



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK
JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Petra Průchy a soudců Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobkyně: **Mgr. K. B.**, zastoupena Mgr. Vladimírem Soukupem, advokátem, se sídlem Stodolní 835/17, Ostrava – Moravská Ostrava, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 16. 11. 2010, č. j. MSK 175719/2010, sp. zn. SOC/42073/2010/Zap, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2011, č. j. 38 Ad 2/2011 – 35,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Ostravě ze dne 6. 9. 2011, č. j. 38 Ad 2/2011 – 35, **se zrušuje a věc se vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh dosavadního řízení

[1] Žalobkyně je občankou České republiky a matkou nezletilé dcery, narozené dne 1. 3. 2009 v Paříži ve Francii. Žalobkyně měla ve Francii nárok na dávky v nezaměstnanosti, zdravotní pojištění celé rodiny je ve Francii, manžel (otec dítěte, rovněž občan ČR) vykonává výdělečnou činnost ve Francii a bydliště celé rodiny v rozhodné době bylo (až do konce roku 2012) ve Francii. Žalobkyně dále pobírala ve Francii mateřský příspěvek a poté i doplňující rodičovský příspěvek. Rodiče dítěte mají evidováno místo trvalého pobytu na adresách v České republice. V nyní posuzované věci se jedná o nárok žalobkyně vůči České republice na dávku státní sociální podpory – rodičovský příspěvek po vyčerpání obdobné dávky ve Francii.

[2] Rozhodnutím ze dne 14. 6. 2010, č. j. 9898/9/OTD/9 Úřad práce v Ostravě rozhodl na základě žádosti žalobkyně podané dne 16. 7. 2009, o poskytnutí dávky státní sociální podpory – rodičovského příspěvku žalobkyni ve výši 11.400 Kč měsíčně ode dne 1. 12. 2009. Nárok na dávku byl s ohledem na skutečnost, že v okruhu společně posuzovaných osob je migrující pracovník (otec dítěte), posouzen s přihlédnutím k nařízení Rady (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 1408/71“). Podle něj je státem primárně příslušným pro výplatu dávky stát výkonu povolání, tj. Francie. Správní orgán zjistil, že rodina měla ve Francii nárok na obdobnou dávku od června do listopadu 2009, a to ve výši, jež přesahovala nárok podle českých právních předpisů. Proto přiznal žalobkyni rodičovský příspěvek až od měsíce, kdy nárok na výplatu dávky ve státě primárně příslušném již neexistoval.

[3] Jelikož Úřad práce v Ostravě z formuláře zaslaného žalobkyni k vyplnění údajů pro období od 1. 5. 2010 zjistil, že žalobkyně považuje za své bydliště (ve smyslu místo, kde se soustředí její zájmy), adresu ve Francii, zahájil ve věci předmětné dávky správní řízení, a to s odkazem na to, že dne 1. 5. 2010 vstoupilo v účinnost nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „nařízení č. 883/2004“), považující toto kritérium za rozhodné. Rozhodnutím ze dne 19. 8. 2010, č. j. 9898/9/OTD/11 (dále též jen „prvostupňové rozhodnutí“) jí dávku ode dne 1. 5. 2010 s poukazem na čl. 11 a čl. 68 zmíněného nařízení odňal, protože nárok na ni zanikl. V odůvodnění uvedl, že Česká republika není státem příslušným k výplatě rodinných dávek, neboť není státem výkonu výdělečné činnosti žalobkyně ani jejího manžela, nejsou zde zdravotně pojištěni, žádné ze společně posuzovaných osob zde nevznikl nárok na podporu v nezaměstnanosti či na důchod a Česká republika ani není státem bydliště rodiny.

