



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK

JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jana Vyklického a JUDr. Jaroslava Vlašína v právní věci žalobců: **a) T. K.**, zastoupen JUDr. Hanou Němečkovou, advokátkou se sídlem Praha 1, Panská 895/6, **b) A. K.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, se sídlem Praha 2, Na Poříčním právu 376/1, v řízení o kasační stížnosti žalobce a) proti rozsudku Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, č. j. 16 Ad 22/2013 - 48,

t a k t o :

Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 30. 7. 2014, č. j. 16 Ad 22/2013 - 48, **se** ve výroku I. a III. **ruší** a věc **se** v tomto rozsahu **vrací** tomuto soudu k dalšímu řízení.

O d ů v o d n ě n í :

Rozhodnutím Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Plzni, kontaktního pracoviště Domažlice (dále „úřad práce“) ze dne 30. 4. 2012, č. j. 22548/12/DO byla žalobci a) odejmuta dávka státní sociální podpory – rodičovského příspěvku, neboť nárok na ní zanikl ke dni 31. 3. 2012. Důvodem byla skutečnost, že na nejmladší dítě v rodině (A. K.) již byla, i díky obdobným dávkám pobíraným v Německu, vyplacena limitní částka 220.000 Kč. Žalobce se proti tomuto postupu bránil odvoláním, na jehož základě byl rozhodnutím žalovaného ze dne 5. 6. 2012, č. j. MPSV-UM/965/12/9S-PZK, doplněn výrok prvoinstančního rozhodnutí o citaci právních předpisů Evropské unie a ve zbytku bylo prvoinstanční rozhodnutí potvrzeno.

Rozhodnutí žalovaného napadli žalobci správní žalobou, v níž především nesouhlasili s názorem, že by měla být do limitu rodičovského příspěvku 220.000 Kč zahrnuta rovněž výplata dávky *Landeserziehungsgeld*. Argumentovali, že na rozdíl od dávky *Elterngeld*, s jejímž započtením do limitu souhlasí, se jedná o specifickou dávku vyplácenou pouze v Bavorsku, která českému rodičovskému příspěvku neodpovídá. Stejně jako jiné rodinné dávky vyplácené v České republice by proto neměla být do limitu rodičovského

příspěvku započítána. Domnívali se, že započtení dávky *Landeserziehungsgeld* zakládá přímou diskriminaci namířenou proti migrujícím pracovníkům a je v rozporu s právem Evropské unie.

Rozsudkem ze dne 30. 7. 2014, č. j. 16 Ad 22/2013 – 48, Krajský soud v Plzni (dále „krajský soud“) podle § 78 odst. 7 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále „s. ř. s.“) ve vztahu k žalobci a) správní žalobu zamítl jako nedůvodnou, ve vztahu k žalobkyni b) řízení zastavil.

Krajský soud nejprve shrnul předcházející řízení a zároveň připomněl některé principy sociálního zabezpečení v rámci Evropské unie. Zaměřil se přitom na otázku, zda sociální dávka *Landeserziehungsgeld* odpovídá svou povahou rodičovskému příspěvku, respektive zdali jí lze podřadit pod pojem „rodinná dávka“ ve smyslu čl. 1 písm. z) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení“). Svou úvahu krajský soud založil především na sdělení, které žalovanému zaslalo Federální ministerstvo práce a sociálních věcí Německa, a z něhož vyplývá, že se jedná o dávku na dítě. Přestože uvedená dávka není uvedena v databázi Společného informačního systému o sociální ochraně a sociálním zabezpečení jako dávka koordinovaná, dospěl krajský soud k závěru, že se jedná o dávku odpovídající rodičovskému příspěvku a tedy o dávku rodinnou ve smyslu čl. 1 písm. z) nařízení. Bylo proto správné, pokud jí žalovaný do celkového limitu rodičovského příspěvku započítal.

Kasační stížností ze dne 21. 9. 2014 napadá žalobce a) (dále jen „stěžovatel“) rozsudek krajského soudu z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s.

