

**Vec C-116/23**

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

**Dátum podania:**

27. február 2023

**Vnútroštátny súd:**

Bundesverwaltungsgericht

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

23. február 2023

**St'ážovateľ:**

XXXX

**Dotknutý orgán:**

Sozialministeriumservice (SMS), Landesstelle Steiermark

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

Pracovné voľno pre opatrovateľov – Príspevok na opatrovanie – Pracovné voľno na domácu paliatívnu starostlivosť – Nemocenská dávka – Dávka v prípade dočasnej pracovnej neschopnosti – Príspevok na opatrovanie – Migrujúci pracovník – Diskriminácia

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Výklad práva Únie, článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Predstavuje príspevok na opatrovanie (Pflegekarengeld; Rakúsko) nemocenskú dávku v zmysle článku 3 nariadenia (ES) č. 883/2004, alebo v každom prípade inú dávku podľa článku 3 tohto nariadenia?
2. Keď ide o nemocenskú dávku, je príspevok na opatrovanie peňažnou dávkou v zmysle článku 21 nariadenia (ES) č. 883/2004?
3. Je príspevok na opatrovanie dávkou pre opatrovateľa alebo pre osobu, ktorá je odkázaná na opatrovanie?
4. Patrí preto skutkový stav, keď žiadateľ o príspevok na opatrovanie, ktorý je taliansky štátny príslušník, od 28. 6. 2013 trvale býva v Rakúsku, v spolkovej krajine Horné Rakúsko, v Rakúsku v tej istej spolkovej krajine od 1. 7. 2013 nepretržite pracuje u rovnakého zamestnávateľa – a teda na strane žiadateľa nič nepoukazuje na to, že má postavenie migrujúceho pracovníka – a žiada o pracovné voľno pre opatrojúcu osobu na opateru o otca, ktorý je taliansky štátny príslušník a trvale býva v Taliansku (Sassuolo), počas obdobia relevantného pre konanie, od 1. 5. 2022 do 13. 6. 2023, ktoré bolo dohodnuté so zamestnávateľom a dotknutému orgánu bola predložená žiadosť o príspevok na opatrovanie, do pôsobnosti nariadenia (ES) č. 883/2004?
5. Bráni článok 7 nariadenia (ES) č. 883/2004, resp. zákaz diskriminácie, ako je stanovený v rôznych predpisoch európskeho práva (napr. článok 18 ZFEÚ, článok 4 nariadenia (ES) č. 883/2004 a podobné) takej vnútroštátnej úprave, ktorá príspevok na opatrovanie podmieňuje tým, že osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, poberá rakúsku dávku na dlhodobú starostlivosť (Pflegegeld, Rakúsko) vyššieho stupňa, ako je stupeň 3?
6. Bráni zásada efektivity zakotvená v práve Únie, resp. zákaz diskriminácie a jeho stanovenie v rôznych predpisoch práva Únie (napr. článok 18 ZFEÚ, článok 4 nariadenia (ES) č. 883/2004 a podobné) v takej situácii, o akú tu ide,

uplatneniu vnútroštátnych predpisov, resp. ustálenej vnútroštátnej judikatúry, ktorá neposkytuje priestor na zmenu formulácie zo „žiadosti o príspevok na opatrovanie“ na „žiadosť o príspevok na domácu paliatívnu starostlivosť (Familienhospizkarenz)“, pretože bol jednoznačne použitý formulár, ktorý sa týka „žiadosti o príspevok na opatrovanie“, a nie „žiadosť o príspevok na domácu paliatívnu starostlivosť“ a jednoznačne bola uzatvorená dohoda so zamestnávateľom, v ktorej sa uvádza „starostlivosť o blízkeho príbuzného“ namiesto „pasívna asistencia pri umieraní“ – hoci by predmetný skutkový stav z dôvodu úmrtia otca odkázaného na opatrovanie, ku ktorému medzičasom došlo, v zásade takisto splňal podmienky na poskytnutie príspevku na opatrovanie z titulu domácej paliatívnej starostlivosti, keby bola so zamestnávateľom uzatvorená iná dohoda a orgánu by bola podaná iná žiadosť?

