



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Veroniky Juříčkové, soudce zpravodaje Petra Šuránka a soudce Filipa Dienstbiera ve věci žalobců: **a) nezl. N. R.**, zastoupený pěstounem – žalobcem: **b) R. S.**, proti žalovanému: **Ministerstvo práce a sociálních věcí**, sídlem Na Poříčním právu 1, Praha 2, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalovaného ze dne 2. 11. 2022, č. j. MPSV-2022/195292-916, o kasační stížnosti žalovaného proti rozsudku Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 31. 7. 2023, č. j. 42 Ad 1/2023-43,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **se zamítá**.
- II. Žalovaný **nemá** právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti.
- III. Žalobcům **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I.

Předcházející řízení

[1] Žalobce a) zastoupen ve smyslu § 47v odst. 4 zákona č. 359/1999 Sb., o sociálně-právní ochraně dětí, ve znění zákona č. 130/2022 Sb. (dále jen „zákon o sociálně-právní ochraně dětí“) žalobcem b) jakožto osobou pečující požádal na stanoveném formuláři dne 8. 8. 2022 Úřad práce, krajskou pobočku v Ústí nad Labem (dále jen „úřad

práce“), o dávku péstounské péče, příspěvek na úhradu potřeb dítěte, a to ode dne 21. 7. 2022, kdy žalobce b) spolu se svou manželkou podal Okresnímu soudu v Děčíně návrh na svěřeni žalobce a), jenž u nich ze své vůle trvale bydlí již od 1. 7. 2022, do společné péstounské péče. V návaznosti na zaškrtnutí údaje, že není pro všechny společně posuzované osoby ve smyslu § 7 zákona č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní sociální podpoře“) splněna podmínka národního předpisu, a v návaznosti na výzvu úřadu práce žalobce b) prohlásil a doložil, že on i jeho manželka jsou dlouhodobě zaměstnání (od května 2017, resp. září 2020) a zdravotně pojištěni v Německu, ale denně se vracejí do svého bydliště v České republice, jež s nimi sdílí žalobce a). Rozhodnutím ze dne 3. 10. 2022, č. j. 310944/22/DC (dále jen „prvostupňové rozhodnutí“), úřad práce žádost o příspěvek na úhradu potřeb dítěte zamítl. Zamítnutí odůvodnil s obecným odkazem na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve znění nařízení č. 2019/1149 (dále jen „koordinační nařízení“) tím, že Česká republika není státem výkonu povolání žádné ze společně posuzovaných osob, a proto je kompetentním státem k vyplácení dávky Německo.

[2] Odvolání podané žalobcem b), který mj. upozorňoval na to, že oprávněnou osobou, již vzniká nárok na dávku, je dle § 47f odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí nezaopatřené dítě, a nikoliv osoby o něj pečující, žalovaný zamítl rozhodnutím ze dne 2. 11. 2022, č. j. MPSV-2022/195292-916 (dále jen „napadené rozhodnutí“). Konstatoval, že rozhodujícím kritériem pro vznik nároku na dávky sice je podle § 47o zákona o sociálně-právní ochraně dětí na území České republiky bydliště oprávněné osoby, nicméně koordinační nařízení, jež se vztahuje i na příhraniční pracovníky, je třeba aplikovat přednostně před vnitrostátními právními předpisy. Příspěvek na úhradu potřeb dítěte je koordinovanou rodinnou dávkou, podle čl. 11 odst. 1 koordinačního nařízení je tak třeba se řídit zásadou aplikace právních předpisů jediného státu, přičemž příslušnost státu se řídí na prvním místě místem zaměstnání či výdělečné činnosti, zatímco místo bydliště je kolizním kritériem až na třetím místě.

[3] V podnětu k zahájení přezkumného řízení žalobce b) upozorňoval, že dle stanoviska Úřadu péče o děti a mládež Zemského úřadu Bautzen ze dne 10. 11. 2022 v dané situaci podle německých právních předpisů náleží pouze příspěvek na péči (náklady na výchovu spolu s věcnými výdaji), na který se ovšem podle čl. 3 odst. 5 koordinačního nařízení nevztahuje, a k jeho výplatě tudíž německé úřady nejsou příslušné. K tomu žalobce b) dodal, že tento příspěvek navíc náleží jen osobám, které pečují o dítě na plný úvazek podle německého práva. Přípisem ze dne 22. 3. 2023 bylo ale žalobci b) sděleno, že podnět nebyl shledán důvodným. Koordinace dávek je prováděna výlučně z titulu výdělečné činnosti, jež má přednost před bydlištěm. Žádost byla správně postoupena do Německa a úřad práce v souladu s právními předpisy dávku nepřiznal.

