žalovaného zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení.

[3] Podle krajského soudu je třeba pojem „projednání“ vyložit s ohledem na konkrétní okolnosti věci. V posuzovaném případě žalobce zaměstnání projednal, když se o zaměstnání podrobně zajímal, byl na výběrovém řízení dobře připraven, kladl zaměstnavateli kvalifikované otázky k věci a vyslechl na ně pravdivé a přílehlavé odpovědi, a to za přítomnosti zaměstnance úřadu práce. Pokud žalobce zaměstnání fakticky projednal a pouze mu chybělo na doporučení „razítko, resp. písemné zaškrtnutí kolonky s podpisem a razítkem“, a to za přesně dané situace v tomto konkrétním případě, jednalo se o nesprávně vyložený pojem „projednání“ a nezákonný postup a rozhodnutí.

II. Kasační stížnost žalovaného

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) podal proti rozsudku krajského soudu včasnou kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.

[5] Stěžovatel měl předně za to, že předmětné jednání žalobce nelze považovat za projednání doporučeného zaměstnání. Žalobce se sice výběrového řízení zúčastnil. Nedokončil je však a sám z něho z vlastní vůle odešel, neboť došel k závěru, že zaměstnavatel je nedůvěryhodný. Dle stěžovatele nelze důvody, které žalobce vedly k odchodu, považovat za důvody vážné ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Přestože žalobce pokládal zaměstnavateli otázky, činil tak v průběhu úvodní kolektivní části výběrového řízení, a zaměstnavatel tedy neměl možnost žalobce jakkoli individualizovat. Dle stěžovatele tak nelze mít za to, že došlo k vzájemnému odmítnutí, neboť zaměstnavatel se žalobcem osobně vůbec nejednal. Skutečnost, že si žalobce před výběrovým řízením zjistil relevantní informace o zaměstnavateli, považuje stěžovatel za projev aktivního přístupu a odkázal na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 7. 4. 2011, čj. 3 Ads 33/2011 - 90. Odchod z kolektivní části výběrového řízení se však dle stěžovatele aktivnímu přístupu zcela přičítá, jelikož tím stěžovatel ukončil (předčasně) celé projednání zaměstnání.

[6] K závěru soudu, že obavy žalobce se ukázaly jako důvodné s ohledem na likvidaci zaměstnavatele, stěžovatel uvedl, že smyslem daného výběrového řízení bylo vyřešit žalobcovu nezaměstnanost. Zaměstnanci úřadu práce nenesou odpovědnost z činnosti zaměstnavatele a jeho následný podnikatelský neúspěch nemohli předvídat.

[7] Stěžovatel dále míní, že úřad práce neměl povinnost vyzvat žalobce k doplnění písemného vyjádření zaměstnavatele do doporučenky. Neprojednání doporučeného zaměstnání není založené na tom, zda má žalobce vyplněnou či nevyplněnou doporučenku, nýbrž na skutečnosti, zda žalobce zaměstnání fakticky projednal.

[8] Stěžovatel rovněž považoval argumentaci krajského soudu (v bodech 56 – 60 jeho rozsudku) týkající se smluvní svobody a předsmuvní odpovědnosti za zavádějící a nepřilehlavou.

[9] Konečně se podle stěžovatele krajský soud dopustil přepjatého formalismu. Ačkoli se výklad krajského soudu může jevit jako ve prospěch žalobce, v daném případě tomu tak není. V případě zrušení napadeného rozhodnutí se bude stěžovatel věci opětovně zabývat, přičemž na základě skutkového stavu lze předpokládat, že pokud by nebylo možné jednání žalobce pokládat za neprojednání doporučeného zaměstnání, bylo by nutné je hodnotit pravděpodobně jako jiné jednání, kterým žalobce mařil zprostředkování zaměstnání, dle

ustanovení § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Proto má stěžovatel za to, že by tak došlo k neúměrnému prodloužení daného řízení s nulovým pozitivním dopadem pro žalobce.

[10] Z těchto důvodů stěžovatel navrhl, aby Nejvyšší správní soud napadený rozsudek krajského soudu zrušil v plném rozsahu a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[11] Žalobce se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

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

[13] Kasační stížnost není důvodná.

