

USNESENÍ

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudcem Mgr. Ing. Petrem Šuránkem ve věci

žalobce: **Ing. C. R.**
zastoupen obecným zmocněncem D. S.
oba bytem X

proti

žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, 128 01 Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2021, č. j. MPSV-2021/46619-912,

t a k t o :

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

1. Žalobce se žalobou podle části třetí, hlavy druhé, dílu prvního zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“) domáhal zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2021, č. j. MPSV-2021/46619-912 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaný k odvolání žalobce podle § 90 odst. 1 písm. b) zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“) zrušil rozhodnutí Úřadu práce – krajské pobočky v Příbrami, kontaktního pracoviště Příbram, (dále jen „úřad práce“) ze dne 13. 1. 2021, č. j. 1791/2021/PRI, a věc vrátil úřadu práce k novému projednání. Úřad práce uvedeným rozhodnutím rozhodl o žádosti žalobce ze dne 21. 12. 2020 o příspěvek na péči tak, že příspěvek na péči s odkazem na § 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“) a na nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve znění pozdějších předpisů (dále jen „koordinační nařízení“) nepřiznal. Žalovaný napadené rozhodnutí odůvodnil tím, že u žadatelů spadajících do osobní působnosti koordinačního nařízení je nárok na příspěvek na péči, který má z komunitárního hlediska povahu peněžité dávky v nemoci, odvozen od toho, v jakém členském státě má žadatel hlavní zdravotní pojištění. Protože žalobce je zdravotně pojištěn na Slovensku, není skutečně oprávněn k poskytování příspěvku na péči v České republice, o jeho žádosti však neměl úřad práce rozhodovat meritorně, neboť k tomu postrádal kompetenci. Namísto toho měl úřad práce formou sdělení žalobce informovat o tom, že jeho žádost podle koordinačního nařízení postoupil styčnému orgánu členské země Evropské unie, kde má hlavní zdravotní pojištění.
2. Nejprve se soud musel zabývat otázkou, zda napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu. Z tohoto hlediska jsou relevantní následující ustanovení soudního řádu správního:

3. Podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., nestanoví-li tento zákon jinak, soud usnesením odmítne návrh, jestliže je návrh podle tohoto zákona nepřipustný.
4. Podle § 68 písm. e) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, domáhá-li se přezkoumání rozhodnutí, které je z přezkoumání podle tohoto nebo zvláštního zákona vyloučeno.
5. Podle § 70 písm. a) s. ř. s. jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny úkony správního orgánu, které nejsou rozhodnutími.
6. Otázka, zda rozhodnutí správního orgánu druhého stupně, kterým je rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc je tomuto orgánu vrácena k dalšímu řízení, může být přezkoumáno ve správním soudnictví, byla judikaturou Nejvyššího správního soudu (dále jen „NSS“) v minulosti opakovaně zodpovězena záporně (srov. např. rozsudek NSS ze dne 16. 5. 2017, č. j. 1 As 51/2017-28, rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2014, č. j. 10 As 33/2014-34, rozsudek NSS ze dne 20. 5. 2015, č. j. 1 As 23/2015-49, nebo rozsudek NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219). V rozsudku NSS ze dne 31. 3. 2010, č. j. 9 As 30/2010-219, byl konkrétně vysloven ustáleně respektovaný závěr, že rozhodnutí, kterým správní orgán druhého stupně zruší rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc mu vrátí k novému projednání a rozhodnutí, není rozhodnutím ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s., a to proto, že vydáním napadeného rozhodnutí došlo pouze k tomu, že se věc vrátila do stadia řízení u správního orgánu prvního stupně, kde o ní bude znovu rozhodováno. Takové rozhodnutí nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení, neboť se jím s konečnou platností práva a povinnosti jeho účastníků nezakládají, nemění, neruší ani závazně neurčují. Žalobce tak musí veškerou svou procesní aktivitu směřovat do pokračujícího správního řízení, v němž jediné může uplatňovat námitky týkající se věci samé.
7. Z uvedeného tedy vyplývá, že napadené rozhodnutí není rozhodnutím, jež má na mysli § 65 s. ř. s. Soud nicméně zvažoval, zda tento závěr může platit i v nynějším případě, jestliže se v něm žalovaný vyjadřuje k otázce mezinárodní příslušnosti správních orgánů České republiky k projednání žádosti žalobce.
8. Proti konečnému rozhodnutí, jímž je deklarováno, že žádost nepřísluší projednávat českým orgánům podle českých právních předpisů, nepochybně musí být připuštěna soudní ochrana, neboť takové rozhodnutí je způsobilé zasáhnout do právní sféry žadatele o příspěvek na péči. Jakkoliv je z hlediska unijního práva nutné vycházet z principu vzájemné důvěry mezi členskými státy, projednání žádosti jiným než původně osloveným členským státem je způsobilé zasáhnout do práv žadatele, neboť nejde jen o to, že žádost bude posuzována orgány jiného státu podle jiných procesních norem, ale tato skutečnost má dopad i na to, jaká hmotněprávní úprava bude aplikována, přičemž jednotlivé vnitrostátní úpravy se mohou lišit podstatnou měrou. Nadto žalovaný sám přiznává, že je mu dobře známo, že konkrétně Slovensko v dané souvislosti vychází z rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. 9. 2015, C-433/13 *Komise v. Slovensko*, a zásadně odmítá dávky obsahově odpovídající (mimo jiné) českému příspěvku na péči vyplácet svým občanům pobývajícím v zahraničí. Tudíž v daném případě postoupení žádosti slovenským orgánům může mít za následek a s vysokou pravděpodobností i povede k zamítnutí takové žádosti slovenskými orgány bez ohledu na zdravotní a sociální poměry žalobce.
9. Soud nicméně konstatuje, že takovým konečným rozhodnutím nemůže být napadené rozhodnutí, a to už jen proto, že při standardním procesním postupu by takové rozhodnutí vůbec nebylo vydáno, neboť skutečně, byl-li by správný závěr žalovaného,

