



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jaroslava Vlašína a soudců JUDr. Zory Šmolkové a Mgr. Radovana Havelce ve věci žalobkyně **A. Z.**, zastoupené Mgr. Vitem Reichmannem, advokátem se sídlem Brno, Radnická 1, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, v řízení o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem z 30. 4. 2014, č. j. 78 Ad 2/2013 - 44,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. dubna 2014, č. j. 78 Ad 2/2013 - 44, **se zrušuje** a věc **se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Kasační stížností se žalovaný (dále též „stěžovatel“) domáhal zrušení rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 30. 4. 2014, č. j. 78 Ad 2/2013 - 44, kterým bylo pro vady řízení zrušeno jeho rozhodnutí ze dne 25. 10. 2011, č. j. 2011/64147 - 421 a rozhodnutí Úřadu práce České republiky - krajská pobočka v Brně (dále též „správní orgán I. stupně“) ze dne 25. 7. 2011, č. j. HOB - 1952/2011 - H a věc byla žalovanému vrácena k dalšímu řízení.

Žalovaný shora uvedeným rozhodnutím změnil rozhodnutí správního orgánu I. stupně, který žalobkyni nepřiznal podporu v nezaměstnanosti, a to tak, že je doplnil o ustanovení § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona č. 435/2004 Sb., zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Ve zbývajícím napadené rozhodnutí potvrdil z důvodu, že žalobkyně si po dobu svého zaměstnání ve Velké Británii v době od 19. 7. 2007 do 27. 3. 2011, která bezprostředně předcházela její žádosti o podporu v nezaměstnanosti (požádala 28. 3. 2011), nezachovala bydliště ve smyslu faktických a objektivních vazeb v České republice, a tedy jí

podle § 39 odst. 1 písm. a) a § 41 zákona o zaměstnanosti, ve spojení s čl. 65 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení“) nevznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti.

Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně žalobu, ve které navrhovala jeho zrušení. Nesouhlasila se závěrem žalovaného o tom, že si nezachovala bydliště v České republice, naopak, po dobu svého zaměstnání ve Velké Británii měla stále vazby k České republice a měla vždy v úmyslu se sem vrátit. Žalovaný se dopustil nepřipustně extenzivního výkladu čl. 65 nařízení. Dále namítala, že ji žalovaný dostatečně nepoučil o jejích právech a povinnostech ve smyslu § 4 odst. 2 správního řádu. Žalovaný jí měl poučit o tom, které skutečnosti jsou rozhodné pro posouzení její vazby na Českou republiku a které je tedy třeba tvrdit a prokázat tak, aby jí bylo možno podporu v nezaměstnanosti poskytnout. Správní orgány v těchto věcech totiž rozhodují nejednotně, o čemž svědčí i to, že jejímu manželovi byla za obdobných podmínek podpora v nezaměstnanosti přiznána.

Krajský soud v Ústí nad Labem zrušil jak rozhodnutí žalovaného tak rozhodnutí správního orgánu I. stupně, neboť rozhodnutí trpí vadou řízení ve smyslu ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“), jež mohla mít za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé. Žalobkyně nebyla správním orgánem I. stupně vyzvána k odstranění vad její žádosti o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti a žalovaný následně tento procesní postup potvrdil. Vzhledem k tomu, že žalobkyně nedoložila rozhodné skutečnosti pro přiznání a poskytnutí dávky podpory v nezaměstnanosti, jak byla povinna podle § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti, měl ji správní orgán I. stupně postupem předvídaným v § 45 odst. 2 správního řádu a § 37 odst. 2 správního řádu buď pomoci vady odstranit na místě, nebo ji vyzvat k odstranění vad s poskytnutím k tomu přiměřené lhůty, což neučinil. Na uvedeném nic nemění to, že řízení o žádosti je ovládáno dispoziční zásadou a zásadou *vigilantibus iura skripta sunt*. Není možné přisvědčit postupu správního orgánu I. stupně, že v případě, kdy žadatel nedoloží všechna svá tvrzení důkazy, jak se tomu stalo v případě žalobkyně, může její žádost bez dalšího zamítnout, neboť tento postup je v rozporu s ustanovením § 4 odst. 2 správního řádu. Žalobní námitkou nesprávného posouzení (ne)zachování bydliště a centra zájmu žalobkyně v České republice po dobu jejího zaměstnání ve Velké Británii se krajský soud s ohledem na vady řízení nezabýval, neboť toto posouzení je možno učinit teprve až na základě bezvadné žádosti žalobkyně.

