



ČESKÁ REPUBLIKA
ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

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 8. 9. 2021, č. j. SZ/MPSV-2021/127435-912,

takto:

- I. **Rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2021, č. j. SZ/MPSV-2021/127435-912, se zrušuje a věc se vrací žalovanému k dalšímu řízení.**
- 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.“) podanou osobně dne 23. 9. 2021 domáhá zrušení rozhodnutí žalovaného ze dne 8. 9. 2021, č. j. SZ/MPSV-2021/127435-912 (dále jen „napadené rozhodnutí“), a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení. Napadeným rozhodnutím žalovaný zamítl odvolání žalobce a potvrdil usnesení (po formální stránce však jde o prostý dopis) Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Příbrami (dále jen „úřad práce“) ze dne 20. 4. 2021, č. j. 50354/2020/PRI (dále jen „sdělení o postoupení“), jímž byl žalobce informován, že jeho žádost o příspěvek na péči byla postoupena na Ministerstvo práce a sociálních věcí a rodiny Slovenskej republiky, jelikož Česká republika není ve smyslu nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve znění pozdějších předpisů (dále jen „koordinační nařízení“) příslušným státem k vyplácení dávky. Podle čl. 11

koordinačního nařízení je k vyřízení žádosti o příspěvek na péči příslušná země, kde má žadatel hlavní zdravotní pojištění, a to má žalobce na Slovensku.

2. Žalobce v žalobě namítá, že koordinační nařízení upravuje postoupení žádosti výlučně ve vztahu k rodinným dávkám (čl. 68 odst. 3), 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 (dále jen „prováděcí nařízení“) pak tuto možnost rozšiřuje o dávky v invaliditě (čl. 45 odst. 4). Nařízení však neumožňuje postoupit žádost o příspěvek na péči. Ostatně ani žalovaný neodkázal na konkrétní ustanovení nařízení, které by ho k tomu opravňovalo, ale jen na vlastní nezávaznou instrukci. Postoupit žádost o příspěvek na péči orgánu jiného členského státu neumožňuje v § 12 ani zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), jelikož jeho působnost se omezuje jen na české orgány. Podle zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o sociálních službách“) je věcně příslušným k rozhodnutí ve věci žádosti o dávku příspěvku na péči úřad práce, a pokud ten dospěje k závěru, že žadateli nelze dávku přiznat, je povinen žádost zamítnout. Žalobce má za to, že má nárok na příspěvek na péči podle českých právních předpisů vypláceny českými orgány, z pohledu žalobce tak jde o otázku kompetence.
3. Žalobce dovozuje, že příspěvek na péči není dávkou v nemoci, a není tak dávkou koordinovanou podle nařízení. Příspěvek na péči nemá za cíl zlepšit zdravotní stav těžce zdravotně postižených, nýbrž cílí na podporu jejich sociálního začlenění. Jeho prostřednictvím se stát podílí na zabezpečení sociálních služeb potřebných pro zvládání základních životních potřeb zdravotně postižených. Tato dávka přitom není poskytována ze systému zdravotního nebo sociálního pojištění, nýbrž je hrazena ze státního rozpočtu financovaného z daní. Je tedy třeba na ni pohlížet z hlediska koordinačního nařízení jako na nepřispěvkovou dávku, což podle žalobce lze dovodit z rozsudku Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) ze dne 29. 4. 2004, C-160/02 *Skalka*. Podle rozsudku SDEU ze dne 30. 6. 2011, C-388/09 *da Silva Martins*, může být dávka považována za dávku sociálního zabezpečení, pokud je příjemci poskytnuta na základě právními předpisy vymezené situace, aniž dochází k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb, a vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 3 odst. 1 koordinačního nařízení. Příspěvek na péči však v tomto článku uveden není, přičemž nelze argumentovat ani čl. 1 písm. va) bodem i) koordinačního nařízení, protože nemá za cíl zlepšit zdravotní stav, ostatně zákon o sociálních službách jej také neoznačuje za dávku v nemoci, ale považuje jej za příspěvek na zajištění sociální pomoci. Podle čl. 3 odst. 5 písm. a) se přitom koordinační nařízení neuplatní na sociální a zdravotní pomoc. Vůči žalobci jako osobě ekonomicky neaktivní (důchodci) je tak třeba podle čl. 11 odst. 3 písm. e) koordinačního nařízení uplatňovat právní předpisy státu, ve kterém má trvalé bydliště, tedy České republiky, kde žalobce pobývá od roku 2007 (na Slovensku již více než 10 let nebyl). Z kritéria bydliště vychází i § 4 odst. 1 písm. d) zákona o sociálních službách. Žalobce navrhuje, aby se soud s uvedenými spornými otázkami obrátil na SDEU.
4. Žalobce konečně poukazuje též na to, že opakovaně poukazoval na možnost odchýlení se členských států EU od čl. 11 až 15 koordinačního nařízení na základě dvou- či vícestranné dohody států. Smlouva mezi Českou republikou a Slovenskou republikou o sociálním zabezpečení ze dne 29. 10. 1992, publikovaná sdělením Ministerstva zahraničních věcí č. 228/1993 Sb., (dále jen „Smlouva o sociálním zabezpečení“) mu přitom jako osobě žijící v České republice od roku 2007 zaručuje poskytnutí příspěvku na péči za podmínek

stanovených českými právními předpisy. Na tuto jeho námitku však dosud správní orgány nijak nereagovaly.

