

## KOORDINACE SOCIÁLNÍHO ZABEZPEČENÍ V OBLASTI RODINNÝCH DÁVEK

Mgr. GABRIELA OBERMANNOVÁ

Pro to, aby mohli občané realizovat své právo na volný pohyb osob v rámci Evropské unie, je nutné zajistit, aby migrující osoby (většinou za prací) neztratily svá práva na sociální dávky např. z důvodu jiného občanství, bydliště či proto, že v žádné ze zemí nespĺnily potřebnou dobu pojištění stanovenou předpisy té které země. Opatřením, které zajišťuje realizaci tohoto práva, je tzv. koordinace, zakotvená v přímo aplikovatelných právních předpisech Evropské unie. Konkrétně se jedná o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a jeho prováděcí předpis, nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009.

### PRAVIDLA PRO UPLATNĚNÍ NÁROKŮ NA DÁVKY

Pro zajištění sociální ochrany osob, které se pohybují z jednoho členského státu do druhého, je třeba, aby předpisy Evropské unie přihledly rovněž k dávkám spojeným s rodinnou situací těchto osob. U práva na volný pohyb je důležité, aby ti, kteří toto právo realizují, si mohli podržet své nároky na rodinné dávky i za hranicemi konkrétního státu, v rámci celé Evropské unie. Rodinné dávky, jejichž podmínky poskytování i výše se v jednotlivých členských státech značně liší, jsou často spojeny se sociální a demografickou politikou, což jsou politiky typicky národní. Koordinace v této oblasti je tudíž naprosto nezbytná.

Podle obecných pravidel koordinace musí migrující osoba dostávat všechny rodinné dávky stanovené národními právními předpisy, které se na ni vztahují, i tehdy, jestliže má bydliště v jiném členském státě (princip jedné aplikovatelné legislativy, a to na prvním místě legislativy státu výkonu výdělečné činnosti) anebo jestliže má státní příslušnost jiného členského státu (princip rovného zacházení). Zároveň je třeba respektovat princip zachování nabytých práv, kterým je zajištěn export rodinných dávek do státu bydliště rodinných příslušníků. Tam, kde to pro nárok na rodinnou dávku přichází v úvahu, platí rovněž princip sčítání dob pojištění.

Speciální pravidla koordinace rodinných dávek vyplývají z toho, že se rodinné dávky týkají celé rodiny, několika osob, jejich členové se mohou pohybovat, pracovat či bydlet v různých členských státech. Ke specifickým pravidlům patří např. určování priorit či pořadí příslušnosti k právním předpisům pro výplatu rodinných dávek či řešení překrývání nároků z více členských států.

Právní úprava rodinných dávek je soustředěna v nařízení č. 883/2004 (Základní nařízení) do hlavy III kapitoly 8 článků 67 až 69 a v nařízení č. 987/2009 (Prováděcí nařízení) do hlavy III kapitoly VI článků 58 až 61. Ve vztahu k rodinným dávkám jsou důležitá také obecná ustanovení v hlavách I Základního a Prováděcího nařízení, která obsahují vymezení základních pojmů a institutů. Uplatní se rovněž pravidla pro určení použitelných právních předpisů obsažená v hlavě II Základního nařízení nebo usta-



novení o spolupráci v hlavě V tamtéž. V neposlední řadě mají význam i finanční a různá ustanovení v hlavě IV a V Prováděcího nařízení.

Modernizace, zlepšení a zjednodušení právní úpravy rodinných dávek v Základním a Prováděcím nařízení spočívají nejen ve snížení počtu článků, které se rodinných dávek týkají, ale také ve sjednocení pravidel pro zaměstnané osoby a důchodce a odstranění rozdílů mezi rodinnými dávkami a rodinnými přídavky, které bylo uplatněno v dřívějších koordinačních předpisech. Rozlišení mezi rodinnými dávkami a rodinnými přídavky bylo nařízením č. 883/2004 odstraněno a všechny osoby spadající do jeho osobního rozsahu dostávají rodinné dávky podle obdobných pravidel.

## DEFINICE A ÚPRAVA DÁVEK

Dávky sociálního zabezpečení obvykle nejsou v koordinačních nařízeních definovány. Definice rodinných dávek ve článku 1 Základního nařízení obsažena je, což pomáhá sjednotit jejich chápání v rámci Evropské unie. Pro účely koordinace se 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.

