

Daňové a sociální aspekty migrace jednotlivců v Evropské unii v rámci volného pohybu osob

Filip Křepelka
Masarykova univerzita, Právnická
fakulta

Krepelka@law.muni.cz

Přímé daně

EU, resp. ES není svěřena kompetence harmonizovat a koordinovat přímé daně – oproti nepřímým daním (daň z přidané hodnoty a spotřební daně).

Mezi členskými státy jsou kvůli rozdílným představám o zdanění a jeho tradicím značné rozdíly v oblasti přímých daní:

- (1) zásadní: existence jednotlivých daní (popř. speciálních odvodů odvozených od příjmů)
- (2) podružné: určování základu daně (vymezení příjmů a uznávání nákladů), okruhy odpočitatelných položek, sazby daně apod.

Pochopitelně EU/ES nemá kompetenci přímé daně vypisovat a vybírat.

Zásada mezinárodního zdanění

- Rozlišení obyvatel a neobyvatel neboli rezidentů a nerezidentů (tuzemců a cizozemců)
- Považuje se za obecnou zásadu mezinárodního zdanění
- Obyvatel není totožný s občanem.
- Občanství se jako hledisko pro zdanění všeobecně opustilo.
- Obyvatelům se zdaňuje vše (tzv. světový příjem), cizozemcům jenom příjmy získané na území státu.
- Toto se uplatňuje též mezi členskými státy.

Zásada zrovnoprávnění občanů členských států a zdanění

- Usazení zaměstnanci (čl. 39 a násl. SES) stejně jako usazení samostatně výdělečně činní jednotlivci z řad občanů členských států mají právo na stejné zacházení jako občané hostitelského státu.
- Toto platí též pro přímé daně zatěžující výsledky jejich zaměstnání či podnikání.
- Občan členského státu EU volbou státu svého pobytu a své práce volí též jeho daňový režim.

Zamezení dvojího zdanění v EU

- Kdy hrozí dvojí zdanění – v případě příjmů obyvatele jednoho členského státu z jiného členského státu.
- Právo ES nezakládá jednotný rámec zamezení. Předpokládá se ovšem a vítá existence smluv o zamezení dvojího zdanění (čl. 293 SES)
- Mezi členskými státy existuje rozsáhlá, avšak nikoli úplná síť smluv o zamezení dvojího zdanění. ČR má nicméně smlouvy se všemi státy.
- Smlouvy jsou typové, vycházejí ze vzorů (OECD): rozlišují se podle toho, zda umožňují vynětí anebo započtení zahraničního příjmu.
- Lze ze základních svobod dovozovat nepřípustnost dvojího zdanění nad rámec dvoustranných smluv? Pravděpodobně v určitých souvislostech ano. Judikatura to však neřeší.

Judikatura Soudního dvora o přímém zdanění

- Soudní dvůr nicméně nahodile odstraňuje uplatňováním základních svobod tvrdost vyplývající z uplatňování nekoordinované legislativy členských států na hospodářsky činné migranty.
- Samozřejmě by se potlačovala jakákoli diferenciace podle občanství jako diskriminace. Ta se však neobjevuje. Jinak je tomu v případě rozlišení obyvatel a cizozemců.
- Soudní dvůr vykazuje jenom omezenou ochotu uznat diferenciaci jako nezbytnou pro zachování tzv. soudržnosti daňové soustavy.
- Některé zásahy ovšem vedou ke zvýhodnění migrantů oproti lidem ve srovnatelné situaci, kteří nemigrují (to jistě není fatální, vždyť daňové úniky nejsou výjimkou, migrantů není mnoho)

Zásah jménem volného pohybu pracovníků

Schumacher C-279/93

- Belgičan bydlící v Belgii dojížděl za prací do Německa.
- Německo mu odepíralo jako cizozemci možnost společného zdanění manželů, které by mu zvláště svědčilo.
- Soudní dvůr konstatoval narušení volného pohybu pracovníků diskriminací podle místa pobytu.
- Pro zjištění příjmu manželky je dostupná správní spolupráce finančních orgánů členských států.

Možná východiska

Vzhledem k nevelké migraci za prací, která by vyvolávala uvedené situace, aktivismus Soudního dvora ve prospěch pendlerů státy asi moc nepálí.

