STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 8. listopadu 2007 [1]

I – Úvod

1. Rozhodnutím ze dne 17. října 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 6. listopadu 2006, podal Tribunal du travail de Bruxelles (Belgie) Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se výkladu nařízení Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a kterým se zavádějí zvláštní opatření dočasně použitelná na úředníky Komise [2].

2. Tato otázka vyvstala v rámci sporu mezi S. Gysen a pojišťovacím fondem belgického práva pro samostatně výdělečně činné osoby ohledně určení výše příspěvků na vyživované děti, které musí fond vyplatit S. Gysen na dvě z jejích tří dětí podle vnitrostátní právní úpravy.

II – Právní rámec

A – *Právní úprava Společenství*

3. Podle svého čl. 11 druhého pododstavce je nařízení č. 259/68 „závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“.

4. Článek 67 odst. 1 služebního řádu úředníků Evropských společenství (dále jen „služební řád úředníků“), ve znění článku 2 nařízení č. 259/68 a jeho následných změn, stanoví ve prospěch úředníků tři

1 — Původní jazyk: italština.
2 — Úř. věst. L 56, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 5.

druhy rodinných přídavků: příspěvek na domácnost, příspěvek na vyživované dítě a příspěvek na vzdělání.

5. Články 1, 2 a 3 přílohy VII služebního řádu úředníků stanoví zejména podmínky, na které se váže přiznání těchto přídavků, a jejich odpovídající výši.

6. Článek 67 odst. 2 upřesňuje, že „úředníci pobírající rodinné přídavky uvedené v tomto článku oznámí přídavky podobné povahy vyplácené z jiných zdrojů; tyto přídavky se odečtou od přídavků vyplácených podle článků 1, 2 a 3 přílohy VII".

7. Podle čl. 20 odst. 2 a článku 21 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Společenství (dále jen „PŘZ"), ve znění článku 3 nařízení č. 259/68 a jeho následných změn, se článek 67 služebního řádu, jakož i články 1, 2 a 3 přílohy VII uvedeného služebního řádu použijí obdobně na dočasné zaměstnance.

B – *Vnitrostátní právní úprava*

8. Podle systému zavedeného belgickou královskou vyhláškou ze dne 8. dubna 1976 o vytvoření systému rodinných dávek ve prospěch samostatně výdělečně činných osob[3] závisí výše příspěvku na vyživované děti na pozici (dále jen „stupeň"), kterou každé dítě, na které je poskytnut tento příspěvek, zaujímá v časové posloupnosti narození dětí dané osoby, která pobírá příspěvky. Konkrétně se tato částka zvyšuje s počtem dětí, na které jsou poskytovány příspěvky: je tudíž vyšší v případě druhého dítěte než v případě prvního dítěte a ještě vyšší v případě třetího dítěte a dalších dětí.

9. Článek 16 odst. 1 první pododstavec královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976, ve znění pozměněném, se zpětným účinkem od 1. července 2001, článkem 4 královské vyhlášky ze dne 7. září 2003[4], uvádí však následující:

„Pro účely uplatnění článků 17, 19, 20 a 20a se stupeň určuje s přihlédnutím k časové posloupnosti narození dětí, na které je poskytován příspěvek podle této vyhlášky, koordinovaných zákonů o rodinných přídavcích pro zaměstnance, královské vyhlášky ze dne

3 — *Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad* ze dne 6. května 1976, s. 5952. Tato vyhláška byla v průběhu času několikrát novelizována.

4 — *Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad* ze dne 1. října 2003, s. 48215.

26. března 1965 o rodinných přídavcích poskytovaných určitým kategoriím zaměstnanců odměňovaných státem, zákona ze dne 20. července 1971 o zavedení garantovaných rodinných dávek a podle mezinárodních smluv v oblasti sociálního zabezpečení platných v Belgii [5].“

III – Skutkový stav a předběžná otázka

10. Sophiane Gysen, belgická státní příslušnice, vykonává v Belgii samostatnou výdělečnou činnost.

11. Je matkou tří dětí: Adriena, narozeného v roce 1989 z prvního manželství, které zaniklo rozvodem v roce 1993, Augustina, narozeného v roce 1994, a Élise, narozené v roce 1996, obou z dalšího manželství, které rovněž zaniklo rozvodem v roce 2000.

