

Vec C-574/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

3. november 2020

Vnútroštátny súd:

Bundesfinanzgericht

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

21. október 2020

Navrhovateľka:

XO

Žalovaný orgán:

Finanzamt Waldviertel

Predmet konania vo veci samej

Sociálna politika – Rodinné dávky poskytnuté migrujúcim pracovníkom vo vzťahu k deťom, ktoré majú trvalý pobyt v inom členskom štáte EÚ – Vnútroštátna právna úprava týkajúca sa indexovania týchto dávok v súlade s kúpnu silou v príslušnom štáte bydliska detí

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad práva Únie a platnosť sekundárneho práva, článok 267 ZFEÚ, najmä:

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72)

Prejudiciálne otázky

Prvá otázka, ktorá sa týka platnosti sekundárneho práva:

Sú platné články 4 a 7 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, 2004, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72) v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 465/2012 z 22. mája 2012 (Ú. v. EÚ L 149, 2012, s. 4) (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“ alebo „základné nariadenie“)?

Druhá otázka:

Má sa článok 7 nariadenia č. 883/2004, najmä jeho nadpis „upustenie od pravidiel bydliska“ vykladať v tom zmysle, že bránil účinnému vzniku všeobecných noriem upravujúcich indexovanie rodinných dávok v súlade s kúpnu silou v štáte bydliska v § 8a Familienlastenausgleichsgesetz (zákon z roku 1967 o vyrovnávaní rodinných výdavkov prídavkami, ďalej len „FLAG“), v § 33 ods. 3 bode 2 Einkommensteuergesetz (zákon z roku 1988 o dani z príjmov, ďalej len „EStG“) a vzniku Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU- Anpassungsverordnung (nariadenie Európskej únie o indexovaní rodinných prídavkov a daňového bonusu na deti) v rozsahu, v akom je s tým spojené zníženie rodinných prídavkov vo vzťahu k určitým členským štátom?

Tretia otázka:

Má sa zákaz zníženia peňažných dávok v článku 7 nariadenia č. 883/2004, najmä pasáž „peňažné dávky ... nepodliehajú žiadnemu zníženiu, zmenám a doplneniam, pozastaveniu, odňatiu alebo odobratiu“, vykladať v tom zmysle, že

citované ustanovenie nebránilo účinnému vzniku ustanovení upravujúcich indexovanie rodinných dávok v súlade s kúpnu silou v štáte bydliska v § 8a FLAG a v § 33 ods. 3 bode 2 EStG v rozsahu, v akom sa majú predmetné rodinné dávky prehodnotiť?

Štvrtá a piata otázka, ktoré sa vzťahujú na odborné stanovisko, na ktorom sa zakladá zmena zákona:

Štvrtá otázka:

Majú sa články 7 a 67 nariadenia č. 883/2004 vykladať v tom zmysle a vymedziť takým spôsobom, že článok 7 sa týka procesu tvorby pravidla bydliska ako všeobecno-abstraktnej normy vnútroštátnym parlamentom, zatiaľ čo článok 67 sa v konkrétnom prípade týka procesu tvorby individuálno-konkrétnej normy a je adresovaný priamo inštitúcii príslušnej podľa hlavy II základného nariadenia?

Piata otázka:

Majú sa článok 67, článok 68 ods. 1 a 2 nariadenia č. 883/2004 a článok 60 ods. 1 nariadenia č. 987/2009 vykladať v tom zmysle, že sa, podobne ako im predchádzajúce ustanovenia článkov 73 a 76 nariadenia č. 1408/71 a článku 10 nariadenia č. 574/72, majú uplatniť spoločne, a preto sa majú chápať len v kontexte, ktorých spoločným cieľom za rešpektovania pravidla na zamedzenie súbehu je, aby osoba nestratila nároky, čo zaručujú typizovanie a hierarchizácia dotknutých členských štátov, stanovené v článku 68 ods. 1 a 2, a výslovný príkaz poskytnúť – v danom prípade potrebný – rozdielový doplatok príslušným členským štátom, ktorého právne predpisy sa majú uplatniť neprioritne, takže izolovaný výklad článku 67 nariadenia č. 883/2004 – ako v odbornom posudku – je neprípustný?

Šiesta otázka:

Majú sa pojem „všeobecná platnosť“ nariadenia a znenie „Je záväzná vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľná“ v článku 288 ods. 2 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že zabránili aj účinnému vzniku individuálnych noriem príslušnej inštitúcie zakladajúcich sa na normách upravujúcich indexovanie a rozhodnutie napadnuté v konaní vo veci samej nie je formálne platné (právoplatné)?

Siedma otázka:

Porušujú § 53 ods. 1 FLAG v pôvodnom znení Budgetbegleitgesetz (sprievodný zákon o štátnom rozpočte) z 29. decembra 2000, BGBl 1142/2000, a § 53 ods. 4 FLAG v pôvodnom znení Bundesgesetz mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden [spolkový zákon, ktorým sa mení FLAG, EStG a Entwicklungshelfergesetz (zákon o rozvojových pracovníkoch)] zo 4. decembra 2018, BGBl I 83/2018, zákaz preberania nariadení v zmysle článku 288 ods. 2 ZFEÚ?

