

U S N E S E N Í

Krajský soud v Praze rozhodl samosoudkyně Lenkou Bursíkovou ve věci

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

proti

žalovanému: **Úřad práce ČR – krajská pobočka v Příbrami**
sídlem Na Poříčním právu 376/1, Praha 2

o žalobě proti rozhodnutí žalovaného ze dne 20. 4. 2021, č. j. 50354/2020/PRI,

takto:

- I. **Žaloba se odmítá.**
- II. **Věc se postupuje k vyřízení Ministerstvu práce a sociálních věcí.**
- III. **Žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení.**

Odůvodnění:

Vymezení věci

1. Žalobce dne 21. 12. 2020 požádal o příspěvek na péči. Žalovaný rozhodnutím ze dne 13. 1. 2021, č. j. 1791/2021/PRI, nepřiznal žalobci příspěvek na péči s odkazem na § 4 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, a na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (koordináční nařízení).
2. Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhodnutím ze dne 18. 3. 2021, č. j. MPSV-2021/46619-912, k žalobcově odvolání posledně uvedené rozhodnutí žalovaného zrušilo a věc mu vrátilo k novému projednání. Ministerstvo uvedlo, že u žadatelů spadajících do osobní působnosti koordináčního 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 oprávněn k poskytování příspěvku na péči v České republice, o jeho žádosti však neměl žalovaný rozhodovat meritorně, neboť k tomu postrádal kompetenci. Namísto toho měl formou sdělení žalobce informovat o tom, že jeho žádost podle koordináčního nařízení postoupil orgánu členské země Evropské unie, kde má hlavní zdravotní pojištění.

Předchozí rozhodnutí soudu

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

3. Proti rozhodnutí ministerstva žalobce brojil žalobou, kterou zdejší soud usnesením ze dne 20. 5. 2021, č. j. 49 Ad 8/2021 – 15, odmítl. Konstatoval, že podle ustálené judikatury není ve správním soudnictví přezkoumatelné rozhodnutí, kterým bylo rozhodnutí správního orgánu prvního stupně zrušeno a věc mu byla vrácena k dalšímu rozhodnutí. Takové rozhodnutí totiž nic nemění na subjektivních veřejných právech účastníků správního řízení (nejedná se tedy o rozhodnutí ve smyslu § 65 s. ř. s.).
4. Soud se nicméně dále zabýval otázkou, zda lze uvedené judikatorní závěry aplikovat i v žalobcově věci, v níž se žalovaný vyjadřuje k otázce mezinárodní příslušnosti správních orgánů České republiky k projednání žalobcovy žádosti. Konstatoval, že 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 zamítnutí takové žádosti slovenskými orgány bez ohledu na zdravotní a sociální poměry žalobce.
5. Podle soudu musí být oním konečným rozhodnutím, k němuž se váže potřeba garance soudního přezkumu, usnesení o postoupení žádosti vydávané (analogicky) podle § 12 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu. Podle judikatury NSS (např. rozsudek ze dne 31. 1. 2018, č. j. 6 As 184/2017-32) sice není proti takovému usnesení žaloba podle § 65 s. ř. s. přípustná, jelikož nejde o rozhodnutí, kterým je konečným způsobem ovlivněna právní sféra žalobce. Takový závěr ovšem podle soudu nemůže platit v případě, kdy úřad práce vysloví mezinárodní nepřislusnost podle koordinačního nařízení, neboť takové rozhodnutí prakticky konečným způsobem určuje, podle jakého právního řádu bude žádost posuzována.
6. Sice 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 nepřislusnosti 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 pobývajících v tuzemsku za ztížených podmínek. Soud proto nepovažoval 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.

7. Koordinační 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 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 je tak jediným rozhodnutím v poměrech českého právního řádu, jež bude jistě vydáno, právě usnesení o postoupení věci podle § 12 správního řádu.
8. Soud jako *obiter dictum* dodal, že v rámci použití § 12 správního řádu při *analogii legis* (v daném případě totiž nejde o věcnou a z vnitrostátního hlediska ani o místní nepříslušnost 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 zacelující 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).
9. Zde přitom soud zastal názor, že **usnesení o postoupení žádosti** z důvodu mezinárodní nepříslušnosti **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 vyrozuměn 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 nadbytečně) povinnosti vedle vydání usnesení zasílat žadateli samostatné písemné vyrozumění.

