

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

5. května 2011 *

Ve věci C-206/10,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU,
podaná dne 29. dubna 2010,

Evropská komise, zastoupená V. Kreuzschitzem, jako zmocněncem, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalobkyně,

proti

Spolkové republice Německo, zastoupené T. Henzem a C. Blaschkem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

* Jednací jazyk: němčina.

podporované

Nizozemským královstvím, zastoupeným M. Noort, jako zmocněnkyní,

vedlejší účastnice,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J.-J. Kasel, předseda senátu, A. Borg Barthet (zpravodaj) a M. Berger, soudci,

generální advokátka: V. Trstenjak,
vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generální advokátky,
rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- ¹ Svou žalobou se Evropská komise domáhá toho, aby Soudní dvůr určil, že Spolková republika Německo tím, že podřídila přiznání dávek, poskytovaných na základě předpisů spolkových zemí nevidomým, neslyšícím a postiženým (dále jen „sporné právní

předpisy“), osobám, pro které je Spolková republika Německo příslušným členským státem, podmínce bydliště nebo obvyklého pobytu v dotyčné spolkové zemi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2) a z čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. 1997, L 28, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 647/2005 ze dne 13. dubna 2005 (Úř. věst. L 117, s. 1, dále jen „nařízení č. 1408/71“), ve spojení s kapitolou 1 hlavy III tohoto nařízení.

Právní rámec

Právní úprava Unie

2 Článek 7 nařízení č. 1612/68 stanoví:

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

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

[...]“

3 Článek 4 nařízení č. 1408/71 nazvaný „Věcná působnost“ stanoví:

„1. Toto nařízení se vztahuje na všechny právní předpisy týkající se těchto odvětví sociálního zabezpečení:

a) dávky v nemoci a mateřství;

[...]

2a [...]

„Zvláštními nepříspěvkovými peněžitými dávkami“ se rozumějí dávky,

a) jejichž účelem je:

- i) poskytovat doplňkové, náhradní nebo pomocné krytí proti rizikům krytým odvětvími sociálního zabezpečení uvedenými v odstavci 1 a zaručit dotyčným osobám příjem na úrovni životního minima s ohledem na hospodářskou a sociální situaci v dotyčném členském státě, nebo
- ii) poskytnout výhradně zvláštní ochranu zdravotně postiženým, úzce spjatou se společenským prostředím této osoby v dotyčném členském státě [...];

[...]

2b. Toto nařízení se nevztahuje na ustanovení právních předpisů členských států týkající se zvláštních nepříspěvkových dávek uvedených v příloze II oddíle III, jejichž použití je omezeno na část jejich území.

[...]“

- ⁴ Příloha II, oddíl III nařízení č. 1408/71 nazvaný „Zvláštní nepříspěvkové dávky ve smyslu čl. 4 odst. 2b, které nespadají do oblasti působnosti nařízení“ stanoví pro Německo následující:

„Dávky přiznané na základě právních předpisů spolkových zemí zdravotně postiženým, zejména nevidomým.“

Vnitrostátní právní úprava

- 5 Sporné právní předpisy přiznávají nevidomým, neslyšícím a postiženým dávky, které slouží ke kompenzaci zvýšených nákladů spojených s jejich postižením. Tyto dávky jsou poskytovány pouze osobám, které mají své bydliště nebo místo obvyklého pobytu v dané spolkové zemi.
- 6 Tyto právní předpisy stanoví, že dávky ze spolkového systému sociálního zabezpečení, které mají stejný účel jako dávky poskytované spolkovými zeměmi, se do posledně uvedených započítávají. Výše započtení závisí na právních předpisech dotyčné spolkové země.
- 7 V případě přijetí do domova či ústavu je nárok na dávky v některých spolkových zemích zachován, pokud se zařízení nachází na spolkovém území a pokud v době přijetí do zařízení měla dotyčná osoba bydliště v dotčené spolkové zemi.

Postup před zahájením soudního řízení

- 8 Dopisem ze dne 14. března 2002 upozornila Komise Spolkovou republiku Německo na nezbytnost umožnit pracovníkům, kteří jsou v Německu zaměstnáni, přestože bydlí na území jiného členského státu, jakož i jejich rodinným příslušníkům, převést dávky přiznané na základě sporných právních předpisů do tohoto jiného členského státu. Podle názoru Komise je podmínka bydliště v rozporu s článkem 39 ES a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.

