



ČESKÁ REPUBLIKA

**ROZSUDEK  
JMÉNEM REPUBLIKY**

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Radana Malíka a soudců Mgr. Tomáše Kocourka a JUDr. Barbary Pořízkové v právní věci žalobkyně: **K. Ch.**, zast. Mgr. Pavlem Čižinským, advokátem se sídlem Havlíčkovo náměstí 189/2, Praha 3, proti žalované: **Všeobecná zdravotní pojišťovna České republiky**, se sídlem Orlická 2020/4, Praha 3, proti rozhodnutí ředitele žalované sp. zn. PO/OMP – 297/14, v řízení o kasační stížnosti žalobkyně proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 5. 2. 2020, č. j. 6 Ad 25/2016 – 69,

**t a k t o :**

- I.** Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II.** Žádný z účastníků **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.

**O d ů v o d n ě n í :**

**I. Vymezení věci**

[1] Žalobkyně spolu se svojí nezletilou dcerou K. E., ročník narození X (dále jen „dcera“), podaly dne 29. 9. 2014 u žalované žádost o určení, že dcera byla v období od 18. 6. 2014 do 23. 9. 2014 v pojistném vztahu k žalované. V žádosti uvedly, že obě jsou australskými státními občankami, otec dcery je kanadským státním příslušníkem. Rodiče dcery pobývají na území České republiky jako zaměstnanci (vědeckí pracovníci), tudíž se na ně vztahují směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě (dále jen „směrnice 2011/98/EU“) a směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu (dále jen „směrnice 2005/71/ES“). Oba rodiče jsou jakožto zaměstnanci pojištěni u žalované. Ani jeden z nich v minulosti nepracoval v jiném členském státě Evropské unie. Dne 23. 9. 2014 učinila dcera prohlášení o mezinárodní ochraně dle § 31 písm. b) zákona č. 325/1999 Sb., o azylu, s čímž je spojen vznik účasti v systému veřejného zdravotního pojištění.

[2] Dne 25. 2. 2016 vydala žalovaná prostřednictvím regionální pobočky Praha, pobočky pro hl. m. Prahu a Středočeský kraj, rozhodnutí sp. zn. X, jímž rozhodla, že pojistný vztah dcery k žalované vznikl od 23. 9. 2014 do 6. 10. 2014. Rozhodnutí odůvodnila tím, že jelikož dcera učinila dne 23. 9. 2014 prohlášení o mezinárodní ochraně, měla od tohoto okamžiku nárok na zdravotní péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění podle § 88 zákona o azylu. Pojistný

vztah skončil úmrtím dcery. V období předcházejícím dni 23. 9. 2014 nebyla dcera v pojistném vztahu k žalované.

[3] Proti tomuto rozhodnutí podala žalobkyně odvolání a domáhala se změny vymezení období, v němž byla její dcera účastna veřejného zdravotního pojištění. Důvod účasti dcery na pojištění dovozovala z výše uvedených směrnic, neboť byla nezaopatřeným dítětem osob, na něž tyto směrnice dopadají. Ředitel žalované rozhodl o odvolání v záhlaví označeným rozhodnutím tak, že jej zamítl a prvostupňové rozhodnutí potvrdil. Vyšel z toho, že jelikož dcera ani rodiče nejsou státními příslušníky členského státu Evropské unie, ani nebyl v rámci rodiny splněn tzv. přeshraniční prvek v rámci Evropské unie (vazba na jiný členský stát), nevztahuje se na dceru nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále jen „nařízení 883/2004“). Žalobkyně se sice dovolávala přímého účinku směrnic, ovšem nijak nezdůvodnila, proč by směrnice měly mít přímý účinek. Z odst. 16 preambule směrnice 2005/71/ES plyne, že by neměla udělovat více práv, než je již stanoveno ve stávajících právních předpisech Evropské unie v oblasti sociálního zabezpečení státních příslušníků třetích zemí, kteří mají přeshraniční vztahy mezi členskými státy. Takové právní předpisy se přitom na dceru ve sporném období nevztahovaly. Z čl. 12 ani jiného ustanovení této směrnice nelze dovozovat právo nezletilého dítěte výzkumného pracovníka na vstup do systému veřejného zdravotního pojištění. Ani směrnice 2011/98/ES nemá podle bodu 24 její preambule přiznat pracovníkům ze třetích zemí více práv, než která již vyplývají z dosavadních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Z čl. 12 odst. 1 písm. e) posledně uvedené směrnice nelze dovodit jeho přímý účinek pro fyzické osoby, tedy že by přímo zakládalo práva a povinnosti. Dceru žalobkyně ostatně nelze podřadit pod osobní působnost této směrnice. Ředitel žalované uzavřel, že na případ dcery lze plně vztáhnout § 2 zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů (dále jen „zákon o veřejném zdravotním pojištění“), podle něž nebyla účastna veřejného zdravotního pojištění, neboť neměla povolený trvalý pobyt na území České republiky ani zde nebyla zaměstnána.