Ôsma až dvanásť otázka, ktoré treba preskúmať spoločne

Má sa požiadavka rovnakého postavenia ako majú rezidenti podľa článku 4 nariadenia č. 883/2004 resp. na tejto požiadavke spočívajúci zákaz diskriminácie podľa článku 45 ods. 2 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že požiadavka je splnená len vtedy, ak má migrujúci pracovník rovnaké postavenie ako rezident, ktorý realizuje vnútroštátnu situáciu, a ktorému sa preto vopred oznámi rodinný prídavok podľa § 12 v spojení s § 2 a § 8 FLAG a je mu vopred mesačne vyplácaný alebo je požiadavka rovnakého postavenia ako majú rezidenti splnená aj vtedy, ak má migrujúci pracovník rovnaké postavenie ako rezident, ktorý podobne ako on realizuje medzištátnu situáciu podľa § 4 FLAG, avšak v druhom prípade sa rodinné prídavky vyplácajú podľa § 4 ods. 4 FAG ročne po uplynutí kalendárneho roka za príslušný kalendárny rok?

Deviata otázka

Má sa prerušenie nárokov na rodinné dávky vyplývajúcich z rôznych rozporuplných právnych predpisov, stanovené v článku 68 ods. 2 druhej vete č. 883/2004, do výšky sumy stanovenej podľa prioritne uplatniteľných právnych predpisov vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnemu pravidlu na zamedzenie súbehu, akým je § 4 ods. 1 až 3 FLAG, ktoré umožňuje Rakúsku, ako prioritne príslušnému členskému štátu vo východiskovej situácii podobnej tejto, aby znížilo rodinné prídavky o nároky na „podobné zahraničné dávky“ v inom členskom štáte, pretože už norma práva Únie zabránila súbehu, a preto pravidlo na zamedzenie súbehu v § 4 ods. 1 až 3 FLAG už nemá zmysel?

Desiata otázka

Má sa prerušenie nárokov na rodinné dávky vyplývajúcich z rôznych rozporuplných právnych predpisov, stanovené v článku 68 ods. 2 druhej vete č. 883/2004, do výšky sumy stanovenej podľa prioritne uplatniteľných právnych predpisov vykladať v tom zmysle, že členský štát, ktorého právne predpisy sa uplatňujú subsidiárne a ktorý podľa práva Únie musí prerušiť poskytovanie rodinných dávok stanovených v jeho právnych predpisoch, je povinný zamietnuť žiadosť migrujúceho pracovníka alebo rodinného príslušníka alebo inej osoby oprávnenej podľa vnútroštátnych právnych predpisov a rodinné dávky nesmie poskytnúť do výšky sumy stanovenej prioritne uplatniteľnými právnymi predpismi ani vtedy, ak čisto vnútroštátne hľadisko – v každom prípade na základe alternatívneho právneho základu – pripúšťa schválenie?

Jedenásť otázka

V prípade kladnej odpovede na desiatu otázku vzniká otázka, či členský štát, ktorého právne predpisy sú uplatniteľné subsidiárne a ktorý podľa práva Únie musí prerušiť poskytovanie rodinných dávok stanovených v jeho právnych predpisoch, avšak v prípade nedostatku výšky sumy nemusí poskytnúť rozdielový doplatok vo výške presahujúcej sumu dávok, je povinný zamietnuť žiadosť

s odôvodnením, že prerušenie podľa § 68 ods. 2 druhej vety nariadenia č. 883/2004 bráni zaručeniu nárokov na rodinné prídavky?

Dvanásť otázka

Má sa článok 68 ods. 1 a 2 nariadenia č. 883/2004 vykladať v tom zmysle, že formulár E411 Správnej komisie pre sociálne zabezpečenie migrujúcich pracovníkov v bodoch 6 a 7, ktoré má vyplniť ten členský štát, ktorého právne predpisy sú uplatniteľné subsidiárne, v situácii, o akú ide v konaní vo veci samej, nespĺňa potrebu informácií členského štátu, ktorého právne predpisy sú uplatniteľné prioritne, pretože v zmysle desiatej a jedenástej otázky prioritne príslušný členský štát potrebuje od druhého členského štátu informáciu, že tento členský štát vykonal prerušenie podľa článku 68 ods. 2 druhej vety nariadenia č. 883/2004, čím sa skúmanie vnútroštátneho právneho stavu, zahŕňajúceho aj zárobkové hranice, stáva irelevantným?

Trinásta otázka

Má sa povinnosť prehodnotenia práva rozvinutá Súdny dvorom v jeho ustálenej judikatúre na základe princípu lojality podľa článku 4 ods. 3 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že túto povinnosť môže vykonať aj Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd, Rakúsko) na základe návrhu vnútroštátneho súdu?

