Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 24. května 2012 [1]

Věc C-589/10

Janina Wencel
proti
Zakład Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Polsko)]

„Sociální zabezpečení — Článek 7 a příloha III nařízení č. 1408/71 — Starobní důchod přiznaný v Polsku před přistoupením — Použitelnost unijního práva — Použitelnost úmluvy o sociálním zabezpečení uzavřené přede dnem použitelnosti nařízení č. 1408/71 — Osoba, která má dvě obvyklá bydliště ve dvou členských státech a které byl v jednom z nich přiznán starobní důchod a ve druhém vdovský důchod — Odnětí jednoho z obou důchodů a nařízení vrácení neoprávněně získaných příjmů — Možnost mít pro účely nařízení č. 1408/71 dvojí bydliště“

I – Úvod

1. Předkládající soud klade v tomto případě tři otázky v rámci řízení, jehož předmětem je legalita rozhodnutí z roku 2009, kterým polské orgány odňaly J. Wencel starobní důchod, který jí byl přiznán v roce 1990, a požadují od ní vrácení dávek vyplacených v posledních třech letech. S ohledem na jednotlivé okolnosti a na základě mezinárodní úmluvy uzavřené v roce 1975 mezi Polskem a Spolkovou republikou Německo došly uvedené orgány k závěru, že v případě tohoto důchodu je příslušný pouze německý systém sociálního zabezpečení.

2. Sąd Apelacyjny se Soudního dvora táže na legalitu tohoto správního rozhodnutí (a samotné polské právní úpravy, na níž je založeno) ve světle unijního práva, konkrétně nařízení (ESH) č. 1408/71 [2], jehož použitelnost na spor v původním řízení je sporná.

3. Projednávaná věc Soudnímu dvoru umožňuje podstatně upřesnit svou judikaturu v oblasti sociálního zabezpečení, jakož i v oblasti řešení právních problémů často vyplývajících z přistoupení nových členských států k Evropské unii a uplatňování přechodných právních ustanovení vůči těmto státům.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Nařízení Rady 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 (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35), mnohokrát pozměněné (dále jen „nařízení č. 1408/71“).

II – Právní rámec

A – *Nařízení č. 1408/71*

4. Podle čl. 1 písm. h) nařízení č. 1408/71 se pro účely tohoto nařízení „bydlištěm“ rozumí „obvyklé bydliště“.

5. I když toto nařízení č. 1408/71 obecně nahrazuje mezinárodní úmluvy o sociálním zabezpečení ve smyslu článku 6, článek 7 stanoví v určitých případech výjimku z tohoto pravidla a uvádí, že mezi jinými normami zůstávají použitelná „určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy před dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III“ [čl. 7 odst. 2 písm. c)].

6. V části A bodě 19 písm. a) přílohy III uvedeného nařízení č. 1408/71 se odkazuje na „Úmluvu ze dne 9. října 1975 o důchodovém a úrazovém pojištění, za podmínek a v oblasti působnosti čl. 27 odst. 2 až 4 úmluvy o sociálním zabezpečení ze dne 8. prosince 1990“ [3].

7. Článek 10 odst. 1 nařízení č. 1408/71 stanoví, že „[n]ení-li v tomto nařízení stanoveno jinak, invalidní, starobní a pozůstalostní peněžité dávky, důchody z titulu pracovních úrazů a nemocí z povolání a pohřebné získané podle právních předpisů jednoho nebo více členských států nepodléhají žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci z důvodu skutečnosti, že příjemce má bydliště na území jiného členského státu, než ve kterém má sídlo instituce příslušná pro jejich vyplácení. […]“

B – *Polská právní úprava*

8. V Polsku upravuje starobní důchody a jiné důchody v rámci sociálního zabezpečení Ustawa z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zákon ze dne 17. prosince 1998 o důchodech z fondu sociálního zabezpečení) [4].

9. Článek 114 odst. 1 tohoto zákona o důchodech stanoví, že nárok na dávky nebo jejich výše budou na žádost dotčené osoby nebo i z moci úřední nově stanoveny, jestliže jsou po nabytí právní moci rozhodnutí o plněních předloženy nové důkazy nebo ještě před přijetím rozhodnutí nastanou okolnosti, které mají vliv na nárok na dávky nebo jejich výši.

10. Podle čl. 138 odst. 1 a 2 zákona o důchodech je osoba, která obdržela dávky neoprávněně, povinna k jejich navrácení. Za dávky obdržené neoprávněně se považují dávky, které jsou vyplaceny, ačkoli existují okolnosti, v jejichž důsledku nárok na dávky zcela nebo částečně zaniká nebo je pozastaven nebo se placení dávek zcela nebo částečně zastaví, byl-li příjemce o neexistenci nároku na dávky informován.

3 — Dz. U. z roku 1976, č. 16, částka 101. Dále jen „úmluva z roku 1975“.

4 — Konsolidované znění: Dz. U. z roku 2009, č. 153, částka 1227. Dále jen „zákon o důchodech“.

C – Úmluva ze dne 9. října 1975

11. V projednávaném případě má význam rovněž čl. 4 odst. 1 již zmíněné německo-polské úmluvy ze dne 9. října 1975, který stanoví následující: „Důchody z důchodového pojištění přiznává instituce důchodového zabezpečení státu, na jehož území má oprávněná osoba bydliště, podle předpisů platných pro tuto instituci.“ Článek 4 odst. 3 uvádí: „Důchod […] přísluší pouze po dobu, kdy dotčená osoba bydlí na území státu, jehož instituce sociálního zabezpečení důchod stanovila. […]“

III – Spor v původním řízení a předběžné otázky

12. Předmětem sporu v původním řízení je nárok na starobní důchod J. Wencel, polské státní příslušnice narozené v roce 1930, která byla od roku 1975 přihlášena současně k trvalému pobytu v Německu i Polsku. Na úvod je třeba tuto posledně uvedenou okolnost týkající se bydliště dotčené popsat.

