



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Krajský soud v Brně rozhodl samosoudcem Mgr. Filipem Skřivanem v právní věci

žalobce: **Bc. T. M.**
bytem X.

proti
žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2

v řízení o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 26. 6. 2019, č. j. MPSV-2019/71478-421/1,

takto:

- I. Rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí ze dne 26. 6. 2019, č. j. MPSV-2019/71478-421/1, se ruší a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.
- II. Žalobci se nepřiznává náhrada nákladů řízení.
- III. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení.

Odůvodnění:

I. Vymezení věci

1. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Brně (dále jen „úřad práce“) rozhodnutím ze dne 28. 2. 2019, č. j. BMA-2693/2019-E2, nepřiznal žalobci podporu v nezaměstnanosti

dle § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti (dále jen „zákon o zaměstnanosti“), neboť žalobce v rozhodném období dvou let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání nedoložil dobu důchodového pojištění získanou zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností v délce alespoň 12 měsíců. Doložil toliko zaměstnání u zaměstnavatele Meridiem o.p.s. s dobou důchodového pojištění od 1. 11. 2017 do 30. 11. 2017, od 1. 1. 2018 do 31. 1. 2018, od 1. 3. 2018 do 30. 6. 2018 a od 1. 9. 2018 do 30. 11. 2018, tedy celkem devět měsíců. Odvolání žalobce žalovaný napadeným rozhodnutím zamítl a rozhodnutí úřadu práce potvrdil.

II. Obsah žaloby

2. Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce včasnou žalobu. Uvádí, že úřadu práce doložil pracovní smlouvu se společností Meridiem o.p.s., kde byl zaměstnán od 1. 11. 2017 do 31. 1. 2019, tedy 457 dnů. Domníval se, že toto je dostačující. K doložení dalších podkladů nebyl žalobce vyzván ani dotázán. K žádosti o podporu v nezaměstnanosti žalobce nedoložil, že byl předtím od 1. 7. 2017 do 30. 9. 2017 zaměstnán v organizaci Klára pomáhá z. s., neboť předpokládal, že pokud bude třeba, vyzve jej úřad práce k předložení dalších dokladů. Úřad práce pochybil tím, že žalobce nepoučil, aby řádně doložil všechny doby důchodového pojištění a nepoučil jej ani o tom, že je potřeba získat dobu důchodového pojištění (pouze) výdělečnou činností v rozhodném období dvou let před podáním žádosti. Pokud by to úřad práce učinil, žalobce by vše doložil.
3. Žalovaný dobu zaměstnání v organizaci Klára pomáhá z. s. v odvolacím řízení odmítl zohlednit s poukazem na koncentraci řízení s tím, že žalobce měl vše doložit již úřadu práce. Žalobce však netušil, že toto bude potřeba. Úřadu práce dodal žalobce dokumenty prokazující zaměstnání od 1. 11. 2017 do 31. 1. 2019 a tudíž předpokládal, že tato doba bude dostačující. Žalobce netušil, že zaměstnavatel za něj odváděl pojistné jen v některých měsících, i když pracovní poměr trval nepřetržitě. Navíc z evidenčního listu důchodového pojištění pro rok 2018 vyplývá, že žalobce byl v roce 2018 pojištěn od 1. 1. do 31. 12. 2018.
4. Žalobce odkazuje na judikaturu, podle které správní orgány musí dbát zájmu občanů a veřejná správa je především službou veřejnosti, a proto musí mít správní orgány k problémům jednotlivců co možná největší pochopení a postupovat ve vztahu k nim vstřícně a objektivně (nález Ústavního soudu ze dne 29. 9. 2004, sp. zn. III. ÚS 188/04, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008 – 58). Úřad práce ani žalovaný vůbec nezohlednili, že žalobce se domníval, že podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti splňuje a opak se dozvěděl až z rozhodnutí úřadu práce. Navrhuje proto napadené rozhodnutí i předcházející rozhodnutí úřadu práce zrušit.

III. Vyjádření žalovaného a další podání žalobce

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě upozorňuje, že žalobce byl o podmínkách nároku na podporu v nezaměstnanosti spraven v základním poučení uchazeče o zaměstnání, jehož převzetí stvrdil svým podpisem. Správní řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti je řízením na žádost, přičemž skutečnosti rozhodné pro přiznání nároku je povinen dle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti doložit uchazeč o zaměstnání. Formulářové žádosti zcela návodným způsobem zjišťují od uchazečů podstatné relevantní informace pro posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti. Formulářová žádost obsahuje nejen dotaz na poslední zaměstnání, ale dotaz na všechna zaměstnání v rozhodném období. Žalobce ve formuláři uvedl pouze zaměstnavatele Meridiem o. p. s.