Žalovaný v kasační stížnosti namítl nezákonnost napadeného rozsudku krajského soudu spočívající v nesprávném výkladu ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu a § 37 odst. 2 správního řádu ve spojení s § 42 odst. 2 zákona o nezaměstnanosti, tedy důvod předvídaný v ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Žádost žalobkyně o podporu v nezaměstnanosti obsahovala všechny náležitosti podle § 37 odst. 2 správního řádu a netrpěla ani jinými vadami podle § 45 odst. 1 správního řádu. Správní orgán I. stupně nebyl tedy povinen k postupu podle § 45 odst. 2 správního řádu, protože žádné vady k odstranění zde nebyly; žádost žalobkyně byla naopak zcela způsobilá k projednání. Správní orgán I. stupně žalobkyni opakovaně poučil o jejích právech i povinnostech, jednak v základním písemném poučení, které převzala, dále pak v dotazníku pro uchazeče o zaměstnání, kteří naposledy pracovali v jiném členském státě EU/EHP nebo Švýcarsku, a současně byla vyzvána, aby k prokázání skutečností uvedených v dotazníku předložila pokud možno

pokračování

veškeré dostupné doklady svědčící o tom, že Česká republika byla státem jejího bydliště během jejího posledního zaměstnání v jiném členském státě EU/EHP. Správní orgán I. stupně tak svou poučovací povinnost vůči žalobkyni splnil. Žalobkyně však přesto pouze kuse uvedla, že si v České republice ponechala „bankovní účet a stavební spoření a životní spoření“, že do České republiky jezdila dvakrát ročně na dobu 14 dnů, žádné důkazy k tomu však nepředložila. Správní orgán I. stupně na základě těchto skutečností uzavřel, že si žalobkyně po dobu svého zaměstnání ve Velké Británii bydliště v České republice nezachovala. Žalovaný se k odvolání žalobkyně se všemi těmito tvrzeními vypořádal tak, že žádný z uvedených závazků nijak žalobkyni k České republice neváže a žalobkyně si tak bydliště a centrum zájmu v České republice nezachovala. Žalovaný a správní orgán I. stupně zamítli žádost žalobkyně z důvodu nesplnění podmínek pro poskytnutí dávky na základě žalobkyní uvedených skutečností, další poučení žalobkyně nebylo zapotřebí.

Žalobkyně navrhla zamítnutí kasační stížnosti, neboť rozsudek krajského soudu považuje za správný.

Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem v mezích řádně uplatněných kasační důvodů a v rozsahu kasační stížnosti podle ustanovení § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., přitom dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