[4] Krajský soud v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) rozsudkem ze dne 31. 7. 2023, č. j. 42 Ad 1/2023-43 (dále jen „napadený rozsudek“), žalobcům vyhověl a napadené rozhodnutí (včetně prvostupňového rozhodnutí) zrušil a věc vrátil žalovanému k dalšímu řízení. Napadené rozhodnutí neshledal nepřezkoumatelným pro nedostatek důvodů, neboť i přes chybějící výslovný odkaz je zjevné, že v dané věci žalovaný aplikoval čl. 68 koordinačního nařízení, jež v odůvodnění nepřímě citoval a v souvislosti s ním též

pokračování

hodnotil výdělečnou činnost žalobce b) a jeho manželky. V rámci dalšího posouzení pak krajský soud konstatoval, že pěstoun je toliko zástupcem dítěte, jemuž náleží příspěvek na úhradu potřeb dítěte jakožto osobě oprávněné. Výše příspěvku přitom nijak nezávisí na majetkových poměrech či příjmech osob, kterým bylo dítě svěřeno do péče, ani jeho biologických rodičů. Na tuto dávku se nevztahuje ani institut společně posuzovaných osob upravený v § 42 písm. d) zákona o sociálně-právní ochraně dětí, proto správní orgány neměly důvod posuzovat podmínky pro přiznání příspěvku na úhradu potřeb dítěte ve vztahu k jiným osobám než samotnému žalobci a). Rozhodnou podmínkou v tomto případě bylo dle § 47o odst. 1 písm. a) zákona o sociálně-právní ochraně dětí jeho bydliště, pro jehož určení je ve smyslu § 5 odst. 6 zákona č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění účinném do 31. 12. 2022 (dále jen „zákon o pomoci v hmotné nouzi“) s přihlédnutím k tomu, že je dvanáctiletým dítětem, místo, kde plní povinnou školní docházku. Žalobce a) podle listin ve správním spise plní povinnou docházku v České republice, kde má současně i trvalý pobyt. Žalobce a) tak nemá jakýkoli právní vztah k jinému členskému státu, a proto nebyl důvod ve věci aplikovat koordinační nařízení. Proto ani nebyl důvod ve věci podávat předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“), jak navrhovali žalobci.

II.

Obsah kasační stížnosti a vyjádření k ní

[5] V kasační stížnosti proti napadenému rozsudku žalovaný (dále jen „stěžovatel“) namítá nesprávné právní posouzení [tedy kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“)]. Konkrétně krajskému soudu vytýká, že věc posoudil podle zákona o sociálně-právní ochraně dětí, neboť ten se v případě příspěvku na úhradu potřeb dítěte (na rozdíl od jiných pěstounských dávek, jež koordinaci nepodléhají) v tomto případě, kdy jsou oba pěstouni žalobce a) výdělečně činní v Německu, nepoužije. Stěžovatel namítá, že nařízení je třeba aplikovat přednostně před vnitrostátními právními předpisy, přičemž pro účely koordinačního nařízení je bydliště významné jen pro účely stanovení příslušných právních předpisů, ovšem až na třetím místě, přičemž podle v pořadí prvního kritéria poskytuje dávky stát příslušný z titulu zaměstnání či jiné výdělečné činnosti. V daném případě nebyl posuzován okruh společně posuzovaných osob, nýbrž okruh rodinných příslušníků rozhodný pro určení použitelných právních předpisů a definovaný na základě závislosti ve smyslu čl. 1 písm. i) bodu 3 koordinačního nařízení (to má stěžovatel metodicky upraveno též v Informaci EU č. 7/2011 vydané dne 31. 10. 2011 pod č. j. 2011/77367-212). Právě na základě tohoto ustanovení správní orgány dospěly k závěru, že Česká republika není zemí určenou pro výplatu dávky. Stěžovatel též odkazuje na svůj metodický pokyn Instrukce náměstka pro řízení sekce 2 č. 2/2022, v němž je upravena potřeba koordinace dotčené dávky, a připomíná, že podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 10. 2023, č. j. 3 Ads 104/2012-40, mohou být i interní instrukce pramenem uznávané právní praxe, kterou mohou správní soudy využít při přezkumu správních aktů. S výkladem krajského soudu podle stěžovatele nelze souhlasit i proto, že by v případě jeho aplikace nebylo možné dávku koordinovat prakticky nikdy, resp. pouze v případě, že by dítěti svěřenému do pěstounské péče náležel důchod z jiného členského státu. Tím

by byla pominuta definice rodinných příslušníků dle koordinačního nařízení. Stěžovatel připomíná, že koordinovány jsou i některé z dávek státní sociální podpory, u nichž se vychází z okruhu společně posuzovaných osob, přičemž koordinace se uplatní i tehdy, když jeden z rodičů, který je výdělečně činný v jiném členském státě EU, než ve kterém se nachází bydliště dítěte, nepatří do okruhu společně posuzovaných osob (např. z důvodu rozvodu), ale dítě je závislé převážně na něm (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 11. 2009, C-363/08 *Slanina*).