úřad práce by vůbec o požadované dávce věcně nerozhodoval, nýbrž by žádost analogicky podle § 12 správního řádu usnesením postoupil mezinárodně příslušnému orgánu a současně o tom sdělením uvědomil žalobce jakožto žadatele. Není proto důvodu v případě této nestandardní situace u zcela atypického rozhodnutí činit výjimku z ustálené judikatury NSS citované v odst. 6 tohoto rozsudku a připouštět proti němu soudní ochranu. Ostatně tato ochrana by byla nutně veskrze neefektivní, jelikož samotný výrok napadeného rozhodnutí zcela odpovídá tomu, jak by měl žalovaný rozhodnout i v případě, že by bylo namístě plně přisvědčit žalobní argumentaci. I tehdy by žalovaný rozhodnutí úřadu práce rušil a věc mu vracel k novému projednání, jen s odlišným závazným právním názorem (že má být dávka přiznána či žádost věcně posouzena). V dané hypotetické situaci by tak bylo nutné dovodit, že i přes žalobcem namítané nezákonnosti napadené rozhodnutí ob stojí, tvrzené vady by neměly vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí (poměřovanou jeho výrokem) a žaloba by musela být zákonitě zamítnuta.

10. Z

uvedeného vyplývá, že oním konečným rozhodnutím, k němuž se váže potřeba garance soudního přezkumu, musí být usnesení o postoupení žádosti vydávané (analogicky) podle § 12 správního řádu. Soudu je sice známo, že podle judikatury NSS, např. rozsudku ze dne 31. 1. 2018, č. j. 6 As 184/2017-32, není proti takovému usnesení žaloba podle § 65 s. ř. s. přípustná, jelikož nejde o rozhodnutí, kterým je konečným způsobem ovlivněna právní sféra žalobce. Jak ovšem shora soud vysvětlil, takový závěr nemůže platit v případě, kdy je úřadem práce vyslovována mezinárodní nepřislušnost podle koordinačního nařízení, neboť takové rozhodnutí prakticky konečným způsobem určuje, podle jakého právního řádu bude žádost posuzována.

