



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců JUDr. Tomáše Herce a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobkyně: **Z. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 3. 2023, č. j. MPSV 2023/17693-421/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 22. 8. 2024, č. j. 20 Ad 11/2023-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žádný z účastníků řízení **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Věc se týká rozhodování o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 31 písm. c) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, nedostaví-li se uchazeč o zaměstnání na krajskou pobočku Úřadu práce České republiky (dále jen „úřad práce“) ve stanoveném termínu bez vážného důvodu ve smyslu § 5 písm. c) zákona o zaměstnanosti. Tím může být i určitý důvod hodný zvláštní zřetele. Jde o to, zda koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, brání tomu, aby uchazeč o zaměstnání teprve v odvolání proti rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání namítal nepřihlédnutí úřadu práce k jím tvrzené telefonické omluvě, kterou měl učinit bezprostředně po nedostavení se na krajskou pobočku úřadu práce ve stanoveném termínu, o níž však ve správním spisu není žádný záznam.

[2] Žalobkyně se měla dne 11. 10. 2022 v 8:00 hodin dostavit na úřad práce – pobočku pro hlavní město Prahu (dále jen „krajská pobočka“). Neučinila tak, ačkoli se stanoveným termínem byla seznámena při předchozí návštěvě úřadu práce dne 9. 8. 2022, což stvrdila svým podpisem na kontaktním listu uchazeče o zaměstnání. Úřad práce zahájil z moci úřední řízení o vyřazení žalobkyně z evidence uchazečů o zaměstnání. Oznámení o zahájení správního řízení z moci úřední ze dne 21. 10. 2022, č. j. ABI-37701/2022-08/09, jí bylo doručeno dne 2. 11. 2022. Úřad práce ji poučil o možnosti vyjádřit se k podkladům rozhodnutí do 5 dnů od doručení tohoto oznámení, jakož i o tom, že po uplynutí této lhůty bude ve věci rozhodnuto. Rovněž ji upozornil na koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Rozhodnutím ze dne 10. 11. 2022, č. j. ABI-4593/2022-08/09, úřad práce podle § 30 odst. 2 písm. f) a odst. 3 a § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti vyřadil žalobkyni z evidence uchazečů o zaměstnání ode dne 11. 10. 2022, neboť svým jednáním bez vážného důvodu mařila součinnost s krajskou pobočkou úřadu práce.

[3] Proti rozhodnutí úřadu práce podala žalobkyně odvolání. Uvedla v něm, že si do diáře špatně poznamenala jako čas schůzky 13:00 hodin. Stalo se jí to poprvé a ještě v ten den se snažila omluvit a domluvit si jiný termín, na úřad práce se ale nedovolala. Teprve následujícího dne, tedy 12. 10. 2022, žalobkyně telefonicky mluvila s příslušnou referentkou, která jí sdělila, že omyl není zákonným důvodem pro zmeškání schůzky. Protože v tom nic jiného nebylo, žalobkyně neměla co doplňovat. Vyjádřila lítost nad svým omylem, nedomnívá se však, že by mařila součinnost s úřadem práce.

[4] Žalovaný (dále jen „stěžovatel“) v záhlaví označeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobkyně a rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Shrnul, že žalobkyně byla v oznámení poučena o svých procesních právech a možnosti se k věci vyjádřit, kterou nevyužila. Vzhledem ke koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu stěžovatel nemohl přihlídnout k námitce mylného zápisu termínu schůzky do diáře a následného telefonického kontaktování úřadu práce. Žalobkyně tyto skutečnosti dříve nenamítala, ačkoli jí v tom nic nebránilo. Nadto je tato námitka spíše účelová. Žalobkyně si měla být vědoma, že ve stanoveném termínu (v úterý) jsou úřední hodiny úřadu práce celorepublikově stanoveny od 8:00 hodin do 11:00 hodin. Žalobkyně tím nepřímou přiznává, že na termín zapoměla. Pokud by se navíc tvrzený telefonický hovor uskutečnil, byl by o něm učiněn záznam do správního spisu. V něm se ale žádný takovýto záznam nenachází. Stěžovatel ve shodě s úřadem práce dospěl k závěru, že žalobkyně mařila součinnost s úřadem práce a naplnila tak důvod vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

[5] Rozhodnutí stěžovatele napadla žalobkyně žalobou, v níž namítala, že vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání je nepřiměřené. Po celou dobu, po kterou v ní byla vedena, se dopustila pouze jednoho omylu, kdy si do diáře napsala jiný čas konání schůzky. Úřad práce pochybil, jestliže do správního spisu neučinil záznam o telefonickém hovoru.

