

Věc C-163/20.**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

16. dubna 2020

Předkládající soud:

Bundesfinanzgericht (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

16. dubna 2020

Stěžovatelka:

AZ

Dotčený orgán:

Finanzamt Hollabrunn Korneuburg Tulln

Předmět původního řízení

Stížnost proti rozhodnutí, jímž byla zamítnuta žádost zaměstnankyně, která bydlí v České republice a pracuje v Rakousku, o poskytnutí rodinných přídatků ve výši vyplácené zaměstnancům, kteří bydlí v Rakousku

Předmět a právní základ předběžné otázky

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžná otázka

Musí být článek 18 a čl. 45 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie, čl. 7 odst. 1 a 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 492/2001 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, článek 4, čl. 5 odst. 5 písm. b) a články 7 a 67 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, jakož i čl. 60 odst. 1 druhá věta nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16.

září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení vykládány v tom smyslu, že brání použití právní úpravy, která stanoví, že rodinné dávky na dítě, které ve skutečnosti trvale nepobývá v členském státě vyplácejícím tyto rodinné dávky, nýbrž v jiném členském státě Evropské unie, jiné smluvní straně Dohody o Evropském hospodářském prostoru nebo Švýcarsku, musí být upraveny na základě srovnávací úrovně cen zveřejněné statistickým úřadem Evropské unie pro příslušný stát v poměru k členskému státu vyplácejícímu dotčené rodinné dávky?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie (SFEU), články 18 a 45

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, bod 16 odůvodnění, články 1, 3, 4, 5, 7 a 67 a čl. 68 odst. 2

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, čl. 60 odst. 1

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, čl. 7 odst. 1 a 2)

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (zákon z roku 1967 o vyrovnání rodinných výdajů pomocí dávek, dále jen „FLAG 1967“), § 1, 2, 5, 8, 8a, 11, § 33 odst. 3 bod 2, § 53 a 55

Einkommensteuergesetz 1988 (zákon o dani z příjmů z roku 1988, dále jen „EStG 1988“), § 33 odst. 3

Verordnung der Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend und des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (nařízení spolkové ministryně pro ženy, rodiny a mládež a spolkového ministra financí o úpravě rodinných přídatků a přídatku na děti ohledně dětí, které trvale pobývají v jiném členské státě EU nebo ve smluvní zemi Evropského hospodářského prostoru nebo ve Švýcarsku), BGBl. II č. 318/2018; §§ 1 až 5

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

Stěžovatelka a její manžel bydlí se svými dvěma společnými nezletilými dětmi v České republice. Ona pracuje jako tzv. „pendlerka“ v Rakousku, její manžel pracuje v České republice. Finanzamt (finanční úřad) Hollabrunn Korneuburg Tulln vyplácel stěžovateli od roku 2016 rozdílovou částku (rozíl resp. doplatek) v souladu s nařízením č. 883/2004 ve výši vyrovnávacího doplatku mezi nárokem na rodinné dávky v České republice a v Rakousku. Tento vyrovnávací doplatek byl do prosince 2018 vyplácen ve výši celkem 374,80 eur (238,00 eur jako rodinné přídatky a 116,80 eur jako přídatky na dvě děti). Na základě ustanovení § 8a FLAG 1967 a § 33 odst. 3 bodu 2 EStG 1988, které vstoupily v platnost dne 1. ledna 2019, byla platba upravena na hodnotu, která vyplývá ze srovnávací úrovně cen zveřejněné statistickým úřadem Evropské unie ke dni 1. června 2018 ohledně poměru kupní síly v České republice a v Rakousku. Jedná se přitom o měsíční částku ve výši celkem 232,00 eur (159,70 eur rodinné přídatky a 72,30 přídatky na dvě děti).