6. Námitka nedostatku poučení o podmínkách nároku není dle žalovaného důvodná. Krom prvotního poučení byl žalobce taktéž dne 28. 2. 2019 seznámen s tím, že podpora v nezaměstnanosti mu nebude poskytnuta, přičemž do doby vydání rozhodnutí dne 6. 3. 2019 nevzneshl žádné námitky, ani nedoložil další podklady. Žalovaný odkazuje na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014 – 31, podle něhož je standardizovanými formuláři poučovací povinnost správního orgánu naplněna; je-li to pak účelné, správní orgán pomáhá s vyplněním žádosti nebo vyzve k odstranění vad žádosti. Poučovací povinnost nezahrnuje povinnost správního orgánu účastníka řízení předem upozornit, že z tvrzených skutečností požadovaný nárok nevyplývá. Poučovací povinnost nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Jestliže žalobce v žádosti neuvedl veškerou výdělečnou činnost v rozhodném období, jde tato skutečnost k jeho tíži.
7. V řízení o žádosti se uplatní koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“), která neumožňuje v odvolacím řízení uplatňovat takové skutečnosti a důkazy, které mohl účastník uplatnit dříve (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 4. 2011, č. j. 5 As 7/2011 – 48). Od žalobce se přitom nevyžadovaly žádné právní úvahy, nýbrž v souladu s poučením uvedení veškerých relevantních skutečností. Pokud žalobce něčemu nerozuměl, mohl vznést dotaz na příslušném pracovišti úřadu práce. Žalobcem odkazovaná judikatura je nepřipadná, neboť se týká řízení zahajovaných z moci úřední, nikoliv řízení o žádosti. Žalovaný proto navrhuje žalobu zamítnout.
8. Žalobce poté doložil zprávu o šetření veřejného ochránce práv v nyní posuzované věci, v níž veřejný ochránce práv vytýká žalovanému a úřadu práce pochybení při posuzování žádosti žalobce o přiznání podpory v nezaměstnanosti. Jedná se o právní hodnocení, soud proto nepovažoval za nutné provádět tímto vyjádřením důkaz, nicméně vnímá je jako doplnění argumentace ke včas uplatněným žalobním bodům.

IV. Posouzení věci krajským soudem

9. Žaloba byla podána včas (§ 72 odst. 1 s. ř. s.), osobou k tomu oprávněnou (§ 65 odst. 1 s. ř. s.). Žaloba je přípustná (zejména § 65, § 68 a § 70 s. ř. s.).
10. Žaloba je **důvodná**.
11. Podle § 39 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti *nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který získal v rozhodném období (§ 41) zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění podle zvláštního právního předpisu v délce alespoň 12 měsíců (dále jen „předchozí zaměstnání“); překrývají-li se doby důchodového pojištění, započítávají se jen jednou.*
12. Podle § 41 odst. 1 zákona o zaměstnanosti *rozhodným obdobím pro posuzování nároků na podporu v nezaměstnanosti a podporu při rekvalifikaci jsou poslední 2 roky před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání.*
13. Podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti *skutečností rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti je uchazeč o zaměstnání povinen doložit krajské pobočce Úřadu práce, a to například evidenčním listem důchodového pojištění, potvrzením o zaměstnání, potvrzením o výši průměrného výdělku, dokladem o výkonu jiné výdělečné činnosti.*
14. Podle § 82 odst. 4 správního řádu *k novým skutečnostem a k návrhům na provedení nových důkazů, uvedeným v odvolání nebo v průběhu odvolacího řízení, se přihlédne jen tehdy, jde-li o*

takové skutečnosti nebo důkazy, které účastník nemohl uplatnit dříve. Namítá-li účastník, že mu nebylo umožněno učinit v řízení v prvním stupni určitý úkon, musí být tento úkon učiněn spolu s odvoláním.