13. Janina Wencel byla na jedné straně přihlášena k trvalému pobytu v Polsku, zemi, kde od 1 dubna 1984 do 31. října 1990 pracovala pro svou snachu jako opatrovnice svých vnuků. V důsledku této výdělečné činnosti v Polsku přiznal polský Zakład Ubezpieczeń Społecznych (dále jen „ZUS“) rozhodnutím ze dne 24. října 1990 J. Wencel na základě dob pojištění získaných v Polsku nárok na starobní důchod, který je nyní předmětem sporu, a to s účinností od 1. července 1990.

14. Na straně druhé J. Wencel požádala v roce 1975 o povolení k pobytu německé orgány a ze spisu vyplývá, že od roku 1975 do roku 2010 byla přihlášena k trvalému pobytu ve Frankfurtu nad Mohanem. Manžel J. Wencel se do tohoto německého města přestěhoval v roce 1975, byl tam zaměstnán a bydlel tam až do své smrti v roce 2008. V roce 1984 mu německé orgány přiznaly invalidní důchod. Od 1. srpna 2008 J. Wencel pobírá od německé instituce sociálního zabezpečení vdovský důchod. V žádosti týkající se tohoto důchodu uvedla adresu ve Frankfurtu.

15. Jak uvedly zúčastněné strany, J. Wencel nyní bydlí v Polsku.

16. V roce 2009 se ZUS dozvěděl, že J. Wencel je přihlášena k trvalému pobytu rovněž v Německu a požádal ji o předložení prohlášení o jejím skutečném bydlišti. V podání ze dne 24. listopadu 2009 J. Wencel uvedla, že ode dne 25. srpna 1975 měla obvyklé bydliště v Německu, ale dovolenou a svátky trávila v Polsku.

17. Vzhledem k tomuto prohlášení vydal ZUS dvě rozhodnutí. Prvním rozhodnutím ze dne 26. listopadu 2009 zrušil své rozhodnutí ze dne 24. října 1990, kterým přiznal J. Wencel uvedený starobní důchod, a vyplácení tohoto důchodu od 1. prosince 2009 zastavil. Toto rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že podle názoru ZUS měla dotčená od roku 1975 středisko svých zájmů a obvyklé bydliště v Německu, přestože v žádosti o důchod z roku 1990 uvedla adresu v Polsku. Na základě toho ZUS konstatoval, že k rozhodnutí o žádosti J. Wencel o důchod nebyla příslušná polská důchodová instituce, nýbrž v souladu s článkem 4 úmluvy ze dne 9. října 1975 byla k rozhodnutí o ní příslušná německá instituce sociálního zabezpečení. ZUS proto dospěl k závěru, že žadatelka nemá nárok na starobní důchod v rámci polského systému sociálního zabezpečení.

18. Druhé rozhodnutí ZUS ze dne 23. prosince 2009, které bylo důsledkem prvního rozhodnutí, požadovalo od J. Wencel vrácení starobního důchodu, který neoprávněně obdržela za poslední tři roky, tj. za období od 1. prosince 2006 do 30. listopadu 2009, a příslušné úroky.

19. Janina Wencel napadla obě rozhodnutí u Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Okresní soud – Soud pro věci pracovní a sociální v Białystoku), a uvedla, že ZUS porušil ustanovení unijního práva o volném pohybu a pobytu a vyložil nesprávně ustanovení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Uvedla, že od roku 1975 pobývala jak v Polsku, tak

v Německu, a nyní jí nelze z tohoto důvodu odejmout nárok na starobní důchod. Rozhodnutím ze dne 15. září 2010 byly obě žaloby zamítnuty. Sąd Okręgowy měl za to, že žalobkyně měla obvyklé bydliště jak v Polsku, tak v Německu, ovšem ve skutečnosti strávila většinu času v Německu, takže středisko jejích zájmů bylo v uvedené zemi.

20. Janina Wencel podala proti tomuto rozsudku odvolání k Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Odvolací soud – Soud pro věci pracovní a sociální v Białystoku). Odvolací soud měl za to, že přetrvávají pochybnosti o výkladu ustanovení unijního práva, která jsou podle něj v projednávaném případě použitelná, přerušil tedy řízení a položil následující předběžné otázky:

„1. Má být článek 10 nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství na základě zásady svobodného pohybu a pobytu v členských státech Evropské unie stanovené v článku 21 a čl. 20 odst. 2 SFEU vykládán v tom smyslu, že peněžité starobní dávky získané podle právních předpisů jednoho členského státu nepodléhají žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci kvůli tomu, že oprávněná osoba měla bydliště současně na území dvou členských států (měla dvě rovnocenná obvyklá bydliště), a jeden z nich je přitom jiný než stát, ve kterém má sídlo instituce příslušná k vyplácení starobního důchodu?

2. Je třeba článek 21 a čl. 20 odst. 2 SFEU, jakož i článek 10 nařízení č. 1408/71 vykládat v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního ustanovení čl. 114 odst. 1 Ustawa z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (zákon ze dne 17. prosince 1998 o důchodech z fondu sociálního zabezpečení) (Dz. U. 2009, č. 153, částka 1227 se změnami) ve spojení s článkem 4 úmluvy ze dne 9. října 1975 mezi Spolkovou republikou Německo a Polskou lidovou republikou o důchodovém a úrazovém pojištění (Dz. U. 1976, č. 16, částka 101 se změnami) spočívajícímu v tom, že polská důchodová instituce věc znovu rozhodne a osobě, která měla po mnoho let současně dvě obvyklá bydliště (dvě střediska zájmů) ve dvou státech náležejících v současnosti k Evropské unii a která před rokem 2009 nepodala návrh na přesunutí místa bydliště do jednoho z těchto států ani nepředložila prohlášení v tomto smyslu, odejme nárok na starobní důchod?