[4] Žalobkyně podala proti rozhodnutí ředitele žalované žalobu k Městskému soudu v Praze, který ji shora uvedeným rozsudkem zamítl. Neshledal, že by byly splněny podmínky definované judikaturou Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) pro přímý účinek směrnice. Na základě textu preambulí směrnice 2005/71/ES a směrnice 2011/98/EU nelze dovozovat přímý účinek směrnic, které byly řádně transponovány do právního řádu České republiky. Ani jedna ze směrnic navíc nezakládá nárok rodinného příslušníka pracovníka ze třetí země na účast na veřejném zdravotním pojištění. Ze směrnice ani neplyne, k jakému okamžiku by měl tento nárok vzniknout. Směrnice odkazují na nařízení 883/2004 pouze pro účely vymezení či upřesnění věcné působnosti, nikoliv pro vymezení působnosti osobní. Není tak možné rozšiřovat osobní působnost nároku dcery na vstup do všeobecného zdravotního pojištění pouze na základě obecných formulací směrnic. Podle § 2 odst. 1 zákona o veřejném zdravotním pojištění jsou zdravotně pojištěny osoby, které mají trvalý pobyt na území České republiky, a osoby, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, pokud jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky. Rodinní příslušníci těchto osob nejsou v osobní působnosti tohoto zákona zahrnuti. Směrnice Evropské unie stanoví cíl, jehož musí členské státy dosáhnout, volba prostředků k dosažení cíle je však na nich. Rakouská a německá vnitrostátní úprava proto nejsou relevantní, nelze podle nich dovozovat či upravovat znění právních předpisů České republiky. Městský soud uzavřel, že není možné z textu preambulí směrnic, které jsou obecného charakteru a obecně vymezují jejich působnost, dovozovat konkrétní právo dcery jakožto rodinného příslušníka žalobkyně a s tím spojený nárok na vstup do systému zdravotního pojištění na území České republiky plynoucí ze skutečnosti, že dcera bydlela se svými živiteli na území České republiky. Odkazy žalobkyně na implementaci

pokračování

směrnice do jiných zákonů z oblasti sociálního zabezpečení jsou irelevantní, neboť tyto zákony na posuzovaný případ nedopadají. Výklad žalobkyně nepovažuje městský soud za výklad právní, ale za úvahy obecného charakteru o možné budoucí právní úpravě.

[5] Městský soud doplnil, že z mezinárodních závazků České republiky a textu směrnice neplyne povinnost státu zajistit cizincům bezplatnou zdravotní péči vždy jako občanům České republiky, pouze jim je garantováno právo na ochranu zdraví, a to i ve smyslu vytvoření systému dostupné zdravotní péče. K tomu odkázal na nálezn Ústavního soudu ze dne 3. 5. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 2/15.

## II. Argumenty kasační stížnosti a vyjádření žalovaného

[6] Proti rozsudku městského soudu podala žalobkyně (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost z důvodu dle § 103 odst. 1 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Stěžovatelka namítá, že ustanovení směrnic Evropské unie upravující zásadu rovného zacházení mají přímý účinek. Městský soud se odpovědi na otázku spíše vyhnul. Jeví se, že popírá přímý účinek směrnice 2011/98/EU a směrnice 2005/71/ES z důvodu, že byly řádně transponovány. K tomu stěžovatelka namítá, že formálně nebyla žádná transpozice směrnice do zákona o veřejném zdravotním pojištění provedena, nanejvýš by tedy bylo možné dospět k závěru, že s ohledem na existující soulad zákona se směrnicemi by byla jakákoliv transpozice nadbytečná. Dále nelze souhlasit s tím, že by postavení českých občanů na straně jedné a cizinců na straně druhé bylo stejné. Stěžovatelka z odůvodnění rozsudku městského soudu dovozuje, že formulace obsažené ve směrnicích jsou podle městského soudu dostatečně jasné a přesné, a tedy způsobilé přímého účinku. Pak ovšem není zřejmé, proč městský soud polemizuje s argumentací stěžovatelky poukazující na formulaci obsaženou v čl. 4 nařízení 883/2004 a na rozhodnutí SDEU ve věci asociační dohody s Marokem, která měla podpořit tezi o dostatečně jasné a srozumitelné formulaci ustanovení směrnic upravujících právo na rovné zacházení. V této souvislosti stěžovatelka zdůraznila, že právo dcery na účast v systému veřejného zdravotního pojištění plyne jen a pouze z čl. 12 obou směrnic, nikoliv z nařízení 883/2004.