- 9 Dopisem ze dne 22. dubna 2002 Spolková republika Německo odpověděla, že tyto dávky představují sociální výhody ve smyslu článku 7 nařízení č. 1612/68, avšak nesmí být poskytovány do jiných členských států, jelikož jsou přiznány nezávisle na postavení pracovníka a podléhají pouze podmínce místa bydliště.
- 10 Výzvou dopisem ze dne 9. července 2004 sdělila Komise Spolkové republice Německo své pochybnosti o slučitelnosti sporných právních předpisů s nařízeními č. 1612/68 a č. 1408/71. Pokud jde konkrétně o nařízení č. 1408/71, Komise uvedla, že dotyčné dávky nejsou zvláštními nepříspevkovými dávkami ve smyslu čl. 4 odst. 2b tohoto nařízení, ale dávkami v nemoci ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení, takže poskytování uvedených dávek do jiných členských států nelze přeshraničním pracovníkům odepřít.
- 11 Dopisem ze dne 14. září 2004 Spolková republika Německo odpověděla, že názor Komise nesdílí. Ohledně nařízení č. 1408/71 uvedla, že dotčené dávky jsou odůvodněné zvýšenými náklady spojenými se slepotou nebo postižením, bez ohledu na to, zda je příjemce osobou ve stavu odkázanosti či nikoli.
- 12 Dne 21. března 2005 Komise zaslala Spolkové republice Německo odůvodněné stanovisko, v němž vycházela pouze z porušení článku 7 nařízení č. 1612/68. Zároveň si však vyhradila právo znovu zahájit řízení ohledně slučitelnosti sporných právních předpisů s nařízením č. 1408/71 poté, co bude Soudním dvorem vydán rozsudek ve věci C-286/03, Hosse (rozsudek ze dne 21. února 2006, C-286/03, Sb. rozh. s. I-1771).
- 13 Dopisem ze dne 25. května 2005 potvrdila Spolková republika Německo své stanovisko.

- 14 Řízení bylo poté do vydání rozsudků Soudního dvora ve výše uvedené věci, jakož i ve věci C-299/05, Komise v. Parlament a Rada (rozsudek ze dne 18. října 2007, Sb. rozh., s. I-8695) přerušeno. V těchto rozsudcích Soudní dvůr judikoval, že dávky, které byly předmětem těchto věcí, jsou dávkami v nemoci.
- 15 Dne 3. června 2008 výbor stálých zástupců Rady Evropské unie pro „Zaměstnanost, sociální politiku, zdraví a ochranu spotřebitele“ dospěl k dohodě o obsahu příloh X a XI nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), které ode dne své použitelnosti, tedy 1. května 2010, zrušilo nařízení č. 1408/71. Podle této dohody nejsou německé dávky upravené ve sporných právních předpisech v uvedených přílohách obsaženy.
- 16 Dne 1. prosince 2008 zaslala Komise Spolkové republice Německo doplňující odůvodněné stanovisko, v němž vycházela z neslučitelnosti sporných právních předpisů s nařízením č. 1408/71, vzhledem k tomu, že judikatura vyplývající z výše uvedených rozsudků Hosse, jakož i Komise v. Parlament a Rada, zpochybnila zvláštní charakter dotyčných dávek.
- 17 Ve své odpovědi ze dne 1. dubna 2009 odkázala Spolková republika Německo na skutečnost, že v průběhu roku 2010 vstoupí v platnost nařízení č. 883/2004. Vzhledem k tomu, že se toto nařízení použije i na dotyčné dávky, podala Spolková republika Německo návrh na přerušení řízení.
- 18 Dne 29. dubna 2010 podala Komise tuto žalobu.

- 19 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 27. září 2010 bylo povoleno vedlejší účastenství Nizozemského království na podporu návrhových žádání Spolkové republiky Německo.
- 20 Dopisem ze dne 19. října 2010 se Nizozemské království vzdalo předložení spisu vedlejšího účastníka.

