

USNESENÍ

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Aleše Roztočila a soudců JUDr. Jiřího Pally a Mgr. Petry Weissové v právní věci žalobce: **R. D.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčnickém právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 11. 7. 2022, č. j. MPSV-2022/83144-421/1, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 18. 10. 2023, č. j. 17 Ad 29/2022-58,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se odmítá** pro nepřijatelnost.
- II. Žalovaný **je povinen** zaplatit žalobci na nákladech řízení o kasační stížnosti 79 Kč do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] Žalovaný výše uvedeným rozhodnutím zamítl odvolání žalobce a potvrdil rozhodnutí Úřadu práce ČR – krajské pobočky Ostrava (dále též „úřad práce“ či „ÚP“) ze dne 4. 4. 2022, č. j. KAC-1223/2022-MH1T1, kterým nebyla žalobci přiznána podpora v nezaměstnanosti, jelikož si žalobce po dobu svého zaměstnání v Rakousku (2018 – 2022) nezachoval bydliště ve významu centra zájmu v České republice [§ 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 též „nařízení“)].

[2] Proti rozhodnutí žalovaného brojil žalobce žalobou u Krajského soudu v Ostravě, jenž v záhlaví uvedeným rozsudkem rozhodnutí žalovaného zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení. Krajský soud v Ostravě dospěl k závěru, že došlo k podstatnému porušení řízení před správními orgány, spočívajícímu v porušení poučovací povinnosti a neodstranění vad odvolání, které mohlo mít za následek nezákonnost napadeného rozhodnutí.

[3] Proti tomuto rozsudku podal žalovaný (dále též „stěžovatel“) kasační stížnost. Má za to, že stížnost je přijatelná ve smyslu § 104a s. ř. s., jelikož krajský soud ve svém rozsudku nerespektoval závěry judikatury Nejvyššího správního soudu, a to konkrétně rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014-31, v němž se NSS přímo zabýval rozsahem poučovací povinnosti správního orgánu v řízení o podpoře v nezaměstnanosti s evropským prvkem. Zároveň soud pochybil při výkladu hmotného i procesního práva.

[4] Soud nezákonně rozšířil žalobní námitky, a jednal tak v rozporu s dispoziční zásadou, v jejímž důsledku obsah a kvalita žaloby mají předurčovat obsah a kvalitu rozhodnutí soudu. Žalobce v žalobě nenamítal, že by nebyl poučen vůbec, stejně jako nenamítal, že se žalovaný dopustil vad v procesním postupu. Žalobce pouze uvedl, že ve formuláři *Základní poučení uchazeče o zaměstnání* zmínka „o vazbách na ČR“ není. Poučení o podmínkách nároku na podporu v nezaměstnanosti u osob, které naposledy pracovaly v jiném členském státě EU, je však nedílnou součástí *Dotazníku pro zpětné určení státu bydliště pro účely aplikace koordinačních nařízení EU pro období pobytu a výkonu výdělečné činnosti v zahraničí* (dále též „dotazník“), který žalobce řádně vyplnil. Stejného poučení jako v dotazníku se žalobci dostalo při ústním jednání na úřadu práce dne 28. 3. 2022, o němž byl sepsán protokol č. j. KAC-19663/2022-MH1T1 (dále též „protokol“). Žalobcova žádost i dotazník obsahovaly veškeré náležitosti pro posouzení žádosti, žalobce odpověděl na všechny zde uvedené otázky a úřad práce žalobci při jejich vyplňování poskytl pomoc na místě podle § 45 odst. 2 správního řádu. Žalobce byl tedy řádně poučen a bylo na jeho individuální odpovědnosti, zda bude věnovat poučením dostatečnou pozornost a zda se jimi bude řídit.