Ze správního spisu Nejvyšší správní soud zjistil, že žalobkyně dne 30. 3. 2011 požádala správní orgán I. stupně o zprostředkování zaměstnání, současně požádala o podporu v nezaměstnanosti, a to na formuláři vzor 2011. Formulář vyplnila ve spolupráci se zaměstnancem správního orgánu I. stupně, což je patrné z odlišnosti písma a inkoustu u jednotlivých vyplněných kolonek. Současně s žádostí žalobkyně podepsala listinu označenou jako „Základní poučení účastníka správního řízení“, obsahující základní procesní práva a povinnosti účastníka správního řízení. Dále vyplnila listinu označenou jako „Dotazník k posouzení zachování bydliště v České republice během posledních zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti“. V odpovědích na zde uvedené otázky uvedla, že ve Velké Británii pobývala od července 2007 do března 2011, spolu s manželem, rodiče zůstali v České republice. Během zaměstnání v zahraničí se do České republiky vracela alespoň 2x ročně na dobu průměrně 14 dní. Před odjezdem do zahraničí v České republice pobývala 27 let a před odjezdem zamýšlela pobývat v zahraničí 3 roky. Během pobytu v zahraničí si zachovala vazby k České republice a ke specifikaci těchto vazeb (v dotazníku jsou uvedeny příklady členství v klubech, ponechání bankovního účtu/jiného účtu, např. stavebního spoření, nájemní smlouva, hrazení poplatků apod.) uvedla „ponechání bankovního účtu, stavební spoření, životní spoření“. K dotazníku nepřiložila žádné doklady. K žádosti o poskytnutí podpory v nezaměstnanosti byl dále na výzvu správního orgánu I. stupně přiložen britskou stranou formulář „Form U1 (E 301)“, potvrzující zaměstnání žalobkyně ve Velké Británii, její výdělky, platby sociálního pojištění a dobu zaměstnání. Dne 15. července 2011 správní orgán I. stupně rozhodl o nepřiznání podpory v zaměstnanosti. Podkladem pro rozhodnutí byly všechny shora uvedené listiny a správní orgán dospěl k závěru, že „ze skutečností, které jste uvedla do dotazníku, vyplynulo, že jste během svého posledního zaměstnání nezachovala bydliště na území ČR“. V odvolání proti tomuto rozhodnutí žalobkyně uvedla, že s posouzení nezachování bydliště v České republice nesouhlasí, neboť po celou dobu pobytu ve Velké Británii

pracovala a platila pojištění, současně navštěvovala své trvalé bydliště, zde se i vdala, přispívala na chod a opravu rodinného domu v H., jehož je spoluvlastníkem, hradila poplatek za svoz komunálního odpadu a z těchto skutečností vyplývá, že se do České republiky chtěla vrátit a bylo zde centrum jejího zájmu. Žalovaný dne 25. 10. 2011 rozhodnutí o nepřiznání podpory žalobkyni potvrdil a ztotožnil se se závěrem správního orgánu I. stupně, že žalobkyně nezachovala bydliště v České republice po dobu jejího zaměstnání ve Velké Británii, neboť skutečnosti, které uvedla (zachování účtu a spoření, svoz odpadu, nepravidelné návštěvy v České republice) nepředstavují faktické a objektivní vazby na Českou republiku, rozhodné pro přiznání dávky podpory v nezaměstnanosti.

Řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti je řízení zahajované na žádost uchazeče (§ 39 odst. 2 zákona o zaměstnanosti), které se podle ustanovení § 39 odst. 3 a § 142 zákona o zaměstnanosti řídí správním řádem a je tedy ovládáno zásadami správního řízení, mezi které patří zásada součinnosti s dotčenými orgány (§ 4 správního řádu) a zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Zásada součinnosti s dotčenými osobami se projevuje v poučovací povinnosti správního orgánu v souvislosti s úkonem dotčené osoby, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům potřebné (§ 4 odst. 2 správního řádu). Tato poučovací povinnost je dále rozvedena v poučovací povinnosti při odstranění vad návrhu obecně (§ 37 odstavec 1 a 2 správního řádu) a dále při odstranění vad žádosti (podle § 45 odstavec 1 a 2 správního řádu). Konkrétně, podle § 45 odstavce 2 správního řádu, *nemá-li žádost předepsané náležitosti nebo trpí-li jinými vadami, pomůže správní orgán žadateli nedostatky odstranit na místě nebo jej vyzve k jejich odstranění, poskytne mu k tomu přiměřenou lhůtu a poučí jej o následcích neodstranění nedostatků v této lhůtě; současně může řízení přerušit* (§ 64). Pokud žadatel vadu žádosti ve stanovené lhůtě neodstraní, správní orgán podle § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu řízení zastaví. Z uvedeného je zřejmé, že poučovací povinnost správního orgánu, zakotvená v citovaném § 45 odstavec 2 správního řádu, směřuje k odstranění těch vad žádosti, které brání jejímu projednání, tedy vad podstatných.

