Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

19. července 2012 *

„Protokol o statutu Evropského systému centrálních bank a ECB — Článek 36 — Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství — Články 13, 15 a 23 — Dohoda o sídle ECB — Článek 15 — Použitelnost ustanovení německého sociálního práva, která upravují rodičovskou podporu, vůči zaměstnancům ECB“

Ve věci C-62/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Hessisches Landessozialgericht (Německo) ze dne 4. února 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 10. února 2011, v řízení

Land Hessen

proti

Florence Feyerbacher,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, A. Tizzano, J. N. Cunha Rodrigues, K. Lenaerts a J.-C. Bonichot, předsedové senátů, A. Rosas, R. Silva de Lapuerta, K. Schiemann (zpravodaj), A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Jarašiūnas a C. G. Fernlund, soudci,

generální advokát: N. Jääskinen,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za F. Feyerbacher jí samotnou,

— za německou vládu T. Henzem, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi F. Clotuche-Duvieusart a B. Eggers, jako zmocněnkyněmi,

— za Evropskou centrální banku (ECB) E. Carlini a M. López Torres, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 24. května 2012,

* Jednací jazyk: němčina.

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu Dohody ze dne 18. září 1998 uzavřené mezi německou vládou a Evropskou centrální bankou o sídle tohoto orgánu (BGBl. 1998 II, s. 2745; dále jen „dohoda o sídle“), a zejména článku 15 této dohody ve spojení s článkem 36 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (Úř. věst. 1992, C 191, s. 68), ve znění připojeném ke Smlouvě o ES (dále jen „Protokol o statutu ESCB a ECB“).

2 Projednávaná žádost byla předložena v rámci sporu mezi F. Feyerbacher a Land Hessen ve věci odmítnutí poskytnutí rodičovské podpory.

Právní rámec

Protokol o výsadách a imunitách

3 Podle článku 13 Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965 (Úř. věst. 1967, 152, s. 13), ve znění připojeném ke Smlouvě o ES a Smlouvě o Euratomu, které je použitelné ve vztahu ke skutkovým okolnostem v původním řízení (dále jen „Protokol o výsadách a imunitách“):

„Platy, mzdy a služební požitky, které poskytují Společenství svým úředníkům a jiným zaměstnancům, podléhají dani ve prospěch Společenství, jejíž podmínky a způsob vybírání stanoví Rada na návrh Komise.

Úředníci a jiní zaměstnanci jsou osvobozeni od vnitrostátních daní z platů, mezd a požitků, které jim poskytují Společenství.“

4 Článek 15 tohoto Protokolu stanovil:

„Rada na návrh Komise jednomyslně rozhoduje o stanovení systému sociálních dávek příslušejících úředníkům a jiným zaměstnancům Společenství.“

5 Článek 23 první pododstavec uvedeného Protokolu stanovil:

„Tento protokol se rovněž vztahuje na Evropskou centrální banku [(dále jen „ECB“)], na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení Protokolu o statutu [ESCB a ECB].“

Protokol o statutu ESCB a ECB

6 Ustanovení článku 36.1 a 36.2 Protokolu o statutu ESCB a ECB, ve znění použitelném ve vztahu ke skutkovým okolnostem v původním řízení, zněla následovně:

„36.1 Na návrh Výkonné rady přijme Rada guvernérů pracovní řád pro zaměstnance ECB.

36.2 Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat jakékoli spory mezi ECB a jejími zaměstnanci v mezích a za podmínek stanovených v pracovním řádu.“

Dohoda o sídle

7 Podle pátého pododstavce preambule dohody o sídle je cílem této dohody „vymezit výsady a imunity [ECB] ve Spolkové republice Německo v souladu s Protokolem o výsadách a imunitách Evropských společenství“.

8 Podle šestého pododstavce téže preambule byla tato dohoda uzavřena zejména „s ohledem na nezbytnost zajistit, aby [ECB] byla schopna ve Spolkové republice Německo v plném rozsahu a účinně dosahovat svých cílů a plnit své úkoly“.

