



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové v právní věci žalobce: **V. F.**, zastoupeného Mgr. Vladimírem Kubíkem, advokátem, se sídlem Masarykovo náměstí 490, Kroměříž, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 10. 10. 2013, č. j. 2013/51904-421, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě - pobočka v Olomouci ze dne 30. 3. 2015, č. j. 73 Ad 45/2013 – 29,

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. Žalovaný **j e p o v i n e n** zaplatit žalobci náhradu nákladů řízení ve výši 1573 Kč do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jeho zástupce Mgr. Vladimíra Kubíka, advokáta.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Ve správním řízení bylo rozhodováno o nároku žalobce na podporu v nezaměstnanosti. Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 6. 6. 2013, č. j. MPSV-UP/5371396/13/AIS-ZAM, žalobci podporu v nezaměstnanosti nepřiznal, neboť ten v rozhodném období 2 let před zařazením do evidence uchazečů do zaměstnání získal dobu důchodového pojištění pouze v délce 6 měsíců [a nikoliv v délce 12 měsíců, jak vyžaduje §

39 odst. 1 písm. a) zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o zaměstnanosti“)]. Žalovaný v záhlaví označeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) zamítl žalobcovo odvolání proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně s odůvodněním, že žalobce v řízení před správním orgánem prvního stupně neprokázal, že získal potřebnou dobu pojištění. K evidenčním listům důchodového pojištění, které žalobce zaslal správnímu orgánu prvního stupně poté, co obdržel jeho rozhodnutí o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti, žalovaný uvedl, že dokládají nové skutečnosti, což není v odvolacím řízení přípustné.

[2] Proti napadenému rozhodnutí podal žalobce žalobu, které Krajský soud v Ostravě - pobočka v Olomouci v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) vyhověl, napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Spornou otázkou v souzené věci byla dle krajského soudu aplikace § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něhož je uchazeč o zaměstnání povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti. Krajský soud odkázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013 – 47 (všechna zde uvedená rozhodnutí jsou dostupná z www.nssoud.cz), v němž bylo ve vztahu k citovanému ustanovení vyloženo, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu nelze přenést na uchazeče o zaměstnání. Vzhledem k tomu, že žalobce v žádosti o podporu v nezaměstnanosti vyplnil v části o výdělečné činnosti za poslední 2 roky pouze období od 1. 12. 2012 do 31. 5. 2013, aniž by uvedl jakékoliv jiné rozhodné skutečnosti, muselo být správnímu orgánu prvního stupně dle názoru krajského soudu zřejmé, že skutkový stav nebyl zjištěn v plném rozsahu, a proto měl v souladu se zásadou vyšetřovací a zásadou oficiality žalobce vyzvat k jeho doplnění. Protože se tak nestalo, zrušil krajský soud napadené rozhodnutí podle § 76 odst. 1 písm. c) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

II. Obsah kasační stížnosti

[3] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále jen „stěžovatel“) kasační stížnost, neboť měl za to, že byl skutkový stav dostatečně zjištěn na základě podkladů předložených žalobcem podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, a tudíž správní orgán prvního stupně neměl povinnost vyzývat žalobce k doplnění.

[4] Krajský soud dle mínění stěžovatele zcela opomenul, že byl žalobce prostřednictvím dokumentu obsahujícího poučení uchazeče o zaměstnání obeznámen s tím, že nárok na podporu v nezaměstnanosti má jen ten uchazeč, který v rozhodném období získal dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců, jakož i s tím, že rozhodným obdobím se rozumí doba 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání. Žalobce byl poučen i o své povinnosti doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti. Stěžovatel se domníval, že kdyby žalobce věnoval poučení náležitou pozornost, musel by si být vědom toho, jaké podklady a v jakém rozsahu k žádosti o přiznání podpory v nezaměstnanosti přiložit. Kromě toho má i samotná standardizovaná žádost o podporu v nezaměstnanosti návodný charakter, a tudíž mohou správní orgány očekávat, že žadatel ví, co činí, a že skutečnosti vyplněné v žádosti budou pravdivé.