[6] Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) napadeným rozsudkem rozhodnutí stěžovatele zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Z judikatury Nejvyššího správního soudu (dále též „NSS“) vyplývá, že při rozhodování o vyřazení osoby z evidence musí být nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení povinnosti a sankcí. Rovněž třeba přihlížet ke

pokračování

konkrétním okolnostem případu a zohlednit, zda byla povinnost porušena úmyslně, z lhostejnosti či v důsledku omluvitelného omylu. Není proto správný závěr stěžovatele, že míra zavinění se při rozhodování o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání nezkoumá. Případné opomenutí nebo omyl uchazeče o zaměstnání, pro který se nedostaví ve stanoveném termínu na úřad práce, může být v kontextu dalších relevantních okolností vážným důvodem ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti. Tak by tomu mohlo být i u žalobkyně, pokud by skutečně včas omluvila svou nepřítomnost prostým omylem a své pochybení by se snažila napravit s tím, že do té doby si své povinnosti řádně plnila a její jednání nenasvědčovalo účelovému vyhýbání se povinností.

[7] V posuzované věci nebylo namístě, aby stěžovatel bez dalšího postupoval podle § 82 odst. 4 správního řádu a nepřihlížel k námitce žalobkyně v důsledku koncentrace řízení. Městský soud v této souvislosti odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 11. 2021, č. j. 5 Ads 296/2020-30. Stěžovatel měl na základě odvolací námitky žalobkyně ověřit, zda úřad práce neopomněl vzít v potaz rozhodné okolnosti věci, či zda neměl alespoň povědomost o rozhodných skutečnostech. Především měl zjišťovat, zda se telefonický kontakt skutečně uskutečnil, případně co bylo jeho obsahem. Pakliže stěžovatel neměl tvrzení žalobkyně za prokázané, měl učinit potřebné úkony k řádnému zjištění skutkového stavu. Neměl pouze spoléhat na obsah správního spisu.

[8] Přisvědčit nemohl městský soud ani tvrzení o účelovosti námitky žalobkyně, kterou dovozoval z její znalosti úředních hodin úřadu práce. Bylo by přehnaně formalistické požadovat po ní, aby po zahájení správního řízení upozorňovala úřad práce na telefonický hovor, který s ním ohledně svého nedostavení se ve stanoveném termínu vedla. Na tom nic nemění skutečnost, že žalobkyně byla v oznámení o zahájení řízení poučena o možnosti vyjádřit se do pěti dnů k podkladům rozhodnutí. Bylo na úřadu práce, aby zjistil skutkový stav bez důvodných pochybností a aby i bez připomenutí žalobkyně případně přihlédl k obsahu telefonického hovoru, o kterém měl vědět a ze kterého mají vyplývat okolnosti rozhodné pro posouzení věci.

II. Kasační stížnost žalovaného

[9] Stěžovatel podal proti rozsudku městského soudu kasační stížnost z důvodů, které podřazuje pod § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Rozsudek městského soudu navrhl zrušit a věc vrátit tomuto soudu k dalšímu řízení.

[10] Právní závěry městského soudu (vyjádřené v bodech 37 a 40 až 42 napadeného rozsudku) jsou podle stěžovatele nesprávné, zcela opomíjející individuální odpovědnost každého účastníka správního řízení za své jednání ve správním řízení a požadující po správních orgánech nesplnitelné. Za situace, kdy uchazeč o zaměstnání ve stanoveném termínu úřad práce nijak nekontaktuje a následně nereaguje na zahájené správní řízení, jsou zákonné podmínky pro vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání naplněny. Jinak by tomu bylo pouze v případě, že by v odvolacím řízení vyšly najevo důvody, které mu

v uplatnění jeho práva ve správním řízení bránily (např. důvody zdravotní). Žádné takové důvody ale u žalobkyně zjištěny nebyly.

[11] Stěžovatel mohl mít jen obtížně povědomí o námitce žalobkyně, že telefonicky kontaktovala úřad práce. Tuto skutečnost totiž úřadu práce nesdělila a správní spis o ní neobsahuje žádný záznam. Neexistovala žádná indicie, pro kterou by měl úřad práce šetřit tuto skutečnost z úřední povinnosti. Zůstala-li žalobkyně zcela pasivní, bylo namíste postupovat v souladu s koncentrací řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Výklad tohoto ustanovení předestřený městským soudem by prakticky vyloučil jeho použití, neboť pochybnost o skutkovém stavu by bylo možné založit i námitkou uplatněnou až v odvolacím řízení.