V případě záporné odpovědi:

3. Je třeba čl. 20 odst. 2 a článek 21 SFEU, jakož i článek 10 nařízení č. 1408/71 vykládat v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního ustanovení čl. 138 odst. 1 a 2 Ustawa z dnia 17.12.1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych spočívajícímu v tom, že polská důchodová instituce požaduje od osoby, která měla od roku 1975 do roku 2009 současně dvě obvyklá bydliště (dvě střediska zájmů) ve dvou státech náležejících v současnosti k Evropské unii, navrácení starobního důchodu za poslední tři roky, jestliže tato osoba nebyla během rozhodování o žádosti o přiznání důchodu a po jeho obdržení polskou institucí sociálního zabezpečení poučena o nutnosti sdělit rovněž skutečnost, že má dvě obvyklá bydliště ve dvou státech, a podat návrh na volbu instituce sociálního zabezpečení jednoho z těchto států jakožto instituce příslušné pro rozhodování o žádostech týkajících se starobního důchodu, nebo učinit prohlášení v tomto smyslu?“

IV – Řízení před Soudním dvorem

21. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 14. prosince 2010.

22. Písemná vyjádření předložili ZUS, polská a německá vláda a Komise.

23. Ústní vyjádření zástupců ZUS, Polské republiky, Spolkové republiky Německo a Komise byla vyslechnuta na jednání konaném dne 1. března 2012.

V – Analýza

24. Předkládající soud položil v projednávaném případě tři otázky, které stručně řečeno nastolují problém, zda se osoba, která od roku 1975 bydlela současně ve dvou státech a které byl v roce 1990 přiznán v jednom z těchto států starobní důchod, může opřít o unijní právo při napadení legality rozhodnutí, kterým je jí o 19 let později uvedený důchod odebrán a které požaduje vrácení částek vyplacených v posledních třech letech.

25. Vzhledem k formulaci všech tří otázek se zdá, že vycházejí ze série předpokladů, jejichž správnost bude třeba v některých případech přezkoumat, což povede k reformulaci jejich znění a k některým doplňujícím úvahám, které přesto, že je předkládací rozhodnutí výslovně nevyžaduje, podle mého názoru přispějí k poskytnutí odpovědi co možná nejužitečnější a neúplnější pro řešení sporu v původním řízení.

A – *První předběžná otázka*

1. K možnosti mít pro účely sociálního zabezpečení dvojí bydliště

26. První otázka vychází již z faktické situace dvojího souběžného bydliště J. Wencel v Polsku a Německu, což je okolnost, které zdá se předkládající soud chce přisuzovat určitý právní význam. Konkrétně se táže, zda se na příjemce starobního důchodu, který měl toto dvojí bydliště ve dvou členských státech, „[když] jeden z nich je jiný než stát, ve kterém má sídlo instituce příslušná k vyplácení starobního důchodu“, může vztahovat ochrana, kterou poskytuje článek 10 nařízení č. 1408/71 ve spojení s článkem 21 a čl. 20 odst. 2 SFEU.

27. Již na začátku však považuji za nutné upřesnit, že prohlášení dvojího bydliště ve dvou různých členských státech pro účely sociálního zabezpečení se z hlediska systematiky nařízení č. 1408/71 nezdá být možné a nelze se jej domáhat ani z hlediska Smlouvy.

28. Velká část pravidel o koordinaci systémů sociálního zabezpečení obsažených v uvedeném nařízení č. 1408/71 používá bydliště dotčené osoby jako „kritérium“ pro rozhodnutí o použitelných právních předpisech nebo příslušné instituci. Bydliště tak například určuje právní předpisy použitelné v oblasti sociálního zabezpečení v případě osoby, která vykonává činnost na území několika členských států [čl. 14 odst. 2 písm. b) a čl. 14a odst. 1 nařízení č. 1408/71], nebo v případě osoby, „která již nadále nepodléhá právním předpisům členského státu, aniž by se na ni začaly vztahovat právní předpisy jiného členského státu“ [čl. 13 odst. 2 písm. f)]. Kritérium bydliště rovněž umožňuje určit instituci příslušnou například k poskytnutí zvláštních nepříspěvkových dávek (čl. 10a odst. 1).

29. Přiznat právní účinky situaci dvojího bydliště by tato a mnohá další ustanovení nařízení č. 1408/71 učinilo nepoužitelnými a vedlo by to k porušení zásady jednotnosti použitelných právních předpisů, která je společně se zásadou rovnosti a zásadou zachování nabytých a nabývaných práv jednou ze základních zásad, kterými se řídí tato unijní právní úprava [5].

5 — Nové nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 166. s. 1-123; Zvl. vyd., 05/05, s. 72) vychází ze stejných zásad.

30. V souladu s ustálenou judikaturou tohoto Soudního dvora představují ustanovení hlavy II nařízení č. 1408/71 úplný a jednotný systém kolizních norem, jejichž cílem je zajistit, aby pracovníci pohybující se v rámci Unie podléhali systému sociálního zabezpečení pouze jediného členského státu, aby se tak zabránilo souběhu použitelných vnitrostátních právních předpisů a komplikacím, které by z něj mohly vyplynout [6]. Určení jediného místa bydliště pro účely sociálního zabezpečení tak umožňuje zabránit souběhu dávek, který nařízení č. 1408/71 (článek 12) zakazuje.