Rovněž definice rodinného příslušníka je v Základním nařízení jistým způsobem uvedena. Článek 1 sice odkazuje na národní právní předpisy, jestliže však tyto nerozlišují mezi rodinnými příslušníky a jinými osobami, považují se za rodinné příslušníky manžel nebo manželka, nezletilé děti a nezaopatřené zletilé děti. Ve vztahu k rodinným dávkám je důležité, že i u osoby (dítěte), která nežije v domácnosti s pojištěnou osobou, se tato podmínka společné domácnosti považuje za splněnou, pokud je tato osoba (dítě) „závislá hlavně“ na pojištěné osobě.

V úpravě rodinných dávek jsou explicitně vyjádřena pravidla přednosti při překrývání nároků v situacích, kdy jsou rodinné dávky poskytovány na různém základě nebo ze stejného důvodu. V případě, že jsou dávky vypláceny více než jedním členským státem na různém základě, platí dle článku 68 následující pořadí:

- 1) nároky přiznané z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti,
- 2) nároky přiznané z důvodu pobírání důchodu,
- 3) nároky přiznané z důvodu místa bydliště.

Jsou-li rodinné dávky poskytovány ze stejného důvodu, je kritériem pro stanovení pořadí přednosti místo bydliště dětí, podpůrně pak výše dávky u nároků z důvodů zaměstnání nebo délka pojištění u nároků z důvodů důchodu. V případě kolidujících právních předpisů se poskytuje vyrovnávací doplatek. Rodinné dávky se přiznávají podle legislativy primárně kompetentního státu, nárok v druhém členském státě se pozastaví, resp. pokud je v sekundárně kompetentním státě rodinná dávka vyšší než v primárně kompetentním státě, „v nezbytných případech“ doplácí stát se sekundární kompetencí rozdíl. Jestliže se nárok na rodinnou dávku zakládá výhradně na bydlišti, není nutno vyrovnávací doplatek na děti bydlící v jiném členském státě poskytovat.

Možné způsoby při výpočtu vyrovnávacího doplatku byly opakovaně diskutovány při projednávání Prováděcího nařízení, aniž se dospělo k výsledku. Jednotný postup kalkulace stanoví rozhodnutí Správní komise, které nahradí dřívější rozhodnutí č. 147 a 150. Prozatím takové rozhodnutí nebylo přijato, a proto výpočet doplatku přináší ne-

malé administrativní problémy. Jisté vodítko poskytl Soudní dvůr Evropské unie (SD EU), který v rozsudku C-347/12 Wiering judikoval způsob porovnávání jednotlivých dávek, byť se tento rozsudek vztahuje na původní nařízení č. 1408/71 a 574/72.

## POVINNOST SPOLUPRÁCE A VÝMĚNY INFORMACÍ

Součástí článku 68 je také úprava, která přináší větší právní jistotu osobám, avšak může způsobovat komplikace institucím. Je-li žádost o rodinnou dávku předložena instituci sice kompetentní, ale nikoli podle pravidel přednosti, postoupí tato instituce žádost neprodleně instituci státu s přednostně použitelnými předpisy a o tomto kroku informuje žadatele. Také dochází k prolomení prekluzivní lhůty, jež je obvykle zakotvena v národních systémech rodinných dávek, neboť den předložení žádosti první (nesprávné) instituci se považuje rovněž za den předložení druhé (správné) instituci. Zároveň může být přiznána prozatímní dávka.

Z pravidel obsažených v hlavě V Základního nařízení jsou pro rodinné dávky důležitá ustanovení o povinnostech, která obsahuje článek 76. Institucím členských států je uložena povinnost sdělovat si informace a poskytovat si navzájem správní pomoc, v zásadě bezplatně. Dále je zde stanovena povinnost spolupráce a výměny informací mezi institucemi a osobami a jsou dány podmínky těchto činností, včetně práva na používání všech úředních jazyků Společenství.

Žadatelům o rodinné dávky je uložena povinnost informovat o všech okolnostech, které ovlivňují příslušnost k právním předpisům.