12. První manžel S. Gysen, otec Adriena, nastoupil do služebního poměru v Komisi Evropských společenství jako dočasný zaměstnanec dne 1. prosince 2001. Od téhož data S. Gysen, které byl Adrien svěřen do péče na základě soudního rozhodnutí, pobírá celý příspěvek na Adriena, jakožto vyživované dítě, na základě služebního řádu a PŘZ, jménem a na účet Adrienova otce.

13. Pokud jde o dvě mladší děti S. Gysen, pobírá posledně uvedená, která má své děti ve společné péči se svým druhým manželem, na základě soudního rozhodnutí rovněž rodinné přídavky vyplácené A.s.b.l. Groupe S – Caisse d'Assurances sociales pour indépendants (dále jen „Pojišťovna“).

14. Dopisem ze dne 22. února 2002 S. Gysen informovala Pojišťovnu, že od 1. prosince 2001 pobírá příspěvky od Komise na Adriena.

15. V důsledku toho zastavila Pojišťovna vyplácení S. Gysen přídavků na dítě Adriena, ale nadále je vyplácela na děti Augustina a Élise coby děti druhého a třetího stupně.

16. Od března 2003 však Pojišťovna strhla z výše měsíčních rodinných přídavků vyplácených S. Gysen celkovou částku 2 284,84 eur, odpovídající rozdílu, který neměl být

5 — Neoficiální překlad původního francouzského textu.

vyplacen, mezi přídavky již vyplacenými na Augustina a Élise coby děti druhého a třetího stupně a přídavky, které podle názoru Pojišťovny měly být naopak vyplaceny na tyto děti coby děti prvního a druhého stupně. Pojišťovna od téhož data vyplácela S. Gysen přídavky na Augustina a Élise coby děti prvního a druhého stupně. Pojišťovna totiž usoudila, že děti, na které jsou rodinné přídavky vypláceny Evropskými společenstvími, nemohou být zohledněny pro účely vytvoření skupiny dětí-příjemců, uvedené v čl. 16 odst. 1 prvním pododstavci královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976.

17. Sophiane Gysen se tedy obrátila na Tribunal du travail de Bruxelles (pracovní soud v Bruselu) s žádostí o určení, že děti Augustin a Élise musí být považovány za děti druhého a třetího stupně ve smyslu výše uvedeného článku, a dále o to, aby Pojišťovně bylo uloženo navrátit částky strže né z přídavků, které jí byly vyplaceny od března 2003, a zaplatit nedoplatky odpovídající rozdílu mezi vyplacenou částkou a částkou dlužnou na přídavcích pro téže děti.

18. Výše uvedený soud se rozhodl přerušit před ním probíhající řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Mohou nebo musejí být nařízení [č. 259/68] a jeho ‚Příloha VII: pravidla o odměnách […]', oddíl 1, Rodinné přídavky, čl. 67 odst. 1, (které) zahrnují:

a) příspěvek na domácnost,

b) příspěvek na vyživované dítě,

c) příspěvek na vzdělání,

považovány za ustanovení, která v této věci sporná vnitrostátní právní úprava označuje za ‚[…] mezinárodní smlouvu v oblasti sociálního zabezpečení platnou v Belgii'?"

IV – Právní analýza

19. K tomu, aby předkládající soud mohl rozhodnout spor v původním řízení, musí stanovit, zda na základě pravidel královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976 je pro vytvoření skupiny dětí samostatně výdělečně činné osoby, která pobírá rodinné přídavky,

nezbytné pro určení stupně každého z těchto dětí, a tudíž výše přídavku, jenž má být vyplacen na každé z těchto dětí, třeba zohlednit děti, na které orgány Společenství vyplácejí rodinné přídavky podle ustanovení služebního řádu a PŘZ.