[5] Žalobce činil otázku poučení spornou pouze ve vztahu k frekvenci svých návštěv v ČR. Do dotazníku žalobce uvedl, že do ČR se vracel 2x ročně na dovolenou. Úřad práce v souhrnu skutkových okolností (délka pobytu mimo ČR, daňová rezidence a přítomnost rodiny žalobce s ním v Rakousku) dospěl k závěru, že ani prokázání tvrzených skutečností týkajících se návštěv ČR by nemělo vliv na posouzení zachování bydliště. Nedošlo tedy k pochybení, když již úřad práce žalobce k prokázání tvrzených skutečností nevyzýval, jak mu vyčetl krajský soud. Tvrzení žalobce, že údaj, že „do ČR se vrací 2x ročně na dovolenou“ uvedl do dotazníku na základě pokynu zaměstnankyně úřadu práce, nebylo v řízení prokázáno. Nadto stejný údaj týkající se frekvence návštěv v ČR uvedl sám žalobce i při jednání před soudem dne 18. 10. 2023.

[6] Prohlášení žalobce ve vztahu k obsahu protokolu jsou nevěrohodná. Svědectví žalobce a jeho syna jsou nekonzistentní ohledně okamžiku, kdy si měli povšimnout záznamu v protokolu, s nímž nesouhlasí (údaj, že žalobce nebude dokládat vazby k ČR). Stěžovatel má za to, že poté, co se žalobce seznámil s podobou protokolu v průběhu soudního řízení, pokusil se využít skutečnosti, že protokol z neznámých důvodů podepsal na první straně místo na místě k tomu určeném.

[7] Žalobce se ve vyjádření ke kasační stížnosti ztotožnil se závěry krajského soudu. V řízení před úřadem práce nebyl dostatečně poučen a k dotazu, co mají být „vazby na ČR“ mu nebyla zaměstnankyně ÚP schopna nic sdělit. Tvrzení týkající se protokolu nejsou účelová, jelikož v době podání odvolání žalobce s umístěním podpisu pouze na první straně seznámen nebyl. Připustil, že si mohl dotazník lépe prostudovat, ale zároveň zdůraznil, že celé jednání trvalo 10 minut (viz protokol), což je objektivně krátká doba na podrobné proniknutí do neznámé právní problematiky.

[8] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti a shledal, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, a za stěžovatele v souladu s § 105 odst. 2 s. ř. s. jedná zaměstnanec s vysokoškolským právnickým vzděláním.

pokračování

[9] Před zahájením meritorního přezkumu věci se Nejvyšší správní soud musel zabývat otázkou přijatelnosti kasační stížnosti. Podle § 104a odst. 1 s. ř. s. Nejvyšší správní soud odmítne pro nepřijatelnost kasační stížnost ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (což je také nyní projednávaná věc), pokud tato stížnost svým významem podstatně nepřesahuje vlastní zájmy stěžovatele.

[10] Vymezením institutu nepřijatelnosti a výkladem konceptu přesahu vlastních zájmů stěžovatele se Nejvyšší správní soud podrobně zabýval v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS. O přijatelnou kasační stížnost se podle tohoto usnesení může jednat v následujících typových případech: 1) kasační stížnost se dotýká právních otázek, které dosud nebyly vůbec či nebyly plně řešeny judikaturou Nejvyššího správního soudu, 2) kasační stížnost se týká právních otázek, které jsou dosavadní judikaturou řešeny rozdílně, 3) kasační stížnost bude přijatelná pro potřebu učinit judikaturu odklon, tj. Nejvyšší správní soud ve výjimečných a odůvodněných případech sezná, že je namístě změnit výklad určité právní otázky, řešené dosud správními soudy jednotně, 4) v napadeném rozhodnutí krajského soudu bylo shledáno zásadní pochybení, které mohlo mít dopad do hmotně-právního postavení stěžovatele. O zásadní právní pochybení se v konkrétním případě může jednat především tehdy, pokud: a) krajský soud ve svém rozhodnutí nerespektoval ustálenou a jasnou soudní judikaturu a nelze navíc vyloučit, že k tomuto nerespektování nebude docházet i v budoucnu, b) krajský soud v jednotlivém případě hrubě pochybil při výkladu hmotného či procesního práva.

[11] V posuzovaném případě Nejvyšší správní soud shledal, že žádná z těchto podmínek nebyla naplněna, a kasační stížnost je proto ve smyslu § 104a s. ř. s. nepřijatelná.

