

Věc C-199/21

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

30. března 2021

Předkládající soud:

Bundesfinanzgericht (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

19. března 2021

Stěžovatel:

DN

Dotčený orgán:

Finanzamt Österreich

Předmět původního řízení

Volný pohyb pracovníků – Rodinné dávky – Nároky přiznané z důvodu pobírání důchodu – Stát důchodu – Zpětné vymáhání – Příslušný členský stát – Úhrada rozdílu

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky**První otázka**, která se předkládá společně s druhou otázkou:

Musí být slovní spojení „člensk[ý] stá[t] příslušn[ý] pro poskytování [...] důchodu“ uvedené ve druhé větě článku 67 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72) ve znění nařízení

Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012 (Úř. věst. 2012, L 149, s. 4) (dále jen „nařízení 883/2004“) vykládáno v tom smyslu, že je jím míněn členský stát, který byl předtím jakožto stát zaměstnání příslušný pro poskytování rodinných dávek a který je nyní povinen poskytovat starobní důchod, na který vznikl nárok na základě předchozího využití práva volného pohybu pracovníků na jeho území?

Druhá otázka:

Musí být slovní spojení „nárok[y] přiznan[é] z důvodu pobírání důchodů“ uvedené v čl. 68 odst. 1 písm. b) bodě ii) nařízení 883/2004 vykládáno v tom smyslu, že nárok na rodinné dávky je nutno považovat za přiznaný z důvodu pobírání důchodu v případě, že zaprvé právní předpisy Unie NEBO členského státu jako podmínku pro přiznání nároku na rodinnou dávku stanoví pobírání důchodu a zadruhé je mimoto ve skutkové rovině skutečně splněna podmínka pobírání důchodu, takže čl. 68 odst. 1 písm. b) bod ii) nařízení 883/2004 se nevztahuje na „prosté pobírání důchodu“ a dotčený členský stát nelze z hlediska unijního práva považovat za „stát důchodu“?

Třetí otázka, která se předkládá alternativně k první a druhé otázce pro případ, že pro účely výkladu pojmu „stát důchodu“ postačuje prosté pobírání důchodu:

Musí být, v případě pobírání starobního důchodu, na který vznikl nárok za působnosti nařízení o migrujících pracovnících, jakož i na základě dřívějšího výkonu zaměstnání v členském státě v době, kdy buď pouze stát bydliště, nebo oba státy ještě nebyly členskými státy Unie nebo Evropského hospodářského prostoru, slovní spojení „v nezbytných případech se poskytuje vyrovnávací doplatek ve výši, která tuto částku přesahuje“ uvedené v čl. 68 odst. 2 druhé části druhé věty nařízení 883/2004 ve světle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 12. června 1980, věc 733/79, Laterza, vykládáno tak, že rodinná dávka je unijním právem zaručena v maximální možné výši i v případě pobírání důchodu?

Čtvrtá otázka:

Musí být čl. 60 odst. 1 třetí věta nařízení 987/2009 vykládána v tom smyslu, že brání § 2 odst. 5 [Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (zákon z roku 1967 o vyrovnání rodinných výdajů)], podle něhož má v případě rozvodu nárok na rodinné přídavky a daňové úlevy na dítě po dobu, po kterou je zletilé a studující dítě členem jeho domácnosti, rodič, jenž vede domácnost, který však ani ve státě bydliště, ani ve státě důchodu nepodal příslušnou žádost, takže druhý rodič, který bydlí jako důchodce v Rakousku a ve skutečnosti nese výlučnou finanční zátěž spojenou s výživou dítěte, může nárok na rodinné přídavky a daňové úlevy na dítě uplatněný u instituce členského státu, jehož právní předpisy se použijí přednostně, založit přímo na čl. 60 odst. 1 třetí větě nařízení 987/2009?

Pátá otázka, která se předkládá společně se čtvrtou otázkou:

Musí být čl. 60 odst. 1 třetí věta nařízení 987/2009 dále vykládán v tom smyslu, že aby pracovník migrující v rámci Unie získal postavení účastníka v řízení vedeném členským státem o přiznání rodinných dávek, je rovněž nezbytné, aby náklady na výživu nesl zejména on [aby dotyčná osoba byla závislá hlavně na něm] ve smyslu čl. 1 písm. i) bodu 3 nařízení 883/2004?

