



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Milana Podhrázkého a soudců Petra Mikeše a Jitky Zavřelové v právní věci žalobkyně: **I. P.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 21. 2. 2019, čj. MPSV-2018/251349-421/1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 8. 2019, čj. 17 Ad 20/2019-45,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 14. 8. 2019, čj. 17 Ad 20/2019-45, **se ruší** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Žalovaný v záhlaví uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Olomouci (dále jen „správní orgán I. stupně“) ze dne 13. 11. 2018, čj. OLC-961/2018-SV, kterým správní orgán I. stupně žalobkyni dle § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 30 odst. 3 a § 31 písm. d) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“) ode dne 5. 10. 2018 vyřadil z evidence uchazečů o zaměstnání z důvodu maření součinnosti. Toho se měla žalobkyně dopustit tím, že nebyla zastižena při kontrole provedené pracovníci správního orgánu I. stupně v místě pobytu dočasné neschopnosti, které bylo uvedeno v potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu.

[2] Rozhodnutí žalovaného napadla žalobkyně žalobou, v níž namítala, že zvonění pracovníků správního orgánu I. stupně neslyšela, neboť v domě probíhala rekonstrukce

jiného bytu. V místě bydliště se zdržovala stejně tak jako její manžel a syn. Nelze vycházet pouze ze svědeckých výpovědí pracovníků správního orgánu I. stupně, které nezaznamenaly bouchání či rámus. Hluk před domem a uvnitř domu se mohl lišit. Tyto pracovnice se ani nepokusily žalobkyni kontaktovat jiným způsobem – např. telefonicky, ač měly její číslo. Správní orgán I. stupně neprokázal, že se žalobkyně v místě bydliště nezdržovala, resp. že byly dány důvody pro její vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

[3] Krajský soud v Ostravě (dále „krajský soud“) v záhlaví označeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Dospěl k závěru, že správní orgány nedostatečně zjistily skutkový stav, neboť neprovedly dokazování žalobkyní navrženými svědeckými výpověďmi jejího manžela a syna. Tyto osoby totiž mohly svědčit ohledně hluku v domě či době vrtání při probíhající rekonstrukci. Krajský soud proto sám přistoupil k doplnění dokazování svědeckou výpovědí manžela žalobkyně. Ten vypověděl, že byl spolu s žalobkyní, která sama nemůže nikam chodit, od 8. hodiny ranní doma. V bytě pod nimi probíhala v té době rekonstrukce, pro jejíž hluk neslyšel zvonek ani on, ani jeho syn. Zvuk domovního zvonku je nadto slabý. Krajský soud proto vzal za prokázané, že se žalobkyně zdržovala v místě bydliště. Výpověď manžela žalobkyně není ani rozporná s výpověďmi pracovníků správního orgánu I. stupně, neboť jejich závěr o tom, že se žalobkyně nezdržovala v místě bydliště, je pouze zprostředkovaný a vycházející z toho, že na zazvonění nikdo nepřišel otevřít. Přímo o (ne)přítomnosti žalobkyně v místě bydliště však nesvědčí.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalobkyně

[4] Proti tomuto rozsudku krajského soudu podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost. Trvá na tom, že skutkový stav zjistil tak, že o něm nejsou důvodné pochybnosti ve smyslu § 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád (dále jen „správní řád“). Nesouhlasí ani s právním posouzením krajského soudu. Ten pouze nekriticky přejal tvrzení žalobkyně bez ohledu na okolnosti případu a obsah správního spisu.

