



Zpráva o šetření ve věci rodičovského příspěvku paní A.

Rozhodnutím ze dne 15. 11. 2023 Úřad práce České republiky – krajská pobočka v Karlových Varech, kontaktní pracoviště Kraslice (úřad práce), nepřiznal paní A., nar. xxx, bytem xxx (stěžovatelka), rodičovský příspěvek. Zamítnutí žádosti odůvodnil tím, že oba rodiče dítěte jsou výdělečně činní v Německu, a proto Česká republika není příslušná k výplatě rodinné dávky, byť má rodina bydliště v České republice.

A. Shrnutí závěrů

Šetřením jsem zjistil **pochybení úřadu práce**, když postupoval:

- (1) v rozporu s čl. 68 odst. 1 a odst. 2 koordinačního nařízení¹ a nevyplatil stěžovatelce vyrovnávací doplatek českého rodičovského příspěvku ve výši, v níž převyšuje dávku poskytnutou v Německu (Elterngeld);
- (2) dle metodického pokynu generálního ředitelství Úřadu práce České republiky,² který je v rozporu s koordinačním nařízením.

B. Skutková zjištění

Stěžovatelka požádala dne 11. 10. 2023 na úřadě práce o přiznání českého rodičovského příspěvku z důvodu péče o dítě, Adama, nar. xxx. V době podání žádosti rodina žila a dosud žije v České republice. Jak stěžovatelka, tak otec dítěte byli výdělečně činní v Německu jako příhraniční pracovníci, což doložili pracovní smlouvou. Stěžovatelka úřadu práce dále předložila rozhodnutí o výplatě rodičovského příspěvku (Elterngeld) z Německa od 15. 9. 2022 do 14. 9. 2023.

Úřad práce vydal rozhodnutí ze dne 15. 11. 2023, kterým rodičovský příspěvek stěžovatelce nepřiznal, neboť Česká republika není vůbec příslušná k výplatě rodičovského příspěvku.

Úřad práce postupoval dle metodického pokynu generálního ředitelství Úřadu práce České republiky.

C. Právní hodnocení

C.1 Použití koordinačního nařízení

Úřad práce byl povinen použít při rozhodování o žádosti stěžovatelky o rodičovský příspěvek koordinační nařízení.

Pracují-li nebo bydlí-li rodinní příslušníci na území více členských států Evropského hospodářského prostoru (EHP), řídí se poskytování rodinných dávek koordinačním

1 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, ze dne 29. dubna 2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

2 Sdělení vedoucího oddělení NSD pro HN, SSP a sociální práci a vedoucí oddělení NSD pro OZP, dávky PP a IPSPO č. 29/2019 – Výplata rodinných dávek se zaměřením na dávku rodičovský příspěvek v souladu s koordinačními nařízeními (metodický pokyn).



nařízením³ a jeho prováděcím nařízením.⁴ Jejich hlavním účelem je zachování sociální ochrany osob, které využívají práva volného pohybu v rámci EHP.

Stěžovatelka i otec dítěte vykonávali výdělečnou činnost v Německu, ale rodina žije v České republice.

Úřad práce tedy správně vyhodnotil, že musí použít koordinační nařízení při určování státu, který má rodičovský příspěvek vyplácet.

C.2 Princip aplikace právních předpisů jednoho členského státu a rodinné dávky

Princip aplikace právních předpisů jednoho členského státu není absolutní. Zvláštní pravidla koordinace umožňují poskytovat rodinné dávky současně z vícero členských států.

Jedním ze základních principů, na němž je postaven systém koordinace sociálního zabezpečení v Evropské unii, je princip aplikace předpisů jednoho členského státu.⁵ Tento princip je obecným pravidlem a zakotvuje, že osoby by měly podléhat právním předpisům jen jednoho státu, který by jim měl poskytovat dávky sociálního zabezpečení. Tento princip však není absolutní. Zvláštní část koordinačního nařízení obsahuje speciální pravidla, která jej pro některé dávky sociálního zabezpečení modifikují. Při posuzování vztahu zvláštní a obecné části koordinačního nařízení platí základní pravidlo *Lex specialis derogat legi generali*.⁶ To znamená, že pokud je ve zvláštní části koordinačního nařízení obsaženo nějaké pravidlo, má toto pravidlo přednost před pravidlem zakotveným v části obecné.

Speciální úprava koordinace rodinných dávek⁷ vychází z toho, že různorodé rodinné dávky jsou vázány na místo výkonu výdělečné činnosti, místo bydliště či na místo, odkud některý z členů rodiny pobírá důchod. Může tedy vedle sebe existovat více členských států příslušných pro poskytování rodinných dávek (nikoliv stát jediný).

