



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
JEANA RICHARDA DE LA TOUR  
přednesené dne 20. ledna 2022<sup>1</sup>

**Věc C-328/20**

**Evropská komise  
proti**

**Rakouské republice**

„Nesplnění povinnosti státem – Koordinace systémů sociálního zabezpečení – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Články 4, 7 a 67 – Volný pohyb pracovníků – Nařízení (EU) č. 492/2011 – Článek 7 – Rovné zacházení – Rodinné dávky – Sociální a daňové výhody – Úprava výše dávek a výhod v závislosti na úrovni cen ve státě bydliště dětí“

## I. Úvod

1. Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Rakouská republika tím, že zavedla:

- 1) mechanismus úpravy ohledně rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě pro pracovníky, jejichž děti mají trvalý pobyt v jiném členském státě, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z
  - článků 4, 7 a 67 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení<sup>2</sup>, jakož i
  - článku 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie<sup>3</sup>;
- 2) pro migrující pracovníky, jejichž děti mají trvalý pobyt v jiném členském státě, mechanismus úpravy ohledně rodinného bonusu „plus“, slevy na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, pro rodiče samoživitele a z důvodu výživného, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: francouzština.

<sup>2</sup> – Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72.

<sup>3</sup> – Úř. věst. 2011, L 141, s. 1.

2. Komise má v podstatě za to, že za současného stavu unijního práva toto právo nepřiznává členským státům prostor pro uvážení k úpravě výše jimi vyplácených rodinných dávek na úroveň cen státu bydliště dotyčného dítěte a že tato úprava, jakož i úprava některých daňových výhod poskytovaných rodinám je diskriminační a nelze ji považovat za nezbytné a přiměřené opatření.

3. V tomto stanovisku vysvětlím důvody, proč mám za to, že žalobní důvody vznesené Komisí jsou opodstatněné.

## II. Právní rámec

### A. Unijní právo

#### 1. Nařízení č. 883/2004

4. Body 8, 12 a 16 odůvodnění nařízení č. 883/2004 znějí:

„(8) Obecná zásada rovného zacházení má zvláštní význam pro pracovníky, včetně příhraničních pracovníků, kteří nebydlí v členském státě, v němž jsou zaměstnání.

[...]

(12) S ohledem na přiměřenost je třeba dbát na to, aby bylo zajištěno, že zásada stejného posuzování skutečností nebo událostí nepovede k objektivně nezdůvodněným výsledkům nebo k případům souběhu dávek téhož druhu za tutéž dobu.

[...]

(16) [V Evropské unii] v zásadě neexistuje žádný důvod k tomu, aby byla práva na sociální zabezpečení učiněna závislými na místě bydliště dotyčné osoby; přesto ve zvláštních případech, zejména pokud jde o zvláštní dávky spojené s ekonomickou a sociální situací dotyčné osoby, by místo bydliště mohlo být bráno v úvahu.“

5. Článek 1 písm. z) tohoto nařízení stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

[...]

z) ‚rodinnou dávkou‘ rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních přídavků při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I.“

6. Článek 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004 stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se těchto oblastí sociálního zabezpečení:

[...]

j) rodinné dávky.“

7. Článek 4 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Rovnost zacházení“, stanoví:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak, požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci.“

8. Článek 5 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Rovné nakládání s dávkami, příjmy, skutečnostmi nebo událostmi“, zní následovně:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak a s ohledem na zvláštní prováděcí předpisy, použije se toto:

- a) jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu pobírání dávek sociálního zabezpečení a jiného příjmu přiznávány určité právní účinky, příslušná ustanovení těchto právních předpisů se použijí také na pobírání rovnocenných dávek získaných podle právních předpisů jiného členského státu a na příjem získaný v jiném členském státě;
- b) jsou-li podle právních předpisů příslušného členského státu právní účinky připisovány existenci některých skutečností nebo událostí, přihlíží tento členský stát k podobným skutečnostem nebo událostem, které nastaly v kterémkoli členském státě tak, jako by k nim došlo na jeho území.“

9. Článek 7 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Upuštění od pravidel týkajících se bydliště“, stanoví:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak, peněžité dávky náležející podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nebo podle tohoto nařízení nelze snížit, změnit, pozastavit, odejmout nebo konfiskovat z toho důvodu, že příjemce nebo jeho rodinní příslušníci bydlí v jiném členském státě než ve státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek.“

10. Článek 67 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Rodinní příslušníci bydlící v jiném členském státě“, stanoví:

„Osoba má nárok na rodinné dávky v souladu s právními předpisy příslušného členského státu, včetně dávek pro rodinné příslušníky, kteří bydlí v jiném členském státě, jako by bydleli v příslušném členském státě. Důchodce však má nárok na rodinné dávky v souladu s právními předpisy členského státu příslušného pro poskytování jeho důchodu.“

## **2. Nařízení č. 492/2011**

11. V kapitole I nařízení č. 492/2011 v čl. 7 odst. 1 a 2, obsaženém v oddíle 2, nadepsaném „Výkon zaměstnání a rovnost zacházení“, se stanoví:

„1. S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.“

## B. Rakouské právo

### 1. FLAG

12. Podle § 1 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (spolkový zákon o vyrovnání rodinných výdajů prostřednictvím dávek)<sup>4</sup> ze dne 24. října 1967 se stanovené dávky „poskytují k vyrovnání výdajů v zájmu rodiny“.

13. Ustanovení § 2 odst. 1 a 8 FLAG zní:

„(1) Osoby, které mají bydliště nebo místo obvyklého pobytu na spolkovém území, mají nárok na rodinné dávky

a) na nezletilé děti;

[...]

(8) Osoby mají nárok na rodinné přídatky pouze tehdy, pokud se středisko jejich zájmů nachází na spolkovém území. Středisko zájmů osoby se nachází ve státě, k němuž má tato osoba nejužší osobní a ekonomické vztahy.“

14. Ustanovení § 4 FLAG zní:

„(1) Osoby, které mají nárok na rovnocennou dávku poskytovanou jiným státem, nemají nárok na rodinné přídatky.

(2) Rakouští státní příslušníci, kteří jsou vyloučeni z nároku na rodinné přídatky podle odstavce 1 nebo § 5 odst. [4], mají nárok na vyrovnávací příspěvek, pokud je výše rovnocenné dávky poskytované jiným státem, na kterou mají tito rakouští státní příslušníci nebo jiná osoba nárok (§ 5 odst. [4]), nižší než rodinné přídatky, které by jim v případě neexistence výše uvedené rovnocenné dávky měly být poskytnuty na základě tohoto spolkového zákona.

(3) Vyrovnávací příspěvek odpovídá rozdílu mezi rovnocennou dávkou přiznanou jiným státem a rodinným přídatkem, který by měl být poskytnut na základě tohoto spolkového zákona.

[...]

(6) Vyrovnávací příspěvky se považují za rodinné přídatky ve smyslu tohoto spolkového zákona, avšak ustanovení týkající se výše rodinných přídatků se na vyrovnávací příspěvky nepoužijí.

[...],

15. Ustanovení § 5 odst. 3 a 4 FLAG zní takto:

„(3) Nárok na rodinné přídatky na děti, které mají trvalý pobyt v zahraničí, neexistuje.

<sup>4</sup> – BGBl. 376/1967, dále jen „FLAG“.

(4) Nárok na rodinné přídavky na děti, pro které existuje nárok na vyplacení rovnocenné dávky poskytované jiným státem, neexistuje. To nevyklučuje poskytnutí vyrovnávacího příspěvku (§ 4 odst. 2).“

16. Ustanovení § 8 FLAG stanoví:

„(1) Výše rodinných přídaveků náležejících určité osobě se určí podle počtu a věku dětí, na které se rodinné přídavky přiznávají.

(2) Měsíční výše rodinných přídaveků činí

[...]

3. od 1. ledna 2018

- a) 114 eur na každé dítě od začátku kalendářního měsíce jeho narození,
- b) 121,90 eur na každé dítě od začátku kalendářního měsíce, v němž dítě dovrší tří let,
- c) 141,50 eur na každé dítě od začátku kalendářního měsíce, v němž dítě dovrší deseti let,
- d) 165,10 eur na každé dítě od začátku kalendářního měsíce, v němž dítě dovrší devatenácti let.

(3) Rodinné přídavky na každé dítě se měsíčně zvyšují

[...]

3. od 1. ledna 2018, pokud jsou

- a) přiznány na dvě děti, o 7,10 eur,
- b) přiznány na tři děti, o 17,40 eur,
- c) přiznány na čtyři děti, o 26,50 eur,
- d) přiznány na pět dětí, o 32 eur,
- e) přiznány na šest dětí, o 35,70 eur,
- f) přiznány na sedm nebo více dětí, o 52 eur.

(4) Rodinné přídavky se měsíčně zvyšují na každé dítě s vážným zdravotním postižením

[...]

3. o 155,90 eur od 1. ledna 2018.

[...]

(8) Na každé dítě, které v průběhu kalendářního roku již dovršilo nebo dovrší šesti let a dosud nedovršilo šestnácti let, se rodinné přídatky zvýší o 100 eur od [měsíce] září téhož kalendářního roku.“

17. Ustanovení § 8a FLAG zní:

„(1) Výše rodinných přídatků (§ 8) na děti, které mají trvalý pobyt na území jiného členského státu Evropské unie [...], jiné smluvní strany Dohody o Evropském hospodářském prostoru [ze dne 2. května 1992<sup>5</sup>] nebo Švýcarska, se určí na základě srovnávací úrovně cen zveřejněné Statistickým úřadem Evropské unie [Eurostatem] pro každý z členských států Unie [...], pro každou ze stran Dohody o [EHP] a Švýcarsko v poměru k Rakousku.

(2) Výše rodinných přídatků podle odstavce 1 se použijí od 1. ledna 2019 na základě hodnot uvedených v odstavci 1 zveřejněných dne 1. června 2018. Tyto částky se následně upravují každé dva roky na základě hodnot zveřejňovaných ke dni 1. června předchozího roku.

(3) Bundesministers für Frauen, Familien und Jugend [spolkový ministr pro ženy, rodinu a mládež, Rakousko] zveřejňuje prostřednictvím vyhlášky přijaté společně s Bundesministers für Finanzen [spolkový ministr financí, Rakousko] základy pro výpočet a částky uvedené v odstavcích 1 a 2, jakož i částky uvedené v § 33 odst. 3 bodu 2 [Bundesgesetz über die Besteuerung des Einkommens natürlicher Personende (spolkový zákon o daních z příjmů fyzických osob)<sup>6</sup> ze dne 7. července 1988<sup>7</sup>].“

18. Ustanovení § 53 FLAG stanoví:

„(1) V rámci tohoto spolkového zákona jsou státní příslušníci smluvních stran Dohody o [EHP] v rozsahu, v němž to vyplývá z výše uvedené dohody, pokládáni za rakouské státní příslušníky. V tomto kontextu musí být trvalý pobyt dítěte ve státě Evropského hospodářského prostoru [EHP] v souladu s ustanoveními Společenství pokládán za trvalý pobyt dítěte v Rakousku.

[...]

(4) Odstavec 1 druhá věta se nepoužije ve vztahu k § 8a odst. 1 až 3.

(5) Ustanovení § 26 odst. 3 Bundesabgabenordnung [spolkový daňový řád] [...] se použije do 31. prosince 2018, pokud jde o dávky uvedené v tomto spolkovém zákoně. Od 1. ledna 2019 se § 26 odst. 3 spolkového daňového řádu vztahuje, pokud jde o dávky uvedené v tomto spolkovém zákoně, pouze na osoby s místem zaměstnání v zahraničí, které jsou činní pro územní samosprávný celek, jakož i na jejich manžele a děti.“

<sup>5</sup> – Úř. věst. 1994, L 1, s. 3, dále jen „Dohoda o EHP“.

<sup>6</sup> – BGBl. 400/1988, dále jen „EStG“.

<sup>7</sup> – Úprava rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě byla zavedena s účinností od 1. ledna 2019 Verordnung der Bundesministerin für Frauen, Familien und Jugend und des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung der Familienbeihilfe und des Kinderabsetzbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (vyhláškou spolkové ministryně pro ženy, rodinu a mládež a spolkového ministra financí o úpravě rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě, pokud jde o děti, které mají trvalý pobyt v jiném členském státě EU nebo ve smluvní straně [EHP] nebo ve Švýcarsku) ze dne 10. prosince 2018 (BGBl. II, 318/2018), dostupnou na internetové adrese:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010489&FassungVom=2019-07-08>, přijatou na základě Bundesgesetz, mit dem das Familienlastenausgleichsgesetz 1967, das Einkommensteuergesetz 1988 und das Entwicklungshelfergesetz geändert werden (spolkového zákona, kterým se mění [FLAG], [EStG] a zákon o humanitárních pracovnících) ze dne 4. prosince 2018 (BGBl. I, 83/2018).

## 2. EStG

19. Ustanovení § 33 EStG stanoví:

„[...]

(2) Slevy na dani musí být odečteny od [částky daně] vyplývající z použití odstavce 1 v následujícím pořadí:

1. rodinný bonus ‚plus‘ uvedený v odstavci 3a; rodinný bonus ‚plus‘ není odečitatelný v rozsahu, v němž přesahuje daň ze zdanitelného příjmu podle odstavce 1;
2. slevy na dani uvedené v odstavcích 4 až 6.

(3) Daňoví poplatníci, kteří mají nárok na rodinné přídavky na základě [FLAG], mají souběžně s vyplácením rodinných přídávků nárok na slevu na dani ve výši 58,40 eur měsíčně na každé dítě. Jinak je tomu v následujících případech:

1. Nárok na slevu na dani se nevztahuje na děti, které mají trvalý pobyt mimo členský stát Unie [...], stát [EHP] nebo Švýcarsko.
2. Pokud jde o děti, které mají trvalý pobyt na území jiného členského státu Unie [...], jiné smluvní strany Dohody o [EHP] nebo Švýcarska, výše slevy na dani na vyživované dítě se určí na základě srovnávací úrovně cen zveřejněné [Eurostatem] pro každý z členských států Unie [...], pro každou ze stran Dohody o [EHP] a Švýcarsko v poměru k Rakousku:
  - a) Od 1. ledna 2019 se výše slev na dani na vyživované dítě upraví na základě hodnot zveřejněných dne 1. června 2018. Výše slev na dani na vyživované dítě se následně upravují každé dva roky na základě hodnot zveřejňovaných ke dni 1. června předešlého roku.
  - b) Výše slev na dani na vyživované dítě se zveřejní podle § 8 odst. 3 [FLAG].

[...]

(3a) Pro dítě, na které jsou čerpány rodinné přídavky na základě [FLAG] a jež trvale pobývá v členském státě Unie [...] nebo na území jiné smluvní strany Dohody o [EHP] nebo ve Švýcarsku, je na základě žádosti nárok na rodinný bonus ‚plus‘ v souladu s následujícími ustanoveními:

1. Výše rodinného bonusu ‚plus‘ je
  - a) 125 eur za kalendářní měsíc až do konce měsíce, v němž dítě dovršilo osmnácti let,
  - b) 41,68 eur za kalendářní měsíc po skončení měsíce, v němž dítě dovršilo osmnácti let.
2. Odchylně od bodu 1 se u dětí, které mají trvalý pobyt na území jiného členského státu [Unie], jiné smluvní strany Dohody o [EHP] nebo Švýcarska, určí výše rodinného bonusu ‚plus‘ a slev na dani uvedených v odstavci 4 na základě srovnávací úrovně cen zveřejněné [Eurostatem] pro každý z členských států Unie [...], pro každou ze stran Dohody o [EHP] a Švýcarsko v poměru k Rakousku:

- a) Od 1. ledna 2019 se výše rodinného bonusu „plus“ a slev na dani uvedených v odstavci 4 upraví na základě hodnot zveřejněných ke dni 1. června 2018. Tato částka se následně upravuje každé dva roky na základě hodnot zveřejňovaných ke dni 1. června předešlého roku.
- b) Spolkový ministr financí je povinen vyhláškou zveřejnit základy pro výpočet a částky nejpozději do 30. září následujícího po referenčním datu uvedeném v písmenu a) [<sup>8</sup>].

[...]

5. Ustanovení § 26 odst. 3 druhá věta spolkového daňového řádu se nepoužije. Výjimkou jsou manželé a děti daňových poplatníků s místem zaměstnání v zahraničí, kteří pracují pro územní samosprávný celek.

[...]

(4) Kromě toho, pokud má dítě trvalý pobyt v členském státě Unie [...] nebo na území jiné smluvní strany Dohody o [EHP] nebo ve Švýcarsku, použijí se tyto slevy na dani:

1. Pouze osoby zajišťující jako jediné příjem domácnosti mají nárok na slevu na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou. Tato částka činí ročně:

- 494 eur na jedno dítě (§ 106 odst. 1),
- 669 eur na dvě děti (§ 106 odst. 1).

