



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně Michaely Bejčkové a soudců Martina Jakuba Bruse a Faisala Husseinho v právní věci žalobce: **M. K.**, zastoupen advokátkou Mgr. Pavlou Kubíčkovou, Svornosti 86/2, Havířov, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, Na Poříčním právu 376/1, Praha 2, proti rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2021, čj. MPSV-2021/156629-923, v řízení o kasační stížnosti žalobce proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2022, čj. 18 Ad 6/2022 - 68,

t a k t o :

- I. Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 11. 2022, čj. 18 Ad 6/2022 - 68, **se ruší** ve výrocích I a II.
- II. Rozhodnutí žalovaného ze dne 27. 9. 2021, čj. MPSV-2021/156629-923, **se ruší** a věc **se vrací** žalovanému k dalšímu řízení.
- III. Žádný z účastníků **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o žalobě a o kasační stížnosti.
- IV. Ustanovené zástupkyni žalobce, advokátce Mgr. Pavle Kubíčkové, **se přiznává** odměna za zastupování a náhrada hotových výdajů v celkové výši 1 573 Kč. Tato částka jí bude vyplacena z účtu Nejvyššího správního soudu do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

[1] V této věci NSS řešil otázku, zda žalovaný přezkoumatelně odůvodnil své rozhodnutí o žalobcově odvolání ve věci odnětí příspěvku na péči z důvodu zániku jeho účasti v českém systému zdravotního pojištění v kontextu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. 4. 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (*koordinální nařízení*).

1. Popis věci

[2] Žalobce pobíral příspěvek na péči, který mu přiznal Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Ostravě (*úřad práce*) rozhodnutím ze dne 29. 2. 2016, a to ve výši 800 Kč měsíčně od srpna 2015. V prosinci 2016 úřad práce vyplácení tohoto příspěvku zastavil.

[3] Dne 10. 6. 2021 úřad práce oznámil žalobci zahájení řízení ve věci odnětí příspěvku na péči. Poté úřad práce rozhodnutím ze dne 10. 8. 2021 žalobci počínaje dnem 1. 2. 2017 příspěvek na péči odňal, neboť doba žalobcova pojištění v České republice skončila dne 11. 1. 2017 (od 12. 1. 2017 je žalobce pojištěn v Chorvatsku), a tím zanikl i nárok na příspěvek na péči v České republice.

[4] Proti tomuto rozhodnutí podal žalobce odvolání, které žalovaný rozhodnutím ze dne 27. 9. 2021 zamítl.

[5] Rozhodnutí žalovaného napadl žalobce žalobou, již ovšem krajský soud nevyhověl.

2. Kasační řízení

Kasační stížnost

[6] Žalobce (*stěžovatel*) napadl rozsudek krajského soudu kasační stížností a navrhl, aby NSS zrušil rozsudek krajského soudu i rozhodnutí žalovaného.

[7] Stěžovatel namítl, že krajský soud se nesprávně vypořádal s námitkami vadnosti postupu žalovaného při dokazování skutečnosti, že stěžovateli zanikla účast v českém systému zdravotního pojištění. Správní orgány totiž neprovedly dokazování a vycházely jen z rozhodnutí žalovaného v jiné věci stěžovatele. Stěžovatel konstatoval, že postupem správních orgánů byl zbaven možnosti vyjádřit se k výsledkům dokazování a navrhnout důkazy k prokázání opaku.

[8] Podle stěžovatele krajský soud nesprávně posoudil otázku zániku jeho pojištění v České republice. Trval na tom, že jeho účast na pojištění trvá a rozhodnutí o odnětí příspěvku je v rozporu se zákonem č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, a s § 4 odst. 1 zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách. Stěžovatel zdůraznil, že má pobyt na území České republiky, a proto je podle § 2 odst. 1 písm. a) zákona o veřejném zdravotním pojištění pojištěncem. Podle stěžovatele nenastala žádná z možností ukončení zdravotního pojištění (§ 3 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění) a pojišťovna nebyla oprávněna jeho pojištění svévolně ukončit.