[12] Stěžovatel dovozuje přípustnost kasační stížnosti z důvodu rozporu se stávající judikaturou, zejména závěry rozsudku NSS ze dne 17. 2. 2015, č. j. 3 Ads 112/2014-31; a zároveň pochybení krajského soudu při výkladu hmotného a procesního práva.

[13] Nejvyšší správní soud neshledal, že by závěry napadeného rozsudku krajského soudu byly v rozporu s ustálenou judikaturou. Ve věci č. j. 3 Ads 112/2014-31 NSS konstatoval, že: *„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.“* V citované věci se NSS neztotožnil se závěrem Krajského soudu v Ústí nad Labem, dle kterého došlo k porušení poučovací povinnosti, když úřad práce nevyzval žalobkyni k doplnění dokumentů k podpoře jí tvrzených skutečností za situace, kdy žádost jinak splňovala veškeré zákonné náležitosti, a byla tak způsobilá k projednání.

[14] V nyní posuzované věci ovšem zrušil krajský soud rozhodnutí stěžovatele, jelikož dospěl k závěru, že se nepodařilo prokázat, že žalobce byl řádně poučen o povinnosti prokázat svá tvrzení, zejména ve vztahu k frekvenci návštěv a nájemním bydlení v ČR, a také ohledně následků jaké nepředložení uvedené dokumentace může mít. Vyšel přitom z výpovědi žalobce a jeho syna, kteří při jednání u krajského soudu uvedli, že údaj o tom, že již žalobce nebude předkládat další doklady, neodpovídá tomu, co úřední osobě sdělili. Úřední osoba – zaměstnankyně úřadu práce – neuvedla k věci konkrétní podrobnosti s odkazem na časový odstup. Zároveň na závěrečné straně protokolu, obsahující sporný údaj, chyběl žalobcův podpis (z neznámého důvodu byl podpis žalobce na první straně protokolu). Krajský soud tedy dospěl k závěru, že žalobci se podařilo prokázat, že údaje v protokolu neodpovídají tomu, co úřední osobě skutečně sdělil. Na rozdíl od situace v citované věci sp. zn. 3 Ads 112/2014 tak nebylo v nyní projednávané věci objasněno, zda a do jaké míry se stěžovateli dostalo správného poučení a součinnosti ze strany úřadu práce. Nejvyšší správní soud má tedy za to, že napadený rozsudek není v rozporu se závěry uvedenými v rozsudku č. j. 3 Ads 112/2014-31.

[15] Řízení o přiznání podpory v nezaměstnanosti je řízení zahajované na žádost uchazeče o zaměstnání, podle § 39 odst. 3 a § 142 zákona o zaměstnanosti se řídí správním řádem, a je tedy ovládáno zásadami správního řízení, mezi které patří zásada součinnosti (§ 4 správního řádu) a zásada materiální pravdy (§ 3 správního řádu). Zásada součinnosti se projevuje mimo jiné 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). Zásada materiální pravdy je zakotvena 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. V rozsudku NSS ze dne 23. 7. 2008, č. j. 4 Ads 20/2008-58, zdejší soud uvedl, že podle § 4 odst. 1 správního řádu je veřejná správa službou veřejnosti a ve vztazích podle zákona o zaměstnanosti to platí dvojnásob. V souladu se zásadou materiální pravdy je pak povinností správního orgánu z vlastní iniciativy a vlastními prostředky objasňovat sporné, pochybné nebo zpochybněné skutečnosti (rozsudek NSS ze dne 25. 11. 2003, č. j. 6 A 114/2000-36).

[16] Uchazeč o zaměstnání 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 bezesbytku přenesena na uchazeče o zaměstnání. Z § 42 odst. 2 zákona o zaměstnanosti pouze vyplývá, že je uchazeč o zaměstnání povinen zajistit podklady pro rozhodnutí správního orgánu. Správní orgán však musí poskytnout uchazeči o zaměstnání prostor k uplatnění relevantních tvrzení a předložení relevantních podkladů (viz rozsudky NSS ze dne 27. 8. 2014, č. j. 3 Ads 91/2013-47, a ze dne 27. 8. 2015, č. j. 2 Ads 106/2015-31).