15. Podle § 4 odst. 2 správního řádu *správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejích právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.*
16. Krajský soud neshledal důvodnou námitku pochybení správních orgánů, spočívající v tvrzeném nedostatku poučení. Poučovací povinnost správního orgánu dle § 4 odst. 2 se vztahuje pouze na procesní práva a povinnosti, tedy práva a povinnosti plynoucí z právních předpisů upravujících řízení před správními orgány (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2019, č. j. 1 Azs 323/2019 – 30). Poučovací povinnost se z toho důvodu nevztahuje na poučování o otázkách hmotného práva, tedy zda a jak mají účastníci řízení hájit v řízení svá práva a jaké hmotněprávní důsledky pro ně plynou z toho, že tak neučiní.
17. Jak vyplývá z citované právní úpravy, skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti – tedy získání alespoň 12 měsíců doby pojištění zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností v rozhodném období – je povinen tvrdit a doložit žadatel o podporu v nezaměstnanosti. Jak upozorňuje žalovaný, o této skutečnosti byl žalobce poučen již ve formulářové žádosti o podporu v nezaměstnanosti ze dne 13. 2. 2019. Formulářová žádost zároveň obsahuje kolonku pro poslední ukončené zaměstnání v rozhodném období 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání a kolonku pro další ukončená nebo neukončená zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti ve stejném rozhodném období. Z formuláře žádosti je proto dle krajského soudu zřejmé, jaké skutečnosti a za jaké rozhodné období je třeba v žádosti tvrdit a doložit. Poučení o dalších procesních právech a povinnostech se žalobci dostalo téhož dne v rámci základního poučení účastníka správního řízení. Za této situace jde pouze k tíži žalobce, že v žádosti ani později ve správním řízení neuvedl, že byl v rozhodném období zaměstnán také od 1. 7. 2017 do 30. 9. 2017 v organizaci Klára pomáhá z. s., třebaže byl subjektivně přesvědčen, že pro nárok na podporu v nezaměstnanosti mu „stačí“ uvést pouze poslední zaměstnání.
18. Krajský soud nijak nepochybnuje, že veřejná správa je službou veřejnosti, správní orgány mají povinnost vedeny zásadou spolupráce vycházet účastníkům řízení vstříc a mezi povinnosti úřadu práce dle zákona o zaměstnanosti patří též poskytovat fyzickým osobám a zaměstnavatelům poradenské, informační a další služby v oblasti zaměstnanosti a pracovněprávních vztahů. Dle krajského soudu však i přesto jde obecně nad rámec těchto povinností správních orgánů požadavek žalobce, aby úřad práce v případě, kdy dospěje k závěru, že hmotně právní nárok na podporu v nezaměstnanosti dle tvrzených a doložených skutečností nevznikl, o tomto účastníka řízení poučoval a případně se jej dotazoval, zda nějaké podstatné skutečnosti ve své žádosti nezamlčel a nehodlá je nově uplatnit.
19. Ani žalovaný proto dle soudu nijak nepochybil, pokud v odvolacím řízení nepřihlédl ke skutečnostem a důkazům týkajícím se zaměstnání žalobce v organizaci Klára pomáhá z. s., neboť se jedná o skutečnosti, které žalobce mohl a měl tvrdit již v řízení před úřadem práce, nicméně tak neučinil. V řízení o žádosti se proto plně uplatní zásada koncentrace řízení dle § 82 odst. 4 správního řádu. Ani tuto námitku proto soud neshledal důvodnou.
20. Na základě obsahu spisu a vyjádření žalobce však dle krajského soudu neobstojí závěr správních orgánů, že žalobce získal zaměstnáním u společnosti Meridiem o.p.s.

v rozhodném období pouze 9 měsíců důchodového pojištění, resp. jedná se o závěr přinejmenším předčasný.

