



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy JUDr. Karla Šimky a soudkyň Mgr. Evy Šonkové a JUDr. Miluše Doškové 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 1/376, Praha 2, proti rozhodnutí Krajského úřadu Moravskoslezského kraje ze dne 16. 11. 2010, č. j. MSK 175719/2010, sp. zn. SOC/42073/2010/Zap, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Krajského soudu v Ostravě ze dne 29. 4. 2015, č. j. 38 Ad 2/2011 – 91,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá.**
- II. Žalovanému **se** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti **nepriznává.**

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci a průběh dosavadního řízení

[1] Krajský soud v Ostravě rozhodl v záhlaví označeným rozsudkem (dále jen „krajský soud“ a „napadený rozsudek“) o zamítnutí žaloby, již žalobkyně brojila proti odnětí rodičovského příspěvku přiznaného od 1. 12. 2009 rozhodnutím Úřadu práce v Ostravě ze dne 14. 6. 2010, č. j. 9898/9/OTD/9, potvrzeným v záhlaví označeným rozhodnutím Krajského úřadu Moravskoslezského kraje, jehož pravomoc přešla na žalovaného. Krajský soud se věcí zabýval již podruhé, neboť jeho první rozsudek (č. j. 38 Ad 2/2011 - 35 ze dne 6. 9. 2011) Nejvyšší správní soud rozsudkem ze dne 26. 11. 2014, č. j. 6 Ads 1/2012 - 129, zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

[2] Kasační rozsudek Nejvyššího správního soudu vyšel z výkladu unijního práva provedeného v rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie (dále „SDEU“) ze dne

11. 9. 2014, sp. zn. C-394/13, v odpovědi na předběžnou otázku, již v této věci položil Nejvyšší správní soud. Jeho podstatou je závazný právní názor SDEU, že Česká republika nebyla státem příslušným k výplatě rodičovského příspěvku žalobkyni za účinnosti nařízení č. 1408/71 ani nařízení č. 883/2004 (tím jsou míněna: 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, účinné do 30. 4. 2010, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, účinné od 1. 5. 2010). Za účinnosti obou předpisů platilo pravidlo tzv. jediného příslušného státu, a to státu, kde měla žalobkyně obvyklé bydliště ve smyslu středu jejích zájmů, což byla Francie. Žalobkyni proto neměla být dávka nikdy přiznána, a to ani když to český zákon při dodržení podmínky evidovaného trvalého bydliště na území České republiky umožňoval. Krajský soud byl kasačním rozsudkem zavázán, aby uvážil, zda je výjimečně možné, aby ČR i jako nepřislušný stát žalobkyni dávku poskytla, což je přípustné pouze tehdy, prokáže-li se „přesná a zvláště úzká vazba“ mezi ČR a situací žalobkyně. V podrobnostech Nejvyšší správní soud odkazuje na úplné znění citovaného rozsudku, dostupné stejně jako ostatní zde zmiňovaná rozhodnutí na www.nssoud.cz.

[3] Krajský soud nařídil jednání, avšak ani na základě jeho výsledku neshledal důvody pro aplikaci výjimky, neboť oba rodiče žili ve Francii, kde se narodila i jejich dcera, žalobkyně tam měla nárok na dávky v nezaměstnanosti, celá rodina byla ve Francii zdravotně pojištěna a otec dítěte tam vykonával výdělečnou činnost. Vzal za potvrzené, že žalobkyně ke dnům 1. 5., 14. 6. i 19. 8. 2010 žila ve Francii. Krajský soud konstatoval, že žádný z účastníků netvrdil skutečnost přesahující rámec vztahu k České republice daný trvalým bydlištěm. Nepovažoval za potřebné dokazovat, jestli žalovaný podobně postupoval i v jiných obdobných případech. Je-li jisté, že žalovaný přiznal žalobkyni nárok od počátku v rozporu s koordinačními nařízeními, nezbyvá než žalobu zamítnout, byť (došlo k pochybení) z jiného důvodu, než se žalobkyně domnívala, a to i přes překročení předmětu řízení. Nelze upřednostnit zásadu předvídatelnosti rozhodnutí a legitimního očekávání před zákonností správního rozhodnutí. Krajský soud považoval za formalistické, pokud by správní orgán (zřejmě po zrušení napadeného rozhodnutí krajským soudem) vydal jiné rozhodnutí se stejným dopadem, tj. odnětím dávky žalobkyni.