Šestá otázka:

Musí být ustanovení o dialogu uvedená v článku 60 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 (Úř. věst. 2009, L 284, s. 1) (dále jen „nařízení 987/2009“) vykládána v tom smyslu, že instituce zúčastněných členských států musí takový dialog vést nejen v případě přiznání rodinných dávek, ale i v případě zpětného vymáhání rodinných dávek?

Uváděné předpisy unijního práva

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

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

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Familienlastenausgleichsgesetz 1967 (zákon z roku 1967 o vyrovnání rodinných výdajů, dále jen „FLAG 1967“), § 2, § 2a, § 10 a § 26

Podle § 2 odst. 2 FLAG [1967] má nárok na rodinné přídavky na dítě uvedené v odstavci 1 osoba, jejíž domácnosti je dítě členem. Osoba, jejíž domácnosti není dítě členem, která však převážně nese náklady na jeho výživu, má nárok na rodinné přídavky, pokud na ně nemá nárok jiná osoba podle první věty.

Paragraf 2 odst. 5 písm. a) FLAG 1967 zní:

Dítě je členem domácnosti určité osoby, pokud s touto osobou společně hospodaří a sdílí s ní obydlí. Má se za to, že postavení člena domácnosti nezaniká,

- pokud dítě pobývá mimo společné obydlí pouze po přechodnou dobu.

Dítě se považuje za člena domácnosti obou rodičů, pokud rodiče vedou společnou domácnost, jejímž je dítě členem.

Paragraf 2a FLAG 1967 zní:

(1) Pokud je dítě členem společné domácnosti rodičů, má nárok rodiče, který převážně vede domácnost, přednost před nárokem druhého rodiče. Není-li prokázán opak, má se za to, že domácnost převážně vede matka.

(2) V případech uvedených v odstavci 1 se rodič, který má přednostní nárok, může [tohoto nároku] vzdát ve prospěch druhého rodiče. Nároku se lze vzdát i se zpětnou účinností, avšak pouze za období, za která ještě nebyly pobírány rodinné přídatky. Vzdání se nároku lze odvolat.

Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 Finanzamt Österreich (Finanční úřad pro Rakousko) od stěžovatele požaduje vrácení rodinných přídatků na jeho zletilé dítě za období od ledna do srpna 2013.
- 2 Stěžovatel je rodilý Polák, který od roku 1989 vykonával zaměstnání v Rakousku. Zpočátku vždy tři týdny pracoval v Rakousku a poté strávil jeden týden u své rodiny v Polsku. Od roku 1992 již v Polsku pobýval pouze příležitostně. Od roku 2001 má rakouskou státní příslušnost a výlučné bydliště v Rakousku. Jeho manželka a jeho dcera pobývají v Polsku a mají polskou státní příslušnost. Od července 2011 je stěžovatel se svou polskou manželkou rozvedený. Před zahájením své činnosti v Rakousku stěžovatel až do konce roku 1988 pracoval v Polsku.
- 3 Rakouské rodinné přídatky vždy byly poskytovány stěžovateli, který je předával své dceři. Prohlášení matky o vzdání se nároku nebylo vyžadováno. Dotčený orgán měl při přiznání [rodinných přídatků] za to, že Rakousko je přednostně příslušné na základě toho, že stěžovatel v Rakousku vykonával zaměstnání.
- 4 Od listopadu 2011 stěžovatel v Rakousku a Polsku pobírá starobní důchod. Dotčený orgán na této skutečnosti zakládá požadavek na vrácení rakouských rodinných přídatků a daňových úlev na dítě. Pobírání důchodu v Polsku podle něj z hlediska unijních právních předpisů zakládá nedostatek příslušnosti Rakouska a po právu není ani povinnost hradit rozdíl podle čl. 68 odst. 2 nařízení č. 883/2004.
- 5 V roce 2013 se dcera v Polsku věnovala studiu. V roce 2013 byl překročen polský referenční příjem, který je rozhodný pro přiznání dávek, ve výši 539 PLN na osobu, takže v Polsku nevznikl nárok na tamní rodinné dávky. Polské rodinné dávky nebyly pobírány ani stěžovatelem, ani matkou dítěte.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 6 Předkládající soud k první a druhé otázce uvádí, že podle originárního práva je Rakousko v oblasti právních předpisů o rodinných přídatcích typickým státem bydliště. Výkon zaměstnání nebo pobírání důchodu nejsou podmínkou pro přiznání rodinných přídatků. Státem zaměstnání nebo státem důchodu se tedy Rakousko může stát pouze ve spojení s unijním právem. Článek 67 druhá věta

nařízení 883/2004 za účelem určení jednoho členského státu, který je příslušný, obsahuje samostatné a taxativní ustanovení týkající se důchodů. Vzhledem k tomu, že stěžovatel od 1. května 2004 v rámci výkonu práva na volný pohyb pracovníků vykonával závislou činnost, na základě které od listopadu 2011 v Rakousku pobírá důchod, což je články 67 a 68 nařízení 883/2004 stanoveno jako podmínka pro přiznání nároku na rodinné dávky, je Rakousko podle názoru předkládajícího soudu státem důchodu na základě unijního práva, a tedy i příslušným členským státem.