9 Článek 1 uvedené dohody, nadepsaný „Definice“, v bodě 9 uvádí:

„‚zaměstnanci‘ se rozumí zaměstnanci ECB ve smyslu článku 4c nařízení Rady (Euratom, ESUO, EHS) č. 549/69 ze dne 25. března 1969, kterým se stanoví kategorie úředníků a ostatních zaměstnanců Evropských společenství, na které se vztahují ustanovení článku 12, čl. 13 druhého pododstavce a článku 14 Protokolu o výsadách a imunitách Společenství (Úř. věst. L 74, s. 1[; Zvl. vyd. 01/01, s. 39]), ve znění nařízení Rady (ES, ESUO, Euratom) č. 1198/98 ze dne 5. června 1998 (Úř. věst. L 166, s. 3[; Zvl. vyd. 01/01, s. 442]).“

10 Článek 15 téže dohody, nadepsaný „Nepoužitelnost německého pracovního a sociálního práva“, stanoví:

„S ohledem na článek 36 [Protokolu o statutu ESCB a ECB] se na podmínky zaměstnávání členů Výkonné rady a zaměstnanců nevztahují [hmotněprávní] ani procesní ustanovení pracovního a sociálního práva Spolkové republiky Německo.“

Pracovní řád ECB

11 Na základě zejména článku 36.1 Protokolu o statutu ESCB a ECB přijala Rada guvernérů ECB pracovní řád Evropské centrální banky („Conditions of Employment for Staff of the European Central Bank“) (dále jen „pracovní řád ECB“). Článek 9 písm. a) a c) pracovního řádu ECB stanoví (*citace tohoto pracovního řádu uvedené v textu tohoto rozsudku jsou neoficiálním překladem*):

„Pracovní vztahy mezi ECB a jejími zaměstnanci se řídí pracovními smlouvami uzavřenými v souladu s tímto pracovním řádem. K provedení tohoto pracovního řádu stanoví Výkonná rada pravidla pro zaměstnance.

[…]

Pracovní řád se neřídí žádným konkrétním vnitrostátním právem. […]“

12 Články 21, 24 a 36 pracovního řádu ECB uvádějí, že veškeré příspěvky zmíněné v těchto ustanoveních „doplňují jiné příspěvky téže povahy vyplácené z jiných zdrojů. Zaměstnanci jsou povinni o takové příspěvky zažádat a oznámit ECB tyto příspěvky, jejichž výše bude odečtena od příspěvků vyplácených ze strany ECB“.

13 Zaměstnanci ECB mají podle článku 29 pracovního řádu ECB právo na neplacenou rodičovskou dovolenou. Podle čl. 5 odst. 11 pravidel pro zaměstnance Evropské centrální banky („European Central Bank Staff Rules“) může ostatně rodičovská dovolená dosáhnout maximální délky tří let na jedno vyživované dítě, témuž zaměstnanci však nemůže být přiznána rodičovská dovolená v celkové délce vyšší než šest let. Během rodičovské dovolené si zaměstnanec zachovává právo na příspěvky na vyživované dítě a na příspěvky na vzdělávání, jakož i nárok na invalidní důchod a na dávky v případě

úmrtí s tím, že i nadále spadá do penzijního systému ECB bez povinnosti odvodů do příslušných sociálních systémů. Stejně tak se na něj i nadále při zachování povinnosti odvodů vztahuje systém pojištění ECB pro případ nemoci a úrazu.

Německé právo

14 Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o rodičovské podpoře a rodičovské dovolené (Bundeselterngeld- und Elternzeitgesetz) ze dne 5. prosince 2006 (BGBl. 2006 I, s. 2748, dále jen „BEEG“) stanoví:

„Nárok na rodičovskou podporu má každý, kdo

1. má své bydliště nebo místo svého obvyklého pobytu v Německu,

2. žije v domácnosti se svým dítětem,

3. sám zajišťuje péči a výchovu tohoto dítěte, a

4. nevykonává výdělečnou činnost nebo ji nevykonává na plný pracovní úvazek.“

15 Ustanovení § 3 odst. 3 první věty BEEG stanoví:

„Výše dávek srovnatelných s rodičovskou podporou, na které má osoba oprávněná podle § 1 nárok mimo Německo nebo vůči mezinárodní nebo nadnárodní organizaci, se odečítá od rodičovské podpory, pokud se nárok vztahuje k témuž časovému období a nejsou-li použitelná nařízení vydaná na základě Smlouvy o založení Evropského společenství.“

16 Podle § 2 odst. 1 BEEG je za účelem výpočtu výše rodičovské podpory třeba „zohlednit výši kladných příjmů […] zdanitelných v tuzemsku ve smyslu zákona o dani z příjmů [Einkommensteuergesetz]“.

17 Ustanovení § 30 a 31 první části zákoníku sociálního zabezpečení – obecné části (Erstes Buch Sozialgesetzbuch – Allgemeiner Teil) stanoví:

„§ 30

(1) Ustanovení tohoto zákoníku se vztahují na každou osobu s bydlištěm nebo místem obvyklého pobytu v oblasti jeho působnosti.