[4] Krajský úřad Moravskoslezského kraje, odbor sociálních věcí, jehož pravomoci přešly na Ministerstvo práce a sociálních věcí (dále jen „žalovaný“), k odvolání žalobkyně svým rozhodnutím ze dne 16. 11. 2010, č. j. MSK 175719/2010 (dále jen „napadené rozhodnutí“), potvrdil prvostupňové rozhodnutí o odejmutí rodičovského příspěvku. Akcentoval nutnost nového posouzení nároku na předmětnou dávku v souvislosti s tím, jak je upraven institut bydliště v nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „prováděcí nařízení“), jež vstoupilo v účinnost rovněž dne 1. 5. 2010. Žalovaný dovodil, že Česká republika již není z hlediska unijních předpisů o koordinaci sociálního zabezpečení „sekundárním státem“, neboť společně posuzované osoby (žalobkyně a její manžel) nemají bydliště na území ČR, ale ve Francii, kde rovněž manžel vykonává výdělečnou činnost, žalobkyni jsou vypláceny dávky v nezaměstnanosti a oba zde hradí zdravotní pojištění. Existenci evidenční adresy na území ČR přitom nijak nezpochybnil. Podle žalovaného došlo v období, na něž byla dávka přiznána, ke změně skutečnosti rozhodné pro nárok na dávku dle § 52 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“) tím, že vstoupilo v účinnost nové nařízení (č. 883/2004), jež je přímo závazné a aplikovatelné, a tedy bylo třeba zkoumat, zda v této souvislosti nenastala změna na straně příjemce dávky.

pokračování

Konstatoval, že musel vyhodnotit jako novou skutečnost, již sdělila sama žalobkyně, změnu bydliště. Žalovaný neuznal odvolací námitku žalobkyně, že by měl být aplikován čl. 87 odstavec 8 nařízení č. 883/2004, podle něhož pro ni má platit i nadále původní právní úprava, protože nepožádala, aby se na její případ vztahovalo nařízení nové. Opáčil, že zmíněné přechodné ustanovení se v této situaci neuplatní, neboť nové určení bydliště pro období nového nařízení znamená změnu podmínek, již je správní orgán povinen posoudit.

[5] Žalobkyně se žalobou domáhala zrušení napadeného rozhodnutí z důvodu nepřezkoumatelnosti způsobené nedostatečným odůvodněním nutnosti nového posouzení jejího nároku na dávku kvůli nastoupivší účinnosti nařízení č. 883/2004 a prováděcího nařízení. Z napadeného rozhodnutí podle žalobkyně není zřejmé, co žalovaný považoval za změnu ve smyslu § 52 zákona o státní sociální podpoře – zda změnu bydliště, kterou ona nicméně popírá, či účinnost nových nařízení, jež se však na její případ nevztahují. Nárok na dávku odvozuje ze zákona o státní sociální podpoře a je přesvědčena, že i po 1. 5. 2010 má být posuzován podle nařízení č. 1408/71, neboť přechodné ustanovení čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 stanoví, že nedojde-li ke změně situace, popř. o to dotčená osoba sama nepožádá, použijí se nová nařízení pouze na žádosti podané po jejich vstupu v platnost. Žalobkyně nadto napadenému rozhodnutí vytkla, že bylo vydáno v rozporu se zásadou zjišťování materiální pravdy (§ 3 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád), neboť z něj není zřejmé, že by se žalovaný vůbec zabýval zjišťováním skutkového stavu, když pouze na základě vyplněného formuláře dospěl k závěru o změně žalobkynina bydliště, ačkoli již v průběhu předcházejícího řízení bylo správnímu orgánu známo, že žalobkyně se svou rodinou žije ve Francii a ani ona sama netvrdila, že by v této nebo jiné rozhodné skutečnosti došlo ke změně. Dále namítala, že napadené rozhodnutí je v rozporu s § 2 odst. 1 správního řádu, neboť správní orgány obou stupňů nepostupovaly v souladu s nařízeními, jimiž samy odůvodňují zánik nároku na dávku. Nebude-li shledána nepřezkoumatelnost, pak měla za to, že žalovaný věc nesprávně právně posoudil na podkladě nesprávného výkladu nařízení č. 883/2004, jakož i prováděcího nařízení. Ta totiž neobsahují žádné ustanovení o tom, že její nárok na výplatu dávky zanikl, popřípadě nevznikl, z důvodu pobytu v jiném členském státě Evropské unie, než ve státě, kde je instituce odpovědná za poskytování dávek (čl. 7 nařízení č. 883/2004). Poukázala na to, že ustanovení o rodinných dávkách představují výjimku z obecného pravidla aplikace právního řádu jednoho státu stanoveného nařízením č. 883/2004, což dokládala pravidly přednosti upravenými v čl. 68 téhož nařízení. Z toho, že jí ani manželovi nárok na rodinnou dávku ve Francii nevzniká, dovozovala neaplikovatelnost ustanovení o pravidlech přednosti, což má podle ní za následek, že dávky poskytuje jediný stát, a to ten, jehož právní řád nárok na dávku dotyčné osobě přiznává, což je v jejím případě Česká republika. Poukázala na množství chyb a nesrozumitelných formulací v napadeném rozhodnutí a navrhla jeho zrušení.