K žalobě

K porušení nařízení č. 1408/71

Argumentace účastnic řízení

- 21 Komise má za to, že ačkoli jsou dotčené dávky uvedeny v příloze II, oddíle III nařízení č. 1408/71, nejsou zvláštními nepřispěvkovými dávkami ve smyslu čl. 4 odst. 2b tohoto nařízení, ale dávkami v nemoci ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) tohoto nařízení, takže je lze poskytovat do jiných členských států.
- 22 Podle Komise totiž nelze prokázat zvláštní charakter dotčených dávek, jelikož podle judikatury Soudního dvora platí, že zvláštní dávka musí nahrazovat nebo doplňovat dávku sociálního zabezpečení, ačkoli se od ní odlišuje, a představovat sociální pomoc,

která je odůvodněna hospodářskými a sociálními důvody a zavedena právní úpravou stanovící objektivní kritéria (výše uvedený rozsudek Komise v. Parlament a Rada, bod 55). Dotčené dávky jsou přitom podle Komise přiznány na základě situace vymezené právními předpisy bez individuálního posouzení osobních potřeb, jejich cílem je vylepšit zdravotní stav a životní podmínky postižených osob a mají tedy v první řadě za cíl doplnění dávek zdravotního pojištění.

²³ Komise dále uvádí, že při přijímání nařízení č. 883/2004 nepožadovala německá delegace zápis dotčených dávek spolkových zemí pro nevidomé, neslyšící a postižené do příloh X a XI tohoto nařízení. Spolková republika Německo si tedy podle Komise odporuje, když tvrdí, že tyto dávky musí být kvalifikovány jako zvláštní nepríspevkové dávky ve smyslu čl. 4 odst. 2b nařízení č. 1408/71.

²⁴ Spolková republika Německo zdůrazňuje, že samotná Komise měla až do vydání výše uvedených rozsudků Hosse, jakož i Komise v. Parlament a Rada, pochybnosti o kvalifikaci dotčených dávek, a současně poznamenává, že spolkové země přijaly opatření k uvedení sporných právních předpisů do souladu s právem Unie. Nezbytné právní změny nastanou pravděpodobně v roce 2010 nebo nejpozději v roce 2011.

Závěry Soudního dvora

²⁵ Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se existence nesplnění povinnosti musí posuzovat vzhledem ke stavu, v němž se členský stát nacházel v době, kdy uplynula lhůta stanovená v odůvodněném stanovisku, následné změny přitom Soudní

dvůr nemůže vzít v úvahu (viz zejména rozsudky ze dne 27. září 2007, Komise v. Francie, C-9/07, bod 8, a ze dne 18. listopadu 2010, Komise v. Španělsko, C-48/10, bod 30).

- ²⁶ Spolková republika Německo nezpochybňuje, že v době, kdy uplynula lhůta stanovená v dodatečném odůvodněném stanovisku, nebyly sporné právní předpisy v souladu s nařízením č. 1408/71.
- ²⁷ Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že dávka se považuje za dávku sociálního zabezpečení, pokud je přiznána na základě situace vymezené právními předpisy, aniž došlo k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb a vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1408/71 (viz zejména výše uvedené rozsudky Hosse, bod 37, jakož i Komise v. Parlament a Rada, bod 56).
- ²⁸ Z toho vyplývá, že dávky přiznané objektivním způsobem na základě situace vymezené právními předpisy, a jejichž účelem je zlepšení zdravotního stavu a života osob odkázaných na péči, mají v první řadě za cíl doplnit dávky v rámci zdravotního pojištění, a musí být tedy považovány za „dávky v nemoci“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1408/71 (výše uvedené rozsudky Hosse, bod 38, jakož i Komise v. Parlament a Rada, bod 61).
- ²⁹ Tak je tomu v projednávaném případě u dávek vyplácených spolkovými zeměmi nevidomým, neslyšícím a postiženým, jelikož jejich cílem je kompenzovat formou paušálního příspěvku dodatečné náklady na každodenní život způsobené jejich postižením.

- 30 Vzhledem k tomu, že jsou tyto dávky dávkami v nemoci ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1408/71, musí být tedy v souladu s kapitolou 1 hlavy III tohoto nařízení přiznány nezávisle na tom, ve kterém členském státě má příjemce bydliště.
- 31 Za těchto podmínek musí být žalobní důvod Komise vycházející z porušení nařízení č. 1408/71 považován za opodstatněný.