[6] Žalobci ve vyjádření navrhli, aby byla kasační stížnost odmítnuta pro nepřijatelnost, nebo zamítnuta jako nedůvodná. Nepřijatelnost spatřují v tom, že stěžovatel netvrdí, že by věc svým významem podstatně přesahovala vlastní zájem žalovaného. Takovým zájmem podle nich nemůže být ustálená, avšak nezákonná správní praxe, podle níž stěžovatel zamítá příspěvek na úhradu potřeb dítěte všem dětem, jejichž pěstouni či jiné pečující osoby jsou zaměstnáni v jiném členském státě EU. I když otázka nepoužitelnosti koordinačního nařízení dosud patrně Nejvyšším správním soudem řešena nebyla, k odstranění nezákonné správní praxe postačuje posouzení věci krajským soudem. Pro případ věcného posouzení žalobci namítají, že stěžovatel znovu posuzuje použitelnost koordinačního nařízení z perspektivy pěstounů, ač oprávněnou osobou v případě příspěvku na úhradu potřeb dítěte je nezaopatřené dítě, a to aniž by označoval konkrétní ustanovení, z nějž jeho postup pramení. Stěžovatel podle nich ani neoznačuje jakýkoliv právní důvod, proč by příspěvek na úhradu potřeb dítěte měl být koordinovanou rodinnou dávkou. Důvodová zpráva k zákonu č. 401/2012 Sb., jímž byla přenesena právní úprava dávek pěstounské péče ze zákona o státní sociální podpoře do zákona o sociálně-právní ochraně dětí, konstatovala, že se dávky pěstounské péče věcně liší od ostatních dávek státní sociální podpory. Podle žalobců se tak nejedná o rodinné dávky v pravém slova smyslu. Samotný stěžovatel přitom na svých webových stránkách uvádí, že příspěvek na úhradu potřeb dítěte je dávkou nahrazující výživné dítěte. Proto je podle žalobců třeba tuto dávku posuzovat jako zálohované výživné, které je podle čl. 1 písm. z) ve spojení s bodem 36 odůvodnění koordinačního nařízení z koordinace výslovně vyloučeno. Není ani pravdou, že by se neměl vůbec použít vnitrostátní předpis, jelikož koordinační nařízení jen stanoví pravidla pro určení použitelnosti takových vnitrostátních předpisů. Ani metodické pokyny stěžovatele nemohou sloužit jako podklad pro automatický závěr o neexistenci nároku na příspěvek na úhradu potřeb dítěte v případě zaměstnání pěstounů v jiném členském státě EU, přičemž stěžovatel ani neuvádí konkrétní pasáž, z níž by tento závěr měl plynout. Odkaz stěžovatele na čl. 1 písm. i) bod 3 koordinačního nařízení pak žalobci považují za nesrozumitelný, jelikož jej stěžovatel podle nich dezinterpretuje. Závěr, že v případě závislosti žalobce a) na svých pěstunech je nutné hodnotit postavení těchto pěstounů, z tohoto ustanovení neplyne. Společně posuzované osoby dle českého práva jsou přitom totéž, co rodinní příslušníci podle koordinačního nařízení. Odkazuje-li stěžovatel na koordinaci dávek státní sociální podpory, pomíjí, že v jejich případě se skutečně vychází z okruhu společně posuzovaných osob a zároveň jde o typické koordinované dávky. Odkaz stěžovatele na rozsudek Soudního dvora ve věci *Smetana* je pak zcela nepřiléhavý, neboť se zabývá koordinací rodinných dávek po rozvodu rodičů v případě vycestování rozvedeného rodiče do jiného členského státu, než ve kterém druhý rodič pracuje.

III.

Posouzení Nejvyšším správním soudem

[7] Nejvyšší správní soud nejprve přezkoumal podmínky pro řízení o kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas ve lhůtě dvou týdnů od doručení napadeného rozsudku (§ 106 odst. 2 s. ř. s.); za stěžovatele jedná pověřená osoba, která doložila právnické vzdělání vyžadované pro výkon advokacie (§ 105 odst. 2 s. ř. s.); stěžovatel je osobou oprávněnou, neboť byl účastníkem řízení, z něhož napadený rozsudek vzešel (§ 102 s. ř. s.).