11. S

ice je pravdou, že postoupením věci není otázka mezinárodní příslušnosti vyřízena zcela definitivně, neboť nelze vyloučit, že druhý členský stát nebude s posouzením české strany souhlasit, což by mělo vést podle čl. 76 odst. 6 koordinačního nařízení k předložení sporné otázky Správní komisi, ani ta však nemá konečnou rozhodovací pravomoc. Nelze také vyloučit, že by námitka mezinárodní nepřislušnosti mohla být v souladu s příslušnými vnitrostátními procesními předpisy uplatňována v opravných prostředcích (včetně soudního přezkumu) proti konečnému rozhodnutí o přiznání či nepřiznání dávky v členském státě, jehož správní orgány se projednání žádosti ujmou. Takový přezkum by ovšem probíhal mimo českou jurisdikci, a tedy pro žadatele dlouhodobě pobývajícího v tuzemsku za ztížených podmínek. Soud proto nepovažuje uvedenou cestu za efektivní a vyhovující požadavkům čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod, resp. čl. 47 Listiny základních práv Evropské unie na účinný soudní přezkum, nehledě na to, že nelze čistě teoreticky vyloučit ani to, že Správní komise nepřesvědčí smírnou cestou jiný členský stát o tom, že je k projednání žádosti příslušný a že se žadatel v situaci negativního kompetenčního konfliktu žádného konečného rozhodnutí, jež by napadl v jiném členském státě, nedočká.

12. K

oordinační nařízení přitom v čl. 81 větě druhé a ani nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů v čl. 2 odst. 3 nestanoví konkrétní procesní formu v podobě rozhodnutí, jímž by mělo být rozhodnuto o mezinárodní (ne)příslušnosti členského státu, a to např. na rozdíl od situace, kdy správní orgány posuzují svou

mezinárodní příslušnost podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (srov. čl. 26 posledně jmenovaného předpisu). V dané situaci tak jediným rozhodnutím v poměrech českého právního řádu, jež bude jistě vydáno, je právě usnesení o postoupení věci podle § 12 správního řádu.

13.

S

oud jako *obiter dictum* navíc dodává, že v rámci použití § 12 správního řádu při *analogii legis* (v daném případě totiž nejde o věcnou a z vnitrostátního hlediska ani o místní nepřislusnost správního orgánu) není namístě použít větu poslední § 12 správního řádu stanovící, že se takové usnesení jen poznamenává do spisu (což dále vede k tomu, že proti takovému usnesení není odvolání podle § 76 odst. 5 správního řádu přípustné). Při analogickém použití právní normy v rámci zaplnění mezery v právním řádu (zde představované chybějící procesní úpravou řešení nedostatku mezinárodní příslušnosti úřadu práce) není totiž úkolem orgánu vykládajícího právo slepě převzít právní úpravu řešící obdobnou situaci *en bloc*, nýbrž užít vhodnou existující normu v ještě volnějším režimu, než pokud zákonodárce výslovně požaduje přiměřenou aplikaci určitého ustanovení. Je tedy nutné zvážit nejen to, zda se jedná o vhodnou právní normu zaceľující chybějící mezeru v pozitivním právu, ale též otázku, v jakém rozsahu je v takové situaci namístě jednotlivá dílčí pravidla komplexnějšího právního institutu aplikovat (zda každé dílčí pravidlo analogicky aplikované normy odpovídá povaze řešené právní otázky).

14.

Z

de přitom soud zastává názor, že usnesení o postoupení žádosti z důvodu mezinárodní nepřislusnosti si zaslouží vyšší procesní standard s ohledem na potřebu procesní ochrany žadatele. Ačkoliv situace, kdy se usnesení jen poznamenává do spisu, není soudnímu přezkumu na překážku, jelikož lze podat žalobu přímo proti němu v žalobní lhůtě počítané od okamžiku, kdy se žalobce se stejnopisem vyžádaného usnesení seznámí, případně i nahlédnutím do spisu, pravidelně by hrozilo, že by takové usnesení v soudním přezkumu neobstálo jako nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů, jelikož by z povahy věci nemohlo reagovat na (pozdější) argumentaci žadatele, v důsledku čehož by se reálná soudní ochrana (posuzující meritum sporu) nepřijatelně oddalovala. Především však právě shora popsaná potenciální závažnost dopadů takového rozhodnutí do právní sféry žadatele si žádá, aby s takovým rozhodnutím a jeho důvody byl žadatel obeznámen napřímo, a nikoliv jen vyrozuměním o jeho vydání s tím, že přesný text usnesení nalezne ve správním spisu. Proto za daných okolností se ustanovení § 12 správního řádu neaplikuje jako celek, nýbrž s vynecháním pravidla o pouhém poznamenání usnesení do spisu a (v důsledku toho již nadbytečné) povinnosti vedle vydání usnesení zasílat žadateli samostatné písemné vyrozumění.