Má za to, že správní orgány, ani krajský soud, neaplikovaly pravidla evropské koordinace sociálního zabezpečení správně. Chybný postup měl přitom za následek porušení zásady rovného zacházení. Stěžovatel zdůrazňuje, že pro započtení dávky *Landeserziehungsgeld* do limitu rodičovského příspěvku neexistuje legislativní opora, neboť se jedná o lokální dávku považovanou za příspěvek na výchovu dítěte, která ani není zahrnuta v databázi Společného informačního systému o sociální ochraně a sociálním zabezpečení. V souladu s krajským soudem uvádí, že *Landeserziehungsgeld* je rodinnou dávkou ve smyslu čl. 1 písm. z) nařízení; neznamená to však, že by jí bylo možné do limitu zahrnout. Připomíná, že úřady práce do limitu rodičovského příspěvku standardně nezahrnují veškeré rodinné dávky vyplácené v České republice (peněžitá pomoc v mateřství, přídavek na dítě), neboť zákon hovoří výslovně o limitu pro výplatu dávky rodičovského příspěvku. Na základě čl. 5 nařízení tak měla být do limitu započítána pouze dávka *Elterngeld*, která je ekvivalentem rodičovského příspěvku, a nikoli další dávka pouze proto, že ji lze podřadit pod pojem „rodinná dávka“, ve smyslu čl. 1 písm. z) nařízení. Stěžovatel se domnívá, že postupem správních orgánů a krajského soudu byla založena diskriminace osob, na které nařízení přímo dopadá, a je tudíž v rozporu s principem rovného zacházení. Zatímco osoby, jejichž postavení není nařízením přímo regulováno, mohou čerpat rodičovský příspěvek a k němu i další české dávky rodinné povahy bez omezení, může být u osob pohybujících se mezi členskými státy Evropské unie limit rodičovského příspěvku jinými dávkami rodinné povahy vyčerpán.

V další části kasační stížnosti namítá stěžovatel porušení principu předvídatelnosti práva. Odvolává se přitom na konzultace s úřadem práce, který mu jako výhodnější

pokračování

variantu doporučil změnit režim výplaty rodičovského příspěvku z režimu platného do konce roku 2011 na režim platný od počátku roku 2012 – tedy režim s limitem čerpání ve výši 220.000 Kč. Domnívá se, že nemohl předpokládat, jaký význam bude mít změna režimu na osoby pobírající dávky podle pravidel plynoucích z nařízení. Informace poskytnutá úřadem práce navíc byla v rozporu s jeho následným zamítavým rozhodnutím. V tomto ohledu není postup správních orgánů souladný s principy činnosti státní správy. Stěžovatel nakonec poznamenává, že v případech, kdy je možný dvojitý výklad právních norem, měl by správní orgán použít ten, který je pro účastníka příznivější.

Poslední kasační námitka se vztahuje k nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku. Stěžovatel má za to, že krajský soud neuvedl, proč považoval žalobní argumentaci za nesprávnou a s odlišným názorem stěžovatele na dávku *Landeserziehungsgeld* se nevypořádal. Vzhledem k výše uvedeným skutečnostem proto navrhuje rozsudek krajského soudu zrušit a vrátit mu věc k dalšímu řízení.

Žalovaný se ke kasační stížnosti vyjádřil dne 6. 2. 2015. Poukázal především na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 6 Ads 1/2012 – 129, který považuje za přiměřeně použitelný také v nyní posuzované věci. V souvislosti s tím dovozuje, že v daném případě dochází k souběhu poskytování rodinných dávek ze dvou států, přičemž v souladu s evropskými pravidly je nezbytné zajistit, aby rodina migrujícího pracovníka neobdržela v konečném součtu méně, než by tomu bylo u rodiny regulované pouze vnitrostátní úpravou. V tomto směru uvádí, že dávka *Elterngeld* i přímo navazující *Landeserziehungsgeld* jsou dávky odpovídající rodičovskému příspěvku, jejichž započítání do limitu 220.000 Kč je opodstatněné. Pro obě dávky platí, že jsou určeny pro rodiny s malými dětmi, jejichž primárním účelem je, stejně jako v případě rodičovského příspěvku, kompenzovat výpadek rodinného příjmu způsobeného celodenní péčí o dítě. Žalovaný proto navrhuje kasační stížnost zamítnout.

Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval otázkou splnění podmínek řízení. Zjistil, že kasační stížnost byla podána včas, osobou oprávněnou, proti rozhodnutí, proti němuž je kasační stížnost ve smyslu § 102 s. ř. s. přípustná, stěžovatel je v řízení zastoupen advokátkou a jsou splněny i obsahové náležitosti dle § 106 s. ř. s.

Nejvyšší správní soud následně přezkoumal důvodnost kasační stížnosti v souladu s ustanovením § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s., v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů. Neshledal přitom vady rozsudku krajského soudu podle § 109 odst. 4 s. ř. s., k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti.

Kasační stížnost je důvodná.

V souladu s logikou kasačního přezkumu se Nejvyšší správní soud nejprve zaměřil na námitky související s tvrzenou nepřezkoumatelností napadeného rozsudku [kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s.], neboť nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru. V tomto ohledu stěžovatel uvádí, že krajský soud dostatečně nerefletoval argumentaci, proč dávka *Landeserziehungsgeld* neodpovídá českému rodičovskému příspěvku, a nelze jí tudíž započítat do limitu 220.000 Kč, tedy maximální částky, která může být na rodičovském příspěvku vyplacena.

Charakterem dávky *Landeserziehungsgeld* se krajský soud zabýval v závěru napadeného rozsudku, kde uvedl, že se sice nejedná o dávku uvedenou v databázi Společného informačního systému o sociální ochraně a sociálním zabezpečení, nicméně je nutné vycházet ze sdělení německého Federálního ministerstva práce a sociálních věcí, z něhož je patrné, že se jedná o dávku na dítě. Nosnou myšlenkou krajského soudu dále bylo, že je to dávka rodinná, ve smyslu čl. 1 písm. z) nařízení, a je tudíž stejného charakteru jako rodičovský příspěvek. Naproti tomu stojí žalobní argumentace stěžovatele, který nezpochybňoval, že je dávka *Landeserziehungsgeld* dávkou rodinnou, ale odmítal její srovnání s rodičovským příspěvkem. V žalobě navíc dovodil, že ne všechny rodinné dávky je možné do limitu rodičovského příspěvku zahrnout, neboť i v České republice existují rodinné dávky, které se do limitu nezapočítávají. Bylo by tedy diskriminační, kdyby striktně vnitrostátní pravidla umožňovala vedle rodičovského příspěvku pobírat i jiné rodinné dávky, jestliže by pravidla evropské úpravy takový souběh dávek neumožňovala.

Z uvedeného srovnání obou přístupů je zřejmé, že krajský soud veškerou žalobní argumentaci skutečně nevypořádal. Judikatura zdejšího soudu stabilně akcentuje na jedné straně požadavek řádného odůvodnění žalobních námitek, na straně druhé pak povinnost v rozhodnutí náležitě vysvětlit, proč soud nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení v žalobě a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (srovnej rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005 – 44, dostupný na www.nssoud.cz). Pokud těmto požadavkům napadený rozsudek neodpovídá, lze konstatovat jeho zatížení vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Tak je tomu i v nyní posuzované věci. Základem žaloby byla argumentace ohledně charakteru dávky *Landeserziehungsgeld* v tom smyslu, že tuto dávku sice lze zařadit pod rodinné dávky dle čl. 1 písm. z) nařízení, nemůže však být započítána do celkového finančního limitu pro rodičovský příspěvek podle § 30 odst. 1 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“). Krajský soud však námitky stěžovatele vypořádal jen z části a vůbec se nevěnoval otázce, zda samotná skutečnost, že se jedná o rodinnou dávku ve smyslu nařízení, musí nutně znamenat její započítání do uvedeného limitu. Stěžovatel přitom uváděl příklady jiných rodinných dávek poskytovaných Českou republikou, které se do předmětného limitu nezapočítávají.