Povinnost poskytnout poučení v souvislosti s úkonem a s ohledem na jeho povahu a osobní poměry dotčené osoby představuje především povinnost správního orgánu poučit dotčenou osobu o právech a povinnostech vyplývajících z právních předpisů upravujících příslušné řízení před tímto správním orgánem (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 26. 8. 2008, č. j. 6 Ads 57/2007 – 42). Tato poučovací povinnost bývá naplněna v podobě standardizovaných formulářů, ve kterých žadatel ve formě odpovědí na položené otázky uvádí skutečnosti rozhodné pro posouzení dávky a - je-li to zapotřebí - správní orgán s jejich vyplněním žadateli pomáhá na místě, popř. je-li to účelné, vyzve k odstranění konkrétních vad a poskytne lhůtu (§ 45 odst. 2 správního řádu). Zde však tato poučovací povinnost končí, neboť správní orgán nemůže dávat žadateli návod, co by měl nebo mohl učinit, aby dosáhl žádaného výsledku, může pouze poskytnout pomoc k tomu, aby mohl zákonným způsobem dát najevo, co hodlá v řízení učinit (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 10. 2010 č. j. 5 As 1/2010 – 76 nebo rozsudek ze dne 13. 10. 2010 č. j. 1 As 51/2010 – 214, publikovaný pod č. 2235/2011 ve Sbírce rozhodnutí Nejvyššího správního soudu číslo 4 ročník 2011).

V posuzovaném případě správní orgán I. stupně svou shora uvedenou poučovací povinnost vůči žalobkyni splnil. Žádost žalobkyně o podporu v nezaměstnanosti i

pokračování

dotazník obsahují veškeré náležitosti pro jejich projednání a posouzení žádosti, žalobkyně odpověděla na všechny zde uvedené otázky a správní orgán I. stupně žalobkyni při jejich vyplňování poskytl pomoc na místě podle § 45 odst. 2 správního řádu. Rovněž tak opatřil podklady pro rozhodnutí, které považoval za potřebné, konkrétně formulář „Form UI“ britskou stranou. Žalobkyně byla se svou žádostí o přiznání dávky v nezaměstnanosti neúspěšná nikoliv pro neuvedení některé rozhodné skutečnosti nebo její neprokázání, ale proto, že podle správního orgánu I. stupně a žalovaného uvedené skutečnosti v jejich souhrnu nepostačují k tomu, aby na žalobkyni bylo možno nahlížet jako na osobu, která i podobu zaměstnání ve Velké Británii měla bydliště ve významu centra zájmu v České republice. K zamítnutí žádosti žalobkyně došlo z důvodu právního posouzení zjištěného skutkového stavu, nikoliv pro neprokázání některé rozhodné skutečnosti.

Se zásadou spolupráce s dotčenými orgány úzce souvisí zásada materiální pravdy, zakotvená v § 3 správního řádu, podle kterého, *nevyplývá-li za zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti*. Tato zásada je rozvedena v § 50 odst. 2 a 3 správního řádu, podle nějž správní orgán zásadně opatřuje potřebné podklady pro vydání rozhodnutí a je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu. Nejvyšší správní soud se použitím zásady materiální pravdy zabýval v řadě svých rozhodnutí, např. v rozsudku ze dne 25. 11. 2003, č. j. 6 A 114/2000 – 36, ve kterém uvedl, že v souladu s touto zásadou je povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti.