Štrnásť otázka

Má sa článok 267 ods. 1 písm. b) ZFEÚ týkajúci sa otázky platnosti sekundárneho práva, ktorá je obligatórna aj pre vnútroštátny súd nerozhodujúci ako súd poslednej inštancie, a povinnosť vnútroštátneho súdu, súvisiacu s otázkou platnosti, zaručiť uplatnenie platného práva Únie prijatím rozhodnutia o nariadení predbežného opatrenia, ktoré na základe zásady prednosti práva Únie neumožňuje opravný prostriedok „Revision“, vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnym normám, akými sú článok 133 ods. 4, 9 Bundes-Verfassungsgesetz (spolkový ústavný zákon), v spojení s § 25a ods. 1 až 3 a § 30a ods. 7 Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (zákon z roku 1985 o Najvyššom správnom súde), ktoré účastníkom základného správneho konania umožňujú v tuzemsku brániť sa voči uzneseniu správneho súdu súdnym preskúmaním zo strany Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) v podobe mimoriadneho opravného prostriedku „Revision“?

Uvedené predpisy práva Únie

Článok 4 ods. 3 ZFEÚ

Články 45, 48, 263, 267, 288 ods. 2 ZFEÚ

Články 4, 7, 67, 68 ods. 1 a 2 nariadenia 883/2004 v znení nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 465/2012 z 22. mája 2012 (Ú. v. EÚ L 149, 2012, s. 4)

Článok 60 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 284, 2009, s. 1; ďalej len „nariadenie č. 987/2009“)

Články 73 a 76 nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, 1971, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35; ďalej len „nariadenie č. 1408/71“)

Článok 10 nariadenia Rady (EHS) č. 574/72 z 21. marca 1972, ktorým sa stanovuje postup pri vykonávaní nariadenia (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 74, 1972, s. 1; Mim. vyd. 05/001, s. 83; ďalej len „nariadenie č. 574/72“)

Uvedené vnútroštátne predpisy

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (zákon z roku 1967 o vyrovňovaní rodinných výdavkov prídavkami, ďalej len „FLAG“): § 2 FLAG zaručuje osobám, ktoré majú bydlisko alebo obvyklý pobyt na území Rakúska, nárok na rodinné prídavky na maloleté deti, vrátane nevlastných detí. Cudzinci majú nárok na rodinné prídavky len vtedy, ak majú legálny pobyt v Rakúsku (§ 3 FLAG).

Podľa § 4 FLAG osoby, ktoré majú nárok na podobné zahraničné dávky, nemajú nárok na rodinné prídavky (odsek 1). Ak sú podobné zahraničné dávky nižšie ako rakúske rodinné prídavky, rakúski štátni príslušníci dostanú kompenzačnú dávku (odsek 2) vo výške rozdielového doplatku (odsek 3), ktorá sa poskytuje každoročne po uplynutí kalendárneho roku – alebo po zániku nároku na podobné zahraničné dávky, ak tento nárok zanikne skôr – (odsek 4).

§ 8 FLAG upravuje výšku rodinných prídavkov podľa počtu a veku detí. § 8a FLAG, ktorý bol prijatý spolkovým zákonom zo 4. decembra 2018 a je účinný od 1. januára 2019 (ďalej len „§ 8a FLAG v novom znení“), okrem iného vo vzťahu k deťom, ktoré majú trvalý pobyt v inom členskom štáte EÚ, určuje prispôbenie rodinných prídavkov kúpnej sile v štáte bydliska na základe porovnávacej cenovej úrovne zverejnenej Štatistickým úradom Európskej únie pre každý jeden členský štát Európskej únie.

Podľa § 12 FLAG Finanzamt (daňový úrad, Rakúsko) pri vzniku alebo zániku nároku na rodinné prídavky vydá oznámenie.

Podľa § 53 ods. 1 FLAG štátni príslušníci iných členských štátov majú rovnaké postavenie ako rakúski štátni príslušníci v rámci FLAG, pričom trvalý pobyt dieťaťa v inom členskom štáte je rovnocenný trvalému pobytu dieťaťa v Rakúsku. § 53 ods. 4 a 5, ktoré boli prijaté spolkovým zákonom zo 4. decembra 2018

a nadobudli účinnosť 1. januára 2019, stanovujú výnimku vo vzťahu k indexovaniu rodinných prídavkov podľa § 8a FLAG.

Einkommensteuergesetz 1988 (zákon z roku 1988 o dani z príjmov, ďalej len „EStG“): § 33 ods. 3 bod 2 EStG, ktorý bol prijatý spolkovým zákonom zo 4. decembra 2018 a nadobudol účinnosť 1. januára 2019 (ďalej len „§ 33 ods. 3 bod 2 EStG v novom znení“), upravuje daňový bonus na deti vyplácaný spoločne s rodinnými prídavkami, ktorý sa indexuje okrem iného vo vzťahu k deťom, ktoré majú trvalý pobyt v inom členskom štáte.