31. Taková situace, v níž se nachází J. Wencel, kdy má osoba různá střediska zájmů rovnocenného významu ve více než jednom členském státě, není vůbec výjimečná. Unijní zákonodárce, vědom si této okolnosti, vyjmenoval skutečnosti, ke kterým je třeba přihlížet při určení bydliště osoby, a upřesnil, že pokud i po celkovém posouzení uvedených skutečností přetrvávají rozdílná stanoviska dotčených institucí, záleží na záměru dotčené osoby [7]. Ať už tedy prostřednictvím výběru, nebo – nedojde-li k němu – volbou, je určení jediného bydliště pro účely sociálního zabezpečení nevyhnutelné.

32. Mimoto se domnívám, že ustanovení, které zavazuje k určení jediného místa bydliště pro účely sociálního zabezpečení a které znemožňuje, aby byly faktickému dvojímu bydlišti přiznány jakékoliv právní účinky, neodporuje bez dalšího a pouze z tohoto důvodu článkům 20 a 21 SFEU, kterých se dovolává předkládající soud. Jak později uvidíme, v projednávané věci nesmí odnětí polského důchodu J. Wencel bránit v tom, aby se obrátila s cílem získat odpovídající dávku na německé orgány. Povinnost uvést jediný stát bydliště tedy v zásadě nevede ke znevýhodnění dotčené, která navíc mohla v Německu požádat o započtení dob pojištění získaných v Polsku.

33. Mám tedy za to, že na tuto první předběžnou otázku je třeba bez dalšího odpovědět v tom smyslu, že nařízení č. 1408/71 brání možnosti uvést pro účely sociálního zabezpečení dvojí bydliště, a tato skutečnost neporušuje čl. 20 odst. 2 a článek 21 SFEU.

2. K použitelnosti unijního práva, zejména článku 10 nařízení č. 1408/71 na projednávaný případ

34. Avšak aby předkládající soud dostal odpověď co možná nejužitečnější pro řešení sporu v původním řízení, je třeba výše uvedený závěr doplnit upřesněním, že článek 10 nařízení č. 1408/71, který uvedený soud uvádí ve své otázce, se na zde posuzovaný případ nevztahuje. Je tomu tak z toho důvodu, že – jak uvidíme dále – unijní právo je v projednávaném případě stěží relevantní, jelikož ten se řídí především mezinárodní úmluvou (a); okolnosti tohoto případu navíc nelze podřadit pod případ zmíněný v uvedeném článku 10 (b).

a) Použitelnost německo-polské úmluvy z roku 1975

35. V roce 1990, kdy ZUS přiznal J. Wencel starobní důchod, samozřejmě unijní právo, konkrétně nařízení č. 1408/71, v Polsku neplatilo. Platila naproti tomu německo-polská úmluva ze dne 9. října 1975, která upravovala oblast důchodového a úrazového pojištění.

6 — Viz zejména rozsudek ze dne 10. července 1986, Luitjen (60/85, Recueil, s. 2365).

7 — Článek 11 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 284, s. 1).

36. Tato úmluva z roku 1975 měla povahu takzvané „integrační“ důchodové dohody, jejímž cílem bylo řešení problémů, které se objevily v oblasti sociálního zabezpečení mezi Spolkovou republikou Německo a Polskem v důsledku územních změn a pohybů obyvatelstva vyplývajících z první a druhé světové války[8]. Podle článku 4 uvedené úmluvy byla k přiznání důchodu příslušná „instituce důchodového zabezpečení státu, na jehož území má oprávněná osoba bydliště, podle předpisů platných pro tuto instituci“, a nárok na uvedený důchod zanikl, pokud dotčená osoba přestala bydlet na území státu, jehož instituce sociálního zabezpečení důchod stanovila.

37. Jak uvedla německá vláda, úmluva založená na zásadě převodu důchodů a ochraně práv nabytých ve státě původu nebyla v politickém kontextu doby (1975) uskutečnitelná, stejně jako nebyla proveditelná běžná migrace z profesních důvodů. V tomto konkrétním kontextu tedy na sebe každý z podepisujících států vzal odpovědnost za výplatu důchodů osobám s bydlištěm na jeho území, avšak zavázal se zohlednit při výpočtu důchodu doby pojištění ve druhém státě[9].

38. Při podání žádosti J. Wencel o starobní důchod se případ jevil jako čistě vnitrostátní: ZUS v souladu s polskými právními předpisy přiznal - a následně vyplácel - důchod osobě, která pracovala a odváděla příspěvky v Polsku a která nikdy neoznámila, že má bydliště jinde než v Polsku. Lze předpokládat, že kdyby polské orgány v roce 1990 zjistily, že bydliště J. Wencel, určené v souladu s kritérii stanovenými jejich polskými vnitrostátními předpisy, je v Německu, a nikoliv v Polsku, uvedený důchod by jí nepřiznaly, jelikož podle německo-polské úmluvy z roku 1975 byly k jeho případnému přiznání příslušné německé orgány sociálního zabezpečení: institucí příslušnou pro vyplácení důchodu by musela být německá instituce a jeho stanovení by muselo být provedeno podle tehdy platných německých právních předpisů, i když se zohledněním dob pojištění v Polsku.

39. Je tedy plně legitimní mít za to, že kdyby J. Wencel měla v roce 1990 bydliště v Německu, mohla by požádat o starobní důchod německé orgány s tím, že při výpočtu tohoto důchodu by byla zohledněna léta, během nichž přispívala v Polsku[10]. V rámci úmluvy z roku 1975 naproti tomu nemohla být podána žádost směřující k polským orgánům.

40. Tímto kritériem se zjevně řídila rozhodnutí ve sporu v původním řízení, kterými byl J. Wencel důchod odňat a bylo jí uloženo vrátit částky odpovídající posledním třem letům. Taková rozhodnutí se řídí rovněž touto úmluvou z roku 1975, přestože byla přijata po přistoupení Polska k Evropské unii.

41. Nařízení č. 1408/71 bylo v Polsku sice použitelné již od jeho přistoupení k Unii v roce 2004 a nahradilo úmluvy o sociálním zabezpečení mezi členskými státy (článek 6 nařízení), avšak jeho článek 7 stanoví některé výjimky z tohoto pravidla, a jedna z nich se vztahuje na tento případ.

42. V souladu s čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 tak bez ohledu na ustanovení článku 6 zůstávají použitelná „určitá ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uzavřených členskými státy před dnem použitelnosti tohoto nařízení, pokud jsou pro příjemce výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen a pokud jsou tato ustanovení uvedena v příloze III“.

8 — V témže kontextu a v souladu se stejnou zásadou „integrace“ byl v Německu přijat Fremdrentengesetz (zákon ze dne 28. září 1958 o důchodových nárocích získaných na základě příspěvků v zahraničí). V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Habelt a další (spojené věci C-396/05, C-419/05 a C-450/05, Sb. rozh. s. I-11895, body 101 až 104).

9 — V roce 1990, po změně tohoto kontextu, podepsaly oba státy novou úmluvu, která se ovšem na tento případ nevztahuje, jelikož podle čl. 27 odst. 2 této nové úmluvy o sociálním zabezpečení ze dne 8. prosince 1990 se na osoby, které změnily bydliště před rokem 1990, i nadále vztahuje úmluva z roku 1975.

10 — Je však třeba poukázat na to, že podle údajů uvedených na jednání je pravděpodobné, že v takovém případě by měla J. Wencel nárok na starobní důchod až o pět let později, jelikož německé právní předpisy týkající se důchodů, které by bylo třeba v tomto případě použít, aniž by bylo dotčeno započtení dob pojištění, stanovily o pět let vyšší důchodový věk než polské předpisy (65 ve srovnání s 60).

43. Toto písmeno c) tedy počítá s výjimečným použitím ustanovení úmluv o sociálním zabezpečení uvedených v příloze III nařízení, pokud jsou pro dotčenou osobu výhodnější nebo pokud vznikla na základě zvláštních historických okolností a jejich účinek je časově omezen.

44. Vzhledem k tomu, že německo-polská úmluva z roku 1975 je jako celek výslovně uvedena v části A bodě 19 písm. a) uvedené přílohy III [11], že k jejímu přijetí došlo na základě výše uvedených zvláštních historických okolností a její účinek je na základě výše uvedené úmluvy z roku 1990 časově omezen, má podle mého názoru její použití na starobní důchod, kterým se zde zabýváme, přednost před nařízením č. 1408/71 a je bezpodmínečné, aniž je nutné přezkoumávat, zda ustanovení, které má být použito, je či není pro příjemce výhodnější než ustanovení vyplývající z unijního práva.

45. Judikatura samozřejmě nebrání zásadě souběžného použití tohoto druhu úmluv a právní úpravy Společenství, pokud je to možné. Rozsudek Torrekens [12] tak upřesnil, že takzvané nařízení č. 3 (které předcházelo nařízení č. 1408/71) je nadále použitelné „v rozsahu, v němž tyto úmluvy nebrání jeho použití“ (bod 21).

46. Na druhé straně v rozsudku TNT Express Nederland BV [13] Soudní dvůr v souvislosti s článkem 71 nařízení č. 44/2001 [14] uvedl, že ustanovení unijního práva, které upřednostňuje použití úmluvy, „nemůže být vykládán[o] tak, aby byl[o] v rozporu se zásadami, na nichž je založen právní předpis, jehož je součástí“, ani „vést k výsledkům, které budou méně příznivé pro dosažení řádného fungování vnitřního trhu, než jsou výsledky, ke kterým vedou ustanovení uvedeného nařízení“ (bod 51).

47. Stejná myšlenka vyplývá rovněž z judikatury, podle níž přes závaznost obecného pravidla o nahrazení úmluv o sociálním zabezpečení nařízením č. 1408/71 a striktně výjimečnou povahu odchylných případů uvedených v jeho článku 7, a zejména v příloze III, svobody přiznané Smlouvou „brání ztrátě výhod sociálního zabezpečení, která by pro dotyčné pracovníky vyplývala z nepoužitelnosti, v důsledku vstupu nařízení č. 1408/71 v platnost, platných úmluv mezi dvěma nebo více členskými státy“ [15].

48. Mám však za to, že svoboda pohybu je v tomto případě zachována. ZUS tím, že v roce 2009 konstatoval, že instituce příslušná pro vyplácení důchodu patří k jinému členskému státu, nezpůsobil J. Wencel „ztrátu“ sociálních výhod nebo nabytých práv z toho prostého důvodu, že nárok na polský důchod nikdy neexistoval. Ani ji v zásadě nepostavil do méně výhodného postavení, které by mohlo zabránit jejímu pohybu v rámci Unie, jelikož odebrání polského důchodu nepřipravilo dotčenou o její právo požadovat jej v Německu.

49. Přezkum správnosti rozhodnutí z roku 1990 v roce 2009 se tedy řídil úmluvou z roku 1975. Unijní právo není relevantní při určení toho, zda bylo rozhodnutí ZUS z roku 1990 platné či nikoliv, a zda tudíž bylo možné jej v roce 2009 zrušit. Platnost rozhodnutí ZUS by bylo možné zpochybnit pouze pokud by se prokázalo, že J. Wencel měla v roce 1990 obvyklé bydliště pro účely sociálního zabezpečení v Polsku, ovšem vždy v rámci úmluvy z roku 1975 a pravidel pro určení bydliště obsažených v této úmluvě a v polských právních předpisech.