Stěžovatelka nesouhlasila se snížením částky, proto požádala Finanzamt (finanční úřad) Hollabrunn Korneuburg Tulln o „plný neindexovaný doplatek rodinného příspěvku“. Finanzamt (finanční úřad) tuto žádost zamítl a po řízení předcházejícím stížnosti, v němž se Finanzamt (finanční úřad) nevyjádřil k pochybnostem týkajícím se unijního práva předneseným stěžovatelkou, předal stížnost Bundesfinanzgericht (Spolkový finanční soud) k rozhodnutí. U Bundesfinanzgericht (Spolkový finanční soud) je veden velký počet podobných řízení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

Je sporné, zda mají být jako výpočtový základ pro poskytnutí tohoto vyrovnávacího doplatku použity rakouské rodinné dávky (rodinné přídatky a přídatek na děti vyplácený společně s rodinnými přídatky) ve výši, v jaké jsou od roku 2019 vypláceny dětem, které skutečně bydlí v Rakousku, nebo zda má být tato výše upravena na cenovou úroveň v České republice. Stěžovatelka má za to, že „mobilní zaměstnanec má stejný nárok na rodinné dávky jako místní zaměstnanec, „nezávisle na bydlišti dotčených dětí“. Finanční úřad s tím nesouhlasí.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Spornému rozhodnutí předcházela diskuze, zda je indexace rodinných dávek spadajících do koordinačních pravidel unijního práva slučitelná s unijním právem. V listopadu 2016 Evropská komise nevyhověla žádosti několika rakouských spolkových ministerstev, aby se věnovala tématu indexace (exportovaných) rodinných dávek a předložila návrh na změnu ustanovení o koordinaci sociálních systémů.

S odvoláním na právní posudek profesora pro pracovní a sociální právo na Universität Wien předložilo dne 5. ledna 2018 tehdejší Bundesministerium für Familien und Jugend (spolkové ministerstvo pro rodinu a mládež), po dohodě s Bundesministerium für Finanzen (spolkové ministerstvo financí), ministerský návrh spolkového zákona pozměňujícího FLAG 1967 a EStG 1988. Dne 2. května 2018 předložila tehdejší spolková vláda vládní předlohu, která byla v otázce indexace v zásadě stejného znění jako ministerský návrh. Tuto vládní předlohu přijal Nationalrat (Národní rada) dne 24. října 2018. Indexace nabyla účinnosti pro rodinné dávky vyplácené od 1. ledna 2019.

Evropská komise zahájila dne 24. ledna 2019 řízení o nesplnění povinnosti proti Rakousku. Toto řízení se nyní nachází ve druhé fázi. Ve svém stanovisku ze dne 25. července 2019 má Komise za to, že rakouský mechanismus indexace je diskriminační, neboť vede ke snížení rodinných přídatků a příslušných daňových úlev pro zaměstnankyně a zaměstnance v Rakousku jen proto, že jejich děti bydlí v jiné členské státě. Okolnost, že životní náklady jsou v některém členském státě nižší než v Rakousku, není u dávek, které jsou vypláceny paušální částkou bez ohledu na skutečné náklady na obživu dítěte, relevantní. Komise, podle všeho, věc dosud nepředložila Soudnímu dvoru.

V právní literatuře převažuje názor, že indexace exportovaných rodinných dávek není slučitelná s unijním právem, vyskytuje se ale i opačný názor. Správné použití unijního práva není tak zřejmé, aby neponechávalo prostor pro žádnou rozumnou pochybnost.

Nárok na vyrovnávací doplatek mezi českými a rakouskými rodinnými dávkami

Podle čl. 68 odst. 1 písm. b) nařízení č. 883/2004 platí, že jsou-li během stejné doby poskytovány stejným rodinným příslušníkům rodinné dávky podle právních předpisů více než jednoho členského státu, a to ze stejného důvodu, mají přednost nároky přiznané z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti právními předpisy členského státu místa bydliště dětí. Podle odstavce 2 se v případě souběhu nároků rodinné dávky poskytují v souladu s právními předpisy, které tak mají přednost; nároky na rodinné dávky z důvodu jiných 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 (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 18. září 2019, C-32/18, *Moser*, ECLI:EU:C:2019:752, bod 41, a dále v této souvislosti rozsudek Soudního dvora ze dne 30. dubna 2014, C-250/13, *Wagener*, C-250/13, EU:C:2014:278, bod 46).

Je nesporné, že Rakousko platí stěžovatelce rodinné dávky v rozsahu, v němž tyto dávky přesahují české rodinné dávky.

Rodinné přídatky a přídatek na dítě je nutno považovat za dávku sociálního zabezpečení, neboť je přiznána poživatelům na základě zákonem stanovené

situace bez individuálního posuzování a prostoru pro uvážení ohledně osobních potřeb a vztahuje se k jednomu z rizik výslovně uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 883/2004 (písm. j, rodinné dávky) (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 18. prosince 2019, C-447/18, *UB*, ECLI:EU:C:2019:1098).