[9] Stěžovatel nesouhlasil s názorem krajského soudu, že k zániku jeho pojištění v České republice došlo na základě čl. 11 odst. 3 písm. e) koordinačního nařízení. To podle stěžovatele nezakládá nový důvod pro ukončení účasti v systému zdravotního pojištění nad rámec národních právních předpisů. Stěžovatel podotkl, že ještě v rozhodnutí o přiznání příspěvku na péči (doručeno v březnu 2016) nebyla jeho účast na pojištění zpochybňována, na konci roku 2016 však pojišťovna, aniž by se u stěžovatele cokoli změnilo, dospěla k závěru, že jeho bydliště není v České republice. Otázku bydliště krajský soud posoudil nesprávně. Stěžovatel namítl, že u něj nenastala změna bydliště, resp. jeho přenesení z České republiky do Chorvatska. Zdůraznil, že za své bydliště a ohnisko svých

pokračování

zájmů nepřetržitě považuje Českou republiku. Jeho bydlištěm ve smyslu koordinačního nařízení tudíž je Česká republika a z žádných skutečností nelze dovodit opak.

[10] Krajský soud podle stěžovatele opomněl, že teprve v roce 2017 byl stěžovatel donucen k pojištění v Chorvatsku v důsledku předchozího nezákonného ukončení českého pojištění a že stěžovatel nemá v Chorvatsku nárok na obdobnou dávku, neboť tam nemá trvalý pobyt. Stěžovatel namítl, že jednou nabyté právo na příspěvek na péči mu bylo odňato v důsledku dočasné změny místa bydliště. Trval na tom, že nemůže být sankcionován za využití svobody pohybu. Stěžovatel odmítl tvrzení krajského soudu, že princip exportovatelnosti dávek byl respektován.

Vyjádření žalovaného

[11] Žalovaný konstatoval, že krajský soud vyřešil stěžejní otázku stěžovatelovy účasti v českém systému veřejného zdravotního pojištění v souladu s unijními předpisy i judikaturou.

3. Hodnocení věci

[12] Ve věcech, v nichž před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce, se NSS po posouzení přípustnosti kasační stížnosti zabývá otázkou, zda kasační stížnost svým významem podstatně přesahuje zájmy stěžovatele (§ 104a odst. 1 s. ř. s.). Není-li tomu tak, soud kasační stížnost odmítne jako nepřijatelnou (usnesení NSS ze dne 26. 4. 2006, čj. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, a ze dne 16. 6. 2021, čj. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS).

[13] Kasační stížnost je přijatelná. Krajský soud totiž zásadně právně pochybil, neboť svou argumentaci nahradil zcela nedostatečné odůvodnění rozhodnutí žalovaného. Kasační stížnost je proto i důvodná.

[14] NSS připomíná, že příspěvek na péči je upraven v zákoně o sociálních službách. Podle jeho § 1 odst. 3 *se tento zákon se použije na právní vztahy, které nejsou upraveny přímo použitelným předpisem Evropské unie*. Jak napovídá poznámka pod čarou u daného ustanovení, jedním z přímo použitelných předpisů Evropské unie, jehož užití má přednost přes českou vnitrostátní právní úpravou, je koordinační nařízení.

[15] Hlavním účelem koordinačního nařízení je zachování sociální ochrany osob, které využívají práva volného pohybu. Dané nařízení koordinuje vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení členských států Evropské unie zejména tím, že stanoví kolizní pravidla pro určení použitelných právních předpisů. Tato pravidla mají na jednu stranu za cíl zabránit tomu, aby osoby migrující po Evropské unie zůstaly v oblasti sociálního zabezpečení bez ochrany, současně však sleduje cíl, aby tyto osoby podléhaly systému sociálního zabezpečení pouze jednoho státu (rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 6. 2014 ve věci C-255/13, *I v. Health Service Executive*; rozsudek NSS ze dne 14. 11. 2023, čj. 5 Ads 399/2021 - 27).