[8] Kritéria přijatelnosti kasační stížnosti Nejvyšší správní soud vymezil v usnesení ze dne 26. 4. 2006, č. j. 1 Azs 13/2006-39, č. 933/2006 Sb. NSS, která se uplatní též na všechny věci, ve kterých před krajským soudem rozhodoval specializovaný samosoudce (usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2021, č. j. 9 As 83/2021-28, č. 4219/2021 Sb. NSS). Kasační stížnost je proto přijatelná a přesah vlastních zájmů stěžovatele je namístě shledat v případech, k nimž se judikatura doposud nevyjádřila, v nichž existuje judikatura rozporná (nejednotná), nebo je potřeba učinit judikaturní odklon. Dále je kasační stížnost přijatelná rovněž v případech zásadního pochybení krajského soudu, které mohlo mít dopad do hmotněprávního postavení stěžovatele (viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 6. 2021, č. j. 10 As 154/2021-23, nebo usnesení ze dne 27. 8. 2021, č. j. 9 As 144/2021-31). V tomto případě se jedná o první zmiňovaný případ, neboť ke sporné právní otázce dosud Nejvyšší správní soud neměl příležitost zaujmout vlastní právní názor. Skutečnost, že se touto otázkou zabýval v napadeném rozsudku krajský soud, jak namítají žalobci, z povahy věci nemůže judikatorní význam posouzení věci Nejvyšším správním soudem vyloučit, neboť tím by byla vyloučena přijatelnost každé kasační stížnosti ve věcech původně rozhodovaných samosoudcem, s výjimkou případů nepřezkoumatelnosti.

[9] Nejvyšší správní soud proto přezkoumal napadený rozsudek v souladu s § 109 odst. 3 a 4 s. ř. s. vázán rozsahem a důvody, které stěžovatel uplatnil v kasační stížnosti, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná.

[10] V této věci je veden spor o to, zda zaměstnání pěstounů [resp. zde osob, které podaly návrh na svěření dítěte, o něž osobně pečují, do pěstounské péče ve smyslu § 2a písm. c) bodu 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí] v jiném členském státě EU je důvodem, proč neaplikovat vnitrostátní právní úpravu v zákoně o sociálně-právní ochraně dětí a odkázat žadatele na systém sociálního zabezpečení ve státě výkonu zaměstnání bez ohledu na to, zda mu v něm taková dávka náleží, či nikoliv.

[11] Zde považuje Nejvyšší správní soud za podstatné předeslat, že stěžovatel nijak nezpochybnuje závěry krajského soudu, že v případě aplikace zákona o sociálně-právní ochraně dětí by žalobce a) jakožto oprávněná osoba splňoval všechny podmínky pro přiznání požadované dávky.

[12] Podle § 47f odst. 1 věty první *má nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte nezletilé nezaopatřené dítě svěřené do péče osoby pečující* (pozn.: zvýraznění zde i dále v textu doplnil soud). Podle § 2a písm. c) bodu 3 zákona o sociálně-právní ochraně dětí *se pro účely tohoto zákona osobou pečující rozumí fyzická osoba, která osobně pečuje o dítě, podala-li návrh*

na svěření dítěte do její pěstounské péče nebo předpěstounské péče nebo návrh na její jmenování poručníkem dítěte a není-li tato osobní péče o toto dítě zjevně bezdůvodná. Podle § 47v odst. 4 zákona o sociálně-právní ochraně dětí, jde-li o příspěvek na úhradu potřeb dítěte, **zastupuje nezletilé dítě v řízení o příspěvku osoba pečující**. Podle § 47o odst. 1 písm. a) věty první zákona o sociálně-právní ochraně dětí **má nárok na dávky pěstounské péče při splnění podmínek stanovených v tomto zákoně pouze fyzická osoba, jestliže je na území České republiky hlášena k trvalému pobytu podle zvláštního právního předpisu⁶¹⁾, jde-li o státního občana České republiky, a to pokud má na území České republiky bydliště**; co se rozumí bydlištěm, stanoví zákon o pomoci v hmotné nouzi^{39g)}. Ve správním spise nic nenaznačuje, že by žalobce a) všechny zmíněné podmínky nesplňoval nebo že by jakožto osoba oprávněná k pobírání příspěvku na úhradu potřeb dítěte měl jakýkoliv vztah k jinému členskému státu EU (bydliště, občanství, povinná školní docházka, nárok na dávky). Správní spis ovšem ani neobsahuje informaci o tom, že by snad (nynějším) pěstounům byla z titulu jejich zaměstnání v Německu přiznána srovnatelná dávka z německého systému sociálního zabezpečení. Naznačuje spíše opak.

[13] Za dané situace tak skutečně vyvstává otázka, zda koordinační nařízení brání tomu, aby správní orgány postupovaly v souladu s vnitrostátními předpisy (zde zákonem o sociálně-právní ochraně dětí). V této otázce ovšem Nejvyšší správní soud nemůže dát stěžovateli za pravdu.