[14] Ze spisového materiálu vyplývá, že žalobce byl dne 6. 1. 2016 zařazen do evidence uchazečů o zaměstnání. Dne 10. 5. 2017 byly žalobci na jednání s úřadem práce předány tři doporučenky - na pojišťovacího poradce ČSOB pojišťovny a.s. Olomouc, osobního bankéře MONETA Money Bank, a.s., pobočka Olomouc a dále specialistu obchodní a marketingové strategie AHR Real Estate Services, s. r. o. Dne 11. 5. 2017 se žalobce zúčastnil výběrového řízení společnosti AHR Real Estate Services, s. r. o (dále jen „zaměstnavatel“). Žalobce vyslechl přednes zaměstnavatele a reagoval na něj položením dvou otázek, které měly významný vztah k doporučené práci (zda má zaměstnavatel uzavřenou franšizovou smlouvu s jinou společností a jaká je výše nástupního platu). Po zodpovězení předmětných otázek, za přítomnosti zaměstnankyň úřadu práce, žalobce projevil svou vůli odchodem z výběrového řízení.

[15] Dne 15. 5. 2017 se žalobce dostavil na úřad práce a doložil doporučenku nepotvrzenou zaměstnavatelem. Na doporučenku však žalobce napsal své stanovisko: *„Stanovisko zájemce: Zájemce sám odešel po úvodním projevu budoucího zaměstnavatele, ze kterého vyšlo najevo, že má uzavřenou franšizovou smlouvu se společností CENTURY 21. Spolu s informací o nástupním platu je tato informace jednoznačným důvodem pro odmítnutí nabídky.“* V průběhu jednání také žalobce oprávněné úřední osobě ústně objasnil důvody, které jej k odchodu z výběrového řízení zaměstnavatele vedly.

[16] Následně byl žalobce rozhodnutím úřadu práce ze dne 22. 6. 2017, č. j. OLA-4934/2017-MZ, ode dne 11. 5. 2017 vyřazen z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti s úřadem práce. Důvodem mělo být, že neprojednal doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené úřadem.

[17] Podle § 30 odst. 2 písm. f) zákona o zaměstnanosti (*u*)chazeče 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).

[18] Podle § 31 písm. b) zákona o zaměstnanosti *(u)chazeč o zaměstnání maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce, jestliže neprojedná doporučené zaměstnání ve lhůtě stanovené krajskou pobočkou Úřadu práce.*

[19] Vážnými důvody ve smyslu § 5 písm. c) bod 7. se rozumí *důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele.* Výčet vážných důvodů obsažený v § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti je toliko výčtem demonstrativním, neboť jiné vážné osobní důvody jsou poměrně širokým pojmem a neomezují se jen na příklady v tomto ustanovení uvedené (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ads 112/2007 – 45 a ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008 – 58).

[20] Pokud jde o námitku neprojednání doporučeného zaměstnání a neexistenci vážných důvodů vedoucích žalobce k odchodu z výběrového řízení zaměstnavatele, Nejvyšší správní soud předně považuje za vhodné shrnout dosavadní ustálenou judikaturu.

[21] Nejvyšší správní soud nijak nezpochybňuje, že s vedením v evidenci uchazečů nejsou spojena pouze práva, ale i „řada povinností, které jsou uchazeči o zaměstnání povinni plnit“ (viz např. 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). 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 (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014 – 19).

[22] „(Ú)řad práce musí vždy dbát svého poslání, kterým je zprostředkování zaměstnání. K tomuto účelu má veškerá činnost úřadu vést. Správní orgán by proto měl pro zajištění této své primární funkce před vydáním rozhodnutí o vyřazení zjišťovat veškeré relevantní okolnosti, které by svědčily pro případné vážné důvody na straně uchazeče, neboť účelem činnosti úřadu práce je zprostředkovat uchazečům zaměstnání a nikoli je vyřazovat. Tento postup je krajním opatřením a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce. Nečiní-li tak, dopouští se porušení zásady ochrany práv nabytých v dobré víře a oprávněných zájmů osob vyslovené v § 2 odst. 3 správního řádu.“ (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015 – 30).

[23] Uchazeč o zaměstnání tedy, aniž by tím mařil součinnost s úřadem práce, z výběrového řízení může za určitých okolností (výjimečně) odejít, má-li k tomu vážné důvody ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. V nyní projednávané věci vedly žalobce k odchodu z úvodní kolektivní části výběrového řízení důvody hodné zvláštního zřetele, a sice důvodné a o rozumnou úvahu opřené vyhodnocení potenciálního zaměstnavatele jako nevyzpytatelného a rizikového. Žalobce si o zaměstnavateli, opíraje se o své zkušenosti z dřívějška, dopředu sám zjistil rozhodné skutečnosti. Měl totiž předchozí osobní zkušenost s franšízorem zaměstnavatele. Důvody odchodu žalobce z výběrového řízení nebyly svévolné; žalobce svou účast na něm ukončil až poté, co na základě dotazů

zjistil, že práce zaměstnavatelem nabízená a povaha zaměstnavatele jsou takové, že zaměstnání u něho nemá perspektivu.