[12] Městskému soudu stěžovatel vytýká, že si bez zjevného důvodu vybírá, která tvrzení jsou či nejsou pravdivá. Zatímco pouze ze správního spisu dovodil, že žalobkyně řádně plnila své povinnosti ve vztahu k úřadu práce nebo že svou neúčast na stanoveném termínu omluvila oprávněné úřední osobě, bezdůvodně odmítl tvrzení stěžovatele, že o telefonických omluvách uchazečů o zaměstnání ze zmeškaného termínu je vždy proveden záznam. Městský soud přehlédl, že jde o standardní praxi, která souvisí s povinností uchazeče o zaměstnání podle § 27 odst. 2 zákona o zaměstnanosti oznámit do 8 dnů důvody nedostavení se ve stanoveném termínu na úřad práce. Není-li takovýto záznam, úřad práce vychází z toho, že se žádný hovor neuskutečnil. Je třeba odmítnout absurdní tvrzení městského soudu, podle něhož by bylo přepjatě formalistické požadovat po žalobkyni, aby úřad práce upozornila na telefonický hovor. Městský soud klade na úřad práce nepochopitelný požadavek, aby jednal s určitou mírou představitosti, co by se bývalo mohlo v řízení stát, a takové představy prověřoval. Vzhledem k tomu, že nejsou zřejmé podklady vedoucí městský soud k závěru o pravdivosti některých tvrzení žalobkyně, je napadený rozsudek nepřekoumatelný pro nedostatek důvodů.

[13] Námitka žalobkyně byla navíc účelová. Zapsala-li si podle svých slov, že se má na úřad práce dostavit ve 13:00 hodin, měla tak také učinit. Logicky by pak namítala již v době oznámení o zahájení správního řízení, že byl úřad práce v danou dobu uzavřen. Žalobkyně však zjevně vůbec neměla povědomí o tom, že by se na úřad práce měla daného dne dostavit. Neměla tak důvod úřad práce jakkoli kontaktovat, protože ve spisové dokumentaci nemůže být o neexistujícím telefonickém kontaktu záznam. Prokazatelně reagovala až na vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání.

[14] Žalobkyně možnost vyjádřit se ke kasační stížnosti ve stanovené lhůtě ani poté nevyužila.

III. Procesní předpoklady řízení o kasační stížnosti

[15] Nejvyšší správní soud shledal, že kasační stížnost je přípustná, byla podána osobou k tomu oprávněnou, včas a z důvodů, které zákon připouští, a za stěžovatele jedná pověřená osoba s vysokoškolským právnickým vzděláním, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

pokračování

[16] Kasační stížnost ve věci, ve které v řízení před krajským (městským) soudem rozhodoval specializovaný samosoudce a která „svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele“, je podle § 104a zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), nepřijatelná. Specializovaný samosoudce je podle § 31 odst. 2 s. ř. s. oprávněn rozhodovat také ve věcech uchazečů o zaměstnání, jak tomu bylo v posuzované věci.

[17] Podstatný přesah vlastních zájmů stěžovatele ve smyslu § 104a s. ř. s. je dán pouze za situace, že (1) kasační stížnost se týká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či plně řešeny v judikatuře Nejvyššího správního soudu, (2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou judikaturou řešeny rozdílně, (3) kasační stížnost vyžaduje učinit odklon od ustálené judikatury, nebo (4) bylo-li v napadeném rozhodnutí krajského (městského) soudu shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně právního postavení stěžovatele (srov. rozsudek NSS ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS). Tato v minulosti vymezená kritéria se uplatní i za platné zákonné úpravy, která rozšířila okruh případů, kdy Nejvyšší správní soud posuzuje přijatelnost kasační stížnosti (např. usnesení NSS ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS, bod 11).

[18] Zásadní pochybení krajského (městského) soudu při výkladu hmotného nebo procesního práva nebo nerespektování ustálené a jasné judikatury může odůvodňovat i přijatelnost kasační stížnosti správního orgánu. Není rozhodné, že by takovéto pochybení nezasahovalo do hmotněprávního postavení stěžovatele. Opačný přístup by neodpovídal zájmu na zajištění zákonného, spravedlivého a předvídatelného rozhodování soudů (srov. rozsudek NSS ze dne 31. 1. 2007, č. j. 2 Azs 21/2006-59, č. 1143/2007 Sb. NSS.).