[8] Stěžovatelka dále namítá, že ustanovení obou směrnic upravujících rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení se vztahují i na závislé rodinné příslušníky nositelů práva na rovné zacházení. To ostatně připouští i žalovaný ve svém vyjádření k žalobě, podle něhož zákon č. 101/2014 Sb. implementující směrnici 2011/98/EU přiznal některá sociální práva rodinným příslušníkům cizinců (např. práva dle zákona o státní sociální podpoře), čímž se ovšem dostává do rozporu s tvrzením, že pro rodinné příslušníky žádná práva ze směrnice nevyplývají. Pokud určité ustanovení směrnice zakládá několik práv a u jednoho práva zákonodárce řekne, že se vztahuje i na rodinné příslušníky, musí se tatáž argumentace logicky vztahovat i na ostatní práva. Postup zákonodárce při implementaci směrnice 2011/98/EU dokládá, že zákonodárce sdílel názor stěžovatelky, že ze směrnice vyplývají sociální práva i rodinným příslušníkům cizinců, na něž se směrnice vztahuje. Městský soud se patrně kloní k závěru, že směrnice rodinným příslušníkům žádná práva nepřiznává, pro což ovšem neuvádí takřka žádné argumenty. Zmiňuje-li městský soud, že není jasné, k jakému okamžiku by rodinným příslušníkům cizinců práva vznikla, uvádí stěžovatelka, že by se tak stalo nejpозději dnem, kdy se na rodiče začne vztahovat jedna ze směrnic a současně se na závislého rodinného příslušníka bude vztahovat směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. Preambule obou směrnic odkazující na úpravu obsaženou ve stávajících právních předpisech Evropské unie vymezují pouze věcný rozsah sociálních práv, jenž nemá být překročen. Nelze je vykládat tak, že směrnice nemají přiznat žádná práva rodinným příslušníkům, neboť odst. 24 preambule směrnice 2011/98/EU naopak hovoří

o přiznání práv rodinným příslušníkům. Rovněž odst. 16 preambule směrnice 2005/71/ES podle pravidel logiky naznačuje, že pokud rodinný příslušník bydlí s nositelem práv dle směrnice, tak mu směrnice práva rovněž přiznává. Stěžovatelka nedovozuje právo rodinných příslušníků z preambulí směrnice, nýbrž z jejich čl. 12; preambule slouží pouze k usnadnění výkladu textu směrnice.

[9] Stěžovatelka má za to, že ačkoliv zákon o veřejném zdravotním pojištění podmiňuje účast českých státních občanů i cizinců trvalým pobytem, jde v případě občanů České republiky pouze o evidenční údaj, který má každý občan, kdežto v případě cizinců o pobyťový status, jenž je pro řadu z nich těžko dosažitelný. Nelze tak mít za to, že by současné znění uvedeného zákona naplňovalo požadavek rovného zacházení ve vztahu k dceři. Posuzovaný případ dokládá, jak toto „shodné“ kritérium vede k brutální nerovnosti co do výsledku; zatímco české děti mají veškerou péči hrazenou veřejným zdravotním pojištěním, dcera neměla hrazeno nic a vše musela hradit rodina. Ústavní soud v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/15 připustil ústavní konformitu rozdílného zacházení mezi občany České republiky na straně jedné a cizinci na straně druhé, pokud jde o právo na bezplatnou zdravotní péči dle čl. 31 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Není zřejmé, proč se městský soud v napadeném rozsudku snaží toto rozdílné zacházení popírat a tvrdí, že se o rozdílné zacházení nejedná. Tvzení, že současná právní úprava obsažená v § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění je vůči cizincům, kteří její kritéria nespĺňují, výrazem rovného zacházení, je zcela neudržitelné. Je absurdní tvrdit, že situace toho, kdo má nárok na zdravotní péči bezplatnou, a situace toho, kdo za péči musí platit, je stejná. Ústavní soud ve zmíněném nálezu posuzoval pouze ústavní konformitu zákona, nikoliv soulad se směrnicemi Evropské unie.

[10] Stěžovatelka navrhl, aby Nejvyšší správní soud položil předběžnou otázku SDEU za účelem zjištění, zda se zásada rovného zacházení upravená v obou směrnicích vztahuje i na nezletilé dítě zaměstnance, na něž tyto směrnice dopadají.