- Rovnovážné zdanění by si žádalo koordinaci a částečnou harmonizaci práva členských států (podobně jako dílčení čili proradizace při sociálním zabezpečení).
- Bylo by to ovšem určitě administrativně mimořádně náročné.
- Možná se takovou judikaturou postupně připravuje pole pro ochotu států připustit určité harmonizační zásahy v budoucnosti. Podobně si Soudní dvůr počínal v minulosti např. ve věcech technických a hygienických nároků kladených na zboží.

Absence evropské kompetence pro přímé určování sociální politiky

- Evropská unie jako nadstát, nikoli stát – absence arény pro rozhodování o míře sociálního angažmá celku, zůstává věcí členských států.
- Debata o míře a zaměření sociálního angažmá – a od něho odvozované daňové soustavy jako základní vnitropolitické téma evropského sociálního státu
- Na úrovni Evropské unie takovou debatu nelze vést.
- Evropská unie nemá jeden politický národ. Chybí obecný komunikační jazyk (berme v potaz jazykový režim práva Evropské unie)
- Absence formální kompetence je tohoto stavu projevem, nikoli příčinou.

Rozpočet Evropské unie

- EU neplní základní role sociálního státu (koneckonců neplní ani role státu jako nositele moci, drtivá většina výkonu se zajišťuje členskými státy).
- To se odráží na rozpočtu (asi 1% HDP EU oproti 33-50% HDP členských států ovládaných těmito členskými státy)
- Žádné daně, pouze cla a odvody členských států: nadnárodní, nikoli národní financování
- Samozřejmě, některé politiky mají zastřený sociální rozměr (zemědělská politika, regionální politika, angažmá Evropského sociálního fondu)

Sociální angažmá federativního anebo regionalizovaného státu

Federativní stát bývá sociální stát jako celek, jakkoli dílčí státy vesměs sociální zabezpečení uskutečňují jménem celku.

Předpokladem je vyšší míra sociální, hospodářské a politické koheze než v EU, schopnost politického rozhodnutí ohledně sociálního angažmá celku stejně jako schopnost obstarání zdrojů pro toto sociální angažmá. Zásadní odlišnosti v sociálním angažmá dílčích států vyvolávají soutěžní problémy.

Příklady: USA, Německo, Španělsko, Itálie.

Modely evropského sociálního státu

- Bismarckovský model: Německo, Rakousko
- Beveridgeovský model: základní chudinské zabezpečení.
- Nordický model: všeobecné velkorysé sociální zabezpečení
- Jihoevropský model: chudší obdoba „Bismarcka“
- Východoevropský model: vesměs podstatně omezené sociální zabezpečení.
- Široká paleta obtížně srovnatelných dávek
- Závan neoliberalismu: zpochybňování sociálního státu, jak se vyvinul po druhé světové válce.
- Rozdílná míra demografického ohrožení soustav sociálního zabezpečení v jednotlivých členských státech EU a dalších evropských státech.

Nutnosti sociálního angažmá EU: rovnost a koordinace

- Požadavek rovného nakládání pro účely integrace (zákaz diskriminace podle občanství aneb trvalého pobytu): čl. 12 Smlouvy o založení Evropského společenství.
- Koordinace jako technické provedení zásady nediskriminace po hospodářsky činné migranty dnes nařízení č. 1408/71 a nařízení č. 574/72 a zítra nařízení č. 883/2004
- Uvedená opatření nestojí nic Evropskou unii a jenom omezeně stojí členské státy nad rámec jimi vytvořené sociální ochrany.

Sociálně-ekonomické postavení hospodářsky činných migrantů

- Upravuje nařízení č. 1612/68.
- Konkretizuje zrovnoprávnění hospodářsky činných migrantů – zaměstnanců (a následně též samostatně výdělečně činných)
- Opravňuje hospodářsky činného migranta a jeho rodinné příslušníky ke stejnému daňovému režimu a režimu sociálního zabezpečení (průběžná plnění: mimo jiné přístup ke vzdělání, dotovanému bydlení, dopravě, kultuře, sportu, sociálním službám apod.) jako mají obyvatelé – občané hostitelského státu.