[14] Stěžovatel a žalobci vycházejí především z těchto ustanovení koordinačního nařízení: Čl. 1 koordinačního nařízení stanoví, že *pro účely tohoto nařízení se*

i) „rodinným příslušníkem“ rozumí

1. i) osoba stanovená nebo uznaná za rodinného příslušníka nebo označená za člena domácnosti právními předpisy, podle kterých se poskytují dávky, (...)

3. je-li určitá osoba považována podle právních předpisů použitelných podle pododstavců 1 a 2 za rodinného příslušníka nebo člena domácnosti, pouze pokud žije v téže domácnosti jako pojištěná osoba nebo důchodce, pokládá se tato podmínka za splněnou, jestliže dotyčná osoba je závislá hlavně na pojištěné osobě nebo důchodci.

z) „rodinnou dávkou“ rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I.

[15] Podle čl. 3 odst. 1 písm. j) koordinačního nařízení *se toto nařízení vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se těchto oblastí sociálního zabezpečení: rodinné dávky.*

[16] Podle čl. 11 odst. 3 písm. a) koordinačního nařízení *se s výhradou článků 12 až 16 na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu.*

[17] Podle čl. 68 koordinačního nařízení obsaženého v hlavě III nadepsané jako *Zvláštní ustanovení o různých druzích dávek* a kapitole 8 věnované rodinným dávkám: *1. Jsou-li během stejné doby poskytovány stejným rodinným příslušníkům rodinné dávky podle právních předpisů více než jednoho členského státu, použijí se tato pravidla přednosti:*

pokračování

a) u dávek poskytovaných více než jedním členským státem z různých důvodů platí toto pořadí přednosti: na prvním místě jsou nároky přiznané z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, na druhém místě jsou nároky přiznané z důvodu pobírání důchodu, a nakonec nároky přiznané z důvodu místa bydliště;

b) u dávek poskytovaných více než jedním členským státem ze stejného důvodu je stanoveno pořadí přednosti na základě těchto pomocných kritérií:

i) v případě nároků přiznaných z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti: místo bydliště dětí, za předpokladu, že taková činnost je vykonávána, a podpůrně případné nejvyšší dávky poskytované podle kolidujících právních předpisů. Ve druhém případě jsou náklady na dávky rozděleny v souladu s kritérii stanovenými prováděcím nařízením;

ii) v případě nároků přiznaných z důvodu pobírání důchodů: místo bydliště dětí, je-li dotýcný důchod poskytován podle právních předpisů tohoto státu, a podpůrně případná nejdelší doba pojištění nebo bydlení podle kolidujících právních předpisů;

iii) v případě nároků poskytovaných z důvodu bydliště: místo bydliště dětí.

2. V případě souběhu nároků se rodinné dávky poskytují v souladu s právními předpisy, které mají v souladu s odstavcem 1 přednost. Nároky na rodinné dávky z důvodu kolidujících právních předpisů se pozastavují až do částky stanovené prvními právními předpisy a v nezbytných případech se poskytuje vyrovnávací doplatek ve výši, která tuto částku přesahuje. Tento vyrovnávací doplatek však není nezbytné poskytovat na děti bydlící v jiném členském státě, pokud se nárok na dotčenou dávku zakládá výhradně na místě bydliště.

[18] K tomu je ovšem třeba poznamenat, že Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 399/2021-27, č. 4550/2024 Sb. NSS, připomněl (byť v dané věci řešící souběh nároků na rodičovský příspěvek nešlo o rozhodnou otázku), že z judikatury Soudního dvora plyne, že osoba zaměstnaná na území jiného členského státu sice podléhá právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu, nicméně státu bydliště nemá být tímto nařízením bráněno v tom, aby této osobě přiznal nárok na rodinné dávky podle svých právních předpisů (viz rozsudky Soudního dvora ze dne 20. 5. 2008, C-352/06 *Bosmann*, či ze dne 7. 6. 2005, C-543/03 *Dodl a Oberhollenzer*).

[19] Skutkově nejbližší nyní projednávané věci je právě věc C-352/06 *Bosmann*, kde se Soudní dvůr zabýval situací německé příhraniční pracovnice, která byla zaměstnána v Nizozemí, zatímco spolu se svými dětmi bydlela v Německu, kde děti též studovaly. Po zahájení práce v Nizozemí jí německé správní orgány odebraly dosud pobírané rodinné přídatky, jelikož se na ni již vztahují nizozemské právní předpisy. V Nizozemí jí však dávka přiznána nebyla, jelikož děti byly starší 18 let (zatímco podle německých právních předpisů věkový limit 18 let rozhodný nebyl). Kauzu Soudní dvůr posuzoval ještě podle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (dále jen „nařízení č. 1408/71“) a nařízení Rady (EHS) č. 574/72, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1408/71, jež jsou předchůdcem koordinačního

nařízení a prováděcího nařízení k němu, nicméně podstata řešené problematiky se nezměnila. Z těchto závěrů lze proto vycházet i v současnosti.