[6] Krajský soud v Ostravě v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) žalobě vyhověl a napadené rozhodnutí zrušil, neboť ač dostatečně odůvodněno, bylo dle jeho názoru založeno na nesprávném právním posouzení. Přijal v zásadě argumentaci žalobkyně, že dávky poskytuje ten jediný stát, jehož právní řád nárok na ně přiznává, a tím je v jejím případě Česká republika na podkladě zákona o státní sociální podpoře. Nedošlo k takové změně, jakou má na mysli § 52 citovaného zákona a

ani nová nařízení neobsahují žádné ustanovení, ze kterého by bylo možno usuzovat, že nárok na výplatu dávky zanikl z důvodu pobytu žalobkyně v jiném členském státě EU (čl. 7 nařízení č. 883/2004). Považoval za nesporné, že podle právní úpravy platné do 30. 4. 2010 bylo rozhodné evidované bydliště žadatele (v ČR), které se v žalobkynině případě lišilo od místa výkonu výdělečné činnosti společně posuzované osoby (ve Francii), proto byla příslušným státem primárně Francie a sekundárně Česká republika. Podle krajského soudu nedošlo u žalobkyně ke změně bydliště, jak ho označila v žádosti o rodičovský příspěvek ze dne 16. 7. 2009. Závěr žalovaného o odnětí dávky opřený o nová nařízení, chápající pod pojmem bydliště od 1. 5. 2010 napříště obvyklé bydliště osoby, kde se soustředí její zájmy, označil za předčasné. Žalovaný nepostupoval tak, aby byl řádně zjištěn stav věci a neodstranil rozpor v uvedení místa bydliště žalobkyně. Za situace, kdy žalobkyně setrvala na tom, že její trvalé bydliště je v Ostravě a na formuláři uvedla adresu přechodného pobytu ve Francii, měl správní orgán žalobkyni poučit o jejích právech a povinnostech, a nikoli rozhodnout o odnětí dávky pouze na základě nepřesně vyplněného tiskopisu. Žalovaný podle krajského soudu předčasně posoudil žalobkynin poskytnutý údaj ve formuláři doplňujících údajů jako změnu bydliště, neboť čl. 11 nařízení č. 987/2009 umožňuje vedle bydliště jako střediska zájmu i volbu místa pobytu odlišného od bydliště, kde pobyttem se rozumí dočasné bydliště.

II. Kasační stížnost a vyjádření žalobkyně

[7] Proti napadenému rozsudku podal žalovaný (dále „stěžovatel“) kasační stížnost z důvodu podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“). Nesouhlasil s názorem krajského soudu, že měl žalobkyni lépe poučit a vést k odstranění rozporu v uvedení místa obvyklého bydliště, když ona sama ve formuláři z 16. 6. 2010 změnu deklarovala, když zde vyplnila, že napříště považuje Francii za obvyklé bydliště, tj. střed jejích zájmů. Stěžovatel má za to, že z citace čl. 7 nařízení č. 883/2004 krajským soudem lze dovodit, že soud přistoupil na názor, že tyto nové koordinační předpisy na žalobkyni dopadají, i když se de facto v odůvodnění napadeného rozsudku se souvisejícími žalobními námitkami přímo nevypořádal. Zmíněný článek se 7 podle něj vztahuje na situace, kdy např. osoba vykonává výdělečnou činnost v jiném státě, než v jakém má ona či její rodinní příslušníci bydliště (míněno faktické, nikoli pouze evidované). V případě žalobkyně, kde místo výkonu výdělečné činnosti i místo bydliště u všech rodinných příslušníků splývá, jej tedy nelze aplikovat. Stěžovatel shrnul, že za staré právní úpravy bylo na pojem bydliště pohlíženo vždy přes národní právní úpravy (podmínkou nároku byla existence evidovaného trvalého pobytu), ale od 1. 5. 2010 v důsledku změny koordinačních pravidel (ve smyslu nové definice bydliště v čl. 11 prováděcího nařízení) ztrácí Česká republika prohlášením obvyklého bydliště žalobkynin postavení sekundárně příslušného státu a jediným příslušným státem k poskytování dávky je Francie (bez ohledu na to, že česká právní úprava dávku poskytuje po delší dobu a na základě evidovaného trvalého pobytu posuzované osoby). Institut trvalého pobytu, jak je upraven v českých předpisech, nenahrazuje nynější pojetí bydliště podle unijního práva. Byť se na žalobkyni nařízení č. 883/2004 na základě jeho osobní působnosti vztahuje, nedochází ke kolizi, neboť jediným příslušným státem je Francie, i když z jejího systému již dávky obdobné rodičovskému příspěvku nenáleží. Stěžovatel

pokračování

zdůraznil, že k odnětí dávky došlo pro změnu spočívající v tom, že Česká republika přestala být státem sekundárně příslušným k výplatě dávky. Navrhl zrušení napadeného rozsudku.