Podle ustálené judikatury Soudního dvora si členské státy ponechávají pravomoc, organizovat své systémy sociálního zabezpečení, musí však dodržovat unijní právo a především ustanovení SFEU týkající se svobody pohybu a pobytu na území členských států, která je přiznána každému občanovi Unie (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 23. ledna 2020, C-29/19, *ZP*, ECLI:EU:C:2020:36, bod 39, 41 a zde citovaná judikatura).

Vnitrostátní úprava uplatňovaná finančním úřadem se pohybuje zejména na rozhraní mezi ustanoveními primárního práva, a to článku 18 a čl. 45 odst. 1 SFEU a ustanoveními sekundárního práva, a to - čl. 7 odst. 1 a 2 nařízení č. 492/2011, článků 4, 5, 7 a 67 nařízení č. 883/2004, a dále čl. 60 odst. 1 druhé věty nařízení č. 987/2009.

Předkládající soud v této souvislosti odkazuje zejména na rozsudky ze dne 15. ledna 1986, 41/84, *Pinna*, ECLI:EU:C:1986:1, ze dne 6. října 1995, C-321/93, *Martinez*, ECLI:EU:C:1995:306, bod 21, ze dne 7. listopadu 2002, C-333/00, *Maaheimo*, EU:C:2002:641, bod 32, ze dne 22. října 2015, C-378/14, *Trapkowski*, EU:C:2015:720, bod 35, ze dne 12. března 2020, C-769/18, *SJ*, ECLI:EU:C:2020:203, bod 43, ze dne 2. dubna 2020, C-802/18, *FV, GW*, ECLI:EU:C:2020:269, bod 24 a ze dne 18. září 2019, C-32/18, *Moser*, ECLI:EU:C:2019:752, bod 38.

Primární právo zakazuje zjevné i skryté formy diskriminace. V parlamentní rozpravě, která vedla k přijetí rozhodnutí o indexaci, přitom bylo uvedeno, že se indexace neřídí státní příslušností, nýbrž bydlištěm, a příslušná indexace podle skutečných životních nákladů je prováděna také u dětí rakouské státní příslušnosti, které žijí jiném členském státě. Dále bylo poukázáno na skutečnost, že Komise v rámci snah o zamezení vystoupení Spojeného království z Unie vypracovala návrh, který stanovil indexaci rodinných dávek. Komise indexuje mzdy svých zaměstnanců, kteří nežijí v Bruselu nebo Lucemburku, stejně tak jako rodinné dávky jejich dětí (viz nařízení č. 1296/2009).

V běžném jazyce lze čl. 5 odst. b) a článek 67 nařízení č. 883/2004 chápat tak, že zde stanovené fikce v projednávané věci znamenají, že na děti stěžovatelky je s ohledem na zde zakotvené rovné postavení nutno právně nahlížet tak, jako by bydlely v Rakousku, ačkoliv ve skutečnosti bydlí v České republice, a proto musí být vyplácen vyrovnávací doplatek podle čl. 68 odst. 2 nařízení č. 883/2004 bez přihlídnutí k vnitrostátním ustanovením nařizujícím indexaci. V případě použití fikce, že jsou rodinní příslušníci usazeni v Rakousku, nárok na rodinné přídatky existuje ve stejné výši, v jaké je vyplácen dětem s bydlištěm v Rakousku.

Pro tento výklad by také hovořilo, že rakouský zákonodárce v § 53 odst. 1 druhé větě FLAG 1967 v podstatě převzal do vnitrostátního práva ustanovení čl. 67 první věty nařízení č. 883/2004, avšak v § 53 odst. 4 FLAG 1967 výslovně stanovil, že § 53 odst. 1 druhá věta 2 FLAG 1967 se nepoužije na ustanovení o indexaci podle § 8a odst. 1 až 3 FLAG 1967, podle jeho názoru je tedy použití indexace zjevně přece jen v rozporu s fikcí pobytu v zemi vyplácející dávky.

Fikce bydliště vědomě odstraňuje rozdílné výdaje na bydlení, vzdělávání a obživu v závislosti na státu bydliště. Nezávisle na místě bydliště dítěte existuje nárok na stejný druh dávek ve stejné výši. Při indexaci je výše rakouských rodinných dávek jednoznačně vázána na skutečné bydliště dítěte.