[19] Přijatelnost kasační stížnosti stěžovatele zakládá právní otázka, zda koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu brání tomu, aby uchazeč o zaměstnání teprve v odvolání proti rozhodnutí o jeho vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání tvrdil, že úřad práce při svém rozhodování přehlédl některou ze skutečností, o které měl mít povědomí již z vlastní činnosti a která mohla jeho vyřazení zvrátit. Tato právní otázka nebyla v dosavadní judikatuře Nejvyššího správního soudu řešena. Uplatní se však u ní východiska právního názoru o nepoužitelnosti koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu v řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, má-li úřad práce povědomí o rozhodných skutečnostech, které mohou vyřazení zvrátit (rozsudek NSS č. j. 5 Ads 296/2020-30).

IV. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[20] Nejvyšší správní soud přistoupil k věcnému přezkumu rozsudku městského soudu, a to v mezích rozsahu kasační stížnosti a v ní uplatněných důvodů, jakož i případných vad řízení, ke kterým přihlíží z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

[21] Kasační stížnost není důvodná.

[22] Předně je třeba uvést, že napadený rozsudek není nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, jak stěžovatel namítá. Důvody rozsudku jsou z jeho odůvodnění seznatelné v míře dostatečné k tomu, aby mohl být přezkoumán v tomto řízení.

[23] Podstatou kasační stížnosti je nesouhlas stěžovatele s posouzením právní otázky, zda mu koncentrace řízení podle § 82 odst. 1 správního řádu bránila přihlédnout k tvrzení žalobkyně o telefonickém hovoru s příslušnou referentkou úřadu práce za účelem omluvy a získání nového termínu. Nejvyšší správní soud se v této souvislosti zabýval tím, z jakého důvodu má tato okolnost význam pro rozhodování o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, načež posoudil, zda městský soud nepochybil, jestliže stěžovateli vytkl nedostatečně zjištěný skutkový stav.

IV.a Obecně k vážnému důvodu nedostavení se na krajskou pobočku úřadu práce

[24] 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“. O maření součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce jde podle § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti také za situace, kdy se uchazeč o zaměstnání „nedostaví na krajskou pobočku Úřadu práce ve stanoveném termínu bez vážných důvodů“. Možnost zohlednit „vážné důvody“ zahrnuje široké spektrum okolností. Ustanovení § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti pod tento pojem podřazuje „důvody spočívající v jiných vážných osobních důvodech, například etických, mravních či náboženských, nebo důvodech hodných zvláštního zřetele“.

[25] Nejvyšší správní soud se v minulosti vyjádřil k účelu evidence uchazečů o zaměstnání, jakož i k tomu, že ze zařazení do ní vyplývají účastníkům nejen práva, ale také povinnosti. Konkrétně uvedl, že „[j]e 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“ (rozsudek NSS ze dne 9. 7. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19).

[26] S vedením evidence uchazečů o zaměstnání souvisí vymezení důvodů, za nichž lze rozhodnout, že se z ní některý z uchazečů vyřazuje. Je třeba zmínit, že „[h]lavní náplní činnosti Úřadu práce je snaha zprostředkovat uchazeči o zaměstnání vhodné zaměstnání, a nikoliv vyřazování uchazečů o zaměstnání z evidence. Úřad práce je vždy před vydáním rozhodnutí o vyřazení z evidence o zaměstnání povinen založit své rozhodnutí na podkladě úplného zjištění skutkového stavu, který nevybuzuje pochybnosti, neboť jen takto zjištěný skutkový stav může být základem pro rozhodnutí, u kterého je přijaté řešení v souladu s veřejným zájmem a odpovídá okolnostem případu“ (rozsudek NSS ze dne 30. 6. 2014, č. j. 4 Ads 124/2013-82, bod 21).

pokračování

[27] Při výkonu této působnosti by „[s]právní orgány [...] měly mít k problémům 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 vše pochybnost splněny podmínky, jež zákon o zaměstnanosti [...] stanoví.“ Jde totiž o „[v]elký zásah do sociální sféry takto vyřazeného uchazeče“, jemuž úřad práce již nadále nezprostředkovává pomoc při hledání zaměstnání, a vyřazený uchazeč se nemůže účastnit rekvalifikace organizované úřadem práce, nemůže mu být vyplacena podpora v nezaměstnanosti ani případná podpora v rekvalifikaci (rozsudek NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008-58).