[24] Přestože zaměstnanci úřadu práce nenesou odpovědnost za činnost zaměstnavatele a přestože jeho následný podnikatelský neúspěch nemohli nijak předvídat, brzký zánik podnikání předmětného zaměstnavatele zpětně osvědčil žalobcovy obavy a potvrdil, že žalobce z výběrového řízení skutečně odešel z vážných důvodů, a nikoli svévolně.

[25] Uchazeč o zaměstnání je povinen se o zprostředkování zaměstnání aktivně ucházet a nesmí dělat nic, co by snížilo pravděpodobnost, že vhodné zaměstnání [ve smyslu § 20 odst. 1 zákona o zaměstnanosti, zejména pak s ohledem na kritérium kvalifikace a schopností podle písm. d) zmíněného odstavce] získá. Vlastní snaha o získání zaměstnání je povinností uchazeče o zaměstnání. Uchazeč nesmí být pouhým pasivním či formálním příjemcem služeb úřadu práce a ve skutečnosti nástup do vhodného zaměstnání oddalovat. Taková pasivita a formální přístup by podle okolností mohly být mařením součinnosti „jiným jednáním“ ve smyslu § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Na druhou stranu po uchazeči nelze požadovat přijetí zaměstnání, které s vysokou pravděpodobností není pro něho vhodné (například takové, které zjevně neskýtá přiměřeně nadějnou zaměstnaneckou perspektivu). Proto je naopak žádoucí, aby uchazeč nabízená zaměstnání zkoumal i s ohledem na své dosavadní zkušenosti a znalosti a vyvaroval se nástupu do zjevně neperspektivního zaměstnání. Tuto snahu nelze hodnotit jako okolnost bránící smyslu a účelu zákona o zaměstnanosti. V nyní projednávaném případě žalobce svým jednáním nebránil naplnění smyslu a účelu zákona o zaměstnanosti, naopak prokázal snahu o získání zaměstnání a aktivní přístup. Přišel na výběrové řízení připraven a pokládal zaměstnavateli, byť v úvodní kolektivní části výběrového řízení, přílehlavé a kvalifikované otázky a v účasti na výběrovém řízení nepokračoval s ohledem na obsah odpovědí, jichž se mu dostalo. Žalobcův závěr, že dané zaměstnání je pro něho zjevně neperspektivní, se opíral o racionální zhodnocení nabízených platových a především obecných organizačních podmínek práce, kterou měl vykonávat. Žalobce zde vycházel ze svých specifických zkušeností z minulosti, které zjevně pro hodnocení perspektivnosti nabízeného zaměstnání byly relevantní. Že se následně potvrdily, svědčí o objektivitě žalobcova úsudku a o dobrých, a nikoli účelových důvodech pro jeho skepsi.

[26] Za takové situace nebylo po žalobci spravedlivé žádat, aby ve snaze být do daného zaměstnání vybrán a nastoupit do něho vytrval pokračováním své účasti ve výběrovém řízení.

[27] Žalobce podle toho, co je patrné ze správního spisu, své povinnosti vyplývající z vedení v evidenci uchazečů o zaměstnání i jinak řádně plnil. Zejména se ve sjednaném termínu dostavil na úřad práce, aby oprávněné úřední osobě sdělil výsledek projednání doporučeného zaměstnání. Z ničeho, co vyšlo v řízení najevo, neplyne, že by své vedení v evidenci záměrně účelově prodlužoval. Na uchazeče by bylo třeba nahlížet jinak, odmítli by účast na výběrových řízeních bez dostatečně přesvědčivých důvodů; to však není v nyní projednávané věci patrné.

[28] Z jednání žalobce podle obsahu spisu neplyne, že by neměl „zájem pracovat“. Proto v daném případě nelze jeho odchod z kolektivní části výběrového řízení, k němuž měl důvody hodné zvláštního zřetele, hodnotit jako neprojednání doporučeného zaměstnání. Nejvyšší správní soud se proto ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že pokud žalobce

doporučené zaměstnání fakticky projednal a pouze mu chybělo na doporučení „*razítko, resp. písemné zaškrtnutí kolonky s podpisem a razítkem*“, jednalo se za skutkových okolností, jež nastaly v nyní projednávané věci, o nesprávně vyložený pojem „projednání“.