II. Kasační stížnost

[4] Proti napadenému rozsudku podala žalobkyně (dále „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a), b) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[5] Nepřezkoumatelnost napadeného rozsudku způsobilo podle jejího mínění to, že krajský soud v rozporu se závazným právním názorem Nejvyššího správního soudu nezakoumal řádně existenci „přesné a zvláště úzké vazby situace žalobkyně k České republice“, tj. např. otázku daňové rezidence, počet dní, po které osoba pobývá ve státě, apod. Absenci podmínky pro aplikovatelnost výjimky v jejím případě dovodil pouze z prohlášení jejího zástupce při jednání, že žila ve Francii 1. 5. 2010 i ve dnech vydání

pokračování

správních rozhodnutí v obou stupních, aniž ji k tomu vyslechl či provedl jiný důkaz. Tato zjištění poté stěžovatelka označila za irelevantní, neboť nárok na dávku a potažmo vazbu k ČR nelze posuzovat k datu rozhodnutí správního orgánu, ale k datu jeho vzniku či zániku. S instrukcí kasačního soudu, že má uvážít, zda dostupná skutková zjištění poskytují dostatečnou oporu pro zvážení aplikovatelnosti výjimky, či je třeba zavázat k doplnění správní orgán, se krajský soud nevypořádal.

[6] Další námitkou stěžovatelka tvrdila, že nebyla náležitě zjištěna skutková podstata věci. Krajskému soudu však vytkla, že se při konstatování neoprávněného vyplácení příspěvku od samého počátku nevypořádal s existencí pravomocného rozhodnutí o přiznání dávky, v jehož správnost měla stěžovatelka důvěru. Nesouhlasila s tím, že krajský soud její námitku o překročení předmětu řízení při posuzování oprávněnosti poskytování dávky před 1. 5. 2010 vypořádal konstatováním, že jiný postup by byl zbytečně formalistický. Neporozuměla vyjádření krajského soudu k jejímu návrhu, aby soud vyzval žalovaného k uvedení, jak postupoval v obdobných případech, jako je ten její, v jehož pozadí byla pochybnost o tom, že kritérium vztahu k České republice se u jiných také bere v potaz, a nedochází tedy k porušování principu rovnosti.

[7] Podle stěžovatelky krajský soud nesprávně vyslovil (v odstavci 11), že odnětí dávky dle § 53 odst. 2 písm. a) zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“), tj. pro neoprávněnou výplatu, má stejný právní dopad jako správním orgánem prvního stupně aplikovaný § 52 téhož zákona, tj. odnětí z důvodu zániku nároku. Odejmutí dávky z důvodu její neoprávněné výplaty nemůže být odůvodněno nutností přezkumu nároku na dávku k 1. 5. 2010 v souvislosti se vstupem v účinnost nových unijních nařízení. Případná žaloba by pak také byla odůvodněna jinak a soud by byl jejími body vázán. Žalobkyně nesouhlasila s tím, aby soud dal za pravdu správnímu orgánu, jenž rozhodl dvakrát chybně (o poskytnutí a odnětí dávky), ale následky místo státu v podobě povinnosti vrátit dávku, již v dobré víře pobírala, má nést stěžovatelka, jež se na nesprávnosti správních rozhodnutí nijak nepodílela. Žalovaný ani krajský soud neosvětlili, proč právě k 1. 5. 2010 by přestalo stačit splňovat podmínky pro výplatu rodičovského příspěvku za situace, kdy jí kasační soud dal zapravdu v tom, že nedošlo účinností nových předpisů k žádné změně podmínek pro přiznání dávek. Podle stěžovatelky bylo věcí zákonodárce, aby českou právní úpravu uvedl do souladu s evropskými koordinačními předpisy. Shrnula, že k 1. 5. 2010 nebyl dán důvod pro odebrání dávky podle § 52 ani § 53 odst. 2 písm. a) zákona o státní sociální podpoře. Navrhla zrušení napadeného rozsudku a vrácení věci žalovanému k dalšímu řízení.

[8] Žalovaný se ke kasační stížnosti nevyjádřil.