[28] Vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání je „[k]rajním opatřením a nikoli běžným nástrojem řešení agendy úřadu práce“. Ustanovení § 30 odst. 2 písm. c) zákona o zaměstnanosti „[v]ýslovně podmiňuje vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání neexistencí vážných důvodů pro nesplnění povinnosti. Právě v rámci posuzování existence vážných důvodů je nutno přihlídnout k tomu, zda bylo nesplnění povinnosti například důsledkem lhostejnosti či naopak omluvitelného omylu. Také s ohledem na dalekosáhlé důsledky vyřazení z evidence [...], musí úřad práce hledat proporcionalitu mezi těmito důsledky a závažností porušení povinnosti ze strany uchazeče o zaměstnání (respektive důvody, pro které povinnost porušil). Posuzování této proporcionality se musí promítnout do interpretace pojmu ‚vážný důvod‘ a následně také do aplikace zákonných ustanovení na konkrétní případ“ (rozsudek NSS ze dne 3. 12. 2015, č. j. 7 Ads 268/2015-30). Nepochybně platí, že „[ú]myslem zákonodárce při zakotvení možnosti vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání [...] bezesporu nebylo ‚trestat‘ uchazeče za každé bagatelní pochybení, ale zajistit, aby výhod spojených s vedením v seznamu uchazečů o zaměstnání nemohly požívat osoby, které své postavení zneužívají a znemožňují úřadu práce vykonávat jeho činnost“ (rozsudek NSS ze dne 11. 5. 2021, č. j. 1 Ads 52/2021-31, bod 27).

[29] Vymezení pojmu „vážné důvody“ podle § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti zahrnuje neurčité pojmy „jiné vážné osobní důvody“ a „důvody hodné zvláštního zřetele“, v důsledku čehož jde o výčet toliko demonstrativní (např. rozsudek NSS ze dne 16. 7. 2008, č. j. 3 Ads 112/2007-45, nebo již zmíněný rozsudek NSS č. j. 4 Ads 20/2008-58). Právě tyto části tohoto ustanovení „[v]ytváří správnímu orgánu právní prostor pro to, aby zvážil všechny okolnosti případu a aby rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání odpovídalo míře porušení povinností ze strany uchazeče (nejedná se zde o správní uvážení [...], ale o výklad neurčitého pojmu)“ (rozsudek NSS ze dne 4. 4. 2019, č. j. 3 Ads 349/2017-28, bod 21). Pojem „důvody hodné zvláštního zřetele“ je třeba vykládat „[e]xtenzivně, a to tak, aby byla nastolena rovnováha mezi mírou závažnosti porušení právní povinnosti ze strany uchazeče a opatřením, které ho za to stíhá“ (rozsudek NSS ze dne 27. 5. 2021, č. j. 1 Ads 62/2021-43, č. 4212/2021 Sb. NSS, bod 31). Vážný důvod ve smyslu § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti může spočívat i v tom, že porušení povinnosti uchazečem o zaměstnání nedosahuje intenzity maření součinnosti s krajskou pobočkou úřadu práce (srov. již zmíněné rozsudky NSS č. j. 1 Ads 52/2021-31, bod 25, č. j. 1 Ads 62/2021-43, bod 31, nebo rozsudek NSS ze dne 25. 10. 2022, č. j. 2 Ads 64/2022-52, bod 22).