11 — Je třeba vzít v úvahu, že bod 19 přílohy II odkazuje na úmluvu z roku 1975 jako celek, na rozdíl od jiných bodů, které zmiňují pouze určitá konkrétní ustanovení jiných úmluv.

12 — Rozsudek ze dne 7. května 1969 (C-28/68, Recueil, s. I-125).

13 — Rozsudek ze dne 4. května 2010 (C-533/08, Sb. rozh. s. I-4107).

14 — Nařízení Rady ze dne 22. prosince 2000 o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech (Úř. věst. L 12, s. 1; Zvl. vyd. 19/04, s. 42).

15 — Výše uvedený rozsudek Habelt a další, body 118 a 119. Viz rovněž rozsudky ze dne 7. února 1991, Rönfeldt (C-22789, Recueil, s. I-323), a ze dne 5. února 2002, Kaske (C-277/99, Recueil, s. I-1261). Judikatura však upřesňuje, že tuto zásadu nelze uplatnit na pracovníky, kteří nevyužili svého práva volného pohybu před vstupem nařízení v platnost (rozsudek ze dne 9. listopadu 1995, Thévenon, C-475/93, Recueil, s. I-3813).

b) Skutkový stav v projednávaném případě nespadá pod článek 10 nařízení č. 1408/71

50. Jak jsem již navíc uvedl, skutkový stav v projednávaném případě nespadá pod článek 10 nařízení č. 1408/71, který se vztahuje na okolnosti jednoznačně odlišné od okolností, za nichž vznikl spor v původním řízení.

51. Podle svého doslovného znění článek 10 chrání proti jakékoliv újmě, která v souvislosti s důchody může vyplývat ze skutečnosti, že „příjemce má bydliště na území jiného členského státu, než ve kterém má sídlo instituce příslušná pro jejich vyplácení“. V souladu s výše uvedeným však k tomuto oddělení sídla instituce příslušné pro vyplácení důchodu a bydliště dotčené osoby nemohlo v případě J. Wencel dojít. V úmluvě z roku 1975 toto bydliště určovalo stát, který má vyplácet důchod; buď tedy J. Wencel měla bydliště v Německu a v takovém případě byla institucí příslušnou pro vyplácení německá instituce, nebo měla bydliště v Polsku a k vyplácení důchodu byly tudíž příslušné polské orgány. Navíc, jelikož jak bylo uvedeno výše, situace „dvojího bydliště“ nemá v rámci nařízení č. 1408/71 oporu [16], spornou situaci nelze nijak podřadit pod skutkový stav podle článku 10.

52. Jedná se v konečném důsledku o různé skutkové stavy, takže v tomto případě nepřichází v úvahu ochrana, kterou může poskytnout článek 10 nařízení č. 1408/71.

53. Nad rámec výše uvedeného, a s cílem poskytnout Sąd Apelacyjny užitečnou odpověď, je třeba dodat, že článek 10 by mohl být relevantní v nové situaci, v níž je J. Wencel podle všeho od té doby, kdy po smrti svého manžela začala znovu trvale pobývat v Polsku.

54. Tato případná změna bydliště (jejíž reálnost bude muset každopádně vnitrostátní soud ověřit) by samozřejmě nijak nezměnila legalitu rozhodnutí ZUS z roku 1990, kterou, jak bylo uvedeno, je třeba v každém případě přezkoumat ve světle úmluvy z roku 1975. V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle článku 94 nařízení č. 1408/71 uvedené nařízení nezakládá žádné nároky za období přede dnem svého vstupu v platnost na území dotčeného členského státu. Toto ustanovení je konzistentní se zásadou právní jistoty, která podle judikatury brání tomu, aby nařízení bylo použito se zpětnou účinností, bez ohledu na příznivé či nepříznivé účinky takového použití pro dotčenou osobu [17]. I kdyby tedy v roce 2009 došlo k přesunu bydliště do Polska, institucí příslušnou pro vyplácení důchodu J. Wencel by v souladu s úmluvou z roku 1975 byla i nadále německá instituce sociálního zabezpečení. Tato okolnost nemá žádné účinky na legalitu rozhodnutí přijatého a nároku vzniklého za výlučné platnosti uvedené úmluvy.

55. Nicméně obecně uznávanou zásadou je rovněž to, že ačkoliv je nová norma platná pouze do budoucnosti, uplatní se rovněž, až na výjimky, na budoucí účinky situací, které vznikly během platnosti dřívějšího zákona [18]. Je tedy třeba uvést, že unijní právo může mít určité účinky v souvislosti s faktickým pobíráním tohoto německého důchodu v současnosti.

56. Jak jsem již uvedl, čl. 4 odst. 3 úmluvy z roku 1975 stanoví, že důchod „přísluší pouze po dobu, kdy dotčená osoba bydlí na území státu, jehož instituce sociálního zabezpečení důchod stanovila“. Po svém začlenění do Unie však členské státy musí zajistit, že při uplatňování tohoto ustanovení je dodržováno unijní právo. Je tedy třeba uvést, že kdyby se dotčená osoba přestěhovala do Polska po začlenění uvedeného státu do Unie, byly by tyto důchodové nároky v souladu s nařízením č. 1408/71

16 — Úmluva z roku 1975, použitelná v projednávaném případě, odpovídá velmi pravděpodobně v tomto konkrétním bodě téže logice jako nařízení č. 1408/71. I s tím rizikem, že se pouštím do oblasti, která je mimo pravomoc Soudního dvora, mám za to, že s ohledem na popis úmluvy ze strany zúčastněných stran mohu s určitou jistotou tvrdit, že tato právní situace dvojího bydliště by byla obtížnější v kontextu a za okolností, které vedly k přijetí úmluvy, než v kontextu právní úpravy Unie, jelikož bydliště je podle všeho jediným kritériem nebo pojítkem relevantním v tomto právním kontextu.