Tato částka se zvyšuje o 220 eur za rok za třetí a každé další dítě (§ 106 odst. 1).

[...]

2. Rodiče samoživitelé mají nárok na slevu na dani pro rodiče samoživitele. Tato částka činí ročně:

- 494 eur na jedno dítě (§ 106 odst. 1),
- 669 eur na dvě děti (§ 106 odst. 1).

Tato částka se zvyšuje o 220 eur za rok za třetí a každé další dítě (§ 106 odst. 1). Rodiče samoživitelé jsou daňoví poplatníci, kteří žijí alespoň s jedním dítětem (§ 106 odst. 1) po dobu více než šesti měsíců za kalendářní rok a nejsou ve společné domácnosti s partnerem či manželem.

3. Daňoví poplatníci, kteří mají vyživovací povinnosti k dítěti, mají nárok na slevu na dani z výživného ve výši 29,20 eur měsíčně [...]

<sup>8</sup> – Úprava rodinného bonusu „plus“, jakož i slev na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, pro rodiče samoživitele a z důvodu výživného byla zavedena s účinností od 1. ledna 2019 Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die Anpassung des Familienbonus Plus, des Alleinverdiener-, Alleinerzieher- und Unterhaltsabsetzbetrages sowie des Kindermehrbetrages in Bezug auf Kinder, die sich ständig in einem anderen Mitgliedstaat der EU oder einer Vertragspartei des Europäischen Wirtschaftsraumes oder der Schweiz aufhalten (vyhláškou spolkového ministra financí o úpravě rodinného bonusu „plus“ a slevy na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, pro rodiče samoživitele a z důvodu výživného, pokud se jedná o děti s trvalým pobytem v jiném členském státě Unie [...] nebo ve smluvní straně Dohody o [EHP] nebo ve Švýcarsku) ze dne 27. září 2018 (BGBl. II, 257/2018), dostupnou na internetové adrese:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20010319>, přijatou na základě Jahressteuergesetz 2018 (daňového zákona pro rok 2018) ze dne 14. srpna 2018 (BGBl. I, 62/2018), kterým se mění zejména EStG.



4. Odchylně od bodů 1 až 3 se určí výše slev na dani na děti, které mají trvalý pobyt na území jiného členského státu Unie [...], jiné smluvní strany Dohody o [EHP] nebo Švýcarska, podle odst. 3a bodu 2. Pokud má daňový poplatník nárok na slevu na dani na více dětí a tyto děti se nacházejí v různých zemích, je třeba nejprve zohlednit starší děti zakládající nárok na dávku před mladšími.
5. Ustanovení § 26 odst. 3 druhá věta spolkového daňového řádu se nepoužije. Výjimkou jsou manželé a děti daňových poplatníků s místem zaměstnání v zahraničí, kteří pracují pro územní samosprávný celek.

[...]

(7) Je-li daň z příjmu podle odstavce 1 nižší než 250 eur a pokud se využije sleva na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou nebo sleva na dani pro rodiče samoživitele, použijí se v případě jednoho dítěte následující ustanovení (§ 106 odst. 1):

1. Rozdíl mezi částkou 250 eur a daní uvedenou v odstavci 1 se vrací ve formě přídatku na dítě.
2. Pokud má dítě trvalý pobyt v jiném členském státě Unie [...] nebo na území jiné smluvní strany Dohody o [EHP] nebo ve Švýcarsku, částka 250 eur se nahrazuje částkou vyplývající z použití odst. 3a bodu 2.

[...]

Tato částka se zvyšuje za každé další dítě (§ 106 odst. 1) o částku 250 eur nebo o částku, která jí nahrazuje.

- (8) 1. Je-li daň z příjmu vyplývající z odstavců 1 a 2 nižší než nula, je třeba vyplatit slevu na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou nebo slevu na dani pro rodiče samoživitele.

[...]“

### **3. Spolkový daňový řád**

20. Ustanovení § 26 spolkového daňového řádu stanoví:

„(1) Osoba má bydliště ve smyslu daňových předpisů tam, kde má obydlí za podmínek umožňujících dospět k závěru, že si toto obydlí ponechá a bude ho využívat.

(2) Osoba má obvyklé bydliště ve smyslu daňových předpisů tam, kde pobývá, za podmínek, které nasvědčují tomu, že v tomto místě nebo v této zemi nepobývá pouze dočasně. [...]

(3) S rakouskými státními příslušníky, kteří mají pracovní smlouvu s veřejným orgánem a jejichž místo zaměstnání se nachází v zahraničí (úředníci v zahraničí), se zachází jako s osobami s obvyklým bydlištěm v místě, kde se nachází organizační složka, která jim poskytuje odměnu. Totéž platí pro jejich manžele, pokud manželé tvoří stálou společnou domácnost, a pro jejich nezletilé děti, které jsou součástí této domácnosti.“

### III. Postup před zahájením soudního řízení

21. Výzvou dopisem ze dne 25. ledna 2019 upozornila Komise Rakouskou republiku na obavy, které u ní vzbuzuje od 1. ledna 2019 zavedený mechanismus úpravy výše rodinných dávek, jakož i sociálních a daňových výhod poskytovaných Rakouskou republikou pracovníkům s dětmi v závislosti na obecné cenové úrovni členského státu, v němž má dítě trvalý pobyt.

22. Komise měla za to, že úprava výše rodinné dávky v závislosti na místě bydliště dítěte je v rozporu s články 7 a 67 nařízení č. 883/2004, podle nichž peněžité dávky nemohou být nijak sníženy z důvodu, že rodinný příslušník, jako je dítě, má bydliště v jiném členském státě. Mimoto jsou to především pracovníci z jiných členských států, a nikoliv rakouští pracovníci, kteří jsou dotčeni úpravou dávek a výhod pro děti poskytovaných Rakouskou republikou. Taková nepřímá diskriminace je podle Komise v rozporu se zásadou rovného zacházení uvedenou v článku 4 nařízení č. 883/2004 a v článku 7 nařízení č. 492/2011.

23. Ve své odpovědi na výzvu dopisem ze dne 25. března 2019 Rakouská republika uvedla, že:

- unijní právo stanoví mechanismy srovnatelné s mechanismem, který zavedla;
- vzhledem k tomu, že článek 67 nařízení č. 883/2004 nestanoví, že výše dávek na děti s bydlištěm v jiném členském státě musí odpovídat výši dávek na děti s bydlištěm v Rakousku, je úprava výše rodinné dávky podle místa bydliště dítěte povolena, a
- nedochází k nepřímé diskriminaci z důvodu, že úprava paušálních částek dávek nebo výhod v závislosti na cenové úrovni v místě bydliště dítěte je objektivně odůvodněná a vyplývá ze soudržnosti srovnatelného snížení nákladů pro všechny pracovníky.

24. Vzhledem k tomu, že Komise nebyla s touto odpovědí spokojena, vydala dne 26. července 2019 odůvodněné stanovisko, v němž v podstatě setrvala na svém postoji. Upřesnila, že v unijním právu neexistuje relevantní odpovídající ustanovení, a poukázala na skutečnost, že přiznané částky jsou paušální bez jejich úpravy v závislosti na úrovni cen v jednotlivých regionech Rakouské republiky podle trvalého pobytu dítěte. Rozdíl v úrovni dávek a výhod poskytovaných na děti, které mají bydliště v jiném členském státě, tak představuje nepřímou diskriminaci, protože postihuje migrující pracovníky více než rakouské pracovníky. Paušální povaha výše těchto dávek a výhod prokazuje, že nezávisí na skutečných nákladech spojených s péčí o dítě, a že tedy nezaručují spravedlivější rozdělení nákladů, které nesou rodiny na výživu dětí.

25. Rakouská republika odpověděla na toto odůvodněné stanovisko dopisem ze dne 24. října 2019, v němž uvedla, že částky rodinných dávek, jakož i dotčené sociální a daňové výhody nejsou pouze paušální, ale odpovídají skutečným potřebám. Mimoto skutečnost, že dotčené dávky a výhody jsou přiznány ve formě paušálních částek, nebrání jejich úpravě v závislosti na úrovni cen v místě bydliště dětí. Taková úprava nepředstavuje nerovné zacházení, ale zaručuje, že pracovník, který čerpá dávky a výhody, těží v každém případě ze stejného snížení nákladů bez ohledu na skutečné místo pobytu dítěte. Za předpokladu, že by existovala nepřímá diskriminace, je tato diskriminace odůvodněna zejména dosažením vyrovnaných výdajů systému sociálního zabezpečení, jakož i cílem zohlednění daňové platební schopnosti příjemců.

26. Vzhledem k tomu, že Komise nepovažovala tuto odpověď za přesvědčivou, podala projednávanou žalobu na základě čl. 258 SFEU.

#### IV. Návrhová žádání účastnic řízení

27. Svou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr:

- určil, že Rakouská republika tím, že zavedla mechanismus úpravy ohledně rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě pro pracovníky, jejichž děti mají trvalý pobyt v jiném členském státě, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z:
  - článků 7 a 67 nařízení č. 883/2004, jakož i
  - článku 4 nařízení č. 883/2004 a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011;
- určil, že Rakouská republika tím, že zavedla pro migrující pracovníky, jejichž děti mají trvalý pobyt v jiném členském státě, mechanismus úpravy ohledně *rodinného bonusu „plus“, slevy na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, pro rodiče samoživitele a z důvodu výživného*, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, a
- uložil Rakouské republice náhradu nákladů řízení.

28. Rakouská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

29. Rozhodnutími předsedy Soudního dvora bylo povoleno vedlejší účastenství České republiky (6. listopadu 2020), Chorvatské republiky (20. listopadu 2020), Polské republiky (19. listopadu 2020), Rumunska (12. listopadu 2020), Slovinské republiky (22. října 2020) a Slovenské republiky (22. října 2020) na podporu návrhových žádání Komise.

30. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora bylo povoleno vedlejší účastenství Dánského království (20. listopadu 2020) na podporu návrhových žádání Rakouské republiky.

31. Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 18. prosince 2020 bylo povoleno vedlejší účastenství Kontrolního úřadu ESVO na podporu návrhových žádání Komise a Norského království na podporu návrhových žádání Rakouské republiky.

32. Komise uzavírá své vyjádření ke spisům vedlejších účastníků v tom smyslu, že spisy České republiky, Chorvatské republiky, Polské republiky, Rumunska, Slovinské republiky, Slovenské republiky a Kontrolního úřadu ESVO v celém rozsahu potvrzují její argumenty, zatímco argumentace uvedená ve spisech vedlejších účastníků Dánského království a Norského království je nemůže vyvrátit.

33. Rakouská republika ve svém vyjádření ke spisům vedlejších účastníků uvádí, že se plně ztotožňuje s vyjádřením Dánského království, jakož i Norského království, a podotýká, že vedlejší účastníci řízení na podporu Komise neuplatňují žádný nový argument. V celém rozsahu trvá na svých návrhových žádáních, tak jak byla formulována v žalobní odpovědi a převzata do dupliky.

## V. Analýza

34. Komise uvádí dva žalobní důvody na podporu své žaloby založené na tvrzení, že Rakouská republika tím, že se odchyluje od paušální částky stanovené zákonem, zavádí úpravu výše rodinného přídatku a slevy na dani na vyživované dítě, jakož i různých jiných daňových výhod, a to rodinného bonusu „plus“, slevy na dani pro domácnost s jediným příjmem, slevy na dani pro rodiče samoživitele a slevy na dani z důvodu výživného v závislosti na úrovni cen členského státu<sup>9</sup>, v němž má dítě, na které jsou tyto dávky čerpány, trvalý pobyt.

35. První žalobní důvod vychází z porušení článků 7 a 67 nařízení č. 883/2004. Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady rovného zacházení stanovené v článku 4 nařízení č. 883/2004 a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.

### A. K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článků 7 a 67 nařízení č. 883/2004

#### 1. Argumentace účastnic řízení

##### a) Komise

36. Svým prvním žalobním důvodem Komise dospěla k závěru, že Rakouská republika porušila povinnosti, které pro ni vyplývají z článků 7 a 67 nařízení č. 883/2004, vzhledem k tomu, že právní úprava tohoto členského státu zavedla *úpravu rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě* pro pracovníky, kteří jsou pojištěni v rakouském systému sociálního zabezpečení, ale jejichž děti mají bydliště v jiném členském státě.

37. Komise uvádí, že:

- Rakouská republika poskytuje osobám, které pracují v Rakousku, pro jejich děti rodinnou dávku a sociální výhodu, kterou tvoří rodinný přírůstek a sleva na dani na vyživované dítě ve formě jednotné paušální částky;
- podle listinných důkazů předložených Rakouskou republikou a na rozdíl od názoru vyjádřeného Dánským královstvím a Norským královstvím jsou tyto částky stanoveny rakouským zákonodárcem pouze v závislosti na věku dětí, jakož i na jejich počtu, nezávisle na jejich skutečných potřebách, a tedy na jejich sociální situaci;
- od 1. ledna 2019 rakouské právní předpisy vyžadují, aby tyto dávky poskytované státem byly upraveny v závislosti na obecné úrovni cen členského státu, v němž má dítě trvalý pobyt.

38. Komise tvrdí, že:

- je nesporné, že rodinné přídatky a sleva na dani na vyživované dítě, které jsou peněžitými dávkami poskytovanými státem ke snížení zatížení pramenící z výživy dětí, představují rodinné dávky ve smyslu čl. 1 písm. z) a čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004;

<sup>9</sup> – Pokud jde o koeficienty uplatňované podle dotyčných členských států, viz poznámky pod čarou 7 a 8, jakož i bod 84 druhá odrážka tohoto stanoviska pro ilustraci rozdílů těchto koeficientů pro členské státy sousedící s Rakouskou republikou.

- tyto dávky se poskytují na základě zákonem vymezené situace a bez jakéhokoliv individuálního a diskrečního posouzení osobních potřeb dítěte<sup>10</sup>. Podle znění § 8 odst. 1 FLAG se rodinné přídatky vypočítávají na základě počtu a věku dětí, stejně jako slevy na dani přiznané v souladu s podmínkami stanovenými v § 33 odst. 3, 3a, 4, 7 a 8 EStG;
- ačkoli Rakouská republika tvrdí, že rakouský zákonodárce vycházel z typických výdajů nezbytných pro zajištění výživy dětí, neprokázala souvislost mezi výší rakouského rodinného přídatku a standardními náklady na výživu dítěte;
- tak je tomu i v případě přídatků poskytovaných na školné a na děti s těžkým zdravotním postižením, u nichž Rakouská republika rovněž neprokázala, co se týče těchto paušálních částek, že jsou závislé na sociální situaci dětí, a to tím spíše, když uvádí, že toto školné se zakládá na povinné školní docházce v Rakousku, a nikoli na povinné školní docházce v členském státě, ve kterém dítě navštěvuje školu. Přídatek na školné tak nezávisí na skutečné školní docházce, ale pouze na věku dítěte;
- naproti tomu výživné, které podle rakouského soukromého práva musí rodič vyplácet dítěti v hotovosti, se vypočítává konkrétně a individuálně v závislosti na životních podmínkách rodičů a potřebách dítěte;
- výše rodinných dávek *nemůže záviset na bydlišti rodinných příslušníků*<sup>11</sup> pracovníka v poskytujícím členském státě, jak je výslovně uvedeno v článku 7 nařízení č. 883/2004 v případě snížení nebo změny výše dávek a v článku 67 téhož nařízení, jak jej vyložil Soudní dvůr v rozsudku ze dne 18. září 2019, Moser<sup>12</sup>;
- ustanovení těchto článků 7 a 67 byla přijata poté, co Soudní dvůr vydal rozsudek ze dne 15. ledna 1986, Pinna<sup>13</sup>, ve kterém vyložil článek 73 nařízení (EHS) č. 1408/71<sup>14</sup> posléze nahrazený článkem 67 nařízení č. 883/2004, jenž v podstatě převzal jeho obsah. S ohledem na stanovisko generálního advokáta Manciniho v této věci<sup>15</sup> z uvedeného článku vyplývá, že není dovoleno upravovat výši rodinných dávek pouze z toho důvodu, že rodinní příslušníci mají bydliště v jiném členském státě;

<sup>10</sup> – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) [C-802/18, dále jen „rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka)“, EU:C:2020:269, body 38 a 39, jakož i citovaná judikatura].