[16] Vzhledem k účelu a charakteru dávky je příspěvek na péči z hlediska práva Evropské unie dávkou v nemoci, a to bez ohledu na skutečnost, že náklady na něj jsou hrazeny ze státního rozpočtu (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2011, čj. 3 Ads 31/2010 - 96). V naposledy

uvedeném rozsudku NSS konstatoval, že účelem této dávky je pomoci lidem s těžkým zdravotním postižením především z hlediska finančního, sebeobsluhy a kvality života, a ve smyslu judikatury Soudního dvora (rozsudky ze dne 5. 3. 1998 ve věci C-160/96, *Molenaar*, a ze dne 8. 3. 2001 ve věci C-215/99, *Jauch*) se proto jedná o exportovatelnou peněžitou dávku v nemoci. NSS shrnul, že „*příspěvek na péči tedy jako dávka v nemoci podléhá pravidlům koordinace dle nařízení 1408/71/EHS*“. Dále konstatoval, že „*podle obecného pravidla jsou peněžité dávky v nemoci vždy vypláceny podle právních předpisů toho státu, kde je osoba pojištěna, bez ohledu na to, ve které zemi bydlí nebo pobývá*“ (rozsudek NSS ze dne 21. 4. 2011, čj. 3 Ads 31/2010 - 96).

[17] Zmíněné nařízení 1408/71/EHS (o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství) bylo s účinností od 1. 5. 2010 nahrazeno koordinačním nařízením. Základní principy koordinace však zůstaly zachovány. Závěry rozsudku NSS čj. 3 Ads 31/2010 - 96 tak jsou nadále platné.

[18] Vzhledem k tomu, že příspěvek na péči spadá do režimu koordinačního nařízení a stěžovatel dlouhodobě pobývá v jiném členském státě Evropské unie – v Chorvatsku (tuto skutečnost stěžovatel nijak nezpochybnil), je v dané věci třeba koordinační nařízení použít. To také žalovaný učinil.

[19] Žalovaný odůvodnil své rozhodnutí tím, že podle čl. 11 koordinačního nařízení musí osoba podléhat právním předpisům pouze jednoho členského státu. Uvedl, že příspěvek na péči je považován za peněžitou dávku v nemoci, kterou poskytuje příslušná instituce státu, jenž je kompetentní k úhradě zdravotní péče, tj. kde má oprávněná osoba zdravotní pojištění vedené jako hlavní. Doba pojištění v České republice skončila v lednu 2017 (od 12. 1. 2017 je stěžovatel zdravotně pojištěn v Chorvatsku), a tím zanikl stěžovatelův nárok na příspěvek na péči.

[20] NSS souhlasí se žalovaným v tom, že pro nyní řešenou věc je klíčový čl. 11 koordinačního nařízení. Podle čl. 11 odst. 1 koordinačního nařízení platí, že *osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určí v souladu s touto hlavou*. Toto pravidlo žalovaný ve svém rozhodnutí zmínil, nicméně – jak důvodně upozornil stěžovatel v žalobě – žalovaný již neuvedl, z jakého ustanovení koordinačního nařízení vyplývá, že příslušným členským státem je v daném případě Chorvatsko.

[21] Podle čl. 11 odst. 3 písm. e) koordinačního nařízení *s výhradou článků 12 až 16 se na jinou osobu, na kterou se nepoužijí písmena a) až d)* [tj. na osobu, jež není zaměstnancem, osobou samostatně výdělečně činnou, úředníkem, nepobírá dávky v nezaměstnanosti, ani nebyla odvedena či znovu povolána do vojenské nebo civilní služby], *vztahují právní předpisy členského státu bydliště, aniž jsou dotčena ostatní ustanovení tohoto nařízení, která jí zaručují dávky podle právních předpisů jednoho nebo více členských států*.