Parlamentní rozprava poukazovala rovněž na skutečnost, že i po indexaci jsou rakouské rodinné dávky většinou podstatně vyšší než dávky vyplácené ve státě bydliště.

Podle čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 se pro účely článků 67 a 68 nařízení č. 883/2004 přihlíží k situaci celé rodiny, jako by se na všechny dotyčné osoby vztahovaly právní předpisy dotčeného členského státu a všechny dotyčné osoby v tomto členském státě měly bydliště, zejména pokud jde o nárok určité osoby na rodinné dávky.

V souladu s tím Soudní dvůr ve svých rozsudcích ze dne 22. října 2015, C-378/14, *Trapkowski*, EU:C:2015:720, bod 35, a ze dne 18. září 2019, C-32/18, *Moser*, ECLI:EU:C:2019:752, bod 38 potvrdil, „že fikce stanovená v článku 67 nařízení č. 883/2004 má umožnit určité osobě uplatnit nárok na rodinné dávky pro rodinné příslušníky, kteří mají bydliště v jiném členském státě než v tom, který je povinen k vyplacení těchto dávek, jako kdyby žili v posledně zmíněném členském státě.“

V případě použití fikce, že jsou rodinní příslušníci usazeni v Rakousku, by nárok na rodinné přídatky existoval ve stejné výši, v jaké je vyplácen dětem, které bydlí v Rakousku. Jinak řečeno: Unijní normotvůrce se vědomě rozhodl pro rovné zacházení ve smyslu nároku na stejný druh a stejnou výši dávek.

Ve věci *Trapkowski* však šlo v zásadě o otázku, zda podle čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009 musí být rodiči dítěte, pro které jsou rodinné dávky poskytovány, který bydlí v členském státě povinném k vyplacení těchto dávek, přiznáno právo na uvedené dávky z důvodu, že druhý rodič, který bydlí v jiném členském státě, o rodinné dávky nepožádal, na kterou Soudní dvůr odpověděl záporně.

Ve věci *Moser* Soudní dvůr konstatoval, že čl. 60 odst. 1 druhá věta nařízení č. 987/2009 musí být uplatňován na všechny dávky vyplácené podle článku 68 nařízení č. 883/2004.

Soudní dvůr však ve věci *Moser* ohledně rodičovského příspěvku sporného v této věci rozhodl, že vyrovnávací doplatek podle článku 68 nařízení č. 883/2004 je třeba vypočítat podle příjmu skutečně dosaženého ve státě zaměstnání, a upozornil

na skutečnost, že v rámci příhraničních situací jsou mzdy ve státě zaměstnání pracovníka zpravidla vyšší.

Dávky k vyrovnání rodinných výdajů

Podle čl. 1 písm. z) nařízení č. 883/2004 se „rodinnou dávkou“ rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů“. Ustanovení § 1 FLAG 1967 hovoří o tom, že dávky poskytované podle tohoto zákona jsou poskytovány „za účelem vyrovnání výdajů v zájmu rodiny“. Podle přípravných dokumentů jde o pokrytí výdajů v závislosti na skutečných životních nákladech, které se mohou lišit podle místa bydliště. V případě, že by dávka byla poskytována v nezměněné výši i přes různé cenové úrovně, docházelo by buď k přefinancování nebo přerozdělování, které základní svobody nevyžadují (pokud je stát bydliště dítěte zemí s nižší kupní silou), nebo k podfinancování (pokud je stát bydliště dítěte zemí s vyšší kupní silou), která je v rozporu s výkonem svobody volného pohybu.

Rakouské rodinné dávky jsou financovány na jedné straně z fondu pro vyrovnávání rodinných výdajů, který je dotován z příspěvků zaměstnavatelů, které se řídí výší mez vyplácenou těmito zaměstnavateli, ale také z podílů na výběru daně z příjmů právnických a fyzických osob (rodinné přídavky), na straně druhé z obecného výběru daně z příjmů (přídavek na dítě). Stěžovatelka tvrdí, že svými příjmy spolufinancuje rakouské rodinné dávky a proto jí tyto dávky přísluší v nezkrácené výši; v tomto ohledu poukazuje na stanovisko generálního advokáta *G.F. Manciniho* ze dne 21. 1985, 41/84, *Pinna*, ECLI:EU:C:1985:215, bod 6.C.).