[11] Žalovaná ve vyjádření ke kasační stížnosti uvedla, že pokud bylo úmyslem evropského zákonodárce zahrnout do systému sociálního zabezpečení (konkrétně veřejného zdravotního pojištění) i rodinné příslušníky pracovníků, je tento úmysl vyjádřen velmi zastřeně, zcela nedostatečně pro účely naplnění podmínek přímého účinku takového ustanovení. Z textu směrnic tedy oprávnění rodinných příslušníků pracovníků na vstup do systému veřejného zdravotního pojištění nevyplývá. Argumentace obsažená v kasační stížnosti je právně nepodložená a uměle vykonstruovaná. Ač mají preambule směrnic určitý interpretační význam, nelze jejich zněním podmiňovat jasnost a určitost samotných ustanovení směrnic. Jasnost a určitost ustanovení, jejichž přímé účinnosti se stěžovatelka dovolává, musí plynout přímo z jejich znění, nikoliv „oklikou“ ze znění jejich preambule. Např. čl. 4 nařízení 883/2004 vyznívá jasněji a přesněji, jeho osobní působnost je jasně vztažena i na rodinné příslušníky. Směrnice, jichž se dovolává stěžovatelka, naproti tomu obsahují pouze obecné konstatování směřující k rovnému zacházení s pracovníky ze třetích zemí, resp. s vědeckými pracovníky, v oblasti sociálního zabezpečení, nikoliv s jejich rodinnými příslušníky. Směrnice odkazují na nařízení 883/2004 pouze z důvodu, aby vymezily či upřesnily jejich věcnou působnost, nikoliv osobní působnost. Z čl. 3 obou směrnic plyne, že jejich osobní působnost je omezena pouze na samotné pracovníky, resp. výzkumné pracovníky, přičemž nelze předpokládat, že by evropský zákonodárce nepovažoval za nutné zmínit jejich rodinné příslušníky výslovně (např. v nařízení 883/2004 jsou rodinní příslušníci výslovně zahrnuti do jeho osobní působnosti). Žalovaná uzavřela, že nic nenasvědčuje tomu, že by Česká republika řádně netransponovala směrnice, tedy že by byla splněna jedna z podmínek pro nastoupení přímého účinku.

pokračování

[12] Žalovaná doplňuje, že v preambuli směrnice 2005/71/ES není uvedeno nic, co by vedlo k výkladu proponovanému stěžovatelkou. V preambuli směrnice 2011/98/EU je sice zmíněno, že by směrnice měla poskytovat práva rodinným příslušníkům, kteří se připojí k pracovníkům ze třetí země, z čehož ovšem nelze automaticky dovozovat rozšíření dopadu ustanovení čl. 12 této směrnice i na rodinné příslušníky pracovníků. Skutečnost, že transpozicí směrnice 2011/98/EU do českého právního řádu byl rozšířen nárok na dávky státní sociální podpory na rodinné příslušníky pracovníků ze třetích zemí, neznamená, že by zákonodárce opomněl přiznat práva stejným skupinám osob v oblasti zdravotního pojištění.

[13] Žalovaná dále uvedla, že § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění nepředstavují nedovolenou diskriminaci, neboť podmiňují účast českých státních občanů i cizinců v systému veřejného zdravotního pojištění totožnými podmínkami. Skutečnost, že občané jiných členských států Evropské unie tyto podmínky splnit nemusí, je důsledkem práv a svobod vycházejících z primárního práva Evropské unie. Judikatura SDEU klade poměrně přísné požadavky na konformitu vnitrostátních právních úprav s principy evropského práva (např. zásadou rovného zacházení), což ovšem neznamená, že tyto principy jsou absolutní a bezvýjimečné. Zákon o veřejném zdravotním pojištění tyto přísně nastavené požadavky zcela jistě splňuje. Pokud by byl § 2 a 3 uvedeného zákona v rozporu s cíli směrnice 2011/98/EU, jak tvrdí stěžovatelka, jistě by je Ústavní soud nálezem sp. zn. Pl. ÚS 2/15 zrušil, neboť se podrobně zabýval souladem ustanovení vymezujících osobní rozsah veřejného zdravotního pojištění s ústavním pořádkem i mezinárodními závazky České republiky, včetně směrnice 2011/98/EU.

### III. Právní hodnocení Nejvyššího správního soudu

[14] Nejvyšší správní soud nenalezl žádné formální vady či překážky projednatelnosti kasační stížnosti, a proto přezkoumal jí napadený rozsudek městského soudu v rozsahu a v rámci kasační stížnosti uplatněných důvodů, zkoumaje, zda napadené rozhodnutí či jemu předcházející řízení netrpí vadami, k nimž by musel přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.). Nejvyšší správní soud rozhodl o kasační stížnosti za podmínek § 109 odst. 2 s. ř. s. bez jednání, neboť neshledal důvody pro jeho nařízení.

[15] Kasační stížnost není důvodná.

[16] Nejvyšší správní soud považuje za potřebné předeslat, že § 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění, ve znění rozhodném pro posuzovaný případ, zakládá účast na veřejném zdravotním pojištění dvěma skupinám osob: 1) osobám, které mají trvalý pobyt na území České republiky; 2) osobám, které na území České republiky nemají trvalý pobyt, pokud jsou zaměstnanci zaměstnavatele, který má sídlo nebo trvalý pobyt na území České republiky. Dcera stěžovatelky do žádné z těchto skupin nepatřila, což stěžovatelka nezpochybňuje. Podstata kasační stížnosti se tedy neodehrává v rovině posuzování vnitrostátního práva, nýbrž v rovině výkladu dvou směrnic Evropské unie.

[17] Stěžovatelka tvrdí: 1) směrnice zakládaly dceři nárok na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení jakožto rodinnému příslušníkovi; 2) požadavek rovného zacházení stanovený ve směrnicích je formulován dostatečně jasně a konkrétně, takže je způsobilý vyvolat přímý účinek směrnice; 3) ustanovení § 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění nesplňuje požadavky rovného zacházení, neboť v něm obsažený pojem trvalého pobytu má jiný význam ve vztahu k občanům České republiky a jiný význam ve vztahu k cizincům. Při hodnocení argumentace stěžovatelky je třeba vyjít z toho, zda požadavek rovného zacházení obsažený ve směrnicích se vztahuje na dceru. Pokud by tomu tak nebylo, je zcela bez významu zabývat se tím, zda čl. 12 obou směrnic je způsobilý vyvolat přímý účinek a zda vymezení osobního

rozsahu veřejného zdravotního pojištění odpovídá zásadě rovného zacházení. Tyto úvahy mají svůj význam pouze v případě, kdy by bylo možné ze směrnic dovodit, že na dceru dopadá pravidlo rovného zacházení v oblasti sociálního zabezpečení.

[18] Účelem směrnice 2005/71/ES je upravit podmínky pro přijímání výzkumných pracovníků ze třetích zemí do členských států (viz čl. 1). Oblast její působnosti je vymezena v čl. 3 odst. 1 tak, že se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří požádají o přijetí na území členského státu pro účely provedení výzkumného projektu. Zásada rovného zacházení upravená v čl. 12 se vztahuje na držitele povolení k pobytu, což je pojem definovaný v čl. 2 písm. e) jako povolení nesoucí označení „výzkumný pracovník“ vydané orgány členského státu a umožňující státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území. Je zcela nepochybné, že tato směrnice upravuje toliko podmínky pro přijímání výzkumných pracovníků, nikoliv však jejich rodinných příslušníků. Pobyt rodinných příslušníků výzkumných pracovníků je upraven směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (dále jen „směrnice 2003/86/ES“), ve vztahu k níž upravuje směrnice 2005/71/ES v čl. 9 pouze některé odchylky od obecného režimu vyplývajícího ze směrnice 2003/86/ES. Tyto odchylky nezakládají účast rodinného příslušníka výzkumného pracovníka na systému sociálního zabezpečení, naopak se na něj vztahuje čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/86/ES, podle něž může členský stát požadovat, aby při podání žádosti o sloučení rodiny bylo prokázáno, že osoba usilující o sloučení rodiny má pro sebe a své rodinné příslušníky zdravotní pojištění týkající se všech rizik běžně krytých státním příslušníkům daného členského státu.

[19] Z odst. 15 a 16 preambule směrnice 2005/71/ES vyplývá, že stejná sociální a hospodářská práva mají být přiznána výzkumným pracovníkům. Oproti stávající právní úpravě na úrovni Evropské unie má být zásada rovného zacházení garantována i osobám, které do členského státu přicházejí přímo ze třetí země, tedy nedochází v jejich případě k pohybu uvnitř Evropské unie z jednoho členského státu do druhého (absence podmínky přeshraničního prvku). Ze zmíněných částí preambule neplyne, že by směrnice měla založit jakákoliv práva v oblasti sociálního zabezpečení rodinným příslušníkům výzkumných pracovníků, což nelze dovodit ani z prohlášení, že „[t]ato směrnice by dále neměla poskytovat práva týkající se situací, které jsou mimo oblast působnosti právních předpisů Společenství, jako například rodinní příslušníci bydlící ve třetí zemi.“ Nelze dovozovat argumentem *a contrario*, že rodinným příslušníkům bydlícím v členském státě společně s výzkumným pracovníkem by měla směrnice poskytnout jakákoliv práva. Žádný pozitivní závazek vůči takovým rodinným příslušníkům není ve směrnici obsažen a ani uvozen v její preambuli. Odkaz na stávající právní předpisy Společenství obsažený v odst. 16 preambule se týká věcného rozsahu práv v oblasti sociálního zabezpečení, jenž má být přiznán vědeckým pracovníkům, což výslovně plyne z čl. 12 písm. c) této směrnice.

[20] Ani z odst. 18 preambule, jenž zmiňuje potřebu věnovat zvláštní pozornost usnadnění a podpoře zachování jednoty rodinných příslušníků výzkumných pracovníků, nelze dovodit, že by jim měla být touto směrnicí přiznána jakákoliv práva v oblasti sociálního zabezpečení. Ustanovení usnadňující a podporující zachování jednoty rodiny jsou obsažena v čl. 9 směrnice a mají podobu modifikace některých podmínek pro získání povolení k pobytu dle směrnice 2003/86/ES.

[21] Nejvyšší správní soud uzavírá, že ze směrnice 2005/71/ES nevyplývá členským státům povinnost jakkoliv upravit nároky rodinných příslušníků výzkumných pracovníků v oblasti sociálního zabezpečení. Povinnost zajistit rovné zacházení se týká pouze výzkumných pracovníků, mezi něž ovšem dcera nepatřila.

pokračování

[22] Lze doplnit, že změnu v tomto směru nepřinesla ani směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair, která nahradila směrnicí 2005/71/ES. Ačkoliv tato směrnice výslovně zmiňuje, že upravuje též práva rodinných příslušníků výzkumných pracovníků (viz její čl. 1), činí tak pouze v čl. 26, v němž stanoví odchylky od obecného režimu upraveného ve směrnici 2003/86/ES. Právo na rovné zacházení se nadále vztahuje toliko na výzkumné pracovníky, nikoliv též na jejich rodinné příslušníky (viz čl. 22).

[23] Předmětem směrnice 2011/98/EU je upravit nejen jednotný postup pro vyřizování žádostí o vydání jednotného povolení k pobytu za účelem výkonu práce, nýbrž též společný soubor práv pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, založený na zásadě rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, a to bez ohledu na původní důvod jejich přijetí na území tohoto členského státu (čl. 1 odst. 1). Je tedy zřejmé, že směrnice se vztahuje na příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají a pracují ve členských státech, aniž by bylo významné, za jakým účelem původně na území členského státu přišli. Právo na rovné zacházení tak je zajištěno nejen pracovníkům, kteří byli přijati na území členského státu za účelem výkonu práce, nýbrž též těm, kteří byli přijati z jiných důvodů a jimž byl poskytnut přístup na pracovní trh podle jiných právních předpisů Evropské unie či vnitrostátního práva. Mezi posledně uvedenou skupinu mohou patřit rodinní příslušníci pracovníků ze třetích zemí, kteří byli přijati členským státem podle směrnice 2003/86/ES, či pracovníci přijati podle jiných směrnic, např. též výzkumní pracovníci ve smyslu směrnice 2005/71/ES (odst. 20 preambule směrnice).

[24] Z čl. 3 odst. 1 písm. b) a c) vyplývá, že směrnice 2011/98/EU se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za jiným účelem, než je výkon práce, kteří jsou oprávněni k výkonu práce a kteří jsou držiteli povolení k pobytu v souladu s nařízením (ES) č. 1030/2002, a dále na státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za účelem výkonu práce. Pracovníkem ze třetí země se podle čl. 2 písm. b) směrnice 2011/98/EU rozumí státní příslušník třetí země, který byl přijat na území členského státu a který oprávněně pobývá na jeho území a je v daném členském státě oprávněn pracovat v rámci placeného poměru v souladu s vnitrostátním právem nebo s vnitrostátní praxí.

[25] Právě pracovníkům ze třetí země, kteří jsou uvedeni v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c), náleží právo na rovné zacházení podle čl. 12, tedy mj. v oblastech sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení 883/2004. Podle odst. 21 preambule směrnice 2011/98/EU právo na rovné zacházení by mělo být úzce spojeno s oprávněným pobytem státního příslušníka třetí země a přístupem na trh práce v členském státě, které jsou zakotveny v jednotném povolení, jež zahrnuje oprávnění pobývat a vykonávat práci, a v povolení k pobytu vydaném pro jiné účely, jež bude obsahovat informace o povolení k výkonu práce.

[26] Pokud jde o odst. 24 preambule, ten vymezuje věcný rozsah oblastí sociálního zabezpečení, v nichž by měli mít pracovníci ze třetích zemí právo na rovné zacházení, odkazem na nařízení 883/2004. Na rozdíl od tohoto nařízení se zásada rovného zacházení vztahuje na pracovníky ze třetí země, kteří přišli přímo do daného členského státu, aniž by musel být naplněn tzv. přeshraniční prvek. Stěžovatelka se dovolává zejména poslední věty tohoto odstavce, z níž dovozuje, že směrnice zakládá právo na rovné zacházení i rodinným příslušníkům pracovníků ze třetí země. SDEU v rozsudku ze dne 25. 11. 2020 ve věci C-302/19 uvedl, že obsah poslední věty odst. 24 preambule nebyl převzat do žádného ustanovení směrnice.

Připomněl, že preambule unijního aktu nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění. Generální advokát SDEU ve svém stanovisku k věci C-302/19 nadto uvedl, že z historie vzniku směrnice lze vyvodit jen minimální poznatky o významu tohoto bodu preambule, jehož poslední věta byla podle všeho doplněna do preambule směrnice v rámci rozhodovacího procesu poměrně pozdě a žádné konkrétní vysvětlení pro její vložení není veřejně dostupné.

[27] Nejvyšší správní soud tak nemůže přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že směrnice 2011/98/EU zakládá právo na rovné zacházení rodinným příslušníkům pracovníka ze třetí země, neboť ze směrnice zcela jednoznačně plyne, že členské státy mají zásadu rovného zacházení vztáhnout toliko na osoby, které splňují definici pracovníka ze třetí země. Je přitom zřejmé, že rodinný příslušník pracovníka ze třetí země, jenž pobývá na území členského státu na základě povolení, jehož účelem není výkon práce, nýbrž např. sloučení rodiny, se sám může stát pracovníkem ze třetí země, jestliže je v daném členském státě oprávněn vykonávat práci. Stěžovatelka nepřednesla žádnou argumentaci, z níž by vyplývalo, že dcera byla pracovníkem ze třetí země ve smyslu čl. 2 písm. b) směrnice. Z obsahu správního ani soudního spisu nevyplývají žádné skutečnosti, z nichž by bylo možné dovodit, že se dcera v takovém postavení mohla nacházet. Stěžovatelka se po celou dobu dovolávala rovného zacházení pouze z toho důvodu, že je závislým rodinným příslušníkem osob, na které se vztahuje uvedená směrnice.

[28] Nelze přisvědčit ani tvrzení stěžovatelky, že součástí práva na rovné zacházení pracovníka ze třetí země je i rovné zacházení s jeho nezaopatřenými dětmi (či jinými rodinnými příslušníky). SDEU v rozsudku ve věci C-302/19 zdůraznil, že pokud rodinný příslušník pracovníka ze třetí země sám naplní definici pracovníka ze třetí země, vzniká též přímo jemu právo na rovné zacházení (bod 30). Z bodu 45 odůvodnění rozsudku lze dovodit, že právo na rovné zacházení se skutečně vztahuje pouze na pracovníka ze třetí země, nikoliv na jeho rodinné příslušníky, kteří sami tuto definici nespĺňují, takže je třeba pečlivě posoudit, kdo je podle vnitrostátního práva příjemcem dávky v některé z oblastí sociálního zabezpečení. Stěžovatelka tvrdí, že zahrnutí jednotlivých složek sociálního zabezpečení závislého rodinného příslušníka do sociálního zabezpečení „hlavního“ člena rodiny, je v jednotlivých členských státech zcela běžné a jedná se o samozřejmost, nepřináší však pro tuto svoji tezi žádný právní argument plynoucí z evropského práva. Nejvyšší správní soud je toho názoru, že pokud by se právo na rovné zacházení s výzkumným pracovníkem, resp. pracovníkem ze třetí země, mělo vztahovat i na jeho rodinné příslušníky, kteří s ním pobývají v členském státě, musel by být takto široce pojímaný osobní rozsah práva na rovné zacházení vymezen přímo ve směrnici. Tak tomu ovšem ve směrnici 2005/71/ES ani ve směrnici 2011/98/EU není, rozšíření osobního rozsahu práva pracovníků ze třetí země na rovné zacházení na rodinné příslušníky nevyplývá ani ze směrnice 2003/86/ES (ta v čl. 14 sjednocuje pouze přístup ke vzdělání, k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, k pomoci při volbě zaměstnání, ke vzdělání a dalšímu školení a rekvalifikaci).

[29] Směrnice 2011/98/EU byla transponována do právního řádu České republiky zákonem č. 101/2014 Sb. V důvodové zprávě k tomuto zákonu je uvedeno: „Z dikce preambule směrnice 2011/98/ES rovněž vyplývá, že právo na rovné zacházení by mělo být přiznáno také rodinným příslušníkům pracovníků ze třetích států, kteří byli přijati členským státem v souladu se směrnicí Rady (ES) 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny nebo na základě jiného vlastního povolení.“ Lze tedy přisvědčit stěžovateli, že zákonodárce vycházel z toho, že zásada rovného zacházení se vztahuje též na rodinné příslušníky. Tuto svoji domněnku nicméně odvíjel výlučně z preambule směrnice, na kterou ostatně odkazuje i stěžovatelka a k níž SDEU uvedl, že její obsah není promítnut v textu směrnice. Jestliže tedy zákonodárce promítl do zákona o státní sociální podpoře a zákona o sociálních službách právo pracovníků ze třetí země a jejich rodinných příslušníků na rovné



pokračování

zacházení, učinil tak, pokud jde o právo rodinných příslušníků, nad rámec toho, co požaduje směrnice 2011/98/EU. Nelze proto považovat za pochybení, jestliže ve stejném smyslu nebyl novelizován i zákon o veřejném zdravotním pojištění, neboť ze směrnice 2011/98/EU právo rodinných příslušníků pracovníka ze třetí země na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení nevyplývá.

