

Věc C-116/23

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

27. února 2023

Předkládající soud:

Bundesverwaltungsgericht (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

23. února 2023

Stěžovatel:

XXXX

Dotčený orgán:

Sozialministeriumservice (SMS), Landesstelle Steiermark

Předmět původního řízení

(Neplacené) pracovní volno za účelem péče o osobu blízkou – Příspěvek na poskytování péče – (Neplacené) pracovní volno za účelem péče o umírajícího člena rodiny – Dávka v nemoci – Dávka v přechodné nezaměstnanosti – Příspěvek ve stavu odkázanosti jako podmínka vzniku nároku – Migrující pracovník – Diskriminace

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad unijního práva, článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1) Jedná se v případě příspěvku na poskytování péče (Pflegekarengeld, Rakousko) o dávku v nemoci ve smyslu článku 3 nařízení (ES) č. 883/2004, nebo popřípadě o jinou dávku uvedenou v článku 3 nařízení (ES) č. 883/2004?

2) Pokud se jedná o dávku v nemoci, jedná se v případě příspěvku na poskytování péče o peněžitou dávku ve smyslu článku 21 nařízení (ES) č. 883/2004?

3) Jedná se v případě příspěvku na poskytování péče o dávku určenou pečující osobě, nebo o dávku určenou osobě závislé na pomoci jiné osoby?

4) Spadá tedy do oblasti působnosti nařízení (ES) č. 883/2004 situace, kdy žadatel o příspěvek na poskytování péče, který je italským státním příslušníkem, má od 28. června 2013 trvalé bydliště v Rakousku ve spolkové zemi Horní Rakousko, v Rakousku v téže spolkové zemi od 1. července 2013 soustavně pracuje u téhož zaměstnavatele – tudíž nic nenasvědčuje tomu, že se daný žadatel nachází v postavení příhraničního pracovníka – a na období od 1. května 2022 do 13. června 2022, které je relevantní v projednávané věci, uzavřel se zaměstnavatelem dohodu o neplaceném pracovním volnu za účelem péče o otce, který je italským státním příslušníkem a trvale bydlí v Itálii (v Sassuolu), a požaduje po dotčeném orgánu poskytnutí příspěvku na poskytování péče?

5) Brání článek 7 nařízení (ES) č. 883/2004, respektive zákaz diskriminace zakotvený v různých ustanoveních evropského práva [například v článku 18 SFEU, článku 4 nařízení (ES) č. 883/2004 a podobně] takové vnitrostátní právní úpravě, která poskytnutí příspěvku na poskytování péče podmiňuje tím, že osoba závislá na pomoci jiné osoby pobírá rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti ve stupni 3 a vyšším?

6) Brání unijní zásada efektivita, respektive unijní zákaz diskriminace zakotvený v různých ustanoveních evropského práva [například v článku 18 SFEU, článku 4 nařízení (ES) č. 883/2004 a podobně] za takových skutkových okolností, jako jsou předmětné skutkové okolnosti, uplatňování takové vnitrostátní právní úpravy, resp. ustálené vnitrostátní judikatury, která nestanoví žádný prostor pro překvalifikování „žádosti o příspěvek na poskytování péče“ na „žádost o příspěvek na poskytování péče o umírajícího člena rodiny“, protože je nepochybné, že byl použit formulář týkající se „žádosti o příspěvek na poskytování péče“, a nikoli „žádosti o příspěvek na poskytování péče o umírajícího člena rodiny“ a dále je nepochybné, že se zaměstnavatelem byla uzavřena dohoda, která hovoří o „pěči o osoby blízké“ namísto o „terminální péči“ – ačkoli by k tomu, aby skutkové okolnosti projednávané věci v důsledku smrti otce závislého na pomoci jiné osoby, ke které mezitím došlo, v zásadě splňovaly rovněž podmínky pro poskytnutí příspěvku na poskytování péče z titulu neplaceného pracovního volna za účelem péče o umírajícího člena rodiny, postačovalo, aby byla se zaměstnavatelem uzavřena jiná dohoda a u příslušného orgánu podána jiná žádost?