pokračování

[5] Žalobce přitom v části C, bod 3. žádosti s názvem „*Poslední ukončené zaměstnání nebo jiná výdělečná činnost v posledních 2 letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání, ve které uchazeč o zaměstnání žádá o podporu v nezaměstnanosti*“ uvedl jako zaměstnavatele společnost KALEB, s. r. o., pro období od 1. 12. 2012 do 31. 5. 2013. Kolonku u bodu 4. téže části nazvanou „*Další ukončená nebo neukončená zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti a náhradní doby zaměstnání v posledních 2 letech*“ ponechal nevyplněnou. Žalobce podpisem žádosti potvrdil, že ji vyplnil pravdivě, a přímo v žádosti byl opětovně poučen, že je povinen doložit rozhodné skutečnosti. Stěžovatel měl za to, že povinností správního orgánu není zkoumat, zda žadatel věnuje poučení řádnou pozornost, a v případě že ne, opakovaně jej poučovat, zaujímat roli jeho zástupce a provádět jej správním řízením. Rovněž nelze požadovat, aby správní orgány u veškerých doložených žádostí předběžně předpokládaly, že nejsou vyplněny pravdivě, a prováděly šetření o skutečnostech v nich uvedených. Stěžovatel podotkl, že správní orgány jsou povinny prošetřit skutkový stav, avšak pouze tehdy, pokud o něm na základě doložených podkladů vzniknou pochybnosti. Žalobce však během řízení před správním orgánem prvního stupně neuvedl nic, co by mohlo vzbuzovat pochyby, že zjištěný skutkový stav není úplný. Žalobce byl řádně seznámen se všemi podklady a měl možnost se k nim vyjádřit nebo navrhnout další důkazy, avšak této možnosti nevyužil; krajský soud přitom tyto skutečnosti ve svých závěrech zcela opomenul, ačkoli je zmínil při shrnutí zjištěného skutkového stavu. Stěžovatel dále tvrdil, že krajský soud nezohlednil, že dle judikatury Nejvyššího správního soudu z dikce § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že „*uchazeč je povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti*“, přičemž žalobce právě tuto svou povinnost nesplnil, ač o ní byl prokazatelně poučen.

III. Vyjádření žalobce

[6] Žalobce se ve svém vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu a uvedl, že při vyplňování žádosti o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti dbal pokynů pracovnice správního orgánu prvního stupně, která mu řekla, aby ve formuláři žádosti vyplnil své poslední zaměstnání. Tento údaj žalobce doložil patřičnými podklady (záznam o okamžitém ukončení pracovního poměru ze strany žalobce, potvrzení zaměstnavatele); pracovnice přitom při ústním jednání ničeho dalšího nepožadovala. Po obdržení rozhodnutí správního orgánu prvního stupně žalobce bezodkladně doložil evidenční listy důchodového pojištění od všech zaměstnavatelů, u kterých byl v rozhodném období zaměstnán, a současně proti tomuto rozhodnutí podal odvolání, neboť podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti splňoval.

[7] Žalobce dále poukázal na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013 – 47, který v odůvodnění napadeného rozsudku zmiňoval i krajský soud. Konstatoval, že nebyl poučen o své povinnosti stanovené § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, a uvedl, že mu ve správním řízení nebyl dán prostor k tomu, aby své povinnosti dostál.

IV. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal formální náležitosti kasační stížnosti a konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná jeho zaměstnanec, který má požadované vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie. Stěžovatel taktéž uplatňuje přípustné důvody [podle obsahu kasační stížnosti se jedná o důvody podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s., nikoliv pouze podle písm. a)]. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[9] Nejvyšší správní soud poté posoudil důvodnost kasační stížnosti v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 4 s. ř. s.).

[10] Jádrem posuzovaného sporu je interpretace § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něhož je uchazeč o zaměstnání povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti, a to například evidenčním listem důchodového pojištění, potvrzením o zaměstnání, potvrzením o výši průměrného výdělku, dokladem o výkonu jiné výdělečné činnosti, u osoby samostatně výdělečně činné potvrzením o době trvání účasti na důchodovém pojištění a o vyměřovacím základu pro pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti.

[11] K výkladu citovaného ustanovení se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013 - 47, na nějž odkazoval jak krajský soud, tak i oba účastníci řízení. Zdejší soud dospěl k závěru, že za zjištění skutkového stavu je v souladu se zásadou materiální pravdy primárně odpovědný správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti. Uchazeč o zaměstnání sice je podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti povinen doložit skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti; toto ustanovení však nelze vykládat tak, že by odpovědnost za zjištění skutkového stavu byla ze správního orgánu přenesena na uchazeče o zaměstnání. Z dikce § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti pouze vyplývá, že je uchazeč o zaměstnání povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu, což představuje výjimku z obecného pravidla obsaženého v § 50 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, podle něhož podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán.