[5] K provedení svědeckých výpovědí členů rodiny žalobkyně stěžovatel nepřikročil, neboť již ze záznamu o kontrole a vyjádření pracovníků správního orgánu I. stupně plyne, že žalobkyně nebyla zastižena poté, co pět minut zvonily na domovní zvonek. V době provádění kontroly byl klid a rekonstrukce (výměna oken lodžie) v daný okamžik neprobíhala. Stěžovatel nesouhlasí, že by pro zjištění skutkového stavu byla potřebná svědecká výpověď manžela žalobkyně. Na základě jejich příbuzenského vztahu je zásadně ovlivněna věrohodnost takové výpovědi manžela, zejména pokud sám uvedl, že vyřazení žalobkyně z evidence uchazečů o zaměstnání by se dotklo rodinného rozpočtu. Taktéž není pravda, že by jeho výpověď nebyla v rozporu s žádnou jinou zjištěnou skutečností, neboť zcela odporuje obsahu záznamu o kontrole a vyjádření pracovníků správního orgánu I. stupně. Stěžovatel sice souhlasí s krajským soudem, že povinností žalobkyně nebylo slyšet zvonek, nýbrž zdržovat se v místě bydliště. Jedině reakce žalobkyně na zvonění však mohla prokázat splnění této povinnosti. Aplikace závěrů krajského soudu by v praxi znamenala, že by jakékoli nezastižení uchazeče o zaměstnání bylo možné omluvit následným prohlášením jakékoli osoby o přítomnosti v bytě společně s uchazečem. Co se týče údajného hluku v domě, mezi žalobkyní, jejím manželem, sousedkou i

pokračování

pracovníci správního orgánu I. stupně panuje shoda, že hluk, vrtání a bouchání bylo nepravidelné. Možnost slyšet zvonek tak nebyla vyloučena.

[6] Krajský soud se navíc podle stěžovatele nevypořádal se všemi jeho tvrzeními, zejména s návrhem na provedení důkazu svědeckou výpovědí pracovníků provádějících kontrolu. Nevěnoval se ani tvrzení stěžovatele, že kontrola již dříve u žalobkyně stejným způsobem proběhla a pro zjištění její přítomnosti byla zcela dostačující.

[7] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti navrhla, aby ji Nejvyšší správní soud zamítl. Plně se ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že ve správním řízení nebyly provedeny důkazy potřebné pro zjištění skutečného stavu věci. Neztotožňuje se s tvrzeními o budoucích dopadech závěrů napadeného rozsudku v praxi. V tomto případě jsou dány další okolnosti, které s tvrzeními manžela souzní, a to, že v době kontroly probíhala v domě rekonstrukce a stěžovatelka je osobou s omezenou hybností, která z bytu téměř nevychází. Pokud stěžovatel naznačuje, že žalobkyně byla domluvena se sousedkou, žalobkyně k tomu uvádí, že potvrzení od sousedky si žalobkyně vyžádala právě až na základě podnětu správního orgánu I. stupně, že tak má učinit. Předpokladem pro vyřazení žalobkyně z evidence uchazečů o zaměstnání je i podle judikatury Nejvyššího správního soudu to, aby byly splněny všechny podmínky, jež zákon stanovuje. Správní orgány neprokázaly, že se žalobkyně v době kontroly v místě bydliště nezdržovala. Pracovníci správního orgánu I. stupně mohly pro zjištění skutkového stavu učinit další úkony, aby vyloučily pochybnosti (např. zavolat žalobkyni na mobilní telefon, dostat se do bytového domu oslovením některého ze sousedů apod.).

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Současně se zabýval tím, zda napadený rozsudek či řízení jemu předcházející řízení nevykazuje vady, k nimž by musel podle § 109 odst. 4 s. ř. s. přihlédnout z úřední povinnosti.

[9] Kasační stížnost je důvodná.

[10] Stěžovatel uplatnil kasační námitky zpochybňující posouzení právní otázky krajským soudem v předchozím řízení [§ 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s.] a i samotnou přezkoumatelnost napadeného rozsudku [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.]. Má za to, že skutkový stav zjistil dostatečně a nebylo jeho povinností provádět další dokazování ve vztahu k otázce, zda žalobkyně mohla v době kontroly slyšet zvonění pracovníků správního orgánu I. stupně. Napadený rozsudek je podle něj nadto nepřezkoumatelný, jelikož se krajský soud nevypořádal s námitkami a důkazním návrhem stěžovatele.

[11] Pro posouzení věci jsou podstatná zejm. následující ustanovení zákona o zaměstnanosti. Podle § 30 odst. 2 písm. f) *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. d) *uchazeč o zaměstnání maří součinnost s krajskou pobočkou Úřadu práce, jestliže neplní povinnosti stanovené v § 21.* Podle § 21 odst. 7 *uchazeč o zaměstnání, kterému bylo vydáno potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci*

nebo úrazu, je povinen dodržovat režim dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu [§ 5 písm. b)]. Podle § 5 písm. h) se režimem dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu rozumí povinnost uchazeče o zaměstnání zdržovat se v místě pobytu uvedeném v potvrzení o dočasné neschopnosti uchazeče o zaměstnání plnit povinnosti uchazeče o zaměstnání z důvodu nemoci nebo úrazu a dodržovat rozsah a dobu povolených vycházek.