Familienbeihilfe-Kinderabsetzbetrag-EU-Anpassungsverordnung (nariadenie Európskej únie o indexovaní rodinných prídavkov a daňového bonusu na deti)

Bundes-Verfassungsgesetz (spolkový ústavný zákon), najmä článok 133 ods. 4 a 9 týkajúci sa opravných prostriedkov „Revision“ proti nálezom a uzneseniam správnych súdov

Verwaltungsgerichtshofgesetz 1985 (zákon z roku 1985 o Najvyššom správnom súde), najmä § 25a ods. 1 až 3 a § 30a ods. 7, podľa ktorých správny súd musí vo svojom náleze alebo uznesení konštatovať, či je opravný prostriedok „Revision“ alebo – v prípade, že je vylúčený, z akých dôvodov je mimoriadny opravný prostriedok „Revision“ prípustný.

Bundesabgabenordnung (spolkový daňový poriadok, ďalej len „BAO“)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania je podaný v rámci právneho sporu medzi navrhovateľkou a Finanzamt Waldviertel (daňový úrad, Rakúsko; ďalej len „žalovaný orgán“) vo veci poskytnutia rodinných prídavkov a daňového bonusu v zníženej výške, keďže Rakúsko od 1. januára 2019 ustanoveniami § 8a FLAG a § 33 ods. 3 EStG v novom znení tieto rodinné dávky indexovalo v súlade s kúpnu silou v štáte bydliska okrem iného vo vzťahu k deťom, ktoré majú trvalý pobyt v inom členskom štáte Európskej únie.
2. Navrhovateľka, jej manžel, nevlastný syn a obe ich spoločné dcéry sú českými štátnymi príslušníkmi a bývajú v Česku. Navrhovateľka od júla 2017 do februára 2020 pracovala v Rakúsku u rôznych rakúskych zamestnávateľov. Navrhovateľka a jej manžel v Česku z dôvodu výšky ich rodinného príjmu nemajú nárok na tamojšie príslušné rodinné dávky.
3. Sporným obdobím je január 2019 až marec 2020. Do 31. decembra 2018 boli navrhovateľke vyplácané rakúske rodinné prídavky v plnej výške, o čom jej boli zaslané aj oznámenia z 20. apríla 2018 a z 20. augusta 2019. Dňa 1. januára 2019 bolo zavedené indexovanie rodinných prídavkov v súlade s kúpnu silou v štáte bydliska, o čom nebolo zaslané osobitné oznámenie. Navrhovateľka si všimla

zníženie len podľa vyplatených súm. Od apríla 2020 sa už rodinné prídavky nevyplácajú z dôvodu zániku pracovného pomeru v Rakúsku.

- 4 Dňa 14. februára 2019 podala navrhovateľka žiadosť o priznanie rodinných prídavkov od 1. januára 2019 v neindexovanej výške a o vyplatenie rozdielového doplatku. Žalovaný orgán rozhodnutím žiadosť zamietol ako nedôvodnú s odkazom na nový právny stav. Sťažnosť navrhovateľky proti tomuto rozhodnutiu žalovaný orgán opäť zamietol ako nedôvodnú rozhodnutím, proti ktorému navrhovateľka podala návrh na začatie konania pred vnútroštátnym súdom a podnietila podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“). Oznámením zo 17. apríla 2020 bola sťažnosť predložená Bundesfinanzgericht (Spolkový finančný súd, Rakúsko; ďalej len „BFG“).

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 5 Navrhovateľka zastáva názor, že krátenie rodinných prídavkov je v rozpore s právom Únie, a v tejto súvislosti odkazuje na články 45 a 48 ZFEÚ, nariadenie č. 883/2004, nariadenie č. 492/2011, ako aj na rozsudok Súdneho dvora z 15. januára 1986 vo veci Pinna I, 41/84. Tvrdí, že indexovaním bola diskriminovaná v porovnaní s rezidentmi, pretože jej deti bývajú v inom členskom štáte, hoci podľa platného práva Únie majú migrujúci pracovníci rovnaký nárok na rodinné dávky ako miestni pracovníci. Žalovaný orgán na podporu indexovania rodinných prídavkov odkazuje na vládny návrh zákona a na odborné stanovisko, na ktorých sa zakladala zmena zákona týkajúca sa zavedenia indexovania.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 6 Konanie vo veci samej závisí od otázky platnosti nariadení, ako aj výkladu práva Únie v oblastiach, v ktorých neexistuje judikatúra Súdneho dvora.

O vnútroštátnom právnom stave

- 7 Výkon činnosti zamestnanca spravidla nie je podmienkou poskytnutia rodinných prídavkov, Rakúsko je preto štátom zamestnania len na základe práva Únie. Rodinné prídavky a daňový bonus na deti sú rodinnými dávkami podľa článku 3 ods. 1 písm. j) nariadenia č. 883/2004, ktoré sa majú poskytovať ako peňažné dávky a podľa článku 7 nariadenia č. 882/2004 sú „exportovateľné“.