7) Brání článek 4 nařízení (ES) č. 883/2004 nebo jiné ustanovení unijního práva (například článek 7 Listiny základních práv) takové vnitrostátní právní úpravě [§ 21c odst. 1 (rakouského spolkového zákona o příspěvku ve stavu odkázanosti)], které podmiňuje poskytnutí příspěvku na poskytování péče tím, že

osoba závislá na pomoci jiné osoby pobírá rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti ve stupni 3 a vyšším, zatímco jiná vnitrostátní právní úprava [§ 21c odst. 3 (rakouského spolkového zákona o příspěvku ve stavu odkázanosti)] v případě použití na stejnou situaci dávku na takovou podmínku neváže?

Uváděná ustanovení unijního práva

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

Listina základních práv Evropské unie

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Arbeitsvertragsrechts-Anpassungsgesetz (zákon, kterým se mění právní úprava v oblasti pracovních smluv, dále jen „AVRAG“), § 14a a 14c

Bundesgesetz, mit dem ein Pflegegeld eingeführt wird [spolkový zákon o zavedení příspěvku ve stavu odkázanosti, zkráceně Bundespflegegeldgesetz (spolkový zákon o příspěvku ve stavu odkázanosti), dále jen „BPGG“), § 3a, § 21c a § 21d

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Italský státní příslušník pan XXXX, který má od roku 2013 bydliště v Rakousku a rovněž tam pracuje, uzavřel se svým zaměstnavatelem dohodu o pracovním volnu, aby mohl pečovat o svého otce, který má bydliště v Itálii. Následně dne 10. května 2022 u dotčeného orgánu [Sozialministeriumservice, Landesstelle Steiermark (kontaktní místo ministerstva sociálních věcí, zemská pobočka Štýrsko, Rakousko)] podal žádost o přiznání příspěvku na poskytování péče (*Pflegekarenzgeld*).
- 2 Dotčený orgán tuto žádost rozhodnutím ze dne 7. června 2022 zamítl s odůvodněním, že příspěvek na poskytování péče náležející z důvodu neplaceného pracovního volna za účelem péče o osobu blízkou (*Pflegekarenz*) lze do států Evropského hospodářského prostoru (EHP) nebo do Švýcarska vyvézt pouze tehdy, pokud má osoba závislá na pomoci jiné osoby bydliště v jednom z těchto států a pobírá příspěvek ve stavu odkázanosti (*Pflegegeld*) podle rakouského spolkového zákona o příspěvku ve stavu odkázanosti, protože v tomto případě je Rakousko příslušné pro poskytování dávek v nemoci ve smyslu nařízení (ES) č. 883/2004. Vzhledem k tomu, že otec žadatele nepobírá rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti, nevznikl nárok na příspěvek na poskytování péče.
- 3 Stěžovatel proti tomuto rozhodnutí dne 7. července 2022 ve stanovené lhůtě podal stížnost, ve které požádal o přiznání příspěvku na poskytování péče v zákonem stanovené výši za období od 10. května 2022 do 13. června 2022. Uvedl, že jeho

otec byl v době, na kterou se vztahovala žádost o příspěvek na poskytování péče, odkázán na nepřetržitou péči a pobíral v Itálii dávku ve stavu odkázanosti, která odpovídá příspěvku ve stavu odkázanosti ve stupni 3 v Rakousku. Právní názor dotčeného orgánu, že se v případě příspěvku na poskytování péče jedná o akcesorickou dávku, která v situacích s evropským cizím prvkem pečující osobě s místem výkonu práce v Rakousku náleží pouze tehdy, pokud má osoba, které má být poskytnuta péče, nárok na rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti, podle stěžovatele není přesvědčivý. O příspěvek ve stavu odkázanosti totiž žádá osoba závislá na pomoci jiné osoby a této osobě je vyplácen, zatímco o příspěvek na poskytování péče žádá pečující osoba a jí je vyplácen. Prostřednictvím příspěvku na poskytování péče má dojít k zabezpečení pečující osoby z hlediska pracovního práva a práva sociálního zabezpečení, a proto je podstatné místo výkonu její práce.

- 4 Stěžovatel mimoto tvrdí, že příspěvek na poskytování péče je z hlediska evropského práva třeba považovat za dávku v nemoci a že se na základě čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení (ES) č. 883/2004 použije rakouské právo, protože je [výdělečně] činný v Rakousku. Podle něj lze danou sociální dávku vyvézt. Ustanovení § 21c odst. 3 BPGG ani nevyžaduje, aby osoba závislá na pomoci jiné osoby byla v Rakousku účastna na nemocenském pojištění. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie je třeba dávky, jako je příspěvek ve stavu odkázanosti, kvalifikovat jako „dávky v nemoci“. Výklad dotčeného orgánu je podle stěžovatele v rozporu s volným pohybem pracovníků v Unii, protože rodiče závislé na pomoci jiné osoby žijící mimo Rakousko mají téměř výlučně občané EU bez rakouské státní příslušnosti, a proto příspěvek na poskytování péče neobdrží pouze oni. Stěžovatel v tomto případě využil neplaceného pracovního volna za účelem péče o osobu blízkou poskytovaného podle § 14c AVRAG, a proto mu za období od 10. května 2022 do 13. června 2022 (14 dní po smrti jeho otce dne 29. května 2022) náleží příspěvek na poskytování péče.
- 5 Předkládající soud, Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Rakousko), dne 31. srpna 2022 dotčenému orgánu poskytl možnost být slyšen. V této souvislosti soud nesprávně uvedl, že se jedná o neplacené pracovní volno za účelem péče o umírajícího člena rodiny (*Familienhospizkarenz*) (zatímco správně jde o neplacené pracovní volno za účelem péče o osobu blízkou), a konstatoval, že ustanovení vnitrostátního práva týkající se neplaceného pracovního volna za účelem péče o umírajícího člena rodiny nevyžaduje, aby osoba závislá na pomoci jiné osoby byla v Rakousku účastna na nemocenském pojištění. Předkládající soud tedy nesdílí názor dotčeného orgánu, že příspěvek na poskytování péče je dávka určená osobě, již je poskytována péče, která je akcesorická vůči příspěvku ve stavu odkázanosti.
- 6 Dotčený orgán následně předložil vyjádření ze dne 20. září 2022, ve kterém upřesnil, že stěžovatel nepožádal o příspěvek na poskytování péče o umírajícího člena rodiny, a tudíž ani nebyla zamítnuta žádost o přiznání příspěvku na poskytování péče z titulu neplaceného pracovního volna za účelem péče o umírajícího člena rodiny. Mimoto uvedl, že podmínkou poskytnutí neplaceného

pracovního volna za účelem péče o osobu blízkou je pobírání rakouského příspěvku ve stavu odkázanosti ve stupni 3 a vyšším. Vzhledem k tomu, že otec stěžovatele v Rakousku příspěvek ve stavu odkázanosti nepobírá, byla žádost stěžovatele o příspěvek na poskytování péče z titulu neplaceného pracovního volna za účelem péče o sobu blízkou zamítnuta.

Stručné shrnutí odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžných otázkách

- 7 Účastníci řízení se shodují na tom, že příspěvek na poskytování péče je v tomto případě třeba kvalifikovat jako dávku v nemoci.
- 8 Podle předkládajícího soudu by se však v případě příspěvku na poskytování péče mohlo jednat i o dávku v přechodné nezaměstnanosti, kterou by bylo třeba posuzovat jako dávku v nezaměstnanosti, protože dochází ke změně, resp. přerušení pracovního poměru a výše dané dávky se stanoví na základě ustanovení o pojištění pro případ nezaměstnanosti.
- 9 V souvislosti s otázkou rozlišení peněžitých a věcných dávek již Soudní dvůr Evropské unie upřesnil, že za dávky v nemoci ve smyslu nařízení (ES) č. 883/2004 se považují i dávky poskytované přímo pečující osobě (místo aby byly poskytnuty osobě závislé na pomoci jiné osoby). V případě předmětné dávky tedy lze mít za to, že v konečném důsledku je ku prospěchu osobě závislé na pomoci jiné osoby. Vzhledem k tomu, že je v důsledku poskytnutí dané dávky pečující osobě nezbytné prokázat její využití, měl by být příspěvek na poskytování péče kvalifikován jako věcná dávka. Vychází-li se z tohoto názoru, náleží příspěvek na poskytování péče pouze v případě péče o určitou osobu v Rakousku (nepříslušel by tedy ani tehdy, pokud by osoba pobírající rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti měla bydliště v jiném členském státě). V takovém případě by však tato dávka musela být oproti úhradě nákladů ze strany příslušné zahraniční instituce přiznána i na péči o osobu pojištěnou v jiném členském státě, pokud má bydliště v Rakousku.
- 10 Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení rakouský názor, že se v případě příspěvku na poskytování péče jedná o věcnou dávku na péči, zatím nesdílí.
- 11 Jinou možností by bylo nahlížet na tuto dávku jako na dávku, která nespadá do působnosti nařízení (ES) č. 883/2004, a zaměřit se na pracovněprávní vazbu pečující osoby. Tuto dávku by pak tedy bylo nutno přiznat vždy, pokud pečující osoba splňuje podmínky stanovené v § 21c odst. 1 BPGG, a to nezávisle na bydlišti osoby závislé na pomoci jiné osoby. V tomto případě by však přiznání dané dávky bylo vyloučeno, pokud osoba závislá na pomoci jiné osoby žije v Rakousku a pobírá rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti, ale pečující osoba je zaměstnána v některém jiném členském státě a vezme si tam dovolenou nebo se svým zaměstnavatelem uzavře dohodu o přerušení své činnosti, které je srovnatelné s rakouským neplaceným pracovním volnem za účelem péče o osobu blízkou.

- 12 Má-li se za to, že se jedná o dávku, která je poskytována ve prospěch osoby závislé na pomoci jiné osoby, mohla by mimoto pro to, že se jedná o věcnou dávku, hovořit skutečnost, že podle § 21d odst. 2 bodu 4 BPGG je třeba prokázat její využití.
- 13 Účelem třetí otázky je zjistit, zda musí být dotčený členský stát příslušný pro pečující osobu, nebo pro osobu závislou na pomoci jiné osoby. Pokud členský stát musí danou dávku poskytnout v obou případech, vede to nutně k nezamýšleným souběhům nároků, a proto předkládající soud tuto možnost vylučuje. Příslušnost k poskytnutí dávky se tedy může řídit pouze podle jedné osoby. Pokud je rozhodující pečující osoba, vyvstává opětovně otázka povahy dané dávky (první otázka), protože pečující osoba nesplňuje podmínky pro poskytnutí dávky v nemoci.
- 14 Pomocí čtvrté otázky má být objasněno, zda je z hlediska použití nařízení (ES) č. 883/2004 relevantní okolnost, že se stěžovatel před téměř deseti lety v rámci výkonu své svobody pohybu přestěhoval do Rakouska a že tedy neposkytnutí dané dávky nepředstavuje překážku výkonu práva volného pohybu. Mimoto má být upřesněno, zda je relevantní, že dotčený rodinný příslušník má bydliště v jiném členském státě a nikdy nevyužil svého práva volného pohybu.
- 15 Pátá otázka se zaměřuje na pobírání rakouského příspěvku ve stavu odkázanosti ve stupni 3 a vyšším ze strany osoby závislé na pomoci jiné osoby. Příspěvek ve stavu odkázanosti je v zásadě dostupný rakouským státním příslušníkům nebo občanům členských států EHP, pokud mají obvyklé bydliště v Rakousku. Splnění tohoto kritéria je přirozeně snazší pro obyvatele Rakouska než v tomto případě pro otce stěžovatele bydlícího v Itálii. Migrující pracovníci jsou tedy vazbou příspěvku na poskytování péče na pobírání rakouského příspěvku ve stavu odkázanosti dotčeni intenzivněji než rakouští státní příslušníci, jejichž rodinní příslušníci zpravidla mají obvyklý pobyt v Rakousku. V úvahu tak přichází diskriminace na základě státní příslušnosti, resp. na základě místa bydliště.
- 16 Z pohledu předkládajícího soudu by v projednávané věci byl v souladu s dosavadní rakouskou praxí příspěvek na poskytování péče poskytnut, pokud by otec stěžovatele sice měl bydliště v Itálii, ale pobíral by rakouský důchod, tedy byl účasten na rakouském nemocenském pojištění a rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti by dostával v Itálii. Dotčený orgán v souvislosti s příspěvkem na poskytování péče vychází z toho, že je kvalifikován jako dávka určená osobě závislé na pomoci jiné osoby, a proto ho přiznává, pokud je Rakousko příslušné pro osobu závislou na pomoci jiné osoby. Předkládající soud však má pochybnosti o tom, zda je tento postup přípustný. Pokud by tomu tak přece jen bylo, táže se, zda je přípustné zaměření na rakouský příspěvek ve stavu odkázanosti stupně 3. Ale dokonce i v případě, že se jedná o dávku určenou pečující osobě a tato dávka by byla na základě rovného nakládání se skutečnostmi podle článku 5 nařízení (ES) č. 883/2004 postavena naroveň příslušné zahraniční dávce, vyvstává otázka, zda musí být stupeň závažnosti průběhu nemoci osoby závislé na pomoci jiné

osoby v zahraničí srovnatelný s tím, co je v Rakousku vyžadováno pro pobírání příspěvku ve stavu odkázanosti stupně 3.

- 17 K šesté a sedmé otázce: Podle judikatury Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) je třeba s ohledem na povinnost péče, kterou mají správní orgány, mít za to, že orgán sociálního zabezpečení musí usilovat o (efektivní) podávání žádostí, které zohledňuje zájmy žadatelů. Při posuzování žádostí jsou orgány sociálního zabezpečení povinny postupovat v duchu sociálního uplatňování práva – v případě pochybností tedy musí žádosti vykládat ve prospěch pojištěnců. Pokud existují pochybnosti o úmyslu žadatele, je třeba vyjasnit jeho vůli (například vyslechnutím). Pojištěnci však nesmí být přiznána jiná dávka než dávka, o kterou nepochybně požádal.
- 18 Dotčený orgán však není orgán sociálního zabezpečení, takže není povinen žádosti posuzovat v duchu sociálního uplatňování práva. Vzhledem k tomu, že stěžovatel se svým zaměstnavatelem uzavřel dohodu o neplaceném pracovním volna za účelem péče o osobu blízkou podle § 14c AVRAG a vyplnil formulář určený pro podání žádosti o příspěvek na poskytování péče podle § 21c odst. 1 BPGG, a nikoli formulář pro podání žádosti o příspěvek na poskytování péče z důvodu neplaceného pracovního volna za účelem péče o umírajícího člena rodiny podle § 21c odst. 3 BPGG, nelze mu podle vnitrostátní judikatury přiznat jinou dávku než tu, o kterou nepochybně požádal.
- 19 Příslušná otázka se jeví jako relevantní z toho důvodu, že stěžovatel by za daných skutkových okolností splňoval i kritéria pro přiznání příspěvku na poskytování péče z důvodu neplaceného pracovního volna za účelem péče o umírajícího člena rodiny podle § 21c odst. 3 BPGG, pokud by podal správné žádosti. Ustanovení § 21c odst. 3 BPGG je však jako vnitrostátní pravidlo příznivější než vnitrostátní pravidlo obsažené v § 21c odst. 1 BPGG, které se použije v projednávané věci, protože ustanovení § 21c odst. 3 BPGG není vázáno na přiznání rakouského příspěvku ve stavu odkázanosti ve stupni 3 a vyšším osobě závislé na pomoci jiné osoby.
- 20 Článek 4 nařízení (ES) č. 883/2004 obsahuje výzvu k rovnému zacházení. Ačkoli předmětná situace spadá do oblasti působnosti dvou vnitrostátních ustanovení, jejichž použití závisí na vůli stěžovatele, na povaze dohody uzavřené se zaměstnavatelem a na použitém formuláři žádosti, mohlo by se jednat o diskriminaci.