[8] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti odmítla právní názor, podle něhož je změna právní úpravy rozhodnou skutečností zakládající změnu ve smyslu § 52 zákona o státní sociální podpoře. Rovněž poukázala na čl. 87 odst. 8 nařízení č. 887/2004, který vylučuje použitelnost citovaného nařízení vůči dávkám, na něž vznikl nárok za účinnosti předchozích nařízení. Z tohoto pak dovodila nesprávnost právního názoru stěžovatele ohledně nespornosti aplikace daného nařízení na její případ. Tvrdila, že stěžovateli musí být známo, že k 1. 5. 2010 nezměnila obvyklé ani trvalé bydliště, ani neučinila prohlášení o tom, co napříště hodlá za své bydliště považovat. Navrhla zamítnutí kasační stížnosti.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatel je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek krajského soudu vzešel (§ 102 s. ř. s.). Kasační stížnost byla podána včas (§ 106 odst. 2 s. ř. s.) a za stěžovatele jedná osoba s příslušným právnickým vzděláním, jak vyžaduje § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[10] Předmětem sporu je otázka, zda má žalobkyně vůči České republice od 1. 5. 2010 nárok na výplatu rodičovského příspěvku za situace, kdy je zde přihlášena k trvalému pobytu, ale celá rodina žije ve Francii (kde její manžel pracuje a ona pobírala dávky v nezaměstnanosti i mateřský a rodičovský příspěvek).

[11] Při přezkoumávání rozhodnutí vychází správní soud ze skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (§ 75 odst. 1 s. ř. s.).

[12] Skutkově považuje Nejvyšší správní soud za nesporné, že v době původně předpokládané existence nároku na dávku (tj. od 1. 12. 2009, nejméně do 1. 5. 2010) byla žalobkyně státní občankou České republiky, hlášenou k trvalému pobytu na jejím území. Se svou rodinou (manželem a nezletilou dcerou narozenou ve Francii) se dlouhodobě, nejméně od 1. 12. 2009 a minimálně do 1. 5. 2010, zdržovala na adrese ve Francii v Paříži, kde bylo i její výlučné středisko zájmů. Z potvrzení příslušné francouzské instituce vyplynulo, že manžel žalobkyně nepobíral ve Francii žádné rodinné příspěvky od 1. 12. 2009. Žalobkyně byla od 9. 2. do 30. 5. 2009 na mateřské dovolené a z toho titulu pobírala ve Francii sociální dávku ve výši 64,27 EUR denně, poté ještě doplňující rodičovský příspěvek závislý na příjmu příjemce (*prestation d'accueil du jeune enfant*, tzv. PAJE), v období od 1. 6. do 30. 11. 2009. Dne 16. 7. 2009 podala v České republice žádost o rodičovský příspěvek (rodinnou dávku).

[13] Podle § 3 odst. 1 písm. a) zákona o státní sociální podpoře náleží dávky státní sociální podpory včetně rodičovského příspěvku státnímu občanu České republiky při

splnění dalších podmínek tehdy, když on a osoby s ním společně posuzované jsou na území České republiky hlášeny k trvalému pobytu dle zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel).

[14] Podle osobního a věcného vymezení se na žalobkyni v době, kdy požádala o přiznání rodičovského příspěvku, vztahovala působnost nařízení č. 1408/71, jež bylo s účinností od 1. 5. 2010 nahrazeno nařízením č. 883/2004 a prováděcím nařízením (dále v textu též „nová nařízení“). Nařízení je obecně pramenem práva Evropské unie, u kterého se presumuje přímý účinek (čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie) a je přímo aplikovatelné správními orgány členského státu i vnitrostátními soudy. Český správní orgán je stejně jako soud povinen vyložit příslušné právní předpisy primárně v souladu s právem Evropské unie a není-li zbytlí, i přistoupit k přímé aplikaci unijního ustanovení za neaplikace českého právního předpisu (shodně viz Bobek, M., Bříza, P., Komárek, J. Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie. Vydání 1. Praha : C. H. Beck, 2011, s. 505, či rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 Afs 53/2009 - 63, dostupný stejně jako ostatní zde zmíněná rozhodnutí tohoto soudu na www.nssoud.cz)