O prvej prejudiciálnej otázke

- 8 Články 4 a 7 nariadenia č. 883/2004 vykonávajú článok 45 ZFEÚ zakotvujú rovnaké postavenie osôb podliehajúcich nariadeniu a rezidentov, ako aj upustenie od pravidiel bydliska. Vo veci Pinna I (rozsudok z 15. januára 1984, 41/84) Súdny dvor v súvislosti s rodinnými dávkami už správne konštatoval, že pravidlo

bydliska v článku 73 ods. 2 nariadenia č. 1408/71 je v rozpore s primárnym právom Únie a je neplatné. Nadväznosť na kúpnu silu v štáte bydliska podľa § 8a FLAG v novom znení a § 33 ods. 3 bodu 2 EStG v novom znení napĺňa znaky takéhoto pravidla bydliska, a preto je v rozpore s nariadením č. 883/2004, a z toho dôvodu treba otázku týkajúcu sa platnosti tohto nariadenia predložiť Súdnemu dvoru vzhľadom na jeho monopolné postavenie čo sa týka rozhodovania o neplatnosti sekundárnych aktov Únie (rozsudok z 22. októbra 1987, 314/85, vec Foto-Frost, bod 15 a nasl.).

O druhej prejudiciálnej otázke

- 9 Vnútroštátny súd sa pýta, či v kontexte veci Simmenthal II týkajúcej sa zabránenia zavedeniu nových vnútroštátnych legislatívnych aktov, ktoré sú nezlučiteľné s normami Únie (rozsudok z 9. marca 1978, 106/77, body 17 – 18), už výraz „upustenie od pravidiel bydliska“ v nadpise článku 7 nariadenia č. 883/2004 sa má vykladať v tom zmysle, že zabránil účinnému zavedeniu § 8a FLAG v novom znení a § 33 ods. 3 bodu 2 EStG v novom znení. Výraz „upustenie“ by tým bol chápaný širšie ako doteraz, a to tak, že vnútroštátne normy indexovania by *ex tunc* nevznikli účinne. To potvrdzuje predpoklad, že indexovanie rodinných prídavkov nie je pre vnútroštátny súd záväzné.

O tretej prejudiciálnej otázke

- 10 Je otázne, či indexovanie prehodnocujúce rodinné prídavky, ktoré pripomína nadmerné prebratie smernice, spadá do práva Únie a právomoci Súdneho dvora. Ak nie, potom rakúsky zákonodarca má povinnosť prehodnotenia práva iba vo vzťahu k zníženým rodinným prídavkom, pokiaľ ich Súdny dvor vyhlási za nezlučiteľné so sekundárnym právom. Vzniká tým riziko, že hoci nedôjde k zníženiu rodinných prídavkov *ex tunc*, prehodnotenie rodinných prídavkov zostáva zachované. V prípade tohto prehodnotenia sa spätné upustenie javí ako problematické, pretože adresáti normy môžu požívať ochranu legitímnej dôvery v súvislosti s doplnkovým oprávnením.
- 11 Prehodnocujúce indexovanie môže byť okrem toho v rozpore s článkom 68 ods. 3 nariadenia č. 883/2004, ktorého cieľom je zaručiť najvyššie rodinné dávky a ktorý sa zakladá na dôslednej judikatúre Súdneho dvora (napríklad rozsudok z 12. júna 1980 vo veci Laterza; rozsudok zo 4. septembra 2019 vo veci Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Baden-Württemberg West, C-473/18, bod 34; rozsudok z 12. júla 1984 vo veci Patteri, 242/83, body 8 až 10).
- 12 Sporná je aj právna povaha indexovania rodinných dávok zavedeného spolkovým zákonom. Ustanovenia § 8a FLAG a § 33 ods. 3 bod 2 EStG v novom znení sa považujú za vnútroštátne právo iba z formálneho hľadiska. Osoby dotknuté indexovaním sú výlučne štátni príslušníci iných členských štátov, na ktoré sa FLAG vzťahuje len preto, lebo to stanovuje právo Únie. Indexovaním síce môžu byť dotknutí aj rezidenti bývajúci v inom členskom štáte, ale rezidenti ľahšie spĺňajú podmienku bydliska v tuzemsku, takže ide o nepriamu diskrimináciu

(rozsudok Súdneho dvora vo veci Pinna, bod 23). Z hmotnoprávneho hľadiska teda ide o právo Únie, ktoré sa zákon členského štátu pokúša zmeniť.