21. Žalobce ve správním řízení konstantně tvrdil, že u společnosti Meridiem o.p.s. byl zaměstnán v pracovním poměru na základě pracovní smlouvy nepřetržitě od 1. 11. 2017 do 31. 1. 2019, tedy 457 dnů. Toto soud pokládá za zásadní skutečnost, neboť žalobce na základě toho předpokládal, že nepřetržitě zaměstnání v pracovním poměru je zároveň dobou důchodového pojištění.
22. Žalobce doložil dohodu o skončení pracovního poměru ze dne 14. 1. 2019 a dále potvrzení o zaměstnání vystavené zaměstnavatelem, z něhož vyplývá, že mu v rozhodném období za toto zaměstnání v pracovním poměru byla započtena doba zaměstnání celkem 1 roku a 92 dní. Ve správním spise je dále doloženo potvrzení zaměstnavatele pro účely posouzení nároku na podporu v nezaměstnanosti, podle něhož zaměstnání v pracovním poměru trvalo od 1. 11. 2017 do 31. 1. 2019, nicméně dobou důchodového pojištění bylo pouze v období od 1. 11. 2017 do 30. 11. 2017, od 1. 1. 2018 do 31. 1. 2018, od 1. 3. 2018 do 30. 6. 2018 a od 1. 9. 2018 do 30. 11. 2018.
23. Tyto skutečnosti krajský soud nepokládá za zcela standardní. Na jedné straně stojí přesvědčení žalobce, že jeho nepřetržitý pracovní poměr na základě pracovní smlouvy trval od 1. 11. 2017 do 31. 1. 2019 a po celou dobu zakládal účast na důchodovém pojištění. Trvání pracovního poměru je potvrzeno pracovní smlouvou i opakovaným potvrzením zaměstnavatele. S touto skutečností kontrastuje doba, po kterou měl být žalobce dle vyjádření zaměstnavatele důchodově pojištěn.
24. Třebaže se v nynější věci jedná o řízení o žádosti, v němž je povinen rozhodné skutečnosti tvrdit a prokazovat žadatel, správní orgán nemůže rezignovat na zásadu materiální pravdy dle § 3 správního řádu. Dle tohoto ustanovení je správní orgán (nevyplývá-li ze zákona jinak) povinen postupovat tak, aby byl zjištěn skutkový stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2 správního řádu, např. s požadavkem zákonnosti (srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 7. 2019, č. j. 1 Azs 181/2018 – 29).
25. Podklady shromážděné úřadem práce ve správním řízení vzbuzují pochybnosti o skutečném stavu věci. Obecně platí, že zaměstnanci v pracovním poměru jsou při splnění podmínek zákona účastni důchodového pojištění, ledaže by nevykonávali činnost zakládající účast na pojištění, pokud nešlo o omluvné důvody (§ 5 odst. 1 písm. a) a § 11 odst. 2 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění). Pokud žalobce tvrdil a doložil, že vykonával zaměstnání v pracovním poměru nepřetržitě, není zřejmé, z jakého důvodu zaměstnavatel naopak potvrdil dobu důchodového pojištění pouze v několika měsících trvání pracovního poměru.
26. Dle krajského soudu proto bylo na úřadu práce, aby tyto pochybnosti (vztahující se k zaměstnání, které žalobce v žádosti řádně uvedl a poté i doložil) v průběhu řízení vyjasnil. Úřad práce tak mohl učinit v součinnosti s žalobcem, případně zaměstnavatelem Meridiem o.p.s. nebo Českou správou sociálního zabezpečení dle § 147b zákona o zaměstnanosti, jak uvádí i veřejný ochránce práv ve své zprávě o šetření.
27. K objasnění skutkového stavu nedošlo ani v průběhu ústního jednání u úřadu práce dne 28. 2. 2019, kde dle protokolu úřad práce žalobci toliko bez bližšího odůvodnění sdělil, že nesplňuje podmínky doby 12 měsíců zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti zakládající povinnost odvádět pojistné dle § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 odst. 2 a 3 zákona o zaměstnanosti. Nedošlo k němu ani v průběhu odvolacího řízení před žalovaným, třebaže

žalobce v odvolání upozorňoval na skutečnost, že u zaměstnavatele Meridiem o.p.s. byl zaměstnán od 1. 11. 2017 do 31. 1. 2019, tedy 457 dnů, což doložil pracovní smlouvou a nabízel doložit též informativním osobním listem důchodového pojištění, u něhož žalovaný vůbec nezkoumal, zda mohl být doložen již v řízení před úřadem práce.

28. S ohledem na výše uvedené dospěl soud k závěru, že správní orgány vycházely při svém rozhodnutí z nedostatečně zjištěného skutkového stavu, neboť nepostupovaly tak, aby odstranily nejasnosti, které vyvstaly v průběhu řízení. Napadené rozhodnutí z tohoto důvodu nemůže obstát.

V. Závěr a náklady řízení

29. Krajský soud z výše uvedených důvodů zrušil žalobou napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. b) s. ř. s. a v souladu s § 78 odst. 4 s. ř. s. věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V dalším řízení žalovaného váže právní názor krajského soudu (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).
30. Výrok o náhradě nákladů řízení vychází z § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalobci vzniklo právo na náhradu nákladů řízení. Žádné ovšem neuplatnil. Proto mu krajský soud náhradu nákladů řízení nepřiznal. Žalovanému jako neúspěšnému účastníku řízení právo na náhradu nákladů řízení nevzniklo.

Poučení:

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává u Nejvyššího správního soudu. V řízení o ní musí stěžovatele zastupovat advokát. To neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, právnické vzdělání, které se vyžaduje pro výkon advokacie.

Brno 17. března 2021

Mgr. Filip Skřivan, v. r.
samosoudce

Za správnost vyhotovení:
B. Z.