- 7 Podle článku 67 nařízení 883/2004 může být příslušný pouze jeden členský stát. Vzhledem k tomu, že stěžovatel pobírá důchod v Rakousku i v Polsku, je k určení jednoho příslušného členského státu zapotřebí dalšího kritéria. Článek 68 odst. 1 písm. b) bod ii) nařízení 883/2004 se vztahuje na „nároky přiznané z důvodu pobírání důchodů“. Rakousko je tak na rozdíl od názoru, který zastává dotčený orgán, v každém případě příslušným členským státem – otázkou pouze je, zda je tato příslušnost přednostní, nebo druhotná.
- 8 Předkládající soud má za to, že změna pořadí přednosti dvou členských států byla upravena již v článku 76 nařízení (EHS) č. 1408/71. Toto ustanovení bylo následně několikrát pozměněno. Zpočátku se [v německém znění] hovořilo o *Aussetzung* (prerušeni) nároku, v posledně platném [německém] znění se však hovoří o *Ruhen* (pozastavení) nároku (*poznámka překladatele: v českém znění se vždy hovoří o pozastavení*).
- 9 Podle unijního práva jsou všechny členské státy v situacích, které spadají do oblasti působnosti nařízení 883/2004, státy zaměstnání. Některé členské státy jimi však jsou již podle vnitrostátního práva, jelikož pro přiznání nároku na rodinné dávky vedle pobytu na území daného státu vyžadují i skutečný výkon výdělečné činnosti. Tyto členské státy jsou v novější odborné literatuře za účelem vymezení vůči „státu zaměstnání na základě unijního práva“ ve smyslu článku 67 nařízení 883/2004 označovány jako „stát zaměstnání na základě originárního práva“.
- 10 Všem výše uvedeným zněním článku 76 nařízení 1408/71 je společné, že v případech, kdy byl stát bydliště podle svých vnitrostátních právních předpisů sám státem zaměstnání, stanovila, že tento stát „má přednost“ před státem zaměstnání příslušným podle článku 73 nařízení (EHS) č. 1408/71: Stát bydliště byl na základě výslovného ustanovení unijního práva určen za stát, který je přednostně příslušný, v druhotně příslušném státě zaměstnání byl nárok na rodinné dávky stanovené podle jeho práva pozastaven, resp. pozastaven až do výše dosahující limitní částky. Soudní dvůr na základě dotváření práva upřesnil, že pozastavení podle článku 76 nařízení (EHS) č. 1408/71 nebylo možno chápat absolutně, a již za působnosti tohoto nařízení oba členské státy vzájemně provázal tak, že druhotně příslušný členský stát byl v nezbytných případech povinen k úhradě rozdílu.
- 11 V této souvislosti je třeba poukázat na rozsudek Soudního dvora ve věci Sanina, C-363/08. Paní Sanina se po rozvodu se svou dcerou přestěhovala z Rakouska do

Řecka. Otec dítěte v Rakousku nadále vykonával výtěžnou činnost. Rakousko tak bylo „státem zaměstnání na základě unijního práva“. Paní Sanina v Řecku nepracovala, a proto Řecko bylo pouhým státem bydliště. Rakousko tedy bylo přednostně povinno k poskytování rodinných dávek. Pokud by paní Sanina v Řecku zahájila výkon výtěžné činnosti, který podle řeckých právních předpisů zakládá nárok na řecké rodinné dávky, přešla by přednostní příslušnost na Řecko (jakožto „stát zaměstnání na základě originárního práva“), a nárok na rakouské rodinné dávky by byl pozastaven až do výše částky stanovené řeckými předpisy.