17 — Rozsudek ze dne 18. dubna 2002, Duchon (C-290/00, Recueil, s. I-3567, bod 21 a citovaná judikatura).

18 — Výše uvedený rozsudek Duchon (bod 21 a citovaná judikatura).

„přenositelné do zahraničí“. Podle úmluvy použitelné v okamžiku vzniku nároku by byla institucí příslušnou pro vyplácení důchodu nadále německá instituce, ale J. Wencel by mohla požádat o svůj starobní důchod v Polsku a uplatnit případně rovněž „přenositelnost“ svého německého vdovského důchodu do zahraničí.

57. Mimoto tento návrat do Polska nemůže mít na dotčenou osobu nepříznivý dopad. Tato situace již spadá plně do působnosti nařízení č. 1408/71, konkrétně jeho článku 10, neboť J. Wencel má bydliště na území jiného členského státu (Polsko) než je stát, v němž má sídlo instituce příslušná pro vyplácení (Německo). Taková situace nemůže podle uvedeného ustanovení vést k žádnému snížení, úpravám, odnětí či pozastavení dávek. Účinek tohoto ustanovení je samozřejmě omezen na důchod vyplácený od okamžiku návratu J. Wencel do Polska, a nevztahuje se na rozhodnutí, která se dotýkají dříve vyplacených důchodů. Bude tedy případně důležité znát okamžik, kdy došlo k tomuto návratu, aby bylo možné ověřit řádnost rozhodnutí ZUS z roku 2009, kterým bylo dotčené osobě nařízeno vrátit dávky odpovídající předchozím třem letům.

3. Závěr k první předběžné otázce

58. Pokud to shrneme, vyžaduje odpověď na první předběžnou otázku předem a nejprve upřesnit, že uvedení dvojího bydliště pro účely sociálního zabezpečení nemá oporu v rámci nařízení č. 1408/71 a že vyloučení takové možnosti neporušuje čl. 20 odst. 2 a článek 21 SFEU. Zadruhé je třeba upřesnit, že unijní právo (konkrétně nařízení č. 1408/71) není relevantní při posouzení legality rozhodnutí o přiznání polského důchodu v roce 1990 a že v souladu čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 se důchodové nároky polského státního příslušníka, který pracoval a platil příspěvky v Polsku, ale který své bydliště před rokem 1990 přesunul do Německa, řídí i nadále německo-polskou úmluvou ze dne 9. října 1975 o důchodovém a úrazovém pojištění. Na uvedenou situaci se nadto nevztahuje článek 10 nařízení č. 1408/71.

59. Kdyby se však příjemce důchodu znovu usadil v Polsku po přistoupení uvedeného státu k Evropské unii, nemohl by takový návrat na základě článku 10 nařízení č. 1408/71 vést k žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci uvedených důchodových nároků.

B – *Druhá a třetí předběžná otázka*

60. Prostřednictvím druhé a třetí předběžné otázky, které je třeba přezkoumat společně, se polský soud Soudního dvora táže, zda článek 21 a čl. 20 odst. 2 SFEU a článek 10 nařízení č. 1408/71 brání takovým rozhodnutím, jaká přijal ZUS v roce 2009, která osobě, jež „měla po mnoho let současně dvě obvyklá bydliště (dvě střediska zájmů) ve dvou státech náležejících v současnosti k Evropské unii“ a která „před rokem 2009 nepodala návrh na přesunutí místa bydliště do jednoho z těchto států ani nepředložila prohlášení v tomto smyslu“, odejmou nárok na starobní důchod a požadují od ní vrácení částek za poslední tři roky, s ohledem na to, že během rozhodování o žádosti o přiznání důchodu a po jeho obdržení nebyla dotčená osoba „polskou institucí sociálního zabezpečení poučena o nutnosti sdělit rovněž skutečnost, že má dvě obvyklá bydliště ve dvou státech, a podat návrh na volbu instituce sociálního zabezpečení jednoho z těchto států jakožto příslušné pro rozhodování o žádostech týkajících se starobního důchodu, nebo učinit prohlášení v tomto smyslu“.

61. Obě otázky, stejně jako první otázka, vycházejí z případného přiznání právních účinků faktické situaci dvojího bydliště ve dvou členských státech. Po vyloučení uvedeného předpokladu dvojího bydliště by tyto dvě poslední otázky, jak jsou formulovány, rovněž postrádaly význam.

62. Aby však byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná odpověď, považuji za nezbytné provést upřesnění ohledně odkazu tohoto soudu na jednání ZUS a dotčené osoby v procesu žádosti, přiznání a pobírání důchodu.

63. J. Wencel podle toho, co je uvedeno v usnesení o předložení předběžné otázky, neučinila žádné prohlášení ohledně změny místa svého bydliště a ZUS ji neinformoval o nutnosti učinit takové prohlášení. Jak zdá se naznačuje Sąd Apelacyjny, tyto okolnosti by mohly být případně relevantní při přezkumu legality rozhodnutí ZUS z roku 2009 ve světle unijního práva [19].

64. Aniž jsou dotčeny závěry uvedené výše v souvislosti s použitelností úmluvy z roku 1975 na daný případ, nařízení č. 1408/71 je třeba použít jako kritérium legality rozhodnutí ZUS z roku 2009, pokud jde o jeho formální a procesní aspekty.

65. Článek 84a nařízení, týkající se vztahů mezi institucemi a osobami, na něž se toto nařízení vztahuje, je relevantní při posouzení toho, zda ZUS při přijetí svého rozhodnutí z roku 2009 dodržel pravidla jednání, která mu uvedené ustanovení, k rozhodujícímu datu platné v plném rozsahu, ukládalo v jeho vztazích k J. Wencel.