Pokud jde o výklad článku 7 nařízení č. 883/2004 je podle názoru předkládajícího soudu nutno konstatovat, že podle běžného jazyka podléhá rakouská indexace rodinných dávek vyplácených na základě nařízení č. 883/2004, dokonce i případě, že by se tyto dávky nedotýkaly fikce článku 67 nařízení č. 883/2004, podle článku 7 nařízení č. 883/2004 zákazu změny (v projednávané věci: snížení) z důvodu skutečného bydliště rodinných příslušníků. V podkladech k zákonu se mimo jiné uvádí, že bez ohledu na skutečné finanční dopady má účinek podpory ve smyslu objektivního řešení záviset na skutečných okolnostech týkajících se pokrytí životních nákladů. Nejde o otázku, zda mohou být rodinné dávky indexovány či nikoliv, nýbrž o otázku, zda se - v projednávaném návrhu nezpochybnovaná - povinnost exportu týkající se rakouských rodinných přídaveků vztahuje na částku nebo hodnotu. V tomto ohledu je zastáváno stanovisko, že je přípustné indexovat peněžitou dávku nefinancovanou z příspěvků zaměstnanců při zachování zákazů diskriminace vyplývajících ze svobody volného pohybu.

Podle názoru příznivců konformity rakouské úpravy s unijním právem není rakouská peněžité dávkou „krácena“, neboť úprava rodinných přídaveků a ostatních rodinných dávek podle kupní síly je vázána na různé životní náklady v příslušné zemi bydliště, a proto je vždy poskytován stejný nákupní koš. Dávka se mění pouze „číselně, nikoli z hlediska hodnoty“. Vzhledem k tomu, že se vazba na

životní náklady řídí pouze důvody rovného nakládání a byla použita v jiných oblastech právního řádu, nelze v ní spatřovat žádnou zásadní neobjektivitu.

Cílem výpočtu parity kupní síly je právě materiální a hodnotová neměnnost a konstantnost rodinných dávek. Na hodnotu peněžité dávky nemají mít vliv okolnosti v tuzemsku ani rozdíly v inflaci a kupní síle v členských státech. Formulaci „jako by“ v článku 67 nařízení č. 883/2004 je tedy nutno chápat v tom smyslu, že výše rodinných dávek pro rodinné příslušníky, kteří bydlí v jiném členském státě, nemusí odpovídat formálně (výší částky), nýbrž materiálně (svou hodnotou). Posuzování na základě hodnoty tedy vede k závěru, že podle rakouského modelu nemůže změna bydliště v rámci Unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarska rakouské rodinné dávky ovlivnit, změnit nebo snížit, nýbrž jejich hodnota zůstává v každém státě bydliště stejná. V modelu, který zajišťuje rodinné přídavky v Unii, EHP nebo Švýcarsku v (hodnotově) stejném rozsahu jako v případě pobytu v tuzemsku, nelze spatřovat jednostranné zatížení. Migrující pracovníci tak neztrácejí práva sociálního zabezpečení členského státu, což by je mohlo odradit od toho, aby využívali svého práva na volný pohyb.

Dokud budou v Evropě přetrvávat velké rozdíly kupní síly, mohl by tento model na jedné straně přispět k větší spravedlnosti a na straně druhé dokonce podpořit mobilitu a tedy volný pohyb pracovníků.

V parlamentní rozpravě bylo poukazováno také na to, že například v rámci Rakouska se u různých životních nákladů v jednotlivých regionech neprovádí indexace a rakouské rodinné přídavky a příspěvek na děti jsou paušální dávky, které nezohledňují okolnosti týkající se bydliště. Také existují rozdíly mezi východním Slovenskem a západem, neboť v Bratislavě a jejím okolí jsou životní náklady výrazně vyšší než například ve vídeňské aglomeraci. Všechny tyto rozdílné regiony, tyto rozdílné životní náklady nejsou zohledněny. Dále bylo upozorňováno na to, že právě prostředky na péči nebo výživu, které jsou zapotřebí pro malé děti, jsou často stejné produkty jako v Rakousku a jejich cena je tam také stejná.

Dále je namítáno, že příjemci dávek při pokrývání životních potřeb dítěte nenakupují pouze výrobky státu bydliště dítěte, nýbrž často nakupují také ve státě zaměstnání.

Z výše uvedeného vyplývá, že na základě článku 267 SFEU je nutno předložit Soudnímu dvoru Evropské unie žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.