[29] Pokud jde o námitku, že úřad práce neměl povinnost vyzvat žalobce k doplnění písemného vyjádření zaměstnavatele do doporučenky, lze obecně vzato se stěžovatelem souhlasit. Na správnosti závěrů krajského soudu to však nic nemění. Pokud měl úřad práce za to, že žalobce svým odchodem z výběrového řízení po skončení jeho první, kolektivní části „nevratně“ porušil své povinnosti podle zákona o zaměstnanosti, měl mu to neprodleně sdělit a pokud možno vysvětlit i důvody svého závěru. Jestliže však bylo možné z pohledu úřadu práce vzniklou situaci napravit opatřením dalšího, např. podrobnějšího, vyjádření potenciálního zaměstnavatele (z pohledu žalobce nevhodného), jímž by mohly být obavy žalobce rozptýleny, měl úřad práce takové vyjádření opatřit či vyzvat žalobce, aby je v rámci součinnosti s úřadem opatřil on. Jistě bylo možné situaci řešit i jinak, důsledně a přísně, a přitom konstruktivně, například tím, aby žalobce důkladně vysvětlil své silné pochyby o serióznosti zaměstnavatelem nabízené práce. Nic takového se však podle obsahu správního spisu nedělo; po setkání žalobce s pracovníci úřadu dne 15. 5. 2017 (viz záznam z jednání č. 1. 7) následovalo již jen zahájení správního řízení a vydání rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

[30] Ve shodě s krajským soudem lze tedy uzavřít, že v nyní projednávané věci bylo namístě, aby úřad práce ve fázi bezprostředně následující po odchodu žalobce z výběrového řízení volil konstruktivnější a smyslu a účelu své působnosti více odpovídající přístup. Ostatně již v nálezu Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04, bylo řečeno: „*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). (...) Pokud správní orgány ve správním řízení pouze důsledně vyžadují plnění povinností ze strany občanů a nedbají přitom o ochranu jejich zájmů, je výrazem tohoto postupu přepjatý formalismus, jehož důsledkem je sofistikované zdůvodňování zjevné nespravedlnosti, a tím dochází k porušení čl. 36 Listiny.*“

[31] Námitce nepřiléhavosti argumentace krajského soudu uvedené v bodě 56 – 60 týkající se smluvní svobody a předsmuvní odpovědnosti lze přisvědčit v tom, že krajský soud v daném případě při řešení otázky veřejného práva provedl možná až příliš detailní exkurs do práva soukromého. Soukromoprávní smluvní svoboda je u uchazeče o zaměstnání, chce-li být evidován u úřadu práce, významně modifikována právem veřejným v tom smyslu, že – jak již bylo vyloženo – on je povinen aktivně spolupůsobit při hledání vhodného zaměstnání a je zásadně povinen takové zaměstnání přijmout. Nicméně úvahy krajského soudu z oblasti soukromého práva na správnosti jeho závěrů nic nemění.

[32] Pro úplnost Nejvyšší správní soud dodává (s ohledem na argumentaci stěžovatele v kasační stížnosti), že dosud shromážděné podklady ve správním spisu by jen stěží dávaly prostor k tomu, aby žalobcovo jednání bylo „překvalifikováno“ na maření součinnosti s úřadem práce podle § 31 písm. e) zákona o zaměstnanosti. Jak již shora uvedeno, není patrné, že by žalobce svým odchodem z výběrového řízení mařil součinnost s úřadem, měl-li ke svému kroku rozumné, nikoli svévolné důvody.

IV. Závěr a náklady řízení

[33] Nedůvodnou kasační stížnost Nejvyšší správní soud podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[34] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 věta první s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s., podle kterého, *(n)estano-ví-li tento zákon jinak, má účastník, který měl ve věci plný úspěch, právo na náhradu nákladů řízení před soudem, které důvodně vynaložil, proti účastníkovi, který ve věci úspěch neměl.* Stěžovatel ve věci úspěch neměl, a proto nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalobce měl ve věci plný úspěch, ale v řízení o kasační stížnosti mu žádné náklady nevznikly.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 6. srpna 2020

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu