Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 18. června 2020 [1]

Věc C-540/19

WV
proti
Landkreis Harburg

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Příslušnost ve věcech vyživovacích povinností – Místo obvyklého pobytu oprávněného z výživného – Zákonný přechod nároku oprávněného z výživného na subjekt veřejné správy“

1. Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) se dotazuje Soudního dvora, zda jsou podle nařízení (ES) č. 4/2009 [2] německé soudy příslušné k rozhodnutí o návrhu podaném subjektem veřejné správy této země, na který legálně přechází postavení oprávněného z výživného vůči povinnému z tohoto výživného, s pobytem v Rakousku.

2. Na první pohled by se mohlo zdát, že tato pochybnost již byla Soudním dvorem objasněna v odpovědi na jinou podobnou otázku v roce 2014. V rozsudku Blijdenstein [3] bylo zamítnuto, aby subjekt veřejné správy, na nějž přešla pohledávka, mohl vymáhat poskytování výživného u soudů obvyklého pobytu oprávněného z výživného. Použitelnou normou byl tehdy čl. 5 bod 2 Bruselské úmluvy z roku 1968 [4].

3. Navzdory formální identičnosti kritéria příslušnosti analyzovaného v rozsudku Blijdenstein a kritéria obsaženého v čl. 3 písm. b) nařízení č. 4/2009 existují důvody, které dnes podporují jiný výklad.

4. Ve skutečnosti byla Bruselská úmluva z roku 1968 [a nařízení (ES) č. 44/2001 [5], které ji nahradilo] základem pro nařízení č. 4/2009, které není pouhou reprodukcí předchozích textů. Za účelem zajištění týchž cílů v co největší možné míře nové nařízení upravuje pravidla o mezinárodní příslušnosti mezi členskými státy, takže jeho výklad musí zohlednit tento nový rámec.

5. Soudnímu dvoru se tedy nabízí možnost přehodnotit svou předchozí judikaturu v části, která již neodpovídá platnému normativnímu rámci.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Nařízení Rady ze dne 18. prosince 2008 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností (Úř. věst. 2009, L 7, s. 1).

3 – Rozsudek ze dne 15. ledna 2004 (C-433/01, EU:C:2004:21; dále jen „rozsudek Blijdenstein“).

4 – Bruselská úmluva ze dne 27. září 1968 o příslušnosti a výkonu rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 1972, L 299, s. 32; úplné znění viz Úř. věst. 1998, C 27, s. 1; dále jen „Bruselská úmluva z roku 1968“ nebo „Úmluva z roku 1968“).

5 – Nařízení Rady ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 2001, L 12, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42).

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Nařízení č. 4/2009

6. Podle bodu 15 odůvodnění:

„Aby bylo možno chránit zájmy oprávněných z výživného a umožnit řádný výkon spravedlnosti v rámci Evropské unie, měla by být upravena pravidla o příslušnosti, která vyplývají z nařízení (ES) č. 44/2001. Okolnost, že odpůrce má místo obvyklého pobytu ve třetím státě, by již neměla vylučovat uplatňování pravidel Společenství o soudní příslušnosti a napříště by již neměla být dána možnost odkázat na pravidla o soudní příslušnosti v rámci vnitrostátního práva. Toto nařízení by tudíž mělo stanovit, ve kterých případech může soud členského státu uplatnit svou podpůrnou příslušnost."

7. V bodě 44 odůvodnění se uvádí:

„Toto nařízení by mělo změnit nařízení (ES) č. 44/2001 nahrazením příslušných ustanovení uvedeného nařízení týkajících se vyživovacích povinností […]"

8. Článek 2 odst. 1 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[…]

10) ‚oprávněným' fyzická osoba, která má nebo uplatňuje nárok na výživné;

[…]"

9. Podle článku 3 platí:

„K rozhodování ve věcech vyživovacích povinností je v členských státech příslušný:

a) soud místa, v němž má odpůrce místo obvyklého pobytu, nebo

b) soud místa, v němž má oprávněný místo obvyklého pobytu, nebo

c) soud, který je podle práva místa soudu příslušný pro řízení o osobním stavu, souvisí-li záležitost vztahující se k vyživovacím povinnostem s tímto řízením, ledaže je tato příslušnost odvozena výlučně ze státní příslušnosti jedné ze stran, nebo

d) soud, který je podle práva místa soudu příslušný pro řízení o rodičovské zodpovědnosti, souvisí-li záležitost vztahující se k vyživovacím povinnostem s tímto řízením, ledaže je tato příslušnost odvozena výlučně ze státní příslušnosti jedné ze stran."

10. V článku 64 se uvádí:

„1. Pro účely návrhu na uznání a na prohlášení vykonatelnosti rozhodnutí nebo pro účely výkonu rozhodnutí zahrnuje pojem ‚oprávněný' subjekt veřejné správy jednající místo osoby, která má nárok na výživné, nebo který má nárok na úhradu plnění poskytnutých namísto výživného.

[…]

3. Subjekt veřejné správy může navrhnout uznání, prohlášení vykonatelnosti nebo výkon

a) rozhodnutí vydaného proti povinnému na návrh subjektu veřejné správy, který uplatňuje nárok na úhradu dávek poskytnutých namísto výživného;

[…]“.

B. Německé právo

11. Podle § 1601 Bürgerliches Gesetzbuch[6]:

„Příbuzní v přímé linii jsou povinni poskytovat si vzájemnou vyživovací povinnost.“

12. Ustanovení § 94 odst. 1 věty první části XII Sozialgesetzbuch[7] stanoví:

„Pokud má oprávněný příjemce dávek po dobu, po kterou mu jsou dávky poskytovány, nárok na výživné podle občanského práva, přechází tento nárok až do výše vynaložených nákladů společně s nárokem na poskytnutí informací podle právních předpisů o výživném na subjekt poskytující sociální péči.“

13. Ustanovení § 94 odst. 5 věty třetí SGB XII stanoví:

„O nárocích podle odstavců 1 až 4 se rozhoduje v občanskoprávním řízení.“

II. Skutkové okolnosti sporu a předběžná otázka

14. Matka WV, narozená v roce 1948, žije od roku 2009 v domově důchodců s pečovatelskou službou v Kolíně nad Rýnem (Německo). Vzhledem k tomu, že její příjmy a majetek jsou nedostatečné k úplnému pokrytí nákladů na pobyt, pobírá nepřetržitě dávky sociální péče od Landkreis Harburg (zemský okres Harburg, Německo), podle části XII SGB.

15. WV, syn povinný z výživného, má místo pobytu ve Vídni (Rakousko).

16. Landkreis Harburg se na WV domáhá nedoplatku na výživném za období od dubna 2017 do dubna 2018, jakož i pravidelné úhrady výživného od května 2018.

17. Návrh byl podán k Amtsgericht Köln (Okresní soud v Kolíně nad Rýnem, Německo) a subjekt veřejné správy v něm uvedl, že v souladu s § 94 odst. 1 SGB XII na něj přešel nárok na výživné, který má matka WV vůči dotyčnému. Poukázal na to, že v průběhu zmíněného období poskytoval matce dávky sociální péče, jejichž výše výrazně překračuje požadovanou výši výživného.

18. WV namítl nedostatek mezinárodní příslušnosti německých soudů.

19. Kolínský soud prvního stupně potvrdil nedostatek své mezinárodní příslušnosti a návrh odmítl. Podle jeho názoru může být „oprávněným“ podle čl. 3 písm. b) nařízení č. 4/2009 pouze osoba, které svědčí nárok z výživného, nikoli subjekt veřejné správy, na který nároky na výživné přešly.

20. Subjekt veřejné správy se odvolal k Oberlandesgericht (Vrchní zemský soud), který zrušil napadené rozhodnutí a vrátil věc soudu prvního stupně k novému projednání.

6 – Občanský zákoník (dále jen „BGB“).

7 – Zákoník sociálního zabezpečení (dále jen „SGB XII“).

21. Podle názoru odvolacího soudu jsou německé soudy mezinárodně příslušné, jelikož oprávněný z výživného si podle čl. 3 písm. a) a b) nařízení č. 4/2009 může vybrat, zda se bude výživného domáhat u soudu, který je příslušný podle místa jejího pobytu (Německo), nebo u soudu příslušného podle místa pobytu odpůrce (v této věci Rakousko). Tato volba přísluší také subjektu veřejné správy, na nějž přešel nárok na výživné.

22. WV podal opravný prostředek k Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr), který pokládá Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Může se subjekt veřejné správy, který oprávněnému z výživného poskytoval dávky sociální péče podle předpisů veřejného práva, dovolávat příslušnosti soudu místa, v němž má oprávněný místo obvyklého pobytu podle čl. 3 písm. b) evropského nařízení o výživném, pokud vůči povinnému z výživného uplatňuje v rámci regresu občanskoprávní nárok na výživné, který na něj přešel ze zákona na základě toho, že oprávněnému poskytl dávky sociální péče?“

III. Řízení před Soudním dvorem

23. Předběžná otázka byla Soudnímu dvoru doručena dne 16. července 2019.

24. Písemná vyjádření podaly vlády Spolkové republiky Německo a Španělského království, jakož i Evropská unie.

25. Ústní projednání věci nebylo shledáno potřebným.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámka

26. Záruka efektivního a rychlého vymáhání pohledávek výživného je zásadní pro zajištění dobrých životních podmínek mnoha osob v Evropě [8]. Za účelem jejího podpoření v přeshraničních věcech již Bruselská úmluva z roku 1968 zahrnovala zvláštní ustanovení o mezinárodní soudní příslušnosti [9]. V souladu s ní (čl. 5 bod 2 Úmluvy) mohl oprávněný z výživného podat návrh na vymožení pohledávky k soudu členského státu příslušnému podle místa bydliště povinného nebo členského státu, kde měl bydliště nebo obvyklý pobyt sám oprávněný. Toto pravidlo bylo začleněno do nařízení č. 44/2001.

27. Evropská rada na zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 vyzvala Radu, aby na základě návrhu Komise vypracovala společné procesní normy za účelem zjednodušení a zrychlení vyřešení přeshraničních sporů týkajících se vyživovacích povinností. Konečný impulz k tomu dal Haagský program a následný akční plán [10], jež vedly v této oblasti ke stávajícímu nařízení č. 4/2009.

28. Za účelem zachování zájmů oprávněných z výživného a podpory řádného výkonu spravedlnosti v Evropské unii nařízení č. 4/2009 upravilo dřívější normy týkající se soudní příslušnosti. Konkrétně obsahuje zvláštní úpravu uplatňování nároků z výživného, která se sice podobá ostatním nástrojům soudní spolupráce v občanskoprávních věcech, má však vlastní cíle a také vlastní systematiku.

8 – Prohlášení je obsaženo v Programu opatření pro provádění zásady vzájemného uznávání rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. 2001, C 12, s. 1), který dal první impulz k pracím směřujícím k nové právní úpravě o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností.

9 – Tak, jak vysvětluje Jenardova zpráva k Úmluvě z roku 1968 (Úř. věst. 1979, C 59, s. 1), norma měla být pokračováním Haagské úmluvy ze dne 15. dubna 1958 o uznávání a výkonu rozhodnutí o vyživovací povinnosti.

10 – Haagský program: posílení svobody, bezpečnosti a práva v Evropské unii (Úř. věst. 2005, C 53, s. 1).

29. Jak vysvětlím následně, tyto aspekty musí převážit při výkladu (nového) textu – a přispět k zajištění jednoty v jeho uplatňování – který musí být autonomní.

B. Aktuální stav. Dosavadní judikatura

30. Od vstupu nařízení č. 4/2009 [11] v platnost byly předloženy Soudnímu dvoru Evropské unie různé předběžné otázky, ať už to bylo ohledně jeho článku 3 [12] nebo konkrétně ohledně písmene b) tohoto článku [13], přestože z jiné perspektivy, než jak je tomu v této věci.

31. Nařízení č. 4/2009 nenabízí přímou odpověď na otázku formulovanou předkládajícím soudem, což již dříve vyplynulo z některých komentářů o nedostatečné jasnosti v tomto bodě [14].

32. Podle mého názoru lze v tomto nařízení najít dostatečnou oporu pro kladnou odpověď na předběžnou otázku. Pokusím se vysvětlit, proč se subjekt veřejné správy, který poskytoval dávky sociálního zabezpečení oprávněnému z výživného, může na povinném z tohoto výživného domáhat svého nároku na pohledávku na výživném [15], která na něj podle zákonné subrogace přešla, před soudy místa obvyklého pobytu oprávněného.

33. Tato odpověď znamená překonání rozsudku Blijdenstein, v němž Soudní dvůr, jak jsem již předeslal, potvrdil, že podle čl. 5 bodu 2 Bruselské úmluvy z roku 1968 svědčí soudní příslušnost místa obvyklého pobytu oprávněného z výživného jen tomu, kdo je „žalobcem osobně“ [16].

34. V tomto rozsudku Soudní dvůr:

– poté, co odkázal na zásadu – společnou pro oblast mezinárodní soudní příslušnosti – že pravidla, která představují výjimku z příslušnosti soudů státu bydliště žalovaného, musí být vykládána striktně, a na to, že Úmluva z roku 1968 se k příslušnosti soudů místa bydliště žalobce staví *odmítavě* [17], kvalifikoval oprávněného z výživného v řízeních k jeho vymožení jako „slabší stranu“;

– z toho dovodil, že „subjekt veřejné správy, který proti povinnému z výživného podává regresní žalobu, se nenachází ve vztahu k němu ve slabším postavení“ [18];

– vysvětlil, že čl. 2 první pododstavec Úmluvy z roku 1968 (která stanovila jako obecné pravidlo příslušnost soudů státu bydliště žalovaného) slouží – z pohledu povinného – „k ochraně žalovaného, protože ten je obecně slabší stranou, neboť proti němu směřuje žaloba ze strany žalobce“ [19],

11 – Viz jeho článek 76. Nařízení vstoupilo v platnost dne 30. ledna 2009; plné účinnosti nabylo ke dni 18. června 2011, kdy začal být předběžně použitelný Haagský protokol z roku 2007 o právu rozhodném pro vyživovací povinnosti.

12 – Rozsudek ze dne 16. července 2015, A (C-184/14, EU:C:2015:479); ze dne 15. února 2017, W a V (C-499/15, EU:C:2017:118), a ze dne 5. září 2019, R (Příslušnost, rodičovská odpovědnost a vyživovací povinnost) (C-468/18, EU:C:2019:666; dále jen „rozsudek R“). Viz také usnesení ze dne 16. ledna 2018, PM (C-604/17, EU:C:2018:10), a ze dne 3. října 2019, OF (Rozvod s dopady pro nezletilé dítě) (C-759/18, EU:C:2019:816).

13 – Rozsudek ze dne 18. prosince 2014, Sanders a Huber (C-400/13 a C-408/13, EU:C:2014:2461; dále jen „rozsudek Sanders a Huber“).

14 – Lipp, V., „Vorbemerkung zu Artikel 3 Verordnung (EG) Nr. 4/2009 des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen und die Zusammenarbeit in Unterhaltssachen (EG-UntVO)“, Münchener Kommentar FamFG, díl 2, 3. vydání, 2019, § 29 a násl.

15 – Subjekt veřejné správy by se nemohl odvolávat na pravidla o příslušnosti podle nařízení č. 4/2009 za účelem zpětného vymožení částek, které zaplatil za jinými účely, než je výživa.

16 – Rozsudek Blijdenstein, bod 28 a jinými slovy výrok.

17 – Tamtéž, bod 25.

18 – Tamtéž, bod 30. Soudní dvůr dodal, že „[n]avíc se oprávněný z výživného, jehož potřeby byly pokryty dávkami poskytnutými tímto subjektem veřejné správy, již nenachází v kritické finanční situaci“. K vhodnosti nereprodukovat tento závěr viz níže bod 69.

19 – Tamtéž, bod 29.

– a konečně potvrdil, že soud místa bydliště žalovaného „má nejlepší předpoklady k posouzení majetkových poměrů žalovaného“ [20].

35. V pozdějších rozsudcích, které se už týkají článku 3 nařízení č. 4/2009, Soudní dvůr ze své předchozí judikatury zachoval:

– její relevantnost pro účely analýzy ustanovení nového nařízení, která nahradila ustanovení nařízení č. 44/2001 [21];

– své přesvědčení, že možnost volby nabídnutá oprávněnému z výživného (článek 3 nařízení č. 4/2009) vychází z jeho postavení coby „slabší strany“, když jedná jako žalobce [22].

C. Argumenty pro změnu judikatury

36. Níže vysvětlím důvody, které by v souhrnu [23] mohly odůvodnit opuštění kritéria nastaveného rozsudkem Blijdenstein ve světle nového normativního kontextu (nařízení č. 4/2009). Shoduji se v tomto ohledu s vládami Německa a Španělska i s Komisí, které navrhují toto řešení.

1. Nový systém pravidel o mezinárodní příslušnosti

a) Ucelený systém

37. V prvé řadě teze o kontinuitě po sobě jdoucích normativních textů není absolutní ani automatická [24]. Následování předchozí judikatury je rozumné, pokud nenastaly legislativní změny. V nařízení č. 4/2009 přitom nastaly, ačkoli pouhým čtením použitelného ustanovení, tedy článku 3 písm. b), je není možno hodnotit.

38. Na rozdíl od Bruselské úmluvy a nařízení č. 44/2001, nařízení č. 4/2009 nepodřizuje použitelnost svých pravidel o mezinárodní soudní příslušnosti požadavku bydliště odpůrce v některém členském státě [25].

39. Z této normativní skutečnosti vyplývá první argument pro umožnění subjektům veřejné správy, na které ze zákona přešla pohledávka na výživném, aby se obracely na soudy státu, v němž má pobyt oprávněný, jímž je ochrana jeho práva [26].

40. Jak totiž zdůrazňuje Komise [27], pokud by povinný z výživného měl bydliště ve třetím státě, pak by odmítnutí návrhu subjektu veřejné správy, který je nástupcem oprávněného, soudem podle obvyklého pobytu oprávněného s největší pravděpodobností znamenalo, že by se svého nároku musel domáhat mimo Evropskou unii.

20 – Tamtéž, bod 31.

21 – Rozsudek Sanders a Huber, bod 23.

22 – Rozsudek Sanders a Huber, bod 28, a rozsudek R, bod 30. Oba odkazují na bod 29 rozsudku Blijdenstein.

23 – Je možné, že některé z nich by samy o sobě neměly potřebnou způsobilost vyvolat změnu judikatury.

24 – Jak uvedl generální advokát N. Jääskinen ve stanovisku ze dne 4. září 2014 ve věcech Sanders a Huber (C-400/13 a C-408/13, EU:C:2014:2171), body 37 a 41: zásady, jež vyplývají z judikatury k předchozím normativním textům, nelze provést mechanicky.

25 – Bod 15 odůvodnění nařízení č. 4/2009 odkazuje na tuto změnu a poukazuje na její důsledky pro kritéria příslušnosti: po odstranění zbytkových vnitrostátních systémů je nezbytné, aby samotné nařízení obsahovalo sadu pravidel o soudní příslušnosti, která budou mít charakter podpůrné příslušnosti (články 6 a 7).

26 – Nesnáze při získávání této ochrany se pak mohou negativně odrážet při dosahování cílů samotného nařízení – viz níže body 54 a násl.

27 – Písemné vyjádření Komise, bod 20. V doktríně viz Lipp, V., *loc. ult. cit.*, § 32.

41. Aby tomu tak nebylo, byla by potřebná dohoda o volbě soudu ve prospěch členského státu (článek 4), implicitní uznání příslušnosti soudů členského státu odpůrcem (článek 5), nebo aby odpůrce i subjekt veřejné správy měli státní příslušnost členského státu (článek 6). *Forum necessitatis* podle článku 7 vstupuje do hry pouze ve výjimečných případech, jak sám tento článek uvádí.

42. Subjekt veřejné správy nucený podat návrh v cizím státě mimo Evropskou unii bude podstupovat dodatečné obtíže nejen ve fázi určovacího řízení[28], nýbrž pravděpodobně také později, pokud bude muset žádat o uznání nebo výkon rozhodnutí vydaného v jiném státě. V takovém případě by se již neuplatnil režim upravený v nařízení č. 4/2009, nýbrž režim vyplývající z mezinárodní smlouvy (multilaterální nebo bilaterální), nebo režim platný podle práva soudu, ke kterému bude třeba podat návrh na uznání nebo výkon rozhodnutí[29].

b) Systém s alternativními kritérii mezinárodní soudní příslušnosti[30]

43. Nařízení č. 4/2009 kromě toho, že upouští od požadavku bydliště odpůrce v členském státě k tomu, aby byly použitelné jeho normy, opouští systém pravidel a výjimek z nich platný podle Bruselské úmluvy z roku 1968 a podle nařízení č. 44/2001, který upřednostňoval příslušnost bydliště žalovaného a zavazoval k striktnímu výkladu jiných soudních příslušností, zejména těch, které přiznávaly příslušnost v závislosti na oblasti, do které spadal spor.

44. V nařízení č. 4/2009 je sice obvyklý pobyt odpůrce první volbou, kterou nabízí článek 3, avšak ty, které následují, jsou pojaty jako její alternativy[31].

45. Postavení všech těchto kritérií příslušností podle článku 3 na stejnou úroveň umožňuje nepřihlížet v novém normativním kontextu k předchozím argumentům Soudního dvora založené na *odmítání* soudu žalovaného či odpůrce a kvalifikaci žalovaného či odpůrce obecně jako slabší strany[32].

2. „Oprávněný“ není totéž co „navrhovatel“

46. V rozsudku R Soudní dvůr poukázal na to, že oprávněný z výživného jako žalobce má k dispozici několik příslušných soudů, což vysvětloval jeho postavením coby „slabší strany“ a tím, že cílem nařízení č. 4/2009 je chránit jeho zájmy[33].

47. Z těchto závěrů neplyne, že by jiní navrhovatelé neměli stejné možnosti vybrat si mezi soudy, které zmiňuje článek 3 tohoto nařízení. Ve skutečnosti argumentace uvedená v rozsudku R odpovídala okolnostem řízení, v němž byl vydán, není však důvodu, proč chápat tento rozsudek (potažmo samotné nařízení č. 4/2009) v tom smyslu, že omezuje kritéria příslušnosti podle jeho článku 3 pouze na řízení, které iniciuje *osobně* „slabší strana“.

28 – Kromě obtíží, které vyplývají z toho, že spor je veden v zahraničí, a jsou společné pro všechny žalobce či navrhovatele, může subjekt veřejné správy čelit překážkám, které jsou spojeny právě s jeho veřejnoprávním charakterem.

29 – Vycházím z toho, že výkon rozhodnutí vyžaduje zpravidla předchozí prohlášení vykonatelnosti (*exequatur*), které zpravidla podléhá podmínkám přezkumu příslušnosti původního soudu ve vztahu k ochraně práv, souladu s předchozími rozhodnutími, absence jiného neskončeného řízení v téže nebo související věci před soudy téhož státu, nerozpornost s veřejným pořádkem podle práva soudu a případně hmotného práva rozhodného pro věc samou.

30 – Odkazuji zde výhradně na vztah mezi soudy příslušnými podle článku 3 nařízení č. 4/2009.

31 – Tato zvláštnost nařízení č. 4/2009 již byla zdůrazněna generálním advokátem N. Jääskinenem v jeho stanovisku ve spojených věcech Sanders a Huber (C-400/13 a C-408/13, EU:C:2014:2171), bod 62.

32 – Viz výše bod 34.

33 – Body 28 až 33, zejména bod 30.

48. Nařízení č. 4/2009 nezavádí rovnocennost mezi „oprávněným“ a „navrhovatelem“ [34], ani mezi „povinným“ a „odpůrcem“. Ve skutečnosti čl. 8 odst. 1 popisuje situaci, v níž je povinný navrhovatelem, a jeho možnost podat návrh omezuje na členský stát obvyklého pobytu oprávněného (za určitých podmínek).

49. Definice oprávněného – jakož i povinného – v článku 2 nařízení č. 4/2009 zahrnuje pouze *fyzické osoby*, avšak, jak jsem právě řekl, není zde nezbytně nutná identita mezi postavením „oprávněného“ a postavením „navrhovatele“.

50. Jinými slovy, z čl. 2 odst. 1 bodu 10 nařízení č. 4/2009 nevyplývá, že subjekty veřejné správy, na které přešlo postavení oprávněného, nedisponují volbou více soudů, než soudu obvyklého pobytu odpůrce. Vyloučení subjektu veřejné správy z definice podle čl. 2 odst. 1 bodu 10 pouze znamená, že údaj o *jeho* obvyklém pobytu (nebo sídle) v určitém členském státě neodůvodňuje mezinárodní soudní příslušnost soudů tohoto státu podle čl. 3 písm. b) [35].

51. Možnost omezení kritérií příslušnosti, která mají k dispozici subjekty veřejné správy, byla v legislativním procesu zvažována, avšak nedošla do fáze finálního dokumentu. Parlament v legislativním usnesení ze dne 13. prosince 2007 [36] předložil dva návrhy, které jsou pro účely projednávané věci relevantní, a sice a) v čl. 2 bodě 9 byly subjekty veřejné správy zahrnuty pod pojem „povinný“ a b) v novém článku 2a bylo zakotveno, že tyto subjekty neměly přístup k jinému soudu než soudu obvyklého pobytu žalovaného. Ani jeden z těchto dvou návrhů nebyl přijat [37].

52. Článek 64 nařízení č. 4/2009 je dalším argumentem pro mnou zastávaný názor, když se zmiňuje o subjektech veřejné správy, které se domáhají úhrady plnění poskytnutých namísto výživného:

– jeho odstavec 1 v návaznosti na bod 14 odůvodnění [38] rozšiřuje pojem „oprávněný“ na subjekty veřejné správy, které mohou podat návrh na uznání nebo výkon rozhodnutí, nebo případně na vydání exekučního titulu [39], a

– jeho odstavec 3, který vychází z tohoto předpokladu a podle kterého přiznaná legitimace odpovídá dvěma typům rozhodnutí, z nichž je pro tuto věc relevantní rozhodnutí „vydan[é] proti povinnému na návrh subjektu veřejné správy, který uplatňuje nárok na úhradu dávek poskytnutých namísto výživného“. Vzhledem k tomu, že návrh na uznání, výkon nebo na prohlášení vykonatelnosti bude podán zpravidla ve státě, kde má obvyklý pobyt odpůrce, bude zmíněné rozhodnutí z povahy věci vydáno v jiném státě.

53. Nařízení č. 4/2009 tedy připouští, byť implicitně, aby subjekty veřejné správy využívaly jiná kritéria soudní příslušnosti, než je soud obvyklého pobytu povinného.

34 – Také tak nečiní Bruselská úmluva ani nařízení č. 44/2001. Jenardova zpráva k Úmluvě odkazuje na „žalobce“, nikoli na „oprávněného“ (s. 25).

35 – V doktríně například Lipp, V., *loc. ult. cit.*, § 30.

36 – Legislativní usnesení Evropského parlamentu ze dne 13. prosince 2007 k návrhu nařízení Rady o příslušnosti, použitelném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a spolupráci ve věcech vyživovací povinnosti [COM(2005) 0649 – C6-0079/2006 – 2005/0259(CNS)], P6_TA(2007)0620, pozměňovací návrhy 19 a 21 k návrhu Komise.

37 – Viz dokument 14066/08 (Add. 1) ze dne 21. října 2008, s návrhem Radě, schválený legislativním usnesením Parlamentu ze dne 4. prosince 2008, P6_TA(2008)0574.

38 – „Je vhodné v tomto nařízení stanovit, že pro účely návrhu na uznání a výkon rozhodnutí vydaného ve věcech vyživovacích povinností zahrnuje pojem ‚oprávněný‘ subjekty veřejné správy, které jsou oprávněny jednat namísto osoby, pro niž se žádá výživné, nebo požadovat uhrazení dávek poskytovaných oprávněnému jako výživné. […]“

39 – Přímým vzorem článku 64 je článek 36 Haagské úmluvy ze dne 23. listopadu 2007 o mezinárodním vymáhání výživného na děti a dalších druhů vyživovacích povinností vyplývajících z rodinných vztahů – viz dokument 14066/08 (Add. 1) ze dne 21. října 2008, o němž jsem se zmiňoval výše v bodě 37 a který obsahuje návrh Rady, článek 47b, nyní článek 64. Zmíněný článek Haagské úmluvy pak přebírá (s drobnými odlišnostmi) články 18 a 19 Haagské úmluvy ze dne 2. října 1973 o uznávání a výkonu rozhodnutí o vyživovací povinnosti. Cílem kvalifikace subjektů veřejné správy jako „oprávněných“ v tomto rámci je umožnit jim využívat zprostředkování ústředními orgány.

3. Cíle nařízení č. 4/2009

54. Jak jsem již zdůraznil, nařízení č. 4/2009 se obecně snaží chránit oprávněného z výživného. Tak je uvedeno v bodě 15 jeho odůvodnění, který spojuje tento cíl s cílem zajistit účinné vymáhání pohledávek výživného v přeshraničních situacích [40].

55. Tomuto cíli nejlépe odpovídá to, aby regresní žaloba podaná nebo nárok na úhradu uplatněný veřejnoprávním subjektem, na který ze zákona přešlo postavení oprávněného z výživného, mohla být podána v místě obvyklého pobytu tohoto oprávněného. Takto se usnadní vymáhání pohledávek výživného, neboť toto místo často bývá také sídlem daného veřejnoprávního subjektu [41].

56. Bylo by možné argumentovat tím, že poskytnutí možnosti procesně jednat subjektům veřejné správy nezvýhodňuje samotného oprávněného, ani není realistické, že se tímto způsobem podpoří placení záloh ve prospěch nároků oprávněného z výživného. Připomínám, že takto to uváděl předkládající soud ve věci Blijdenstein a že Soudní dvůr tento argument odmítl a zdůraznil přitom, že subjekty veřejné správy v rámci plnění svých zákonných povinností poskytují zálohy [42].

57. Nařízení č. 4/2009 se zaměřuje v prvé řadě na oprávněného jako na fyzickou osobu, což ovšem samozřejmě neznamená, že by cíl zajistit vymáhání pohledávek (v přeshraničních situacích) zužovalo na pohledávky dlužné takovému oprávněnému, když ze zákona přešly na veřejnoprávní subjekt.

58. Mnou navrhovaný výklad navíc posiluje ochranu oprávněného tím, že pravidlům o soudní příslušnosti podle nařízení č. 4/2009 přiznává určitý odrazující účinek pro povinného, který si bude vědom, že řízení proti němu může být zahájeno mimo místo jeho obvyklého pobytu, a to také veřejnoprávním subjektem.

59. Tímto dochází ke kvalitativní změně ve vztahu k předchozímu rámci, zohledněnému v rozsudku Blijdenstein. V něm sice veřejná organizace poskytovala dávky pečovatelské pomoci osobě oprávněné z výživného, avšak povinný (který byl žalovaným, protože neplatil) byl zvýhodněn určením soudní příslušnosti. Tato nerovnováha může a musí být narovnána.

60. Jak již bylo řečeno [43] v komentářích k rozsudku ve věci Blijdenstein a jak připomínají účastníci ve svých vyjádřeních, znemožnění veřejnoprávnímu subjektu podat žalobu nebo návrh v místě pobytu oprávněného z výživného demotivuje povinného, aby dobrovolně dostál svým povinnostem [44].

4. Další podpůrné argumenty

61. Ve prospěch názoru, který podporuji, hovoří další důvod, možná teoreticky méně důležitý, který se však promítá do praktických dopadů, a sice snaha zajistit, aby soud v co největší možné míře uplatňoval své vlastní právo.

40 – Viz bod 45 odůvodnění; další body odůvodnění před ním, například 22 nebo 31, spojují tento cíl s konkrétními řešeními nebo pasážemi nařízení.

41 – Argument, který se objevuje také ve vyjádření německé vlády (bod 20), by měl být možná upřesněn zohledněním toho, že majetek povinného se často bude nacházet v jiném státě. V každém případě veřejnoprávní subjekt – nebo jakýkoli žalobce či navrhovatel – jemuž bude dovoleno obrátit se na soudy svého vlastního sídla, které je zároveň místem obvyklého pobytu samotného oprávněného, získá snadněji exekuční titul.

42 – Rozsudek Blijdenstein, bod 33.

43 – Viz Álvarez González, S., „Acción de regreso alimenticio y competencia judicial internacional: un nuevo paso en la progresiva delimitación del artículo 5.2 del Convenio de Bruselas“, La Ley-Unión Europea, roč. XXV, č. 6116, bod 5, a další odkazy.

44 – Vyjádření Komise, bod 25, a vyjádření vlády Španělska, bod 26.

62. Tento argument, který zazněl také v kontextu rozsudku Blijdenstein [45], Soudní dvůr tehdy neuznal, neboť v té době neexistovala právní úprava práva rozhodného ve věcech vyživovacích povinností společná pro členské státy [46].

63. Dnes mají tyto státy (s výjimkou Dánska) k dispozici Haagský protokol o právu rozhodném pro vyživovací povinnost schválený Unií, jehož článek 3 stanoví v zásadě použití práva státu obvyklého pobytu oprávněného z výživného [47].

64. V téže souvislosti vede možnost veřejnoprávního subjektu vymáhat nárok v místě obvyklého pobytu oprávněného z výživného k paralelismu *forum/ius*, neboť jak jsem již vysvětlil, je obvyklé, že toto místo je zároveň sídlem subjektu. Připomínám, že podle čl. 64 odst. 2 nařízení č. 4/2009 „[p]rávo subjektu veřejné správy jednat namísto osoby, která má nárok na výživné, nebo uplatnit nárok na úhradu dávek poskytnutých oprávněnému namísto výživného, se řídí právem, jímž se řídí tento subjekt“.

65. A konečně lze přijetí kritéria obvyklého pobytu oprávněného jako kritéria příslušnosti v těchto případech odůvodnit procesními důvody blízkosti a řádného výkonu spravedlnosti stejně jako soudní příslušnost podle obvyklého pobytu povinného: skutečnost, že jsou alternativní, má své opodstatnění. Tyto důvody nezanikají, když nárok nevymáhá sám oprávněný, nýbrž jiná osoba (podle veřejného práva), na kterou jeho nároky přešly.

66. Soud místa obvyklého pobytu oprávněného má lepší předpoklady k tomu, aby určil, jaké jsou potřeby tohoto oprávněného, a tudíž i lepší předpoklady k tomu, aby určil, čeho se konkrétně může domáhat subjekt, na který přešla pohledávka oprávněného z výživného [48].

5. Dopady na povinného?

67. A nakonec připojím upřesnění týkající se dopadů na povinného, na němž by mohl subjekt veřejné správy, na který přešel nárok oprávněného, vymáhat pohledávku ve státě obvyklého pobytu tohoto oprávněného. O něm se zmiňují také strany, které se účastnily řízení o předběžné otázce.

68. Uznání této možnosti nepředstavuje pro povinného, proti kterému směřuje návrh nebo žaloba, dodatečné znevýhodnění, neboť soud, který bude rozhodovat o návrhu nebo žalobě proti němu, bude v konečném důsledku tentýž, k němuž by mohl návrh nebo žalobu podat přímo dotčený oprávněný z výživného.

45 – Stanovisko generálního advokáta A. Tizzana ze dne 10. dubna 2003 ve věci Blijdenstein (C-433/01, EU:C:2003:231), body 28 a 29. On sám hodnotil tento argument jako „podpůrný“.

46 – Haagská úmluva ze dne 2. října 1973 upravující právo rozhodné pro vyživovací povinnosti byla platná v jedenácti členských státech.

47 – V duchu zajištění paralelismu *forum/ius* Protokol o právu rozhodném pro vyživovací povinnost, podepsaný v Haagu dne 23. listopadu 2007, stanoví v čl. 4 odst. 3, že „[p]okud oprávněný zahájil řízení u příslušného orgánu státu, v němž má místo obvyklého pobytu povinný, použije se právo státu, v němž má sídlo soud, bez ohledu na článek 3. […]“. Nevylučuje nicméně jiná řešení vedená jinými cíli.

48 – Jak se uvádí v bodě 50 rozsudku ze dne 4. června 2020, FX (Návrh na zastavení výkonu rozhodnutí o pohledávce výživného) (C-41/19, EU:C:2020:425), který připomíná bod 80 stanoviska generálního advokáta M. Bobka ze dne 27. února 2020 (C-41/19, EU:C:2020:132), účast subjektu veřejné správy má vliv na formu splnění dluhu, ale nikoli na meritum rozhodnutí o výživném, které zůstává nedotčeno.

D. Podpůrné úvahy

69. Kdyby se Soudní dvůr navzdory názoru, který zastávám, rozhodl potvrdit judikaturu vycházející z rozsudku Blijdenstein, domnívám se – podpůrně – že by měl upřesnit její dosah ve dvou ohledech:

– příslušnost soudu místa obvyklého pobytu oprávněného z výživného by neměla být omezena na případy, kdy žalobu nebo návrh podává oprávněný *osobně*[49]. Toto omezení by při doslovnějším výkladu vedlo k nelogickému výsledku vyloučení například zákonných opatrovníků nezletilých osob (opatrovníkem může být fyzická nebo právnická osoba) z možnosti domáhat se výživného v místě obvyklého pobytu opatrovance;

– není důvodné potvrzovat závěr, že se „oprávněný z výživného, jehož potřeby byly pokryty dávkami poskytnutými tímto subjektem veřejné správy, již nenachází v kritické finanční situaci“[50]. Tento právní názor by mohl vést k tomu, že kritérium příslušnosti bude záviset na finančních prostředcích žalobce nebo navrhovatele (bez ohledu na to, zda je příjemcem výživného nebo třetí osobou, na niž přešla pohledávka tohoto příjemce, stejně jako je nerozhodné, zda se jedná o fyzickou nebo právnickou osobu), což by mohlo vést dokonce k povinnosti posuzovat případ od případu obtížnost jeho situace.

V. Závěry

70. S ohledem na výše uvedené navrhuji odpovědět Bundesgerichtshof (Spolkový soudní dvůr, Německo) následovně:

„Článek 3 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 4/2009 ze dne 18. prosince 2008 o příslušnosti, rozhodném právu, uznávání a výkonu rozhodnutí a o spolupráci ve věcech vyživovacích povinností musí být vykládán v tom smyslu, že subjekt veřejné správy, který oprávněnému z výživného poskytoval dávky sociální péče a na který ze zákona přešel nárok na výživné, může tento nárok vůči osobě povinné k jeho uhrazení uplatnit prostřednictvím regresní žaloby podané k soudům státu, ve kterém má oprávněný svůj obvyklý pobyt.“

49 – Viz výše bod 33.

50 – Rozsudek Blijdenstein, bod 30.