[30] Stěžovatelka se dovolává rovněž komparativního argumentu vycházejícího z toho, že německá a rakouská právní úprava zdravotního pojištění podřizuje status závislých rodinných příslušníků statusu „hlavního“ rodinného příslušníka; účastní-li se ten zdravotního pojištění, vztahuje se bez dalšího i na jeho závislé rodinné příslušníky. Nejvyšší správní soud k tomu uvádí, že obě směrnice, jichž se stěžovatelka dovolává, byly přijaty v době, kdy Česká republika byla členem Evropské unie. Sama stěžovatelka připouští, že český i slovenský systém veřejného zdravotního pojištění je založen na jiné koncepci vycházející z toho, že status žádné osoby není odvozen od statusu jiné osoby. Směrnice 2011/98/EU uznává neomezenou pravomoc členských států uspořádat svůj systém sociálního zabezpečení. Pokud neexistuje harmonizace na úrovni Evropské unie, stanoví každý členský stát podmínky, za nichž jsou dávky sociálního zabezpečení poskytovány, jakož i jejich výši a dobu jejich poskytování (odst. 26 preambule). Jakkoliv může být komparativní argumentace inspirativní při úvaze o úpravě či změně systému sociálního zabezpečení, nelze ji využít k tomu, aby obsah norem stanovených v sekundárním evropském právu byl vykládán v závislosti na tom, jaký systém sociálního zabezpečení mají některé členské státy.

[31] Pokud jde o povinnost Nejvyššího správního soudu položit SDEU předběžnou otázku, jak navrhla stěžovatelka, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury SDEU (viz např. rozsudek ze dne 9. 9. 2015 ve spojených věcech C-72/14 a C-197/14) má vnitrostátní soud, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, povinnost, vyvstane-li otázka unijního práva při jednání před tímto soudem, obrátit se na SDEU, ledaže konstatoval, že vyvstálá otázka není relevantní nebo že k dotčenému ustanovení unijního práva byl již výklad SDEU podán nebo že správná aplikace unijního práva je natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti. SDEU dodal, že existence takové možnosti musí být posuzována v závislosti na charakteristikách vlastních unijnímu právu, zvláštních obtížích, které vykazuje výklad tohoto práva, a riziku rozdílnosti judikatury uvnitř Evropské unie. Je na vnitrostátním soudu, aby posoudil, zda je řádná aplikace unijního práva natolik zřejmá, že není ponechán prostor pro žádné rozumné pochybnosti, a v důsledku toho aby rozhodl, že se zdrží předložení otázky SDEU týkající se výkladu unijního práva, která vyvstala při jednání před tímto soudem, a vyřeší ji sám. Z toho vyplývá, že je na samotných vnitrostátních soudech, proti jejichž rozhodnutím nelze podat podle vnitrostátního práva opravný prostředek, aby na vlastní odpovědnost a nezávisle posoudily, zda jde o *acte clair*.

[32] Nejvyšší správní soud neshledal důvod předložit SDEU předběžnou otázku, neboť ustanovení obou směrnic, kterých se stěžovatelka dovolávala a z nichž dovozovala nárok dcery na rovné zacházení, jsou jasná a jejich výklad nevyvolává žádné relevantní pochybnosti. Nejvyšší správní soud vycházel nejen z ustanovení obou směrnic, nýbrž též z jejich preambulí. Při výkladu poslední věty odst. 24 preambule směrnice 2011/98/EU pak vycházel z rozsudku SDEU ve věci C-302/19. Neshledal, že by mohly existovat důvodné pochybnosti o tom, že zásada rovného zacházení upravená oběma směrnicemi se vztahuje výlučně na osoby, které naplňují definici výzkumného pracovníka, resp. pracovníka ze třetí země, nikoliv též na rodinné příslušníky, kteří spolu s ním pobývají v členském státě a jsou na něm závislí.

[33] Jelikož Nejvyšší správní soud neshledal, že by ze směrnice 2005/71/ES nebo směrnice 2011/98/EU plynulo dceři, jakožto rodinnému příslušníkovi výzkumného pracovníka, resp. pracovníka ze třetí země, právo na rovné zacházení v oblasti sociálního zabezpečení, nezabýval se již kasačními námitkami, jimiž stěžovatelka namítala, že čl. 12 obou směrnic je z hlediska kvalitativního způsobilý vyvolat přímý účinek směrnice a že úprava obsažená v § 2 a 3 zákona o veřejném zdravotním pojištění je v rozporu s uvedenými směrnicemi, neboť do osobního rozsahu veřejného zdravotního pojištění nezahrnuje rodinné příslušníky. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již výše, posouzení těchto otázek by mělo význam pouze tehdy, pokud by bylo možné dospět k závěru, že se na dceru vztahoval čl. 12 některé ze směrnic. Jelikož tomu tak není, byly by úvahy o těchto otázkách zcela akademické a bez jakéhokoliv dopadu na posuzovanou věc a výsledek soudního řízení.

#### IV. Závěr a náklady řízení

[34] Nejvyšší správní soud kasačním námitkám nepřisvědčil a neshledal ani vadu, ke které by musel přihlídnout z úřední povinnosti, kasační stížnost proto zamítl podle § 110 odst. 1, věty poslední, s. ř. s.

[35] Výrok o náhradě nákladů řízení se opírá o § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s. Stěžovatelka, která neměla ve věci úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení. Žalované v řízení žádné náklady nad rámec běžné úřední činnosti nevznikly.

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

V Brně dne 23. září 2021

JUDr. Radan Malík  
předseda senátu