10. Soud proto vyslovil, že povaze 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.

Další postup žalovaného

11. Žalovaný v dopisu ze dne 20. 4. 2021, č. j. 50354/2020/PŘI (doručeném žalobci dne 30. 4. 2021) žalobci sdělil, že příslušnou k vyřízení žádosti o příspěvek na péči je členská země EU, kde má osoba vedeno zdravotní pojištění jako hlavní. Žalobce sice je zdravotně pojištěn u Všeobecné zdravotní pojišťovny ČR, jde však pouze o pojišťovnu výpomocnou. Zdravotní pojištění vedené jako hlavní má na Slovensku. Česká republika proto není státem příslušným k vyplácení dávky. Žádost byla postoupena na Ministerstvo práce a sociálních věcí a rodiny SR. Žalobce dne 31. 5. 2021 žalovaného požádal o zaslání usnesení o postoupení žádosti o příspěvek na péči. Žalovaný k této žádosti v dopisu ze dne 10. 6. 2021 uvedl, že spisovou dokumentaci postoupil průvodním dopisem. Kopii průvodního dopisu žalovaný zaslal žalobci. Průvodní dopis ze dne 20. 4. 2021, č. j. 50354/2021/PRI, má totožný obsah jako sdělení, které bylo dne 30. 4. 2021 doručeno žalobci a je napadeno touto žalobou.

Žaloba a její posouzení

12. Žalobce proti dopisu ze dne 20. 4. 2021 brojí žalobou podanou u soudu dne 24. 6. 2021. Namítá, že koordinační nařízení upravuje postoupení žádosti výlučně ve vztahu k rodinným dávkám, prováděcí nařízení pak tuto možnost rozšiřuje o dávky v invaliditě. Nařízení však neumožňují postoupit žádost o příspěvek na péči. Ostatně ani ministerstvo neodkázalo na konkrétní ustanovení nařízení, které by ho k tomu opravňovalo. Postoupit žádost o příspěvek na péči orgánu jiného členského státu neumožňuje ani správní řád. Podle žalobce není příspěvek na péči dávkou v nemoci, jak tvrdí ministerstvo, a není tak dávkou koordinovanou podle nařízení. Podle čl. 3 odst. 5 písm. a) se totiž koordinační nařízení neuplatní na sociální a zdravotní pomoc. Vůči žalobci jako osobě ekonomicky neaktivní (důchodci) je třeba uplatňovat právní předpisy státu, ve kterém má trvalé bydliště, tedy České republiky. Žalobce navrhuje, aby soud předložil uvedené otázky k posouzení SDEU.
13. Soud se i v nynější věci musel zabývat otázkou, zda napadené rozhodnutí není vyloučeno ze soudního přezkumu. Z tohoto hlediska jsou relevantní následující ustanovení soudního řádu správního:
14. 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.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

