

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

20. května 2008 *

Ve věci C-352/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Finanzgericht Köln (Německo) ze dne 10. srpna 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 25. srpna 2006, v řízení

Brigitte Bosmann

proti

Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano, předsedové senátů, K. Schiemann (zpravodaj), A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský a J. Klučka, soudci,

* Jednací jazyk: němčina.

generální advokát: J. Mazák,
vedoucí soudní kanceláře: R. Grass,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za B. Bosmann H. Knopsem, Rechtsanwalt,
- za německou vládu M. Lummou a C. Schulze-Bahr, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu F. Díezem Morenou, jako zmocněncem,
- za Komisi Evropských společenství V. Kreuschitzem a I. Kaufmann-Bühler, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 29. listopadu 2007,

vydává tento

Rozsudek

¹ Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního

zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, jakož i článku 10 nařízení Rady (EHS) č. 574/72 ze dne 21. března 1972, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 1408/71, v jejich znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. 1997, L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 647/2005 ze dne 13. dubna 2005 (Úř. věst. L 117, s. 1, dále jen „nařízení č. 1408/71“ a „nařízení č. 574/72“).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi B. Bosmann a Bundesagentur für Arbeit – Familienkasse Aachen (spolkový úřad práce – pokladna rodinných přídatků Cáchy, dále jen „Bundesagentur“) ve věci odmítnutí poskytnout rodinné přídatky v Německu.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

Nařízení č. 1408/71

- 3 První a pátý bod odůvodnění nařízení č. 1408/71 zní takto:

„vzhledem k tomu, že pravidla pro koordinaci vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení spadají do rámce volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států, a měla by proto přispívat ke zlepšení jejich životní úrovně a pracovních podmínek;

[...]

vzhledem k tomu, že je nezbytné v rámci uvedené koordinace zaručit uvnitř Společenství pracovníkům žijícím v členských státech a osobám jimi vyživovaným a pozůstalým po nich rovnost zacházení s ohledem na různé vnitrostátní právní předpisy“.

4 Osmý až desátý bod odůvodnění tohoto nařízení uvádí:

„vzhledem k tomu, že zaměstnané osoby a osoby samostatně výdělečně činné pohybující se ve Společenství by měly podléhat systému sociálního zabezpečení pouze jednoho členského státu, aby se zamezilo souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů a složitostem, které by z toho mohly vyplývat;

vzhledem k tomu, že je třeba omezit, jak je to jen možné, počet a dosah případů, kdy osoba odchylně od obecného pravidla podléhá současně právním předpisům dvou členských států;

vzhledem k tomu, že k co nejúčinnějšímu zaručení rovnosti zacházení pro všechny pracovníky působící na území členského státu je vhodné jako obecné pravidlo stanovit, že se použijí právní předpisy členského státu, ve kterém dotyčná osoba vykonává zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost“.

5 Článek 13 nařízení č. 1408/71, nazvaný „Obecná pravidla“, stanoví:

„1. S výhradou článků 14c a 14f podléhají osoby, na které se vztahuje toto nařízení, pouze právním předpisům jediného státu. Tyto právní předpisy se určují v souladu s touto hlavou.

2. S výhradou článků 14 až 17:

a) osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu podléhá právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu nebo i když podnik nebo zaměstnavatel, který ji zaměstnává, má sídlo nebo místo podnikání na území jiného členského státu;

[...]“

6 Článek 73 tohoto nařízení, nazvaný „Zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné, jejichž rodinní příslušníci mají bydliště v jiném členském státě, než je příslušný stát“, stanoví:

„Zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná podléhající právním předpisům členského státu má nárok pro své rodinné příslušníky, kteří mají bydliště v jiném členském státě, na rodinné dávky stanovené právními předpisy prvního členského státu, jako by měli bydliště na jeho území, není-li v příloze VI stanoveno jinak.“

Nařízení č. 574/72

7 Článek 10 odst. 1 nařízení č. 574/72, nazvaný „Pravidla použitelná na zaměstnanou osobu nebo osobu samostatně výdělečně činnou v případě souběhu nároků na rodinné dávky nebo přídatky“, stanoví:

„1. a) Nárok na rodinné dávky nebo přídatky náležející podle právních předpisů, podle kterých nepodléhá získání nároku na ně podmínce pojištění, zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, se pozastavuje, jestliže po stejnou dobu a pro stejného rodinného příslušníka dávky náležejí buď pouze podle vnitrostátních právních předpisů jiného členského státu, nebo podle článků 73, 74, 77 nebo 78 nařízení [č. 1408/71], do výše těchto dávek.

b) Pokud je však výdělečná činnost vykonávána na území prvního členského státu:

i) v případě dávek náležejících buď pouze podle vnitrostátních právních předpisů jiného členského státu, nebo podle článků 73 nebo 74 nařízení [č. 1408/71], osobou mající nárok na rodinné dávky nebo osobou, které jsou dávky vypláceny, pozastavuje se nárok na rodinné dávky náležející buď pouze podle vnitrostátních právních předpisů uvedeného jiného členského státu, nebo podle uvedených článků, do výše částky rodinných dávek stanovených právními předpisy členského státu, na jehož území má rodinný příslušník bydliště. Náklady na dávky vyplácené členským státem, na jehož území má rodinný příslušník bydliště, nese uvedený členský stát;

[...]“

Vnitrostátní právní úprava

- 8 Ustanovení § 62 odst. 1 bodu 1 zákona o dani z příjmů (Einkommensteuergesetz) stanoví:

„Nárok na rodinné přídatky na děti [...] má podle tohoto zákona osoba s bydlištěm nebo obvyklým místem pobytu v tuzemsku.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 9 Brigitte Bosmann, belgická státní příslušnice bydlící v Německu, je matkou samoživitelkou dvou dětí narozených v roce 1983 a v roce 1985. Tyto děti bydlí rovněž v Německu a studují zde.

- 10 Brigitte Bosmann má v zásadě nárok na německé rodinné přídatky upravené v § 62 zákona o dani z příjmů, které jí také nejprve byly Bundesagentur přiznány. Nicméně poté, co B. Bosmann začala dne 1. září 2005 vykonávat výdělečnou činnost v Nizozemsku, jí bylo vyplácení těchto přídatků od října 2005 odmítnuto rozhodnutím ze dne 18. října 2005. Bundesagentur vyložila příslušná ustanovení práva Společenství v tom smyslu, že B. Bosmann podléhá pouze předpisům členského státu zaměstnání, tedy předpisům Nizozemska, takže Spolková republika Německo již nadále nemůže být považována za příslušný stát, který je povinen poskytovat uvedené přídatky.
- 11 Brigitte Bosmann nemůže v Nizozemsku pobírat žádné odpovídající rodinné přídatky, protože podle nizozemské právní úpravy nejsou tyto přídatky poskytovány na děti starší 18 let.
- 12 Předkládající soud poukazuje na to, že není zřejmé, zda se B. Bosmann vrací do Německa po každém pracovním dnu, nebo pouze o víkendech a volných dnech.
- 13 Za těchto podmínek se Finanzgericht Köln rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení [...] č. 1408/71 [...] vykládat restriktivně v tom smyslu, že nebrání tomu, aby matka samoživitelka, která ve státě zaměstnání (Nizozemské království) nepobírá žádné rodinné přídatky z důvodu věku svých dětí, měla nárok na rodinné přídatky ve státě bydliště (Spolková republika Německo)?

2) Pro případ záporné odpovědi na první otázku:

Je třeba článek 10 nařízení [...] č. 574/72 [...] vykládat restriktivně v tom smyslu, že nebrání tomu, aby matka samoživitelka, která ve státě zaměstnání (Nizozemské království) nepobírá žádné rodinné přídatky z důvodu věku svých dětí, měla nárok na rodinné přídatky ve státě bydliště (Spolková republika Německo)?

3) Pro případ záporné odpovědi na první a druhou otázku:

Vyplyvá nárok zaměstnankyně, která je matkou samoživitelkou, na uplatnění příznivějších pravidel jejího státu bydliště upravujících poskytování rodinných přídatků přímo ze Smlouvy o ES nebo z obecných právních zásad?