[12] Nejvyšší správní soud se nejdříve zabýval námitkami týkajícími se nepřezkoumatelnosti rozsudku krajského soudu. Teprve dospěje-li kasační soud k závěru, že napadené rozhodnutí je přezkoumatelné, může se zabývat dalšími stížnostními námitkami (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2005, čj. 3 As 6/2004-105, č. 617/2005 Sb. NSS). Podle konstantní judikatury zdejšího soudu se za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů považuje takové rozhodnutí, v němž nebyly vypořádány všechny žalobní námitky. Dále rozhodnutí, z jehož odůvodnění není zřejmé, proč právní argumentaci účastníka řízení soud považoval za nedůvodnou a proč žalobní námitky považoval za liché, mylné či vyvrácené. Stejně tak rozhodnutí, z něhož není zřejmé, jak byla naplněna zákonná kritéria, případně by nepřezkoumatelnost rozhodnutí byla dána i tehdy, pokud by z rozhodnutí nebylo zřejmé, které podklady byly vzaty v úvahu a proč (viz např. rozsudky ze dne 28. 8. 2007, čj. 6 Ads 87/2006-36, č. 1389/2007 Sb. NSS, ze dne 23. 6. 2005, čj. 7 As 10/2005- 298, č. 1119/2007 Sb. NSS, ze dne 11. 8. 2004, čj. 5 A 48/2001-47, č. 386/2004 Sb. NSS, nebo ze dne 17. 9. 2003, čj. 5 A 156/2002-25, č. 81/2004 Sb. NSS). Správní orgány a soudy nemají povinnost vypořádat se s každou dílčí námitkou, pokud proti tvrzení účastníka řízení postaví právní názor, v jehož konkurenci námitky jako celek neobstojí. Takový postup shledal ústavně konformním i Ústavní soud v nálezu sp. zn. III. ÚS 989/08 ze dne 12. 2. 2009: „*Není porušením práva na spravedlivý proces, jestliže obecné soudy nebudují vlastní závěry na podrobné oponentuře (a vyvracení) jednotlivě vznesených námitek, pakliže proti nim staví vlastní ucelený argumentační systém, který logicky a v právu rozumně vyloží tak, že podpora správnosti jejich závěrů je sama o sobě dostatečná.*“ (srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 3. 2015, čj. 9 As 221/2014-43). K výše uvedenému je třeba ještě dodat, že nepřezkoumatelnost rozsudku krajského soudu může způsobit i chybné vypořádání zásadních námitek žalovaného správního orgánu (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 8. 2012, čj. 4 Ans 1/2012-41).

[13] Nejvyšší správní soud se neztotožnil s námitkou, dle které je napadený rozsudek nepřezkoumatelný z důvodu, že krajský soud nereagoval na tvrzení stěžovatele o dostatečnosti obdobného způsobu kontroly v minulosti. Jak plyne z výše citovaného rozsudku sp. zn. 4 Ans 1/2012, zpravidla je dostačující, pokud krajský soud vysloví svůj právní názor k jednotlivým námitkám žalobce, neboť tím často současně odpoví na protichůdné argumenty žalovaného. Skutečnost, že se krajský soud výslovně a v úplnosti nevypořádá s obsahem vyjádření žalovaného, tedy nemusí automaticky způsobovat nepřezkoumatelnost jeho rozhodnutí, neboť postoj soudu k tvrzením žalovaného může být dostatečně zřejmý z toho, jaké závěry soud učinil ve vztahu k žalobním námitkám. V nyní posuzované věci sice krajský soud na uvedené tvrzení stěžovatele opravdu výslovně nereagoval, nicméně z kontextu celého odůvodnění je zřejmé, že za stěžejní skutečnost považoval otázku, zda stěžovatelka mohla slyšet zvonění z důvodu probíhající

pokračování

rekonstrukce. Z odůvodnění tak lze dovodit, že pro posouzení věci považoval za podstatné zabývat se skutečnostmi týkajícími se právě této konkrétní kontroly, a nikoliv tím, zda stěžovatelka zvonek slyšela za zcela jiných skutkových okolností v době předchozích kontrol, kdy v domě žádná rekonstrukce neprobíhala.