[22] Citované ustanovení uvádí „kolizní normu“ pro určení vnitrostátní právní úpravy, která se použije na pobírání dávek sociálního zabezpečení vyjmenovaných v čl. 3 odst. 1 nařízení, mezi něž patří i dávky v nemoci, na které si mohou činit nárok všechny osoby, jež nejsou uvedeny v čl. 11 odst. 3 písm. a) až d) nařízení, tzn. mimo jiné hospodářsky nečinné osoby (rozsudky Soudního dvora ze dne 14. 6. 2016 ve věci C-308/14, *Komise v. Spojené*

pokračování

království, ze dne 8. 5. 2019 ve věci C-631/17, *Inspecteur van de Belastingdienst*). Z toho plyne, že tyto osoby v zásadě spadají pod právní předpisy členského státu svého bydliště (rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 7. 2021 ve věci C-535/19, *A v. Latvijas Republikas Veselības ministrija*).

[23] Pro nyní řešenou věc je tedy určující, ve kterém členském státě má stěžovatel bydliště. Pod pojmem *bydliště* je přitom třeba podle čl. 1 písm. h) téhož nařízení rozumět obvyklé bydliště, tj. místo, kde dotyčné osoby obvykle bydlí a kde se nachází střed jejich zájmů. Výraz *bydliště* je autonomním pojmem vlastním unijnímu právu a musí být vykládán i vnitrostátními orgány v souladu s judikaturou Soudního dvora (rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2014, čj. 6 Ads 1/2012 - 129, rozsudek Soudního dvora ze dne 25. 2. 1999 ve věci C-90/97, *Swaddling*).

[24] Pro určení státu bydliště je rozhodné posouzení kritérií vymezených judikaturou Soudního dvora a kodifikovaných v čl. 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. 9. 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, (*prováděcí nařízení*). Podle tohoto článku představuje bydliště střed zájmů dotčené osoby, a to na základě celkového posouzení veškerých dostupných a významných informací o skutečnostech, které mohou podle okolností zahrnovat délku a nepřetržitost přítomnosti na území dotčených členských států a osobní situaci dané osoby včetně povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména místa, kde se činnost obvykle vykonává, stability činnosti a doby platnosti každé pracovní smlouvy; rodinné situace dané osoby a jejich rodinných vazeb; vykonávání jakýchkoli nevýdělečných činností; v případě studentů zdroje jejich příjmu; situace týkající se bydlení dané osoby, zejména nakolik je toto bydlení trvalé; členského státu, v němž je daná osoba považována za daňového rezidenta (rozsudek NSS ze dne 8. 10. 2020, čj. 3 Ads 55/2018 - 37).

[25] NSS zdůrazňuje, že žalovaný se ve svém rozhodnutí otázkou stěžovatelova bydliště (středu jeho zájmů) vůbec nezabýval, přestože stěžovatel v odvolání mimo jiné upozornil na to, že nezamýšlí (nezamýšlel) v Chorvatsku pobývat dlouhodobě. Tato laicky formulovaná námitka má svým obsahem zjevně za cíl zpochybnit stěžovatelovy vazby k Chorvatsku, což je z hlediska čl. 11 odst. 3 písm. e) koordinačního nařízení pro nyní řešenou věc zásadní. Bylo proto povinností žalovaného na základě uvedené námítky zjišťovat, kde má stěžovatel bydliště ve smyslu koordinačního nařízení, tj. kde se nachází střed stěžovatelových zájmů. To však žalovaný neučinil a omezil se jen na otázku zániku stěžovatelovy účasti na zdravotním pojištění v České republice, aniž by vysvětlil, proč právě tuto skutečnost považuje v kontextu koordinačního nařízení za rozhodující.

[26] Lze tedy shrnout, že rozhodnutí žalovaného neobsahuje žádné úvahy o stěžovatelovu bydlišti ve smyslu koordinačního nařízení, ačkoli bez takových úvah nelze postupem podle čl. 11 odst. 3 písm. e) koordinačního nařízení určit členský stát, který je příslušný k poskytování příspěvku na péči (resp. jemu obdobné dávky v nemoci) stěžovateli nebo kde má být stěžovatel zdravotně pojištěn. To činí rozhodnutí žalovaného nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů. K nepřezkoumatelnosti rozhodnutí musejí správní soudy přihlídnout z úřední povinnosti.