<sup>11</sup> – Komise rovněž zopakovala svůj postoj v reakci na opačné tvrzení Norského království vycházející z příkladu náhrady nákladů na kočárek ve výši 50 % jeho ceny prostřednictvím rodinné dávky, jejíž výše se může v jednotlivých členských státech lišit (viz také poznámka pod čarou 20 tohoto stanoviska). Komise zdůraznila, že v takovém případě závisí výše přídatku pro migrujícího pracovníka na ceně *jeho výdajů*. Rakouský mechanismus úpravy přitom vychází z domněnky, že tyto výdaje vznikají v místě, kde má dítě bydliště, a nezohledňuje ekonomickou a sociální situaci dítěte, které má bydliště v jiném členském státě, než ve kterém jeho rodič pracuje. S použitím téhož příkladu tedy není přípustné, aby náhrada nákladů dvou pracovníků na nákup kočárku v hodnotě 100 eur představovala částku 50 eur, pokud má dítě bydliště v Rakousku, a jinou částku, pokud v Rakousku bydliště nemá, ač výdaje jsou totožné.

<sup>12</sup> – C-32/18, dále jen „rozsudek Moser“, EU:C:2019:752, bod 36 a citovaná judikatura. S odkazem rovněž na body 10 a 54 tohoto rozsudku Komise dodala, že právě proto, že výše rakouského přídatku na péči o dítě výslovně závisela na výši skutečně pobíraného předchozího příjmu z výdělečné činnosti, bylo možné vypočítat jeho výši v závislosti na ekonomické a sociální situaci příjemce.

<sup>13</sup> – 41/84, dále jen „rozsudek Pinna“, EU:C:1986:1. Viz zejména bod 25 tohoto rozsudku.

<sup>14</sup> – Nařízení Rady ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35). Komise upřesňuje, že z rozsudku ze dne 27. září 1988, Lenoir (313/86, dále jen „rozsudek Lenoir“, EU:C:1988:452, body 9, 11 a 16), vyplývá, že „pravidelně se opakující peněžité dávky poskytované výlučně v závislosti na počtu a případně věku rodinných příslušníků“ není možné upravovat dle ekonomické a sociální situace.

<sup>15</sup> – Stanovisko generálního advokáta Manciniho ve věci Pinna (41/84, nezveřejněné, EU:C:1985:215, bod 7).

- článek 67 tohoto nařízení neobsahuje nic, co by odůvodňovalo odlišné použití článku 7 uvedeného nařízení, na rozdíl od článku 63 a čl. 70 odst. 3 téhož nařízení, jež se týkají dávek v nezaměstnanosti a zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek;
- cílem sledovaným unijním normotvůrcem je zabránit odrazování pracovníka pocházejícího z jiného členského státu od výkonu jeho práva na volný pohyb, jak bylo uvedeno Soudním dvorem v rozsudku Pinna, a
- Rakouská republika tím, že zavedla mechanismus úpravy rodinných dávek, jenž vede ke změně jejich výše v závislosti na tom, ve kterém členském státě mají děti bydliště, nezachází s těmito dávkami tak, *jako by měli rodinní příslušníci* bydliště v Rakousku.

39. V tomto ohledu Komise v odpovědi na tvrzení Dánského království, že čl. 5 písm. b) nařízení č. 883/2004 hovoří rovněž ve prospěch legality úpravy rodinných dávek podle místa bydliště dítěte, tvrdí, že naopak tatáž fikce bydliště v příslušném členském státě ve smyslu tohoto ustanovení je v něm uvedena, pokud tento členský stát musí zohlednit skutečnosti nebo události, ke kterým došlo v jiném členském státě, což potvrzuje její výklad článků 7 a 67 tohoto nařízení.

40. Kromě toho, pokud jde o rozhodnutí hlav států a předsedů vlád zasedajících v Evropské radě o novém řešení pro Spojené království v rámci Evropské unie<sup>16</sup>, kterého se Rakouská republika dovolává, protože toto rozhodnutí stanovilo, že Komise předloží návrh na změnu nařízení č. 883/2004 s cílem umožnit členským státům indexovat sociální dávky na děti, které mají bydliště v jiném členském státě, než ve kterém má bydliště pracovník, Komise na jedné straně zdůrazňuje, že z důvodu vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Unie ke změně tohoto nařízení nedošlo. Na druhé straně se domnívá, že z posouzení dopadu změny tohoto nařízení, které citovala Rakouská republika, nevyplývá vzhledem k tomu, že jedna ze zamýšlených možností spočívala v úpravě rodinných dávek převáděných do zahraničí podle životní úrovně členského státu bydliště dětí<sup>17</sup>, že taková indexace byla v souladu s platným unijním právem, jelikož toto posouzení vlivu zahrnuje v tomto ohledu výhrady<sup>18</sup> a Komise tuto možnost nezohlednila.

### ***b) Rakouská republika***

41. Zaprvé, pokud jde o *rodinné přídavky*, Rakouská republika uvádí, že podle § 1 FLAG je cílem poskytování rodinných přídavek vyrovnání výdajů v zájmu rodiny a že zvýšení jejich částky stanovené v § 8 odst. 2 FLAG v závislosti na věku dítěte, na němž závisí výše výdajů, odpovídá tomuto cíli. Připomíná, že FLAG spojil do jediné podpory různé podpory rodinám, které byly poskytovány již v prvních letech po druhé světové válce, původně ve formě věcných dávek, za účelem cílené podpory rodin.

42. Rakouská republika, opírajíc se o ustanovení § 8 FLAG, zdůrazňuje, že:

- rodinné přídavky byly vždy vypočítávány na základě kritéria typických výdajů nezbytných k zajištění prostředků na živobytí dětem v Rakousku;
- jejich výše je paušální, přičemž není nutné prokazovat konkrétní výdaje;

<sup>16</sup> – Viz příloha I oddíl D bod 2 písm. a) výňatku ze závěrů Evropské rady ze dne 18. a 19. února 2016 (Úř. věst. 2016, C 69 I, s. 1).

<sup>17</sup> – Viz bod 56 tohoto stanoviska.

<sup>18</sup> – Komise odkazuje na posouzení dopadů SWD (2016) 460 final/2, část 1/6, s. 135, bod 7.3.2.

- tento systém vychází z myšlenky, že „základní náklady“ vznikající v souvislosti s dítětem v Rakousku jsou pro všechny rodiče vždy stejné, a
- skutečnost, že dávky jsou vypočítávány v závislosti na skutečných potřebách dítěte a nákladech na výživu úzce spjatých s jeho ekonomickou a sociální situací<sup>19</sup>, vyplývá „v zásadě“ z toho, že se jejich výše zvyšuje podle věku dětí<sup>20</sup>, a zvláště v září při nástupu do školy během celé doby trvání povinné školní docházky, jakož i v případě těžkého postižení dětí. Následně se jejich výše snižuje, pokud má dítě ve věku 19 let příjmy v určité výši.

43. Rakouská republika upřesňuje, že výše rodinných přídávků odpovídající průměrným životním nákladům nebo základním potřebám byla zvýšena v závislosti na výši mezd a cen, jakož i na inflaci. Naopak mohla být snížena z důvodů týkajících se státního rozpočtu.

44. Pokud jde o financování a podmínky poskytování rodinných přídávků, Rakouská republika vysvětluje, že:

- výdaje na rodinné přídávky nese Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (kompenzační fond pro rodinné přídávky, Rakousko)<sup>21</sup>;
- zdroje tohoto fondu pocházejí zejména<sup>22</sup> z příspěvků placených zaměstnavateli<sup>23</sup>, kteří zaměstnávají pracovníky na spolkovém území<sup>24</sup>;
- osoby samostatně výdělečně činné platí tyto příspěvky pouze jako zaměstnavatelé, přičemž jsou vypočítávány nikoliv na základě jejich příjmů, ale na základě mezd vyplácených jejich zaměstnancům;
- tento typ příspěvků je pojat jako druh zvláštní daně vypočtené na základě součtu mezd všech pracovníků<sup>25</sup>, bez ohledu na to, zda vychovávají děti, a
- na rozdíl od příspěvků na sociální zabezpečení se z hrubé mzdy každého pracovníka neprovádí žádná srážka a vyplácení rodinných přídávků není vázáno na výkon výdělečné činnosti v Rakousku podle § 2 odst. 1 FLAG ani na výši příspěvků zaměstnavatele nebo osob samostatně výdělečně činných.

<sup>19</sup> – Rakouská republika, jakož i Norské království se domnívají, že spojitost mezi rodinnými dávkami a životními náklady je potvrzena ve zprávě FreSso nazvané „Assessment of the impact of amendments to the EU social security coordination rules on export of family benefits“, která je obsažena v příloze VI posouzení dopadů zmíněného v poznámce pod čarou 18 tohoto stanoviska, části 3/6, bodě 1.7.2, s. 44. Rakouská republika zdůrazňuje, že tato zpráva zejména ukazuje, že rodinné dávky jsou v zásadě upravovány, přičemž úprava spočívá vždy na míře inflace.

<sup>20</sup> – Rakouská republika zdůrazňuje, že kritérium počtu dětí a jejich věku není samo o sobě určující pro posouzení povahy dávky a konkrétních zohledňovaných vlastností. V tomto ohledu považuje za „výstižný“ následující příklad, jenž uvedlo Norské království: „Členský stát A se ze statistik dozvěděl, že kočárek stojí v průměru 100 eur a že tedy náhrada ve výši 50 % činí 50 eur. Aby se tento stát vyhnul zbytečně zdlouhavému systému náhrad, rozhodl se vyplatit dávku rovnou ve formě paušální částky ve výši 50 EUR, s níž je spojeno pravidlo indexace, pomocí něhož se koriguje zvýšení cen dětských kočárků. Mimoto zákonodárce k zajištění toho, aby byl dosažen účel a funkce dávky bez ohledu na místo bydliště dětí, jak tomu bylo automaticky v rámci předchozího systému náhrad, přidává mechanismus indexace za účelem korekce skutečných nákladů na nákup dětských kočárků v různých členských státech.“ V tomto ohledu viz poznámka pod čarou 11 tohoto stanoviska.

<sup>21</sup> – Viz § 39 odst. 1 FLAG.

<sup>22</sup> – Rakouská republika dále uvádí, že kompenzační fond pro rodinné přídávky je financován především pevnou částkou daně z příjmu, z podílů na daní z příjmu právnických a fyzických osob, jakož i z příspěvků zemědělských a lesnických podniků a kompenzací různých spolkových ministerstev. Viz § 39 odst. 2 písm. b) až h) FLAG.

<sup>23</sup> – Viz § 39 odst. 2 písm. a) FLAG.

<sup>24</sup> – Viz § 41 odst. 1 FLAG.

<sup>25</sup> – Viz § 41 odst. 3 FLAG.

45. Zadruhé, pokud jde o *slevu na dani na vyživované dítě*, Rakouská republika uvádí, že podle § 33 odst. 3 EStG má daňový poplatník, který pobírá rodinné přídavky na základě FLAG, na každé ze svých dětí nárok na slevu na dani na vyživované dítě ve výši 58,40 eur, vyplácenou současně s rodinnými přídávky. Z ekonomického hlediska má tedy sleva na dani na vyživované dítě povahu zvýšení rodinných přídavek. Na rozdíl od rodinných přídavek se však sleva na dani na vyživované dítě nefinancuje ze zdrojů kompenzačního fondu pro rodinné přídavky, ale z obecných daňových příjmů.

46. Naproti tomu rodinný bonus „plus“ a ostatní dotčené daňové výhody<sup>26</sup> nepředstavují příspěvek na výživu dětí, ale kompenzaci prostřednictvím snížení daňového zatížení z důvodu, že při stejných příjmech mají daňoví poplatníci, kteří vykonávají výdělečnou činnost a mají děti, menší daňovou platební schopnost než daňoví poplatníci, kteří vykonávají výdělečnou činnost a nemají děti. Tato schopnost se posuzuje s ohledem na základní materiální potřeby (nebo průměrné potřeby) na výživu dítěte včetně činností nezbytných pro jeho život.

47. Rakouská republika vysvětluje svoje rozhodnutí upravovat výši dotčených rodinných dávek a daňových výhod<sup>27</sup> podle státu bydliště dítěte na základě srovnávacích úrovní cen zveřejněných Eurostatem zejména účelem rodinných přídavek a slevy na dani na vyživované dítě, jímž je nahradit rodičům část výdajů, které musí obvykle vynaložit na výživu svého dítěte, jakož i skutečností, že tyto výdaje v podstatě závisí na úrovni cen v místě trvalého pobytu.

48. Zvýšení volného pohybu pracovníků v rámci Unie a nediferencovaný vývoz rodinných přídavek a slevy na dani na vyživované dítě, který z toho vyplynul nezávisle na státu trvalého pobytu dětí, na něž byly dávky poskytovány, vedly k stále většímu narušování systému těchto dávek. Pokud dítě žilo v členském státě s nízkou kupní silou, účinek podpory překračoval předpokládané snížení<sup>28</sup>. Naopak, pokud dítě žilo v členském státě s vyšší kupní silou, snížení nedosahovalo cílené míry.

49. Zatřetí má Rakouská republika v odpovědi na první žalobní důvod Komise za to, že články 7 a 67 nařízení č. 883/2004 nezakazují mechanismus úpravy výše rodinného přídávku a slevy na dani na vyživované dítě pro všechny pracovníky bez ohledu na to, zda jsou rakouští státní příslušníci.

50. Rakouská republika tvrdí, že:

- v projednávaném případě se použije pouze článek 67 nařízení č. 883/2004, jelikož obsahuje zvláštní ustanovení týkající se vývozu rodinných dávek v případě rodinných příslušníků, kteří mají bydliště v jiném členském státě, zatímco předmětem článku 7 tohoto nařízení jsou všechny dávky sociálního zabezpečení, které upravuje;
- znění tohoto článku 67 nebrání zohlednění konkrétní povahy, účelu a podmínek dotyčné rodinné dávky a Norské království správně uvádí, že povinnost vyvážit ve všech případech absolutní částky by byla v rozporu s tímto ustanovením, jakož i s článkem 7 nařízení č. 883/2004, a

<sup>26</sup> – Viz bod 34 tohoto stanoviska.

<sup>27</sup> – Viz bod 83 první a druhá odrážka tohoto stanoviska.

<sup>28</sup> – Pro ilustraci viz bod 53 tohoto stanoviska.



- výše rodinných přídavků a slevy na dani na vyživované dítě nezávisí z *hlediska své hodnoty* na bydlišti dítěte v Rakousku, jelikož tyto dávky mají kompenzovat část nákladů na výživu dětí, které *závisí na úrovni cen v místě jejich bydliště*.

51. V tomto ohledu Rakouská republika rovněž odkazuje:

- na bod 16 odůvodnění nařízení č. 883/2004, ve kterém se uvádí, že v případě dávek spjatých s ekonomickou a sociální situací dotyčné osoby může být zohledněno místo bydliště<sup>29</sup>;
- na rozsudek ze dne 15. března 2001, Offermanns<sup>30</sup>, z něhož vyplývá, že výraz „vyrovnání rodinných výdajů“ se vztahuje zejména na veřejný příspěvek do rodinného rozpočtu, který má snížit zátěž pramenící z výživy dětí, což ukazuje, že rodinné dávky mají přímou souvislost s náklady vynaloženými na výživu dítěte, a mohou tedy být upraveny tak, aby byly zohledněny skutečné náklady;
- na stanovisko generálního advokáta Slynna ve věci, ve které byl vydán rozsudek Lenoir<sup>31</sup>, a na bod 16 tohoto rozsudku, ve kterém Soudní dvůr rozhodl v souvislosti s podporou vyplácenou ve formě paušální částky na začátku školního roku, že nařízení č. 1408/71 nebrání tomu, aby příjemce rodinných dávek, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a který se zdržuje na území jiného členského státu, nemohl požadovat od instituce sociálního zabezpečení své země původu vyplácení dávek na začátek školního roku, pokud se nevypočítávaly výlučně v závislosti na počtu a věku dětí, ale i s ohledem na ekonomickou a sociální situaci, a tedy i na bydliště dotyčných osob, jakož i
- na rozsudek Moser, zejména na body 53 a 54, z nichž vyplývá, že rozhodující je *cíl*<sup>32</sup> vnitrostátní právní úpravy. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci šlo o přiznání dávky nahrazující příjem z výdělečné činnosti po dobu péče o dítě, Soudní dvůr rozhodl, že při výpočtu částky vyrovnávací platby za rodinnou dávku, která má být poskytnuta na základě článku 68 nařízení č. 883/2004, je třeba vycházet ze skutečných podmínek odměňování ve státě zaměstnání.