7. Bráni článok 4 nariadenia (ES) č. 883/2004 alebo iné ustanovenie práva Únie (napríklad článok 7 Charty základných práv) takej vnútroštátnej úprave (§ 21c ods. 1 BPGG), ktorá poskytnutie príspevku na opatrovanie podmieňuje tým, že osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, poberá dávku na dlhodobú starostlivosť vyššieho stupňa, ako je stupeň 3, zatiaľ čo iné vnútroštátne ustanovenie (§ 21c ods. 3 BPGG) v rovnakej situácii poskytnutie dávky nepodmieňuje rovnakou požiadavkou?

### **Právne predpisy Európskej únie**

Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia

Charta základných práv Európskej únie

### **Vnútroštátne právne prepisy**

Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon, ktorým sa mení právna úprava v oblasti pracovných zmlúv; ďalej len „AVRAG“), § 14a, § 14c

Bundesgesetz, mit dem ein Pflegegeld eingeführt wird (Bundespflegegeldgesetz – spolkový zákon o príspevkoch na dlhodobú starostlivosť; ďalej len „BPGG“), § 3a, § 21c, § 21d

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania**

- 1 Pán XXXX, taliansky štátny príslušník, ktorý od roku 2013 býva v Rakúsku, kde aj pracuje, uzatvoril so svojím zamestnávateľom dohodu o poskytnutí pracovného voľna (Vereinbarung über eine Dienstfreistellung), aby sa mohol starať o svojho otca bývajúceho v Taliansku. Následne podal na dotknutom orgáne (Sozialministeriumservice, Landesstelle Steiermark – Servis ministerstva

sociálnych vecí, pobočka Štajersko, Rakúsko) 10. 5. 2022 žiadosť o priznanie príspevku na opatrovanie.

- 2 Dotknutý orgán zamietol túto žiadosť rozhodnutím zo 7. 6. 2022 s odôvodnením, že príspevok na opatrovanie na základe pracovného voľna na opatrovanie možno do EHP alebo do Švajčiarska preniesť iba v prípade, ak osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, má bydlisko v jednom z týchto štátov a poberá príspevok na opatrovanie podľa rakúskeho spolkového zákona o príspevkoch na dlhodobú starostlivosť, pretože potom nemocenské dávky v zmysle nariadenia (ES) č. 883/2004 patria do príslušnosti Rakúska. Vzhľadom na to, že otec žiadateľa nepoberá žiadnu rakúsku dávku na dlhodobú starostlivosť, neexistuje žiadny nárok na príspevok na opatrovanie.
- 3 Sťažovateľ podal v stanovenej lehote, dňa 7. 7. 2022, sťažnosť proti uvedenému rozhodnutiu, v ktorej požiadal o priznanie príspevku na opatrovanie v rozsahu, ako stanovuje zákon, za obdobie od 10. 5. 2022 do 13. 6. 2022. Uviedol, že jeho otec bol počas obdobia, za ktoré sa žiadalo o príspevok na opatrovanie, odkázaný na 24-hodinovú starostlivosť a v Taliansku poberal peňažnú dávku na opatrovanie, ktorá zodpovedá dávke na dlhodobú starostlivosť, stupeň 3, v Rakúsku. Právny názor dotknutého orgánu, že príspevok na opatrovanie predstavuje doplnkovú dávku, ktorá v situáciách s európskym cezhraničným prvkom opatrovateľovi s pracoviskom v Rakúsku prináleží iba vtedy, keď má osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, nárok na rakúsku dávku na dlhodobú starostlivosť, nemá logiku. O dávku na dlhodobú starostlivosť totiž žiada osoba, ktorá potrebuje opateru, a tejto osobe sa aj vypláca, zatiaľ čo žiadosť o príspevok na opatrovanie predkladá opatrovateľ, ktorému sa aj vypláca. Pomocou príspevku na opatrovanie sa opatrovateľ má zabezpečiť, tak z hľadiska pracovného práva, ako aj z hľadiska práva sociálneho zabezpečenia, a preto je relevantné jeho pracovisko.
- 4 Sťažovateľ okrem toho uviedol, že z hľadiska európskeho práva treba príspevok na opatrovanie považovať za nemocenskú dávku a že sa podľa článku 11 ods. 3 písm. a) nariadenia (ES) č. 883/2004 použije rakúske právo, pretože pracuje v Rakúsku. Je nutné uskutočniť prenos dávky sociálneho zabezpečenia. V ustanovení § 21c ods. 3 BPGG sa takisto nepožaduje, aby osoba, ktorá potrebuje opateru, mala zdravotné poistenie v Rakúsku. Podľa judikatúry Súdneho dvora Európskej únie treba dávky, ako je príspevok na opatrovanie, klasifikovať ako „nemocenské dávky“. Výklad dotknutého orgánu je v rozpore s voľným pohybom pracovníkov v Únii, pretože rodičov, ktorí potrebujú opateru mimo územia Rakúska, majú takmer výlučne občania Únie, ktorí nie sú rakúski štátni príslušníci, a preto by iba oni nedostali žiadny príspevok na opatrovanie. Sťažovateľ v tomto prípade využil opatrovanie podľa § 14c AVRAG, a preto mu za obdobie od 10. 5. 2022 do 13. 6. 2022 (14 dní od smrti jeho otca dňa 29. 5. 2022) prináleží príspevok na opatrovanie.
- 5 Vnútroštátny súd, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správny súd, Rakúsko) priznal dotknutému orgánu dňa 31. 8. 2022 postavenie účastníka konania. Súd