[20] Soudní dvůr v rozsudku *Bosmann* (viz body 29 až 31) zdůraznil, že ustanovení nařízení č. 1408/71 je nutno vykládat ve světle článku 42 Smlouvy o založení Evropského společenství (publikována pod č. 44/2004 Sb.m.s.), který směřuje k usnadnění volného pohybu pracovníků a znamená zejména, že migrující pracovníci nesmějí ztratit své nároky na dávky sociálního zabezpečení ani jim nesmí být snížena částka těchto dávek z důvodu, že využili právo na volný pohyb, které jim přiznává Smlouva (viz rozsudek ze dne 9. 11. 2006, C-205/05 *Nemec*, body 37 a 38). „Stejně tak první bod odůvodnění nařízení č. 1408/71 uvádí, že pravidla pro koordinaci vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, která jsou v tomto nařízení obsažena, spadají do rámce volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států, a měla by proto přispívat ke zlepšení jejich životní úrovně a pracovních podmínek. Ve světle těchto skutečností je třeba konstatovat, že za okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, nelze členský stát bydliště zbavit možnosti poskytovat rodinné přídatky osobám bydlícím na jeho území. Podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 sice podléhá osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu, nicméně státu bydliště nemá být tímto nařízením bráněno v tom, aby této osobě přiznal nárok na rodinné přídatky podle svých právních předpisů.“

[21] Lze dále připomenout, že také podle bodu 1 odůvodnění koordinačního nařízení pravidla pro koordinaci vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení spadají do rámce volného pohybu osob a měla by přispívat ke zvýšení životní úrovně a zlepšení podmínek zaměstnání.

[22] Zmíněné závěry přitom Soudní dvůr zastává trvale. Lze připomenout např. rozsudek ze dne 14. 10. 2010, C-16/09 *Schwemmer*, a jeho bod 58: „Z judikatury Soudního dvora krom toho vyplývá, že právní úprava Unie v oblasti koordinace vnitrostátních právních předpisů sociálního zabezpečení, zejména vzhledem k cílům, na kterých je založena, nemůže být uplatňována – až na výslovně stanovené výjimky, které jsou v souladu s těmito cíli – způsobem, který by migrující pracovníky nebo jejich oprávněné rodinné příslušníky zbavoval nároku na dávky, který vyplývá pouze z právních předpisů členského státu (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 6. března 1979, *Rossi*, 100/78, Recueil, s. 831, bod 14; ze dne 12. června 1980, *Laterza*, 733/79, Recueil, s. 1915, bod 8; ze dne 9. července 1980, *Gravina*, 807/79, Recueil, s. 2205, bod 7; ze dne 24. listopadu 1983, *D’Amario*, 320/82, Recueil, s. 3811, bod 4, a výše uvedený rozsudek *Kromhout*, bod 21).“

[23] Soudní dvůr v citovaném rozsudku také zdůrazňuje, že ustanovení týkající se rodinných dávek jsou určena pro řešení situací souběhu nároku na takové dávky v různých členských státech. V bodech 52 a 53 v této souvislosti uvádí: „Aby bylo možné tvrdit, že v daném případě k takovému souběhu došlo, nepostačí, aby byl například na takové dávky nárok v členském státě, ve kterém má dotyčné dítě bydliště, a souběžně by bylo pouze možné, aby na takové dávky byl nárok v jiném členském státě, ve kterém pracuje jeden z rodičů dítěte (viz obdobně výše uvedený rozsudek *McMenamin*, bod 26). Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že k tomu, aby bylo možné považovat rodinné dávky za splatné podle právních předpisů členského státu, musí právní předpisy takového státu uznávat nárok na výplatu dávek ve prospěch rodinného příslušníka, který v tomto státě pracuje. Je tedy nezbytné, aby dotyčná

pokračování

osoba splňovala veškeré podmínky formální i věcné, které stanoví vnitrostátní právní předpisy tohoto státu, aby uvedený nárok mohla uplatňovat, mezi něž může případně patřit i podmínka, aby za účelem vyplácení takových dávek byla nejprve podána žádost (viz obdobně s dřívějším zněním článku 76 nařízení č. 1408/71 rozsudky ze dne 20. dubna 1978, Ragazzoni, 134/77, Recueil, s. 963, body 8 až 11; ze dne 13. listopadu 1984, Salzano, 191/83, Recueil, s. 3741, body 7 a 10; ze dne 23. dubna 1986, Ferraioli, 153/84, Recueil, s. 1401, bod 14, a výše uvedený rozsudek Kracht, bod 11).“