20. Účastníci původního řízení projednávali u předkládajícího soudu význam pojmu mezinárodní smlouva v oblasti sociálního zabezpečení platná v Belgii, který je obsažen v čl. 16 odst. 1 prvním pododstavci výše uvedené královské vyhlášky. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, odkaz na „mezinárodní smlouvy v oblasti sociálního zabezpečení platné v Belgii“ byl do zmíněného ustanovení zanesen královskou vyhláškou ze dne 7. září 2003 v návaznosti na rozsudek Cour d'arbitrage de Belgique [6] (belgický rozhodčí soud) ze dne 13. července 2001 č. 106/2001 [7], ve kterém bylo rozhodnuto, že článek 42 zákonů o rodinných přídavcích zaměstnanců, koordinovaných královskou vyhláškou ze dne 19. prosince 1939 [8], porušuje články 10 a 11 belgické ústavy, týkající se zásad rovného zacházení a zákazu diskriminace, „tím, že omezuje v rámci výpočtu stupně, který určuje výši rodinných přídavků, zohlednění dětí, na které se přídavky poskytují, na ty děti, na které se přídavky poskytují na základě těchto koordinovaných zákonů, aniž by bylo možné přihlédnout k dítěti, na které se rodinné přídavky poskytují na základě právních předpisů určitého členského státu Evropské unie, které jsou prohlášeny za použitelné právem Společenství“ [9].

21. V původním řízení S. Gysen tvrdila, že pojem „mezinárodní smlouvy v oblasti sociálního zabezpečení platné v Belgii“ ve smyslu čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976 zahrnuje závazná ustanovení vypracovaná v rámci některého orgánu mezinárodního práva veřejného, jako jsou ustanovení obsažená ve služebním řádu.

22. Pojišťovna naopak tvrdila, že rozšíření působnosti uvedené normy provedené královskou vyhláškou ze dne 7. září 2003 se uplatňuje pouze ve vztahu k zemím, se kterými Belgie uzavřela mnohostranné či dvoustranné mezinárodní smlouvy v oblasti sociálního zabezpečení. Zdůraznila, že však neexistuje žádná smlouva mezi Belgií a evropskými či mezinárodními orgány, které vyplácí rodinné přídavky svým zaměstnancům.

6 — Dne 7. května 2007 byl název Cour d'arbitrage novelou belgické ústavy změněn na název Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud) (*Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad* ze dne 8. května 2007, s. 25101 a 25102).

7 — *Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad* ze dne 13. listopadu 2001, s. 38689.

8 — *Moniteur Belge/Belgisch Staatsblad* ze dne 22. prosince 1939, s. 8702.

9 — Neoficiální překlad původního francouzského výroku rozsudku.

23. Pojišťovna uvedla, že přestože jsou smlouvy zakládající Společenství mezinárodními smlouvami platnými v Belgii a že některé normy stanovené těmito mezinárodními organizacemi jsou přímo použitelné v členských státech, normy obsažené ve služebním řádu, i když přiznávají úředníkům Společenství práva, která mohou uplatnit vůči svému zaměstnavateli, se však bezprostředně a přímo nepoužijí v belgickém právním řádu.

24. Předkládací rozhodnutí dále uvádí stanovisko vydané státním zastupitelstvím ve věci v původním řízení, podle něhož musí být nařízení č. 259/68, jehož právní základ tvoří dvě mezinárodní smlouvy ratifikované Belgií – Smlouva o ES a Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965 [10] – a které je podle svého článku 11 závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech, považováno za spadající pod pojem mezinárodní smlouvy v oblasti sociálního zabezpečení platné v Belgii, ve smyslu čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976.

25. Předkládající soud poté, co uvedl stanoviska účastníků řízení a státního zastupitelství, jak byla připomenuta výše, a poté, co poznamenal, že toto posledně uvedené ustanovení, které odkazuje na „mezinárodní smlouvy v oblasti sociálního zabezpečení platné v Belgii“, je odlišného znění než jiná vnitrostátní ustanovení, která ve zvláštní oblasti důchodů výslovně odkazují na „služební řád některého orgánu mezinárodního práva veřejného“, formuloval předběžnou otázku zde projednávanou, aniž by rozvinul jakékoli jiné úvahy.