v tejto súvislosti nesprávne uviedol, že ide o domácu paliatívnu starostlivosť (namiesto pracovného voľna na opatrovanie člena rodiny, ktoré bolo správne) a že v ustanovení vnútroštátneho práva, ktoré sa týka domácej paliatívnej starostlivosti, sa nepožaduje, aby mala osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, zdravotné poistenie v Rakúsku. Súd preto nesúhlasí s názorom dotknutého orgánu, že príspevok na opatrovanie predstavuje dávku pre opatrovanú osobu, ktorá má doplnkovú povahu k dávke na dlhodobú starostlivosť.

- 6 Dotknutý orgán následne predložil stanovisko z 20. 9. 2022, v ktorom vysvetlil, že sťažovateľ nepodal žiadnu žiadosť o príspevok na domácu paliatívnu starostlivosť, a preto ani žiadna žiadosť o príspevok na opatrovanie nebola zamietnutá z titulu domácej paliatívnej starostlivosti. Okrem toho uviedol, že príspevok na opatrovanie je podmienený poberaním rakúskej dávky na dlhodobú starostlivosť vyššiu ako stupeň 3. Vzhľadom na to, že otec sťažovateľa nepoberá v Rakúsku žiadnu dávku na dlhodobú starostlivosť, žiadosť sťažovateľa o príspevok na opatrovanie bola zamietnutá z dôvodu pracovného voľna na opatrovanie.

#### Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 7 Účastníci konania sa zhodujú na tom, že príspevok na opatrovanie treba v tomto prípade klasifikovať ako nemocenskú dávku.
- 8 Vnútroštátny súd sa domnieva, že príspevok na opatrovanie by však mohol predstavovať aj dávku pre prípad dočasnej straty zamestnania, ktorá by sa mala považovať za dávku v nezamestnanosti, pretože pracovný pomer sa mení, resp. poskytne sa pracovné voľno a dávka sa vypočíta na základe ustanovení o poistení v nezamestnanosti.
- 9 K otázke vymedzenia peňažných a vecných dávok už Súdny dvor Európskej únie objasnil, že aj dávky priamo pre opatrovateľa (namiesto pre osobu, ktorá je odkázaná na opatrovanie) sa považujú za nemocenské dávky v zmysle nariadenia (ES) č. 883/2004. V prípade predmetnej dávky by preto bolo možné vychádzať z toho, že sa v konečnom dôsledku poskytne osobe, ktorá je odkázaná na opatrovanie. Keďže je z dôvodu poskytnutia príspevku opatrovateľovi nutný dôkaz o použití, príspevok na opatrovanie by musel byť kvalifikovaný ako vecná dávka. Keď sa budeme riadiť týmto názorom, príspevok na opatrovanie prináleží iba za starostlivosť o osobu v Rakúsku (to znamená, že by neprináležal ani vtedy, keď poberateľ rakúskej dávky na dlhodobú starostlivosť býva v inom členskom štáte). Po uhradení nákladov zo strany príslušnej zahraničnej inštitúcie by sa však tento príspevok musel poskytnúť na opateru osoby poistenej v inom členskom štáte aj vtedy, keď táto osoba býva v Rakúsku.
- 10 Správna komisia pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia doposiaľ nezdieľa rakúsky názor, že príspevok na opatrovanie predstavuje vecnú dávku opatrovania.