15. Podle § 68 písm. a) s. ř. s. je žaloba nepřipustná také tehdy, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.
16. Podle § 46 odst. 5 s. ř. s. podal-li navrhovatel návrh proto, že se řídil nesprávným poučením správního orgánu o tom, že proti jeho rozhodnutí není přípustný opravný prostředek, soud z tohoto důvodu tento návrh odmítne a věc postoupí k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému. Byl-li návrh podán včas u soudu, platí, že opravný prostředek byl podán včas.
17. Soud předesílá, že již v předchozím usnesení předestřel jednoznačný právní názor na to, jak by měly správní orgány za dané procesní situace postupovat. Soud při posouzení nynější žaloby neshledal žádný důvod, pro který by se měl v nynější věci od svých dříve vyslovených závěrů odchýlit. Je naopak přesvědčen, a to zejména s ohledem na principy předvídatelnosti a právní jistoty účastníků řízení, že je z nich třeba plně vyjít i při posouzení této žaloby.
18. Jak vyplývá z předchozího rozhodnutí v žalobcově věci, v případě, kdy správní orgán dospěje k závěru o své mezinárodní nepřislusnosti k projednání žádosti, je namístě, aby vydal analogicky podle § 12 správního řádu usnesení o postoupení věci. Je zjevné, že žalovaný nepostupoval přesně v souladu s tímto právním názorem. To je nicméně dáno tím, že žalobou napadené sdělení bylo vydáno měsíc před předchozím usnesením a názor soudu tak v té době nemohl být žalovanému znám. Soud má proto za to, že kroky žalovaného je třeba vykládat v maximální možné míře v souladu s tímto právním názorem tak, aby byla žalobci zajištěna efektivní soudní ochrana.
19. Z postupu žalovaného vyplývá, že žádné formalizované rozhodnutí označené jako usnesení o postoupení věci nevydal. Podle soudu je však nutno za takový akt (kterým fakticky k postoupení věci došlo) považovat právě žalobou napadené sdělení. Ze sdělení je zjevné, že jeho adresátem je žalobce, kterému bylo taky řádně oznámeno. Byť sdělení není formálně rozděleno na výrokovou část a odůvodnění, lze z něj bez větších obtíží seznat, jak žalovaný rozhodl – tedy, že žádost byla postoupena Ministerstvu práce a sociálních věcí a rodiny SR. Sdělení pak obsahuje též odůvodnění tohoto postupu. Sdělení bylo vydáno v rámci formalizovaného postupu, tedy v řízení o žalobcově žádosti (které bylo zahájeno právě podáním žádosti a postoupením věci na Slovensko bylo ukončeno). Není současně pochyb o tom, že sdělení je úkonem orgánu veřejné správy učiněným právě při výkonu veřejné správy. Konečně, jak již soud konstatoval ve svém předcházejícím rozhodnutí, jde o úkon způsobilý závažně zasáhnout do žalobcovy právní sféry. Soud proto shrnuje, že napadené sdělení je nutno z hlediska materiálně-formálního vnímat jako rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. např. usnesení rozšířeného senátu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 9 As 79/2016 – 41, a v něm vymezené materiální a formální znaky rozhodnutí).
20. Soud však musí současně připomenout, že ve svém předchozím usnesení vysvětlil, že rozhodnutí o postoupení žádosti příslušnému členskému státu podle koordinačního nařízení (na rozdíl od „standardního“ usnesení o postoupení podle § 12 správního řádu) je nutno zajistit vyšší procesní standard, a to tím, že nebude pouze poznamenáno do spisu, ale bude zasláno přímo žadateli a **bude proti němu přípustné odvolání** (§ 76 odst. 5 věta poslední *a contrario*). Z postupu žalovaného je zřejmé, že sdělení (materiálně rozhodnutí o postoupení žádosti příslušnému členskému státu) skutečně pouze nepoznamenal do spisu,

ale zaslal jej přímo žalobci. Za takové situace bylo proti zaslanému sdělení přípustné odvolání, které byl současně žalobce povinen vyčerpat jako řádný opravný prostředek před podáním správní žaloby. Neučinil-li tak, je nutno mít podanou žalobu za nepřipustnou pro nevyčerpání řádných opravných prostředků.

21. Je nicméně nutno zohlednit, že v napadeném rozhodnutí poučení o opravném prostředku zcela chybělo. Žalobce proto, veden tímto nesprávným poučením (k tomu srov. usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 11. 5. 2015, č. j. 48 A 32/2015 – 40), brojil proti rozhodnutí žalovaného přímo žalobou, aniž by předtím podal odvolání.
22. Za takové situace proto soud žalobu podle § 46 odst. 1 písm. d) ve spojení s § 68 písm. a) s. ř. s. odmítl (výrok I.) a věc podle § 46 odst. 5 s. ř. s. postoupil k vyřízení opravného prostředku správnímu orgánu k tomu příslušnému (výrok II.). Tím je Ministerstvo práce a sociálních věcí, které je příslušné k vyřízení opravného prostředku (odvolání) proti napadenému rozhodnutí žalovaného (srov. § 28 odst. 1 zákona o sociálních službách). Návrh byl u soudu podán včas, platí proto, že byl včas podán též opravný prostředek (§ 46 odst. 5 s. ř. s. *in fine*; k tomu srov. usnesení NSS ze dne 13. 5. 2004, č. j. 7 A 25/2001 – 59, č. 331/2004 Sb. NSS).
23. Výrokem III. soud rozhodl 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 nejbližze 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 23. července 2021

Lenka Bursíková, v.r.

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.

samosoudkyně

Shodu s prvopisem potvrzuje: Z. V.