52. Rakouská republika se tak zaprvé domnívá, že Komise nemůže s odkazem na rozsudky Lenoir a Moser tvrdit, že dávky poskytované ve formě paušální částky na rozdíl od dávek poskytovaných přímo na základě skutečné situace příjemců nemohou být v žádném případě upraveny. V tomto ohledu zastává Rakouská republika názor, že dotčené dávky jsou srovnatelné s těmi, které byly předmětem rozsudku Lenoir. Tvrdí, že náklady na nákup předmětů každodenní potřeby, které souvisí nejenom, ale i se začátkem školního roku, se v rámci rodinných přídavků, které vyplácí, rovněž nahrazují paušálně. Mimoto zdůrazňuje, že zohlednění cíle dávky dotčené v rozsudku Moser je použitelné na projednávaný případ.

<sup>29</sup> – Podle Rakouské republiky se bod 16 odůvodnění nařízení č. 883/2004 nevztahuje k článku 70 tohoto nařízení z důvodu, že jeho cílem je vyloučit z pravidla přenositelnosti do zahraničí zvláštní dávky financované z daní zajišťující náhradní příjem nebo zvláštní ochranu zdravotně postižených osob, které jsou výslovně vypláceny v místě bydliště jejich příjemců.

<sup>30</sup> – C-85/99, EU:C:2001:166, bod 41, týkající se výkladu čl. 1 písm. u) bodu i) nařízení č. 1408/71 upravujícího rodinné dávky, které je třeba odlišit od rodinných přídavků vymezených v bodě ii) tohoto ustanovení. Viz rovněž bod 72 tohoto stanoviska. Pravidlo vývozu rodinných dávek stanovené v čl. 73 odst. 1 tohoto nařízení se na tyto dávky nevztahovalo.

<sup>31</sup> – Viz stanovisko generálního advokáta Slynna ve věci Lenoir (313/86, nezveřejněné, EU:C:1988:87).

<sup>32</sup> – Rakouská republika, která se připojuje k vyjádření vedlejšího účastníka Norského království, rovněž tvrdí, že článek 67 nařízení č. 883/2004 a judikatura Soudního dvora potvrzují, že je třeba zohlednit konkrétní povahu, účel a podmínky dávek, jakož i například skutečnost, že se jedná o dávku zaměřenou na potřeby dítěte nebo vypočtenou na základě příjmů rodičů. V důsledku toho by byla povinnost vyvážet ve všech případech dávky v absolutních částkách v rozporu s ustanoveními článku 67 – jakož i článku 7 – nařízení č. 883/2004.

53. Rakouská republika konkrétně tvrdí, že rodinné přídavky upravené podle kupní síly v členském státě bydliště dětí na základě přizpůsobovacího mechanismu jsou stále v určitých členských státech s koeficientem nižším než 100 % - z části dokonce i výrazně - vyšší než dávka stanovená v místě bydliště dětí. Uvádí dva následující příklady týkající se částky vyplacené rodině s jediným dítětem, novorozencem: zatímco výše rodinných přídávků v Maďarsku činila v roce 2020 12 200 maďarských forintů (HUF) měsíčně, tj. přibližně 34 eur, upravené rodinné přídavky a sleva na dani na vyživované dítě vyplacené Rakouskou republikou dosahovaly 99,13 eur, tedy téměř trojnásobku. Stejně tak, zatímco rodinné přídavky na Slovensku dosahovaly v roce 2020 přibližně 24,95 eur měsíčně, upravené rodinné přídavky a sleva na dani na vyživované dítě dosahovaly částky 122,57 eur, tedy téměř pětinasobku výše slovenského přídávku<sup>33</sup>.

54. Zadruhé je Rakouská republika toho názoru, že Komise nemůže vycházet z rozsudku Pinna, jelikož se týkal vnitrostátní právní úpravy vylučující *poskytování* rodinných dávek, což ji odlišuje od mechanismu úpravy částky vyplacených dávek, který zavedla.

55. Dodává, že s ohledem na předmět francouzské právní úpravy dotčené ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, Soudní dvůr úvahy generálního advokáta Manciniho<sup>34</sup> týkající se právních úprav, jež upravují výši exportovaných dávek, právě nevzal v potaz. Kromě toho tento názor nelze použít na rakouské rodinné přídavky z důvodu, že zohledňují životní náklady a že ani rodinné přídavky, ani sleva na dani na vyživované dítě nejsou „*doplňkem základní mzdy*“<sup>35</sup>, jelikož jsou poskytovány nezávisle na případném příjmu z výdělečné činnosti.

56. Zatřetí, pokud jde o argument Komise vycházející z toho, že *nové řešení pro Spojené království* nikdy nevstoupilo v účinnost<sup>36</sup>, Rakouská republika podotýká, že závazek vůči Spojenému království nicméně směřoval k zohlednění různých úrovní cen v Unii, jakož i – na rozdíl od právních úprav, které musí být posouzeny v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti – výše dávek poskytovaných na děti ve státě bydliště. Rovněž konstatuje, že Evropská rada v bodě 2 svých závěrů uvedla, že ustanovení, která přijala, jsou „*plně slučitelná se Smlouvami*“<sup>37</sup> a že Komise měla za to, že zvolená možnost neporušuje čl. 48 SFEU<sup>38</sup>.

57. V tomto ohledu Rakouská republika zdůrazňuje, že se zajisté uvažovalo o úpravě nařízení č. 883/2004, avšak v případě nařízení č. 492/2011 tomu tak nebylo. Vyvozuje z toho, že článek 7 tohoto nařízení – stejně jako článek 4 nařízení č. 883/2004 – neobsahuje zásadu nediskriminace, která by šla nad rámec zásady zakotvené v primárním právu.

<sup>33</sup> – Rovněž pro zdůraznění významu úpravy s ohledem na úroveň cen v Dánsku, kde jsou spotřebitelské ceny nejvyšší v Unii, uvádí Dánsko jako příklad srovnání s Bulharskem, které má nejnižší spotřebitelské ceny v Unii. V případě pracovníka, který je občanem Unie a má dítě ve věku jednoho roku, by tak dánský měsíční přídavek byl desetkrát vyšší než přídavek stanovený v Bulharsku. S úpravou ceny v závislosti na úrovni cen v Bulharsku (přibližně index 40, vychází-li se z toho, že Dánsko má úroveň 100) by dánský přídavek představoval čtyřnásobek částky bulharského přídávku.

<sup>34</sup> – Stanovisko generálního advokáta Manciniho ve věci Pinna (41/84, nezveřejněné, EU:C:1985:215).

<sup>35</sup> – Stanovisko generálního advokáta Manciniho ve věci Pinna (41/84, nezveřejněné, EU:C:1985:215, bod 7). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

<sup>36</sup> – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

<sup>37</sup> – Kurziva doplněna v žalobní odpovědi Rakouské republiky.

<sup>38</sup> – Rakouská republika odkazuje na „Prohlášení Evropské komise o indexaci přídávků na děti exportovaných do jiného členského státu, než je členský stát, ve kterém pobývá pracovník“, které je obsaženo v příloze Vtěchto závěrů (viz poznámka pod čarou 16 tohoto stanoviska), jakož i na posouzení dopadů citované v poznámce pod čarou 18 tohoto stanoviska, bod 7.3.2, s. 135.

58. Na závěr Rakouská republika zdůrazňuje, že změna nařízení č. 883/2004 by nebyla nutná pro případy, kdy členský stát v případě vývozu rodinné dávky spjaté s ekonomickou a sociální situací v členském státě upraví její výši v souladu s objektivními pravidly „směrem nahoru“ nebo „dolů“, jako je tomu v případě její právní úpravy, která musí být v důsledku toho odlišena od opatření zamýšlených v roce 2016 pro Spojené království.

## 2. Posouzení

59. Předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí je rakouská právní úprava, která od 1. ledna 2019 zavádí úpravu výše některých rodinných dávek, jakož i sociálních a daňových výhod směrem nahoru nebo dolů v závislosti na obecné úrovni cen v členském státě, ve kterém mají trvalý pobyt děti zakládající nárok na tyto dávky, na základě poměru mezi srovnávacími úrovněmi cen zveřejněnými Eurostatem pro každý z členských států Unie a úrovní cen Rakouské republiky<sup>39</sup>.

60. První žalobní důvod vycházející z porušení článků 7 a 67 nařízení č. 883/2004 se týká rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě.

61. Podle čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004 se toto nařízení použije na všechny právní předpisy upravující odvětví sociálního zabezpečení týkající se *rodinných dávek*.

62. V projednávaném případě je nesporné, že dotčené rakouské dávky představují „rodinné dávky“ ve smyslu čl. 1 písm. z) uvedeného nařízení, přičemž tento výraz označuje všechny věcné nebo peněžité dávky *určené k vyrovnání rodinných výdajů*, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I téhož nařízení<sup>40</sup>.

63. V důsledku toho, jak správně tvrdí Komise, tyto dávky podléhají obecnému pravidlu uvedenému v článku 7 nařízení č. 883/2004, nadepsaném „Upuštění od pravidel týkajících se bydliště“, které se týká zejména *výše peněžitých dávek*, jelikož tento článek stanoví, že tyto dávky nelze *snížit* nebo *změnit* z toho důvodu, že příjemce nebo jeho rodinní příslušníci bydlí v jiném členském státě než ve státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek.

64. Toto pravidlo opakuje zásadu přenositelnosti dávek sociálního zabezpečení do zahraničí zakotvenou v čl. 48 prvním pododstavci písm. b) SFEU. Stanovení výše těchto dávek v závislosti na bydlišti rodinných příslušníků tedy představuje zásah do práva volného pohybu priznaného občanům Unie<sup>41</sup>.

65. Je pravda, že článek 7 nařízení č. 883/2004 připouští výhrady výslovně v něm uvedené<sup>42</sup>. Článek 67 tohoto nařízení však k těmto výhradám nepatří. Naopak, jak tvrdí Komise a většina členských států, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na její podporu, toto ustanovení v kapitole 8 uvedeného nařízení, věnované rodinným dávkám, je provedením zásady, že nezáleží na tom, že bydliště rodinných příslušníků je v jiném členském státě, než je ten, který tyto dávky poskytuje.

<sup>39</sup> – Tento mechanismus se použije rovněž mezi Rakouskou republikou a každou smluvní stranou Dohody o EHP, jakož i Švýcarskem.

<sup>40</sup> – V tomto ohledu Soudní dvůr již rozhodl, že výraz „k vyrovnání rodinných výdajů“ musí být vykládán v tom smyslu, že jde zejména o veřejný příspěvek do rodinného rozpočtu, který má snížit zátěž pramenící z výživy dětí. Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 38 a citovaná judikatura).

<sup>41</sup> – Viz rozsudky ze dne 19. července 2012, Reichel-Albert (C-522/10, EU:C:2012:475, bod 38), a Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 69).

<sup>42</sup> – Viz zejména článek 70 nařízení č. 883/2004, který upravuje zvláštní nepríspevkové peněžité dávky.

66. V tomto ohledu Soudní dvůr nedávno též připomněl, že cílem článku 67 nařízení č. 883/2004 je zabránit tomu, aby členský stát mohl podmínit přiznání nebo *výši* rodinných dávek bydlištěm rodinných příslušníků pracovníka v členském státě poskytujícím dávky<sup>43</sup>.

67. Jsem proto toho názoru, že s ohledem na pravidlo právní fikce, že má pracovník bydliště v členském státě, v němž vykonal své právo na volný pohyb, a že tam má bydliště celá jeho rodina<sup>44</sup>, uvedené v článku 67 nařízení č. 883/2004, který zajišťuje rovné zacházení s migrujícími pracovníky, není přípustné beze změny tohoto ustanovení<sup>45</sup>, aby členský stát ve své právní úpravě zavedl výjimku ze zásady striktní rovnocennosti výše rodinných dávek s tím, že tento požadavek lze splnit pouze z hlediska hodnoty, v souladu s cílem sledovaným vnitrostátním zákonodárcem, který spočívá ve vyrovnání rodinných výdajů.

68. Tato analýza je potvrzena jednak obecnou systematikou nařízení č. 883/2004, jehož článek 68 stanoví pravidla přednosti určená k zabránění neodůvodněnému souběhu dávek, pokud jsou dávky pro tutéž dobu a pro stejné rodinné příslušníky stanoveny právními předpisy více než jednoho členského státu<sup>46</sup>, a jednak článkem 60 nařízení (ES) č. 987/2009<sup>47</sup> citovaným Kontrolním úřadem ESVO a Českou republikou, který definuje postup pro použití článků 67 a 68 nařízení č. 883/2004. V tomto ohledu Soudní dvůr připomněl, že sledovaným cílem je zaručit příjemci dávek vyplácených několika členskými státy celkovou výši dávek, která bude rovna nejpříznivější částce, jež mu náleží podle právních předpisů jednoho z těchto států<sup>48</sup>. Tento systém vychází z obecné myšlenky, že pokud migrující pracovník platí sociální příspěvky a daně v členském státě, musí mít nárok na stejné dávky jako státní příslušníci tohoto členského státu<sup>49</sup>. Uvedený systém by byl zbaven účinku, pokud by jeden z členských států měl právo upravit výši dávek podle místa bydliště příjemce.

69. Argumenty Rakouské republiky podporované Dánským královstvím a Norským královstvím odporující tomuto výkladu vycházejí z rozsudků *Pinna*<sup>50</sup>, *Lenoir*<sup>51</sup> a *Moser*<sup>52</sup>. Domnívám se, že je třeba tyto argumenty odmítnout z důvodu vývoje obsahu nařízení použitelných v oblasti sociálního zabezpečení a dosahu těchto rozsudků.

<sup>43</sup> – Viz rozsudky ze dne 25. listopadu 2021, *Finanzamt Österreich (Rodinné přídatky pro rozvojového pracovníka)* (C-372/20, EU:C:2021:962, bod 76), a *Moser* (bod 36 a citovaná judikatura). Porovnej s *rozsudkem Pinna (bod 9), jakož i s rozsudkem ze dne 5. října 1995, Imbernon Martínez (C-321/93, EU:C:1995:306, bod 22)*.

<sup>44</sup> – Viz rozsudky ze dne 7. června 2005, *Dodl a Oberhollenzer* (C-543/03, EU:C:2005:364, bod 45) a ze dne 22. října 2015, *Trapkowski* (C-378/14, EU:C:2015:720, bod 35), jakož i *Moser* (body 37 a 38, jakož i citovaná judikatura). V tomto rozsudku Soudní dvůr potvrdil, že článek 67 nařízení č. 883/2004 se použije na pracovníka, který pracuje v jiném členském státě, než je členský stát, jehož právní předpisy se na něj vztahují. Viz rovněž čl. 5 písm. b) tohoto nařízení, který zakotvuje zásadu stejného posuzování skutečností a v němž je rovněž uveden výraz „jako by“, jakož i rozsudek ze dne 12. března 2020, *Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle* (C-769/18, EU:C:2020:203, body 42 až 44).

<sup>45</sup> – V tomto ohledu poukazují na to, že od plánovaného záměru ve prospěch Spojeného království v průběhu roku 2016 nedošlo ke změně. Viz body 40 a 56 tohoto stanoviska.

<sup>46</sup> – Pro připomenutí podmínek pravidla zákazu souběhu dávek, pokud jsou dávky vypláceny více než jedním členským státem ze stejného důvodu, viz rozsudek *Moser* (bod 41).

<sup>47</sup> – Nařízení Evropského parlamentu a Rady 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).

<sup>48</sup> – Viz rozsudek *Moser* (body 42 a 46).

<sup>49</sup> – Viz rozsudek ze dne 10. července 2019, *Aubriet* (C-410/18, EU:C:2019:582, bod 33 a citovaná judikatura).

<sup>50</sup> – Viz bod 54 tohoto stanoviska.

<sup>51</sup> – Viz bod 51 třetí odrážka tohoto stanoviska.

<sup>52</sup> – Viz bod 51 čtvrtá odrážka tohoto stanoviska.

70. Zaprvé je třeba zdůraznit, že zásada přenositelnosti rodinných dávek do zahraničí byla přijata Soudním dvorem v rozsudku Pinna, posléze v rozsudku Lenoir který na něj odkazuje<sup>53</sup>. Z argumentů účastníků řízení připomenutých Soudním dvorem v rozsudku Pinna<sup>54</sup> lze dokonce poukázat na to, že předmětem sporu, ve kterém byl vydán tento rozsudek, byl rozdíl, pokud jde o výši nebo sazbu dávek podle státu, ve kterém měli dotčení rodinní příslušníci bydliště, což mělo za následek zpochybnění nabytých práv pracovníka v souladu se zákonem, který se na něj vztahoval, a tedy cíle zajistit volný pohyb pracovníků.

71. Zadruhé mám za to, že výjimka přijatá v rozsudku Lenoir v případě poskytování dávek, které úzce souvisí se sociálním prostředím<sup>55</sup>, má omezený dosah.

72. Toto rozhodnutí je totiž třeba zasadit do právního rámce, na jehož základě bylo vydáno, a to čl. 1 písm. u) nařízení č. 1408/71, který rozlišoval mezi *rodinnými přídávky* – tento výraz označuje pravidelně se opakující peněžité dávky poskytované výlučně s ohledem na počet a případně věk rodinných příslušníků – a *rodinnými dávkami* – přičemž tento výraz označuje všechny věcné i peněžité dávky určené k pokrytí rodinných výdajů s výjimkou zvláštních příspěvků při narození uvedených v příloze I<sup>56</sup>.

73. Mimoto, jak zdůraznila Polská republika, výjimka ze zásady přenositelnosti dávek sociálního zabezpečení do zahraničí, kterou Soudní dvůr připustil v rozsudku Lenoir, byla rozšířena na další *zvláštní nepřispěvkové dávky*<sup>57</sup>.

74. Unijní normotvůrce však v čl. 1 písm. z) nařízení č. 883/2004 takové rozlišování mezi různými dávkami určenými rodinám nepřevzal. Kromě toho, jako výjimka z obecné zásady uvedené v článku 7 tohoto nařízení týkajícím se pravidel ohledně bydliště, bylo kritérium ekonomické a sociální situace připuštěno pouze v případě dávek spadajících do věcné působnosti článku 70 uvedeného nařízení<sup>58</sup>.

75. Zatřetí, pokud jde o rozsudek Moser, který podle Rakouské republiky a Norského království odůvodňuje závěr, že rozhodující je účel dotyčné dávky, jsem toho názoru, že tento výklad Soudního dvora nelze použít. Věc, ve které byl vydán tento rozsudek, se totiž týkala přídávku na péči o dítě, který ve variantě odvozené od příjmu představoval dávku nahrazující příjem z výdělečné činnosti. Jeho výše výslovně závisela na výši předchozího příjmu, což odůvodnilo, aby Soudní dvůr provedl výklad v souladu s cílem vyrovnat ztrátu na výdělku, přičemž měl za to, že výše přídávku musí být vypočtena na základě skutečné mzdy. Řešení přijaté Soudním dvorem v uvedeném rozsudku tak není založeno na možnosti upravit rodinnou dávku v závislosti na ekonomické a sociální situaci podle místa bydliště jejího příjemce.

<sup>53</sup> – Viz rozsudky Pinna (bod 21) a Lenoir (bod 14).

<sup>54</sup> – Viz rozsudek Pinna (body 10, 11 a 14).

<sup>55</sup> – Viz rozsudek Lenoir (bod 16).

<sup>56</sup> – Viz rozsudek Lenoir (bod 9) pro připomenutí legislativního vývoje a rozsudek Pinna (body 9 a 18).

<sup>57</sup> – Viz rozsudky ze dne 6. července 2006, Kersbergen-Lap a Dams-Schipper (C-154/05, EU:C:2006:449, bod 33 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 18. prosince 2007, Habelt a další (C-396/05, EU:C:2009:810, bod 81).

<sup>58</sup> – Viz bod 16 odůvodnění nařízení č. 883/2004. V tomto ohledu je logické, že unijní normotvůrce zvolil toto kritérium z důvodu účelu dávek, tedy zajistit minimální příjem na živobytí, který může být určen pouze v závislosti na ekonomické a sociální situaci v místě bydliště.

76. V projednávaném případě odkaz na rozsudek Moser není tím spíše relevantní pro odůvodnění úpravy výše rodinných dávek, pokud tato částka nezávisí na skutečných nákladech a je určena bez jakéhokoliv individuálního a diskrečního posouzení osobních potřeb příjemců na základě zákonem stanovené situace<sup>59</sup>.

77. Podobně jako Komise a členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci na její podporu, poukazují na to, že z písemností ve spise předloženém Soudnímu dvoru vyplývá, že rodinné přídatky poskytované Rakouskou republikou odpovídají definici obsažené v nařízení č. 1408/71, a sice že se jedná o pravidelně se opakující peněžité dávky poskytované výlučně s ohledem na počet a případně věk rodinných příslušníků.

78. V tomto ohledu zaprvé podotýkám, že podle znění § 8 FLAG se výše rodinných přídatků, na které má osoba nárok, určuje podle počtu a věku dětí, na něž se tyto rodinné přídatky poskytují. Zadruhé nejsou uvedeny žádné bližší údaje ohledně vztahu mezi výší této dávky a skutečnou úrovní cen, na jejichž základě se vypočítává<sup>60</sup>. Rakouská republika se tedy nemůže omezit na tvrzení, že skutečnost, že výše této dávky roste s věkem, ukazuje, že tato dávka je „ze zásady“ spojena s náklady na výživu dítěte.

79. Obecně z dotčené vnitrostátní právní úpravy nevyplývá, jaké běžné výdaje přesně slouží jako základ pro stanovení paušální částky rodinných dávek<sup>61</sup>, ani jaké jiné skutečnosti než věk nebo počet dětí by mohly odůvodnit jejich zvýšení nebo v jakém poměru by ho mohly odůvodnit. Za těchto podmínek Komise oprávněně tvrdí, že nejsou zohledněny skutečné výdaje<sup>62</sup> související s konkrétními potřebami, což potvrzuje jednotnost částek na celém rakouském území bez ohledu na změny související s úrovní cen v Rakousku.

80. Ze všech výše uvedených důvodů tedy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že první žalobní důvod vznesený Komisí je opodstatněný.

## **B. Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásady rovného zacházení stanovené v článku 4 nařízení č. 883/2004 a v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011**

### **1. Argumentace účastnic řízení**

#### **a) Komise**

81. Ve svém druhém žalobním důvodu Komise dospívá k závěru, že Rakouská republika porušila zásadu rovného zacházení stanovenou jednak v článku 4 nařízení č. 883/2004 a v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 v rozsahu, v němž právní úprava tohoto členského státu zavádí úpravu *rodinného přídatku*, jakož i *slevy na dani na vyživované dítě*, a jednak v čl. 7 odst. 2 posledně

<sup>59</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (body 36 a 37).

<sup>60</sup> – Je třeba poznamenat, že zpráva FreSso, které se Rakouská republika dovolávala, tak jako před ní Norské království (viz poznámka pod čarou 19 tohoto stanoviska), pokud jde o situaci v letech 2016 a 2017, neobsahuje žádné upřesnění v tomto smyslu a zmiňuje pouze úpravu v závislosti na míře inflace.

<sup>61</sup> – Stejně je tomu v případě přídatku na vzdělávání nebo přídatku souvisejícího se zdravotním postižením dítěte, jak vyplývá ze skutečností předložených Soudnímu dvoru k posouzení. Viz bod 38 čtvrtá odrážka a bod 42 čtvrtá odrážka tohoto stanoviska.

<sup>62</sup> – Viz poznámka pod čarou 11 tohoto stanoviska. Příklad uvedený Norským královstvím v tomto ohledu prokazuje, že právě nebyla zohledněna výše skutečných výdajů v závislosti na místě nákupu. Totéž platí pro rozličné faktory, které by měly být zohledněny v situaci migrantů, včetně dodatečných finančních nákladů zejména z důvodu nepřítomnosti jednoho z rodičů, jak zdůraznilo Rumunsko.

uvedeného nařízení v rozsahu, v němž právní úprava uvedeného členského státu stanoví úpravu *rodinného bonusu „plus“, slevy na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, pro rodiče samozivitele a z důvodu výživného* podle místa bydliště dítěte.

82. Komise uvádí, že:

- cílem článku 4 nařízení č. 883/2004 je v souladu s čl. 45 odst. 2 SFEU zajistit dotyčným pracovníkům rovnost v oblasti sociálního zabezpečení bez ohledu na státní příslušnost tím, že v tomto ohledu odstraní jakoukoli diskriminaci vyplývající z vnitrostátních právních předpisů členských států<sup>63</sup>;
- článek 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 konkretizuje rovněž zásadu rovného zacházení vyjádřenou v čl. 45 odst. 2 SFEU, která chrání migrující pracovníky nejen před přímou diskriminací na základě státní příslušnosti, ale také před všemi nepřímými formami diskriminace, a
- toto ustanovení zahrnuje všechny výhody, jak sociální, tak daňové, ať již jsou či nejsou spojeny s pracovní smlouvou, které jsou obecně přiznávány tuzemským pracovníkům především z důvodu jejich objektivního postavení pracovníků nebo pouze z důvodu jejich obvyklého bydliště v tuzemsku<sup>64</sup>.

83. Komise tvrdí, že:

- rodinný příspěvek a sleva na dani na vyživované dítě jsou rodinnými dávkami, které podléhají zásadě rovného zacházení stanovené v článku 4 nařízení č. 883/2004, a zároveň sociálními dávkami, které upravuje čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011<sup>65</sup>;
- rodinný bonus „plus“, sleva na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, sleva na dani pro rodiče samozivitele a sleva na dani z důvodu výživného, které Rakouská republika přiznává osobám, jež pracují na jejím území, na jejich děti nezávisle na jejich skutečných potřebách, a tedy na jejich sociální situaci, představují daňové výhody, jelikož snižují výši daně z příjmu. Vzhledem k tomu, že v případě, kdy není splatná žádná daň, je sleva na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou a sleva na dani pro rodiče samozivitele vyplácena formou příplatku na dítě, předpokládá se, že příjemce je rovněž osobou povinnou k dani v Rakousku. Tyto slevy na dani tedy rovněž podléhají zásadě rovného zacházení uvedené v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, a
- úprava paušální částky rodinných dávek, jakož i sociálních a daňových výhod, od 1. ledna 2019 pouze na základě kritéria místa bydliště dětí, se dotýká především migrujících pracovníků, jejichž rodinní příslušníci pobývají mimo členský stát poskytující dávku, což Rakouská republika nezpochybňuje.

84. Komise v této souvislosti podotýká, že:

- podle přípravných prací na zákoně, kterým se zavádí tento mechanismus úpravy těchto dávek a výhod, Rakouská republika sledovala cíl snížení rozpočtových výdajů státu tím, že předpokládala, že počet dětí s bydlištěm v členských státech, kde je úroveň cen nižší než

<sup>63</sup> – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 22. června 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, bod 42 a citovaná judikatura).

<sup>64</sup> – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 12. května 1998, Martínez Sala (C-85/96, EU:C:1998:21, bod 25).

<sup>65</sup> – Komise odkazuje na rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 45 a citovaná judikatura).

v Rakousku, je větší než počet dětí, které mají bydliště v členských státech, kde je úroveň cen vyšší než v Rakousku, a

- z rakouské právní úpravy totiž vyplývá, že pokud jde o členské státy sousedící s Rakouskou republikou, koeficient pro úpravu činí pro Českou republiku 0,619, pro Německo 0,974, pro Itálii 0,948, pro Maďarsko 0,562, pro Slovinsko 0,79 a pro Slovensko 0,641. Pouze v případě Švýcarska a Lichtenštejnska vede úprava k vyšší částce nebo k téže paušální částce jako v Rakousku.

85. Komise dodává, že rakouská právní úprava nicméně vylučuje případy dětí, které jsou rodinnými příslušníky rakouského úředníka a jež ho následovaly, když byl vyslán do jiného členského státu v rámci služebního úkolu, když dávky posuzuje tak, jako by měly bydliště v Rakousku.

86. Podle tohoto orgánu se přitom s ohledem na kritéria posouzení srovnatelnosti situací stanovených Soudním dvorem<sup>66</sup> situace příhraničních pracovníků, kteří žijí se svými dětmi, neliší od postavení vyslaných rakouských úředníků. Pokud jsou znevýhodněni tím, že byli vysláni do členských států, ve kterých jsou životní náklady vyšší než životní náklady v Rakouské republice, je jejich počet mnohem nižší než počet migrujících pracovníků. Komise je rovněž toho názoru, že mezinárodní, evropské a vnitrostátní právní rozdíly, kterých se tento členský stát dovolává, jsou irelevantní.

87. Komise z toho vyvozuje, že Rakouská republika vytváří nepřímou diskriminaci v neprospěch migrujících pracovníků, kterou patrně nelze odůvodnit žádným legitimním cílem.

88. V odpovědi na argumenty Rakouské republiky, podle kterých v první řadě *nedochází k diskriminaci* z důvodu, že zásada rovného zacházení vyžaduje, aby výše finančních výhod na výživu dítěte, na které má nárok pracovník, odpovídala výši jeho výdajů v místě bydliště tohoto dítěte<sup>67</sup>, Komise poznamenává, že dotčené rodinné dávky, jakož i dotčené sociální a daňové výhody nejsou obecně vypočítávány podle skutečné úrovně cen v tomto místě a že jejich paušální částka je na celém státním území jednotná i přes rozdílnost kupní síly v jednotlivých regionálních celcích. V tomto ohledu uvádí, že vysvětlení poskytnuté Dánským královstvím na podporu vysvětlení Rakouské republiky, podle kterého tato jednotnost vyplývá z výpočtu výše rodinných přídávků a slevy na dani na vyživované dítě s odkazem na kategorii osob s nejnižším příjmem, není založeno na žádné skutečnosti uvedené Rakouskou republikou.

89. Komise rovněž upřesňuje, že je obtížné si představit, jak může tento členský stát tvrdit, že rodinné dávky, jakož i sociální a daňové výhody, které přiznává, mají skutečný vztah k výdajům vynaloženým na děti, přičemž má za to, že musí například ve vztahu k Německu a Itálii upravit tyto dávky a výhody z důvodu rozdílu kupní síly pouze ve výši 2,6 % a 5,2 %, který je mnohem nižší než 8 % rozdíl kupní síly v rámci Rakouské republiky mezi spolkovou zemí Vídeň a spolkovou zemí Dolní Rakousy, který se nezohledňuje<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (příspěvek k důchodu pro matky) (C-450/18, EU:C:2019:1075, bod 45 a citovaná judikatura).

<sup>67</sup> – Viz bod 98 tohoto stanoviska.

<sup>68</sup> – Viz poznámka pod čarou 79 tohoto stanoviska.



90. Komise dodává, že mechanismus úpravy stanovený v Rakousku uplatňovaný podle místa bydliště dítěte není srovnatelný s opravnými koeficienty uplatňovanými na odměny a finanční podpory stanovené unijními akty z důvodu, že jsou závislé na místě zaměstnání úředníka Unie nebo na místě, kde mají být tyto podpory vypláceny, a že rakouské rodinné přídatky jsou vypláceny migrujícímu pracovníkovi na jeho děti, a nikoli pro něj.

91. Komise mimoto podotýká, že Dánské království nemůže tvrdit, že s odlišnými situacemi musí být zacházeno odlišně a zároveň že členské státy nejsou povinny upravit výši dávek, pokud je kupní síla vyšší v členském státě bydliště dětí.

92. Pokud jde v druhé řadě o *odůvodnění* Rakouské republiky ohledně existence případné diskriminace, které *vychází ze sledovaného cíle spočívajícího v ochraně před rizikem narušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení*<sup>69</sup>, Komise připomíná, že toto riziko musí být vážné<sup>70</sup>. Poukazuje přitom, že ze zprávy Rechnungshof (Účetní dvůr, Rakousko), které se dovolávala sama Rakouská republika během postupu před zahájením soudního řízení na podporu tohoto údajného odůvodnění, vyplývá, že zaprvé podpora ze státního rozpočtu na financování rodinných dávek se stala nezbytnou po zvýšení paušálních částek a současném snížení zdrojů financování rodinných dávek<sup>71</sup>.

93. Zadruhé část rodinných dávek určených dětem, které pobývají v jiném členském státě než v Rakouské republice, odpovídá přibližně 6 % všech plateb.

94. Zatřetí, i když má poskytování těchto dávek dopad na financování rodinných dávek, je tomu tak především z důvodu neexistence přiměřené kontroly podmínek poskytování těchto dávek rakouskými orgány<sup>72</sup>.

95. Začtvrté úprava rodinných dávek podle úrovně cen v dotyčném členském státě ve vztahu k úrovni cen v Rakouské republice ztěžuje správu těchto dávek z technického a ekonomického hlediska z důvodu systému vyplacení vyrovnávacího doplatku ve vztahu k rodinným dávkám poskytovaným v členském státě bydliště dítěte. Tento systém zavedený čl. 68 odst. 2 nařízení č. 883/2004 je uplatňován ve třech čtvrtinách případů vyplacení rodinných dávek na děti s bydlištěm v jiných členských státech.

96. Pokud jde v třetí řadě o *odůvodnění existence diskriminace* podpůrně uváděné Rakouskou republikou, *vycházející z cíle zaručit rovnocennou hodnotu finanční podpory a snížení výdajů v Rakousku ve vztahu k ostatním členským státům v závislosti na bydlišti dítěte*, Komise tvrdí, že toto odůvodnění nepředstavuje uznaný naléhavý důvod obecného zájmu a spočívá na argumentech týkajících se neexistence nerovného zacházení a soudržnosti mechanismu úpravy, kterým navíc odporuje výjimka z tohoto mechanismu ve prospěch vyslaných rakouských úředníků.

97. Kromě toho je Komise podporovaná Slovenskou republikou toho názoru, že Rakouská republika tím, že se domnívala, že musí reagovat na narušení systému vyplývající z toho, že finanční podpora migrujících pracovníků přesahuje úroveň snížení jejich výdajů, zřejmě ztrácí ze

<sup>69</sup> – Pokud jde o tento argument uvedený v rámci postupu před zahájením soudního řízení, viz bod 25 tohoto stanoviska.

<sup>70</sup> – Komise odkazuje na rozsudek ze dne 28. dubna 1998, Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, bod 41).

<sup>71</sup> – Komise odkazuje na zprávu Účetního dvora nazvanou „Familienbeihilfe – Ziele und Zielerreichung, Kosten und Kontrollsystem“ (Rodinný příspěvek – cíle a dosažení cílů, náklady a kontrolní systémy), dále jen „zpráva Účetního dvora“, dostupná na následující internetové adrese: <https://www.rechnungshof.gv.at/rh/home/home/Familienbeihilfe.pdf> (body 6.1 a 6.3, s. 25 až 27).

<sup>72</sup> – Komise odkazuje na zprávu Účetního dvora (bod 15.1, s. 42 až 45, bod 19.2, s. 53, a body 23 až 29, s. 59 až 69).

zřetele skutečnost, že pracovníci pocházející z jiných členských států přispívají k financování rakouského sociálního a daňového systému stejným způsobem jako rakouští pracovníci bez ohledu na místo bydliště jejich dětí. Komise zdůrazňuje, že příjem, který tito pracovníci pobírají v Rakousku jako protiplnění za jejich ekonomickou činnost, je zohledněn ve stejné výši, a to jak při výpočtu příspěvku hrazeného zaměstnavateli za účelem financování rodinných přídatků, tak při výpočtu daně.

## **b) Rakouská republika**

### *1) K nepřímé diskriminaci migrujících pracovníků z důvodu použití referenčního kritéria spjatého s místem bydliště dětí*

#### *i) K neexistenci nepřímé diskriminace*

98. Podle Rakouské republiky nevede mechanismus úpravy k nerovnému zacházení se stejnými situacemi, ale zaručuje, že s odlišnými situacemi bude zacházeno rovněž odlišně. Rakouská republika připomíná, že cílem sledovaným rakouským zákonodárcem přiznáním sociálních a daňových výhod rodičům, kteří vyživují děti, je umožnit jim nést část jejich výdajů vynaložených na výživu jejich dětí. Tento cíl vede k potřebě odlišit situaci pracovníků s dětmi pobývajících v zahraničí od situace pracovníků s dětmi pobývajících v Rakousku, které nejsou věcně srovnatelné z důvodu rozdílů v životních nákladech v členských státech, a tedy výše výdajů na rovnocenné nákupy.

99. Stejně jako Dánské království rovněž poznamenává, že podle stanoviska Evropského výboru pro sociální práva, pověřeného dohledem nad prováděním Evropské sociální charty<sup>73</sup> a této pozměněné charty ze dne 3. května 1996, požadavek nediskriminace, pokud jde o dávky sociálního zabezpečení podle čl. 12 odst. 4 uvedené charty, nebrání jejich úpravě, pokud má dítě bydliště ve státě, ve kterém jsou značně nižší životní náklady<sup>74</sup>.

100. Rakouská republika konstatuje, že záruka stejné kupní síly podle životních nákladů v různých státech je rovněž prováděna nejen prostřednictvím koeficientu pro odměňování úředníků Unie, včetně rodinných přídatků, pokud jsou vypláceny jiné osobě než těmto úředníkům<sup>75</sup>, což vede k zohlednění místa bydliště dětí, ale i zařazením zemí účastnících se programu Erasmus+ do tří kategorií za účelem úpravy výše příspěvku na ubytování a cestovní výdaje studentů<sup>76</sup>.

<sup>73</sup> – Podepsané v Turíně dne 18. října 1961.

<sup>74</sup> – Rakouská republika cituje dokument Rady Evropy nazvaný „Digest of the case law of the European Committee of Social Rights“, prosinec 2018, s. 141, dostupný na následující internetové adrese: <https://rm.coe.int/digest-2018-parts-i-ii-iii-iv-en/1680939f80>.

<sup>75</sup> – Rakouská republika odkazuje na článek 64 a čl. 67 odst. 4 služebního řádu úředníků Evropské unie, jakož i čtvrtý bod odůvodnění nařízení Rady (ES, ESUO, Euratom) č. 2594/98 ze dne 27. listopadu 1998, kterým se mění nařízení (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství (Úř. věst. 1998, L 325, s. 1). V tomto ohledu odkazuje na argument Dánského království, podle kterého Soudní dvůr v rozsudku ze dne 8. května 2014, Wiering (C-347/12, EU:C:2014:300), který se týkal ještě nařízení č. 1408/71, zdůraznil, že příjemcem rodinných přídatků je dítě. Úprava takových přídatků je tedy v souladu s výkladem, který již byl podán ohledně zásady rovného zacházení.

<sup>76</sup> – Rakouská republika odkazuje na dokument Komise nazvaný „Erasmus+ Programme Guide“, verze 2 (2020) ze dne 26. února 2020, s. 45, dostupný na následující internetové adrese: [https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus\\_programme\\_guide\\_2020\\_v2\\_en.pdf](https://erasmus-plus.ec.europa.eu/sites/default/files/2021-09/erasmus_programme_guide_2020_v2_en.pdf).

101. Rakouská republika kromě toho odkazuje na závěry Rady ze dne 9. října 2020 o posílení ochrany minimálního příjmu v zájmu boje proti chudobě a sociálnímu vyloučení v souvislosti s pandemií COVID-19 a dalším vývojem<sup>77</sup>. Poukazuje na to, že Rada s odkazem na doporučení Rady 92/441/EHS ze dne 24. června 1992 o společných kritériích, pokud jde o dostatečné prostředky a sociální pomoc v systémech sociální ochrany<sup>78</sup> identifikovala mezi třemi podstatnými zásadami zásadu „[p]řiměřenosti“, jež ji vede k závěru, že „by dávky minimálního příjmu zohledňující životní úroveň a cenovou hladinu [...] v dotčeném členském státě měly přiměřeně pokrýt základní potřeby“.

102. Pokud jde o argumenty Komise vycházející z nejednotnosti kupní síly na rakouském území, Rakouská republika předně tvrdí, že rozdíly v kupní síle jsou velmi malé ve srovnání s těmi, které existují v členských státech<sup>79</sup>, a že v těchto státech by rovněž měla být zavedena úprava podle regionů. Obtíže, které by takový systém vyvolával, odůvodňují, aby Eurostat vypočetl průměrnou hodnotu podle státu, což má výhodu spočívající v tom, že jde o objektivní kritérium, které umožňuje nezabývat se případy, v nichž existují drobné rozdíly v kupní síle, například v Německu nebo v Itálii.

103. Rakouská republika se dále domnívá, že podle judikatury Soudního dvora je takový odkaz na jednotné a přibližné částky<sup>80</sup> legální, stejně jako výběr kritéria rozdílu životních nákladů<sup>81</sup>. V tomto ohledu odkazuje rovněž na stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Hosse<sup>82</sup>, podle kterého „by [bylo] případně možné přiznat poskytujícímu státu právo dávku upravit, v případě zřetelně odlišné úrovně nákladů ve státě místa bydliště oprávněného, pokud tomu nařízení č. 1408/71 nebrání. V žádném případě však tento argument nemůže vést k tomu, dotčenému dávku zcela odeprít“.

104. Rakouská republika nakonec poznamenává, že Unie poukazuje na regiony, které v žádném případě nenáleží k více než jednomu členskému státu, a to zejména v rámci posouzení splnění podmínek pro regionální podporu, jejímž cílem je právě podporovat soudržnosti, a tím harmonizovat životní podmínky v rámci Unie<sup>83</sup>. Má za to, že pokud by argumentace hájená Komisí v tomto řízení byla správná, pouze stěží by bylo možné kvalifikovat jako přiměřenou skutečnost, že regiony Burgenlandu (Rakousko), Bratislavy (Slovensko) a Západního Zadunají (Maďarsko) – s přímo sousedními obcemi Deutsch Jahrndorf (Rakousko), Rusovce (Slovensko) a Rajka (Maďarsko) – mají velmi odlišné nároky na prostředky z regionální podpory Unie, třebaže spolu přímo sousedí.

<sup>77</sup> – Dokument 11721/2/20 REV 2, který je k dispozici na této internetové adrese: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11721-2020-REV-2/fr/pdf>.

<sup>78</sup> – Úř. věst. 1992, L 245, s. 46.

<sup>79</sup> – Rakouská republika poskytla následující příklad: „Kupní síla ve Vídni (spolková země s nejnižší sazbou) představuje přibližně 92 % kupní síly v Dolním Rakousku. Kromě toho rozdíly mezi kupní silou na obyvatele v rámci okresů Dolních Rakous jsou větší než rozdíly v kupní síle mezi rakouskými spolkovými zeměmi. Viz <https://retailreport.at/sites/default/files/2019-05/GfK%20Kaufkraft%20C3%B4sterreich%202019.pdf>. Naopak kupní síla v Bulharsku představovala v roce 2019 52 % průměrné kupní síly 27 členských států [...], zatímco kupní síla v Rakousku představovala 113 % této kupní síly (viz <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00120/default/table?lang=de>).“

<sup>80</sup> – Rakouská republika cituje rozsudek ze dne 24. února 2015, Sopora (C-512/13, EU:C:2015:108, bod 34).

<sup>81</sup> – Rakouská republika cituje rozsudky ze dne 17. července 1963, Itálie v. Komise (13/63, EU:C:1963:20, bod 4), a ze dne 18. září 2014, Bundesdruckerei (C-549/13, EU:C:2014:2235, bod 34).

<sup>82</sup> – C-286/03, EU:C:2005:621, bod 109. Jedná se o odpověď generální advokátky Kokott na argument uplatněný v rámci této věci proti vývozu dávky, podle kterého je výše dávky upravena dle životních nákladů a nákladů na péči ve státě sídla příslušné instituce.

<sup>83</sup> – Prováděcí rozhodnutí Komise 2014/99/EU ze dne 18. února 2014, kterým se stanoví seznam regionů způsobilých pro financování z Evropského fondu pro regionální rozvoj a Evropského sociálního fondu a seznam členských států způsobilých pro financování z Fondu soudržnosti pro období 2014–2020 (Úř. věst. L 50, 2014, s. 22).

ii) *Podpůrně k objektivnímu odůvodnění nepřímé diskriminace*

105. Zaprvé Rakouská republika tvrdí, že Komise citovala dokumenty, které nedokládají, že sledovala specifický cíl spočívající v dosažení úspor a že její analýza byla vyvrácena přípravnými pracemi na vnitrostátní právní úpravě<sup>84</sup>, a zejména hodnocením jejích důsledků z hlediska účinnosti<sup>85</sup>.

106. Zadruhé, pokud jde o *rodinné přídatky a slevu na dani na vyživované dítě*, Rakouská republika připomíná, že podle ustálené judikatury Soudního dvora<sup>86</sup> přísluší členským státům, aby si uspořádaly své příslušné systémy sociálního zabezpečení, a že v tomto rámci Rakouská republika změnila způsob výpočtu dávek v závislosti na skutečných životních nákladech, směrem nahoru nebo dolů, aby tyto dávky odpovídaly cílům převzetí části nákladů typicky spojených s péčí o děti a spravedlivosti sociálního systému z hlediska hodnoty. Rakouská republika dále odkazuje na judikaturu rakouských občanskoprávních soudů týkající se výživného pro děti žijící v zahraničí. Toto výživné se vypočítá v závislosti na průměrných životních podmínkách povinného k výživnému a kupní síle v zemi, ve které žije jeho dítě. Na tomto základě jsou potřeby příjemce výživného konkrétně a individuálně spojeny s životními podmínkami rodičů. Rovněž tvrdí, že konstatování, že rodinné přídatky pokrývají pouze základní potřeby, nijak nemění jejich funkci podpory<sup>87</sup>, jelikož tyto dávky sledují v zásadě stejný cíl jako výživné, a to pokrýt náklady, které rodiče obvykle vynakládají na výživu svého dítěte, a že je irelevantní, že úroveň abstrakce je z povahy věci mírně vyšší v případě státní dávky, na kterou mají nárok všechny děti, než při individuálním posouzení výživného rodiče na konkrétní dítě.

107. Zatřetí, pokud jde o *rodinný bonus „plus“ a jiné slevy na dani*, Rakouská republika tvrdí, že mechanismus úpravy zaručuje, že skutečné výdaje budou spravedlivě zohledněny a že se všemi daňovými poplatníky, kteří vykonávají výdělečnou činnost a mají děti, bude zacházeno stejně, pokud jde o jejich schopnost odvádět příspěvky.

108. V tomto ohledu znovu odkazuje na zásadu daňové platební schopnosti<sup>88</sup>, podle které musí být výdaje vynaložené na děti daňově zohledněny v přiměřeném rozsahu. Tato zásada má svůj základ v unijním právu v oblasti přímých daní a představuje obecnou zásadu daňového práva v rámci Unie. V rozsudku ze dne 15. září 2011, Schulz-Delzers a Schulz<sup>89</sup>, tak Soudní dvůr rozhodl, že srovnatelnost dvou skutkových situací souvisejících s příplatky za práci v zahraničí „ne[byla] dána vzhledem k cíli sledovanému uplatněním progresivních sazeb daně, které nezbytně vycházejí [...] z posouzení schopnosti osoby povinné k dani platit daně provedeného na základě životních podmínek na území dotčeného členského státu“.

<sup>84</sup> – Jedná se o návrhy zákonů, na jejichž základě byly přijaty spolkové zákony uvedené v poznámkách pod čarou 7 a 8 tohoto stanoviska, jakož i vysvětlení vlády týkající se těchto návrhů obsažená v dokumentech označených čísly 111 a 190 příloh ke stenoáznamům ze zasedání Nationalrat (Národní rada, Rakousko) v XXVI. volebním období, které jsou dostupné na následujících internetových stránkách: [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I\\_00111/fname\\_692212.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00111/fname_692212.pdf) a [https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I\\_00190/fname\\_698479.pdf](https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/I/I_00190/fname_698479.pdf).

<sup>85</sup> – Rakouská republika odkazuje na dokumenty označené čísly 111 a 190 příloh ke stenoáznamům ze zasedání Národní rady v XXVI. volebním období, s. 3, jakož i s. 8 a násl.

<sup>86</sup> – Rakouská republika odkazuje na rozsudky ze dne 28. června 2018, Crespo Rey (C-2/17, EU:C:2018:511, bod 45 a násl., jakož i citovaná judikatura), a Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 68).

<sup>87</sup> – V tomto ohledu Rakouská republika odkazuje na vysvětlení uvedená v dokumentu č. 111 příloh ke stenoáznamům ze zasedání Národní rady v XXVI. volebním období, s. 1 a násl. (viz poznámka pod čarou 84 tohoto stanoviska).

<sup>88</sup> – Viz bod 46 tohoto stanoviska.

<sup>89</sup> – C-240/10, EU:C:2011:591, bod 37.

109. Začtvrté tvrdí, že vzhledem k tomu, že dotčený mechanismus úpravy rodinných dávek a daňových výhod zaručuje, že bude poskytnuta podpora nebo snížení stejné hodnoty, nejde nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení sledovaného cíle.

110. Pokud jde o argumenty Komise vycházející ze zprávy Účetního dvora, Rakouská republika poznamenává, že:

- z důvodu, že poskytnutí slev na dani v závislosti na rodinné situaci souvisí se slevou na dani na vyživované dítě, a z tohoto důvodu s rodinnými přídavky, k jejichž vyplácení je třeba určit, ve kterém státě má dotyčné dítě bydliště, je dodatečný administrativní výdaj vyplývající z mechanismu úpravy podle státu bydliště velmi nízký, a
- bylo zjištěno, že počet dětí pobývajících v jiných členských státech, u nichž existuje nárok na rodinné přídavky, se z 1 500 v roce 2002 zvýšil na přibližně 130 000 v roce 2016, přičemž případy s přeshraničním prvkem „byly z důvodu kvalifikace rizika kontrolovány častěji než vnitrostátní situace“.

111. Pokud jde o argument Komise, že pro přibližně tři čtvrtiny dětí, které pobývají v jiných členských státech, Rakouská republika provádí pouze vyrovnávací platby<sup>90</sup>, poznamenává Rakouská republika, že i tyto platby, včetně slevy na dani na vyživované dítě, zůstávají v mnoha případech vyšší než primární dávky ve státě bydliště dítěte.

112. Pokud jde o obecný argument Komise, podporovaný rovněž Chorvatskou republikou, Polskou republikou a Slovinskou republikou, který vychází z toho, že je nespravedlivé, aby pracovníci platili v Rakousku daně, jakož i příspěvky vybírané z jejich mezd, a podíleli se tak na financování sporných dávek, a nakonec je pobírali pouze ve formě dávek, jejichž hodnota je upravena dle jejich dětí s bydlištěm v jiném členském státě, Rakouská republika se domnívá, že vyměřovací základ pro výpočet příspěvků hrazených zaměstnavatelem je nepodstatný a že neexistuje žádný vztah mezi případnou daňovou povinností a nárokem na dávky vyplácené státem. Naopak, pokud by daňová povinnost pracovníka měla vliv na vývoz dávek sociálního zabezpečení, bylo by pak pravidlo stanovené v článku 70 nařízení č. 883/2004 v rozporu s unijním právem.

2) *K nepřímé diskriminaci migrujících pracovníků z důvodu právní úpravy použitelné na úředníky v zahraničí*

i) *K neexistenci nepřímé diskriminace*

113. Rakouská republika tvrdí, že argument Komise na podporu existence nepřímé diskriminace se může týkat pouze situace rakouských úředníků v zahraničí, jejichž děti se s nimi přestěhovaly, a že tato situace není z právních a věcných důvodů srovnatelná se situací migrujících pracovníků. Na jedné straně úředníci v zahraničí podléhají zvláštnímu režimu vynětí ze systému sociálního zabezpečení hostitelského státu na základě článků 33, 34 a 37 Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích<sup>91</sup>, jakož i článků 48 a 49 Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích<sup>92</sup>.

<sup>90</sup> – Viz bod 95 tohoto stanoviska.

<sup>91</sup> – Byla uzavřena ve Vídni dne 18. dubna 1961 a vstoupila v platnost dnem 24. dubna 1964.

<sup>92</sup> – Byla uzavřena ve Vídni dne 24. dubna 1963 a vstoupila v platnost dnem 19. března 1967.

114. Specifičnost situace úředníků v zahraničí se navíc objevuje i v unijním právu, a to v čl. 45 odst. 4 SFEU, jakož i v čl. 11 odst. 3 písm. b) a čl. 13 odst. 4 nařízení č. 883/2004<sup>93</sup>, z nichž vyplývá, že úředníci v zahraničí nemají v hostitelských členských státech nárok na rodinné přídatky, a tudíž ani na vyrovnávací platby nebo doplňkové dávky související s jejich rodinnou situací.

115. V poslední řadě se podle rakouského práva má za to, že úředníci v zahraničí jsou pro účely systému sociálního zabezpečení a zacházení s nimi z daňového hlediska osobami vykonávajícími svou činnost na území tuzemska. Kromě toho v občanských věcech je pro ně vždy daná příslušnost rakouského obecného soudu.

116. Na druhé straně, co se týče věcných rozdílů, úředníci v zahraničí, kteří podléhají režimu pravidelných přeložení, si zpravidla zachovávají své bydliště a středisko svých zájmů v Rakousku.

117. Mimoto se Rakouská republika domnívá, že pokud by bylo třeba považovat situaci úředníků v zahraničí za srovnatelnou se situací migrujících pracovníků, vyplývalo by z toho, že vezmeme-li úředníky v zahraničí jako celek, nejsou vzhledem k tomu, že jsou vyloučeni z použití mechanismu úpravy, zvýhodnění, ale naopak znevýhodnění. Je třeba zohlednit skutečnost, že většina úředníků v zahraničí Rakouské republiky, vyslaných do jiných členských států, jakož i do smluvních států Dohody o EHP a Švýcarska, se nachází ve státech, ve kterých jsou životní náklady vyšší než v Rakousku.

118. V tomto ohledu Komise nemůže argumentovat větším počtem migrujících pracovníků dotčených mechanismem úpravy než vyslaných rakouských úředníků, bez toho, aby v souladu s judikaturou Soudního dvora<sup>94</sup> prokázala, že podíl dotyčných migrujících pracovníků je vyšší než podíl úředníků, kteří se nacházejí ve stejné nepříznivé situaci.

#### *ii) Podpůrně k objektivnímu odůvodnění nepřímé diskriminace*

119. Pokud by měl mít Soudní dvůr za to, že právní předpisy použitelné na úředníky v zahraničí představují nepřímou diskriminaci, Rakouská republika jakožto naléhavý důvod obecného zájmu uplatňuje povinnost péče státu vůči těmto úředníkům, již odpovídá jejich povinnosti loajality vůči státu. Rakouská republika poté, co poukázala na to, že Komise nezpochybnuje základ tohoto odůvodnění v rámci žaloby pro nesplnění povinnosti, odkazuje v tomto ohledu na některá rozhodnutí Soudního dvora týkající se zásady náležité péče vztahující se na činnosti vykonávané zaměstnanci v orgánech Unie a ve veřejné správě členských států<sup>95</sup>.

120. Rakouská republika tvrdí, že jakožto zaměstnavatel vykazuje zvýšenou péči vůči svým úředníkům vykonávajícím svou činnost v tuzemsku a v zahraničí tím, že podrobuje tyto úředníky z praktického hlediska soudržnému, ovladatelnému systému založenému na mezinárodním právu, který je podřizuje vnitrostátnímu právu státu původu, přičemž vychází ze zásady, že veškeré

<sup>93</sup> – Rakouská republika upřesňuje, že je-li migrující pracovník pojištěn v rakouském systému sociálního zabezpečení na základě čl. 11 odst. 3 písm. a) nařízení č. 883/2004, rakouský úředník vyslaný do jiného členského státu zůstává pojištěn v rakouském systému sociálního zabezpečení podle písm. b) téhož ustanovení. Totéž platí pro úředníky, kteří mají vedlejší pracovní činnost jako zaměstnanci nebo vykonávají výdělečnou činnost jako osoby samostatně výdělečně činné na základě čl. 13 odst. 4 nařízení č. 883/2004.

<sup>94</sup> – Rakouská republika odkazuje na rozsudek ze dne 17. června 2010, Komise v. Portugalsko (C-105/08, EU:C:2010:345, body 26 a násl.).

<sup>95</sup> – Rakouská republika cituje rozsudky ze dne 28. května 1980, Kuhner v. Komise (33/79 a 75/79, EU:C:1980:139, bod 22), a ze dne 13. července 2018, SQ v. EIB (T-377/17, EU:T:2018:478, bod 146), jakož i rozsudky ze dne 22. června 2017, Bechtel (C-20/16, EU:C:2017:488, bod 35 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 12. listopadu 2020, Fleig v. ESVČ (C-446/19 P, nezveřejněný, EU:C:2020:918, bod 67).

právní důsledky souvisí s jejich bydlištěm v tomto státě. Poukazuje rovněž na to, že použití mechanismu úpravy v rámci Unie, ale nikoli mimo Unii, by bylo v rozporu s povinností náležitě péče Rakouské republiky ve vztahu k jejím úředníkům, jimž musí zaručit rovné zacházení.

*iii) Podpůrně k případnému argumentu vycházejícímu z nesoudržnosti mechanismu úpravy*

121. Úvodem Rakouská republika uvádí, že Komise v rámci odůvodněného stanoviska zpochybnila právní úpravu použitelnou na úředníky v zahraničí pouze z hlediska nepřímé diskriminace. Tvrdí, že pokud by jí Komise měla v rámci argumentace uvedené na podporu své žaloby rovněž vytýkat nesoudržnost právní úpravy zavádějící mechanismus úpravy, která je předmětem žaloby, musel by být tento argument v souladu s judikaturou Soudního dvora<sup>96</sup> odmítnut jako nepřipustný.

122. Pokud by však měl být tento argument zkoumán, Rakouská republika opakuje části svého vyjádření k žalobě týkající se skutečnosti, že právní úpravy použitelné na úředníky v zahraničí jsou součástí komplexního systému, který je vnitřně soudržný. Dodává, že Soudní dvůr rozhodl, že každá výjimka z vnitrostátní právní úpravy nevede k tomu, že by tato právní úprava byla nesoudržná, zejména pokud je její působnost zvláště omezená a že tomu tak je v projednávaném případě<sup>97</sup>.

## **2. Posouzení**

### ***a) K existenci nepřímé diskriminace***

123. Pokud jde o základy druhého žalobního důvodu uplatněného Komisí, které nejsou zpochybňovány, lze připomenout, že Soudní dvůr rozhodl, že:

- pojmem „sociální výhoda“ ve smyslu článku 7 nařízení č. 492/2011 se rozumí všechny sociální a daňové výhody, které ať jsou spojeny, či nikoli s pracovní smlouvou, jsou obecně přiznávány tuzemským pracovníkům, zejména z *důvodu jejich objektivního postavení pracovníků nebo ze samotného důvodu jejich bydliště v tuzemsku*, takže jejich rozšíření na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, se jeví jako způsob usnadnění jejich pohybu uvnitř Unie, a tudíž jejich integrace v hostitelském členském státě<sup>98</sup>, a
- čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení lze použít na sociální výhody, které současně spadají do zvláštní působnosti nařízení č. 883/2004<sup>99</sup>.

124. V projednávaném případě jsou rodinný přídatek a sleva na dani na vyživované dítě rodinnými dávkami, na které se vztahuje zásada rovného zacházení stanovená v článku 4 nařízení č. 883/2004, a zároveň sociálními výhodami spadajícími do působnosti čl. 7 odst. 2 nařízení

<sup>96</sup> – Rakouská republika odkazuje na rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Komise v. Španělsko (C-186/06, EU:C:2007:813, bod 18 a citovaná judikatura).

<sup>97</sup> – Rakouská republika odkazuje na rozsudek ze dne 19. května 2009, Komise v. Itálie (C-531/06, EU:C:2009:315, body 69 a 73).

<sup>98</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (body 24 a 25, jakož i citovaná judikatura).

<sup>99</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (body 44 a 46, jakož i citovaná judikatura).

č. 492/2011, zatímco rodinný bonus „plus“, sleva na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, sleva na dani pro rodiče samoživitele a sleva na dani z důvodu výživného podléhají zásadě rovného zacházení uvedená v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.

125. V tomto ohledu z judikatury Soudního dvora vyplývá, že:

- zásada rovného zacházení zakotvená v článku 4 nařízení č. 883/2004<sup>100</sup>, zejména v souladu s čl. 45 odst. 2 SFEU, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti příjemců dávek ze systémů sociálního zabezpečení, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku<sup>101</sup>;
- tento zákaz vyplývá rovněž z čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011<sup>102</sup>, který je ve specifické oblasti poskytování sociálních výhod zvláštním výrazem pravidla rovného zacházení zakotveného v čl. 45 odst. 2 SFEU<sup>103</sup>, a
- tento čl. 7 odst. 2 musí být vykládán stejně jako čl. 45 SFEU<sup>104</sup>.

126. V důsledku toho musí být výklad článku 4 nařízení č. 883/2004 v souladu s výkladem článku 7 nařízení č. 492/2011 v rozsahu, v němž směřují k zajištění volného pohybu pracovníků.

127. Co se týče vztahu mezi těmito dvěma nařízeními, jejichž působnosti se překrývají<sup>105</sup>, Soudní dvůr poukázal na obecnou působnost nařízení č. 492/2011, pokud jde o *volný pohyb pracovníků*<sup>106</sup>. Zopakoval tak řešení přijaté při přezkumu žaloby pro nesplnění povinnosti podané Komisí na porušení nařízení č. 1408/71 z důvodu stanovení kritéria bydliště za účelem přenositelnosti nemocenských dávek do zahraničí a zároveň na možnost odůvodnit volbu tohoto kritéria s ohledem na článek 7 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství<sup>107</sup>. Použití článku 4 nařízení č. 883/2004 by tedy mohlo být vyhrazeno pro situace, na které se nevztahuje nařízení č. 492/2011, i když nařízení č. 883/2004 obsahuje zvláštní ustanovení zakazující pravidla týkající se bydliště, a to zejména v článku 7<sup>108</sup>.

<sup>100</sup> – Jako zvláštní vyjádření obecné zásady nediskriminace viz rovněž čl. 5 písm. b) tohoto nařízení, který zakotvuje zásadu stejného posuzování skutečností, jak připomněl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 12. března 2020, Caisse d'assurance retraite et de la santé au travail d'Alsace-Moselle (C-769/18, EU:C:2020:203, bod 44).

<sup>101</sup> – Obdobně viz rozsudek ze dne 22. června 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, body 42 a 44, jakož i citovaná judikatura), týkající se čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71, konkretizující zásadu uvedenou v článku 39 ES (nyní článek 45 SFEU), jehož znění bylo v podstatě totožné se zněním článku 4 nařízení č. 883/2004. Osobní působnost tohoto druhého nařízení se však od první uvedené nařízení liší tím, že není omezena na pracovníky a jejich rodinné příslušníky. V tomto ohledu Soudní dvůr nedávno v rozsudku ze dne 15. července 2021, A (Státem hrazená zdravotní péče) (C-535/19, EU:C:2021:595, bod 40), uvedl, že zásada nediskriminace na základě státní příslušnosti, uvedená v čl. 18 prvním pododstavci SFEU, je ve vztahu k občanům Unie, kteří využívají dávky uvedené v čl. 3 odst. 1 tohoto nařízení, upřesněna v článku 4 nařízení č. 883/2004. Rovněž připomněl svou ustálenou judikaturu, podle níž čl. 18 první pododstavec ES může být použit samostatně pouze v situacích upravených unijním právem, pro něž SFEU nestanoví žádné zvláštní pravidlo nediskriminace. Tak tomu totiž není v oblasti volného pohybu pracovníků. Viz v tomto ohledu zejména rozsudek ze dne 25. listopadu 2021, Finanzamt Österreich (Rodinné přídatky pro rozvojového pracovníka) (C-372/20, EU: c: 2021:962, bod 68).

<sup>102</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 54 a citovaná judikatura).

<sup>103</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (body 24 a 70, jakož i citovaná judikatura).

<sup>104</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 70 a citovaná judikatura).

<sup>105</sup> – Viz obdobně rozsudek ze dne 15. července 2021, A (Státem hrazená zdravotní péče) (C-535/19, EU:C:2021:595, bod 61).

<sup>106</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 44 a citovaná judikatura).

<sup>107</sup> – Úř. věst. 1968, L 257, s. 2. Nařízení č. 1612/68 bylo zrušeno nařízením č. 492/2011. Soudní dvůr odkázal zejména na rozsudek ze dne 5. května 2011, Komise v. Německo (C-206/10, EU:C:2011:283, bod 39). Viz také body 36 a 37 tohoto rozsudku.

<sup>108</sup> – Viz obdobně rozsudek ze dne 11. září 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494, body 51 a 52). Viz rovněž rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (body 65 a 69 až 71).



128. Rakouská republika především tvrdí, že mechanismus úpravy rodinných dávek, jakož i sociálních a daňových výhod nevede k nerovnému zacházení. V podstatě tvrdí, že na jedné straně vzhledem k tomu, že cílem dávek a výhod je buď nahradit část nákladů vynaložených rodiči na výživu dětí, nebo snížit jejich daňovou zátěž, situace pracovníků s dětmi, které nemají bydliště v Rakousku, a situace pracovníků, jejichž děti zde mají bydliště, nejsou srovnatelné z důvodu rozdílů v životní úrovni mezi členskými státy. Na druhé straně obdrží migrující pracovníci na základě mechanismu úpravy podporu, kterou potřebují v závislosti na životních nákladech ve státě bydliště dítěte.

129. Jak však rozhodl Soudní dvůr, podmínky stanovené vnitrostátním právem musí být považovány za nepřímou diskriminaci, pokud se sice použijí nezávisle na státní příslušnosti, *dotýkají se však v zásadě migrujících pracovníků či velkou většinu dotčených osob tvoří migrující pracovníci*, pokud se uplatňují bez rozdílu, ale mohou být jednodušeji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky, nebo hrozí, že budou působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků<sup>109</sup>.

130. V projednávaném případě z kritéria týkajícího se bydliště dětí stanoveného rakouskou právní úpravou vyplývá, že snížení výše rodinných dávek, jakož i sociálních a daňových výhod se dotýká především migrujících pracovníků, jelikož je pravděpodobnější, že jejich děti budou mít bydliště v jiném členském státě<sup>110</sup>. Mimoto z tabulek, které stanoví koeficienty pro úpravu výše<sup>111</sup> dávek týkajících se sousedních států Rakouské republiky, velmi jasně vyplývá, že z důvodu rozdílů v životní úrovni ve většině těchto států v porovnání s Rakouskou republikou jsou pracovníci, kteří využili své svobody pohybu z těchto států, v převážné většině pracovníky, kteří pobírají dávky, jakož i sociální a daňové výhody v nižší výši, než jaká je poskytována v Rakousku. Podle údajů obsažených ve zprávě Účetního dvora předložené Komisí<sup>112</sup>, a na kterou se odvolává Rakouská republika, se přitom přibližně 50 % plateb v roce 2016 týkalo dětí s bydlištěm v Maďarsku a na Slovensku a 40 % těchto plateb se týkalo dětí s bydlištěm v České republice, Polsku, Rumunsku a Slovinsku.

131. Tato analýza je podpořena vysvětleními rakouské vlády týkajícími se odhadů účinků úpravy rodinného bonusu „plus“<sup>113</sup>. Tyto údaje je třeba nahlížet ve spojení se zjištěním Účetního dvora, podle kterého počet dětí, na které existuje nárok na dávky, se mezi lety 2004 a 2016 současně s otevřením rakouského trhu práce zesestinasobil<sup>114</sup>.

<sup>109</sup> – Viz rozsudky ze dne 18. ledna 2007, Celozzi (C-332/05, EU:C:2007:35, bod 24), a ze dne 5. prosince 2019, Bocero Torrico et Bode (C-398/18 a C-428/18, EU:C:2019:1050, bod 41).

<sup>110</sup> – Viz rozsudky ze dne 20. června 2013, Giersch a další (C-20/12, EU:C:2013:411, bod 44), a Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 56).

<sup>111</sup> – Viz poznámka pod čarou 9 tohoto stanoviska.

<sup>112</sup> – Viz bod 15.1, příklad 6, s. 45 zprávy Účetního dvora.

<sup>113</sup> – Viz dokument označený č. 190 příloh ke stenoáznamům ze zasedání Národní rady ve XXVI. volebním období, s. 2. (viz poznámka pod čarou 84 tohoto stanoviska).

<sup>114</sup> – Viz bod 15.1, příklad 5, s. 44 a bod 15.2, s. 45 zprávy Účetního dvora. V tomto ohledu je v poznámce pod čarou 34 této zprávy upřesněno, že dne 1. května 2004 se Česká republika, Estonská republika, Kyperská republika, Lotyšská republika, Litevská republika, Maďarsko, Republika Malta, Polská republika, Republika Slovinsko a Slovenská republika připojily k Unii, následované Bulharskou republikou a Rumunskem dne 1. ledna 2007. V oblasti volného pohybu pracovníků využila Rakouská republika sedmiletá přechodná období, takže se rakouský trh práce otevřel státům, které přistoupily v roce 2004, v roce 2011 a státům, které přistoupily v roce 2007, v roce 2014. Chorvatská republika se připojila k Unii dne 1. července 2013, přičemž k otevření rakouského trhu práce došlo v roce 2020.

132. Podle mého názoru tyto údaje samy o sobě postačují k tomu, aby prokázaly bez nutnosti přezkoumávat doplňující argumenty, jež byly předmětem diskuzí účastníků řízení, že rozlišení použité v rakouské právní úpravě, pokud jde o výši převoditelných dávek, podle místa bydliště dětí v členských státech se dotýká více migrujících pracovníků a představuje nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, kterou lze připustit pouze tehdy, je-li objektivně odůvodněná<sup>115</sup>.

133. Pokud je mi známo, Soudní dvůr při použití článku 4 nařízení č. 883/2004 na tuto podmínku výslovně neodkázal. Nicméně na projednávanou věc lze podle mého názoru použít jediné rozhodnutí Soudního dvora týkající se čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71, který uváděl zásadu rovného zacházení v obdobném znění<sup>116</sup>. Kromě toho podotýkám, že Soudní dvůr provedl výklad článku 67 nařízení č. 883/2004, jehož cílem je, aby pracovník nebyl odrazen od výkonu svého práva na volný pohyb<sup>117</sup> ve spojení s čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 a pouze na tomto základě ověřil odůvodnění uvedené předkládajícím soudem. Z toho vyvozují, že výběr kritéria bydliště použitelného na rodinné dávky členským státem je rovněž odůvodnitelný z důvodu pravidla společného výkladu článku 4 nařízení č. 883/2004 a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 vyplývajícího z jejich společného základu, a to článku 45 SFEU, jehož cílem je zaručit volný pohyb pracovníků<sup>118</sup>.

### **b) K odůvodnění nepřímé diskriminace**

134. Podle ustálené judikatury Soudního dvora týkající se použití čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 musí být nepřímá diskriminace ke svému odůvodnění způsobilá zaručit uskutečnění legitimního cíle a nesmí překračovat meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné<sup>119</sup>.

135. Komise správně tvrdí, že Rakouská republika nepředkládá žádný důvod, který by mohl odůvodnit nepřímou diskriminaci způsobenou mechanismem úpravy výše dávek, jakož i sociálními a daňovými výhodami, které zavedla.

136. V rámci projednávané žaloby totiž Rakouská republika v podstatě s podporou Dánského království a Norského království na jedné straně tvrdí, že cílem úpravy výše dávek je zajistit, aby *podpora a následné snížení rodinných výdajů svou hodnotou odpovídaly těm poskytnutým v Rakousku*<sup>120</sup>.

137. Zaprvé je však podle mého názoru třeba opět uvést, že poskytované dávky jsou paušální<sup>121</sup> a nezohledňují skutečné potřeby dítěte. V tomto ohledu sdílím rovněž názor Rumunska, podle kterého Rakouská republika nemůže použít stejné argumenty ke zpochybnění existence diskriminace a za účelem jejího odůvodnění.

<sup>115</sup> – Viz rozsudek Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky přeshraničního pracovníka) (bod 56).

<sup>116</sup> – Viz rozsudek ze dne 22. června 2011, Landtová (C-399/09, EU:C:2011:415, body 46 až 48).

<sup>117</sup> – Viz body 66 a 67 tohoto stanoviska, jakož i obdobně rozsudek ze dne 7. listopadu 2002, Maaheimo (C-333/00, EU:C:2002:641, bod 34).

<sup>118</sup> – V tomto ohledu viz bod 127 tohoto stanoviska.

<sup>119</sup> – Viz zejména rozsudky ze dne 14. prosince 2016, Bragança Linares Verruga a další (C-238/15, EU:C:2016:949, bod 44), jakož i Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky příhraničního pracovníka) (bod 58 a citovaná judikatura).

<sup>120</sup> – Je třeba poznamenat, že Rakouská republika zpochybňuje cíl dosažení rozpočtových úspor, který podle Komise sledovala. Z dokumentů předložených Komisí vskutku vyplývá vyčíslení snížení výdajů, které však ještě takový úmysl nepotvrzuje.

<sup>121</sup> – Viz body 77 až 79 tohoto stanoviska.

138. Zadruhé z výpočtů Komise<sup>122</sup>, které Rakouská republika nezpochybňuje, jasně vyplývá, že tato shoda v hodnotě není zajištěna na rakouském území<sup>123</sup> a že rozdíly v životních nákladech shledané v Rakousku v poměru vůbec neodpovídají koeficientům použitým v některých členských státech<sup>124</sup>. Kromě toho, jak zdůrazňuje Slovenská republika, v těchto členských státech mohou existovat rozdíly<sup>125</sup>, což prokazuje důležitost místa, ve kterém jsou nákupy prováděny, pokud by měl být připuštěn systém shody dávek s úrovní cen.

139. Argument Rakouské republiky, podle kterého jsou rozdíly v kupní síle výrazně větší, zejména v porovnání s Bulharskem<sup>126</sup>, což rovněž kompenzuje účinky mechanismu úpravy, nemůže zpochybnit všechna tato zjištění.

140. Proto mám za to, že cíl spočívající v zajištění toho, aby podpora a následné snížení rodinných výdajů svou hodnotou odpovídaly těm poskytovaným v Rakousku, nemůže odůvodnit dotčenou nepřímou diskriminaci.

141. Na druhé straně Rakouská republika dále tvrdí, že převažujícím cílem mechanismu úpravy výše sociálních a daňových výhod je *vytvoření nebo obnovení funkce podpory, jakož i spravedlnosti sociálního systému*.

142. Stejně jako Komise poukazuje zaprvé na to, že ze zprávy Účetního dvora<sup>127</sup> vyplývá, že úprava rodinných dávek na základě úrovně cen dotyčného členského státu v porovnání k Rakouské republice může vést k dodatečným nákladům, i když Rakouská republika tento dopad minimalizuje. Tyto náklady přitom musí nutně nést všichni, kdo přispívají do státního rozpočtu. V této souvislosti považuji za vhodné upřesnit, že v této zprávě<sup>128</sup> je rovněž uvedeno, jak zdůrazňují Komise a Polská republika, že důvodem, který by mohl ohrozit finanční rovnováhu systému sociálního zabezpečení, není vyplácení dávek pracovníkům, jejichž děti mají bydliště mimo území Rakouské republiky, které představuje přibližně 6 %<sup>129</sup> výdajů na rodinné dávky, ale nedostatek příslušné kontroly, pokud jde o poskytování těchto dávek.

<sup>122</sup> – Komise v bodě 44 své žaloby odkazuje na tabulku klasifikace rakouských spolkových zemí v roce 2019, dostupnou na následující internetové adrese:

[https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user\\_upload/dyna\\_content/de/documents/news/20190508\\_news\\_kaufkraft\\_dach\\_dfin.pdf](https://cdn2.hubspot.net/hubfs/2405078/cms-pdfs/fileadmin/user_upload/dyna_content/de/documents/news/20190508_news_kaufkraft_dach_dfin.pdf), s. 3.

<sup>123</sup> – Komise vysvětluje, že například kupní síla činí 104,7 % rakouského průměru v Dolních Rakousech oproti pouhým 97,6 % v Korutanech. Na základě rakouské právní úpravy sociálních a daňových výhod v Rakousku má pracovník nárok na příspěvek na výživu svého dítěte, pokud jde o dítě, které má bydliště například v obci Arnoldstein v Korutanech, ve výši 100 % paušální částky, která je o 7,1 % vyšší než paušální částka pracovníka, jehož dítě má bydliště v Dolních Rakousech.

<sup>124</sup> – V návaznosti na předchozí příklad Komise ilustruje účinky rakouského mechanismu úpravy tím, že uvádí, že osoby pracující v Rakousku, jejichž děti mají bydliště v Arnoldsteinu v Korutanech, v Tarvisiu (Itálie) nebo Kranjské Goře (Slovinsko), obdrží každá tři různé paušální částky, tedy 100 %, 94,8 % a 79 % výše dávky. Paušální částka je přitom vyšší než průměrné životní náklady v Rakousku a je třeba mít za to, že v těchto třech sousedních obcích, byť se nacházejí ve třech různých členských státech, jsou životní náklady na každodenní potřeby objektivně zcela srovnatelné právě z důvodu volného pohybu zboží a služeb zaručených Unii.

<sup>125</sup> – Například podle Slovenské republiky se životní náklady liší mezi východem země a oblastí města Bratislava, kde jsou dokonce mnohem vyšší než v regionu města Vídně.

<sup>126</sup> – Rakouská republika uvádí, že kupní síla v Bulharsku představovala v roce 2019 52 % průměrné kupní síly 27 členských států Unie, zatímco kupní síla v Rakousku představovala 113 % této průměrné kupní síly. (Viz poznámka pod čarou 79 tohoto stanoviska). Viz rovněž bod 53 tohoto stanoviska.

<sup>127</sup> – Viz bod 18.2, s. 51 zprávy Účetního dvora.

<sup>128</sup> – Viz bod 23.2, s. 60 a 61, bod 23.4, s. 62, jakož i bod 25, s. 62 až 65 zprávy Účetního dvora.

<sup>129</sup> – Viz bod 15.1 tabulka 8 zprávy Účetního dvora.

143. Zadruhé souhlasím s názory vyjádřenými Komisí<sup>130</sup>, Kontrolním úřadem ESVO a Slovinskou republikou, podle kterých je prvořadě připomenout, že pravidla na ochranu volného pohybu pracovníků v rámci Unie a EHP<sup>131</sup>, včetně rovného zacházení, se opírají o komplexní systém, ve kterém jsou použitelnými právními předpisy v oblasti sociálního zabezpečení obecně právní předpisy členského státu, v němž dotyčná osoba vykonává svou závislou činnost nebo samostatně výdělečnou činnost<sup>132</sup>, a ve kterém migrující pracovníci přispívají na financování sociálních politik hostitelského členského státu jak sociálními příspěvky, tak daněmi, které odvádějí na základě činnosti, kterou v daném státě vykonávají<sup>133</sup>, což odůvodňuje rovnost poskytovaných dávek a přiznaných výhod<sup>134</sup>.

144. V projednávaném případě konstatuji, podobně jako Česká republika, Chorvatská republika a Polská republika, že vzhledem k tomu, že rakouské rodinné přídatky jsou z čistě ekonomického hlediska financovány z příspěvků zaměstnavatelů vypočítaných na základě celkové výše mezd pracovníků, migrující pracovník se z tohoto důvodu podílí na stanovení výše částek vyplácených jeho zaměstnavatelem stejným způsobem jako tuzemský pracovník.

145. Kromě toho, pokud jde o rodinný bonus „plus“ a další dotčené slevy na dani, Rakouská republika uvedla, že tyto výhody jsou financovány z daní z příjmu pracovníků, což rovněž znehodnocuje jakékoli odůvodnění rozhodnutí rakouského zákonodárce o neexistenci vzájemnosti cílem sociální spravedlnosti.

146. Jsem tedy toho názoru, že rozdílné zacházení podle místa bydliště dítěte dotyčného pracovníka není ani vhodné, ani nezbytné za účelem vytvoření nebo obnovení funkce podpory, jakož i spravedlnosti sociálního systému.

147. Ze všech výše uvedených důvodů mám za to, že rakouská právní úprava týkající se úpravy výše rodinných dávek, jakož i sociálních a daňových výhod pro osoby pracující v Rakousku, jejichž děti mají bydliště v jiném členském státě, je v rozporu se zásadou rovného zacházení stanovenou jak v článku 4 nařízení č. 883/2004, tak v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.

148. V důsledku toho navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl, že druhý žalobní důvod vznesený Komisí je opodstatněný.

## VI. K nákladům řízení

149. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Jelikož mám za to, že by Soudní dvůr měl vyhovět návrhovým žádáním Komise, musí být Rakouské republice uložena náhrada nákladů řízení.

<sup>130</sup> – Viz bod 97 tohoto stanoviska.

<sup>131</sup> – Viz čl. 28 odst. 2 dohody o EHP, který zakazuje jakoukoli diskriminaci mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky jako čl. 45 odst. 2 SFEU.

<sup>132</sup> – Viz bod 17 odůvodnění nařízení č. 883/2004.

<sup>133</sup> – Viz rozsudek ze dne 14. prosince 2016, Bragança Linares Verruga e.a. (C-238/15, EU:C:2016:949, body 49 a 50).

<sup>134</sup> – Kontrolní úřad ESVO shrnul zásadu takto: „Pokud jde o uskutečňování volného pohybu pracovníků, vyžaduje vnitřní trh EHP stejné dávky za stejnou práci.“

150. V souladu s čl. 140 odst. 1 a 2 jednacího řádu, podle kterého členské státy, smluvní státy Dohody o EHP, které nejsou členskými státy, jakož i Kontrolní úřad ESVO, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení, ponese Česká republika, Dánské království, Chorvatská republika, Polská republika, Rumunsko, Slovinská republika a Slovenská republika, jakož i Norské království a Kontrolní úřad ESVO vlastní náklady řízení.

## VII. Závěry

151. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

- „1) Rakouská republika tím, že zavedla mechanismus úpravy ohledně rodinných přídatků a slevy na dani na vyživované dítě pro pracovníky, jejichž děti mají trvalý pobyt v jiném členském státě, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají:
  - z článků 7 a 67 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, jakož i
  - z článku 4 nařízení č. 883/2004 a čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.
- 2) Rakouská republika tím, že zavedla pro migrující pracovníky, jejichž děti mají trvalý pobyt v jiném členském státě, mechanismus úpravy ohledně rodinného bonusu ‚plus‘, slevy na dani pro domácnost s jedinou výdělečně činnou osobou, pro rodiče samoživitele a z důvodu výživného, nesplnila své povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011.
- 3) Rakouské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.
- 4) Česká republika, Dánské království, Chorvatská republika, Polská republika, Rumunsko, Slovinská republika a Slovenská republika, jakož i Norské království a Kontrolní úřad ESVO ponese vlastní náklady řízení“.