



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 2. června 2022¹

Věc C-199/21

**DN
proti
Finanzamt Österreich**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesfinanzgericht, (spolkový finanční soud, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Sociální zabezpečení – Nařízení (ES) č. 987/2009 – Čl. 60 odst. 1 třetí věta – Právní předpisy členského státu, které přiznávají rodinné dávky rodiči pečujícímu o dítě – Neuplatnění nároku na dávky oprávněným rodičem – Povinnost zabývat se žádostí podanou druhým rodičem – Dopad této povinnosti na žádost o vrácení rodinných dávek přiznaných druhému rodiči“

I. Úvod

1. V projednávané věci Bundesfinanzgericht (spolkový finanční soud) předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se zejména výkladu ustanovení stanovených v nařízení (ES) č. 987/2009² pro použití článků 67 a 68 nařízení (ES) č. 883/2004³.
2. Konkrétně prostřednictvím čtvrté a páté otázky, na které se toto stanovisko soustředí, je Soudní dvůr žádán, aby upřesnil smysl a dosah čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009, který stanoví, že pokud osoba mající nárok na rodinné dávky své právo neuplatní, přihlédne příslušná instituce k žádosti podané jednou z osob uvedených v tomto ustanovení.

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) 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).

³ – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1, a oprava Úř. věst. 2013, L 188, s. 10).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 883/2004

3. Článek 1 nařízení č. 883/2004 stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

[...]

i) „rodinným příslušníkem“ rozumí:

[...]

- 3) je-li určitá osoba považována podle právních předpisů použitelných podle pododstavců 1 a 2 za rodinného příslušníka nebo člena domácnosti, pouze pokud žije v téže domácnosti jako pojištěná osoba nebo důchodce, pokládá se tato podmínka za splněnou, jestliže dotyčná osoba je závislá hlavně na pojištěné osobě nebo důchodci;

[...]

q) „příslušnou institucí“ rozumí:

- i) instituce, u které je dotyčná osoba pojištěna v době podání žádosti o dávku,

[...]

s) „příslušným členským státem“ rozumí členský stát, ve kterém se příslušná instituce nachází;

[...]

- z) „rodinnou dávkou“ rozumí 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.“

4. Článek 2 odst. 1 tohoto nařízení zní takto:

„Toto nařízení se vztahuje na státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.“

5. Článek 3 uvedeného nařízení stanoví:

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

[...]

j) rodinné dávky.

[...]“

6. Článek 7 téhož nařízení 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.“

7. Článek 67, vložený do kapitoly 8 hlavy III nařízení č. 883/2004 a 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.“

8. Článek 68 tohoto nařízení obsažený v téže kapitole 8 a nadepsaný „Pravidla přednosti v případě souběhu“ zní následovně:

„1. Jsou-li během stejné doby poskytovány stejným rodinným příslušníkům rodinné dávky podle právních předpisů více než jednoho členského státu, použijí se tato pravidla přednosti:

- a) u dávek poskytovaných více než jedním členským státem z různých důvodů platí toto pořadí přednosti: na prvním místě jsou nároky přiznané z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, na druhém místě jsou nároky přiznané z důvodu pobírání důchodu, a nakonec nároky přiznané z důvodu místa bydliště;
- b) u dávek poskytovaných více než jedním členským státem ze stejného důvodu je stanoveno pořadí přednosti na základě těchto pomocných kritérií:

[...]

- ii) v případě nároků přiznaných z důvodu pobírání důchodů: místo bydliště dětí, je-li dotýčný důchod poskytován podle právních předpisů tohoto státu, a podpůrně případná nejdelší doba pojištění nebo bydlení podle kolidujících právních předpisů;

[...]

2. V případě souběhu nároků se rodinné dávky poskytují v souladu s právními předpisy, které mají v souladu s odstavcem 1 přednost. Nároky na rodinné dávky z důvodu kolidujících právních předpisů se pozastavují až do částky stanovené prvními právními předpisy a v nezbytných případech se poskytuje vyrovnávací doplatek ve výši, která tuto částku přesahuje. Tento vyrovnávací doplatek však není nezbytné poskytovat na děti bydlící v jiném členském státě, pokud se nárok na dotčenou dávku zakládá výhradně na místě bydliště.

[...]“

9. Článek 68a⁴ tohoto nařízení, který je součástí téže kapitoly 8 a je nadepsaný „Poskytování dávek“, stanoví:

„V případě, že rodinné dávky nejsou využívány osobou, které by měly být poskytovány na výživu rodinných příslušníků, příslušná instituce splní svou právní povinnost poskytováním těchto dávek fyzické nebo právnické osobě, která o rodinné příslušníky skutečně pečuje, na žádost a prostřednictvím instituce členského státu, kde je jejich bydliště, nebo určené instituce nebo subjektu ustaveného za tímto účelem příslušným orgánem členského státu, v němž je jejich bydliště.“

2. Nařízení č. 987/2009

10. Článek 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 stanoví:

„Žádost o poskytnutí rodinných dávek se zasílá příslušné instituci. Pro účely článků 67 a 68 [...] nařízení [č. 883/2004], se přihlíží k situaci celé rodiny, jako by se na všechny dotyčné osoby vztahovaly právní předpisy dotčeného členského státu a všechny dotyčné osoby v tomto členském státě měly bydliště, zejména pokud jde o nárok určité osoby na takové dávky. Pokud osoba mající nárok na dávky své právo neuplatní, přihlédne příslušná instituce členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné, k žádosti o rodinné dávky podané druhým rodičem či osobou za rodiče považovanou nebo osobou či institucí jednající jako opatrovník dítěte nebo dětí.“

B. Rakouské právo

11. Článek 2 Bundesgesetz betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (spolkový zákon o vyrovnávání rodinných výdajů) ze dne 24. října 1967 (BGBl. 376/1967, dále jen „FLAG“), ve znění použitelném na spor ve věci v původním řízení, stanoví:

„1. Osoby, jejichž bydliště nebo místo obvyklého pobytu se nachází na spolkovém území, mají nárok na rodinné dávky

[...]

b) na zletilé děti, které nedovršily věku 24 let a absolvují odbornou přípravu na zaměstnání

[...]

2. Nárok na rodinné dávky na dítě uvedené v odstavci 1 má osoba, jejíž domácnosti je dítě členem. Osoba, jejíž domácnosti není dítě členem, která však převážně nese náklady na jeho výživu, má nárok na rodinné dávky, pokud na ně nemá nárok žádná jiná osoba podle první věty tohoto odstavce.

3. Pro účely tohoto oddílu se ‚dětmi osoby‘ rozumí:

a) její potomci,

⁴ – Tento článek byl vložen do nařízení č. 883/2004 čl. 1 bodem 18 nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 (Úř. věst. 2009, L 284, s. 43).

[...]

5. Dítě je členem domácnosti určité osoby, pokud v případě společného vedení domácnosti sdílí s touto osobou obydlí. Příslušnost k domácnosti nezaniká,

a) pokud dítě pobývá mimo společné obydlí pouze dočasně.

[...]“

12. Článek 26 odst. 1 FLAG stanoví:

„Každý, kdo neoprávněně obdržel rodinné dávky, musí dotčené částky vrátit.“

III. Skutkový základ sporu, původní řízení a předběžné otázky

13. DN, narozený v Polsku, je od roku 2001 rakouským státním příslušníkem a od téhož roku bydlí v Rakousku. Do roku 2011 byl sezdán s polskou státní příslušnicí a z tohoto manželství se v roce 1991 narodila dcera, rovněž polská státní příslušnice.

14. Od roku 2011 pobírá DN od příslušných polských a rakouských orgánů důchod na základě předčasného odchodu do důchodu vypočtený na základě postupných dob pojištění v Polsku a v Rakousku.

15. Za období od ledna do srpna 2013 požádal DN o rodinné dávky ve formě vyrovnávacího příspěvku a daňové úlevy, které mu rakouská daňová správa přiznala na jeho dceru, a tyto dávky obdržel. DN vyplácel tyto dávky své dceři, která studovala v Polsku. Bývalá manželka DN o přiznání uvedených dávek nepožádala.

16. V tomtéž období nebyly v Polsku vyplaceny žádné rodinné dávky, protože prostředky DN přesahovaly referenční příjem stanovený právními předpisy tohoto členského státu pro nárok na takové dávky.

17. Rozhodnutím ze dne 12. listopadu 2014 rakouská daňová správa požádala o vrácení vyrovnávacích příspěvků a daňových úlev přiznaných DN s odůvodněním, že z důvodu pobírání předčasného starobního důchodu z Polska a místa pobytu jeho dcery v témže státě má Rakousko v souladu s pravidly přednosti stanovenými v čl. 68 odst. 1 nařízení č. 883/2004 pouze subsidiární pravomoc poskytovat rodinné dávky. Daňová správa navíc uplatnila alternativní důvod pro zpětné vymáhání, když tvrdila, že podle čl. 2 odst. 2 FLAG má nárok na rakouské rodinné přídatky pouze matka, která bydlí se svou dcerou v Polsku. Z toho vyvodila, že podle čl. 26 odst. 1 FLAG je třeba tyto dávky od otce zpětně vymáhat, ačkoli matce, které příslušelo o ně žádat, již nemohou být s ohledem na uplynutí doby zpětné účinnosti vyplaceny.

18. DN tvrdí, že Rakousko je povinno vyplácet mu rodinné dávky na základě čl. 68 odst. 2 nařízení č. 883/2004 ve spojení s příslušnými ustanoveními FLAG, proto podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Bundesfinanzgericht (spolkový finanční soud).

19. Za těchto okolností rozhodl Bundesfinanzgericht (spolkový finanční soud) dne 19. března 2021 o přerušení řízení a o předložení následujících předběžných otázek Soudnímu dvoru:

- „1) Musí být slovní spojení ‚člensk[ý] stá[t] příslušn[ý] pro poskytování [...] důchodu‘ uvedené ve druhé větě článku 67 nařízení č. [883/2004] vykládáno v tom smyslu, že je jím míněn členský stát, který byl předtím jakožto stát zaměstnání příslušný pro poskytování rodinných dávek a který je nyní povinen poskytovat starobní důchod, na který vznikl nárok na základě předchozího využití práva volného pohybu pracovníků na jeho území?
- 2) Musí být slovní spojení ‚nárok[y] přiznan[é] z důvodu pobírání důchodů‘ uvedené v čl. 68 odst. 1 písm. b) bodě ii) nařízení č. 883/2004 vykládáno v tom smyslu, že nárok na rodinné dávky je nutno považovat za přiznaný z důvodu pobírání důchodu v případě, že zaprvé právní předpisy Unie nebo členského státu jako hmotněprávní podmínku pro přiznání nároku na rodinnou dávku stanoví pobírání důchodu a zadruhé je mimoto ve skutkové rovině skutečně splněna hmotněprávní podmínka pobírání důchodu, takže na ‚prosté pobírání důchodu‘ se čl. 68 odst. 1 písm. b) bod ii) nevztahuje a dotčený členský stát nelze z hlediska unijního práva považovat za ‚stát důchodu‘?
- 3) Pro případ, že pro účely výkladu pojmu ‚stát důchodu‘ postačuje prosté pobírání důchodu:

Musí být, v případě pobírání starobního důchodu, na který vznikl nárok za působnosti nařízení o migrujících pracovnících, jakož i na základě dřívějšího výkonu zaměstnání v členském státě v době, kdy buď pouze stát bydliště, nebo oba státy ještě nebyly členskými státy Unie nebo Evropského hospodářského prostoru, slovní spojení ‚v nezbytných případech se poskytuje vyrovnávací doplatek ve výši, která tuto částku přesahuje‘ uvedené v čl. 68 odst. 2 druhé části druhé věty nařízení č. 883/2004 ve světle rozsudku ze dne 12. června 1980, Laterza (733/79, EU:C:1980:156), vykládáno tak, že rodinná dávka je unijním právem zaručena v maximální možné výši i v případě pobírání důchodu?
- 4) Musí být čl. 60 odst. 1 třetí věta nařízení č. 987/2009 vykládán v tom smyslu, že brání čl. 2 odst. 5 FLAG 1967, podle něhož má v případě rozvodu nárok na rodinné přídavky a daňové úlevy na dítě rodič, jenž vede domácnost, po dobu, po kterou je zletilý a studující dítě členem jeho domácnosti, ačkoli tento rodič nepodal ve státě bydliště ani ve státě důchodu příslušnou žádost, takže druhý rodič, který bydlí jako důchodce v Rakousku a ve skutečnosti nese výlučnou finanční zátěž spojenou s výživou dítěte, může nárok na rodinné přídavky a daňové úlevy na dítě uplatněný u instituce členského státu, jehož právní předpisy se použijí přednostně, založit přímo na čl. 60 odst. 1 třetí větě nařízení č. 987/2009?
- 5) Musí být čl. 60 odst. 1 třetí věta nařízení 987/2009 dále vykládán v tom smyslu, že pro odůvodnění postavení pracovníka migrujícího v rámci Unie jako účastníka řízení v řízení vedeném členským státem o přiznání rodinných přídaveků, je rovněž nezbytné, aby dotčená osoba byla závislá hlavně na dotčeném pracovníkovi ve smyslu čl. 1 písm. i) bodu 3 nařízení č. 883/2004?
- 6) Musí být ustanovení o dialogu podle článku 60 nařízení č. 987/2009 vykládána v tom smyslu, že instituce zúčastněných členských států musí takový dialog vést nejen v případě přiznání rodinných dávek, ale i v případě zpětného vymáhání rodinných dávek?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

20. Písemné vyjádření předložila česká vláda a Evropská komise.

V. Právní analýza

21. V souladu s požadavkem Soudního dvora se toto stanovisko zaměří na čtvrtou a pátou otázku.

A. K přeformulování otázek

22. Svou čtvrtou a pátou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda ustanovení čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009 brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která vyhrazuje nárok na rodinné dávky rodiči, který žije s dítětem, v důsledku čehož druhý rodič, na kterém je dítě ve skutečnosti výlučně závislé, nemůže získat výplatu těchto dávek ani v případě, že rodič žijící s dítětem o jejich přiznání nepožádal.

23. Podle předkládajícího soudu je proto třeba určit, zda za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, vyplývá druhému rodiči z uvedeného článku nárok na rodinné dávky.

24. V tomto ohledu se mi zdá, že rozsudek Trapkowski⁵ může předkládajícímu soudu poskytnout některé odpovědi. V odůvodnění tohoto rozhodnutí Soudní dvůr nejprve připomněl, že nařízení č. 987/2009 a č. 883/2004 nevymezují osoby, které mají nárok na rodinné dávky⁶, ačkoli stanoví pravidla, dle nichž lze určit osoby, které mohou uplatňovat nárok na tyto dávky⁷. Soudní dvůr poté uvedl, že ze znění i systematiky čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009 vyplývá, že je důležité rozlišovat mezi podáním žádosti o rodinné dávky a nárokem na pobírání těchto dávek⁸. S odvoláním na znění tohoto článku dále zdůraznil, že k tomu, aby byla příslušná instituce členského státu povinna zabývat se žádostí o poskytnutí rodinných dávek druhého rodiče, postačí, aby žádost o tyto dávky podala jedna z osob, které na ně mohou uplatnit nárok, nicméně unijní právo nebrání tomu, aby taková instituce dospěla na základě použití vnitrostátního práva k závěru, že osoba oprávněná pobírat rodinné dávky pro dítě je jinou osobou, než která podala žádost o poskytnutí těchto dávek⁹.

25. Z této judikatury vyplývá, že čl. 60 odst. 1 třetí věta nařízení č. 987/2009 neukládá členskému státu povinnost přiznat dávku „druhému rodiči“, pokud rodič, který má nárok na rodinné dávky, svůj nárok neuplatnil. V důsledku toho by toto ustanovení nebránilo tomu, aby příslušný rakouský orgán za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, zamítl žádost DN o přiznání těchto dávek s ohledem na podmínky jejich přiznání.

26. Podotýkám však, že v projednávaném sporu se nejedná o problematiku zcela obdobnou té, která je řešena v rozsudku ve věci Trapkowski, neboť, zaprvé příslušný rakouský orgán původně vyhověl žádosti podané DN na jeho dceru. Teprve ve druhé fázi požadoval uvedený správní orgán

⁵ – Rozsudek ze dne 22. října 2015 (C-378/14, dále jen „rozsudek Trapkowski“, EU:C:2015:720).

⁶ – Soudní dvůr uvádí, že ze znění článku 67 nařízení č. 883/2004 jasně vyplývá, že osoby mající nárok na rodinné dávky jsou určovány podle vnitrostátního práva (viz rozsudek Trapkowski, bod 44).

⁷ – Rozsudek Trapkowski, bod 43.

⁸ – Rozsudek Trapkowski, bod 46.

⁹ – Rozsudek Trapkowski, body 47 a 48.

vrácení částek odpovídajících rodinným dávkám poskytnutým DN, přičemž se jako na alternativní důvod pro vymáhání odvolával na vnitrostátní ustanovení, která stanoví, že rodinné přídavky se vyplácejí osobě, v jejíž domácnosti dítě žije, a že každý, kdo neoprávněně obdržel rodinné dávky, musí dotčené částky vrátit. Bude tedy na předkládajícím soudu, aby rozhodl o relevanci těchto žalobních důvodů pro rozhodnutí o žádosti daňové správy o vrácení rodinných dávek.

27. Výklad ustanovení čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009 přitom může mít rozhodující vliv na řešení sporu, neboť rakouská daňová správa se v projednávaném případě, kdy matka žádost nepodala, zabývala žádostí otce a přiznala mu rodinné dávky na dítě. Jinými slovy, předkládající soud bude muset určit, zda za takových okolností uvedená ustanovení brání právní úpravě, která umožňuje zpětně vymáhat rodinné dávky vyplácené DN na jeho dítě.

28. Za účelem poskytnutí užitečné odpovědi vnitrostátnímu soudu, která mu umožní spor rozhodnout, považuji za těchto okolností za nezbytné přeformulovat otázky položené tímto soudem Soudnímu dvoru¹⁰.

29. Navrhuji proto, aby Soudní dvůr přeformuloval čtvrtou a pátou otázku takto:

Musí být čl. 60 odst. 1 třetí věta nařízení č. 987/2009 vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje zpětné vymáhání rodinných dávek, které byly, vzhledem ke skutečnosti, že osoba mající nárok na tyto dávky svůj nárok neuplatnila, přiznány jedné z osob uvedených v tomto ustanovení, jejíž žádostí se příslušný orgán zabýval?

B. K přeformulovaným otázkám

30. Takto přeformulované otázky proto vyžadují výklad ustanovení čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009. Vzhledem k tomu, že toto nařízení bylo přijato za účelem provedení nařízení č. 883/2004, jeví se mi jako nezbytné zabývat se předmětem a účelem pravidel stanovených v oblasti rodinných dávek tímto druhým nařízením. V projednávaném případě se mi tento přístup jeví tím spíše nezbytný, že podle judikatury Soudního dvora musí být smysl a dosah čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 vzhledem k odkazu na články 67 a 68 nařízení č. 883/2004, které provádí, posuzován ve vztahu k ustanovením těchto posledně uvedených článků¹¹.

31. Aby byl zajištěn volný pohyb pracovníků ve smyslu článku 45 SFEU, zavádí článek 48 této smlouvy v podstatě režim koordinace systémů sociálního zabezpečení. Koordinace systémů sociálního zabezpečení byla nejprve upravena ustanoveními nařízení (EHS) č. 1408/71¹², jehož mechanismy se staly příliš složitými¹³, a nyní se řídí nařízením č. 883/2004. Jak je uvedeno v bodě 4 jeho odůvodnění¹⁴, účelem tohoto nařízení, stejně jako nařízení č. 1408/71¹⁵, není harmonizovat systémy sociálního zabezpečení, ale pouze zajistit jejich koordinaci.

¹⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, W.Ž. (Kolegium pro mimořádnou kontrolu a věci veřejné Nejvyššího soudu – Jmenování) (C-487/19, EU:C:2021:798, bod 68 a citovaná judikatura).

¹¹ – Rozsudek ze dne 18. září 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, bod 34).

¹² – Nařízení Rady ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35).

¹³ – V tomto smyslu bod 3 odůvodnění nařízení č. 883/2004 zdůrazňuje, že „pravidla Společenství pro koordinaci [se stala] složitými a rozsáhlými a že „nahrazení a současná aktualizace a zjednodušení těchto pravidel má proto zásadní význam“.

¹⁴ – Bod 4 odůvodnění nařízení č. 883/2004 stanoví, že „je nezbytné respektovat zvláštnosti vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení a vypracovat pouze systém koordinace“.

¹⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. září 2000, Engelbrecht (C-262/97, EU:C:2000:462, body 35 a 36 a citovaná judikatura).

32. K zajištění tohoto cíle stanoví nařízení č. 883/2004 mimo jiné kolizní normy, které umožňují v případě souběhu několika právních předpisů nebo neexistence právního předpisu určit ty právní předpisy sociálního zabezpečení, podle nichž mohou být dávky přiznány. Tato pravidla stanovená v člancích 11 až 16 uvedeného nařízení vycházejí především z obecné zásady jednoty rozhodného práva¹⁶.

33. Nařízení č. 883/2004 přitom stanoví odchylky použitelné pro různé kategorie dávek. V tomto ohledu článek 67 nařízení č. 883/2004 určuje, pokud jde o rodinné dávky, členský stát nebo státy příslušné k poskytování těchto dávek¹⁷. Za tímto účelem uvedený článek stanoví zásadu, podle níž může osoba žádat o rodinné dávky pro své rodinné příslušníky s bydlištěm v jiném členském státě, než je stát, který je příslušný k výplatě těchto dávek, jako by tito měli bydliště v tomto posledně uvedeném členském státě¹⁸. Jak uvedl Soudní dvůr, účelem článku 67 nařízení č. 883/2004 je v podstatě zabránit tomu, aby členský stát mohl učinit poskytnutí nebo výši rodinných dávek závislými na bydlišti rodinných příslušníků pracovníka v členském státě, který dávky poskytuje¹⁹.

34. Článek 67 tohoto nařízení tak zavádí fikci, podle níž se zohledňuje celá rodina tak, jako by všechny dotčené osoby podléhaly právním předpisům příslušného členského státu a měly v něm bydliště. Jinými slovy, tento článek vyžaduje globální přístup²⁰, přičemž při určování nároku na rodinné dávky je příslušný orgán podle tohoto ustanovení povinen zkoumat situaci rodiny jako celku. Takové pojetí ostatně zvolil i Soudní dvůr, který při výkladu předpisů koordinujících systémy sociálního zabezpečení rozhodl, že rodinné dávky nemohou být svou povahou považovány za nároky, které náleží jednotlivci nezávisle na jeho rodinné situaci²¹. Jak Komise správně zdůrazňuje, vyplývá z toho, že nárok na rodinné dávky nenáleží jednomu rodiči, ale rodině.

35. Tento globální přístup je dle mého názoru zcela v souladu s účelem, který rodinným dávkám přiznává nařízení č. 883/2004. V tomto ohledu je třeba za účelem určení, zda dávka představuje rodinnou dávku ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) tohoto nařízení, odkázat na znění čl. 1 písm. z) uvedeného nařízení, podle něhož se pod pojmem „rodinné dávky“ rozumí 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. Soudní dvůr na základě této definice opakovaně rozhoduje v tom smyslu, že rodinné dávky slouží jako sociální pomoc zaměstnancům pečujícím o rodinu, na jejímž financování se podílí celá společnost. Soudní dvůr navíc 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 dětí²².

¹⁶ – Článek 11 odst. 1 první věta nařízení č. 883/2004 stanoví, že „osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu.“

¹⁷ – Článek 68 nařízení č. 883/2004 stanoví pravidla přednosti v případě souběhu právních předpisů a nároků na dávky. Podotýká nicméně, že tato ustanovení nejsou podle všeho použitelná v projednávaném případě. Ze znění předkládacího rozhodnutí totiž vyplývá, že v období, které je předmětem sporu v původním řízení, nebyly v Polsku vypláceny žádné rodinné dávky. Podle judikatury Soudního dvora je přitom třeba, aby dávky byly skutečně splatné v několika členských státech. V tomto smyslu viz rozsudek Trapkowski, bod 32 a citovaná judikatura.

¹⁸ – Rozsudek ze dne 18. září 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, bod 35 a citovaná judikatura).

¹⁹ – Viz rozsudky ze dne 18. září 2019, Moser (C-32/18, EU:C:2019:752, bod 36 a citovaná judikatura) a ze dne 25. listopadu 2021, Finanzamt Österreich (Rodinné dávky pro rozvojového pracovníka) (C-372/20, EU:C:2021:962, bod 76).

²⁰ – K předmětu a zásadám, na kterých spočívá článek 67 nařízení č. 883/2004, viz Fuchs, M., a Cornelissen, R., *EU Social Security Law, A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009*, C. H. Beck – Hart Publishing – Nomos, 2015, s. 405 a násl.

²¹ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 26. listopadu 2009, Slanina (C-363/08, EU:C:2009:732, bod 31), a ze dne 2. dubna 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky přeshraničního pracovníka) (C-802/18, EU:C:2020:269, bod 57 a citovaná judikatura). I když byl první rozsudek vydán za účelem výkladu článku 73 nařízení č. 1408/71, znění tohoto ustanovení je velmi blízké znění článku 67 nařízení č. 883/2004.

²² – Rozsudek ze dne 28. října 2021, ASGI a další (C-462/20, EU:C:2021:894, bod 27 a citovaná judikatura).

36. Tento účel ozřejmuje též ustanovení článku 68a nařízení č. 883/2004, jehož cílem je zajistit, aby osoby, které mají nárok na rodinné dávky, využívaly tyto dávky v souladu s účelem, pro který jsou určeny. V tomto ohledu toto ustanovení stanoví, že v případě, že příjemce dávky nevyužívá rodinný příspěvek, na který má nárok, k výživě rodinných příslušníků, musí být uvedené rodinné dávky vyplaceny osobě, která skutečně uspokojuje potřeby rodinných příslušníků.

37. Předmět a účel rodinných dávek jsou proto rozhodujícími kritérii pro uplatňování a provádění pravidel stanovených v této oblasti nařízením č. 883/2004. Z toho vyplývá, že čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 musí být chápán a vykládán ve světle těchto charakteristik. V uvedeném ohledu tento článek²³ v podstatě stanoví, že pokud osoba, mající nárok na rodinné dávky svůj nárok neuplatní, musí se žádostí podanou některou z dalších osob uvedených v tomto článku, včetně „druhého rodiče“, „zabývat“ příslušný orgán členského státu, jehož právní předpisy se použijí.

38. Podle mého názoru odráží třetí věta čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 rodinný přístup k rodinným dávkám zakotvený v nařízení č. 883/2004. Domnívám se totiž, že unijní normotvůrce tím, že stanovil, že žádostí podanou „druhým rodičem“ je třeba se zabývat stejně, jako kdyby byla podána rodičem majícím nárok na rodinné dávky, usiloval o to, aby uvedené dávky v každém případě přispívaly v souladu s jejich předmětem do rodinného rozpočtu a kompenzovaly náklady vynaložené osobou, která dítě skutečně vyživuje.

39. V návaznosti na úvahy, které jsem právě uvedl, se domnívám, že vrácení částek odpovídajících dávkám je možné pouze tehdy, pokud není v rozporu se systematickou mechanismů zavedených v oblasti rodinných dávek nařízeními č. 883/2004 a č. 987/2009. V tomto ohledu je pro posouzení oprávněnosti zpětného vymáhání nutné ověřit, zda celkové posouzení situace rodiny provedené příslušným orgánem na základě žádosti podané jednou z osob uvedených v čl. 60 odst. 1 třetí větě nařízení č. 987/2009 vedlo k závěru, že rodinné dávky skutečně přispívají k pokrytí rodinných výdajů. Jsem toho názoru, že v případě kladné odpovědi brání ustanovení tohoto článku zpětnému vymáhání rodinných dávek, třebaže příslušný orgán přiznal tyto dávky osobě, která není osobou určenou vnitrostátním právem jako osoba, která má na tyto dávky nárok.

40. Taková analýza je navíc v souladu s judikaturou Soudního dvora. Jak ovšem tento soud připomněl v rozsudku Trapkowski²⁴, zohlednění stanovené v čl. 60 odst. 1 třetí větě nařízení č. 987/2009 nebrání tomu, aby příslušná instituce členského státu přiznala rodinné dávky jiné osobě než té, která podala žádost, neboť podmínky pro přiznání těchto dávek, včetně určení osoby, která má na ně nárok, jsou věcí vnitrostátního práva. Ze znění tohoto rozsudku však nijak nevyplývá, že by příslušný orgán musel dospět k takovému závěru. Celkové posouzení rodinné situace stanovené v tomto článku tak ponechává příslušnému orgánu možnost přiznat rodinné dávky jiné osobě než osobě určené vnitrostátním právem.

41. V takovém případě však nemůže mít zpochybnění tohoto přiznání na základě kritérií stanovených vnitrostátním právem za následek porušení mechanismu koordinace systémů sociálního zabezpečení stanoveného nařízením č. 883/2004. V tomto ohledu připomínám, že i když jsou podmínky přiznání rodinných dávek stanoveny vnitrostátním právem, členské státy musí při výkonu této pravomoci dodržovat unijní právo²⁵. Z toho podle mého názoru vyplývá, že

²³ – V původním návrhu předloženém Komisí Radě a Evropskému parlamentu nebyla ustanovení čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 obsažena. Byla zavedena pozměňovacím návrhem v rámci prvního čtení předpisu v Evropském parlamentu. Odůvodnění tohoto pozměňovacího návrhu však není v přípravných pracích uvedeno (Úř. věst. 2004, C 76E, s. 178).

²⁴ – Bod 48 tohoto rozsudku.

²⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. dubna 2020, Caisse pour l'avenir des enfants (Dítě manžela či manželky přeshraničního pracovníka) (C-802/18, EU:C:2020:269, body 68 a 69 a citovaná judikatura).

určení osoby mající nárok na rodinné dávky podle vnitrostátního práva nesmí mít za následek uložení povinnosti vrátit uvedené dávky, které v důsledku uplatnění postupu stanoveného v čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009 splnily svůj účel.

42. Posouzení důvodnosti žádosti o vrácení rodinných dávek podané rakouskou daňovou správou spadá v každém případě do výlučné pravomoci vnitrostátního soudu, který musí přezkoumat všechny konkrétní okolnosti případu. Za této situace se mi na základě důkazů předložených předkládajícím soudem jeví, že výklad ustanovení čl. 60 odst. 1 třetí věty nařízení č. 987/2009, který navrhuji, brání zpětnému vymáhání rodinných dávek.

43. Rakouské právo totiž určilo bývalou manželku DN jako osobu, která může žádat o rodinné dávky pro svou zletilou dceru, s níž žije v Polsku. Jelikož matka svého práva nevyužila, požádal DN příslušný rakouský orgán o přiznání těchto dávek. Tento orgán se žádostí zabýval a následně přiznal rodinné dávky DN, který vyplatil všechny odpovídající částky své dceři. Předkládající soud dále uvádí, že pokud by byl DN povinen rodinné dávky vrátit, nemohla by jeho bývalá manželka dosáhnout jejich vyplacení, neboť podle rakouského práva již uplynula lhůta pro jejich vyplacení.

44. S ohledem na tyto skutečnosti předně konstatuji, že žádost podaná DN byla zpracována a že rodinné dávky mu byly následně přiznány v rámci postupu, kterým příslušný orgán za použití článků 67 a 68 nařízení č. 883/2004 uplatnil čl. 60 odst. 1 nařízení č. 987/2009. Dále uvádím, že i když rodinné dávky nebyly vypláceny matce, skutečně přispěly k výživě dítěte, na něž byly přiznány.

45. Domnívám se, že za těchto okolností by vrácení rodinných dávek, vyžadované na základě vnitrostátního práva, zabránilo uplatnění pravidel pro zajištění koordinace systémů sociálního zabezpečení, která v oblasti rodinných dávek přijal unijní zákonodárce.

VI. Závěry

46. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na přeformulovanou čtvrtou a pátou předběžnou otázku položenou Bundesfinanzgericht (spolkový finanční soud, Rakousko) odpověděl takto:

„Článek 60 odst. 1 třetí věta nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení brání vnitrostátní právní úpravě, která umožňuje zpětné vymáhání rodinných dávek, které byly, vzhledem ke skutečnosti, že osoba mající nárok na tyto dávky svůj nárok neuplatnila, přiznány jedné z osob uvedených v tomto ustanovení, jejíž žádostí se příslušný orgán zabýval, pokud uvedené dávky skutečně přispěly k výživě členů rodiny, na něž byly přiznány“.