

**Vec C-549/22**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

18. august 2022

**Vnútroštátny súd:**

Centrale Raad van Beroep

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

15. august 2022

**Odvolateľka:**

X

**Odporca:**

Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank

---

PRACOVNÝ DOKUMENT

## **Predmet konania vo veci samej**

V konaní vo veci samej ide o právny spor medzi X a Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank (Správna rada Sociálnej poisťovne, Holandsko, ďalej len „Svb“) týkajúci sa zníženia pozostalostných dávok X.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Tento návrh predložený podľa článku 267 ZFEÚ sa týka priamej uplatniteľnosti, osobnej pôsobnosti a výkladu článku 68 ods. 4 Euro-stredomorskej dohody o pridružení medzi Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Alžírskou demokratickou ľudovou republikou na strane druhej (ďalej len „dohoda o pridružení“). Predovšetkým vzniká otázka, či toto ustanovenie bráni tomu, aby sa znížili pozostalostné dávky vyplácané Holandskom z dôvodu, že osoba poberajúca týchto dávok má svoj pobyt v Alžírsku.

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa článok 68 ods. 4 dohody o pridružení vykladať v tom zmysle, že sa uplatní na pozostalú osobu po zosnulom pracovníkovi s bydliskom v Alžírsku, ktorá sa usiluje o vývoz jej pozostalostných dávok do Alžírska?

Ak áno:

2. Má sa článok 68 ods. 4 dohody o pridružení s ohľadom na jeho znenie, ako aj zmysel a účel tohto ustanovenia vykladať v tom zmysle, že je priamo uplatniteľný, a teda osoby, na ktoré sa toto ustanovenie vzťahuje, majú právo sa pred súdmi členských štátov priamo odvolávať na túto dohodu s cieľom neuplatnenia vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré tejto dohode odporujú?

Ak áno:

3. Má sa článok 68 ods. 4 dohody o pridružení vykladať v tom zmysle, že bráni uplatneniu pravidla bydliska v zmysle článku 17 ods. 3 Algemene nabestaandenwet (Všeobecný zákon o pozostalých), ktorý vedie k obmedzeniu vývozu pozostalostných dávok do Alžírska?

## **Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva**

Články 1, 68 a 70 Dohody o pridružení

Články 2 a 4 návrhu rozhodnutia Rady o pozícii, ktorú má zaujať Spoločenstvo v asociačnej rade vytvorenej Euro-stredomorskou dohodou o pridružení medzi

Európskym spoločenstvom a jeho členskými štátmi na jednej strane a Alžírskou demokratickou ľudovou republikou na strane druhej, pokiaľ ide o prijatie ustanovení o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia<sup>1</sup> (ďalej len „návrh rozhodnutia Asociačnej rady“)

Článok 70 ods. 3 nariadenia (ES) č. 883/2004

### Relevantné vnútroštátne ustanovenia

Wet Woonlandbeginsel in de sociale zekerheid (zákon o zásade štátu pobytu v oblasti sociálneho zabezpečenia)

Článok 17 ods. 3 Algemene nabestaandenwet (Všeobecný zákon o pozostalostných dávkach)

### Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Dňa 1. júla 2012 nadobudol v Holandsku účinnosť zákon o zásade štátu pobytu v oblasti sociálneho zabezpečenia (ďalej len „Wwsz“). Týmto zákonom sa obmedzil vývoz vyplácania dávok do štátov mimo EÚ v súlade so zavedením takzvanej zásady štátu pobytu. V rozsahu, v akom aj naďalej dochádza k vývozu dávok do týchto štátov sa musia holandské dávky, ktoré súvisia s holandskou minimálnou mzdou alebo slúžia na pokrytie určitých nákladov a vyplácajú sa mimo územia Holandska, prispôbiť miestnym referenčným hodnotám.
- 2 Od nadobudnutia účinnosti Wwsz sa okrem iného zmenil aj článok 17 ods. 3 všeobecného zákona o pozostalostných dávkach, ktorý priznáva poberateľovi dávok, ktorí nemajú bydlisko v Holandsku, v jednom z členských štátov EÚ, v inom štáte, ktorý je zmluvnou stranou Dohovoru o Európskom hospodárskom priestore (EHS) alebo na území Švajčiarska, dávky vo výške určitého percenta sumy pozostalostnej dávky vyplácanej v Holandsku. Pre Alžírsko sa táto percentuálna sadzba pre rok 2013 znížila na 60 % a od roku 2016 na 40 %.
- 3 X má od 1. januára 1999 ako vdova po jej zosnulom manželovi, ktorý pracoval a bol poistený v Holandsku, nárok na pozostalostné dávky. Tieto dávky sa od 1. januára 2020 vyplácajú do Alžírska, kde býva. Od 1. januára 2013 sa uplatňuje zásada štátu pobytu, na základe ktorej sa pozostalostné dávky X výrazne znížili. Podľa ustálenej judikatúry Centrale Raad van Beroep (Odvolací súd vo veciach sociálneho zabezpečenia a verejnej služby, Holandsko, ďalej len „CRvB“) sa zníženie dávok na základe zásady štátu pobytu považuje za obmedzenie vyplácania týchto dávok mimo územia štátu. Účastníci konania sa nezhodujú v tom, či článok 68 ods. 4 dohody o pridružení bráni takémuto obmedzeniu.

<sup>1</sup> KOM (2007) 790 v konečnom znení z 12. decembra 2007.

**Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 4 X tvrdí, že v dôsledku zníženia dávok viac nedokáže pokryť svoje životné náklady.
- 5 Svb sa domnieva, že článok 68 ods. 4 dohody o pridružení nebráni uplatneniu zásady štátu pobytu na pozostalostné dávky vyplácané X. Nejde o ustanovenie s priamym účinkom, ktoré by zakladalo povinnosť vyplácať dávky mimo územia štátu. Svb poukazuje na tú skutočnosť, že z článku 70 dohody o pridružení vyplýva, že článok 68 stanovuje rámec pre prijatie uznesenia Asociačnou radou, ku ktorému však ešte nedošlo. Zo znenia článku 68 ods. 4 dohody o pridružení podľa názoru Svb nemožno vyvodit' jasnú a jednoznačnú povinnosť vyplácania dávok do zahraničia. Toto ustanovenie neukladá orgánom nijakú povinnosť a použité pojmy sú zamerané na zrušenie menových obmedzení. Z cieľov a účelu dohody nevyplýva iný záver. Súdny dvor sa výslovne nevyjadril k možnému priamemu účinku článku 68 ods. 4 a jeho významu. Podľa názoru Svb však v rozsudku Kziber<sup>2</sup> implicitne odmietol priamy účinok porovnateľného ustanovenia dohody o pridružení uzavretej s Marokom. Napokon osobná pôsobnosť tohto ustanovenia nie je jasná. Svb má pochybnosti o tom, či pozostalí, ktorí ako takí neboli pracovníkmi, sa mohli odvolávať na toto ustanovenie.

**Zhrnutie odôvodnenia návrhu**

- 6 CRvB poukazuje na tú skutočnosť, že výklad článku 68 ods. 4 dohody o pridružení nemá význam len pre dávky, ktoré Holandsko vypláca do Alžírka, ale ovplyvňuje aj vyplácanie dávok do iných štátov, s ktorými EÚ uzatvorila dohodu o pridružení, ktoré obsahujú porovnateľné ustanovenie. Politika holandskej vlády spočívajúca v podmienení vyplácania dávok do štátov mimo EÚ dohodami o presadzovaní zákonnosti týchto dávok a prispôbení určitých dávok životnej úrovni v dotknutom štáte pobytu, zrejme nie je zlučiteľná s uvedenými ustanoveniami. Svb v tejto súvislosti odkázala predovšetkým na Algemeen Verdrag inzake sociale zekerheid tussen het Koninkrijk der Nederlanden en het Koninkrijk Marokko (Všeobecný dohovor uzatvorený medzi Holandským kráľovstvom a Marockým kráľovstvom o sociálnom zabezpečení), do ktorého bola zahrnutá zásada štátu pobytu.

**Osobná pôsobnosť článku 68 ods. 4 dohody o pridružení**

- 7 Po prvé vzniká otázka, či X, ako pozostalá, ktorá sama o sebe nemá postavenie pracovníčky v zmysle dohody o pridružení, patrí do pôsobnosti článku 68 ods. 4 tejto dohody.
- 8 Podľa článku 68 ods. 4 dohody o pridružení majú pracovníci možnosť presunúť vyplácanie pozostalostných dôchodkov bez obmedzení do Alžírka. Na rozdiel od

<sup>2</sup> Rozsudok z 31. januára 1991, Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36.

ods. 1 a 3 sa v ods. 4 uvádzajú iba pracovníci, nie však rodinní príslušníci, ktorí s nimi prípadne bývajú na území EÚ. V tomto ustanovení sa ani nespomínajú pozostalí. Nie je preto úplne jasné, či sa má toto ustanovenie chápať v tom zmysle, že iba pracovníci vrátane osôb s právom na dôchodok, môžu presunúť svoje dôchodky nadobudnuté v členských štátoch bez obmedzení alebo či sa toto ustanovenie vzťahuje aj na pozostalostný dôchodok, na ktorý vzniká pozostalým nárok po smrti takýchto pracovníkov.

- 9 Ak oprávnené osoby, ktoré sú pozostalými, patria do pôsobnosti tohto ustanovenia, je otázne, či len oprávnené osoby s pobytom v Holandsku majú právo bez obmedzení presunúť vyplácané dávky do Alžírsku alebo či sa môžu na toto ustanovenie odvolávať aj oprávnené osoby s pobytom v Alžírsku. CRvB sa domnieva, že posledný uvedený výklad podporuje tá skutočnosť, že podľa článku 68 ods. 4 dohody o pridružení platí pre neobmedzený prenos nepríspevkových osobitných dávok. Takáto výnimka je zrejme založená na článku 70 ods. 3 nariadenia č. 883/2004, v zmysle ktorého sa článok 7 tohto nariadenia, ktorý upravuje vyplácanie dávok do zahraničia, neuplatňuje na nepríspevkové osobitné dávky. Takéto dávky sa podľa článku 70 ods. 4 tohto nariadenia poskytujú výhradne v členskom štáte, v ktorom má daná osoba bydlisko a podľa právnych predpisov tohto štátu. Výnimka podľa článku 68 ods. 4 dohody o pridružení má zmysel len v tom prípade, ak sa základné pravidlo uplatní na oprávnené osoby, ktoré nemajú svoje bydlisko v členskom štáte vyplácajúcom dávky.
- 10 Na objasnenie účelu tohto ustanovenia možno prihliadnuť aj na návrh rozhodnutia Asociačnej rady. Podľa článku 2 tohto rozhodnutia platí toto rozhodnutie pre pracovníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi Alžírsku, ako aj pre ich pozostalých. Podľa článku 4 tohto rozhodnutia nemožno znížiť pozostalostné dávky, upraviť ich, pozastaviť, odňať alebo odobrať len na základe skutočnosti, že poberateľ má svoje bydlisko v Alžírsku. Toto rozhodnutie však ešte nebolo prijaté.
- 11 Široký výklad osobnej pôsobnosti článku 68 ods. 4 dohody o pridružení podporuje aj tá skutočnosť, že by odporovalo cieľom a myšlienke tejto dohody, ak by sa príslušná ochrana odňala pozostalým štátnym príslušníkom a dedičom alžírkeho pracovníka, ktorí patria do pôsobnosti právnych predpisov jedného členského štátu resp. do nej patrili v čase výkonu pracovnej činnosti.
- 12 Ak by odvolateľka v situácii, v ktorej sa nachádza, patrila do pôsobnosti článku 68 ods. 4 dohody o pridružení, treba odpovedať na nižšie uvedené otázky.

#### ***Priamy účinok článku 68 ods. 4 dohody o pridružení***

- 13 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora sa má ustanovenie dohody uzatvorenej s tretími krajinami považovať za priamo uplatniteľné, ak s ohľadom na jeho znenie a s prihliadnutím na zmysel a účel dohovoru stanovuje jasnú a jednoznačnú povinnosť, ktorej splnenie alebo účinky nezávisia od vydania ďalšieho aktu.

- 14 Uplatnenie a účinky článku 68 dohody o pridružení zjavne závisia od prijatia ďalších aktov. Tento článok obsahuje niektoré všeobecné zásady, ktorých presnejší hmotnoprávny obsah sa v súlade s článkom 70 ods. 1 upraví v rozhodnutí asociačnej rady. Okrem toho si účinné uplatnenie tohto predpisu vyžaduje upravenie spôsobov spolupráce medzi zúčastnenými štátmi v oblasti riadenia a kontroly. Takéto spôsoby sa stanovujú podľa článku 70 ods. 2 rozhodnutím. Z tohto hľadiska sa zdá, že článok 70 dohody o pridružení bráni priamemu účinku článku 68.
- 15 Okolnosť, že vykonanie článku 68 si vyžaduje prijatie ďalších obsahových a správnych pravidiel však ešte neznamená, že žiadna časť z tohto ustanovenia nemôže mať priamy účinok. Súdny dvor rozhodol, že zákaz diskriminácie v oblasti sociálneho zabezpečenia obsiahnutý v predchádzajúcich dohodách o spolupráci uzatvorených medzi EHS a Marokom resp. Alžírskom, ako aj porovnateľné ustanovenia v Euro-stredomorskej dohode uzavretej s Marokom majú priamy účinok aj napriek tomu, že si aj tieto ustanovenia vyžadovali prijatie ďalších rozhodnutí (pozri najmä rozsudky a uznesenia Súdneho dvora vo veciach Kziber<sup>3</sup>, Krid<sup>4</sup>, Echouikh<sup>5</sup> a El Youssfi<sup>6</sup>). Súdny dvor pritom považoval za dôležité, že cieľ dohody o spolupráci, konkrétne podpora všeobecnej spolupráce medzi zmluvnými stranami, potvrdzuje, že zásada zákazu diskriminácie upravená v ods. 1 môže priamo upravovať právne postavenie jednotlivca.
- 16 Z judikatúry Súdneho dvora možno ďalej vyvodit', že ustanovenie, akým je článok 68 ods. 2 dohody o pridružení, ktorý upravuje sčítanie ukončených dôb poistenia, zamestnania alebo pobytu nemôže mať priamy účinok. Podľa Súdneho dvora sa v súvislosti s prípadnými problémami technickej povahy vyžaduje prijatie ďalších koordinačných opatrení na to, aby bolo povinnosť upravenú v takomto ustanovení možné uplatniť v praxi (rozsudky Taflan-Met<sup>7</sup> a Sürül<sup>8</sup>).
- 17 V súvislosti s otázkou, či článok 68 ods. 4 dohody o pridružení resp. porovnateľné ustanovenie obsiahnuté v predchádzajúcich dohodách o pridružení uzavretých s Alžírskom alebo Marokom alebo v dohodách o pridružení uzavretých s inými štátmi, má priamy účinok, sa Súdny dvor podľa názoru CRvB doposiaľ výslovne nevyjadril. Z bodu 21 v rozsudku Krid však možno vyvodit' predpoklad, že vykonanie resp. účinky ods. 2, 3 a 4 článku 68 dohody o pridružení závisia od prijatia ďalšieho aktu.

<sup>3</sup> Pozri poznámku pod čiarou 1.

<sup>4</sup> Rozsudok z 5. apríla 1995, Krid, C-103/94, EU:C:1995:97.

<sup>5</sup> Uznesenie z 13. júna 2006, Echouikh, C-336/05, EU:C:2006:394.

<sup>6</sup> Uznesenie zo 17. apríla 2007, El Youssfi, C-276/06, EU:C:2007:215.

<sup>7</sup> Rozsudok z 10. septembra 1996, Taflan-Met a. i., C-277/94, EU:C:1996:315.

<sup>8</sup> Rozsudok zo 4. mája 1999, Sürül, C-262/96, EU:C:1999:228.

- 18 Znenie článku 68 ods. 4 dohody o pridružení poukazuje predovšetkým na odstránenie menových obmedzení a môžu vzniknúť (určité) pochybnosti v súvislosti s otázkou, či toto ustanovenie obsahuje aj povinnosť správnych orgánov vyplácať dávky osobám, ktoré bývajú v Alžírsku a v prípade ak áno, či toto ustanovenie bráni uplatneniu zásady štátu pobytu. Okolnosť, že ustanovenie dohody o pridružení si vyžaduje spresňujúci výklad Súdneho dvora však nevylučuje, aby takéto ustanovenie po poskytnutí spresňujúceho výkladu obsahovalo dostatočne jasnú a jednoznačnú povinnosť, ktorá by mohla mať priamy účinok.
- 19 Dohoda o pridružení má o. i. za cieľ podporovať hospodársku, sociálnu, kultúrnu a finančnú spoluprácu medzi zmluvnými stranami a tak vytvoriť užšie vzťahy medzi EÚ a dotknutou treťou krajinou<sup>9</sup>. Zmysel a účel dohody o pridružení nebránia ani priamemu účinku článku 68 ods. 4 tejto dohody.
- 20 V rozsahu, v akom článok 68 ods. 4 zahŕňa aj povinnosť správnych orgánov vyplácať dávky do zahraničia v prospech osôb, ktoré bývajú v Alžírsku, nemožno platne namietat', že pre splnenie týchto povinností nie je potrebné prijatie žiadneho ďalšieho aktu. Podľa článku 70 ods. 2 sa stanovujú spôsoby spolupráce medzi správnymi orgánmi, ktorá poskytuje potrebné správne a kontrolné záruky. Bez takýchto záruk nemožno zaistiť zákonnosť dávok vyplácaných do zahraničia resp. len v podstatne menšom rozsahu. Bolo by preto možné vychádzať z predpokladu, že jednotlivec sa nemôže priamo odvolávať na článok 68 ods. 4 dohody o pridružení.
- 21 Proti takémuto záveru možno namietat', že Súdny dvor v rozsudku Akdas<sup>10</sup> uviedol, že jednotlivec sa v konaní pred súdom môže priamo odvolávať na ustanovenie o vývoze článku 6 ods. 1 rozhodnutia Asociačnej rady EHS/Turecko č. 3/80<sup>11</sup> bez toho, aby bolo potrebné v tomto ohľade prijať doplnujúce vykonávajúce ustanovenia. Tento rozsudok sa však netýka ustanovenia, ktoré upravuje zásady, ale ustanovenia, z ktorého vyplýva jasne, jednoznačne a nepodmiene zákaz znížiť dávky uvedené v tomto ustanovení, upraviť ich alebo pozastaviť, odňať ich alebo odobrať z dôvodu, že poberateľ má bydlisko na území Turecka alebo iného členského štátu. Okrem toho sa rozsudok Akdas týka právnych súvislostí, ktoré sa líšia od situácie v prejednávanej veci. Z rozsudku vo veci El-Yassini<sup>12</sup>, ktorého predmetom je dohoda EHS-Maroko, vyplýva, že existujú podstatné rozdiely medzi znením, ako aj predmetom a účelom dohody EHS-Turecko a dohodou EHS-Maroko. Z tohto dôvodu nemožno judikatúru

<sup>9</sup> Návrhy Generálneho advokáta La Pergola vo veci Sürül, C-262/96, EU:C:1998:55.

<sup>10</sup> Rozsudok z 26. mája 2011, Akdas a i., C-485/07, EU:C:2011:346.

<sup>11</sup> Rozhodnutie Asociačnej rady z 19. septembra 1980 o uplatnení systémov sociálneho zabezpečenia členských štátov Európskeho spoločenstva na tureckých pracovníkov a ich štátnych príslušníkov.

<sup>12</sup> Rozsudok z 2. marca 1999, Eddline El-Yassini, C-416/96, EU:C:1999:107, bod 61.

Súdneho dvora týkajúcu sa dohody EHS-Turecko preniesť aj na dohodu EHS-Maroko. Tento záver môže platiť aj pre dohodu o pridružení uzavretú s Alžírskom. V rozsudku vo veci El-Yassini sa konanie inak týkalo odmietnutia predĺženia povolenia na pobyt marockého pracovníka a nie vývozu dávok. Rozsudok vo veci Akdas sa navyše netýka výkladu ustanovenia dohody o pridružení s Tureckom, ale výkladu ustanovenia rozhodnutia č. 3/80, ktoré bolo prijaté na základe článku 39 doplnkového protokolu k dohode o pridružení, a ktoré už nadobudlo účinnosť, ako poznamenal aj Súdny dvor v rozsudku vo veci Taflan-Met. CRvB si preto nie je istý, či judikatúra prijatá v rozsudku vo veci Akdas sa uplatní aj na článok 68 ods. 4 dohody o pridružení.

- 22 S ohľadom na vyššie uvedené úvahy predkladá CRvB Súdnemu dvoru otázku, či sa alžírski pracovníci alebo ich pozostalí môžu priamo odvolávať na článok 68 ods. 4 dohody o pridružení.

***Rozsah pôsobnosti článku 68 ods. 4 dohody o pridružení***

- 23 Podľa názoru CRvB článok 68 ods. 4 dohody o pridružení, v zmysle ktorého možno niektoré dávky vo výške riadnej sadzby previesť neobmedzene do Alžírsku, stanovuje aj povinnosť vývozu dávok v prospech osôb, ktoré majú bydlisko v Alžírsku, čo však neznamená, že toto ustanovenie bráni zníženiu dávok na základe zásady štátu pobytu.
- 24 Aj v tejto súvislosti by mohol byť relevantný návrh rozhodnutia Asociačnej rady uvedený v bode 10. Podľa článku 4 navrhovaného rozhodnutia nemožno niektoré dávky znížiť, upraviť, pozastaviť, odňať alebo odobrať, pretože poberateľ dávok má svoje bydlisko na území Alžírsku. V súvislosti s porovnateľným ustanovením rozhodnutia č. 3/80 Asociačnej dohody EHS/Turecko však Súdny dvor v rozsudku vo veci Akdas uviedol, že toto ustanovenie zakladá zákaz akéhokoľvek obmedzenia vývozu dávok, na ktoré vznikol tureckým štátnym príslušníkom nárok podľa právnych predpisov členského štátu a stanovuje pravidlo, v zmysle ktorého nemožno prijať úpravu týkajúcu sa miesta pobytu. Aj napriek tomu, že rozhodnutie uvedené v bode 10 (ešte) nebolo prijaté, môže obsahovať indicie pre výklad článku 68 ods. 4 dohody o pridružení. V takomto prípade by šlo o porovnateľný výklad s rozsudkom vo veci Akdas.