- 11 Inou možnosťou by bolo, keby sa táto dávka považovala za dávku, na ktorú sa nevzťahuje nariadenie (ES) č. 883/2004, a bolo by nutné vychádzať z pracovnoprávneho zapojenia opatrovateľa. To znamená, že dávka by sa musela poskytnúť vždy vtedy, keď opatrovateľ spĺňa požiadavky ustanovenia § 21c ods. 1 BPGG, a to bez ohľadu na bydlisko osoby, ktorá je odkázaná na opatrovanie. Dávka by však v tomto prípade bola vylúčená, keď osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, býva v Rakúsku a poberá rakúsku dávku na dlhodobú starostlivosť, ale opatrovateľ je zamestnaný v inom členskom štáte a tam dostane pracovné voľno, resp. sa so svojím zamestnávateľom dohodne na prerušení svojej činnosti, ktoré je porovnateľné s rakúskym pracovným voľnom na opatrovanie.
- 12 V prospech vecnej dávky by okrem toho mohol svedčiť doklad o použití v zmysle § 21d ods. 2 BPGG, pokiaľ vychádzame z dávky, ktorá sa poskytuje osobe odkázanej na opatrovanie.
- 13 Treťou prejudiciálnou otázkou sa má zistiť, či sa na opatrovateľa, resp. osobu, ktorá je odkázaná na opatrovanie, musí vzťahovať pôsobnosť predmetného členského štátu. Ak musí členský štát v oboch prípadoch poskytnúť dávku, ešte to nevyhnutne nevedie k úmyselnej kumulácii nárokov, a preto vnútroštátny súd vylučuje túto možnosť. Príslušnosť k dávke sa teda môže riadiť iba podľa osoby. Ak je relevantný opatrovateľ, vzniká znova otázka týkajúca sa druhu dávky (prvá prejudiciálna otázka), pretože opatrovateľ nespĺňa požiadavky pre priznanie nemocenskej dávky.
- 14 Pomocou štvrtej prejudiciálnej otázky sa má vysvetliť, či skutočnosť, že sťažovateľ pred takmer desiatimi rokmi využil svoju slobodu pohybu a prišiel do Rakúska, je relevantná na uplatnenie nariadenia (ES) č. 883/2004, a preto neposkytnutie dávky nepredstavuje prekážku pre uplatnenie práv na voľný pohyb. Okrem toho sa má objasniť, či je rozhodujúce, že dotknutý rodinný príslušník býva v inom členskom štáte a nikdy nevyužil svoje právo na voľný pohyb.
- 15 Piata prejudiciálna otázka je založená na poberaní rakúskej dávky na dlhodobú starostlivosť od stupňa 3 osobou, ktorá je odkázaná na opatrovanie. Táto dávka je v zásade dostupná rakúskym štátnym príslušníkom a občanom krajín EHP, ak majú obvyklý pobyt v Rakúsku. Domáci toto kritérium, prirodzene, spĺnia skôr ako otec sťažovateľa, ktorý býva v Taliansku. Migrujúcich pracovníkov sa preto spojenie príspevku na opatrovanie s poberaním rakúskej dávky na dlhodobú starostlivosť týka viac ako rakúskych štátnych príslušníkov, ktorých príbuzní majú spravidla obvyklé bydlisko v Rakúsku. Je preto logické, že ide o diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti, resp. z dôvodu bydliska.
- 16 Vnútroštátny súd sa domnieva, že podľa doterajšej rakúskej praxe by bol príspevok na opatrovanie v predmetnom prípade poskytnutý, keby otec sťažovateľa síce býval v Taliansku, alebo poberal by rakúsky dôchodok, teda by mal zdravotné poistenie v Rakúsku a v Taliansku by dostával rakúsky príspevok na opatrovanie. Pokiaľ ide o poberanie príspevku na opatrovanie, dotknutý orgán vychádza z toho, že tento príspevok je klasifikovaný ako dávka pre osobu, ktorá je

odkázaná na opatrovanie, a poskytuje sa preto, že osoba, ktorá je odkázaná na opatrovanie, patrí do príslušnosti Rakúska. Vnútroštátny súd má však pochybnosti o tom, či je to prípustné. Pokiaľ by to bolo tak, chce vedieť, či je prípustné vychádzať z rakúskej dávky na dlhodobú starostlivosť, stupeň 3. Aj keď samo osebe ide o dávku pre opatrovateľa a prostredníctvom rovnocenného zaobchádzania so situáciami podľa článku 5 nariadenia (ES) č. 883/2004 by sa musela považovať za rovnocennú s príslušnou zahraničnou dávkou, vzniká otázka, či závažnosť zdravotného stavu osoby v zahraničí, ktorá je odkázaná na opatrovanie, musí byť porovnateľná s tým, či je v Rakúsku potrebné na poberanie dávky na dlhodobú starostlivosť, stupeň 3.

- 17 K šiestej a siedmej prejudiciálnej otázke: Z judikatúry Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) vyplýva, že z dôvodu náležitej starostlivosti, ktorú je orgán povinný zaistiť, je nutné predpokladať, že inštitúcia sociálneho zabezpečenia je povinná usilovať sa o (účinné) podanie žiadosti, ktoré je v súlade s právnym záujmom žiadateľa. Pri posudzovaní žiadostí sú inštitúcie sociálneho zabezpečenia povinné postupovať v zmysle sociálneho uplatnenia práva – to znamená, že v prípade pochybností musia žiadosti teda vykladať v prospech poistenca. Ak existujú pochybnosti o úmysle žiadateľa, jeho vôľu je nutné vysvetliť (napr. prostredníctvom výsluchu). Poistencovi sa však nesmie priznať žiadna iná dávka ako tá, o ktorú jednoznačne požiadal.
- 18 Dotknutý orgán však nie je inštitúciou sociálneho zabezpečenia, takže žiadosti nie je povinný posudzovať v duchu sociálneho uplatnenia práva. Keďže sťažovateľ sa so svojím zamestnávateľom dohodol na pracovnom voľne na opatrovanie podľa § 14c AVRAG a vyplnil formulár žiadosti o príspevok na opatrovanie podľa § 21c ods. 1 BPGG, a nie formulár žiadosti o príspevok na opatrovanie z dôvodu domácej paliatívnej starostlivosti podľa § 21c ods. 3 BPGG, podľa vnútroštátneho práva mu nemožno priznať inú dávku ako tú, o ktorú jednoznačne požiadal.
- 19 Príslušná otázka sa zdá byť relevantná preto, že na základe existujúceho skutkového stavu by sťažovateľ spĺňal aj tak kritéria pre priznanie príspevku na opatrovanie na základe pracovného voľna na domácu paliatívnu starostlivosť podľa § 21c ods. 3 BPGG, keby podal správne žiadosti. Ustanovenie § 21c ods. 3 BPGG je však ako vnútroštátna úprava výhodnejšie ako ustanovenie § 21c ods. 1 BPGG, ktoré sa použilo, pretože § 21c ods. 3 BPGG nenadväzuje na priznanie rakúskej dávky na dlhodobú starostlivosť od stupňa 3 osobe, ktorá je odkázaná na opatrovanie.
- 20 Článok 4 nariadenia (ES) č. 883/2004 obsahuje požiadavku rovnosti zaobchádzania. Hoci predmetný skutkový stav patrí do pôsobnosti dvoch vnútroštátnych ustanovení, ktorých uplatnenie závisí od rozhodnutia sťažovateľa, od typu dohody so zamestnávateľom a od použitého formulára žiadosti, mohlo by ísť o diskrimináciu.