[15] Jelikož v řízení před Nejvyšším správním soudem vyvstaly otázky výkladu práva Evropské unie, vznikla mu podle čl. 267 Smlouvy o fungování Evropské unie povinnost obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie (dále též „SDEU“). Nejvyšší správní soud tak učinil usnesením č. j. 6 Ads 1/2012 - 38 ze dne 2. 5. 2013, v němž položil Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „SDEU“) předběžné otázky. Zodpovězeny byly rozsudkem devátého senátu SDEU ze dne 11. 9. 2014, sp. zn. C-394/13 (dostupným na <http://curia.europa.eu>). Výklad unijního práva poskytnutý SDEU v odpovědi na předběžné otázky je pro Nejvyšší správní soud i pro ostatní soudy, správní orgány a pochopitelně i účastníky řízení závazný.

[16] Ačkoli správní orgány rozhodovaly o odnětí rodičovského příspěvku žalobkyni od 1. 5. 2010 (data vstupu v účinnost nových nařízení), a takto je tedy nyní vymezen i předmět přezkumu správními soudy, týkaly se položené předběžné otázky i výkladu nařízení předcházejícího, podle něhož byl žalobkyni rodičovský příspěvek od 1. 12. 2009 přiznán, neboť žalobkyně uplatnila argumentaci, podle které má být její nárok nadále posuzován podle původní právní úpravy účinné do 30. 4. 2010, neboť o to, aby se na její případ vztahovala nová nařízení, nepožádala, ani nedošlo ke změně situace, jak to předpokládají přechodná ustanovení nařízení č. 883/2004 (čl. 87 odst. 8).

[17] Soudní dvůr Evropské unie akcentoval ustálenou judikaturou potvrzenou vůdčí zásadu koordinačních nařízení (starého i nových), podle níž účelem úpravy o určení právních předpisů, jež se použijí na pracovníky pohybující se v rámci EU, je, aby dotčené osoby *v zásadě podléhaly systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu*, s cílem zabránit souběhu vnitrostátních předpisů a složitostem, které by z něj mohly vyplýnout. Tento princip je vyjádřen v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 1408/71 (viz zejména rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2012, *Hudzinski a Wawrzyniak*, C-611/10 a C-612/10, bod 41). Použitím koordinačních pravidel však také může dojít i k tomu, že nárok na dávky v členském státě, kam se žadatel přestěhoval, bude nižší. Podle SDEU však i použití vnitrostátní úpravy, která je z pohledu dávek sociálního zabezpečení méně příznivá, může být v souladu

pokračování

s požadavky primárního unijního práva v oblasti volného pohybu osob (obdobně rozsudek SDEU ze dne 30. 6. 2011, *da Silva Martins*, C-388/09).

[18] SDEU zcela jednoznačně konstatoval, že v případě žalobkyně jsou rozhodné právní předpisy určeny čl. 13 odst. 2 písm. f) nařízení č. 1408/71, podle něhož se použijí právní předpisy státu, kde předtím vykonávala závislou činnost, pokud tam má nadále bydliště, tedy Francie.

[19] Žalobkyně je v postavení tzv. neaktivní osoby, neboť v době, na kterou žádala o přiznání dávky, pečovala o své dítě, tedy nebyla (dočasně) ekonomicky aktivní, a proto nepatřila do žádné ze skupin vyjmenovaných pod písmeny a) až e) čl. 13 odst. 2 citovaného nařízení, podle nichž se určuje aplikovatelné právo. V rozsudku v případě *Anne Kuusijärvi* ze dne 11. 6. 1998, C-275/96 SDEU potvrdil, že se článek 13 odst. 2 písm. f) nařízení vztahuje nejen na osoby, jež přestaly vykonávat povolání definitivně, ale i takové, které tak učinily dočasně, např. právě z důvodu péče o dítě. Aplikovat se v jejich případě má *lex loci laboris*, tj. právo státu, kde byly předtím zaměstnány, pokud tam mají stále bydliště, popřípadě toho státu, kam své bydliště přesunuly.