Úřad práce dospěl k závěru, že v situaci, kdy oba živitelé rodiny (rodiče) podléhají na základě místa výkonu výdělečné činnosti právním předpisům jednoho členského státu, uplatňuje se toto pravidlo absolutně a příslušnost na základě bydliště či pobírání důchodu je vyloučena (neexistuje).

Tento závěr patrně odvodil z čl. 67 koordinačního nařízení, který zakotvuje, že: *„Osoba má 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. Důchodce však má nárok na rodinné dávky v souladu s právními předpisy členského státu příslušného pro poskytování jeho důchodu.“*

Čl. 67 koordinačního nařízení tedy zdůrazňuje, že stát se nemůže vyhnout poskytování rodinných dávek s odůvodněním, že rodinní příslušníci, k nimž se přihlíží (typicky nezletilé

3 Srov. čl. 3 odst. 1 koordinačního nařízení.

4 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, ze dne 16. září 2009, kterým se stanovují pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

5 Čl. 11 odst. 1 koordinačního nařízení.

6 Zvláštní právní předpis má přednost před právním předpisem obecným, základním. Obecné pravidlo se uplatňuje pouze v těch případech, na které nedopadá pravidlo zvláštní.

7 Kapitola 8 Hlava III koordinačního nařízení.



děti), bydlí v jiném členském státě. Současně však nevylučuje příslušnost státu vyplácejícího důchod ani příslušnost státu bydliště.

Pokud by čl. 67 koordinačního nařízení vylučoval možnou příslušnost vícero členských států, nebylo by třeba, aby v čl. 68 nařízení byla vymezena pravidla pro souběh příslušnosti z různých důvodů. Tato pravidla však nařízení obsahuje a nelze je vyloučit z praxe restriktivním výkladem čl. 11 a 67 koordinačního nařízení.

Výklad, který zvolil úřad práce, je v rozporu s koordinačním nařízením. Ke stejnému závěru dospěl v nedávné době i Nejvyšší správní soud.⁸

V postupu úřadu práce proto shledávám **pochybení**.

C.3 Pravidla přednosti pro poskytování rodinných dávek

Přednost má poskytování dávek ze státu výkonu výdělečné činnosti před poskytováním dávek ze státu bydliště.

Koordinační nařízení určuje, který stát poskytuje rodinné dávky přednostně (primárně) a který až jako další v pořadí (sekundárně, terciárně).⁹

Na **prvním místě** poskytuje rodinné dávky stát zaměstnání některého z rodičů (lex loci laboris), na **druhém místě** stát poskytující důchod, na **třetím místě** stát bydliště rodiny (lex domicilii).¹⁰

Výdělečnou činnost vykonávají oba rodiče dítěte v Německu.

Na prvním místě by proto mělo vyplácet rodinné dávky Německo. Úřad práce tedy správně vyhodnotil, že **primárně příslušné k výplatě rodinné dávky je Německo** na základě hraničního určovatele lex loci laboris.

Rodina stěžovatelky má bydliště v České republice.

Česká republika je tedy **sekundárně příslušná k výplatě rodičovského příspěvku** na základě hraničního určovatele lex domicilii.

Úřad práce **pochybil**, když nedovodil sekundární příslušnost ČR k poskytování této dávky.

C.4 Výplata vyrovnávacího doplatku

Stát v dalším pořadí neposkytuje dávky v plné výši, ale pouze v částce převyšující dávky z přednostně příslušného státu (tzv. vyrovnávací doplatek).

Sekundárně příslušný stát poskytuje vyrovnávací doplatek, je-li vyplacená dávka z primárně příslušného členského státu nižší, případně nevznikl-li na ni v primárně příslušném členském státě nárok.¹¹ Tato úprava sleduje cíl, aby rodinná dávka byla poskytnuta celkově v nejpříznivější částce.¹²

8 Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 399/2021-27, www.nssoud.cz.

9 Viz KOLDINSKÁ K., PIKOROVÁ, G., ŠVEC, L., TOMEŠ I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, 2. vydání, Praha 2012, s. 162.

10 Čl. 68 odst. 1 písm. a) koordinačního nařízení.

11 Čl. 68 odst. 2 koordinačního nařízení.