Prováděcí nařízení, které upravuje procedurální otázky, umožňuje praktickou koordinaci rodinných dávek především stanovením podrobných pravidel a postupů pro činnost a spolupráci institucí s primární a sekundární kompetencí při posuzování nároků migrujících osob na rodinné dávky. Stanovení společných lhůt pro splnění některých povinností nebo realizaci administrativních úkonů, včetně lhůt pro odpovědi institucí na dotazy osob, také přináší větší právní jistotu žadatelům o rodinné dávky.

Důraz je kladen na aktivitu a vstřícnost institucí a rychlost jejich reakce („bez prodlení“) při výměně údajů nezbytných pro určení práv a povinností osob krytých koordinacími předpisy, při informování osob o jejich právech a povinnostech, při vyřizování žádostí o rodinné dávky, při předávání informací, dokumentů a žádostí o rodinné dávky, jsou-li předloženy nesprávné instituci podle pravidel přednosti. Kromě výše uvedených zásad veřejné služby, efektivnosti a aktivní pomoci ze strany institucí je v článku 2 Prováděcího nařízení zakotvena povinnost žadatele o dávky sdělit příslušné instituci všechny údaje a dát k dispozici veškeré podklady pro zjištění situace rodiny a určení příslušnosti k právním předpisům (při respektování práva na ochranu osobních údajů).

Pro zvýšení ochrany osob se článkem 6 Prováděcího nařízení zavádí institut prozatímního uplatňování právních předpisů a prozatímní poskytování dávek.

## URČENÍ BYDLIŠTĚ

Pro případ, kdy mezi institucemi nebo orgány členských států nepanuje shoda o tom, kdo je příslušný k výplatě dávek, je stanovena základní použitelnost právních předpisů v následujícím pořadí:





- 1) stát skutečného výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, pokud jsou vykonávány jen v jednom členském státě,
- 2) stát bydliště, je-li zde vykonávána část činnosti nebo je-li osoba neaktivní,
- 3) stát prvního podání žádosti, pokud je činnost vykonávána ve více členských státech.

Prvky pro určení bydliště, které je důležité při aplikaci pravidel přednosti při přerývání nároků na rodinné dávky, uvádí článek 11 Prováděcího nařízení. Základním kritériem je střed zájmu, který se posuzuje na základě dostupných a významných informací o skutečnostech, jako jsou podle okolností délka a nepřetržitost přítomnosti na území členského státu a osobní situace osoby (místo všech vykonávaných činností, pracovní aktivity a jejich stabilita, povaha nevýdělečných činností; rodinná situace osoby a její rodinné vazby, bydlení a jeho stabilita, daňová rezidentura).

V nejednoznačných případech je rozhodující záměr osoby a zejména důvody vedoucí k jejímu přestěhování.

Ve vlastní kapitole VI věnované rodinným dávkám je velmi důležitý článek 60 Prováděcího nařízení, který rozvíjí postupy provádění článků 67 a 68 Základního nařízení. Stanoví, že žádosti o rodinné dávky mají být adresovány příslušné instituci a že na všechny osoby v rodině se pohlíží, jako by bydlely v příslušném členském státě. Tento princip je podpořen také rozsudkem SD EU C-378/14 Trapkowski. Umožňuje druhému rodiči požádat o rodinnou dávku, pokud první rodič své právo neuplatnil. Je zde instituci uložena povinnost posoudit žádost s přihlédnutím ke všem faktickým a právním skutečnostem týkajícím se rodinné situace žadatele a shledá-li se být prioritní, poskytnout rodinné dávky dle svých právních předpisů.

## AKTIVITA INSTITUCÍ

Ve většině ustanovení článku 60 Prováděcího nařízení je zakotvena povinnost aktivního přístupu ze strany instituce, nikoli osoby. Pokud se instituce domnívá, že v rodině přichází v úvahu i stát se sekundární kompetencí a že by mohl existovat nárok na vyrovnávací doplatek v druhém členském státě, uvědomí o tom žadatele a příslušné instituci druhého členského státu postoupí neprodleně jak žádost osoby o rodinnou dávku, tak své rozhodnutí o žádosti a výši přiznaných rodinných dávek. Pokud instituce, které byla předložena žádost, dojde k závěru, že její právní předpisy jsou použitelné, nikoli však na základě práva přednosti, přijme neprodleně prozatímní rozhodnutí o použitelných právních předpisech, žádost postoupí příslušné instituci druhého členského státu a uvědomí o tom žadatele. Jestliže instituce druhého členského státu, které je žádost postoupena, nezaujme do dvou měsíců postoj k prozatímnímu rozhodnutí vydanému institucí prvního členského státu, použije se prozatímní rozhodnutí a instituce druhého státu vyplatí rodinné dávky podle svých právních předpisů a o výši vyplacených dávek informuje instituci prvního členského státu.

