

ZA ZJIŠTĚNÍ SKUTKOVÉHO STAVU JE ODPOVĚDNÝ SPRÁVNÍ ORGÁN

Mgr. LADISLAVA JASANSKÁ

V srpnu 2015 rozhodl senát Nejvyššího správního soudu rozhodnutím č. 2 Ads 106/2015, že kasační stížnost¹ podaná místně příslušným úřadem práce se zamítá a úřad práce musí nahradit žadateli o podporu v nezaměstnanosti náhradu nákladů řízení.

NEÚPLNÁ ŽÁDOST O PODPORU V NEZAMĚSTNANOSTI

Zákon stanoví, že nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč, který ve dvou letech před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání získal zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění v délce alespoň 12 měsíců. Žadatel v našem případě vyplnil pouze údaje o zaměstnání, které bezprostředně předcházelo jeho žádosti. Toto zaměstnání ovšem trvalo jen 6 měsíců. Žadatel opomenul vyplnit údaje o předchozích zaměstnáních, která vykonával a která by doložila, že splnil podmínku pro vznik nároku na podporu v nezaměstnanosti. Dle sdělení žadatele jej přepážková pracovnice nepoučila dostatečně o tom, co má v žádosti tvrdit a co doložit a spokojila se s informací o jeho posledním zaměstnání, přestože trvalo jen 6 měsíců.

Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Olomouci – tedy na základě neúplně vyplněné žádosti rozhodl, že žadatel nemá na přiznání podpory v nezaměstnanosti nárok.

Žadatel se proti rozhodnutí správního orgánu v rámci správního řízení odvolal a doložil dokumenty prokazující splnění podmínky získání doby důchodového pojištění výdělečnou činností v délce alespoň 12 měsíců v rozhodném období (evidenční listy z předchozích zaměstnání). Zároveň poukázal na skutečnost, že nárok na podporu má a dokumenty, resp. informace dokládá ihned poté, co se mu ze strany správního orgánu (bohužel až prostřednictvím rozhodnutí v prvním stupni) dostalo náležitého poučení.

Odvolací správní orgán, Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR, rozhodl, že se odvolání žadatele zamítá. Dokumenty dokládající splnění podmínky pro přiznání podpory v nezaměstnanosti nevzal v úvahu s argumentací, že se jedná o nové důkazy, které v odvolacím řízení nejsou přípustné. Rozhodnutí o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti tak potvrdil.

KRAJSKÝ SOUD VĚC VRÁTIL SPRÁVNÍMU ORGÁNU

Žadatel podal prostřednictvím svého právního zástupce správní žalobu a domáhal se přezkumu správního rozhodnutí, a to zejména s poukazem na zásady, které musí být ve správním řízení dodržovány. Zároveň uvedl, že nebyl správním orgánem správně poúčen o tom, co vše má k žádosti doložit a jak má žádost vyplnit; přičemž ihned poté,

co se o této povinnosti dozvěděl prostřednictvím rozhodnutí správního orgánu v prvním stupni, tuto svou povinnost splnil a informace a důkazy doplnil.

Ve správním řízení platí zásada vyšetřovací, tedy správní orgán je povinen opatřovat si důkazy k prokázání rozhodných skutečností; zásada oficiality – správní orgán má postupovat v řízení z vlastní iniciativy rychle a účelně, aby byl co nejdříve naplněn účel daného řízení; a zásada materiální pravdy, tedy úřad se nemá spokojit s tvrzením účastníků řízení, i kdyby byla nesporná, ale má usilovat o zjištění skutečného stavu.

Krajský soud žalobě vyhověl, správní rozhodnutí zrušil a věc vrátil správnímu orgánu 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 3 Ads 91/2013 – 47 (dostupné na www.nssoud.cz), v němž bylo 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. prosince 2012 do 31. května 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.

Proti rozhodnutí krajského soudu podal správní orgán kasační stížnost, neboť měl za to, že skutkový stav dostatečně zjistil a že s ohledem na tento fakt nebylo jeho povinností žadatele dále vyzývat k doplnění žádosti. Argumentoval tím, že žádost o přiznání podpory v nezaměstnanosti má návodný charakter, že poskytuje dostatečné poučení o povinnosti doložit rozhodné skutečnosti i o tom, co tyto rozhodné skutečnosti jsou: kdy nárok na podporu v nezaměstnanosti vzniká. Žadatel vyplnil v žádosti pouze kolonku 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*“, kolonku s názvem „*Další ukončená nebo neukončená zaměstnání nebo jiné výdělečné činnosti a náhradní doby zaměstnání v posledních 2 letech*“ ponechal nevyplněnou. Podpisem poté potvrdil, že žádost vyplnil pravdivě, a přímo v jejím textu byl opětovně poučen, že je povinen doložit rozhodné skutečnosti. Správní orgán měl za to, že jeho povinností 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.

SPRÁVNÍ ORGÁN MÁ UCHAZEČE VYZVAT K DOPLNĚNÍ ŽÁDOSTI

Nejvyšší správní soud poté, co kasační stížnost připustil, zaměřil své rozhodování také k interpretaci § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti. Potvrdil, 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 při-



ZE SOUDNÍ PRAXE

znání 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, podle něhož podklady pro rozhodnutí opatřuje správní orgán.

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 či v řízení o určení právního vztahu. 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 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.

ZÁVĚREM

Je tedy dobrou zprávou, že úřady opravdu musí být občanovi nápomocny při uplatňování jeho práv a nemají jen z formálních důvodů zamítat žádosti uplatňující nároky, které existují. Úřady, které platíme z našich daní, by nám tedy měly být nápomocny tak, abychom si pro účast ve správním řízení nemuseli najímat advokáta a dostali potřebnou právní pomoc a podporu přímo skrze ně. Nicméně, aby vše nebylo jen růžové, v daném případě se toho žadatel domohl jen díky své vytrvalosti a pomoci advokáta, jenž jej zastupoval proti úřadu, který nesplnil své povinnosti a nedodržel zásady správního řízení. Budíž nám útěchou, že vyhrál, a získal tak jak původně požadovanou podporu v nezaměstnanosti, tak úhradu nákladů řízení. ■

Autorka článku je advokátka ve společnosti [jasanska&com.](http://jasanska.com), www.jasanska.com

¹ mimořádný opravný prostředek ve správním soudnictví, v němž soudy rozhodují o správnosti a zákonnosti rozhodnutí správních orgánů