III. Posouzení kasační stížnosti Nejvyšším správním soudem

[9] Nejvyšší správní soud se kasační stížností zabýval nejprve z hlediska splnění formálních náležitostí. Konstatoval, že stěžovatelka je osobou oprávněnou k podání kasační stížnosti, neboť byla 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 stěžovatelka je zastoupena advokátem (§ 105 odst. 2 s. ř. s.).

[10] Vzhledem k tomu, že se věc stěžovatelky dostává před Nejvyšší správní soud již podruhé, je třeba se vypořádat s § 104 odst. 3 písm. a) s. ř. s., podle něhož je kasační stížnost nepřipustná proti rozhodnutí, jímž soud rozhodl znovu poté, kdy jeho původní rozhodnutí bylo zrušeno Nejvyšším správním soudem; to neplatí, je-li namítáno, že se soud neřídil závazným právním názorem vyjádřeným v kasačním rozsudku. Vzhledem k tomu, že proti prvnímu rozhodnutí krajského soudu, jež vyhovělo žalobě, se u Nejvyššího správního soudu bránil žalovaný, uplatňuje stěžovatelka své námitky vůči rozhodnutí krajského soudu poprvé, takže se nejedná o opakovanou kasační stížnost, jež by byla nepřipustná. Nejvyšší soud se tedy stěžovatelčinými výtkami zabýval, i když pouze do té míry, aby zároveň dostal zásadě vázanosti vlastním právním názorem vysloveným v jeho předchozím rozhodnutí (viz dále).

[11] Pro přehlednost a uchopení podstaty případu lze připomenout následující skutečnosti konstatované již v dřívějších fázích řízení, jež stěžovatelka nečinila spornými. Stěžovatelka je občankou České republiky a matkou nezletilé dcery, narozené dne X v Paříži ve Francii. Ve Francii měla 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. Stěžovatelka dále pobírala ve Francii mateřský příspěvek a poté i doplňující rodičovský příspěvek. Rodiče dítěte mají evidováno místo trvalého pobytu na adresách v České republice. Jedná se o nárok stěžovatelky vůči České republice na dávku státní sociální podpory – rodičovský příspěvek po vyčerpání obdobné dávky ve Francii.

[12] Jádrem závazného právního názoru Nejvyššího správního soudu zformulovaného na podkladě závěrů vyslovených SDEU představuje teze, že Česká republika stěžovatelce rodičovský příspěvek neměla vyplácet, neboť tomu brání přímo závazná nařízení Evropské unie. V tomto řízení je Nejvyšší správní soud svým dříve v této věci vysloveným právním názorem sám vázán a nemůže jej revidovat, nedošlo-li ke změně skutkového základu (srov. usnesení rozšířeného senátu ze dne 8. 7. 2008 č. j. 9 Afs 59/2007 - 56). Krajský soud se jím zjevně řídil, když shledal, že nemůže být důvodná žaloba brojící proti odnětí dávky, ohledně níž bylo pravomocně vysloveno, že byla nezákonně přiznána a vyplacena. Nejvyšší správní soud souhlasí s krajským soudem, pokud dovozuje, že zrušení správního rozhodnutí o odnětí dávky pouze proto, aby byla odejmuta znovu, z jiného důvodu, by bylo nepřipustně formalistické. Na tom nic nemění ani ta skutečnost, že správní orgán při rozhodování o odnětí rodičovského příspěvku aplikoval nesprávné ustanovení zákona o státní sociální podpoře. Že by stěžovatelka v případné žalobě proti správnímu rozhodnutí o odnětí dávky neoprávněně přiznané [§ 53 odst. 2 písm. a) zákona o státní sociální podpoře] argumentovala jinak, nemůže mít právní význam, když SDEU již závazně vyřešil pravou podstatu sporu, a to že nárok vůči České republice zde není a ani nikdy nebyl. Stejně tak postrádají smysl veškeré úvahy o tom, zda bylo dostatečně vyloženo, jak to bylo se splněním podmínek pro výplatu dávky právě k 1. 5. 2010, když bylo postaveno najevo, že zde stěžovatelčin nárok nikdy (před tímto datem ani po něm) nebyl.