[27] NSS si je vědom toho, že se krajský soud otázkou stěžovatelova bydliště velmi podrobně zabýval. Tím však krajský soud nahradil činnost žalovaného a připravil stěžovatele o možnost obrany ve správním řízení (v rámci procesu dokazování skutečností rozhodných pro určení stěžovatelova bydliště) i v řízení soudním, neboť proti řádně odůvodněnému rozhodnutí žalovaného by stěžovatel nepochybně mohl postavit kvalitnější argumentaci. V neposlední řadě NSS podotýká, že některé významné argumenty poprvé zazněly až v napadeném rozsudku; to přesouvá stěžovatelovu obranu až do řízení o kasační stížnosti a nahlodává její povahu mimořádného opravného prostředku.

4. Závěr a náklady řízení

[28] NSS uzavírá, že krajský soud tím, že věcně přezkoumal nepřezkoumatelné rozhodnutí žalovaného a nahradil jeho chybějící závěry vlastními úvahami, zásadně pochybil. NSS proto napadený rozsudek ve výrocích I a II zrušil. Nezrušil však jeho výrok III, kterým byla ustanovené zástupkyni přiznána odměna a náhrada hotových výdajů. Kdyby NSS tento výrok zrušil, musel by ustanovené advokátce opět přiznat takto zrušenou odměnu za úkony učiněné v řízení před krajským soudem. Takový postup by byl neúčelný.

[29] Současně NSS zrušil i rozhodnutí žalovaného; to je totiž z výše uvedených důvodů nepřezkoumatelné a krajskému soudu by stejně nezbylo než je pro tuto vadu zrušit [§ 110 odst. 2 písm. a) s. ř. s.]. Žalovaný je v dalším řízení vázán právním názorem vysloveným výše (§ 78 odst. 5 s. ř. s.). Bude se tedy zabývat otázkou stěžovatelova bydliště ve smyslu koordinačního nařízení a své závěry přezkoumatelně odůvodní.

[30] Vzhledem ke zjištěné nepřezkoumatelnosti rozhodnutí žalovaného shledal NSS nadbytečným zabývat se ostatními kasačními námitkami. Ty totiž směřují proti závěrům, které krajský soud v daném řízení neměl vyslovit.

[31] Při zrušení nejen soudního, ale i správního rozhodnutí musí NSS rozhodnout kromě nákladů řízení o kasační stížnosti i o nákladech řízení před krajským soudem (§ 110 odst. 3 s. ř. s.). Stěžovateli nevznikly v řízení o kasační stížnosti ani v řízení o žalobě žádné důvodně vynaložené náklady, protože v řízení ve věcech sociální péče je od soudního poplatku osvobozen [§ 11 odst. 1 písm. b) zákona č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích] a hotové výdaje a odměnu ustanovenému advokátovi za něj platí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Žalovaný neměl ve věci úspěch, a proto nemá na náhradu nákladů řízení právo (§ 60 odst. 1 s. ř. s.).

[32] Krajský soud ustanovil stěžovateli zástupkyni Mgr. Evu Plačkovou, advokátku. Ta však k 1. 11. 2022 pozastavila výkon advokacie a svou zástupkyní ustanovila Mgr. Pavlu Kubíčkovou, advokátku. Tato advokátka zastupovala stěžovatele i v řízení o kasační stížnosti. Odměnu a hotové výdaje ustanovené advokátky hradí stát (§ 35 odst. 10 s. ř. s.). Za jeden úkon právní služby – podání kasační stížnosti [§ 7 bod 3, § 9 odst. 2, § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] náleží odměna 1 000 Kč. K ní je třeba připočíst paušální náhradu hotových výdajů 300 Kč (§ 13 odst. 4 advokátního tarifu) a DPH ve výši 21 %. Celková částka 1 573 Kč bude advokátce vyplacena z účtu NSS do jednoho měsíce od právní moci tohoto rozsudku.

pokračování

Poučení: Proti tomuto rozsudku **n e n í** opravný prostředek přípustný.

V Brně dne 27. června 2024

Michaela Bejčková
předsedkyně senátu