[20] 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 SDEU (viz body 28 a 29 rozsudku SDEU ze dne 25. 2. 1999, *Swaddling*, C-90/97). Podle unijního koordinačního nařízení tedy v době podání žádosti o rodičovský příspěvek nebyla Česká republika státem příslušným, a to ani když české vnitrostátní předpisy žalobkyni tento nárok přiznávaly za dodržení podmínky (formálně) evidovaného bydliště na jejím území. Žalobkyně totiž od počátku uváděla, že žije s celou rodinou ve Francii, kde předtím pracovala, pobírala dávky v nezaměstnanosti, čerpala mateřskou dovolenou i mateřský a rodičovský příspěvek.

[21] Judikatura SDEU dala vzniknout ještě doplňujícímu pravidlu, jež je výjimkou z právě popsaného pravidla základního, že dávky vyplácí pouze příslušný stát. Na základě závěrů přijatých v již zmíněném rozsudku ve věci *Hudzinski* totiž byla ponechána nepřislušnému členskému státu možnost, aby ve výjimečném případě, kdy je mezi jeho územím a předmětnou situací dána přesná a zvláště úzká vazba (*specific and particularly close connecting factors*) a za podmínky, že není nepřiměřeně ovlivněna předvídatelnost a účinnost koordinačních pravidel citovaného nařízení, rodinné dávky přece poskytoval. V nyní projednávaném případě však SDEU vyslovil domněnku, že pouhá skutečnost, že se žalobkyně přihlásila k trvalému pobytu v České republice, při doložení skutkových okolností shrnutých v odstavci [12], patrně takovou vazbu zakládat nemůže (konkrétně v případě *Hudzinski* byla přesná a zvláště úzká vazba nalezena v neomezené daňové povinnosti ohledně příjmů z dočasné práce žadatele, vykonávané na území nepřislušného státu, i s ohledem na to, že požadovaná rodinná dávka byla financována daňovými příjmy tohoto státu).

[22] Soudní dvůr Evropské unie dospěl tedy k závěru, že **nařízení č. 1408/71**, „zejména jeho článek 13, musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby byl členský stát považován

za stát příslušný k poskytování rodinné dávky určité osobě již z pouhého důvodu, že je tato osoba na území tohoto členského státu hlášena k trvalému pobytu, když ani ona ani její rodinní příslušníci v uvedeném členském státě nepracují ani v něm nemají obvyklé bydliště. Článek 13 tohoto nařízení musí být vykládán v tom smyslu, že brání také tomu, aby členský stát, který není ve vztahu k posuzované osobě příslušným státem, poskytoval této osobě rodinné dávky, není-li mezi předmětnou situací a územím prvně uvedeného členského státu dána přesná a zvláště úzká vazba“.

[23] Nyní k samotnému předmětu tohoto řízení. Jelikož článek 11 nařízení č. 883/2004 je ekvivalentem článku 13 nařízení č. 1408/71, platí pravidlo tzv. jediného příslušného státu i podle nové úpravy, platné od 1. 5. 2010. Žalobkyně tedy na základě čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 i nadále podléhá právním předpisům státu bydliště, jak je definováno v čl. 1 písm. j) tohoto nařízení, tj. „bydliště obvyklého“. Výkladové pravidlo k tomuto pojmu poskytuje prováděcí nařízení, pokládající za bydliště střed zájmu dotyčné osoby a uvádějící řadu kritérií vypracovaných původně unijní judikaturou, jež jsou zde kodifikována, jako např. délku a nepřetržitost přítomnosti na území státu, povahu vykonávaných činností, rodinnou situaci a vazby, trvalost bydlení či daňové rezidentství (čl. 11, Prvky pro určení bydliště).

[24] SDEU výslovně uvedl, že nařízením č. 883/2004 nebyla oproti nařízení č. 1408/71 zavedena žádná relevantní změna v ustanoveních týkajících se určování příslušného členského státu a pojmu „bydliště“, takže Česká republika nebyla a není státem příslušným k výplatě rodičovského příspěvku žalobkyni. S ohledem na to již nebylo nutné zaujmout stanovisko k přechodným ustanovením (čl. 87) nařízení č. 883/2004, jejichž aplikace se žalobkyně dovolávala. Výklad, jenž podal SDEU k předběžné otázce týkající se nové úpravy, platné od 1. 5. 2010, lze shrnout tak, že **nařízení č. 883/2004** zejména jeho článek 11, „*musí být vykládáno v tom smyslu, že brání tomu, aby byl členský stát považován za stát příslušný k poskytování rodinné dávky určité osobě již z pouhého důvodu, že je tato osoba na území tohoto členského státu hlášena k trvalému pobytu, když ani ona ani její rodinní příslušníci v uvedeném členském státě nepracují ani v něm nemají obvyklé bydliště*“.