[14] Ve vztahu k námitce, podle níž krajský soud nereagoval na důkazní návrh stěžovatele v podobě svědeckých výpovědí pracovníků správního orgánu I. stupně, je třeba připomenout, že dle § 52 s. ř. s. soud rozhodne, které z navržených důkazů provede, přičemž může provést i jiné důkazy. Z judikatury plyne, že soud není povinen provést důkazy navržené účastníky řízení. Pokud soud rozhodne, že navržený důkaz neprovede, musí v rozhodnutí vyložit důvody, které jej k tomu vedly (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 4. 2005, čj. 5 Afs 147/2004-89, č. 618/2005 Sb. NSS). Takzvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem přes návrh účastníků rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle zásady volného hodnocení důkazů přes návrh účastníků vůbec nezabýval, téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost [čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; k tomu srov. nález sp. zn. III. ÚS 61/94 ze dne 16. 2. 1995 či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 10. 2009, čj. 1 Afs 76/2009-56, body 31 a 32, nebo rozsudek ze dne 1. 4. 2008, čj. 9 Azs 15/2008-108]. Jde tedy o procesní situace, v nichž bylo účastníky řízení navrženo provedení konkrétního důkazu, přičemž takový návrh byl soudem bez věcně adekvátního odůvodnění zamítnut, eventuálně zcela opomenut. To znamená, že ve vlastních rozhodovacích důvodech o zamítnutí návrhu na provedení důkazu nebyla zmínka buď vůbec žádná, či toliko okrajová a obecná, neodpovídající povaze a závažnosti věci [srov. např. nález sp. zn. I. ÚS 2343/08 ze dne 25. 3. 2009].

[15] Nejvyšší správní soud z předloženého spisu krajského soudu a v něm založeného protokolu o jednání ze dne 14. 8. 2019 ověřil, že stěžovatel v průběhu tohoto jednání před krajským soudem poté, co proběhlo dokazování svědeckou výpovědí manžela žalobkyně, navrhl „z procesní opatrnosti výslech kontrolorů, kteří vyhotovovali protokol“. Na tento důkazní návrh krajský soud reagoval pouze tak, že vyhlásil usnesení, kterým zamítl všechny vznesené důkazní návrhy. Bližší důvody pro tento závěr neuvedl ani při jednání, ani následně v písemném vyhotovení napadeného rozsudku, v němž pouze vysvětlil, proč nevyhověl návrhu žalobkyně na provedení důkazu svědeckou výpovědí jejího syna. Ve vztahu k tvrzením pracovníků správního orgánu I. stupně poukázal toliko na jejich „výpověď“ plynoucí ze správního spisu, učinil tak nicméně jen v rámci odůvodnění toho, že svědecká výpověď manžela žalobkyně není v rozporu se žádnou ze zjištěných skutečností. Nejvyšší správní soud si je vědom, že stěžovatel navrhl „výslech kontrolorů“ pouze „z procesní opatrnosti“, uvedené však nezbavuje soud povinnosti na takový návrh odpovídajícím způsobem reagovat. Nic ostatně nebránilo soudu ani v tom, aby vyzval stěžovatele k upřesnění, za jakým účelem daný výslech navrhuje. Z těchto důvodů proto nelze v souladu s výše citovanou judikaturou dospět k jinému závěru, než že je napadený rozsudek nepřezkoumatelný a jako takový je třeba jej zrušit.

[16] Nejvyšší správní soud v návaznosti na výše uvedené zdůrazňuje, že jeho závěr v nyní projednávané věci nelze považovat toliko za formální (či snad dokonce formalistický), resp. že by důkazní návrh stěžovatele byl *prima facie* nadbytečný či z jiného