5. Žalovaný ve vyjádření k žalobě v zásadě zopakoval to, co uvedl v odůvodnění napadeného rozhodnutí. Zrekapituloval dosavadní průběh správního řízení i předcházející rozhodnutí soudu v této věci. Bez dalšího vysvětlení konstatoval, že příspěvek na péči je podle komunitárního práva považován za peněžitou dávku v nemoci, kterou poskytuje příslušná instituce státu, který je kompetentní k úhradě zdravotní péče, i když v osoba nemá v tomto státu bydliště. Dále pak žalovaný vysvětluje, proč žalobce není z pohledu kritérií v koordinačním nařízení českým zdravotním pojištěncem, nýbrž slovenským. Nařízení (aniž by konkrétně specifikoval podle něj rozhodná ustanovení) podle žalovaného jednoznačně stanoví kritéria, podle kterých je příspěvek na péči jakožto peněžitá dávka v nemoci poskytován. Žalovaný proto navrhl zamítnutí žaloby. K argumentaci Smlouvou o sociálním zabezpečení ani podrobné argumentaci žalobce, proč český příspěvek na péči nelze považovat pro účely koordinačního nařízení za peněžitou dávku v nemoci, se žalovaný nijak nevyjádřil.
6. Z obsahu správního spisu soud zjistil, že žalobce dne 21. 12. 2020 požádal u úřadu práce o přiznání příspěvku na péči s tím, že je osobou zdravotně pojištěnou v jiném členském státě EU, resp. pobírající důchod či dávky v nezaměstnanosti ze systému sociálního zabezpečení jiného členského státu EU, popř. vykonávající výdělečnou činnost v jiném členském státě EU. Následně úřad práce ověřil v Kanceláři zdravotního pojištění, že žalobce je sice pojištěn u Všeobecné zdravotní pojišťovny od 1. 5. 2010, jedná se však jen o výpomocnou registraci.
7. Po zamítnutí žádosti rozhodnutím úřadu práce ze dne 13. 1. 2021 a zrušení tohoto rozhodnutí rozhodnutím žalovaného ze dne 18. 3. 2021 z důvodu, že pro nepřislušnost České republiky neměl úřad práce o žádosti rozhodovat meritorně, zaslal úřad práce žalobci sdělení o postoupení ze dne 20. 4. 2021. V tomto dokumentu formulovaném do podoby dopisu (a tedy postrádajícím jakékoliv rozčlenění do výrokové části, odůvodnění a poučení) úřad práce žalobci sdělil, že jeho žádost o příspěvek na péči byla postoupena na Ministerstvo práce a sociálních věcí a rodiny Slovenskej republiky, jelikož Česká republika není ve smyslu koordinačního nařízení příslušným státem k vyplácení dávky. Podle čl. 11 koordinačního nařízení je totiž k vyřízení žádosti o příspěvek na péči příslušná země, kde má žadatel hlavní zdravotní pojištění, a to má žalobce na Slovensku. Žalobce se tak se svou další komunikací má obracet na slovenské orgány.
8. Žalobce proti sdělení o postoupení uplatnil žalobu, která byla usnesením Krajského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2021, č. j. 58 Ad 11/2021-23, odmítnuta a byla postoupena žalovanému s tím, že sdělení o postoupení, ač není z hlediska formy koncipováno jako správní rozhodnutí, je třeba z materiálního hlediska podle jeho obsahu považovat za usnesení o postoupení věci ve smyslu § 12 správního řádu aplikovaného *per analogiam legis* pouze v rozsahu jeho první a druhé věty, proti němuž je třeba odvolání považovat za přípustné (zde bylo odkázáno na usnesení Krajského soudu v Praze ze dne 20. 5. 2021, č. j. 49 Ad 8/2021-15, publikované pod č. 4229/2021 Sb. NSS, vydané v řízení o žalobě proti zrušujícímu rozhodnutí žalovaného ze dne 18. 3. 2021). Původní žaloba, formulovaná prakticky identicky jako žaloba v nynější věci, tak měla být žalovaným vyhodnocena jako odvolání proti sdělení o postoupení a projednána postupem podle hlavy VIII části druhé správního řádu.