- 12 Vzhledem k tomu, že v případě výkonu výtěžné činnosti musí oba členské státy rodinné dávky zaručit v maximální výši, má předkládající soud za to, že tomu tak musí být i v případě pobírání důchodu. Nařízení č. 883/2004 v jakékoli situaci koordinuje zúčastněné členské státy za pomoci typizace a hierarchizace, čímž je stanoveno pořadí přednosti a zaručena společná povinnost poskytovat rodinné dávky v maximální výši. Pro situace, v nichž jsou dotčeny důchody, vyplývá společná povinnost zúčastněných členských států z judikatury Soudního dvora, zejména z rozsudku ve věci Laterza (C-733/79).
- 13 Podle vzájemného informačního systému sociální ochrany Evropské unie (MISSOC) je pobírání rodinných dávek v Polsku vázáno pouze na pobyt na jeho území. Výkon výtěžné činnosti není podmínkou. Polsko by tedy bylo na základě jeho právních předpisů nutno zařadit mezi státy bydliště. Naproti tomu Rakousko je státem důchodu. Podle názoru předkládajícího soudu se tedy jedná o dávky poskytované více než jedním členským státem z různých důvodů, a proto se použije čl. 68 odst. 1 písm. a) nařízení 883/2004. Rakousko je tedy jakožto stát důchodu přednostně příslušné a je povinno poskytovat dávky v nezkrácené výši.
- 14 Dotčený orgán však Rakousko i Polsko kvalifikoval jako prosté státy důchodu, a tedy jako rovnocenné, v důsledku čehož by k poskytování dávek bylo povinno Polsko jakožto stát bydliště dcery. Vzhledem k tomu, že v Polsku v důsledku překročení hranice rozhodného příjmu nevznikl nárok [na dávky], nebyla by ale podle názoru předkládajícího soudu dotčena povinnost Rakouska hradit rozdíl a to by muselo poskytovat dávky stejně jako přednostně příslušný členský stát.
- 15 Třetí otázka se předkládá alternativně k první a druhé otázce za účelem upřesnění, jelikož v Rakousku v tomto ohledu existuje protikladná judikatura.
- 16 Ke čtvrté a páté otázce předkládající soud uvádí, že unijní právo stanoví, že použitelným právem jsou rakouské právní předpisy (přednostně nebo druhotně). Ustanovení § 2 odst. 2 FLAG 1967 stanoví, že přednostní nárok má osoba, jejíž domácnosti je dítě členem. Ustanovení § 2a FLAG 1967 je v situaci dotčené ve věci v původním řízení irelevantní, jelikož rodiče netvoří společnou domácnost. Podle rakouského práva je osobou oprávněnou k podání žádosti matka žijící v Polsku. Dotčený orgán jako alternativní důvod pro zpětné vymáhání [vyplacených dávek] uvedl, že podle rakouského práva by nárok na rodinné přídatky měla matka. Vzhledem k tomu, že podle rakouského práva musí být neoprávněně vyplacené rodinné přídatky vymáhány od osoby, která na ně neměla nárok, musel

by je stěžovatel vrátit a matka žijící v Polsku by o rodinné přídavky musela požádat sama. Za rok 2013 by je však už nezískala, jelikož již uplynula příslušná lhůta pro podání žádosti.

- 17 Předkládající soud si klade otázku, zda situace dotčená ve věci v původním řízení splňuje podmínky uvedené v čl. 60 odst. 1 třetí větě nařízení 987/2009, protože matka, která je podle rakouského práva oprávněná, svého práva nevyužila, takže rakouská instituce musí jako závazný právní následek zohlednit žádost podanou stěžovatelem jakožto druhým rodičem. Unijní právo sice v zásadě činí použitelnými rakouské předpisy, avšak v případě, že by použití § 2 odst. 2 FLAG 1967 bylo vyloučeno na základě aplikační přednosti čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení 987/2009, bylo by nutno z tohoto pravidla připustit výjimku. Stěžovatel by pak mohl své postavení účastníka řízení opírat přímo o unijní právo, čímž by byly zajištěny i nároky dítěte. Mimoto vyvstává otázka, zda je pro to, aby stěžovatel získal postavení účastníka řízení nezbytné, aby nesl převážnou část nákladů na výživu (jak je tomu v projednávané věci).
- 18 K šesté otázce je třeba uvést, že aby byly migrujícím pracovníkům rodinné dávky přiznány v maximální možné výši, musí oba dotčené členské státy spolupracovat formou dialogu a popřípadě je třeba hradit rozdíl. Předkládající soud si klade otázku, zda tento dialog není závazný i v případě zpětného vymáhání rodinné dávky, jelikož v tomto řízení (jakožto *actus contrarius* k přiznání dávky) platí stejná práva a stejné povinnosti.