V případě, že instituce mají rozdílné názory na použitelné právní předpisy, postupuje se podle patřičných ustanovení článku 6 Prováděcího nařízení a dávky vyplatí prozatímně instituce místa bydliště, za níž se považuje instituce místa bydliště dětí. Postup při vrácení přeplatku vzniklého v souvislosti s výplatou prozatímní dávky je uveden odkazem na článek 73 Prováděcího nařízení.

## FINANČNÍ USTANOVENÍ A ROZHODNUTÍ SPRÁVNÍ KOMISE

Důležitou součástí Prováděcího nařízení jsou finanční ustanovení, která řeší provádění úhrady pohledávek mezi institucemi (články 66 až 69), zpětné vymáhání neoprávněně vyplacených dávek institucí jednoho členského státu pomocí odečtu od nedoplatků nebo průběžných plateb, jež mají být vypláceny v druhém členském státě bez ohledu na odvětví sociálního zabezpečení (článek 72), vyúčtování a refundace prozatímně vyplacených dávek (článek 73), náležitosti, podmínky, nástroje a náklady vymáhání pohledávek (články 75 až 85).

Vedle nařízení se koordinace řídí také rozhodnutími/doporučeními Správní komise. Z dosud přijatých se rodinných dávek týká rozhodnutí Správní komise č. F1 ze dne 12. června 2009 o výkladu článku 68 nařízení (ES) č. 883/2004 ohledně pravidel přednosti v případě souběhu rodinných dávek. Dokument vymezuje situace, kdy jsou rodinné dávky pokládány za přiznané z důvodu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti. Dle toho nárok na rodinné dávky vzniká na základě nejen reálného zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, ale také v průběhu jejich dočasného pozastavení např. kvůli nemoci, mateřství, nezaměstnanosti, jsou-li vypláceny mzda nebo dávky, dále pak z důvodu placené dovolené nebo stávky či výluky a zejména během neplacené dovolené za účelem výchovy dítěte, je-li tato výchova příslušnými právními předpisy považována za rovnocennou zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti. ■

Autorka článku pracuje v odboru nepojistných sociálních a rodinných dávek MPSV ČR.

## VYŠŠÍ PLAT, ZKUŠENOSTI, OSVOJENÍ CIZÍHO JAZYKA

Z výsledků průzkumu Paylab vyplývá, že 28 % zaměstnanců v regionu střední a východní Evropy by bylo ochotných pracovat v zahraničí na kratší období několika týdnů nebo měsíců, necelá pětina dotázaných (19 %) ovšem i po dobu delší než jeden rok. Ze sledovaných států projevují největší zájem pracovat v zahraničí zaměstnanci z České republiky, Srbska, Bosny a Hercegoviny a Polska. Nejvýraznějším motivátorem pro pracovní migraci je nabídka vyššího platového ohodnocení. K práci v zahraničí lidé výrazně motivují také zajímavé kariérní možnosti, příležitost získat nové pracovní zkušenosti a možnost zdokonalit se v cizím jazyce.

Práce v zahraničí je atraktivní v o něco větší míře pro lidi s vysokoškolským vzděláním (54 %) oproti lidem s ukončeným středoškolským vzděláním s maturitou (45 %). Zatímco lidé s nižším stupněm vzdělání jsou méně nároční na nabízenou práci a přibližně polovina z nich by brala jakoukoli práci, jaká se jim aktuálně naskytne, převážná většina zaměstnanců s vyšším stupněm vzdělání spíše preferuje práci výlučně v oboru nebo profesi, kterou vykonávají i doma. O práci v zahraničí projevili zájem především ti, kteří doma pracují v oblasti informačních technologií, stavebnictví a realit, administrativních a pomocných služeb, dále v odvětví finančnictví a bankovníctví a v neposlední řadě ve zdravotnictví a v sociálních službách.