[13] Předchozí rozhodnutí kasačního soudu ponechalo krajskému soudu, opět pod vlivem rozhodnutí SDEU, poměrně úzký prostor pro možnost odchýlit se od důsledků závazně deklarovaného závěru, že Česká republika není státem příslušným pro výplatu

pokračování

rodičovského příspěvku stěžovatelce. Měl uvážit, zda lze na případ stěžovatelky aplikovat výjimku z výše uvedeného principu (připuštěnou již v minulosti unijní judikaturou), podmíněnou existencí „přesné a zvláště úzké vazby“ žalobkyniny situace k území České republiky jako nepřislušného státu (viz odst. [29] prvního rozsudku NSS a odst. 29 rozsudku SDEU vydaného v této věci). Pokud by bylo spojení mezi stěžovatelkou a Českou republikou v relevantní kvalitě a intenzitě prokázáno, mohlo by se stát důvodem, proč v tomto konkrétním případě bylo namíste vyplácení dávky stěžovatelce i státem nepřislušným.

[14] Je obecnou právní zásadou, že výjimky je třeba vykládat restriktivně (zužujícím způsobem), proto je nasnadě, že okolnosti umožňující prolomit jinak obecně platnou zásadu jediného příslušného státu musí být zcela mimořádné. Krajský soud nařídil jednání, jehož se účastnil zástupce stěžovatelky, při kterém však nebyly zjištěny vůbec žádné nové skutečnosti ohledně jejího vztahu k území České republiky ani navrženy žádné důkazy za účelem jejich zjištění. Dokonce ani v kasační stížnosti stěžovatelka žádné takové okolnosti neuvedla, pouze obecně poukazovala na to, že krajský soud jejich existenci řádně nezkoumal.

[15] Nejvyšší správní soud připomíná, že účelem řízení před krajským soudem je v kontextu § 65 s. ř. s. přezkum správních rozhodnutí na základě skutkového a právního stavu, který tu byl v době rozhodování správního orgánu (srov. § 75 odst. 1 s. ř. s.). Krajský soud přezkum provádí v tzv. plné jurisdikci. Při svém rozhodování není „omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nahrazení či doplnění nebo tak učiní sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci“ (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. března 2007, č. j. 1 As 32/2006 - 99, publ. pod č. 1275/2007 Sb. NSS).

[16] Krajský soud v souladu s těmito zásadami umožnil stěžovatelce prezentovat důvody, jež by měl soud uvážit z toho hlediska, zda se jedná o okolnosti natolik významné či výjimečné, že by mohly odůvodnit nestandardní řešení ve prospěch stěžovatelky. Typově jistě může jít o ty, které naznačovala stěžovatelka v bodě III. kasační stížnosti (daňové rezidentství, počet dní pobytu ve státě), avšak vždy to budou skutečnosti známé primárně stěžovatelce, dotýkající se její právní sféry. Břemeno tvrzení i břemeno důkazní tedy tíží stěžovatelku a nemůže být bez dalšího přeneseno na bedra soudu s požadavkem, aby sám z vlastní iniciativy takové skutečnosti na straně stěžovatelky vyhledával. Tím spíš to platí v tomto případě, kdy je z kasační stížnosti naprosto zřejmé, že inspirativní zdroje (rozsudek SDEU ze dne 12. 6. 2012 ve věci *Hudzinski a Wawrzyniak*, C-611/10 a C-612/10, kde byla taková výjimka aplikována) byly stěžovatelce známy, a nebylo tedy třeba žádného zvláštního poučení o tom, jaké skutečnosti by v této souvislosti mohla tvrdit. Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se stěžovatelčíným názorem, že existenci zvláštní vazby je třeba posuzovat k datu vzniku či zániku nároku (jeho možného trvání), a nikoli k datu

rozhodnutí správního orgánu. V dané věci to však stěží může mít sebemenší význam, když stěžovatelka žádné takové skutečnosti neuvedla. Ani již dříve známá skutková zjištění týkající se celé rodiny (společně posuzovaných osob), která krajský soud shrnul ve svém rozsudku, stěžovatelka nerozporuje. Proto také neměl krajský soud důvod vážit variantu vrácení věci k doplnění správnímu orgánu, neboť v řízení před ním nevyšly najevo žádné závažné okolnosti ani potřeba provést k nim rozsáhlejší dokazování, pro něž není v soudním řízení prostor. Není proto namístě krajskému soudu vytknout, že se instrukcí z kasačního rozsudku neřídil.