26. Je zjevné, že tak, jak je předběžná otázka formulována v předkládacím rozhodnutí, by neměla spadat do pravomoci Soudního dvora. Otázkou, zda služební řád a jeho příloha VII jsou „mezinárodní smlouv[ou] v oblasti sociálního zabezpečení platnou v Belgii“, ve smyslu čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976, se totiž předkládající soud domáhá na Soudním dvoru výkladu ustanovení belgického práva [11]. Jak je však známo, výklad vnitrostátních předpisů v rámci systému soudní spolupráce zavedeného článkem 234 ES přísluší vnitrostátním soudům, a nikoli Soudnímu dvoru [12].

27. K určení toho, jak má být chápán pojem „mezinárodn[í] smlouv[a] v oblasti sociálního zabezpečení platn[á] v Belgii“, ve smyslu výše uvedeného vnitrostátního ustanovení, je

10 — Úř. věst. 1967, L 152, s. 13.

11 — Je třeba podotknout, že ačkoli znění tohoto vnitrostátního ustanovení není převzato do předkládacího rozhodnutí, nýbrž je obsaženo ve spisu týkajícím se vnitrostátního řízení předaném spolu s žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, předkládací rozhodnutí přesto umožňuje pochopit obsah tohoto ustanovení.

12 — Rozsudky ze dne 12. října 1993, Vanacker a Lesage (C-37/92, Recueil, s. I-4947, bod 7), a ze dne 20. října 2005, Ten Kate Holding Musselkanaal a další (C-511/03, Sb. rozh. s. I-8979, bod 25, a citovaná judikatura).

tedy příslušný sám předkládající soud. Uplatnění tohoto ustanovení, a tudíž i posouzení otázky, zda služební řád a PŘZ spadají pod tento pojem, jsou rovněž vyhrazena předkládajícímu soudu. Soudní dvůr může pouze objasnit právní povahu těchto aktů s cílem umožnit předkládajícímu soudu provést takové posouzení.

28. Tato objasnění, přestože nevyvolávají pochybnosti nebo obtíže, jsou o to užitečnější s ohledem na některá tvrzení uplatněná před předkládajícím soudem. Zejména upozorňuji na to, že Pojišťovna v rámci původního řízení tvrdila, že ačkoli pravidla služebního řádu přiznávají úředníkům Společenství práva, která mohou uplatnit vůči svým zaměstnavatelům, nejsou bezprostředně a přímo použitelná v belgickém právním řádu.

29. Domnívám se tedy, že otázka položená předkládajícím soudem může být přeformulována tak, že směřuje k určení právní povahy služebního řádu a PŘZ a jejich případné přímé použitelnosti v belgickém právním řádu.

30. V tomto ohledu je třeba na úvod připomenout, že přijetí služebního řádu a PŘZ představuje provedení toho ustanovení Smlouvy o ES (v současnosti článek 283 ES), které po Radě požaduje, aby na návrh Komise a po konzultaci s dalšími zúčastněnými orgány přijala služební řád úředníků Evropských společenství a pracovní řád ostatních zaměstnanců těchto Společenství [13]. Zvláštní ustanovení služebního řádu a PŘZ představují dále prováděcí ustanovení k některým pravidlům obsaženým v Protokolu o výsadách a imunitách Evropských společenství, zejména pak k jeho článkům 7 a 12 až 16, který má jakožto příloha smlouvy o založení Evropského společenství a smlouvy o založení Evropského společenství pro atomovou energii stejnou povahu a sílu jako tyto smlouvy.

31. Krom toho je třeba poznamenat, že, jak již měl Soudní dvůr příležitost zdůraznit, služební řád a PŘZ byly přijaty nařízením č. 259/68 a že podle čl. 189 druhého pododstavce Smlouvy o EHS (nyní čl. 249 druhý pododstavec ES) má toto nařízení obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech [14], jak to ostatně upřesňuje článek 11 uvedeného nařízení. Z toho podle Soudního

13 — Nařízení č. 259/68 bylo konkrétně přijato na základě čl. 24 odst. 1 Smlouvy o vytvoření jednotné Rady a jednotné Komise Evropských společenství (Úř. věst. 1967, 152, s. 2), článku, který zrušil dřívější článek 212 Smlouvy o EHS a jehož znění bylo převzato do článku 283 ES.

14 — Rozsudky ze dne 20. října 1981, Komise v. Belgie (137/80, Recueil, s. 2393, bod 7), a ze dne 7. května 1987, Komise v. Belgie (186/85, Recueil, s. 2029, bod 21).

dvora vyplývá, že mimo účinky, které působí ve vnitřním správním řádu Společenství, zavazuje služební řád a PŘZ rovněž členské státy natolik, nakolik je jejich pomoc nezbytná k provádění těchto aktů [15].

32. Tak například Soudní dvůr tím, že uvedl, že čl. 67 odst. 2 služebního řádu umožňuje vyřešit spory mezi systémem Společenství a jednotlivými národními systémy, neboť rodinné přídavky upravené služebním řádem jsou oprávněným osobám vypláceny pouze v rozsahu, v němž překračují výši srovnatelných přídavků vyplácených podle systému stanoveného právními předpisy určitého členského státu, poukázal na to, že „jelikož právním základem služebního řádu je samotný čl. 67 odst. 2, to jest ustanovení obsažené v nařízení přijatém ve smyslu čl. 189 druhého pododstavce Smlouvy o EHS, doplňková povaha příspěvků upravených služebním řádem [úředníků] je závazná pro členské státy a nemůže být popřena vnitrostátními právními předpisy“ [16].

33. Služební řád a PŘZ zavazuje tedy všechny členské státy, mezi nimiž i Belgii. Krom toho nelze tvrdit, že by takový závazný účinek ve vztahu k belgickým orgánům v projednávané věci neexistoval, neboť Soudní dvůr taktéž prohlásil, že čl. 67 odst. 2 služebního řádu neobsahuje „povinnosti členských států v oblasti rodinných přídavků v případech, kdy manžel či manželka úředníka, bývalého úředníka v důchodu nebo jiného zaměstnance Společenství vykonává na území některého členského státu samostatnou výdělečnou činnost“ [17].

34. Tato poznámka Soudního dvora pouze znamená, že není zakázáno, aby členský stát odepřel rodinné přídavky stanovené jeho zákony, existuje-li možnost, aby oprávněné osoby pobíraly na totéž dítě rodinné přídavky vyplácené na základě služebního řádu a PŘZ, v případech, kdy manžel či manželka úředníka nebo zaměstnance Společenství vykonává na území tohoto státu samostatnou výdělečnou činnost [18]. Jak podotkl Soudní dvůr, „přídavky téže povahy, které podle výše uvedeného ustanovení musí být odečteny od rodinných přídavků podle služebního řádu [úředníků], a zbavují tak orgány povinnosti platit tyto přídavky, jsou pouze ty přídavky, které jsou vypláceny v souvislosti se zaměstnaneckou činností“ [19]. Nepoužitelnost čl. 67 odst. 2 služebního řádu v případech zmíněných výše však nic nemění na závazném

15 — Rozsudky ze dne 20. října 1981, Komise v. Belgie, citovaný výše, bod 8, a ze dne 7. května 1987, Komise v. Belgie, citovaný výše, bod 21.

16 — Rozsudek ze dne 7. května 1987, Komise v. Belgie, citovaný výše, bod 23.

17 — Tamtéž, bod 34.

18 — Tamtéž, bod 33.

19 — Tamtéž.

účinku a přímé použitelnosti uvedeného služebního řádu a pracovního řádu ve všech členských státech, včetně Belgie.

35. V důsledku toho by bylo možné odpovědět na předběžnou otázku položenou Soudnímu dvoru pouhým zdůrazněním, že služební řád a PŘZ, schválené nařízením Společenství, mají obecnou působnost a jsou závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

36. Komise, která jako jediná spolu se S. Gysen předložila písemné vyjádření v tomto řízení o předběžné otázce, však navrhuje, aby byla předběžná otázka přeformulována mnohem šířeji, než jak jsem uvedl výše v bodě 29. Podle jejího názoru se soud v podstatě snaží zjistit, „zda je třeba právo Společenství vykládat tak, že brání vnitrostátnímu právnímu předpisu, podle něhož nesmí být v případech, kdy jsou rodinné přídavky, na které má nárok osoba samostatně výdělečně činná, vypláceny v plném rozsahu ze systému Společenství zavedeného na základě služebního řádu […], dítě, na které jsou přídavky vypláceny, již zohledněno při určení stupně dětí této osoby […], jenž podmiňuje výši rodinných přídavků [, které mají být vyplaceny na její ostatní děti]“.