Koordinace sociálního zabezpečení

- Upravuje nadstátní právo EU (resp. ES) pro účely integrace společného (jednotného) trhu.
- Nahrazuje – kromě stanovených výjimek - dvoustranné smlouvy mezi členskými státy o koordinaci sociálního zabezpečení.
- Nenahrazuje samozřejmě dvoustranné smlouvy se třetími státy
- Evropská unie nemá jednotné vnější koordinační smluvní právo. Něco takového je s ohledem na odlišnosti v sociálním zabezpečení členských států stejně jako s ohledem na zvláštní, zpravidla imigrací založené, vztahy se třetími státy nepředstavitelné.

Vývoj koordinace

Již od počátku existence EHS upravovalo nařízení č. 5/58.

Po dotvoření společného trhu přijalo EHS (tj. Rada na návrh Komise) nařízení č. 1408/71 a následně prováděcí nařízení č. 574/72.

Právní základ: čl. 42 a čl. 308 Smlouvy ES.

S ohledem na složitost materie čl. 98 nařízení předpokládá vydání prováděcího nařízení.

Jaký je vztah mezi těmito nařízeními? Obě nařízení byla přijata Radou jednomyslnou většinou na návrh Komise. Jejich nástupce již schvaluje Rada a Evropský parlament. Nejsou tedy vůči sobě ve vztahu nadřazenosti a podřazenosti.

Připravované změny

- Nařízení č. 1408/71 a 574/72 jsou už natolik složitá, že se již dlouho žádalo jejich nahrazení novou legislativou.
- Na druhé straně ale Soudní dvůr již vytvořil k nařízení poměrně rozsáhlou judikaturu.
- Zjednodušující nařízení č. 883/2004 má odrážet uvedenou judikaturu, též zmenšuje počet zmínek o rovnosti a reaguje na vývoj sociálního zabezpečení členských států.
- Dosud ale chybí (již pět let) předpokládané prováděcí nařízení, takže nařízení dosud nevstoupilo v platnost. Přijetí tohoto prováděcího nařízení se zdrhlo.

Okruh koordinovaných dávek

Koordinační nařízení pokrývají dávky důchodové (ve stáří, pozůstalostní, invalidní), nemocenské a úrazové zabezpečení pracujících, rodinné dávky a podporu v nezaměstnanosti.

- Koordinační nařízení zahrnují rovněž financování zdravotní péče.... proč? Kvůli pokladenskému systému ve většině původních členských států. Zde stát – jeho instituce - poskytuje peněžní dávky na obstarání si zdravotní péče. Pamatují ovšem na poměry v řadě jiných členských států, kde se poskytují zdravotnické služby.
- Zvláštní pravidla pro dávky nebo segmenty dávek, které nevyžadují příspěvky.

Vyloučené dávky

- Nadstandardní zabezpečení obětí válek – výslovně vyloučeno z koordinačních pravidel, obvyklé je podmiňování státním občanstvím.
- Co české rehabilitační dávky? Právo EU je výslovně nevylučuje. Jejich pojetí nicméně vylučuje rozšíření. Lze považovat za specifickou veřejnoprávní formu odškodnění. Podobné rehabilitační sociální zabezpečení mají také leckteré jiné členské státy.
- Kauzy československých důchodců po nálezech Ústavního soudu?

Nekoordinované dávky

- Sociální pomoc v úzkém slova smyslu nevázaná na účast na soustavách veřejného sociálního pojištění. Nařízení č. 1408/71 a č. 574/72 se proto nepoužijí.
- Problémem je ale rozlišení mezi koordinovanými dávkami sociálního zabezpečení a nekoordinovanými dávkami sociální pomoci.
- Dlouhodobě, resp. trvale pobývajícím občanům jiných členských států (rozšíření po transpozici směrnice 2004/38/ES) však mají nárok na rovné zacházení jako tuzemci.
- Pro pracovníky to zakládá jednoznačně čl. 7 nařízení č. 1612/68.

Soudní dvůr a přístup k sociální pomoci

- Soudní dvůr začal zakládat právo na sociální pomoc na základě řetězení právních standardů, přičemž dovozuje samostatné, na sekundárním právu nezávislé obecné právo na pobyt, kterému se těší občané EU (čl. 8 + čl. 18 SES)
 - Judikatura:
 - Martínez Sala
 - Grzelczyk
- Uvedená a další judikatura vyvolala velké debaty o nebezpečí „welfare magnetism“.