[30] Pouhá okolnost, že uchazeč zapomene na stanovený termín schůzky na krajské pobočce úřadu práce nebo si jej mylně poznačí, není sama o sobě vážným důvodem podle § 5 písm. c) bod 7 zákona o zaměstnanosti, může jím být ale v kontextu dalších okolností, které je třeba při posuzování přiměřenosti rozhodnutí o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání zohlednit, tedy „[p]ři zasazení do celistvého pohledu na situaci uchazeče“ (např. rozsudek NSS ze dne 30. 3. 2009, 4 Ads 161/2008-101, nebo usnesení NSS ze dne 14. 6. 2023, č. j. 3 Ads 10/2022-29, bod 18). Takovéto okolnosti mohou spočívat např. v tom, že jde o ojedinělé pochybení mající povahu lidsky zcela pochopitelného omylu, jestliže jinak uchazeč plní své povinnosti, případně sám i mimo součinnost s krajskou pobočkou úřadu práce aktivně usiluje o získání zaměstnání (např. rozsudek NSS č. j. 1 Ads 52/2021-31, bod 26, nebo usnesení NSS ze dne 17. 5. 2023, č. j. 9 Ads 216/2022-35, bod 15). Přihlédnout je třeba také k tomu, zda se uchazeč aktivně snažil svoje pochybení napravit, že za poměrně dlouhou dobu vedení v evidenci plnil své povinnosti a jeho pochybení nenese žádné znaky účelového vyhýbání se stanoveným povinnostem (srov. rozsudky NSS č. j. 3 Ads 349/2017-28, bod 25, nebo č. j. 1 Ads 62/2021-43, bod 30). I když tvrzené zapomenutí nebo mylné poznačení si termínu schůzky z povahy věci nelze dost dobře doložit (srov. rozsudek NSS č. j. 1 Ads 52/2021-31, bod 25), tento závěr neplatí pro ostatní uvedené okolnosti, které teprve umožňují učinit závěr o tom, zda na straně uchazeče byl nebo nebyl dán vážný důvod (srov. usnesení NSS ze dne 28. 3. 2024, č. j. 9 Ads 12/2024-29, bod 23).

IV.b Koncentrace řízení v řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání

[31] Přestože byla žalobkyně úřadem práce upozorněna na možnost vyjádřit se k podkladům rozhodnutí podle § 36 odst. 3 správního řádu, této možnosti nevyužila. Teprve v odvolání proti rozhodnutí úřadu práce zpochybnila skutkový závěr, že na nedostavení se ke schůzce nijak nereagovala. Tvrdila, že dne 12. 10. 2022, tedy den po stanoveném termínu, telefonicky zkontaktovala úřad práce za účelem omluvy. To, zda se telefonický hovor uskutečnil, je předmětem sporu, ve správním spisu o něm však není žádná zmínka.

[32] Z výše uvedeného výkladu vyplývá, že skutkový závěr o tom, zda se uvedený hovor uskutečnil, by mohl vypovídat o snaze žalobkyně situaci aktivně řešit. Nelze proto vyloučit, že s ohledem na další okolnosti věci mohl existovat důvod hodný zvláštního zřetele, který by jako vážný důvod podle § 5 písm. c) bodu 7 zákona o zaměstnanosti odůvodňoval, že nejsou splněny podmínky pro vyřazení žalobkyně z evidence uchazečů o zaměstnání podle § 30 odst. 2 písm. f) ve spojení s § 31 písm. c) zákona o zaměstnanosti.

[33] Stěžovatel se námitkou uskutečnění tohoto telefonického hovoru, kterou žalobkyně uplatnila v odvolání, věcně nezabýval s poukazem na koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. Městský soud se s tímto posouzením ale neztotožnil. Vytkl stěžovateli, že „náležitě neposoudil to, zda se správní orgán prvního stupně řádně zabýval chováním žalobkyně po jejím nedostavení se na úřad práce ve stanovený termín“ (bod 43 napadeného rozsudku), a uložil mu povinnost zjistit, zda se telefonický hovor mezi žalobkyní a příslušnou referentkou úřadu práce uskutečnil a co bylo jeho obsahem. Učinil tak za situace, kdy ze

pokračování

správního spisu v tomto ohledu nevyplývaly žádné indicie. Nejvyšší správní soud se proto zabýval právní otázkou, zda se koncentrace řízení měla ve vztahu k tvrzení žalobkyně o uvedeném telefonickém hovoru uplatnit.

[34] Podle § 82 odst. 4 správního řádu „[k] novým skutečností 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.“ Koncentrace řízení stanovená tímto ustanovením vyjadřuje zájem na tom, aby účastníci řízení uplatňovali svá tvrzení a důkazní návrhy před správním orgánem prvního stupně. V odvolacím řízení by tak měli činit jen zcela výjimečně. Je tomu tak z toho důvodu, že i když účastníci řízení mají podle § 36 odst. 1 správního řádu právo navrhopvat důkazy a činit jiné návrhy po celou dobu řízení, časově neomezená možnost uplatňování tohoto práva může vést ke kolizi s jejich právem na projednání věci bez zbytečných průtahů, které je vyjádřeno v § 6 odst. 1 správního řádu (srov. rozsudek NSS ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011-48, č. 2412/2011 Sb. NSS).