důvodu nedůvodný. Uvedené platí zejména proto, že krajský soud se v odůvodnění napadeného rozsudku současně v úplnosti nevypořádal s obsahem písemného vyjádření zmiňovaných pracovních správního orgánu I. stupně, které je součástí správního spisu. Ty totiž mimo jiné výslovně uvedly, že dne 5. 10. 2018 v době 10:05 až 10:10 hod. (na uvedené adrese) v pravidelných intervalech opakovaně silně zvonily. Během této doby zahlédly, že v prvním patře bytového domu probíhá zasklívání balkonu. Na balkóně stáli dva muži, kteří hovořili s dalším mužem stojícím pod balkonem a při tom manipulovali se skly. Nejednalo se podle jejich vyjádření o rozsáhlou rekonstrukci a v době kontroly nebylo slyšet žádné vrtání či jiný výrazný hluk (vrtání vrtačkou, bouchání či jiný rámus tvrzený žalobkyní). Z tohoto vyjádření tak vyplývají zcela konkrétní tvrzení, které svědčí o povaze a průběhu rekonstrukce právě v době kontroly. S těmito skutečnostmi však krajský soud tvrzení žalobkyně ani svědecká tvrzení jejího manžela nijak nekonfrontoval a vyšel bez dalšího pouze z toho, že v domě téhož dne probíhala rekonstrukce. V tomto ohledu nelze považovat za dostatečný ani závěr krajského soudu, který uzavřel, že k přítomnosti žalobkyně v daném místě uvedené pracovnice „*nevypověděly nic (a zřejmě ani nemohly, když v bytě žalobkyně nebyly)*“. Za daných okolností podle kasačního soudu tedy bez odpovídajícího odůvodnění (případně dalšího dokazování) nemůže obstát kategorický závěr krajského soudu, podle něhož žalobkyně v době kontroly byla přítomna v určeném místě pobytu. K tomu považuje kasační soud za vhodné poznamenat, že pokud krajský soud v rámci přezkumu žalobou napadeného rozhodnutí dospěje k závěru o nedostatečích zjištěného skutkového stavu, které jsou ze své povahy odstranitelné v řízení před soudem, je jistě žádoucí a vhodné, pokud se pokusí takové nedostatky sám odstranit. Tím spíše však v takovém případě musí soud dbát o to, aby jeho zjištění, jimiž doplňuje skutkový stav plynoucí ze správního řízení, byla se závěry správních orgánů dostatečně konfrontována, resp. aby v rámci procesu dalšího dokazování dostál všem svým povinnostem.

[17] Lze uzavřít, daná kasační námitka uplatněná stěžovatelem je důvodná, neboť napadený rozsudek krajského soudu je nepřezkoumatelný [§ 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], přičemž zjištěnou nepřezkoumatelnost nelze v kasačním řízení jakkoliv překlenout. Tento závěr současně znamená, že se kasační soud nemohl zabývat otázkou dostatečnosti zjištění skutkového stavu či snad dokonce posouzením věci samé. V návaznosti na výše uvedené je třeba zdůraznit, že pokud krajský soud v dalším řízení setrvá na svém závěru o zamítnutí důkazních návrhů stěžovatele, bude na něm, aby tento závěr odpovídajícím způsobem odůvodnil. I v takovém případě nicméně současně bude nutné, aby přezkoumatelně vysvětlil, jakým způsobem hodnotí svá zjištění plynoucí z provedení dokazování (zejm. výpověď manžela žalobkyně) ve vztahu k podkladům založeným ve správním spise, zejm. citovanému písemnému vyjádření pracovních správního orgánu I. stupně ohledně konkrétního průběhu rekonstrukce v době kontroly, resp. záznamu o kontrole. Případně se samozřejmě krajský soud při posouzení uplatněných žalobních námitek může zabývat i dalšími okolnostmi věci, které se zde nabízí (např. zmiňované možnosti pracovních správního orgánu I. stupně vstoupit do bytového domu za spoluúčasti dalších obyvatel domu a zvonit přímo u bytu či kontaktovat žalobkyni telefonicky, tvrzený zdravotní stav žalobkyně omezující ji fakticky v možnosti opuštění bytu apod.).

IV. Závěr a náklady řízení

[18] Nejvyšší správní soud tedy s ohledem na shora uvedené důvody napadený rozsudek krajského soudu dle § 110 odst. 1 s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. V něm bude

pokračování

krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto zrušujícím rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.). V dalším řízení pak krajský soud rozhodne i o nákladech řízení této kasační stížnosti (§110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně 18. února 2021

Milan Podhrázký
předseda senátu