[12] Nejvyšší správní soud ke shora uvedenému dodává, že na správní řízení podle části druhé zákona o zaměstnanosti, tj. § 14 – 66 tohoto zákona, se vztahuje i správní řád (srov. § 142 zákona o zaměstnanosti a § 1 správního řádu). Správní orgány rozhodující na úseku zaměstnanosti jsou tudíž povinny postupovat v souladu se základními zásadami činnosti správních orgánů (§ 2 - 8 správního řádu), mezi něž jsou řazeny mimo jiné zásady vyšetřovací, materiální pravdy i poučovací. Správní orgány tedy při své rozhodovací činnosti z úřední povinnosti zjišťují tolik informací, kolik jich potřebují k učinění daného úkonu. K modifikaci zásady materiální pravdy i zásady vyšetřovací pak podle správního řádu typicky dochází ve sporném řízení, v němž se řeší spory z veřejnoprávních smluv, popř. z občanskoprávních, pracovních, rodinných nebo obchodních vztahů (§ 141 odst. 1 správního řádu), či v řízení o určení právního vztahu, jehož předmětem je posouzení toho,

pokračování

zda určitý právní vztah vznikl, zda trvá nebo zda zanikl (§ 142 odst. 1 správního řádu). Řízení o podpoře v nezaměstnanosti však mezi taková (modifikovaná) řízení nepatří, proto se v něm shora uvedené zásady plně uplatní. Obecně pak platí, že podklady pro vydání rozhodnutí opatřuje správní orgán (§ 50 odst. 1 věta první správního řádu). Výjimkou z tohoto pravidla je právě § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, podle něhož podklady opatřuje uchazeč o zaměstnání. Ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti však není namístě interpretovat tak, že jsou jím negovány zmiňované základní zásady činnosti správních orgánů, jak naznačuje stěžovatel; správní orgán je i nadále odpovědný za zjištění skutkového stavu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti, avšak s tím rozdílem, že není povinen opatřovat si podklady pro rozhodnutí sám, ale je oprávněn vyžadovat je od uchazeče o zaměstnání. Vzniknou-li správnímu orgánu během řízení pochybnosti, že uchazeč ve své žádosti neuvedl dostatek informací nebo je dostatečně nepodložil, je úkolem správního orgánu, aby uchazeče vyzval k dodatečnému doplnění žádosti. Až pokud by uchazeč neposkytl správnímu orgánu potřebnou součinnost (§ 50 odst. 2 věta třetí správního řádu) a správní orgán by nebyl schopen obstarat si potřebné informace či podklady sám, mohl by správní orgán žádosti z takového důvodu nevyhovět. Jen takovým postupem budou plně respektovány zásady činnosti, jimiž je správní orgán ze zákona vázán.

[13] V nyní posuzované věci žalobce podal dne 5. 6. 2013 ke správnímu orgánu prvního stupně žádost o zprostředkování zaměstnání a stejného dne požádal o podporu v nezaměstnanosti. Do žádosti o podporu v nezaměstnanosti uvedl pouze, že byl od 1. 12. 2012 do 31. 5. 2013 zaměstnán u společnosti KALEB, s. r. o.; jiné bývalé zaměstnavatele neuvedl a nevyplnil ani příslušné pasáže o dalších zaměstnáních, výdělečných činnostech či náhradních dobách zaměstnání. Žalobcova žádost tak na první pohled působí poněkud stroze. V samotném závěru žádosti žalobce křížkem označil možnost, že souhlasí s tím, aby si krajská pobočka Úřadu práce sama vyžádala údaje rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti, které lze získat z úřední evidence České (okresní) správy sociálního zabezpečení.

[14] K tvrzení stěžovatele, že žalobce převzal základní poučení uchazeče o zaměstnání, jehož prostřednictvím byl poučen o podmínkách nároku na podporu v nezaměstnanosti, potřebné délce doby důchodového pojištění, délce rozhodné doby i o tom, že je uchazeč povinen doložit rozhodné skutečnosti, Nejvyšší správní soud podotýká, že shora uvedený výklad § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti platí bez ohledu na to, zda správní orgán uchazeče o zaměstnání poučil, či nikoliv. V tomto kontextu Nejvyšší správní soud nepřisvědčuje názoru stěžovatele, že krajský soud ve svých závěrech opomenul zohlednit skutečnost, že byl žalobce řádně poučen. Krajský soud naopak dostatečně přesvědčivě vyargumentoval, že bylo povinností správního orgánu prvního stupně náležitě objasnit skutkový stav - aniž by tedy bylo z hlediska výsledku determinující, zda se žalobci dostalo poučení. (Mimoto není ve správních spisech, které stěžovatel zaslal zdejšímu soudu, obsažen žádný záznam o tom, že by byl stěžovatelem popisovaný dokument předán žalobci. Ve spise správního orgánu prvního stupně je založen pouze dokument „*Základní poučení účastníka správního řízení*“ podepsaný žalobcem dne 5. 6. 2013, prostřednictvím kterého byl žalobce poučen zejména o možnosti namítat podjatost úředních osob, právu zvolit si zmocněnce pro správní řízení či právu nahlížet do spisu. Jeho obsahem však není žádná ze stěžovatelem zmiňovaných informací.)