[17] Krajský soud nebyl povinen se jakkoli vyjadřovat k rozhodnutí o přiznání dávky, neboť to nebylo předmětem přezkumu. Je naopak zcela běžné, že jednou přiznanou dávku lze později, nastanou-li nebo jsou-li zjištěny skutečnosti uvedené v zákoně, změnit co do její výše, zastavit její výplatu nebo ji odejmout (zákon o státní sociální podpoře s tím výslovně počítá v § 52 a § 53). Stěžovatelka podáním žaloby přinesla před správní soud pouze otázku, zda postupovaly správní orgány v souladu se zákonem, když jí rodičovský příspěvek od určitého data odňaly.

[18] Pokud jde o namítané překročení předmětu řízení, Nejvyšší správní soud opakuje, co již bylo možno vyčíst z předcházejících rozhodnutí vydaných soudy v této věci. Předmět řízení je dán druhem dávky a datem, od něhož se přiznaná dávka odnímá. Správní orgány ve stěžovatelčině případě rozhodly o odnětí rodičovského příspěvku od 1. 5. 2010, a správní soudy posuzovaly, zda byla dávka stěžovatelce od tohoto dne odňata v souladu se zákonem. O odnětí dávky za jiné období soudy nerozhodovaly, ale je pravdou, že provedly i výklad předpisů obsahujících pravidla pro nárok na předmětnou dávku na území členských států Evropské unie před tímto datem. SDEU tak učinil v odpovědi na předběžnou otázku položenou mu zdejším soudem v návaznosti na stěžovatelčinu argumentaci, že podle přechodných ustanovení nemělo být na její případ aplikováno nové nařízení (účinné od 1. 5. 2010), neboť pro to nejsou splněny podmínky, takže je třeba nárok posuzovat dále podle starého nařízení, o němž se domnívala, že jí ve spojení se zákonem o státní sociální podpoře nárok na rodičovský příspěvek přiznává. Komplexní výklad rozhodného práva ukázal, že česká (vnitrostátní) právní úprava je v rozporu s oběma unijními nařízeními, z čehož plyne, že Česká republika stěžovatelce rodičovský příspěvek vyplácet neměla, což implicitně znamená, že nepochybila, pokud jí ho (byť v tomto případě jen za určité období) odebrala. Právní názor SDEU převzatý zdejším soudem je sice přímo závazný jen pokud jde o nárok stěžovatelky na rodičovský příspěvek od 1. 5. 2010 (o tom se vedlo správní i soudní řízení), avšak pro zbývající období působí na další postup správních orgánů nepřímou, silou autority orgánu, jenž právo interpretoval.

[19] Odvolání se na chybnou praxi správních orgánů způsobenou výkladem práva v rozporu se závaznými a přímo účinnými nařízeními Evropské unie i u jiných subjektů nemůže stěžovatelce zajistit příznivé rozhodnutí v její věci a nepředstavuje porušení principu rovnosti. Správní orgány jsou nyní bezesporu povinny podle výkladu provedeného SDEU postupovat a tam, kde je to možné, sjednat nápravu. Krajský soud se tedy nemohl dopustit pochybení tím, že si od žalovaného nevyžádal informace o tom, jak postupoval v obdobných případech, neboť to na věc žalobkyně nemůže mít nejmenší vliv.

pokračování

[20] Nejvyšší správní soud nepochybně, že se stěžovatelka na neoprávněném přiznání dávky nijak nepodílela (vyjma snad podání žádosti, což jí ale rozhodně nelze vytýkat) a nepopírá ani to, že se správní orgány dopustily opakovaně chyb při rozhodování v její věci. Stav vzniklý aplikací nesprávných právních předpisů je však třeba uvést do souladu s platným právem a není možné stěžovatelce pouze s poukazem na nedostatek zavinění, případně dobrou víru, dávku ponechat. Povinnosti příjemce, jemuž byla vyplacena dávka, aniž byly splněny podmínky nároku na ni, stanoví striktně § 62 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že stěžovatelka ve své kasační stížnosti neuvedla žádné důvody, jež by byly způsobilé zpochybnit zákonnost napadeného rozsudku a zdejší soud neshledal ani vady, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti. Proto kasační stížnost podle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[22] Stěžovatelka, která neměla v tomto řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení a žalovanému žádné náklady nad rámec jeho běžné činnosti nevznikly. Proto Nejvyšší správní soud rozhodl, že se žalovanému náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti nepřiznává (§ 60 odst. 1 ve spojení s § 120 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 23. prosince 2015

JUDr. Karel Šimka
předseda senátu