Zásady koordinace

- Totalizace: sčítání rozhodných (odpracovaných, náhradních) dob, jestliže je to nezbytné pro získání nároku.
- Proratizace (dílčení): poskytování dílčích sociálních dávek.
- Rovnost občanů EU: občané jiných členských států se těší stejnému zacházení jako tuzemci.
- Zákaz omezení vývozu koordinovaných sociálních dávek do jiných členských států.

Zásada rovnosti

- Čl. 12 a čl. 39 Smlouvy ES a čl. 3 nařízení 1408/71.
- zrovnoprávnění tuzemců s občany jiných členských států v právu ES obecně: tendence k zavržení rovněž nepřímé diskriminace. V právu koordinace sociálního zabezpečení takovýto rozšiřující výklad však patrný není.
- Rozlišování podle místa pobytu či místa hospodářské činnosti je však nutně přípustné. Koordinace se o něj mnohostranně opírá.
- Relativizace obou hledisek v současné době.
- Primární důsledek: zákaz poskytnutí dávky na základě občanství.
- Sekundární důsledek: příkaz poskytnout tutéž dávku občanovi jiného členského státu.
- Kauzy československých důchodců?

Zákaz omezení vývozu dávek

- Čl. 10 nařízení stanovuje, že starobní a invalidní důchody a renty za pracovní úrazy a nemoci lze vyvážet do jiného členského státu. Nelze tedy podmiňovat jejich vyplácení pobytem na území povinného státu.
- Jiné koordinované dávky sociálního zabezpečení a nekoordinované dávky sociální pomoci se naopak možnosti uvedeného pohybu netěší, jsou vázané na dlouhodobý pobyt na území hostitelského státu.

Zásada totalizace

- Sčítání rozhodných dob: vztahuje se jenom na sociální dávky a plnění, pro jejichž nabytí je potřeba určitá doba účasti na soustavě sociálního zabezpečení (včetně jejího financování odvody).
- Jednoznačně se vztahuje na důchody ve stáří a pozůstalostní důchody, u invalidních důchodů je odlišné pro soustavy vybrané a soustavy ostatní. Omezeně se uplatňuje u jiných koordinovaných sociálních dávek.
- Konkretizace zásady: uznání náhradních dob tak, jak je předpokládá právo státu původu (čl. 45 nařízení 1408/71). Může vést ke zvýhodnění stejně jako ke znevýhodnění.

Zásada prorativizace

- Velmi podrobná pravidla pro výpočet dílčích starobních a invalidních důchodů vyplácených z jednotlivých států.
- Vyřizování si jednotlivých dílčích důchodů zásadně v jednotlivých státech (odlišná správní a soudní řízení). Kvůli usnadnění přístupu se nicméně mají přijímat žádosti a dokumenty v jiných úředních jazycích EU.
- Zásada nediskriminace v řízení.
- Možnosti vyplácení s asistencí institucí sociálního zabezpečení státu pobytu.

Určení kompetence členského státu pro sociální zabezpečení

- Čl. 13 a následující nařízení 1408/71.
- Základní hledisko: místo výkonu zaměstnání nebo podnikání, místo pobytu.
- Zvláštní pravidla pro některé specifické kategorie: námořníci, personál diplomatických misí.
- Problematika práce anebo podnikání ve více státech zároveň.
- Problematika detašovaných pracovníků vysílaných do zahraničí (čl. 14). Detašování do 12 měsíců neznamena přeřazení do soustavy sociálního zabezpečení hostitelského státu.
- Náhradní rozhodné doby se získávají „odžitím“ ve státě pobytu.

Koordinace starobního zabezpečení

- Čl. 44 a násl. nařízení č. 1408/71.
- Totalizace (sčítání) rozhodných dob jenom tehdy, je-li to potřebné pro nabytí nároku na starobní důchod. Není-li to potřebné, nesčítá se.
- Propracovaná pravidla pro výpočet dílčích důchodů s ohledem na různé komponenty starobních důchodů (předčasné starobní důchody, získání nároku na starobní důchody jenom v některých systémech apod.).
- Problematika proměny invalidního důchodu na důchod starobní nebo jejich souběhů.