O štvrtej a piatej prejudiciálnej otázke

- 13 V súvislosti s porušením práva Únie v dôsledku podmienenia rodinných prídavkov cenovými pomermi vzniká otázka vymedzenia článkov 7 a 67 nariadenia č. 883/2004. Odborné stanovisko a vládny návrh zákona v súvislosti s indexovaním vychádzajú z fikcie podľa článku 67 nariadenia č. 883/2004 („ako keby [štátni príslušníci] mali bydliská v príslušnom štáte“) v rozsahu, v akom sa tým myslia hodnotové pomery v príslušnom členskom štáte, a preto rozlišujú medzi „sumou“ a „hodnotou“.
- 14 Takéto izolované chápanie článku 67 nariadenia č. 883/2004 je však problematické. Cieľom článku 67, doplneného článkom 60 nariadenia č. 987/2009 (pozri rozsudok z 22. októbra 2015 vo veci Trapkowski, C-378/14) je jednak zabrániť nepriamej diskriminácii, najmä v dôsledku nadväznosti na požiadavky miesta sídla, a jednak sa má – podobne ako predchádzajúce ustanovenia v článkoch 73 a 76 ods. 1 nariadenia č. 1408/71 – vykladať v súlade s pravidlami prednosti a pravidlom na zamedzenie súbehu podľa článku 68 ods. 1 a 2 nariadenia č. 883/2004 (rozsudok zo 7. februára 2019 vo veci Eugen Bogatu, C-322/17, bod 24). Pravidlá prednosti zaručujú navrhovateľovi čo najvyššiu sumu rodinných dávok bez porušenia pravidla na zamedzenie súbehu (rozsudok z 5. júna 2005 vo veci Dodl a Oberhollenzer, C-543/03, bod 49). Článok 68 ods. 2 nariadenia č. 883/2004 ukladá prioritne príslušnému členskému štátu povinnosť poskytnúť dávku v plnej výške a subsidiárne príslušnému členskému štátu povinnosť poskytnúť prípadný rozdielový doplatok (v súvislosti s predchádzajúcim nariadením pozri rozsudok z 12. júna 1980 vo veci Laterza, 733/79 a tam citovanú judikatúru, týkajúci sa nadobudnutých práv), resp. povinnosť zrušiť poskytovanie rodinných dávok.
- 15 Články 7 a 67 nariadenia č. 883/2004 sledujú rovnaký cieľ: zabránenie nepriamej diskriminácii, vzťahujú sa však na rôzne procesy tvorby práva. Článok 7 smeruje na legislatívu, aby sa do zákonov nedostali žiadne pravidlá bydliska, zatiaľ čo článok 67 smeruje na príslušnú inštitúciu ako súčasť exekutívy, aby v konkrétnom prípade uplatnenia práva nevyžadovala splnenie diskriminačných podmienok. Články 7 a 67 nariadenia č. 883/2004 teda garantujú prednosť uplatnenia práva Únie rôznymi technikami. Pravidlo bydliska (podobné ako indexovanie), od ktorého už upustil článok 7 nariadenia č. 883/2004, preto nemôže byť predmetom článku 67.
- 16 Keďže Súdny dvor vo veci Pinna I (bod 23) na základe zásady rovnakého zaobchádzania už vyhlásil za neplatné jedno pravidlo bydliska zakotvené v sekundárnom práve, o to viac je pravidlo bydliska vo vnútroštátnom predpise v rozpore s právom Únie. Vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej „[je zakázaná] akákoľvek skrytá forma diskriminácie“, rozlišovanie medzi sumou a hodnotou v odbornom stanovisku a vo vládnom návrhu zákona sa javí ako

neprípustné. Indexovanie preto pravdepodobne porušuje primárne právo, v každom prípade však články 4 a 7 nariadenia č. 883/2004.

- 17 Odôvodnenie uvedené vo vládnom návrhu zákona nie je vhodné: po prvé úspora vyplývajúca z indexovania sa týka takých hospodárskych úvah, ktoré nie sú uznané ako nepísané odôvodnenie (napr. rozsudok z 29. apríla 1999 vo veci Erich Ciola/Land Vorarlberg, C-224/97), pričom zabránenie skresleniu nie je legitímnym cieľom, keďže sociálne systémy v Únii by nebolo možné koordinovať, ak by každý členský štát indexoval rodinné dávky. Po druhé je pravda, že vládny návrh zákona odkazuje na závery Európskej rady z 18. – 19. februára 2016, Ú. v. EÚ C 2016/69 I, ktoré „na vysokej úrovni“ odôvodňujú možnosť indexovania v rámci nariadenia č. 883/2004, ako aj na vyhlásenie Komisie, ktoré uvádza rôzne odôvodnenia. Takéto odôvodnenia však treba spresniť a podložiť faktmi [napr. rozsudok zo 7. júla 2005 vo veci Komisia/Rakúsko, C-147/03 (prístup k vysokoškolskému vzdelávaniu), bod 48]. Okrem toho, obmedzenia exportovateľnosti peňažných dávok – v súčasnosti uvedené v článku 63 (dávky v nezamestnanosti) a článku 70 ods. 3 nariadenia č. 883/2004 (osobitné nepríspevkové peňažné dávky, pozri rozsudok z 19. septembra 2013 vo veci Brey/PVA, C-140/12, bod 50) – možno na „vysokej úrovni“ zaviesť len v rámci riadneho legislatívneho procesu.
- 18 Primeranosť indexovania a koherentné správanie Rakúska je napokon otázne, keďže zamestnanci územných samospráv dostávajú v prípade vyslania do iného štátu Európskej únie rodinné prídavky v plnej výške, avšak v prípade Česka boli rodinné dávky znížené o 38,1 % podľa nariadenia Európskej únie o indexovaní, zatiaľ čo v rovnakom období bol kompenzačný príspevok kúpnej sily vo vzťahu k diplomatickému personálu vyslanému do Prahy určený na 7 až 10 % v porovnaní s (v dôsledku toho nižšou) tuzemskou cenovou hladinou.