Pochybnosti nakonec vzbuzuje i jistota, s jakou správní orgány i krajský soud označily dávku *Landeserziehungsgeld* za dávku odpovídající českému rodičovskému příspěvku. Nejvyšší správní soud totiž na základě podkladů založených ve správním spise takovou jistotu nesdílí. Prakticky jediným důkazem v tomto směru je e-mailová korespondence mezi pracovníky českého a německého ministerstva práce a sociálních věcí. Německá strana přitom k dávce samotné jen stručně uvádí, že se jedná o jakýsi druh přídatku či podpory při výchově dítěte (doslova „*kind of child raising allowance*“). Z tohoto stručného vyjádření nelze bez dalších informací postavit na jisto, že se jedná o dávku odpovídající rodičovskému příspěvku a nikoli o dávku jiné povahy, jejíž dopad na závěr o dosažení limitu plnění by nebylo možné dovozovat. K odpovědnému porovnání dávky *Landeserziehungsgeld* s rodičovským příspěvkem jsou nezbytné i další údaje, které si měl obstarat již správní orgán ve správním řízení. Přestože není možné vyloučit, že by se mohlo jednat o dávky srovnatelné s rodičovským příspěvkem podle české úpravy, Nejvyšší

pokračování

správní soud pro tento závěr postrádá jasné argumenty. Tím spíš v případě, kdy uvedená dávka není obsažena v databázi Společného informačního systému o sociální ochraně a sociálním zabezpečení jako dávka koordinovaná. Nepochybně by bylo vhodné zjistit, jaké jsou podmínky pro její výplatu, jaký je její primární účel, kdo může být jejím nositelem, na jakou dobu je dávka vyplácena a další podstatné charakteristiky. V té souvislosti je třeba zpochybnit odkaz žalovaného na rozsudek tohoto soudu ze dne 26. 11. 2014, č. j. 6 Ads 1/2012 – 129, který se primárně zabývá posouzením příslušnosti státu EU k výplatě dávky sociální podpory [pravidlo tzv. „jediného příslušného státu“ podle článku 11 odst. 3 písm e) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, dříve obdobně článek 13 nařízení č. 1408/71] a definicí pojmu „obvyklé bydliště“ pro daný účel. Problematickou posuzování dopadu případného souběhu dávek srovnatelné povahy se uvedené rozhodnutí prakticky nezabývá.

Vzhledem k tomu, že rodičovskému příspěvku odpovídá v Německu vyplácená dávka *Elterngeld*, o čemž ostatně nemá pochybnosti ani stěžovatel, nebylo by od věci zkoumat, zda, a popřípadě jak, se dávky *Landeserziehungsgeld* a *Elterngeld* odlišují. Nejvyšší správní soud má za to, že až po takto naznačené analýze bude možné učinit jednoznačný závěr o povaze dávky *Landeserziehungsgeld* a provést srovnání s českým rodičovským příspěvkem. Ze shora uvedeného je zřejmé, že za dané procesní situace se Nejvyšší správní soud nemohl k povaze dávky *Landeserziehungsgeld* vyjádřit a odpovědět tak na námitky, které stěžovatel podřadil pod kasační důvod dle § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. Pokud by tak učinil, nepřipustně by nahrazoval činnost krajského soudu, popřípadě již správních orgánů, a tím by vlastně popřel principy kasačního přezkumu.

Celkově lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek je zatížen vadou ve smyslu § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s., neboť krajský soud nevypořádal všechny námitky stěžovatele. V dalším řízení bude nezbytné se zaměřit se na otázku, zda a proč pro započítání dávky *Landeserziehungsgeld* do finančního limitu, který může být vyplacen v rámci rodičovského příspěvku, postačí, že se jedná o dávku rodinnou ve smyslu čl. 1 písm. z) nařízení, či zda se musí jednat o dávky povahově shodné a v čem taková shoda spočívá. V souvislosti s tím bude nezbytné vysvětlit, jaké rysy považuje krajský soud za podstatné pro porovnání obou dávek, a z jakých podkladů je třeba při porovnání vycházet. Nejvyšší správní soud proto ze shora uvedených důvodů podle § 110 odst. 1 věta první před středníkem s. ř. s. napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti 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.).

O náhradě nákladů řízení o kasační stížnosti rozhodne krajský soud v novém rozhodnutí (§ 110 odst. 3 s. ř. s.).

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 29. dubna 2015

Mgr. Radovan Havelec
předseda senátu