[25] Nejvyšší správní soud vázán právním názorem Soudního dvora Evropské unie poté posoudil kasační stížnost z hlediska její důvodnosti, přičemž také zkoumal, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná.

[26] Z podrobné rekapitulace výkladu rozhodných ustanovení unijních předpisů je zjevné, že rozsudek krajského soudu nemůže obstát. Ačkoli jsou rozhodovací důvody krajského soudu nekoherentní, kuse odůvodněné, a proto i obtížně srozumitelné, lze z odůvodnění napadeného rozsudku seznat, že krajský soud na posuzovaný případ nahlížel právně nesprávně. Krajský soud při svém rozhodování pominul rozhodná přímo aplikovatelná, účinná a závazná ustanovení koordinačních nařízení a chybně dovodil opodstatněnost žalobkyniny žádosti o rodičovský příspěvek ze zákona o státní sociální podpoře. Přikládal sice správně význam kritériu místa výkonu výdělečné činnosti (Francie), avšak konstatoval „sekundární“ příslušnost k výplatě dávek u České republiky, kde byla žalobkyně formálně evidována k pobytu, přestože státem bydliště je třeba

pokračování

rozumět členský stát, kde má osoba centrum svých zájmů. Chybně (nadbytečně) tedy aplikoval koordinační pravidla řešící souběh nároků na rodinné dávky (čl. 68 nařízení č. 1408/71), i když konstantní eurokonformní výklad pojmu „bydliště“ jej měl vést k závěru, že místo (posledního) výkonu povolání i místo bydliště v případě žalobkyně splývalo (obojí se nacházelo ve Francii), takže nárok na rodinné dávky ve více členských státech nevznikl.

[27] Nadto krajský soud nedůvodně zavázal žalovaného k tomu, aby žalobkyni znovu poučil a vedl ji k odstranění domnělého rozporu v uvedení místa jejího bydliště, ačkoli ona po celou dobu správního řízení setrvala uváděla, že žije s celou rodinou ve Francii a nic nenasvědčovalo opaku. Konečně nesprávně opíral své rozhodnutí i o čl. 7 nařízení č. 883/2004, který na situaci žalobkyně nedopadá. Jak správně podotkl stěžovatel v kasační stížnosti, toto ustanovení míří na situace, kdy je bydliště příjemce dávky nebo jeho rodinných příslušníků v jiném než příslušném státě. Pro krajský soud bude v novém řízení závazný právní názor, že Česká republika nebyla podle nařízení č. 1408/71, ani není nyní, podle nových nařízení, státem příslušným k přiznání a výplatě nároku na rodičovský příspěvek žalobkyni. Tento závěr stojí na skutkovém zjištění, že žalobkyně měla v rozhodném období (v tomto řízení tedy od 1. 5. 2010 do 31. 3. 2011) bydliště ve smyslu středu svých zájmů ve Francii.

[28] S krajským soudem lze souhlasit toliko, pokud jde o dílčí závěr, že v průběhu správního řízení nedošlo ke změně, jakou má na mysli § 52 zákona o státní sociální podpoře. Ten váže povinnost správního orgánu nově posoudit nárok na dávku tehdy, došlo-li v období, na něž byla dávka přiznána, ke změně skutečnosti rozhodné pro tento nárok. Na rozdíl od krajského soudu, který měl za to, že pro nedostatečná skutková zjištění ohledně bydliště žalobkyně by byl závěr správního orgánu, že ke změně bydliště došlo, předčasný, neboť bylo rozhodováno na základě „nepřesně vyplněného tiskopisu“, Nejvyšší správní soud tuto konstrukci odmítá ze zcela jiného důvodu. V žalobkynině případě k žádné relevantní změně nedošlo. Konzistentně totiž tvrdila, že žije s rodinou ve Francii. Původně však správní orgán toto kritérium mylně hodnotil jako nevýznamné, a vycházel při přiznání dávky z údaje o trvalém pobytu, jak to považoval podle českých právních předpisů za rozhodné pro vznik nároku na dávku. Ve formuláři pro období od 1. 5. 2010 žalobkyně sama výslovně uvedla Francii jako své obvyklé bydliště, ve smyslu středu jejích zájmů, jak tento pojem definovaly vysvětlivky k příslušné kolonce tiskopisu. Shodná byla i tvrzení v žalobě. Jelikož by při správném výkladu pojmu bydliště českými správními orgány nedošlo k souběhu nároků na dávku z více členských států, nelze změnu spatřovat ani v tom, že od účinnosti nové unijní úpravy je souběh vyloučen a příslušným státem je jediné Francie. Důvodem odnětí dávky nemohla být ani změna unijní právní úpravy, jak se mylně domnívali stěžovatel i správní orgán prvního stupně. Příčinou odnětí dávky žalobkyni je z výše rozebraných důvodů pouze fakt, že jí nikdy nárok na rodičovský příspěvek v České republice neměl být přiznán [§ 53 odst. 2 písm. a) zákona o státní sociální podpoře], jelikož tomu bránila výše citovaná nařízení Evropské unie. S tím souvisí i nemožnost aplikace přechodných ustanovení nových nařízení, kterých se dovolávala žalobkyně, jejichž podmínkou je, že nárok (na rodičovský příspěvek v České republice) žalobkyni podle nařízení č. 1408/71 náležel.