Účastníci správního řízení jsou povinni označit důkazní prostředky k prokázání svých tvrzení (§ 52 správního řádu), avšak právě z důvodu uplatnění zásady materiální pravdy není správní orgán návrhy účastníků vázán a není v zásadě zbaven odpovědnosti za dostatečné zjištění skutkového stavu. Důkazní povinnost účastníků řízení dle § 52 správního řádu se projevuje silněji v řízeních o žádostech (VEDRAL, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 523-4). V těchto řízeních zvláštní předpisy žadatelům často ukládají povinnost předložit různé dokumenty a jejich nedoložení ani přes výzvu správního orgánu má za následek zastavení řízení dle § 45 odst. 2 a § 66 odst. 1 písm. c) správního řádu. Z ustanovení § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti vyplývá, že *skutečnosti rozhodné pro přiznání a poskytování podpory v nezaměstnanosti je uchazeč o zaměstnání povinen doložit*. Uloženou povinnost uchazeči o zaměstnání však nelze vykládat tak, že odpovědnost za zjištění skutkového stavu věci je přenesena na uchazeče. Vyplývá z něj pouze, že uchazeč je povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu, což představuje výjimkou z obecného pravidla obsaženého v ustanovení § 50 odst. 2 správního řádu (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu z 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013 – 47).

Krajskému soudu lze přisvědčit, že pokud správní orgán měl pochyby o zjištěném skutkovém stavu a považoval některé žalobkyní tvrzené skutečnosti za sporné, byl povinen tyto skutečnosti objasnit a spolupracovat přitom s žalobkyní. Pokud by žalobkyně nepředložila některé dokumenty, které jsou pro posouzení její žádosti ze zákona nutné (např. pokud by vůbec nevyplnila předmětný dotazník), byl by správní orgán povinen § 45 odst. 2 správního řádu ji vyzvat k odstranění těchto vad. To se však nestalo. Správní orgán vyšel z tvrzení žalobkyně uvedených v dotazníku, který byl jedním z

podkladů pro rozhodnutí, o správnosti zde uvedených skutečností neměl pochyby a takto zjištěné skutečnosti posoudil z hlediska, zda žalobkyně v době svého zaměstnání ve Velké Británii měla či neměla bydliště (centrum zájmu) v České republice. Z poučovací povinnosti, vyplývající z ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu (popř. z § 37 odst. 2 správního řádu), nevyplývá povinnost správního orgánu předem upozornit žadatele, že ze skutečností, které tvrdí, nevyplývá nárok na požadovanou dávku. Jak již dovodil Nejvyšší správní soud v citovaném rozsudku č. j. 1 As 51/2010 – 214 z 13. 10. 2010, *“poučovací povinnost správních orgánů (..) nelze zaměňovat s právem účastníků na poskytování právních rad. Účastníkům se může dostat návodu, co je třeba učinit, aby dosáhli žádaného účinku, v rámci právních služeb poskytovaných advokáty či jinými profesionály v oblasti práva.”*

Rozhodnutí správního orgánu I. stupně a následné rozhodnutí žalovaného netrpí tedy vadou podřaditelnou pod ustanovení § 76 odst. 1 písm. c) s. ř. s., jak nesprávně dovodil Krajský soud v Ústí nad Labem, a správní orgán I. stupně ani žalovaný neporušili poučovací povinnost vůči žalobkyni vyplývající z § 45 odst. 2 správního řádu a § 37 odst. 2 správního řádu. Stěžovatel se tak úspěšně dovolal důvodu kasační stížnosti uvedeného v § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s., tj. nesprávného posouzení věci krajským soudem. Nejvyšší správní soud proto napadený rozsudek krajského soudu podle § 110 odst. 1 věty první s. ř. s. zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Vysloveným právním názorem je krajský soud vázán (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne podle § 110 odst. 3 s. ř. s. krajský soud v novém rozhodnutí.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 18. března 2015

JUDr. Jaroslav Vlašín
předseda senátu