O šiestej prejudiciálnej otázke

- 19 Tvrdenia vo veci Simmenthal II derogujú zásadu prípustnosti chýb „Fehlerkalkül“ platnú v Rakúsku, podľa ktorej protiprávne normy zostanú súčasťou právneho poriadku až do ich zrušenia príslušným orgánom právnej ochrany. V prípade spolkových zákonov by týmto orgánom bol Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd, Rakúsko), v prípade napadnutého rozhodnutia v konaní vo veci samej BFG. Ak sa ani individuálne právne normy odvodené od všeobecnej normy, ktorá nevznikla platne, nepovažujú podľa práva Únie za platné, má to vplyv na tvorbu výroku rozsudku, ktorý má vydať vnútroštátny súd.

O siedmej prejudiciálnej otázke

- 20 Otázka zákazu preberania už bola vo veci Finanzamt für den 8., 16. und 17. Bezirk in Wien (C-372/20) predložená s obmedzením sa na § 53 ods. 1 a 5 FLAG, v tomto návrhu je však zopakovaná a vzťahuje sa aj na § 53 ods. 4 FLAG.

- 21 Ustanovenie § 53 ods. 1 FLAG zakrýva pohľad právneho subjektu na priamo účinné právo Únie a na monopolné postavenie Súdneho dvora čo sa týka výkladu, keďže zásada rovnakého zaobchádzania ako s rezidentmi vyplýva už z práva Únie. § 53 ods. 1 FLAG ďalej čiastočne zopakuje článok 67 nariadenia č. 883/2004, ale bez toho, aby zahŕňal aj rodinných príslušníkov uvedených v nariadení, a pokrýva článok 68 nariadenia č. 883/2004, ako aj článok 60 nariadenia č. 987/2009. Okrem toho, § 53 ods. 4 FLAG v novom znení spolu s indexovaním obmedzuje rovnaké postavenie podľa § 53 ods. 1, toto ustanovenie však z dôvodu priameho účinku nariadenia nemá samostatnú normatívnu silu. Ak teda § 53 ods. 1 FLAG neobstojí pri kontrole Súdneho dvora, odsek 4 podľa vnútroštátneho súdu automaticky odpadá.

O ôsmej prejudiciálnej otázke

- 22 Žalovaný orgán určil nároky navrhovateľky „oznámeniami o poberaní kompenzačnej dávky“ podľa § 4 FLAG. Rezidentom sa v prípade situácie s cudzím prvkom poskytujú rodinné prídavky tiež podľa tohto ustanovenia, ale vo vnútroštátnych situáciách sa rezidentom vopred zašle oznámenie podľa § 12 FLAG a rodinné prídavky sa im vyplácajú mesačne. Daňové úrady argumentujú, že voči niektorým migrujúcim pracovníkom nemožno alebo len ťažko možno uplatniť vrátenie a § 4 FLAG im umožňuje časové obmedzenia. Podľa vnútroštátneho súdu však v prípade zásady rovnakého zaobchádzania ako s rezidentmi treba ako porovnávacie kritérium uplatniť rezidenta, ktorý realizuje vnútroštátnu situáciu. Keďže § 53 ods. 1 FLAG z dôvodu priameho účinku sekundárneho práva nie je uplatniteľný, nárok navrhovateľky na základe nariadenia č. 883/2004 existuje iba podľa § 3 ods. 1 FLAG, ktorý zaručuje, že navrhovateľka sa zdržiava v Rakúsku legálne v zmysle smernice o práve občanov Únie. Treba s ňou preto zaobchádzať ako s rezidentkou a oznámenie sa má vydať iba podľa § 12 FLAG.