[29] S ohledem na výše podrobně vyložené podmínky pro určení státu výlučně příslušného pro výplatu rodičovského příspěvku žalobkyni, je v souladu se zásadou vázanosti krajského soudu názorem Nejvyššího správního soudu založeným na autoritativním výkladu práva Evropské unie provedeným v této věci SDEU, krajský soud povinen nadále vycházet z toho, že Česká republika nebyla podle starého ani nových koordinačních nařízení státem příslušným k výplatě rodičovského příspěvku žalobkyni. Při novém posouzení důvodnosti žaloby vezme v úvahu i požadavek (formulovaný v odstavci 29 rozsudku SDEU vydaného v této věci) o nutnosti zkoumat, zda není v případě žalobkyně aplikovatelná výjimka tzv. přesné a zvláště úzké vazby žalobkyniny situace k území České republiky jako nepřislušného státu. Jinými slovy, k prolomení závěru, že Francie byla a je jediným státem příslušným k výplatě dávky odpovídající rodičovskému příspěvku, by mohlo dojít pouze tehdy, bylo-li by zjištěno, že mezi Českou republikou a situací žalobkyně lze najít přesnou a zvláště úzkou vazbu, která by odůvodňovala, aby ČR i jako nepřislušný stát dávku poskytovala. Přitom pouze evidovaný trvalý pobyt na adrese v ČR bez dalšího takovou skutečností být nemůže. Krajský soud bude mít v novém řízení příležitost uvážit, zda shromážděná skutková zjištění poskytují dostatečnou oporu pro aplikovatelnost výjimky, nebo zda je namístě zavázat k doplnění skutkových zjištění a jejich následnému vyhodnocení správní orgán.

[30] Nejvyšší správní soud nad rámec nutného odůvodnění dodává, že si je vědom legislativní změny, k níž došlo přijetím zákona č. 336/2011 Sb. od 1. 1. 2012, kdy bylo pro potřeby rozhodování o rodičovském příspěvku redefinováno bydliště (vazbou na § 5 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi), takže trvalý pobyt evidovaný na základě zákona o evidenci obyvatel napříště zcela pozbyl relevantnosti.

[31] Nejvyšší správní soud připouští, že názoru stěžovatelky, že platná právní úprava poskytování sociálních dávek je zejména kvůli přesahům unijního práva nepřehledná a pro adresáta-jednotlivce, který je právním laikem, obtížně uchopitelná, nelze upřít jisté opodstatnění. To však nemůže být důvodem pro rezignaci na nápravu tam, kde došlo při aplikaci práva správními orgány k pochybení, v důsledku něhož byly vyplaceny dávky v rozporu se závaznými právními předpisy.

IV. Závěr a náklady řízení

[32] Nejvyšší správní soud ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věta před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu zrušil a věc mu současně vrátil k dalšímu řízení, v němž je krajský soud vázán právním názorem Nejvyššího správního soudu vysloveným v tomto rozsudku (§ 110 odst. 4 s. ř. s.).

[33] O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti, včetně případných nákladů řízení před SDEU, rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

pokračování

6 Ads 1/2012 - 134

V Brně dne 26. listopadu 2014

JUDr. Petr Průcha
předseda senátu