4) Závísí odpověď na výše uvedené otázky na tom, zda se zaměstnankyně vrací po každém pracovním dni do místa bydliště rodiny?“

K předběžným otázkám

K první otázce

¹⁴ Svou první otázkou se předkládající soud táže, zda lze čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 vykládat v tom smyslu, že zaměstnanec nacházející se v situaci B. Bosmann,

který spadá do působnosti nařízení č. 1408/71 a který podléhá systému sociálního zabezpečení členského státu svého zaměstnání, v projednávaném případě Nizozemského království, může pobírat rodinné dávky v členském státě svého bydliště, v projednávaném případě ve Spolkové republice Německo, jestliže je zjištěno, že mu tyto dávky nemohou být v příslušném členském státě poskytnuty z důvodu věku jeho dětí.

- 15 Před zodpovězením této otázky je třeba připomenout obecná pravidla, na jejichž základě je podle nařízení č. 1408/71 třeba určit, které právní předpisy se použijí na pracovníky pohybující se v rámci Společenství.
- 16 Cílem ustanovení hlavy II nařízení č. 1408/71, která určují právní předpisy, jež se použijí na pracovníky pohybující se v rámci Společenství, je, aby dotčené osoby podléhaly systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, aby se tak zabránilo souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů a komplikacím, které by z něho mohly vyplynout. Tato zásada je vyjádřena v čl. 13 odst. 1 nařízení č. 1408/71, který stanoví, že pracovníci, na které se vztahuje uvedené nařízení, podléhají pouze právním předpisům jediného členského státu (viz rozsudek ze dne 12. června 1986, Ten Holder, 302/84, Recueil, s. 1821, body 19 a 20).
- 17 Podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 podléhá osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu. Určení, že právní předpisy jednoho členského státu jsou na základě tohoto ustanovení právními předpisy použitelnými na pracovníka, má za následek, že se na něj vztahují pouze právní předpisy tohoto členského státu (viz výše uvedený rozsudek Ten Holder, bod 23).

- 18 Pokud jde o specifický kontext rodinných dávek, článek 73 nařízení č. 1408/71 stanoví, že pracovník podléhající právním předpisům členského státu má nárok pro své rodinné příslušníky, kteří mají bydliště v jiném členském státě, na rodinné dávky stanovené právními předpisy prvního členského státu, jako by měli bydliště na jeho území.
- 19 V důsledku toho, jak právem konstatoval předkládající soud, jsou právními předpisy použitelnými na situaci B. Bosmann v zásadě právní předpisy členského státu jejího zaměstnání, tedy nizozemské právní předpisy.
- 20 Právo použitelné na situaci pracovníka, který se nachází v některé ze situací pokrytých ustanoveními hlavy II nařízení č. 1408/71, je třeba určit na základě uvedených ustanovení, nicméně použití ustanovení jiného právního řádu není vždy zcela vyloučeno (viz rozsudek ze dne 20. ledna 2005, Laurin Effing, C-302/02, Sb. rozh. s. I-553, bod 39).
- 21 Komise Evropských společenství tvrdí, že v situaci, jako je situace B. Bosmann, je na základě čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení č. 574/72 možné nepoužít ustanovení právního řádu členského státu zaměstnání, který byl podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 určen jako příslušný stát, aby mohly být použity právní předpisy členského státu bydliště dotčené osoby. Existence vazby na dva členské státy, a sice na stát bydliště a stát zaměstnání, tak umožňuje zejména kumulovat nároky na dávky. Podle čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení č. 574/72 by tedy vzhledem k tomu, že v členském státě zaměstnání neexistuje srovnatelný nárok na rodinné přídavky, měly být tyto přídavky poskytnuty bez omezení členským státem bydliště, v projednávaném případě Spolkovou republikou Německo. Na podporu tohoto tvrzení se Komise odvolává na

rozsudek ze dne 9. prosince 1992, *McMenamin* (C-119/91, Recueil, s. I-6393). Ve stejném smyslu poukazuje předkládající soud na rozsudek ze dne 7. června 2005, *Dodl a Oberhollenzer* (C-543/03, Sb. rozh. s. I-5049).

- 22 V této souvislosti je nutno podotknout, že věci, ve kterých byly vydány oba výše uvedené rozsudky, byly rozhodnuty na základě čl. 10 odst. 1 písm. b) bodu i) nařízení č. 574/72, který se vztahuje na situace, kdy je výdělečná činnost vykonávána rovněž v členském státě bydliště. Jak uvedl generální advokát v bodech 51 a 52 svého stanoviska, byla ve výše uvedených rozsudcích *McMenamin*, jakož i *Dodl a Oberhollenzer* změna v pořadí priorit ve prospěch příslušnosti členského státu bydliště vyvolána skutečností, že výdělečná činnost byla vykonávána v členském státě bydliště manželem osoby, jež měla nárok na dávky podle článku 73 nařízení č. 1408/71.
- 23 Z předkládacího rozhodnutí nicméně vyplývá, že B. Bosmann se v takovéto situaci nenachází.
- 24 Co se týče čl. 10 odst. 1 písm. a) nařízení č. 574/72, z jeho znění vyplývá, že jeho cílem je upravit případy souběhu nároků na rodinné dávky, které nastávají, pokud tyto dávky mají být vyplaceny v členském státě bydliště dotyčného dítěte nezávisle na podmínkách pojištění nebo zaměstnání a současně podle článku 73 nařízení č. 1408/71 v členském státě zaměstnání.
- 25 Jak uvedla německá vláda a předkládající soud, z okolností věci v původním řízení není patrný „souběh“ rodinných dávek tohoto typu, protože nárok na rodinné přídatky v členském státě zaměstnání je v projednávaném případě podle právních předpisů tohoto státu vyloučen vzhledem k věku dětí žalobkyně v původním řízení.

- 26 Vzhledem k tomu, že změnu pořadí priorit ve prospěch použití právních předpisů členského státu bydliště tedy není možné založit na zvláštních kolizních pravidlech uvedených v nařízení č. 574/72, je nutno konstatovat, že situace B. Bosmann se řídí obecným pravidlem určení použitelných právních předpisů stanoveným v čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71.
- 27 Z toho plyne, že právo Společenství neukládá příslušným německým orgánům povinnost přiznat B. Bosmann dotčenou rodinnou dávku.
- 28 Není však možné ani vyloučit, aby byla taková dávka přiznána, a to tím spíše, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že podle německých právních předpisů může mít B. Bosmann nárok na rodinné přídatky již z důvodu svého bydliště v Německu, což musí ověřit předkládající soud.
- 29 V této souvislosti je třeba připomenout, že ustanovení nařízení č. 1408/71 je nutno vykládat ve světle článku 42 ES, který směřuje k usnadnění volného pohybu pracovníků a znamená zejména, že migrující pracovníci nesmějí ztratit své nároky na dávky sociálního zabezpečení ani jim nesmí být snížena částka těchto dávek z důvodu, že využili právo na volný pohyb, které jim přiznává Smlouva (viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Nemeč, C-205/05, Sb. rozh. s. I-10745, body 37 a 38).
- 30 Stejně tak první bod odůvodnění nařízení č. 1408/71 uvádí, že pravidla pro koordinaci vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, která jsou v tomto nařízení obsažena, spadají do rámce volného pohybu pracovníků, kteří jsou státními příslušníky členských států, a měla by proto přispívat ke zlepšení jejich životní úrovně a pracovních podmínek.

- 31 Ve světle těchto skutečností je třeba konstatovat, že za okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, nelze členský stát bydliště zbavit možnosti poskytovat rodinné přídatky osobám bydlícím na jeho území. Podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 sice podléhá osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu, nicméně státu bydliště nemá být tímto nařízením bráněno v tom, aby této osobě přiznal nárok na rodinné přídatky podle svých právních předpisů.
- 32 Výše uvedený rozsudek Ten Holder, na který se ve svém písemném vyjádření odvolává německá vláda, ani rozsudek ze dne 10. července 1986, Luijten (60/85, Recueil, s. 2365), na který poukázal předkládající soud, nemohou tento výklad nařízení č. 1408/71 zpochybnit. Výše uvedený rozsudek Ten Holder se týkal případu, kdy bylo poskytnutí dávky odmítnuto orgány příslušného členského státu, a v této souvislosti Soudní dvůr rozhodl, že určení, že právní předpisy jednoho členského státu jsou podle nařízení č. 1408/71 právními předpisy použitelnými na pracovníka, má za následek, že se na něj vztahují pouze tyto právní předpisy (výše uvedený rozsudek Ten Holder, bod 23). Tatáž zásada byla Soudním dvorem zopakována ve výše uvedeném rozsudku Luijten s ohledem na riziko současného použití právních předpisů státu zaměstnání a státu bydliště, které pojištěným osobám umožňují pobírat rodinnou dávku. V důsledku toho nemohou uvedené rozsudky vzhledem ke svému specifickému kontextu, který je odlišný od kontextu věci v původním řízení, sloužit jako základ pro vyloučení možnosti členského státu, který není příslušným státem a který neváže nárok na přiznání rodinné dávky na podmínky zaměstnání nebo pojištění, poskytnout takovou dávku osobě s bydlištěm na jeho území, pokud možnost takového poskytnutí skutečně vyplývá z jeho právních předpisů.
- 33 S ohledem na výše uvedené úvahy je na první otázku třeba odpovědět, že čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 nebrání tomu, aby migrující pracovník, který podléhá systému sociálního zabezpečení členského státu zaměstnání, pobíral na základě vnitrostátních právních předpisů členského státu bydliště rodinné dávky v poslední uvedeném státě.

K druhé a třetí otázce

34 Vzhledem k odpovědi na první otázku není nutné na druhou a třetí otázku odpovídat.

K čtvrté otázce

35 Předkládající soud se dále táže, zda má na odpověď na první až třetí otázku vliv skutečnost, zda se B. Bosmann po každém pracovním dni vrací do místa bydliště rodiny v Německu.

36 Jak v podstatě vyplývá z odpovědi na první otázku, nebrání čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 tomu, aby migrující pracovník nacházející se v situaci B. Bosmann pobíral rodinné dávky v členském státě bydliště, pokud podle vnitrostátních právních předpisů tohoto státu splňuje nezbytné podmínky pro přiznání takových dávek. Vzhledem k tomu, že jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, je nárok B. Bosmann na rodinné přídatky v Německu vázán na podmínku, že dotčená osoba má bydliště na území tohoto členského státu, kterou tato osoba patrně skutečně splňuje, je na předkládajícím soudu, aby určil, zda otázka, zda se B. Bosmann po každém pracovním dni vrací do místa bydliště rodiny v Německu, je rozhodná pro účely posouzení, zda ve smyslu německých právních předpisů „bydlí“ v uvedeném státě.

37 V důsledku toho je na čtvrtou otázku třeba odpovědět, že předkládajícímu soudu přísluší určit, zda je otázka, zda se pracovník nacházející se v situaci žalobkyně v původním řízení po každém pracovním dni vrací do místa bydliště rodiny v dotyčném členském státě, rozhodná pro účely posouzení, zda takovýto pracovník splňuje podmínky pro přiznání dotčené rodinné dávky v tomto státě podle jeho právních předpisů.

K nákladům řízení

38 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Článek 13 odst. 2 písm. a) nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, v jeho znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 647/2005 ze dne 13. dubna 2005, nebrání tomu,

aby migrující pracovník, který podléhá systému sociálního zabezpečení členského státu zaměstnání, pobíral na základě vnitrostátních právních předpisů členského státu bydliště rodinné dávky v posledně uvedeném státě.

- 2) Předkládajícímu soudu přísluší určit, zda je otázka, zda se pracovník nacházející se v situaci žalobkyně v původním řízení po každém pracovním dni vrací do místa bydliště rodiny v dotyčném členském státě, rozhodná pro účely posouzení, zda takovýto pracovník splňuje podmínky pro přiznání dotčené rodinné dávky v tomto státě podle jeho právních předpisů.**

Podpisy.