O deviatej prejudiciálnej otázke

- 23 Článok 68 ods. 2 nariadenia č. 883/2004 ukladá členskému štátu, ktorého právne predpisy sa uplatňujú prioritne, povinnosť poskytovať rodinné dávky a členskému štátu, ktorého právne predpisy platia subsidiárne (väčšinou štátu bydliska), povinnosť prerušiť poskytovanie dávok do výšky prednostnej sumy resp. poskytnúť rozdielový doplatok v záujme vyhnúť sa súbehu nárokov, ale zaručiť najvyššiu sumu rodinných dávok. Cieľom § 4 ods. 1 až 3 FLAG je znížiť sumu zahraničných rodinných prídavkov, ktoré sú prerušené na základe práva Únie a nemožno ich viac poskytovať. Vnútroštátny súd sa preto pýta, či článok 68 ods. 2 nariadenia č. 883/2004 vytesňuje tieto ustanovenia v dôsledku zásady prednosti. Sumu peňažnej dávky, ktorá je už prerušená právom Únie, a preto ju nemožno viac poskytovať, už nemožno znížiť vnútroštátnymi predpismi.

O desiatej prejudiciálnej otázke

- 24 Cieľom otázky je, aby sa členský štát, ktorý je podľa práva Únie prioritne príslušný, presvedčil, že subsidiárne príslušný štát neposkytne dávku prerušenú podľa článku 68 ods. 2 nariadenia č. 883/2004 ani vtedy, ak by podľa vnútroštátnych predpisov v inej veci došlo k poskytovaniu vo vzťahu k tým istým rodinným príslušníkom a obdobiam. Podľa BFG prerušenie musí platiť voči všetkým osobám, na ktoré sa vzťahuje článok 60 nariadenia č. 987/2009.

O jedenástej prejudiciálnej otázke

- 25 V prejednávanej veci boli v Česku podané návrhy prostredníctvom formulárov E411 Správnej komisie pre sociálne zabezpečenie migrujúcich pracovníkov. Česká inštitúcia označila políčko „nemá nárok na rodinné dávky z dôvodu, že“ a „vyššie príjmy“, a preto treba predpokladať, že žiadosť bola zamietnutá z dôvodu prekročenia zárobkovej hranice. Z dôvodu pravidla na zamedzenie súbehu podľa článku 68 ods. 2 druhej vety nariadenia č. 883/2004 sa však zamietnutie žiadosti malo zakladať na práve Únie a na povinnosti prerušiť poskytovanie rodinných dávok, ktorá z neho Česku vyplýva. Česká inštitúcia mala rakúsku inštitúciu informovať o prerušení alebo – ak nebola podaná žiadosť – o budúcej zmene.

O dvanástej prejudiciálnej otázke

- 26 Podľa BFG formulár E411 nespĺňa podmienky nariadenia č. 833/2004 v znení nariadenia č. 465/2012, keďže nestanovuje, že členský štát, ktorého právne predpisy platia subsidiárne, môže resp. musí oznámiť druhému členskému štátu, že rešpektoval alebo – v prípade neskoršieho podania žiadosti – bude rešpektovať prerušenie stanovené právom Únie. Z dôvodu zásady prednosti práva Únie splnenie alebo nesplnenie relevantných kritérií členského štátu (zárobkové hranice, výška rodinných dávok) nie je podstatné.

O trinástej prejudiciálnej otázke

- 27 Táto otázka sa týka judikatúry Súdneho dvora, ktorý povinnosť prehodnotenia práva uložil výlučne vnútroštátnym parlamentom. Z hľadiska práva Únie nie je nevyhnutne relevantné, ktorá inštitúcia členského štátu vykonáva prehodnotenie práva. Vnútroštátny súd však uprednostňuje Verfassungsgerichtshof (Ústavný súd) ako najvyššiu inštanciu.

O štrnástej prejudiciálnej otázke

- 28 Podľa BAO možno odkladný účinok zaručiť výlučne na návrh a len v prípade určitých rozhodnutí o vyrubení dane. Podľa určitých názorov však z článku 4 ods. 3 ZEÚ a z judikatúry Súdneho dvora (napr. rozsudok z 19. júna 1990 vo veci

Factortame, C-213/89) vyplýva širšia povinnosť nariadiť predbežné opatrenie, ak sú pochybnosti o súlade vnútroštátnych správnych aktov s právom Únie.

- 29 V prejednávanej veci má BFG pochybnosti o účinnom vzniku všeobecných noriem týkajúcich sa indexovania, a preto až do rozhodnutia Súdneho dvora vychádza z platnosti článkov 4 a 7 nariadenia č. 883/2004. Na základe zásady prednosti práva Únie a otázky platnosti práva Únie BFG v rozhodnutí o nariadení predbežného opatrenia vylúčil mimoriadny opravný prostriedok „Revision“ voči vnútroštátnemu právu. Keďže návrh na začatie prejudiciálneho konania je medzikrokom vo vnútroštátnom odvolacom konaní, bolo by v rozpore s touto koncepciou práva Únie, ak by pred vydaním rozsudku Súdneho dvora konali vnútroštátne verejnoprávne súdy najvyššieho stupňa v rámci mimoriadneho opravného prostriedku „Revision“. Rozhodnutie o nariadení predbežného opatrenia má preto akcesorický charakter vo vzťahu k návrhu na začatie prejudiciálneho konania a rovnako podlieha výlučne preskúmaniu Súdny dvorom.