Koordinace zabezpečení v invaliditě

- Rozdílné zabezpečení invalidů v jednotlivých státech: tzv. soustavy „A“ a soustavy ostatní.
- Určování invalidity a jejího stupně: omezená spolupráce jednotlivých členských států EU: je představitelné souběžné udělení a odepření invalidního důchodu v jednotlivých státech.
- Jen omezený okruh členských států (mimo jiné většina zakládajících členských států) si vzájemně uznává rozhodnutí o invaliditě
- Česká republika nemá žádnou „uznávací“ unii s ostatními členskými státy.
- Absence automatického uznávání však nevylučuje výměnu informací ohledně zdravotního stavu na základě zjištění kompetentních odborníků jednoho státu.

Koordinace zabezpečení v nezaměstnanosti

Koordinovaná dávka (řada států předpokládá nabytí nároků na podporu v nezaměstnanosti a její různou výši účastí na systémech veřejného pojištění na nezaměstnanost).

Ovšem zvláštní pravidla připouštějí omezení vývozu dávek v nezaměstnanosti.

Dlouhodobá nezaměstnanost může vést k přechodu do národní soustavy sociální pomoci, která již koordinovaná není.

Koordinace zabezpečení v rodinných dávkách

- Zvláštní pravidla pro sčítání rozhodných dob.
- Pravidla pro vyplácení rodinných dávek ve vazbě na rodinné příslušníky, kteří žijí v jiných členských státech.
- Zvláštní pravidla pro sociální zabezpečení dětí a rodinné dávky pro sirotky.

Placení odvodů na sociální zabezpečení

- V určitém okruhu situací se musí platit odvody na sociální zabezpečení do jiného státu.
- Rozhraničující hlediska nicméně počet těchto případů minimalizují.
- Čl. 92 nařízení 1408/71 předpokládá spolupráci členských států (poskytnutí informace o příjmech, vymáhání dobrovolně nezaplacených příspěvků: kdo rozhoduje o vyměření a kdo o exekuci?).
- Čl. 93: pamatuje se na regresní nároky.

Zdravotní zabezpečení I

- Upravuje nařízení 1408/71. Proč?
- Myslí se dávky anebo služby zdravotní péče (v ČR plnění v rámci veřejného zdravotního pojištění)
- Zabezpečení hospodářsky činných migrantů a jejich doprovázejících rodinných příslušníků v hostitelském státě: je spravedlivé a praktické.
- Možnost volby daná pendlerům.
- Zabezpečení turistů a dalších krátkodobých migrantů prostřednictvím proplacení nezbytné péče.
- Možnost přivolení k vyhledáním péče v zahraničí ze strany hradící zdravotní pojišťovny či úřadu.

Zdravotní zabezpečení II.

- Aktivistická judikatura prohlašuje zdravotní péči za službu těšící se volnému poskytování (rozsudek Kohll) a další rozsudky.
- Odepření proplacení podle domácích tabulek je narušení této základní svobody.
- Velký odpor členských států proti této judikatuře ze strany členských států: obavy z destabilizace soustav veřejného financování zdravotnictví.
- Jaké to může mít důsledky ve skutečnosti.
- Nyní návrh Komise na zvláštní směrnici.

Přístup dětí hospodářsky činných migrantů na školy

- Veřejně financované a/nebo poskytované vzdělání – včetně povinné školní docházky – ve státě dlouhodobého pobytu.
- Plné zrovnoprávnění dětí hospodářsky činných migrantů na základě nařízení č. 1612/68: týká se školského vzdělání všech stupňů stejně jako doplňkových podpor.
- Řada školských soustav vytváří zvláštní podporu pro cizí žáky, kteří neznají dobře jazyk hostitelské země.

Volný pohyb studentů

- Evropské univerzity se vždy částečně otevíraly zahraničním studentům. Má to několik důvodů.
- Otevření přístupu studentů migrujících za studiem na vysoké školy širokým výkladem zásady rovnosti (čl. 12 Smlouvy ES) aktivistickou judikaturou Soudního dvora (rozsudky Gravier a další).
- Některé státy na přílišný příliv studentů neodpovídající zájmu jejich obyvatel o studium v cizině odpovídají zaváděním nebo zvyšováním školného, na které pak svým obyvatelům poskytují podporu. O vymezení okruhu obyvatel se též mohou vést spory (rozsudek Bidar).