[35] Řešení uvedené kolize koncentrací řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu je plně namístě v řízení o žádosti. Ten, kdo žádost podal, musí ve svém vlastním zájmu řádně a včas nejen zjistit, ale také zajistit vše potřebné, co pro vyhovění žádosti účastníka předepisuje zákonná úprava. Jinak je tomu ale v případech, kdy správní orgán zahájil řízení z moci úřední. Odmítnutí dodatečně navržených důkazů či popření nových skutečností jen z důvodu, že je účastník řízení uplatňuje teprve v odvolání, by znamenalo, že správní orgán by nemusel dostát své povinnosti podle § 3 správního řádu zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti. Koncentrace řízení se proto neuplatní vždy. Při výkladu a použití § 82 odst. 4 správního řádu nelze odhlédnout od jiných ustanovení správního řádu nebo zvláštních zákonů, včetně základních zásad správního řízení (srov. rozsudek NSS č. j. 5 As 7/2011-48). Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dovedl na základě jiných zákonných ustanovení několik výjimek z koncentrace řízení. Zmínit lze především dvě z nich, které významně zužují okruh správních řízení, v nichž se uvedené ustanovení použije.

[36] První výjimku konstatoval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 22. 1. 2009, č. j. 1 As 96/2008-115, ve vztahu k řízení o přestupcích ještě za účinnosti zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, účinného do 30. 6. 2017. Ustanovení § 73 odst. 2 tohoto zákona obviněnému z přestupku stanovilo právo vyjádřit se ke všem skutečnostem, které se mu kladou za vinu, a k důkazům o nich, uplatňovat skutečnosti a navrhopvat důkazy na svou obhajobu, podávat návrhy a důkazní prostředky. Při výkladu tohoto ustanovení bylo nezbytné zohlednit, že u obvinění z přestupku jde o „trestní obvinění“ ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a práva obviněného z přestupku vykládat tak, že musí být obdobná těm, jakých požívá obviněný z trestného činu. Ode dne 1. 7. 2017, kdy nabyl účinnosti zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, je oprávnění obviněného uvádět nové skutečnosti nebo důkazy v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení výslovně stanoveno v § 97 odst. 1 tohoto zákona.

[37] Druhou výjimku shledal Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku č. j. 5 As 7/2011-48 ve vztahu k řízením zahájeným z moci úřední, v nichž je rozhodováno o uložení povinnosti. V těchto případech se jako zvláštní úprava uplatní § 50 odst. 3 věta druhá správního řádu, která stanoví, že „[v] řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, je správní orgán povinen i bez návrhu zjistit všechny rozhodné okolnosti svědčící ve prospěch i v neprospěch toho, komu má být povinnost uložena“. Správní orgán se této povinnosti nemůže zbavit s odkazem na procesní pasivitu účastníka řízení. Ustanovení § 82 odst. 4 správního řádu na řízení, v němž má být z moci úřední uložena povinnost, vůbec nedopadá.

[38] Je-li o řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, Nejvyšší správní soud v minulosti kategoricky nevyločil, že se v něm použije koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu. V rozsudku č. j. 5 Ads 296/2020-30 shledal nemožnost jejího použití za určitých specifických okolností, v nichž úřad práce nesplnil své povinnosti podle § 2 a 3 správního řádu. Tak je tomu za situace, kdy nevyzval vyřazeného uchazeče o zaměstnání k doplnění rozhodujících skutečností, ačkoli měl indicie o okolnostech, na jejichž základě lze od vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání upustit (srov. rozsudky NSS ze dne 9. 6. 2014, č. j. 5 Ads 42/2014-19, a ze dne 16. 10. 2020, č. j. 8 Ads 136/2019-38, bod 24). Poukázat je třeba i na povinnost správního orgánu chránit práva a zájmy občanů a poskytovat jim pomoc a poučení, aby pro neznalost právních předpisů neutrpěli v řízení újmu (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04). Uplatní se právní názor, že „pokud má v řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání správní orgán povědomí o rozhodných skutečnostech, které mohou vyřazení zvrátit, ale nemá je za prokázané, má v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů učinit potřebné úkony k řádnému zjištění skutkového stavu a případně vyzvat účastníka řízení k doložení tvrzených skutečností [...]; jinak ke koncentraci řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu dojít nemůže“ (rozsudek NSS č. j. 5 Ads 296/2020-30, bod 21; obdobně též rozsudek NSS č. j. 7 Ads 268/2015-30).