(2) Tímto zákoníkem nejsou dotčena ustanovení vyplývající z mezinárodního nebo nadnárodního práva. […]

§ 31

Práva a povinnosti související s poskytováním sociálních dávek v oblastech upravených tímto zákoníkem lze stanovit, určit, změnit nebo zrušit pouze tehdy, stanoví-li tak nebo připouští-li to zákon.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 Florence Feyerbacher je německá státní příslušnice pobývající v Německu, kde vykonávala výdělečnou činnost, na jejímž základě podléhala německé dani z příjmu a německému systému sociálního zabezpečení.

19 Jelikož se mezitím stala zaměstnankyní ECB, pobírala na tomto základě plat podléhající dani ve prospěch Společenství, od jejího nástupu na pracovní místo se na ni vztahoval pracovní řád stanovený tímto orgánem a uvedený plat již nepodléhal německé dani z příjmu ani odvodům do německého systému sociálního zabezpečení.

20 Po narození svého dítěte dne 5. září 2008 podala F. Feyerbacher německým orgánům žádost o přiznání rodičovské podpory stanovené v BEEG.

21 Florence Feyerbacher tvrdila, že článek 15 dohody o sídle, který se týká „podmínek zaměstnávání", nijak nevylučuje přiznání takové dávky, jelikož rodičovská podpora je financována nikoli z povinných odvodů do systému sociálního zabezpečení, od nichž uvedený článek 15 ve svém důsledku zaměstnance ECB osvobozuje, ale z daňového výnosu. Nadto v projednávaném případě nedochází k žádné kumulaci dávek, jelikož jí ECB žádný příspěvek tohoto druhu nevyplácí.

22 Žádost F. Feyerbacher byla zamítnuta rozhodnutími Land Hessen ze dnů 4. prosince 2008 a 8. ledna 2009 z toho důvodu., že podle ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách a článku 15 dohody o sídle se na zaměstnance ECB vztahuje nikoli německé pracovní nebo sociální právo, nýbrž unijní právo, takže dotyčná, jejíž příjmy ostatně ani nejsou v Německu zdanitelné, nemá na rodičovskou podporu nárok.

23 Sozialgericht Frankfurt rozsudkem ze dne 30. září 2009 rozhodnutí Land Hessen zrušil a uložil této spolkové zemi, aby F. Feyerbacher přiznala nárok na rodičovskou podporu za prvních dvanáct měsíců následujících po narození jejího dítěte.

24 Hessisches Landessozialgericht, k němuž bylo podáno odvolání proti tomuto rozsudku, má za to, že podmínky vypočtené v § 1 odst. 1 BEEG jsou splněny, takže by F. Feyerbacher měla mít na rodičovskou podporu nárok, ledaže se prokáže, že její přiznání je v projednávaném případě vyloučeno na základě zvláštního ustanovení.

25 Předkládající soud v tomto ohledu poznamenává, že článek 15 dohody o sídle, vykládaný ve světle článku 36 Protokolu o statutu ESCB a ECB, na který odkazuje, by mohl *a priori* představovat takové zvláštní ustanovení.

26 Uvedený soud však tvrdí, že tak by tomu mohlo být pouze tehdy, pokud by zaprvé bylo třeba tato ustanovení použít přednostně před kolizními normami vyplývajícími z německého sociálního práva. V tomto ohledu by bylo rovněž třeba určit, zda je dohoda o sídle součástí unijního práva, a má tudíž přednost před vnitrostátním právem, nebo zda představuje mezinárodní smlouvu, která nemá nadnárodní povahu a která má v důsledku vnitrostátního zákona inkorporujícího uvedenou dohodu stejnou právní sílu jako ostatní německé předpisy, které splňují formu zákona.

27 Zadruhé uvedený soud poznamenává, že za předpokladu, že by článek 15 dohody o sídle měl přednost před německým právem, mohlo by toto ustanovení vylučovat nárok F. Feyerbacher na rodičovskou podporu jen potud, pokud by výraz „podmínky zaměstnávání", uvedený v tomtéž ustanovení a v článku 36 Protokolu o statutu ESCB a ECB v jeho německojazyčném znění, musel být vykládán v tom smyslu, že by ve vztahu k zaměstnancům ECB znamenal, že jsou vyňati z působnosti veškerých ustanovení německého práva v oblasti sociálních dávek bez ohledu na to, zda tyto dávky spadají do systému sociálního zabezpečení, či jsou stejně jako v případě rodičovské podpory financovány z daní.