66. Vzhledem k tomu, že uvedený článek 84a upravuje čistě formální aspekty vztahů mezi institucí sociálního zabezpečení členského státu a osobami, na které se nařízení vztahuje, a nedotýká se merita rozhodnutí z roku 2009, nelze proti jeho použitelnosti v projednávaném případě nic namítat [20]. Především nelze namítat, že předmětem nařízení č. 1408/71 není úprava procesu vracení neoprávněně vyplacených částek. Konkrétní úprava uvedeného procesu je totiž věcí každého z členských států, ovšem tato úprava musí vždy respektovat unijní právo.

67. Stručně řečeno, první odstavec článku 84a ukládá institucím a osobám, na něž se toto nařízení vztahuje, povinnost se vzájemně informovat a spolupracovat, která se projevuje v případě prvně uvedených povinností „poskytnout dotyčným osobám veškeré požadované informace nezbytné pro výkon práv přiznaných jim tímto nařízením“ a v případě osob, na které se vztahuje nařízení, povinností „uvědom[it] instituce příslušného státu a státu bydliště o všech změnách své osobní nebo rodinné situace, které ovlivňují dávky poskytované na základě tohoto nařízení“.

68. Vnitrostátní soud musí určit, zda ZUS a J. Wencel splnily tyto povinnosti spolupráce, poskytování informací a řádné správy a zda jejich případné nesplnění může vést ke zrušení rozhodnutí z roku 2009.

69. V případě jednání J. Wencel je rovněž třeba mít na paměti, že podle odstavce 2 téhož článku nesplnění povinnosti poskytovat informace příslušným vnitrostátním orgánům může mít za následek použití opatření podle vnitrostátního práva. Ustanovení však upřesňuje, že taková opatření musí být „přiměřená“, takže vnitrostátní soud musí posoudit, zda odnětí důchodu a požadavek vrácení neoprávněně obdržených částek představuje opatření „přiměřené“ k případnému nesplnění povinnosti J. Wencel poskytnout informace.

70. Pokud to shrneme, na druhou a třetí otázku je třeba odpovědět tak, že jakékoliv rozhodnutí polských orgánů sociálního zabezpečení po dni přistoupení Polska k Evropské unii musí respektovat formální povinnosti podle článku 84a nařízení č. 1408/71, i když se jedná o rozhodnutí týkající se důchodových nároků, které se neřídí unijním právem. Je věcí příslušného vnitrostátního soudu určit, zda v projednávaném případě došlo k nesplnění uvedených povinností, a případně jaké důsledky z něj mohou legitimně a přiměřeně vyplývat.

19 — V průběhu jednání bylo poukázáno rovněž na možné důsledky nedávného rozsudku polského ústavního soudu, vydaného dne 28. února 2012 (věc K 5/11), na legalitu tohoto rozhodnutí ZUS z roku 2009 v rozsahu, v němž bylo toto rozhodnutí přijato na základě čl. 114 odst. 1 zákona o důchodech. Uvedený rozsudek prohlásil za neústavní jiné ustanovení tohoto zákona, a to odstavec 1a uvedeného článku 114, podle něhož je třeba provést přezkum, pakliže se prokáže, že předložené důkazy nepředstavují dostatečný základ pro stanovení dotčeného nároku nebo výše dávek. I když rozsudek jednoznačně nevylučuje, že by toto prohlášení odstavce 1a za neústavní mohlo mít nějaký dopad na odstavec 1 (a zmiňuje konkrétně úzký vztah mezi oběma ustanoveními), jedná se o otázku, která jde v každém případě nad rámec pravomoci Soudního dvora.

20 — Nic ani Soudnímu dvoru nebrání, aby se k tomuto bodu vyjádřil, neboť podle četné judikatury Soudní dvůr může přihlédnout k unijním právním normám, na které se vnitrostátní soud ve svých předběžných otázkách neodvolal. Viz například rozsudek ze dne 8. prosince 2011, Bilbao Vizcaya Argentaria SA (C-157/10, Sb. rozh. s. I-13023, bod 19).

VI – Závěry

71. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky, které položil Sąd Apelacyjny – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Białymstoku (Polsko), odpověděl takto:

„1) Uvedení dvojího bydliště pro účely sociálního zabezpečení nemá oporu v rámci nařízení Rady 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. Vyloučení takové možnosti neporušuje čl. 20 odst. 2 a článek 21 SFEU.

Unijní právo (konkrétně nařízení č. 1408/71) není relevantní při posouzení legality rozhodnutí o přiznání polského důchodu v roce 1990. V souladu čl. 7 odst. 2 písm. c) nařízení č. 1408/71 se důchodové nároky polského státního příslušníka, který pracoval a platil příspěvky v Polsku, ale který své bydliště před rokem 1990 přesunul do Německa, řídí i nadále německo-polskou úmluvou ze dne 9. října 1975 o důchodovém a úrazovém pojištění.

Na uvedenou situaci se nadto nevztahuje článek 10 nařízení č. 1408/71. Kdyby se však příjemce důchodu znovu usadil v Polsku po přistoupení uvedeného státu k Evropské unii, nemohl by takový návrat na základě článku 10 nařízení č. 1408/71 vést k žádnému snížení, úpravám, pozastavení, odnětí ani konfiskaci uvedených důchodových nároků.

2) Jakékoliv rozhodnutí polských orgánů sociálního zabezpečení po dni přistoupení Polska k Evropské unii musí respektovat formální povinnosti podle článku 84a nařízení č. 1408/71, i když se jedná o rozhodnutí týkající se důchodových nároků, které se neřídí unijním právem. Je věcí příslušného vnitrostátního soudu určit, zda v projednávaném případě došlo k nesplnění uvedených povinností, a případně jaké důsledky z něj mohou legitimně a přiměřeně vyplývat.“