15.

P

ovaze takového usnesení tedy odpovídá, že se doručuje žadateli a je proti němu přípustné odvolání, jež sice (v souladu s požadavkem koordinačního nařízení na rychlé projednání žádostí i ve sporných případech mezinárodní příslušnosti, srov. čl. 6 nařízení č. 987/2009 umožňující i přiznání prozatímních dávek) dle § 76 odst. 5 správního řádu nemá odkladný účinek, ale umožňuje nadřízenému orgánu v plném rozsahu reagovat na případné námitky žadatele, na což pak může navazovat též efektivní (podstatě sporu se věnující) soudní

přezkum včetně možnosti podání předběžné otázky Soudnímu dvoru Evropské unie tam, kde to povaha případu opodstatňuje.

16. J
e ovšem primárně na zákonodárci, aby pokud možno vhodné řešení do právní úpravy zakotvil *de lege ferenda* výslovně, jelikož analogická aplikace právní úpravy v daném případě nesvědčí právní jistotě adresátů veřejné správy a může vyvolávat zbytečné spory.
17. S
oud v každém případě uzavírá, že ač je žalobci nutné zajistit právo na přístup soudu ve vztahu k otázce posouzení mezinárodní příslušnosti českých správních orgánů ve věci jím podané žádosti o příspěvek na péči, řízením, v němž by se správní soud mohl danou otázkou věcně zabývat, nemůže být řízení o žalobě proti nyní napadenému rozhodnutí. Je tedy třeba setrvat na tom, že žaloba míří proti správnímu aktu, který není rozhodnutím ve smyslu § 65 s. ř. s. Proto soud žalobu odmítl jako nepřípustnou podle § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť napadá úkon, jímž nebyla práva a povinnosti žalobce založena, změněna, zrušena nebo závazně určena.
18. D
ruhým výrokem bylo rozhodnuto o nákladech řízení, a to v souladu s § 60 odst. 3 s. ř. s., podle kterého žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení, byl-li návrh odmítnut.

Poučení :

Proti tomuto rozhodnutí lze podat kasační stížnost ve lhůtě dvou týdnů ode dne jeho doručení. Kasační stížnost se podává ve dvou vyhotoveních u Nejvyššího správního soudu, se sídlem Moravské náměstí 6, Brno. O kasační stížnosti rozhoduje Nejvyšší správní soud.

Lhůta pro podání kasační stížnosti končí uplynutím dne, který se svým označením shoduje se dnem, který určil počátek lhůty (den doručení rozhodnutí). Připadne-li poslední den lhůty na sobotu, neděli nebo svátek, je posledním dnem lhůty nejbližší následující pracovní den. Zmeškání lhůty k podání kasační stížnosti nelze prominout.

Kasační stížnost lze podat pouze z důvodů uvedených v § 103 odst. 1 s. ř. s. a kromě obecných náležitostí podání musí obsahovat označení rozhodnutí, proti němuž směřuje, v jakém rozsahu a z jakých důvodů jej stěžovatel napadá, a údaj o tom, kdy mu bylo rozhodnutí doručeno.

V řízení o kasační stížnosti musí být stěžovatel zastoupen advokátem; to neplatí, má-li stěžovatel, jeho zaměstnanec nebo člen, který za něj jedná nebo jej zastupuje, vysokoškolské právnické vzdělání, které je podle zvláštních zákonů vyžadováno pro výkon advokacie.

Praha 20. května 2021

Mgr. Ing. Petr Šuránek, v. r.
samosoudce