[24] Stěžovatel se sice dovolává rozsudku ve věci *Slanina*, který řeší otázku toho, kdo všechno má být považován za rodinného příslušníka ve smyslu čl. 1 písm. f) bodu i) nařízení č. 1408/71, jehož obdobou je čl. 1 písm. i) bod 1 koordinačního nařízení, a že jím zůstává i rozvedený rodič, ovšem právě z rozsudku *Schwemmer*, který se odvolává jak na rozsudek *Slanina* (srov. body 37 a 45), tak na rozsudek *Bosmann* (srov. body 33, 40, 41 a 51), plyne, že ani široký výklad týkající se rozsahu relevantních rodinných příslušníků nijak nepopírá shora citované závěry, podle nichž právní úprava koordinace uplatňování systémů sociálního zabezpečení není překážkou pro uplatnění vnitrostátních předpisů zakládajících nárok na rodinnou dávku, jestliže v členském státě příslušném podle primárního kritéria zaměstnání nárok na obdobnou dávku chybí, anebo z důvodu nepodání žádosti nebyl využit.

[25] Nejvyšší správní soud nemá pochyb ani o tom, že uvedené zásady se použijí také při zvažování aplikace koordinačního nařízení. Jakkoliv nelze poukázat na rozsudek Soudního dvora, který by řešil situaci natolik skutkově blízkou, jako tomu bylo ve věci *Bosmann*, lze zmínit např. rozsudek ze dne 15. 9. 2022 ve věci C-58/21 FK, v němž se již Soudní dvůr zabýval výkladem právě (aktuálního) koordinačního nařízení a v bodě 49 potvrdil, že „i když má úplný a jednotný systém kolizních norem za následek, že je zákonodárci každého členského státu v zásadě odňata pravomoc určovat libovolně rozsah působnosti a podmínky použití jeho vnitrostátních právních předpisů, pokud jde o osoby, na něž se vztahují, a pokud jde o území, na němž vnitrostátní právní předpisy vyvolávají účinky (viz zejména rozsudky ze dne 26. února 2015, *de Ruyter*, C-623/13, EU:C:2015:123, body 34 a 35, jakož i ze dne 19. září 2019, *van den Berg a další*, C-95/18 a C-96/18, EU:C:2019:767, bod 50), tato zásada jediného rozhodného práva nemůže členský stát, který není příslušný na základě ustanovení hlavy II nařízení č. 883/2004, zbavit možnosti poskytnout za určitých podmínek rodinné dávky nebo starobní důchod migrujícímu pracovníkovi na základě ustanovení vlastního vnitrostátního práva, třebaže tento pracovník podle článku 13 tohoto nařízení podléhá právním předpisům jiného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. dubna 2015, *Franzen a další*, C-382/13, EU:C:2015:261, body 58 až 61, jakož i ze dne 19. září 2019, *van den Berg a další*, C-95/18 a C-96/18, EU:C:2019:767, bod 53).“

[26] Lze tedy shrnout, že koordinační nařízení není překážkou, a tedy ani důvodem pro to, aby úřad práce a stěžovatel neaplikovali zákon o sociálně-právní ochraně dětí, není-li žalobci a) či jeho rodinným příslušníkům [a pouze zde je zapotřebí použít pojem rodinného příslušníka definovaný v čl. 1 písm. i) bodě 1 koordinačního nařízení a posoudit, zda dopadá na pěstouny, popř. i biologické rodiče dítěte v pěstounské péči] v jiném členském státě (zde v Německu) vyplácena srovnatelná dávka přispívající na náklady spojené s výchovou

a výživou žalobce a). Jestliže taková dávka nikomu z nich vyplácena není, není možné jen proto, že jeho pěstouni využili právo volného pohybu a jsou zaměstnání v Německu, žalobci a) jemu náležející dávku odepřít. K takovému postupu koordinační nařízení správní orgány neopravňuje, přičemž stěžovatel neuvádí ani žádné ustanovení vnitrostátního práva, jež by v takové situaci přiznání příspěvku na úhradu potřeb dítěte bránilo. Nadto nelze pominout, že by takové vnitrostátní ustanovení muselo být hodnoceno z toho pohledu, zda nepředstavuje neoprávněnou překážku volnému pohybu osob garantovanému unijním právem.