12 Výjimka, kdy se vyrovnávací doplatek nemusí poskytnout, je, pokud jsou oba státy příslušné na základě stejného důvodu – bydliště a nikdo v rodině není výdělečně činný. Pak není sekundárně kompetentní stát povinen



S tímto postupem počítá i § 30 odst. 7 zákona o státní sociální podpoře,¹³ podle něhož se z celkové výše rodičovského příspěvku odečte částka vyplacená jako rodinná dávka jiným členským státem z důvodu péče o totéž dítě.

Dávka vyplacená rodině z Německa (Elterngeld) je nižší, než je celková částka rodičovského příspěvku poskytovaná v České republice. Úřad práce rodině vyrovnávací doplatek nepřiznal.

Úřad práce **pochybil**, pokud se vůbec nezabýval tím, zda má podle čl. 68 odst. 2 koordinačního nařízení poskytnout stěžovateli vyrovnávací doplatek k již vyplacené rodinné dávce z Německa. Měl posoudit, zda stěžovatelka splňuje podmínky pro přiznání českého rodičovského příspěvku podle zákona o státní sociální podpoře.¹⁴ V případě jejich naplnění měl vypočítat rozdíl mezi českou a německou dávkou. Pokud by rozdíl vyšel kladný (tj. když by celková suma české dávky přesahovala celkovou částku vyplacených německých dávek), měl poskytnout vyrovnávací doplatek. To však úřad práce neučinil.

Totožnou situaci rodičů výdělečně činných v Německu a žijících v České republice posuzoval v nedávné době Nejvyšší správní soud.¹⁵ Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že i když v daném případě už vyplatilo rodičovský příspěvek Německo, je Česká republika sekundárně příslušná k výplatě doplatku rodičovského příspěvku z důvodu bydliště rodiny v České republice.

C.5 K metodickému pokynu generálního ředitelství Úřadu práce České republiky

Metodický pokyn je v rozporu s právem v části, v níž vylučuje sekundární příslušnost ČR k poskytování rodinných dávek, pokud oba rodiče pracují v jiném členském státě EHP a rodina bydlí v České republice. Aktuálně usilují o jeho změnu.

Metodické pokyny generálního ředitelství Úřadu práce České republiky jsou interními předpisy, které upravují a sjednocují praxi krajských poboček úřadu práce. Přestože metodické pokyny nejsou obecně závaznými právními předpisy, krajské pobočky úřadu práce mají povinnost se jimi ve své správní praxi řídit. To neplatí pouze v případě, kdy by metodický pokyn byl v rozporu s obecně závaznými právními předpisy.¹⁶ Nařízení vydávaná orgány Evropské unie jsou přímo použitelná a mají přímou platnost na území České republiky vedle českého právního řádu.¹⁷ Pokud je metodický pokyn v rozporu s nařízením, musí se úřad práce řídit právní úpravou obsaženou v nařízením.

Sdělení č. 29/2019 vylučuje sekundární příslušnost České republiky k poskytování rodinných dávek rodinám, v nichž jsou oba rodiče výdělečně činní v jiném členském státě Evropského hospodářského prostoru, případně ve Švýcarsku, a současně rodiče i děti mají bydliště v České republice.

doplatek poskytnout, aby nedocházelo k dávkové turistice. Viz KOLDINSKÁ K., PIKOROVÁ, G., ŠVEC, L., TOMEŠ I. Sociální zabezpečení osob migrujících mezi státy EU, 2. vydání, Praha 2012, s. 163.

13 Zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře.

14 Ustanovení § 30 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

15 Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2023, č. j. 5 Ads 399/2021-27; dostupné na www.nssoud.cz.

16 Viz k tomu rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. října 2013, č. j. 3 Ads 104/2012-40; dostupné na www.nssoud.cz.

17 Čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie.



Úřad práce pochybil, pokud postupoval dle metodického pokynu, který je v rozporu s koordinačním nařízením.

Vzhledem k tomu, že metodický pokyn je v rozporu s právem, usiluji o jeho změnu v rámci šetření zahájeného z vlastní iniciativy.¹⁸

D. Informace o dalším postupu

Zprávu zasílám řediteli Úřadu práce České republiky – krajské pobočky v Karlových Varech a podle § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv žádám, aby se ve lhůtě 30 dnů od jejího doručení vyjádřil ke zjištěným pochybením a informoval mě o přijatých opatřeních k nápravě. Zpráva shrnuje moje dosavadní poznatky, které mohou být podkladem pro závěrečné stanovisko podle § 18 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv.

Zprávu zasílám rovněž stěžovateli.

Brno 12. března 2024

JUDr. Stanislav Křeček
veřejný ochránce práv
(podepsáno elektronicky)

¹⁸ Pod sp. zn. 21/2023/SZD.