[15] Taktéž nelze souhlasit s názorem stěžovatele, že žalobce během řízení před správním orgánem prvního stupně neuvedl nic, co by mohlo vzbuzovat pochybnost o úplnosti skutkového stavu, neboť už jen samotná skutečnost, že požádal o podporu v nezaměstnanosti a přitom pouze uvedl, že získal dobu důchodového pojištění v délce 6 měsíců, a nezmínil jiné relevantní skutečnosti, evokuje doplňující otázky, k jejichž položení byla průběhu ústního jednání ideální příležitost. Vyličení průběhu jednání v protokolu ze dne 5. 6. 2013 je na první pohled šablonovité, obsahuje toliko obecná poučení a konstatování, že žalobce byl seznámen s podklady pro rozhodnutí v jeho věci, je zaznamenáno, že žádné návrhy nemá, a za větu „[ú]častníku řízení bylo sděleno ukončení shromáždění podkladů pro vydání rozhodnutí ve věci a byla mu dána možnost vyjádřit se ke shromážděným podkladům rozhodnutí“ bylo doplněno nicneříkající: „souhlasí“. To vše za situace, kdy veškeré podklady tvořily výhradně listiny předložené samotným žalobcem (žádost, potvrzení posledního zaměstnavatele), takže fakticky nebylo s čím se seznamovat a účel jednání se omezil na přesvědčení se o tom, že správní orgán v žalobcově věci neučinil nic. Celé jednání trvalo i s podpisem jednostránkového protokolu 5 minut. Postup úřední osoby správního orgánu prvního stupně, jak je zdokumentován v protokolu ze dne 5. 6. 2013, tak působí toliko formálně a ve vztahu k předmětu řízení (žádost o podporu při ztrátě zaměstnání) netečně, což neodpovídá principu dobré správy a zásadám uvedeným zejména v § 4 odst. 2 a 4 správního řádu (poučovací, ochrana práv a oprávněných zájmů, vstřícnosti a součinnosti).

[16] Lze shrnout, že správní orgán prvního stupně dospěl k závěru, že žalobce nesplňuje zákonem stanovenou podmínku pro přiznání podpory v nezaměstnanosti, přičemž vycházel jen z toho, co žalobce uvedl ve své (stručné) žádosti, aniž by jej vyzval k doplnění žádosti nebo aniž by si sám opatřil informace z evidence České správy sociálního zabezpečení, když pro takový postup žalobce ve své žádosti vyslovil souhlas. Ve správním řízení tak nemohlo být postaveno najisto, že žalobce v posledních 2 letech před podáním žádosti o podporu v nezaměstnanosti získal dobu důchodového pojištění v délce jen 6 měsíců. Postup správního orgánu prvního stupně byl tudíž v rozporu se zásadou materiální pravdy i zásadou vyšetřovací, které jsou výslovně zakotveny ve správním řádu. Stěžovatel proto měl rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušit (§ 90 odst. 1 správního řádu). Krajský soud naopak posoudil řešenou právní otázku správně a nepochybil, když napadené rozhodnutí zrušil.

V. Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[17] Nejvyšší správní soud shledal kasační stížnost nedůvodnou, a proto ji za podmínek vyplývajících z § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. rozsudkem zamítl.

[18] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatel neměl ve věci úspěch, a nemá tedy právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Procesně úspěšným byl v dané věci žalobce, a proto mu náleží náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti. Náklady řízení žalobce tvoří mimosmluvní odměna jeho zástupce ve výši 1000 Kč za jeden úkon právní služby (písemné podání soudu – vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 11 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 9

pokračování

odst. 2 a § 7 vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění pozdějších předpisů, a dále částka 300 Kč jako paušální náhrada výdajů s těmito úkony spojených (§ 13 odst. 3 advokátního tarifu), celkem 1300 Kč. Protože zástupce žalobce doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšují se náklady o částku odpovídající dani, kterou je povinen odvést podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a to o 273 Kč. Celková náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti tedy činí 1573 Kč. Tuto částku je stěžovatel povinen zaplatit žalobci na účet jeho advokáta do 30 dnů od právní moci rozsudku.

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

V Brně dne 27. srpna 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu