

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

11. dubna 2013 (*)

„Sociální zabezpečení migrujících pracovníků – Článek 45 SFEU – Nařízení (EHS) č. 1408/71 – Článek 71 – Plně nezaměstnaný atypický příhraniční pracovník, který si zachoval osobní a profesní vazby v členském státě posledního zaměstnání – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Článek 65 – Nárok na dávky v členském státě bydliště – Odepření státu posledního zaměstnání vyplácet dávky – Přípustnost – Relevance rozsudku Soudního dvora ze dne 12. června 1986, Miethe (1/85) – Přejícná ustanovení – Článek 87 odst. 8 – Pojem ‚nezměněná situace‘ “

Ve věci C-443/11,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Rechtbank Amsterdam (Nizozemsko) ze dne 25. srpna 2011, došlým Soudnímu dvoru dne 29. srpna 2011, v řízení

F. P. Jeltés,

M. A. Peeters,

J. G. J. Arnold

proti

Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, E. Jarašiūnas, A. Ó Caoimh, C. Toader a C. G. Fernlund (zpravodaj), soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 24. října 2012,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za F. P. Jeltese P. Van der Wulpem,
- za M. A. Peeters S. van der Beek-Verdoorn,
- za Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen I. Eijkhout, jako zmocněnkyní,
- za nizozemskou vládu M. Noort a C. Wissels, jako zmocněnkyněmi,

- za českou vládu D. Hadrouškem a M. Smolkem, jako zmocněnci,
- za dánskou vládu V. Pasternak Jørgensen a C. Vangem, jako zmocněnci,
- za německou vládu J. Möllerem a T. Henzem, jako zmocněnci,
- za Evropskou komisi M. van Beekem a V. Kreuschitzem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 10. ledna 2013,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 65 a čl. 87 odst. 8 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), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009 (Úř. věst. L 284, s. 43, dále jen „nařízení č. 883/2004“), jakož i článku 45 SFEU a 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; Zvl. vyd. 05/01, s. 15).

2 Tato žádost byla podána v rámci sporů mezi F. P. Jeltsem, M. A. Peeters a J. G. J. Arnoldem na jedné straně a Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen na straně druhé, které se týkaly rozhodnutí posledně uvedeného orgánu nevyhovět jejich žádostem o přiznání nebo zachování dávek podle zákona o nezaměstnanosti (Werkloosheidswet, dále jen „WW“).

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení (EHS) č. 1408/71

3 Článek 1 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. L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 592/2008 ze dne 17. června 2008 (Úř. věst. L 177, s. 1; dále jen „nařízení č. 1408/71“), zní následovně:

„Pro účely tohoto nařízení:

[...]

b) se „příhraničním pracovníkem“ rozumí každá zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná, která vykonává povolání na území jednoho členského státu a má bydliště na území jiného členského státu, do kterého se vrací zpravidla každý den nebo alespoň jednou za týden; [...]

[...]

o) se „příslušnou institucí“ rozumí:

i) instituce, u které je dotyčná osoba pojištěna v době podání žádosti o dávku

[...]

[...]

q) se „příslušným státem“ rozumí členský stát, na jehož území má sídlo příslušná instituce;

[...]“

4 Článek 71 nařízení č. 1408/71 stanoví:

„1. Nezaměstnaná osoba, která byla dříve zaměstnaná a která měla během svého posledního zaměstnání bydliště na území jiného členského státu, než je příslušný stát, obdrží dávky podle těchto ustanovení:

a) i) příhraniční pracovník, který má zkrácenou pracovní dobu nebo je přechodně nezaměstnaný v podniku, který jej zaměstnává, obdrží dávky podle právních předpisů příslušného státu, jako by měl bydliště na území uvedeného státu; tyto dávky mu poskytuje příslušná instituce;

ii) příhraniční pracovník, který je nezaměstnaný, obdrží dávky podle právních předpisů členského státu, na jehož území má bydliště, jako by podléhal uvedeným právním předpisům v době, kdy byl naposled zaměstnán; tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní účet;

b) i) zaměstnaná osoba jiná než příhraniční pracovník, která má zkrácenou pracovní dobu, je přechodně nezaměstnaná nebo nezaměstnaná a zůstává k dispozici svému zaměstnavateli nebo službám zaměstnanosti na území příslušného státu, obdrží dávky podle právních předpisů uvedeného státu, jako by měla bydliště na jeho území; tyto dávky poskytuje příslušná instituce;

ii) zaměstnaná osoba jiná než příhraniční pracovník, která je nezaměstnaná a která je k dispozici službám zaměstnanosti na území členského státu, ve kterém má bydliště, nebo která se vrátí na toto území, obdrží dávky podle právních předpisů uvedeného státu, jako by tam byla naposled zaměstnána; tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní účet. Získala-li však taková zaměstnaná osoba nárok na dávky na účet příslušné instituce členského státu, jehož právním předpisům naposled podléhala, obdrží dávky podle článku 69. Výplata dávek podle právních předpisů státu, ve kterém má nezaměstnaná osoba bydliště, je pozastavena pro všechny doby, za které může podle článku 69 uplatnit nárok na dávky podle právních předpisů, kterým naposled podléhala.

[...]“

Nařízení č. 883/2004

5 Článek 1 tohoto nařízení definuje pojmy „příhraniční pracovníci“, „příslušná instituce“ a „příslušný členský stát“ shodně s pojmy, které obsahuje článek 1 nařízení č. 1408/71.

6 Článek 11 odst. 3 písm. c) nařízení č. 883/2004 stanoví, že „se na osobu pobírající dávky v nezaměstnanosti v souladu s článkem 65 podle právních předpisů členského státu bydliště vztahují právní předpisy tohoto členského státu“.

7 Článek 65 uvedeného nařízení, nadepsaný „Nezaměstnané osoby, které měly bydliště v jiném než příslušném členském státě“, zní následovně:

„1. Osoba, která měla během svého posledního zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti bydliště v jiném než příslušném členském státě, musí být v případě částečné nebo přerušované nezaměstnanosti k dispozici svému zaměstnavateli nebo službám zaměstnanosti příslušného členského státu. Pobírá dávky podle právních předpisů příslušného členského státu, jako by měla bydliště v tomto členském státě. Tyto dávky poskytuje instituce příslušného členského státu.

2. Nezaměstnaná osoba, která měla během svého posledního zaměstnání, nebo své samostatné výdělečné činnosti bydliště v jiném členském státě než v příslušném členském státě a bydlí v něm i nadále nebo se do něj vrací, musí být k dispozici službám zaměstnanosti členského státu, ve kterém má bydliště. Aniž je dotčen článek 64, doplňkově může být nezaměstnaná osoba k dispozici službám zaměstnanosti členského státu, ve kterém naposledy vykonávala činnost jako zaměstnanec nebo osoba samostatně výdělečně činná.

Nezaměstnaná osoba, která není příhraničním pracovníkem a která se nevrací do členského státu, v němž má bydliště, musí být k dispozici službám zaměstnanosti v členském státě, jehož právní předpisy se na ni naposledy vztahovaly.

3. Nezaměstnaná osoba uvedená v první větě odstavce 2 se zapíše do evidence uchazečů o zaměstnání u příslušných služeb zaměstnanosti členského státu, ve kterém bydlí, podléhá tamní kontrole a dodržuje podmínky právních předpisů uvedeného členského státu. Rozhodne-li se také zapsat do evidence uchazečů o zaměstnání v členském státě, ve kterém byla naposledy zaměstnána nebo samostatně výdělečně činná, dodržuje povinnosti platné v tomto státě.

4. Provádění druhé věty odstavce 2 a druhé věty odstavce 3, jakož i ujednání o výměně informací, spolupráci a vzájemné pomoci mezi institucemi a službami členského státu bydliště a členského státu, v němž dotyčná osoba naposledy vykonávala činnost zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné, stanoví prováděcí nařízení.

5. a) Nezaměstnaná osoba uvedená v první a druhé větě odstavce 2 pobírá dávky podle právních předpisů členského státu svého bydliště, jako by se na ni tyto předpisy vztahovaly během její poslední činnosti jako zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné. Tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště.

b) Pracovník, který není příhraničním pracovníkem a kterému jsou poskytovány dávky na účet příslušné instituce členského státu, jehož právní předpisy se na něj naposledy vztahovaly, však po návratu do členského státu bydliště nejdříve pobírá dávky podle článku 64, přičemž pobírání dávek podle písmena a) se mu pozastavuje po dobu, během které pobírá dávky podle právních předpisů, jež se na něj vztahovaly naposledy.

6. Dávky poskytované institucí místa bydliště podle odstavce 5 nadále poskytuje tato instituce na své náklady. [...]

[...]“

8 Článek 87 nařízení č. 883/2004, nadepsaný „Přechodná ustanovení“, stanoví:

„1. Toto nařízení nezakládá žádný nárok za dobu přede dnem použitelnosti tohoto nařízení.

[...]

8. Vztahují-li se na určitou osobu v důsledku tohoto nařízení právní předpisy jiného členského státu než toho, který je určen v souladu s hlavou II nařízení (EHS) č. 1408/71, pak tyto předpisy platí nadále, dokud se příslušná situace nezmění, pokud dotyčná osoba nepožádá, aby se na ni vztahovaly právní předpisy použitelné podle tohoto nařízení. Tuto žádost je třeba podat do tří měsíců ode dne použitelnosti tohoto nařízení příslušné instituci členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné podle tohoto nařízení, mají-li se na dotyčnou osobu vztahovat právní předpisy uvedeného členského státu ode dne použitelnosti tohoto nařízení. Je-li žádost podána po uplynutí uvedené lhůty, k uvedené změně dojde prvního dne následujícího měsíce.

[...]“

Nařízení (ES) č. 987/2009

9 Bod 13 odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení č. 883/2004 (Úř. věst. L 284, s. 1, dále jen „prováděcí nařízení“) zní následovně:

„Toto nařízení stanoví opatření a postupy, jejichž cílem je podpořit mobilitu zaměstnanců a nezaměstnaných osob. Příhraniční pracovníci, kteří se stali zcela nezaměstnanými, se mohou přihlásit u služeb zaměstnanosti jak v zemi svého bydliště, tak i v členském státě, ve kterém byli naposledy zaměstnáni. Nárok na dávky by však měli mít pouze v členském státě svého bydliště.“

Nizozemské právo

10 Ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že čl. 19 odst. 1 písm. f) WW podmiňuje nárok pracovníků na dávky v nezaměstnanosti bydlištěm na státním území.

Skutkový stav sporu v původním řízení a předběžné otázky

11 F. P. Jeltens, M. A. Peeters a J. G. J. Arnold jsou příhraničními pracovníky nizozemské státní příslušnosti, kteří pracovali v Nizozemsku; první dva z nich měli bydliště v Belgii a třetí v Německu.

12 Pan Jeltens byl od srpna 2010, tedy po nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004, nezaměstnaný. Na základě WW podal u nizozemských orgánů žádost o dávky v nezaměstnanosti, kterou však tyto orgány zamítly.

13 M. A. Peeters přišla o zaměstnání v květnu 2009, poté pobírala dávky v nezaměstnanosti přiznané nizozemskými orgány. Nové zaměstnání znovu našla 26. dubna 2010, avšak 18. května 2010 se stala znovu nezaměstnanou. Když dotyčná začala znovu pracovat, přestaly jí být vypláceny dávky v nezaměstnanosti a nizozemské orgány jí oznámily, že stane-li se opět nezaměstnanou před 25. říjnem 2010, může žádat o další vyplácení těchto dávek. Když však M. A. Peeters po další ztrátě zaměstnání podala žádost o dávky, odmítly jí nicméně tyto orgány uvedené dávky vyplácet.

14 J. G. J. Arnold přišel o zaměstnání, poté mu nizozemské orgány v souladu s WW přiznaly s účinností od 2. února 2009 dávky v nezaměstnanosti. V březnu 2009 zahájil v Německu výkon samostatné výdělečné činnosti. Tyto orgány mu přestaly vyplácet dávky v nezaměstnanosti a informovaly ho, že ukončí-li zcela samostatnou výdělečnou činnost před 30. srpnem 2011, může tyto dávky nárokovat znovu. Pan Arnold tuto činnost ukončil a požádal dne 1. června 2010 o další vyplácení uvedených dávek. Nizozemské orgány mu však tyto dávky odmítly přiznat.

15 Z předkládacího rozhodnutí a ze spisu, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že nizozemské právní předpisy vylučují vyplácení dávek v nezaměstnanosti nezaměstnaným pracovníkům, kteří nemají bydliště na nizozemském území. Předkládající soud dodává, že nizozemské orgány založily svá zamítavá rozhodnutí u všech tří žalobců v původním řízení na článku 65 nařízení č. 883/2004, který za stát příslušný k vyplácení dávek v nezaměstnanosti určuje členský stát bydliště, v daném případě Belgické království u prvních dvou žalobců a Spolkovou republiku Německo u třetího z nich.

16 Žalobci v původním řízení podali u Rechtbank Amsterdam žalobu proti zamítavým rozhodnutím nizozemských orgánů. Tento soud uvádí, že není sporné, že článek 65 nařízení č. 883/2004 nepřiznává žalobcům možnost nárokovat u uvedených orgánů dávky v nezaměstnanosti. Dodává nicméně, že také není pochyb o tom, že tyto osoby představují atypické příhraniční pracovníky ve smyslu rozsudku ze dne 12. června 1986 ve věci Miethe (1/85, Recueil, s. 1837), jelikož si zachovaly zvláště úzké osobní a profesní vazby k členskému státu jejich posledního zaměstnání. Z toho podle názoru tohoto soudu vyplývá, že v tomto státě, v daném případě v Nizozemském království, budou mít tyto osoby pravděpodobně nejlepší šance na opětovné pracovní začlenění. Tento soud se proto táže, zda žalobci mohou nárokovat dávky v nezaměstnanosti v tomto členském státě, stejně jako ve výše uvedeném rozsudku Miethe.

17 Vzhledem k tomu, že Rechtbank Amsterdam měl po nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004 pochybnosti ohledně relevance rozsudku Miethe, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Zůstává i za působnosti nařízení č. 883/2004 nadále zachována doplňující funkce [výše uvedeného] rozsudku Miethe, který byl vydán v době působnosti nařízení č. 1408/71, jež poskytuje atypickému příhraničnímu pracovníkovi právo volby členského státu, ve kterém se zaeviduje u služeb zaměstnanosti, a který mu tedy bude vyplácet dávky v nezaměstnanosti z důvodu, že nejlepší vyhlídky na opětovné zapojení do pracovního procesu jsou dány v členském státě jeho volby? Anebo již článek 65 nařízení č. 883/2004 posuzovaný jako celek umožňuje již v dostatečné míře zajistit, aby plně nezaměstnaný pracovník obdržel dávky za podmínek, které jsou pro hledání práce nejpříznivější, takže [výše uvedený] rozsudek Miethe ztratil svou přidanou hodnotu?

2) Brání unijní právo, v projednávaném případě článek 45 SFEU nebo čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, rozhodnutí členského státu odepřít podle svých právních předpisů nárok na dávky v nezaměstnanosti migrujícímu pracovníkovi (příhraničnímu pracovníkovi), který se stal plně nezaměstnaným, jenž svou poslední výdělečnou činnost vykonával v tomto členském státě a u něhož lze vzhledem k existujícím společenským a rodinným vazbám předpokládat, že nejlepší vyhlídky na opětovné zapojení do pracovního procesu má v tomto členském státě, pouze z toho důvodu, že má bydliště v jiném členském státě?

3) Jak zní – s ohledem na čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004, článek 17 Listiny základních práv [Evropské unie], jakož i s ohledem na zásadu právní jistoty – odpověď na výše uvedenou otázku, pokud takovému pracovníkovi byly již před vstupem v platnost nařízení č. 883/2004 poskytovány dávky v nezaměstnanosti podle právních předpisů bývalého státu zaměstnání a maximální doba pobírání dávek ani lhůta pro opětovný vznik nároku na tyto dávky k uvedenému okamžiku vstupu v platnost ještě neuplynuly (přičemž poskytování dávek bylo pozastaveno, protože nezaměstnaná osoba nastoupila do nového zaměstnání)?

4) Bude odpověď na druhou otázku odlišná, jestliže bylo dotčným nezaměstnaným příhraničním pracovníkům přislíbeno, že mohou požadovat obnovení svého nároku na dávky v případě, že se po nástupu do nového zaměstnání stanou znovu nezaměstnanými a tyto informace se v důsledku nejasností v prováděcí praxi ukázaly jako nesprávné nebo nejednoznačné?‘‘

K předběžným otázkám

K první otázce

18 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je i po nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004 pro účely výkladu jeho čl. 65 odst. 2 relevantní výše uvedený rozsudek *Miethe*, takže pracovník, který si ke státu posledního zaměstnání zachoval natolik úzké profesní a osobní vazby, že má v tomto členském státě nejlepší vyhlídky na opětovné pracovní začlenění, si může zvolit, že se zaeviduje u jeho služeb zaměstnanosti za tím účelem, aby mu v tomto státě byla poskytnuta nejen pomoc při opětovném pracovním začleňování, ale aby mu v něm byly příznány i dávky v nezaměstnanosti.

19 K odpovědi na tuto otázku je třeba odkázat na článek 71 nařízení č. 1408/71 a na jeho výklad, který Soudní dvůr poskytl ve výše uvedeném rozsudku *Miethe*, a poté posoudit obsah čl. 65 odst. 2 nařízení č. 883/2004.

20 Článek 71 nařízení č. 1408/71 obsahuje zvláštní ustanovení použitelná na nezaměstnané osoby, které v průběhu posledního zaměstnání měly bydliště v jiném členském státě, než je příslušný členský stát. Tato ustanovení se vymykají obecnému pravidlu upravenému v čl. 13 odst. 2 tohoto nařízení, podle kterého osoba zaměstnaná na území určitého členského státu podléhá jeho právním předpisům.

21 Podle čl. 71 odst. 1 písm. a) bodu ii) uvedeného nařízení podléhají příhraniční pracovníci, kteří jsou nezaměstnaní, právním předpisům členského státu, na jehož území mají bydliště. Soudní dvůr měl za to, že toto ustanovení implicitně předpokládá, že takový pracovník má nejpříznivější podmínky pro hledání nového zaměstnání v tomto státě (viz výše uvedený rozsudek *Miethe*, bod 17).

22 Podle čl. 71 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1408/71 si mohou zaměstnané osoby, které nejsou příhraničními pracovníky, tedy osoby, které se na rozdíl od příhraničních pracovníků každodenně nebo alespoň jednou týdně nevracejí do státu svého bydliště, v případě, že se stanou nezaměstnanými, zvolit, že budou k dispozici službám zaměstnanosti na území příslušného členského státu nebo na území státu, ve kterém mají bydliště. V prvním případě pak pobírají dávky od členského státu posledního zaměstnání, v druhém případě pobírají dávky od členského státu bydliště. Dotčené dávky nemají výhradně peněžní podobu, ale zahrnují i pomoc při hledání nového zaměstnání (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Miethe, bod 16).

23 V bodě 18 výše uvedeného rozsudku Miethe Soudní dvůr rozhodl, že cíle sledovaného čl. 71 odst. 1 písm. a) bodem ii) nařízení č. 1408/71 týkajícím se nezaměstnaných příhraničních pracovníků, jímž je zajistit, aby migrující pracovníci získali dávky v nezaměstnanosti za nejvýhodnějších podmínek, nelze nicméně dosáhnout, jestliže si plně nezaměstnaný příhraniční pracovník výjimečně zachoval v členském státě svého posledního zaměstnání osobní a profesní vazby takové povahy, že má v tomto státě nejlepší vyhlídky na opětovné pracovní začlenění. Takový pracovník proto musí být považován za „jiného pracovníka, než je příhraniční pracovník“ ve smyslu článku 71 uvedeného nařízení, a spadá tedy do působnosti odstavce 1 písm. b) tohoto článku. Z toho vyplývá, že se tento pracovník může rozhodnout, že bude k dispozici službám zaměstnanosti posledně uvedeného členského státu, kde pracoval, a pobírat dávky od tohoto státu, přičemž tyto dávky mají jak formu pomoci při hledání nového zaměstnání, tak formu dávek.

24 Z třetího bodu odůvodnění nařízení č. 883/2004 vyplývá, že zákonodárce chtěl aktualizovat a zjednodušit ustanovení nařízení č. 1408/71, která po řadě novel a aktualizací nabyly na složitosti a obsáhlosti.

25 Článek 65 nařízení č. 883/2004 tak nahradil článek 71 nařízení č. 1408/71 a zároveň částečně změnil jeho obsah.

26 Z článku 65 odst. 2 nařízení č. 883/2004 vyplývá, že plně nezaměstnaný příhraniční pracovník, který měl bydliště v jiném členském státě, než je příslušný členský stát a bydlí v něm i nadále – členský stát bydliště – bude k dispozici službám zaměstnanosti uvedeného státu. Doplňkově toto ustanovení uvádí, že tato osoba může být k dispozici službám zaměstnanosti členského státu, ve kterém naposledy vykonávala činnost jako zaměstnanec nebo osoba samostatně výdělečně činná.

27 Pokud jde o jiného než plně nezaměstnaného příhraničního pracovníka, musí být tento k dispozici buď službám zaměstnanosti svého státu bydliště, pokud se do tohoto státu vrací, nebo službám zaměstnanosti posledního členského státu, v němž pracoval, pokud se do uvedeného státu nevrací.

28 Možnost plně nezaměstnaného příhraničního pracovníka upravená v čl. 65 odst. 2 nařízení č. 883/2004, aby byl komplementárně k dispozici službám zaměstnanosti členského státu svého posledního zaměstnání, představuje nový prvek oproti obsahu čl. 71 odst. 1 písm. a) bodu ii) nařízení č. 1408/71. Dotyčnému pracovníkovi mohou být bez ohledu na vazby, které si zachoval v tomto státě, a především pokud zde má nejlepší podmínky pro opětovné pracovní začlenění, poskytovány služby spočívající v pomoci při hledání nového zaměstnání v uvedeném státě. Tím zákonodárce částečně zohlednil výše uvedený rozsudek Miethe.

29 Podle tohoto rozsudku však pracovník, jehož vazby ke státu posledního zaměstnání byly takové povahy, že má v tomto státě nejlepší vyhlídky na opětovné profesní začlenění, protože má být považován za jiného než příhraničního pracovníka, mohl od uvedeného státu získat nejen pomoc při hledání nového zaměstnání, nýbrž i dávky v nezaměstnanosti od tohoto státu.

30 Vystává tedy otázka, zda byla nařízením č. 883/2004 zachována možnost, aby takový pracovník získal dávky v nezaměstnanosti od členského státu svého posledního zaměstnání.

31 V této souvislosti je třeba konstatovat, že tuto možnost nelze vyvodit ze znění čl. 65 odst. 2 tohoto nařízení. Toto ustanovení stanoví, že plně nezaměstnaný příhraniční pracovník musí být k dispozici službám zaměstnanosti státu svého bydliště. Jedná se o povinnost, nikoli o možnost. Podle odst. 5 písm. a) uvedeného článku pobírá uvedený pracovník dávky, a tudíž i dávky v nezaměstnanosti, podle právních předpisů členského státu svého bydliště, jako by se na něj tyto předpisy vztahovaly během jeho poslední činnosti jako zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné. Pouze doplňkově se může uvedená osoba zapsat do evidence u služeb zaměstnanosti členského státu svého posledního zaměstnání. Podle čl. 56 odst. 1 prováděcího nařízení, který odkazuje na čl. 65 odst. 2 nařízení č. 883/2004, se tento zápis do evidence týká pouze hledání zaměstnání.

32 Jelikož nařízení č. 883/2004 bylo vydáno až po vyhlášení výše uvedeného rozsudku Miethe, mohl zákonodárce, kdyby si to přál, s ohledem na úmysl aktualizovat a zjednodušit stávající pravidla, upravit znění článku 65 tohoto nařízení tak, aby do něj explicitně a v plném rozsahu vtělil výklad článku 71 nařízení č. 1408/71, který Soudní dvůr učinil v tomto rozsudku. Zákonodárce tak nicméně neučinil. Za těchto podmínek je třeba mít za to, že výslovné neuvedení možnosti získat dávky v nezaměstnanosti v členském státě posledního zaměstnání v čl. 65 odst. 2 nařízení č. 883/2004 odráží úmysl zákonodárce omezit účinky výše uvedeného rozsudku Miethe a upravit ve prospěch pracovníka pouze doplňkově možnost zapsat se jako žadatel o zaměstnání u služeb tohoto členského státu pro účely získání dodatečné pomoci při hledání nového zaměstnání.

33 Tento výklad je podpořen i přípravnými pracemi k nařízení č. 883/2004 a prováděcímu nařízení.

34 U nařízení č. 883/2004 Evropská komise navrhovala ukončit stávající režim, podle kterého nezaměstnaný příhraniční pracovník pobírá dávky v nezaměstnanosti od státu bydliště spíše než od státu, ve kterém byl naposledy zaměstnán. Komise však v oznámení ze dne 27. ledna 2004 uvedla, že ve společném postoji (ES) č. 18/2004 ze dne 26. ledna 2004 za účelem přijetí nařízení č. 883/2004 (Úř. věst 79 E, s. 15) nedosáhla Rada dohody ohledně tohoto návrhu a odpovědnost za vyplácení dávek byla ponechána na státu bydliště.

35 Pokud jde o prováděcí nařízení, Evropský parlament ve zprávě ze dne 10. června 2008 navrhoval, aby bylo v bodě odůvodnění tohoto nařízení upřesněno, že možnost pracovníka zapsat se do evidence u služeb zaměstnanosti státu posledního zaměstnání byla určena k podpoře mobility pracovníků a nezaměstnaných osob, ale že pracovník bude mít nárok na dávky jen z jednoho zdroje, a to z členského státu bydliště. Parlament vysvětlil, že prostřednictvím jeho změny má být odstraněna jakákoli nejasnost ohledně otázky, zda má být výše uvedený rozsudek Miethe použit, či nikoli. Bod 13 odůvodnění uvedeného nařízení přebírá změnu navrhovanou Parlamentem v téměř identickém znění.

36 Na první otázku je proto třeba odpovědět tak, že po nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004 nesmí být ustanovení článku 65 tohoto nařízení vykládána ve světle výše uvedeného rozsudku Miethe. Pokud jde o plně nezaměstnaného příhraničního pracovníka, který si v členském státě svého posledního zaměstnání zachoval osobní a profesní vazby takové povahy, že má v tomto státě nejlepší vyhlídky na opětovné pracovní začlenění, je třeba tento článek 65 chápat v tom smyslu, že takovému pracovníkovi umožňuje se zapsat doplňkově do evidence služeb zaměstnanosti uvedeného státu nikoli za účelem získání dávek v nezaměstnanosti v tomto státě, ale pouze za účelem získání pomoci při hledání nového zaměstnání.

Ke druhé otázce

37 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je to, zda pravidla týkající se volného pohybu pracovníků obsažená především v článku 45 SFEU musí být vykládána v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát posledního zaměstnání odmítl podle svého vnitrostátního práva přiznat nezaměstnanému příhraničnímu pracovníkovi, který si zachoval v tomto posledním státě nejlepší šance na opětovné pracovní začlenění, dávky v nezaměstnanosti z důvodu, že tento pracovník nemá bydliště na jeho území.

38 Tuto otázku je třeba posoudit z hlediska takové situace, v jaké se nachází F. P. Jeltse. Situace takových pracovníků, jako jsou M. A. Peeters a J. G. J. Arnold, vykazují zvláštní rysy, které budou posouzeny v rámci odpovědi na třetí a čtvrtou otázku.

39 Je třeba konstatovat, že vzhledem ke koordinaci vyžadované nařízením č. 883/2004 nevede uložení podmínky bydliště upravené ve vnitrostátním právu v takové situaci, jako je situace F. P. Jeltse, k jinému výsledku, než jaký by nastal v důsledku použití pravidel upravených v čl. 65 odst. 2 a 5 písm. a) nařízení č. 883/2004, podle kterých nezaměstnaný příhraniční pracovník pobírá dávky podle právních předpisů členského státu svého bydliště, jako by se na něj tyto předpisy vztahovaly během jeho poslední činnosti jako zaměstnance nebo osoby samostatně výdělečně činné, a tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště. Kromě toho čl. 11 odst. 3 písm. c) nařízení č. 883/2004 stanoví, že se na osobu pobírající dávky v nezaměstnanosti v souladu s článkem 65 podle právních předpisů členského státu bydliště vztahují právní předpisy tohoto členského státu. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se vnitrostátní orgány odvolaly na uvedený článek 65, když odmítly vyhovět žádostem o získání dávek v nezaměstnanosti nebo o jejich další vyplácení, které podali žalobci v původním řízení, a odkázaly tyto žalobce na orgány státu jejich bydliště.

40 Z judikatury Soudního dvora k nařízení č. 1408/71 vyplývá, že přijetím nařízení č. 883/2004 unijní zákonodárce s ohledem na širokou posuzovací pravomoc, kterou má při volbě nejvhodnějších opatření k dosažení výsledku uvedeného v článku 42 ES, v zásadě dostal povinnosti vyplývající z poslání, které mu bylo svěřeno tímto článkem, a sice zavést systém, který pracovníkům umožní překonat překážky, jež by pro ně mohly vyplynout z vnitrostátních právních předpisů přijatých v oblasti sociálního zabezpečení (obdobně viz především rozsudek ze dne 16. července 2009, von Chamier-Glisczinski, C-208/07, Sb. rozh. s. I-6095, bod 64 a citovaná judikatura).

41 Konstatování, že použití vnitrostátní právní úpravy ve stanoveném konkrétním případě může být v souladu s určitým ustanovením sekundárního práva, tj. v projednávané věci s nařízením č. 883/2004, nicméně nemá nutně za následek to, že se na tuto právní úpravu nevztahují ustanovení Smlouvy o FEU (v tomto smyslu viz především výše uvedený rozsudek

von Chamier-Glisczinski, bod 66, jakož i u dávek v nezaměstnanosti rozsudek ze dne 18. července 2006, De Cuyper, C-406/04, Sb. rozh. s. I-6947, a ze dne 11. září 2008, Petersen, C-228/07, Sb. rozh. s. I-6989).

42 V tomto ohledu ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že dávky v nezaměstnanosti vyplácené nizozemskými orgány jsou vyšší než dávky vyplácené belgickými orgány, které jsou však přiznávány na delší dobu.

43 Je však třeba připomenout, že jelikož článek 48 SFEU stanoví koordinaci právních předpisů členských států, a nikoli jejich harmonizaci, nejsou tímto ustanovením dotčeny hmotněprávní a procesní rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení jednotlivých členských států, a tudíž jím nejsou dotčena ani práva osob pojištěných v rámci těchto systémů (viz výše uvedený rozsudek Chamier-Glisczinski, bod 84 a citovaná judikatura).

44 Za těchto podmínek nemohou pravidla Smlouvy, která se týkají volného pohybu, pojištěnci zaručit, že přestěhování do jiného členského státu bude neutrální z hlediska sociálního zabezpečení. Vzhledem k rozdílům mezi systémy a právními předpisy členských států v dané oblasti totiž může být takovéto přestěhování v konkrétních případech pro pojištěnce více či méně finančně výhodné (viz výše uvedený rozsudek von Chamier-Glisczinski, bod 85, a rozsudek ze dne 12. července 2012, Komise v. Německo, C-562/10, bod 57).

45 Skutečnost, že taková osoba, jako je F. P. Jeltens, pobírá dávky v nezaměstnanosti od příslušné instituce členského státu bydliště, v daném případě Belgického království, vyplývá z použití zákona tohoto členského státu upravujícího dávky v nezaměstnanosti, které je v souladu s nařízením č. 883/2004. Rozdíl mezi dávkami upravenými v právních předpisech členského státu posledního zaměstnání a dávkami upravenými v právních předpisech členského státu bydliště nelze za těchto podmínek považovat za omezení volného pohybu pracovníků, jelikož vyplývá z toho, že v dané oblasti nedošlo k harmonizaci unijního práva (v oblasti ochrany před rizikem nemoci viz obdobně rozsudek ze dne 14. října 2010, van Delft a další, C-345/09, Sb. rozh. s. I-9879, bod 106).

46 Na druhou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že pravidla týkající se volného pohybu pracovníků obsažená především v článku 45 SFEU musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát posledního zaměstnání odmítl podle svého vnitrostátního práva přiznat plně nezaměstnanému příhraničnímu pracovníkovi, který má v tomto členském státě nejlepší šance na opětovné pracovní začlenění, dávky v nezaměstnanosti z důvodu, že tento pracovník nemá na jeho území bydliště, jelikož se podle ustanovení článku 65 nařízení č. 883/2004 použijí právní předpisy členského státu bydliště.

Ke třetí a čtvrté otázce

47 Třetí a čtvrtá otázka se týká situace takových osob, jako je M. A. Peeters a J. G. J. Arnold, které vzhledem k bezprostřední návaznosti dvou období nezaměstnanosti, kterými prošly, požádaly na základě vnitrostátního práva o opětovné přiznání dávek, jež jim byly původně vypláceny, avšak jejich žádosti byly zamítnuty z důvodu, že mezitím nabylo účinnosti nařízení č. 883/2004.

48 Předkládající soud se táže, zda v takové situaci musí být přechodná ustanovení čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004, článku 17 Listiny základních práv Evropské unie týkajícího se

práva na vlastnictví a zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání za účelem zabránění omezení volného pohybu pracovníků vykládány v tom smyslu, že dotyční pracovníci mohou i nadále pobírat dávky v nezaměstnanosti od státu jejich posledního zaměstnání.

49 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 stanoví ve prospěch osoby, na kterou se v důsledku tohoto nařízení vztahují právní předpisy jiného členského státu než toho, jehož právní předpisy by se na ni vztahovaly v souladu s hlavou II nařízení č. 1408/71, že tyto předpisy platí i nadále po nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004 za předpokladu, že se příslušná situace nezmění.

50 Toto ustanovení se tedy zaprvé použije za podmínky, že se na použitelné právní předpisy vztahuje hlava II nařízení č. 1408/71, a zadruhé za podmínky, že se příslušná situace nezměnila.

51 Pokud jde o první z těchto podmínek, není sporné, že M. A. Peeters a J. G. J. Arnold pobírali dávky v nezaměstnanosti od nizozemských orgánů podle nizozemských právních předpisů v souladu s článkem 71 nařízení č. 1408/71. Tento článek však nespadá do hlavy II tohoto nařízení upravující obecná pravidla pro určení použitelných právních předpisů, ale do hlavy III uvedeného nařízení, která upravuje zvláštní ustanovení umožňující určit tyto právní předpisy, jež se týkají především dávek v nezaměstnanosti.

52 Článek 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 nelze proto jako takový považovat za ustanovení bezprostředně použitelné ve sporu v původním řízení.

53 Vystává tedy otázka, zda tato okolnost tvoří překážku zachování právních předpisů, které byly použitelné za účinnosti nařízení č. 1408/71.

54 Podle všech vyjádření předložených Soudnímu dvoru by tato okolnost neměla sama o sobě tvořit překážku pro toto zachování.

55 Jak uvedl generální advokát v bodě 68 svého stanoviska, lze absenci uvedení přechodného ustanovení použitelného na situaci dotyčných pracovníků v nařízení č. 883/2004 přičíst mezeře, k níž došlo v průběhu legislativního procesu, v němž bylo přijato nařízení č. 883/2004, a tato absence neodráží úmysl zákonodárce, aby se na tyto pracovníky bezprostředně vztahovaly jiné právní předpisy.

56 Za těchto podmínek je třeba přechodné ustanovení upravené v čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 vykládat tak, že se obdobně použije na plně nezaměstnané příhraniční pracovníky, kteří vzhledem k vazbám, které si zachovaly k členskému státu posledního zaměstnání, pobírají od tohoto státu dávky v nezaměstnanosti na základě právních předpisů tohoto členského státu v souladu s článkem 71 nařízení č. 1408/71. Okolnost, že článek 71 spadá do hlavy III nařízení č. 1408/71 nepředstavuje v takovém případě překážku pro takové použití.

57 Pokud jde v souvislosti s čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 o otázku, zda „se příslušná situace nezměnila“, liší se vyjádření předložená Soudnímu dvoru co do významu, který je třeba tomuto spojení přikládat.

58 Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen, jakož i nizozemská a dánská vláda mají za to, že situace dotyčných pracovníků musí být považována za situaci, která se změnila ve smyslu čl. 87 odst. 8 tohoto nařízení, jelikož tito pracovníci vykonávali výdělečnou činnost ke dni nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004 a stali se nezaměstnanými až po tomto datu. Pro M. A. Peters, německou vládu a Komisi nejsou tyto okolnosti rozhodující a nebrání nutně tomu, aby zákon, který byl použitelný v době platnosti nařízení č. 1408/71, zůstal použitelný i nadále.

59 V této souvislosti je třeba uvést, že výraz „nezměněná situace“ není nařízením č. 883/2004 definován. Ale z důvodu, že toto nařízení není harmonizačním opatřením vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení, nýbrž předpisem, který má za cíl tyto systémy koordinovat, ponechávají si členské státy pravomoc určit ve svých právních předpisech při dodržení unijního práva podmínky poskytování dávek v rámci systému sociálního zabezpečení (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. června 2012, Hudzinski a Wawrzyniak, C-611/10 a C-612/10, bod 42). Spojení „nezměněná situace“ ve smyslu čl. 87 odst. 8 tohoto nařízení musí být proto vykládáno za pomoci definice stanovené vnitrostátními právními předpisy v oblasti sociálního zabezpečení (pokud jde o pojem „zaměstnání“ ve smyslu čl. 71 odst. 1 nařízení č. 1408/71, obdobně viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2004, Adanez-Vega, C-372/02, Sb. rozh. s. I-10761, bod 33).

60 V případě takových pracovníků, jako jsou M. A. Peeters a J. G. J. Arnold, musí tedy předkládající soud ověřit, zda k datu, v němž znovu po prvním období nezaměstnanosti, tedy v průběhu dubna 2010 a března 2009, tito pracovníci znovu našli zaměstnání, měli na základě nizozemského práva nárok na opětovné přiznání dávek v nezaměstnanosti, kdyby se před uplynutím určité doby stali opět nezaměstnanými. Použití výrazu „opětovné přiznání“ nizozemskými orgány by mohlo znamenat, že takový nárok podle nizozemských právních předpisů existuje. Je-li tomu tak, je na tomto soudu, aby určil, zda dotyčné osoby, zejména vzhledem k délce doby, během které znovu pracovaly, splňují podmínky upravené vnitrostátními předpisy pro takové opětovné přiznání uvedených dávek nezávisle na nabytí účinnosti nařízení č. 883/2004.

61 Z toho vyplývá, že pojem „nezměněná situace“ ve smyslu čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 musí být pojímán z hlediska vnitrostátních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení a že je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda takoví pracovníci, jako jsou M. A. Peeters a J. G. J. Arnold, splňují podmínky upravené těmito právními předpisy pro uplatnění nároku na opětovné vyplácení dávek v nezaměstnanosti, které jim byly přiznány podle uvedených právních předpisů v souladu s článkem 71 nařízení č. 1408/71.

62 Z výše uvedených úvah vyplývá, že na třetí a čtvrtou otázku je třeba odpovědět tak, že:

– Ustanovení čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 je třeba použít na plně nezaměstnané příhraniční pracovníky, kteří vzhledem k vazbám, které si zachovali k členskému státu posledního zaměstnání, pobírají od tohoto státu dávky v nezaměstnanosti na základě právních předpisů tohoto členského státu v souladu s článkem 71 nařízení č. 1408/71.

– Pojem „nezměněná situace“ ve smyslu čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 musí být pojímán z hlediska vnitrostátních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda takoví pracovníci, jako jsou M. A. Peeters a J. G. J. Arnold, splňují podmínky upravené těmito právními předpisy pro uplatnění nároku

na opětovné vyplácení dávek v nezaměstnanosti, které jim byly přiznány podle uvedených právních předpisů v souladu s článkem 71 nařízení č. 1408/71.

K nákladům řízení

63 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 (třetí senát) rozhodl takto:

1) Po nabytí účinnosti nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009, nesmí být ustanovení článku 65 tohoto nařízení vykládána ve světle výše uvedeného rozsudku Soudního dvora ze dne 12. června 1986 ve věci Miethe (1/85). Pokud jde o plně nezaměstnaného příhraničního pracovníka, který si v členském státě svého posledního zaměstnání zachoval osobní a profesní vazby takové povahy, že má v tomto státě nejlepší vyhlídky na opětovné pracovní začlenění, je třeba tento článek 65 chápat v tom smyslu, že takovému pracovníkovi umožňuje se zapsat doplňkově do evidence služeb zaměstnanosti uvedeného státu nikoli za účelem získání dávek v nezaměstnanosti v tomto státě, ale pouze za účelem získání pomoci při hledání nového zaměstnání.

2) Pravidla týkající se volného pohybu pracovníků obsažená především v článku 45 SFEU musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát posledního zaměstnání odmítl podle svého vnitrostátního práva přiznat plně nezaměstnanému příhraničnímu pracovníkovi, který má v tomto členském státě nejlepší šance na opětovné pracovní začlenění, dávky v nezaměstnanosti z důvodu, že tento pracovník nemá na jeho území bydliště, jelikož se podle ustanovení článku 65 nařízení č. 883/2004, ve znění pozdějších předpisů, použijí právní předpisy členského státu bydliště.

3) Ustanovení čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004 je třeba použít na plně nezaměstnané příhraniční pracovníky, kteří vzhledem k vazbám, které si zachovali k členskému státu posledního zaměstnání, pobírají od tohoto státu dávky v nezaměstnanosti na základě právních předpisů tohoto členského státu v souladu s článkem 71 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. L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 592/2008 ze dne 17. června 2008.

Pojem „nezměněná situace“ ve smyslu čl. 87 odst. 8 nařízení č. 883/2004, ve znění pozdějších předpisů, musí být pojímán z hlediska vnitrostátních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Je na vnitrostátním soudu, aby ověřil, zda takoví pracovníci, jako jsou M. A. Peeters a J. G. J. Arnold, splňují podmínky upravené těmito právními předpisy pro uplatnění nároku na opětovné vyplácení dávek v nezaměstnanosti, které jim byly přiznány podle uvedených právních předpisů v souladu s článkem 71 nařízení č. 1408/71, ve znění pozdějších předpisů.

Podpisy.