[39] Přestože Nejvyšší správní soud vyslovil uvedený právní názor ve vztahu k řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání, nepochybně jej lze zobecnit. Koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu se ve správním řízení zahájeném z moci úřední, v němž je rozhodováno o zániku práva, nepoužije přinejmenším ve vztahu k některým tvrzením nebo důkazním návrhům účastníka řízení uplatněným v odvolání. Tak tomu je s ohledem na § 2 a 3 správního řádu u tvrzení nebo důkazních návrhů týkajících se rozhodných skutečností, o nichž sice má správní orgán povědomí a které mohou rozhodnutí o zániku práva zvrátit, nebyly však prokázány. K tomu je třeba dodat, že tato koncentrace řízení se nepoužije ani u tvrzení či důkazních návrhů týkajících se právě existence tohoto povědomí. Ty totiž ve své podstatě směřují k tomu, zda správní orgán nepřehlédl určitou skutečnost, kterou objektivně musel znát ze své činnosti, byť by třeba o ní následkem pochybení nečinil záznam ve správním spisu. Pokud byla tato skutečnost rozhodná pro zjištění skutkového stavu, o němž neexistují důvodné pochybnosti, a správní orgán ji přesto přehlédl, porušil tím své povinnosti podle § 2 a 3 správního řádu.

[40] Povahu tvrzení o tom, že správní orgán měl povědomí o určité rozhodné skutečnosti, má i tvrzení žalobkyně o uskutečnění telefonického hovoru s příslušnou referentkou úřadu

pokračování

práce. Jeho podstatou navíc není žádná nová skutečnost. Jak již bylo uvedeno, pakliže se telefonický hovor uskutečnil, úřad práce o něm měl vědomost po celou dobu řízení o vyřazení z evidence uchazečů o zaměstnání. To, že ve správním spisu o něm chybí záznam, ještě samo o sobě nevylučuje jeho uskutečnění. Přísně vzato tak koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu na samotné uvedené tvrzení žalobkyně vlastně vůbec nedopadá. Nelze samozřejmě vyloučit, že se dané tvrzení ukáže být po provedeném dokazování nepravdivým.

[41] Bylo povinností stěžovatele vypořádat se s tvrzením žalobkyně, že úřad práce nepřihlédl k jejímu telefonickému hovoru. Své povinnosti se nemohl zprostit toliko poukazem na to, že žalobkyně toto tvrzení uplatnila až v odvolání, protože k němu podle § 82 odst. 4 správního řádu nebylo možné přihlédnout. Místo toho měl prověřit, zda se telefonický hovor uskutečnil, a své zjištění promítnout do posouzení věci a řádně odůvodnit. Tímto způsobem ale stěžovatel nepostupoval. Právnímu posouzení městského soudu, který právě z těchto důvodů shledal rozhodnutí stěžovatele nezákonným a napadeným rozsudkem je zrušil, tak nelze nic vytknout.

[42] Závěrem je namístě dodat, že Nejvyšší správní soud se ve svém posouzení nezabýval obecnou otázkou, zda koncentrace řízení podle § 82 odst. 4 správního řádu vůbec může nastat v řízeních zahájených z moci úřední, v nichž je rozhodováno o zániku práva. Její zodpovězení nebylo nezbytné. Již na základě východisek, na nichž je založen rozsudek č. j. 5 Ads 296/2020-30, lze totiž v posuzované věci učinit závěr o nepoužitelnosti tohoto ustanovení.

[43] Nejvyšší správní soud se také nevyjadřuje ke skutkové otázce, zda se žalobkyní tvrzený telefonický hovor uskutečnil. Z napadeného rozsudku takovýto závěr neplyne. Městský soud současně výslovně neodmítl ani tvrzení stěžovatele, že o telefonických omluvách uchazečů o zaměstnání ze zmeškaného termínu je vždy proveden záznam. Nelze se tudíž ztotožnit s tvrzením, že si městský soud vybíral, která tvrzení jsou pravdivá a která nikoli. Je na stěžovateli, aby v dalším řízení v souladu s § 2 a 3 správního řádu zjistil skutkový stav, o němž nebudou důvodné pochybnosti.

V. Závěr a náklady řízení

[44] Nejvyšší správní soud neshledal kasační stížnost důvodnou a nezjistil ani žádnou z vad, ke které by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1 věty poslední s. ř. s.

[45] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalobkyně měla ve věci úspěch, žádné náklady řízení, které by bylo možné přiznat, jí však nevznikly. Stěžovatel nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti, neboť v něm nebyl úspěšný.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n**ejsou opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. července 2025

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu