Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (osmého senátu)

12. května 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb pracovníků – Rovné zacházení – Sociální výhody – Horní hranice související s příjmy – Zohlednění příjmů pobíraných předposlední rok předcházející období, kdy byly přídavky vyplaceny – Pracovník, který se vrátil do členského státu původu – Snížení nároku na rodinné přídavky“

Ve věci C-27/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím tribunal de grande instance de Rennes (Francie) ze dne 7. června 2019, došlým Soudnímu dvoru dne 21. ledna 2020, v řízení

PF,

QG

proti

Caisse d’allocations familiales (CAF) d’Ille-et-Vilaine,

SOUDNÍ DVŮR (osmý senát),

ve složení N. Wahl, předseda senátu, F. Biltgen (zpravodaj) a L. S. Rossi, soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za PF a QC jimi samotnými,

– za francouzskou vládu E. de Moustier a A. Ferrandem, jako zmocněnci,

– za českou vládu M. Smolkem, J. Vláčilem a J. Pavlišem, jako zmocněnci,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. Giordanem, avvocato dello Stato,

– za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: francouzština.

– za Evropskou komisi D. Martinem a B.-R. Killmannem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 20 a 45 SFEU, článku 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1, a oprava Úř. věst. 2004, L 200, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), jakož i čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi manželi PF a QG, francouzskými státními příslušníky, a Caisse d'allocations familiales (CAF) d'Ille-et-Vilaine (Francie) týkajícího se určení referenčního kalendářního roku pro účely posouzení jejich nároku na rodinné přídavky a výpočtu výše těchto přídavků.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 883/2004

3 Na základě čl. 2 odst. 1 nařízení č. 883/2004 se toto nařízení „vztahuje na státní příslušníky členského státu, […] bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé."

4 Článek 4 tohoto nařízení 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."

Nařízení č. 492/2011

5 Článek 7 odst. 1 a 2 nařízení č. 492/2011 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 opětného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

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

Francouzské právo

6 Podle článku L. 521-1 code de la sécurité sociale (zákoník o sociálním zabezpečení) jsou rodinné přídavky vypláceny od druhého vyživovaného dítěte. Výše rodinných přídavků se stanoví v závislosti na počtu vyživovaných dětí, jakož i v závislosti na příjmech domácnosti.

7 Pokud jde o výpočet nároků za účelem přiznání rodinných přídavků, článek R 532-3 code de la sécurité sociale (zákoník o sociálním zabezpečení) blíže stanoví, že „[r]ozhodnými příjmy jsou příjmy pobírané během referenčního kalendářního roku“ a že „[r]eferenčním kalendářním rokem je předposlední rok předcházející výplatnímu období“.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

8 Manželé PF a QG, kteří jsou francouzskými státními příslušníky, přiznali v roce 2011 zdanitelný příjem ve výši 59 734 eur a v roce 2012 zdanitelný příjem ve výši 63 680 eur. Za své čtyři nezletilé vyživované děti pobírali rodinné přídavky v celkové výši 458,02 eura měsíčně.

9 Vyplácení těchto přídavků bylo přerušeno v návaznosti na dočasné přidělení QG, soudce francouzského soudního systému, k Soudnímu dvoru Evropské unie v Lucemburku na dobu tří let. Z důvodu jeho nového pracovního místa byly QG zvýšeny jeho roční příjmy, které v roce 2015 odpovídaly částce 123 609 eur a v roce 2016 odpovídaly částce 132 499 eur.

10 V návaznosti na návrat QG do Francie a na jeho původní pracovní místo v září 2017, což vedlo k podstatnému snížení příjmů, podali žalobci v původním řízení dne 1. prosince 2017 CAF d’Ille-et-Vilaine žádost o rodinné přídavky, přičemž uvedli, že příjmy, které je třeba zohlednit, jsou příjmy domácnosti ke dni této žádosti a že je třeba upustit od použití ustanovení článku R 532-3 code de la sécurité sociale (zákoník o sociálním zabezpečení), který referenční kalendářní rok definuje jako předposlední rok předcházející výplatnímu období, tedy v projednávané věci rok 2015.

11 Rozhodnutím ze dne 24. ledna 2018 jim CAF d’Ille-et-Vilaine sdělila, že měsíční výše rodinných přídavků činí 115,65 eura.

12 Žalobci v původním řízení podali proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek, který byl zamítnut.

13 Předložili věc předkládajícímu soudu za účelem zrušení uvedeného rozhodnutí a za účelem stanovení rodinných přídavků, které mají pobírat, ve výši 462,62 eura měsíčně, což je částka zohledňující aktualizované příjmy a počet vyživovaných dětí.

14 Podle žalobců v původním řízení CAF d’Ille-et-Vilaine nedodržela ustanovení článků 20 a 45 SFEU, článek 4 nařízení č. 883/2004, ani článek 7 nařízení č. 492/2011. Mimoto článek R 532-3 code de la sécurité sociale (zákoník o sociálním zabezpečení) podle nich porušuje zásadu rovného zacházení, a je tedy zjevně protiprávní.

15 Předkládající soud nejprve připomíná, že podle článku 45 SFEU volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

16 Dále si klade otázku, zda má vnitrostátní ustanovení dotčené ve věci v původním řízení diskriminační povahu, a v kladném případě zda může být ospravedlněno naléhavými důvody obecného zájmu. Bylo by totiž neslučitelné s unijním právem, kdyby vůči pracovníkovi, který je státním příslušníkem členského státu, bylo po jeho návratu do tohoto členského státu uplatněno méně příznivé zacházení, než je zacházení, jehož by požíval, kdyby nevyužil možností poskytnutých Smlouvou v oblasti volného pohybu.

17 Za těchto podmínek se tribunal de grande instance de Rennes (soud v Rennes, Francie) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Má být unijní právo, zejména články 20 a 45 [SFEU], jakož i [článek] 4 nařízení č. 883/2004 a [článek] 7 nařízení č. 492/2011, vykládáno v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je článek R 532-3 code de la sécurité sociale (zákoník o sociálním zabezpečení), které definuje referenční kalendářní rok pro výpočet rodinných přídavků jako předposlední rok předcházející výplatnímu období, jehož použití v situaci, kdy příjmy příjemce podstatně vzrostou v jednom členském státě a po jeho návratu do státu původu [následně] poklesnou, vede k tomu, že je tento příjemce, na rozdíl od rezidentů, kteří nevyužili své právo volného pohybu, připraven o část svého nároku na rodinné přídavky?“

K předběžné otázce

18 Úvodem je třeba určit, zda jsou na situaci dotčenou v původním řízení, která se týká dočasného přidělení národního úředníka k orgánu Evropské unie, použitelná všechna ustanovení uvedená v předkládacím rozhodnutí.

19 Pokud jde o ustanovení Smlouvy o FEU týkající se volného pohybu pracovníků, z ustálené judikatury vyplývá, že příslušník Unie, který pracuje v jiném členském státě než ve státě svého původu a přijal zaměstnání u mezinárodní organizace, spadá do působnosti článku 45 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. března 1989, Echternach a Moritz, 389/87 a 390/87, EU:C:1989:130, bod 11; ze dne 6. října 2016, Adrien a další, C-466/15, EU:C:2016:749, bod 24, jakož i ze dne 31. května 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, bod 13).

20 Z toho vyplývá, že příslušníkovi Unie, který pracuje pro orgán nebo instituci Unie v jiném členském státě než ve státě svého původu, nemůže být odmítnuto požívat sociálních nároků a výhod, které mu přiznává článek 45 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. března 1989, Echternach a Moritz, 389/87 a 390/87, EU:C:1989:130, bod 12, jakož i ze dne 6. října 2016, Adrien a další, C-466/15, EU:C:2016:749, bod 25).

21 Pokud jde o článek 20 SFEU, je třeba uvést, že tento článek zavádějící občanství Unie se omezuje na pouhé konstatování, že občané Unie požívají práv poskytnutých jim Smlouvou a podléhají povinnostem stanoveným Smlouvou. V tomto ohledu tedy nemůže být samostatně použitelný vzhledem ke zvláštním ustanovením Smlouvy, která upravují práva a povinnosti občanů Unie, jako je zejména článek 45 SFEU (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 16. prosince 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, bod 32, a ze dne 31. května 2017, U, C-420/15, EU:C:2017:408, bod 17).

22 V důsledku toho výklad článku 20 SFEU není pro řešení sporu v původním řízení relevantní.

23 Relevantní není ani výklad ustanovení v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení. V souladu s judikaturou Soudního dvora totiž úředníky Unie nelze kvalifikovat jako „pracovníky“ ve smyslu nařízení č. 883/2004, jelikož nepodléhají vnitrostátním právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení, jak vyžaduje čl. 2 odst. tohoto nařízení, který definuje osobní oblast působnosti tohoto nařízení (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 3. října 2000, Ferlini, C-411/98, EU:C:2000:530, bod 41, a ze dne 16. prosince 2004, My, C-293/03, EU:C:2004:821, bod 35).

24 Pokud jde o článek 7 nařízení č. 492/2011, je třeba připomenout, že představuje pouze zvláštní výraz zásady zákazu diskriminace zakotvené v čl. 45 odst. 2 SFEU ve zvláštní oblasti podmínek zaměstnávání, jakož i pracovních podmínek, a musí tedy být vykládán stejným způsobem jako posledně uvedený článek (rozsudky ze dne 23. února 2006, Komise v. Španělsko, C-205/04, nezveřejněný, EU:C:2006:137, bod 15, a ze dne 13. března 2019, Gemeinsamer Betriebsrat EurothermenResort Bad Schallerbach, C-437/17, EU:C:2019:193, bod 16).

25 Okolnost, že pracovník dotčený ve věci v původním řízení je zaměstnán orgánem Unie, není v tomto ohledu určující, jelikož cílem spočívajícím v rovném zacházení, který sleduje čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, je totiž právě to, aby všechny sociální výhody, ať jsou spojeny, či nikoli s pracovní smlouvou, které jsou obecně přiznávány tuzemským pracovníkům, zejména z důvodu jejich objektivního postavení pracovníků nebo pouze z důvodu jejich obvyklého bydliště v tuzemsku, byly rozšířeny na pracovníky, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2019, Generálny riaditeľ Sociálnej poisťovne Bratislava a další, C-447/18, EU:C:2019:1098, bod 47, jakož i citovaná judikatura).

26 S ohledem na tyto úvahy a za účelem poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu je třeba mít za to, že předběžná otázka se týká pouze výkladu článku 45 SFEU a článku 7 nařízení č. 492/2011.

27 Podstatou této otázky předkládajícího soudu tak je, zda článek 45 SFEU a článek 7 nařízení č. 492/2011 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která jako referenční rok pro výpočet rodinných dávek, které mají být přiznány, zohledňuje předposlední rok předcházející výplatnímu období, takže v případě podstatného zvýšení příjmů, které národní úředník pobírá v rámci dočasného přidělení k orgánu Unie nacházejícímu se v jiném členském státě, se výše rodinných přídavků při návratu tohoto úředníka do členského státu původu po dobu dvou let značně sníží.

28 Pokud jde o existenci případné diskriminace v rozporu s čl. 45 odst. 2 SFEU a s čl. 7 odst. 1 nařízení č. 492/2011, je nutno konstatovat, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která stanoví výši rodinných přídavků příslušejících v závislosti na výši příjmů pobíraných pracovníkem během referenčního kalendářního roku definovaného jako předposlední rok předcházející výplatnímu období, se použije bez rozdílu na všechny pracovníky bez ohledu na jejich státní příslušnost, takže nemůže představovat diskriminaci založenou přímo na státní příslušnosti.

29 Kromě toho ze spisu předloženého Soudnímu dvoru nevyplývá, že by předkládající soud měl za to, že tato právní úprava může představovat nepřímou diskriminaci, jelikož může s pracovníky, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, zacházet méně příznivě než s tuzemskými pracovníky.

30 Pokud jde o otázku, zda vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení zakládá překážku volnému pohybu pracovníků uvnitř Unie, která je zakázána čl. 45 odst. 1 SFEU, je třeba připomenout, že toto ustanovení brání veškerým opatřením, která – i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti nebo bydliště – mohou bránit příslušníkům Unie ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou o FEU nebo tento jejich výkon učinit méně přitažlivým (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 1. dubna 2008, Vláda Francouzského společenství a Valonská vláda, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 45, jakož i ze dne 6. října 2016, Adrien a další, C-466/15, EU:C:2016:749, bod 26).

31 V tomto ohledu v souladu s ustálenou judikaturou platí, že cílem článku 45 SFEU je usnadnit příslušníkům Unie výkon výdělečných činností jakékoli povahy na celém území Unie a brání všem vnitrostátním opatřením, která by mohla tyto příslušníky znevýhodňovat, pokud chtějí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu (rozsudky ze dne 1. dubna 2008, Vláda Francouzského společenství a Valonská vláda, C-212/06, EU:C:2008:178, bod 44; ze dne 21. ledna 2016, Komise v. Kypr, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 39, jakož i ze dne 7. března 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, bod 21).

32 Cílem článku 45 SFEU je tak zejména zabránit tomu, aby s pracovníkem, který využil práva na volný pohyb a zastával pracovní místa v několika členských státech, bylo bez objektivních důvodů zacházeno méně příznivě než s pracovníkem, který absolvoval celou svou kariéru v jediném členském státě (viz zejména rozsudky ze dne 7. března 1991, Masgio, C-10/90, EU:C:1991:107, bod 17; ze dne 21. ledna 2016, Komise v. Kypr, C-515/14, EU:C:2016:30, bod 42, a ze dne 7. března 2018, DW, C-651/16, EU:C:2018:162, bod 23).

33 V projednávané věci je třeba konstatovat, že s příjemci rodinných přídavků, kteří vykonali právo na volný pohyb, není zacházeno méně příznivě než s příjemci takových přídavků, kteří toto právo nevykonali.

34 Na základě takových vnitrostátních právních předpisů, jako jsou právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení, se totiž na pracovníka, který je státním příslušníkem členského státu a u něhož při jeho přestěhování do jiného členského státu došlo ke změnám spočívajícím ve zvýšení či snížení výše jeho příjmů, uplatní stejné podmínky pro výpočet rodinných přídavků založených na příjmech pobíraných během referenčního období, jako jsou ty, které se uplatní na pracovníka, který neopustil členský stát původu a u něhož došlo k týmž změnám jeho příjmů.

35 V případě žalobců v původním řízení tedy byly pro účely výpočtu nižší částky rodinných přídavků z důvodu jejich návratu do členského státu původu zohledněny vyšší příjmy pobírané při jejich přestěhování do jiného členského státu, stejně jako by podobné zvýšení příjmů pobíraných pracovníkem, který nevyužil svého práva volného pohybu, vedlo k podobnému snížení výše těchto přídavků.

36 U žalobců v původním řízení tudíž snížení výše příslušejících příspěvků nezpůsobil výkon práva na volný pohyb jako takového, ale okolnost, že příjmy, které žalobci v původním řízení pobírali při svém přestěhování do jiného členského státu, byly vyšší než příjmy pobírané před tímto přestěhováním nebo po něm.

37 Žalobci v původním řízení sice tvrdí, že nezpochybňují pravomoc členského státu původu upravovat jeho systém sociálního zabezpečení, když přijme zejména podmínky pro určení přídavků, které mají být pobírány, tvrdí však, že domácnost, u které by došlo k podobnému zvýšení jejích příjmů, jak je tomu v jejich případě, přičemž by zůstala na území členského státu původu, by nadále pobírala po dobu dvou let zvýšené rodinné přídavky, i když by běžné příjmy přesáhly horní hranici příjmů stanovenou právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, a že by tyto přídavky byly sníženy až od třetího roku.

38 Žalobci v původním řízení, kteří tvrdí, že situace takové domácnosti by byla zcela neutrální, navzdory odloženému zohlednění skutečného vývoje jejích příjmů, ve skutečnosti kritizují nikoli podmínky pro určení výše rodinných přídavků, ale spíše skutečnost, že za účelem případného vyrovnání v případě návratu nemohli nadále pobírat po dobu jejich přestěhování do jiného členského státu zvýšené rodinné přídavky.

39 Primární právo přitom nemůže pojištěnci zaručit, že přestěhování do jiného členského státu, než je členský stát jeho původu, bude z hlediska sociálního zabezpečení neutrální, zejména v oblasti nemocenských a důchodových dávek, případně i rodinných přídavků. Je totiž třeba připomenout, že přestěhování pracovníka do jiného členského státu může být v konkrétním případě a vzhledem k rozdílům existujícím mezi systémy a právními předpisy členských států pro dotyčnou osobu z hlediska sociální ochrany více či méně výhodné (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 6. října 2016, Adrien a další, C-466/15, EU:C:2016:749, bod 27, jakož i ze dne 18. července 2017, Erzberger, C-566/15, EU:C:2017:562, bod 34).

40 Okolnost, že žalobci v původním řízení nemohli při svém přestěhování do jiného členského státu pobírat rodinné přídavky vyplácené členským státem původu a že rodinné přídavky pobírané v případě návratu do posledně uvedeného státu nejsou po dobu dvou let přiměřené jejich příjmům pobíraným během tohoto období, tedy nemůže představovat méně příznivé zacházení, které je v rozporu s volným pohybem pracovníků, a konkrétně s článkem 45 SFEU.

41 Tentýž závěr musí platit s ohledem na čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011, jelikož toto ustanovení musí být, jak bylo připomenuto v bodě 24 tohoto rozsudku, vykládáno stejným způsobem jako článek 45 SFEU.

42 Kromě toho pokud jde o argumentaci žalobců v původním řízení, podle níž vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení může ovlivnit rozhodnutí pracovníka, státního příslušníka členského státu, přestěhovat se do jiného členského státu, aby tam pracoval a pobíral vyšší příjmy, jelikož při svém návratu do členského státu původu bude penalizován vzhledem k vyplácení rodinných přídavků ve značně snížené výši, je třeba připomenout, že důvody, proč se migrující pracovník rozhodne využít svobody pohybu v rámci Unie, nelze zohledňovat při posuzování diskriminační povahy vnitrostátního ustanovení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. prosince 2013, Zentralbetriebsrat der gemeinnützigen Salzburger Landeskliniken, C-514/12, EU:C:2013:799, bod 33).

43 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 45 SFEU a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která jako referenční rok pro výpočet rodinných dávek, které mají být přiznány, zohledňuje předposlední rok předcházející výplatnímu období, takže v případě podstatného zvýšení příjmů, které národní úředník pobírá v rámci dočasného přidělení k orgánu Unie nacházejícímu se v jiném členském státě, se výše rodinných přídavků při návratu tohoto úředníka do členského státu původu po dobu dvou let značně sníží.

K nákladům řízení

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

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

Článek 45 SFEU 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 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, která jako referenční rok pro výpočet rodinných dávek, které mají být přiznány, zohledňuje předposlední rok předcházející výplatnímu období, takže v případě podstatného zvýšení příjmů, které národní úředník pobírá v rámci dočasného přidělení k orgánu Evropské unie nacházejícímu se v jiném členském státě, se výše rodinných přídavků při návratu tohoto úředníka do členského státu původu po dobu dvou let značně sníží.

Podpisy