[27] Nejvyšší správní soud dodává, že zvažoval, zda v tomto případě je povinen podat předběžnou otázku Soudnímu dvoru, nicméně dospěl k závěru, že sporná otázka výkladu příslušných ustanovení koordinačního nařízení již byla v plném rozsahu vyřešena ustálenou judikaturou Soudní dvora, jak byla vyložena výše, a tudíž by nemělo smysl tuto otázku Soudnímu dvoru předkládat. Jedná se o *acte éclairé*, tedy o jednu z výjimek, zprošťující soud rozhodující v posledním stupni od povinnosti položit předběžnou otázku stanovené v čl. 267 třetím pododstavci Smlouvy o fungování Evropské unie (viz např. rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 2021, C-561/19 *Consorzio Italian Management e Catania Multiservizi*).

[28] S ohledem na uvedené závěry je již nadbytečné se zabývat argumentací žalobců, zda příspěvek na úhradu potřeb dítěte je vůbec koordinovanou rodinnou dávkou, či má povahu zálohovaného výživného, jež dle č. 1 písm. z) koordinačního nařízení koordinaci nepodléhá. Ani v případě koordinace této dávky by totiž nebyl nárok žalobce a) plynoucí z českých vnitrostátních předpisů nijak dotčen.

[29] Shora uvedené závěry Nejvyššího správního soudu ovšem ukazují, že závěry krajského soudu nebyly zcela přiléhavé. Jen skutečnost, že samotný žalobce a) jakožto jediná oprávněná osoba dle § 47f odst. 1 zákona o sociálně-právní ochraně dětí nemá jakékoliv relevantní vazby na jiný členský stát EU, k závěru, že koordinační nařízení není překážkou přiznání požadované dávky, ještě nepostačuje. S ohledem na různorodost právních úprav v členských státech EU, již není koordinace plynoucí z unijního práva na překážku, totiž není vyloučeno, že v jiné zemi může být dávka obdobného charakteru přiznávána rodinnému příslušníkovi žalobce a) [přičemž k tomuto řešení může jiný členský stát přistoupit i na základě přímé aplikace čl. 67 věty první koordinačního nařízení, podle níž *má osoba nárok na rodinné dávky v souladu s právními předpisy příslušného členského státu, včetně dávek pro rodinné příslušníky, kteří bydlí v jiném členském státě, jako by bydleli v příslušném členském státě*]. Taková situace by ale byla dostačující k závěru, že dochází k souběhu dávek. V tom případě by se již koordinační nařízení „aktivovalo“ a české správní orgány by na základě něj mohly nárok na příspěvek na úhradu potřeb dítěte zcela odepřít, anebo omezit jeho výplatu jen na vyrovnávací doplatek, pokud by dávka přiznaná v primárně příslušném členském státě byla nižší (zde viz již zmíněný rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 Ads 399/2021-27).

[30] Důvody, resp. směr argumentace krajského soudu však v podstatné míře ob stojí, neboť obsah správního spisu ani argumentace účastníků řízení nevedou k závěru, že by se v daném případě mělo aktivně použít ustanovení koordinačního nařízení. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost zamítl a nesprávné důvody nahradil svými. Pro správní

pokračování

orgán je tak závazný právní názor krajského soudu korigovaný právním názorem Nejvyššího správního soudu (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, č. 1865/2009 Sb. NSS).

[31] Zbývá dodat, že odkazy stěžovatele na jeho interní metodické pokyny v této situaci nemohou být relevantní. Ustálená správní praxe v zásadě může zakládat adresátům rozhodovací činnosti veřejné správy očekávání, že bude určitým způsobem postupováno v mezích platné právní úpravy. V tomto případě by ovšem stěžovatelem zmiňované metodické pokyny, pokud by dostatečně konkrétně potvrzovaly důvody jeho postupu, žalobcům nezakládaly oprávnění v mezích platné právní úpravy, nýbrž by žalobci a) upíraly jeho nárok, jenž mu plyne ze zákona o sociálně-právní ochraně dětí. To samozřejmě možné není a stěžovatel se v takovém případě musí držet zákonné úpravy. Jak již bylo vysvětleno, koordinační nařízení v tomto případě jejímu uplatnění není na překážku. Jinak by tomu samozřejmě bylo tehdy, jestliže by v průběhu správního řízení po zrušení napadeného rozhodnutí bylo zjištěno, že žalobci a) či některému jeho rodinnému příslušníku byla odpovídající dávka v Německu přiznána, nicméně nic takového v době vydání napadeného rozhodnutí zjištěno nebylo.

IV.

Závěr a rozhodnutí o nákladech řízení

[32] Na základě výše uvedených skutečností tedy Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle § 110 odst. 1 poslední věty s. ř. s. zamítl.

[33] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Žalovaný (stěžovatel) neměl ve věci úspěch, nemá proto právo na náhradu nákladů řízení. Úspěšným žalobcům žádné náklady nevznikly. Nejvyšší správní soud jim proto náhradu nákladů řízení nepřiznal.

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

V Brně dne 14. listopadu 2024

Mgr. Ing. Veronika Juříčková
předsedkyně senátu