28 Hessisches Landessozialgericht přitom uvádí, že v tomto ohledu přetrvávají pochybnosti, jelikož by se uvedený výraz vykládaný doslovně mohl vztahovat pouze na podmínky, za nichž vzniká pracovní vztah nebo rámcové podmínky pracovní smlouvy, které by v tomto případě sice mohly zahrnovat aspekty pracovního vztahu týkající se režimu sociálního zabezpečení, ale nikoli nutně sociálních dávek financovaných z daní a vázaných na zásadu teritoriality.

29 Zatřetí si Hessisches Landessozialgericht klade otázku, zda článek 15 dohody o sídle představuje skutečně kolizní normu, která odkazuje na použití pracovního řádu vydaného ECB a vylučuje použití práva státu pobytu F. Feyerbacher, a zda by v takovém případě nemělo být z rozsudku ze dne 20. května 2008, Bosmann (C-352/06, Sb. rozh. s. I-3827) vyvozeno, že Spolková republika Německo má nicméně i nadále možnost uplatňovat své právní předpisy v takovém rozsahu, v němž tyto předpisy dotyčné přinášejí pouze dodatečné výhody a nevyplývají z nich pro ni žádné negativní následky.

30 V tomto ohledu si uvedený soud klade zejména otázku, zda rozsudky ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, Sb. rozh. s. I-12013), a ze dne 16. února 2006, Öberg (C-185/04, Sb. rozh. s. I-1453), nejsou takové povahy, že takový přístup vyžadují, zejména vzhledem k tomu, že první z těchto rozsudků zdůrazňuje, že s ohledem na článek 10 ES nelze připustit, aby vnitrostátní právní úprava mohla bránit ve výkonu výdělečné činnosti u orgánu Evropské unie, a tudíž od jejího výkonu odrazovat, tím, že by pracovníka připravila o nárok na sociální dávky, na něž by mohl mít nárok na základě svého vnitrostátního režimu, kdyby takovou činnost nezahájil. Bylo by však třeba zjistit, zda skutečnost, že platy zaměstnanců ECB jsou osvobozeny od německé daně, zatímco rodičovská podpora je z daní financována, brání uplatnění této koncepce v takovém případě, jako je případ dotčený v původním řízení.

31 Za těchto podmínek se Hessisches Landessozialgericht rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je dohoda [o sídle] součástí unijního práva, které je třeba použít přednostně před vnitrostátním právem, nebo se jedná o mezinárodní smlouvu?

2) Je třeba článek 15 dohody o sídle ve spojení s článkem 36 [Protokolu o statutu ESCB a ECB] vykládat restriktivně v tom smyslu, že použitelnost ustanovení německého sociálního práva zakládajících nárok na sociální dávky je ve vztahu k zaměstnancům ECB vyloučena pouze v případě, že ECB svým zaměstnancům poskytuje srovnatelné sociální dávky podle „pracovního řádu“?

3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku:

a) Je třeba uvedené právní předpisy vykládat v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního právního předpisu, který se za účelem přiznání rodinných dávek řídí pouze zásadou teritoriality?

b) Lze úvahy Soudního dvora [v bodech 31 až 33 výše uvedeného rozsudku Bosmann] obdobně použít i v případě uplatnění výše uvedených právních předpisů? Lze mít za to, že článek 15 dohody o sídle ve spojení s článkem 36 [Protokolu o statutu ESCB a ECB] Spolkové republice Německo neupírá oprávnění poskytovat rodinnou podporu zaměstnancům ECB pobývajícím na jejím území?“

K předběžným otázkám

32 Podstatou těchto otázek předkládajícího soudu je, zda článek 15 dohody o sídle ve spojení s článkem 36 Protokolu o statutu ESCB a ECB vylučuje možnost, aby Spolková republika Německo poskytla takovou podporu, jako je podpora dotčená v původním řízení.

33 Úvodem je třeba přezkoumat argumentaci německé vlády, podle níž je projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nepřípustná v důsledku toho, že Unie není smluvní stranou dohody o sídle.

34 Tuto argumentaci však nelze přijmout. V tomto ohledu je třeba uvést, že z pátého pododstavce preambule dohody o sídle vyplývá, že tato dohoda byla uzavřena za účelem vymezení výsad a imunit ECB v Německu v souladu s Protokolem o výsadách a imunitách. V tomto kontextu, jak podotýkají Komise a ECB, článek 15 dohody o sídle pouze provádí zásady stanovené v Protokolu o výsadách a imunitách, zejména v jeho článcích 13, 15 a 23, jakož i v Protokolu o statutu ESCB a ECB, zejména v jeho článku 36.

35 K předběžným otázkám je třeba uvést, že se týkají nikoli případného nároku zaměstnanců ECB na sociální dávky poskytované členskými státy, ale možnosti členských států takové dávky poskytovat.