[17] V nyní projednávané věci stěžovatel namítá, že žádost žalobce byla zamítnuta z důvodu právního posouzení zjištěného skutkového stavu, nikoliv pro neprokázání skutkového stavu. Má za to, že žádost žalobce, spolu s dotazníkem, který je její nedílnou součástí, obsahovaly veškeré zákonné náležitosti potřebné pro jejich projednání a posouzení. Jak bylo uvedeno výše, krajský soud dospěl naopak k závěru, že skutečnosti potřebné k posouzení skutkového stavu, konkrétně pro posouzení zachování bydliště žalobce v ČR,

pokračování

zjištěny nebyly. V rozporu se zásadou materiální pravdy tak správní orgán vedoucí řízení o podpoře v nezaměstnanosti dostatečně neobjasnil veškeré relevantní skutečnosti potřebné k posouzení věci. Zároveň krajský soud konstatoval, že se žalobci nedostalo ve formě přiměřené jeho osobním poměrům (tedy i ústně) poučení o povinnosti tvrdit a prokázat výše uvedené rozhodné skutečnosti a poučení o následcích, které nesplnění této povinnosti může mít.

[18] Pokud stěžovatel brojí proti skutkovým zjištěním o průběhu ústního jednání na úřadu práce, které krajský soud učinil na základě výpovědi svědků, Nejvyšší správní soud upozorňuje, že je to především krajský soud, který je oproti kasačnímu Nejvyššímu správnímu soudu soudem nalézacím a je povolán zhodnotit naříkané správní rozhodnutí a jemu předcházející řízení v tzv. plné jurisdikci, včetně otázek skutkových, o nichž si sám učiní úsudek. Intervence ze strany kasačního soudu je v tomto ohledu výjimečná a omezuje se na vady řízení a dokazování ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. (viz např. rozsudky NSS ze dne 1. 3. 2017, č. j. 6 As 256/2016-79, ze dne 30. 5. 2018, č. j. 6 Afs 94/2018-52, dále též rozsudky NSS ze dne 20. 12. 2018, č. j. 6 Afs 283/2018-39, č. j. 6 Afs 295/2018-39 a č. j. 6 Afs 306/2018-40, či ze dne 13. 2. 2019, č. j. 6 Afs 354/2018-23, ze dne 7. 9. 2021, č. j. 4 As 118/2021-71). Žádné takové vady Nejvyšší správní soud v postupu krajského soudu neshledal, naopak závěry krajského soudu v tomto směru pokládá za logické. Stěžovateli tak nelze přisvědčit, že ze správního spisu vyplývá, že žalobci se dostalo podrobného poučení o tom, za jakých podmínek mu jakožto přeshraničnímu pracovníku může být přiznána podpora v nezaměstnanosti. Krajský soud srozumitelně vysvětlil, na základě jakých skutečností a úvah dospěl k závěrům napadeného rozhodnutí, přičemž tyto závěry jsou v souladu s výše uvedenou judikaturou zdejšího soudu.

[19] Závěrem Nejvyšší správní soud uvádí, že vzhledem k tomu, že krajský soud zrušil rozhodnutí stěžovatele pro vady řízení a nevyslovil žádný závazný názor ohledně toho, zda žalobce si po dobu zaměstnání v jiném členském státě zachoval bydliště v Česku, nemohl se ani kasační soud věcně zabývat argumentací stěžovatele, že tomu tak nebylo.

[20] Na základě výše uvedeného Nejvyšší správní soud odmítl kasační stížnosti jako nepřijatelnou ve smyslu § 104a s. ř. s.

[21] O nákladech řízení o kasační stížnosti pak Nejvyšší správní soud rozhodl v souladu s § 60 odst. 1 ve spojení s § 120 s. ř. s. Procesně úspěšný žalobce má právo na náhradu vynaložených nákladů. Z obsahu soudního spisu vyplývá, že žalobce nebyl v řízení zastoupen a vynaložil náklady na poštovné ve výši 79 Kč v souvislosti se zasláním svého vyjádření ke kasační stížnosti. Tuto částku je žalovaný povinen zaplatit žalobci do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

Poučení: Proti tomuto usnesení **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 12. července 2024

Mgr. Aleš Roztočil
předseda senátu