9. Žalovaný napadeným rozhodnutím ze dne 8. 9. 2021 odvolání žalobce podle § 90 odst. 5 správního řádu zamítl a potvrdil sdělení o postoupení. Žalovaný tak nijak nekorigoval jeho zjevné formální nedostatky. Ke sporným otázkám uplatněným v odvolání, konkrétně k námitce, že český příspěvek na péči je nepřispěvkovou dávkou, která není určena ke zlepšení zdravotního stavu, a tedy nepředstavuje dávku v nemoci a není ani jinou dávkou uvedenou v čl. 3 odst. 1 koordinačního nařízení, nýbrž sociální pomocí nepodléhající koordinaci, a dále k námitce, že přednostně před koordinačním nařízením aplikovatelná Smlouva o sociálním zabezpečení žalobci zaručuje poskytnutí příspěvku na péči za podmínek stanovených českými právními předpisy, žalovaný v odůvodnění neposkytl žádné vysvětlení, proč by tyto námitky nemohly být důvodné, jen bez dalšího konstatoval, že příspěvek na péči spadá do věcného rozsahu koordinačního nařízení jako peněžitá dávka v nemoci ve smyslu jeho čl. 3 odst. 1 písm. a). Pouze k námitce, že v daném případě nelze rozhodnout o postoupení věci, odkázal na závěry opakovaně vyslovené Krajským soudem v Praze v usneseních ze dne 20. 5. 2021 a 23. 7. 2021. Napadené rozhodnutí bylo zmocněnci žalobce doručeno dne 14. 9. 2021.
10. Soud ověřil, že žaloba byla podána včas, osobou k tomu oprávněnou a že obsahuje všechny formální náležitosti na ni kladené. Napadené rozhodnutí soud přezkoumal v mezích uplatněných žalobních bodů (§ 75 odst. 2 s. ř. s.). Soud přitom v souladu s ustanovením § 75 odst. 1 s. ř. s. vycházel ze skutkového a právního stavu, který existoval v době vydání napadeného rozhodnutí, přičemž dospěl k závěru, že žaloba je důvodná.
11. Podle § 68 správního řádu rozhodnutí obsahuje výrokovou část, odůvodnění a poučení účastníků (odst. 1). V odůvodnění se uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí (odst. 3 věta první).
12. Podle § 89 odst. 2 správního řádu odvolací správní orgán přezkoumává soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy. Správnost napadeného rozhodnutí přezkoumává jen v rozsahu námitek uvedených v odvolání, jinak jen tehdy, vyžaduje-li to veřejný zájem. K vadám řízení, o nichž nelze mít důvodně za to, že mohly mít vliv na soulad napadeného rozhodnutí s právními předpisy, popřípadě na jeho správnost, se nepřihlíží; tímto ustanovením není dotčeno právo na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem.
13. Jak vyplývá ze shora citovaných ustanovení správního řádu, žalovaný byl povinen sdělení o postoupení v odvolacím řízení přezkoumat z hlediska jeho souladu s právními předpisy i bez námitek žalobce. Z hlediska uplatněných námitek pak byl povinen zkoumat i správnost závěrů úřadu práce, přičemž v odůvodnění napadeného rozhodnutí byl povinen uvést důvody, proč neshledal přezkoumávaný úkon úřadu práce za odporující právním předpisům (procesním ani hmotným) a proč nepovažuje námitky uplatněné žalobcem za důvodné.
14. Uvedená ustanovení správního řádu, jenž se vůči procesním ustanovením zákona o sociálních službách uplatní jako předpis obecný (což do 31. 12. 2011 bylo v § 118 zákona o sociálních službách stanoveno výslovně, než zákonodárce toto ustanovení zrušil jako nadbytečné), však žalovaný nedodržel, jelikož jednak nenapravil zcela zásadní formální nedostatky sdělení o postoupení změnou tohoto „usnesení“ nebo prostřednictvím jeho zrušení a vrácení k dalšímu řízení postupem podle § 90 odst. 1 písm. b) či c) správního řádu

a jednak zcela pominul hlavní a klíčové námitky žalobce, proti jejichž argumentačnímu potenciálu nepostavil vlastní odlišné vysvětlení, jímž by je vyvrátil. Toto procesní pochybení žalovaného je přitom vážnou vadou, která brání soudu v přezkumu uplatněných žalobních bodů, jelikož ty se shodují s odvolacími námitkami, na něž byl jako první povinen reagovat právě žalovaný (ne-li již úřad práce). Z ústavně zakotvené dělby moci mezi moc výkonnou a zákonodárnou a navazující zákonné úpravy totiž vyplývá, že o otázkách nároku na příspěvek na péči přísluší rozhodovat moci výkonné – konkrétně úřadům práce a žalovanému.