36 Podle článku 13 Protokolu o výsadách a imunitách jsou platy, mzdy a služební požitky, které poskytují Společenství svým úředníkům a jiným zaměstnancům, osvobozeny od vnitrostátních daní a tyto platy, mzdy a služební požitky podléhají dani vybírané Společenstvími.

37 Článek 15 Protokolu o výsadách a imunitách stanoví, že Rada na návrh Komise jednomyslně rozhoduje o stanovení systému sociálních dávek příslušejících úředníkům a jiným zaměstnancům Společenství.

38 Podle čl. 23 prvního pododstavce Protokolu o výsadách a imunitách se tento Protokol vztahuje na ECB, na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení Protokolu o statutu ESCB a ECB.

39 Článek 36.1 Protokolu o statutu ESCB a ECB stanoví, že Rada guvernérů ECB přijme na návrh Výkonné rady pracovní řád pro zaměstnance ECB.

40 Na základě výše uvedených ustanovení přijala ECB pracovní řád ECB. Podle tohoto pracovního řádu podléhají platy, mzdy a služební požitky, které poskytuje ECB svým zaměstnancům, dani vybírané ve prospěch Společenství.

41 Pracovní řád ECB rovněž zavádí soubor sociálních dávek pro zaměstnance ECB, které jsou srovnatelné se sociálními dávkami běžně upravenými členskými státy a které zahrnují zejména pojištění léčebných výloh, pojištění pro případ úrazu, invalidity a úmrtí, pojištění pro případ nezaměstnanosti, systém starobních důchodů, jakož i různé formy rodinné podpory.

42 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru konkrétně vyplývá, že rodinná podpora upravená pracovním řádem ECB zahrnuje příspěvek na domácnost, příspěvek na vyživované dítě, příspěvek na vzdělávání, příspěvek na předškolní péči, jakož i placenou mateřskou dovolenou v délce dvaceti týdnů.

43 Jak vyplývá z bodu 12 tohoto rozsudku, pracovní řád ECB uvádí, že tato podpora není zcela nezávislá na podpoře z jiných zdrojů.

44 V tomto kontextu je tedy třeba přezkoumat otázky položené předkládajícím soudem.

45 V tomto ohledu je sice pravda, že článek 15 dohody o sídle brání tomu, aby stát sídla uložil zaměstnancům ECB hmotně právní či procesní povinnosti, na které by byl vázán jejich nárok na dávky stanovené pracovním řádem ECB, avšak uvedený článek Spolkové republice Německo jakožto státu sídla nijak neukládá, aby upravila poskytování rodičovské podpory dotčené v původním řízení uvedeným zaměstnancům (viz obdobně výše uvedený rozsudek Bosmann, s 27, a rozsudek ze dne 12. června 2012, Hudzinski a Wawrzyniak, C-611/10 a C-612/10, s. 45).

46 Stejně tak uvedený článek neupírá Spolkové republice Německo, která nárok na takovou dávku neváže na podmínky zaměstnání či pojištění, možnost takovou dávku přiznat zaměstnancům ECB s pobytem na jejím území, pokud možnost takového poskytnutí skutečně vyplývá z jejích právních předpisů a příslušná ustanovení unijního práva tuto možnost nevylučují (viz obdobně výše uvedené rozsudky Bosmann, body 28, 31 a 32, jakož i Hudzinski a Wawrzyniak, body 48 a 49).

47 V případě argumentu uváděného ECB a Komisí, podle něhož autonomie, kterou má ECB v rámci úpravy podmínek zaměstnávání, brání tomu, aby podpora dotčená v původním řízení byla poskytována jejím zaměstnancům, není zřejmé, v čem by toto poskytování mohlo zasáhnout do autonomie ECB v rámci stanovení pracovního řádu jejích zaměstnanců.

48 S ohledem na předcházející je třeba na položené otázky odpovědět, že článek 15 dohody o sídle ve spojení s článkem 36 Protokolu o statutu ESCB a ECB nevylučuje možnost, aby Spolková republika Německo poskytla takovou podporu, jako je podpora dotčená v původním řízení.

K nákladům řízení

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

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

Článek 15 Dohody ze dne 18. září 1998 uzavřené mezi německou vládou a Evropskou centrální bankou o sídle tohoto orgánu ve spojení s článkem 36 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, ve znění připojeném ke Smlouvě o ES, nevylučuje možnost, aby Spolková republika Německo poskytla takovou podporu, jako je podpora dotčená v původním řízení.

Podpisy.