K porušení nařízení č. 1612/68

Argumentace účastnic řízení

- 32 Komise tvrdí, že poskytování dotčených dávek pouze na základě kritéria bydliště v dotyčné spolkové zemi není odůvodněné. Podle jejího názoru se totiž každá výhoda přiznaná členským státem jeho občanům z důvodu jejich objektivního postavení jakožto pracovníků nebo na základě pouhé skutečnosti, že mají bydliště v tuzemsku, řídí článkem 7 nařízení č. 1612/68, takže přeshraniční pracovníci musí mít z těchto výhod stejný prospěch jako ostatní pracovníci s bydlištěm v členském státě svého zaměstnání.
- 33 Spolková republika Německo se omezuje na tvrzení, že nařízení č. 1612/68 a č. 1408/71 mají odlišné oblasti působnosti, a používají se tedy nezávisle na sobě.

Závěry Soudního dvora

- ³⁴ Je nesporné, že dávky poskytované spolkovými zeměmi nevidomým, neslyšícím a postiženým představují sociální výhodu ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.
- ³⁵ Spolková republika Německo v této souvislosti nezpochybňuje, že poskytování uvedených dávek je podřízeno podmínce, že by měl mít příjemce v dané spolkové zemi své bydliště nebo místo obvyklého pobytu.
- ³⁶ Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že pravidlo rovného zacházení stanovené v článku 7 nařízení č. 1612/68 zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které prostřednictvím použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku (viz zejména rozsudky ze dne 27. listopadu 1997, Meints, C-57/96, Recueil, s. I-6689, bod 44, a ze dne 10. září 2009, Komise v. Německo, C-269/07, Sb. rozh. s. I-7811, bod 53).
- ³⁷ Ustanovení vnitrostátního práva musí být považováno za nepřímou diskriminaci, když se může ve své podstatě dotýkat migrujících pracovníků více než tuzemských pracovníků, a když v důsledku toho existuje riziko, že prvně uvedení budou obzvláště znevýhodněni, ledaže by takové ustanovení bylo objektivně odůvodněné a přiměřené sledovanému legitimnímu cíli (viz zejména výše uvedené rozsudky Meints, bod 45, a Komise v. Německo, bod 54).
- ³⁸ Tak je tomu v případě podmínky bydliště, kterou vyžadují sporné právní předpisy pro poskytování dávek pro nevidomé, neslyšící a postižené, kterou splní snáze němečtí pracovníci než pracovníci z jiných členských států, než je Spolková republika Německo.

- 39 Pokud jde o tvrzení Spolkové republiky Německo, že oblasti působnosti nařízení č. 1612/68 a č. 1408/71 jsou odlišné, postačí uvést, že ačkoli platí, že tato dvě nařízení nemají stejnou oblast působnosti *ratione personae*, nic to nemění na tom, že jelikož má nařízení č. 1612/68 obecnou působnost v oblasti volného pohybu pracovníků, může být čl. 7 odst. 2 tohoto nařízení použitelný na sociální výhody, které zároveň spadají do zvláštní oblasti působnosti nařízení č. 1408/71 (rozsudky ze dne 10. března 1993, Komise v. Lucembursko, C-111/91, Recueil s. I-817, body 20 a 21, jakož i ze dne 12. května 1998, Martínez Sala, C-85/96, Recueil, s. I-2691, bod 27).
- 40 Za těchto podmínek musí být žalobní důvod Komise vycházející z porušení nařízení č. 1612/68 považován za opodstatněný.
- 41 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že Spolková republika Německo tím, že podřídila přiznání dávek, poskytovaných na základě sporných předpisů, osobám, pro které je Spolková republika Německo příslušným členským státem, podmínce bydliště nebo obvyklého pobytu v dotyčné spolkové zemi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71, ve spojení s kapitolou 1 hlavy III tohoto nařízení, a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.

K nákladům řízení

- 42 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Komise požadovala náhradu nákladů řízení a Spolková republika Německo neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení. Podle odst. 4 prvního pododstavce uvedeného článku

Nizozemské království, které vstoupilo do řízení jako vedlejší účastník, ponese vlastní náklady řízení.

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

- 1) Spolková republika Německo tím, že podřídila přiznání dávek, poskytovaných na základě předpisů spolkových zemí nevidomým, neslyšícím a postiženým, osobám, pro které je Spolková republika Německo příslušným členským státem, podmínce bydliště nebo obvyklého pobytu v dotyčné spolkové zemi, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 647/2005 ze dne 13. dubna 2005, ve spojení s kapitolou 1 hlavy III tohoto nařízení, a čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.**
- 2) Spolkové republiky Německo se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Nizozemské království ponese vlastní náklady řízení.**

Podpisy.