15. Soudy jsou v souladu se zásadou subsidiarity vyjádřenou obecně v § 5 s. ř. s. a konkrétně ve vztahu k žalobě proti rozhodnutí pak mj. i v § 76 odst. 1 s. ř. s. oprávněny do otázek vyhrazených do pravomoci správních orgánů zasahovat teprve poté, co se správní orgány danou otázkou řádně zabývaly a po zjištění skutkového stavu v řádném procesu vyslovily své skutkové a právní závěry. Soudní řízení správní tak má přezkumný, a nikoliv nalézací charakter, na rozdíl od občanského soudního či trestního řízení. Správní soud tudíž v zásadě nemůže být tím prvním, kdo k otázkám uplatněným účastníkem správního řízení vysloví závěr, neboť by si tím procesně nepřipustně uzurpoval pravomoc správního orgánu nejprve vysvětlit a obhájit své stanovisko. To přitom platí i tam, kde správní orgány na tuto svou úlohu rezignují a rozhodné otázky ponechají nezodpovězeny. Pro takový případ je totiž soud povinen postupovat podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. a napadené rozhodnutí i bez nařízení jednání zrušit pro jeho nepřezkoumatelnost pro nedostatek důvodů a v závazném právním názoru zavázat žalovaného, aby svůj odůvodněný názor srozumitelně vyjevil navenek. Teprve takto formulovaný právní názor pak může soud, v případě že žalovaného důvody uplatňované odvolatelem nepřesvědčí, podrobit soudnímu přezkumu.
16. Soud tak v situaci, kdy žalovaný ke konkrétním a zdůvodněným odvolacím námitkám žalobce v podstatě pouze konstatoval, že jeho názor je odlišný, aniž by ovšem osvětlil, proč takový názor má, neměl možnost ani předložit v případě potřeby sporné otázky formou předběžných otázek SDEU (srov. obdobně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 11. 2009, č. j. 7 Afs 116/2009-70). Je tomu tak proto, že odpověď na tyto otázky není pro rozhodnutí soudu v tuto chvíli významná, jelikož správní soud při neznalosti zdůvodněného stanoviska správních orgánů ani vlastní názor na sporné otázky, proč česká dávka pomoci v hmotné nouzi spadá, či naopak nespadá do věcné působnosti koordinačního nařízení a proč i pro případ kladné odpovědi nemá být přednostně postupováno v intencích Smlouvy o sociálním zabezpečení, nesmí vyjavit. V tuto chvíli je pouze rozhodující, že žalovaný vydal v kontextu uplatněných odvolacích námitek zjevně nepřezkoumatelné rozhodnutí, přičemž nedostatek důvodů v něm uvedených zcela zřetelně brání soudu v posouzení stěžejních žalobních bodů.
17. Soud proto postupem podle § 76 odst. 1 písm. a) s. ř. s. napadené rozhodnutí zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. V něm především zajistí odstranění formálních nedostatků prvostupňového rozhodnutí (sdělení o postoupení) a dále jasně a srozumitelně vypořádá podstatu uplatněných odvolacích námitek. Takové vypořádání přitom nemůže spočívat v prostém nezdůvodněném konstatování, že český příspěvek na péči představuje dávku v nemoci ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. a) koordinačního nařízení, nýbrž v uvedení konkrétních důvodů, proč okolnosti namítané odvolatelem nejsou v souladu se skutečností či s platnou právní úpravou, popř. proč nejsou z pohledu aplikovatelné právní úpravy relevantní. Neopomene přitom zvážit, zda se vůbec vzhledem k mezinárodním závazkům České republiky přijatým vůči Slovenské republice příslušná kritéria v koordinačním

nařízení uplatní, a i toto své stanovisko vysvětlí. Veškerá argumentace žalovaného v napadeném rozhodnutí totiž stojí a padá právě na dosud nezodpovězené otázce, zda se vůbec v daném případě koordinační nařízení uplatní. Právní závěr soudu je pro správní orgány závazný (§ 78 odst. 5 s. ř. s.).

18. O náhradě nákladů řízení rozhodl soud podle § 60 odst. 1 s. ř. s. Žalovaný nemá právo na náhradu nákladů řízení, neboť ve věci neměl úspěch. Žalobci, který byl ve věci úspěšný, by náležela náhrada nákladů řízení v plné výši, z obsahu soudního spisu však neplyne, že by žalobci jakékoliv náklady řízení vznikly. Právní úprava paušální náhrady nákladů řízení (vyhláška č. 254/2015 Sb.) na soudní řízení správní nedopadá. Proto soud rozhodl tak, že žádný z účastníků nemá právo na náhradu nákladů řízení

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 nejblíže 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 6. ledna 2022

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