37. Cílem předběžné otázky položené v tomto znění by tak nebylo pouze získat objasnění ohledně právní povahy služebního řádu a PŘZ s cílem umožnit předkládajícímu soudu ověřit, zda tyto akty spadají pod pojem „mezinárodních smluv v oblasti sociálního zabezpečení platných v Belgii“, jehož význam ve vnitrostátním právu musí tento soud vymezit.

38. Tato otázka by se naproti tomu týkala – nebo každopádně týkala rovněž – existence mezí stanovených právem Společenství, jakožto pramenem práva vyšší síly, pro výklad a použití dotčeného vnitrostátního pravidla. Šlo by tedy o to vymezit, s přihlédnutím k povinnosti vnitrostátního soudu vykládat vnitrostátní pravidlo v co největším možném rozsahu v souladu s právem Společenství, a dokonce za určitých okolností neuplatnit je, není-li konformní výklad možný, případné požadavky kladené právem Společenství, které musejí předkládající soud nasměrovat při vymezení významu uvedeného pojmu vnitrostátního práva, a případně při posouzení slučitelnosti pravidla, které obsahuje tento pojem, s právem Společenství, pokud toto pravidlo nemůže být chápáno tak, že zahrnuje rovněž služební řád a PŘZ.

39. Je třeba si položit otázku, zda přeformulování předběžné otázky, které navr-

huje Komise, jež znamená značné rozšíření předmětu otázky položené předkládajícím soudem, nepřekračuje rámec spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, jak je stanoven režimem zavedeným článkem 234 ES.

40. V této souvislosti připomínám, že podle judikatury přísluší Soudnímu dvoru, aby v případě, že otázky nejsou formulovány přesně nebo vybočují z rámce funkcí, které Soudnímu dvoru svěřuje článek 234 ES, ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména pak z odůvodnění aktu, kterým je podána žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vytěžil ty prvky práva Společenství, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit [20].

41. Za účelem podání užitečné odpovědi soudu, který Soudnímu dvoru položil předběžnou otázku, může být Soudní dvůr přiveden k tomu, že zohlední normy práva Společenství, které vnitrostátní soud ve formulaci své otázky nezmínil [21]. K tomu došlo jak v případech, kdy předběžná otázka předložená Soudnímu dvoru zmiňovala pravidla práva Společenství, jež nebyla v případě, který vedl k řízení o předběžné otázce [22], relevantní, tak v případech, kdy neuváděla žádné konkrétní pravidlo práva Společenství, ale pouze odkazovala na Smlouvu o ES nebo právo Společenství jako celek [23].

42. V judikatuře se též objevují případy, kdy Soudní dvůr rozšířil předmět předběžné otázky, která mu byla předložena, tím, že rozhodl o platnosti určitého textu práva Společenství, byla-li předběžná otázka formulována vnitrostátním soudem tak, že požadovala po Soudním dvoru pouhý výklad [24].

43. Zdá se tedy, že Soudní dvůr si přiznává široký prostor pro uvážení při vyhledávání složek práva Společenství, které vyžadují výklad pro účely vyřešení vnitrostátního sporu, a to v souladu s požadavkem na poskytnutí „užitečné odpovědi“ předkládajícímu soudu a v duchu plné spolupráce s tímto soudem. V rámci soudní spolupráce zavedené článkem 234 ES, kterou vnitrostátní soud a Soudní dvůr – každý v rámci

20 — Viz *ex multis*, rozsudky ze dne 20. března 1986, Tissier (35/85, Recueil, s. 1207, bod 9), a ze dne 18. listopadu 1999, Teckal (C-107/98, Recueil, s. I-8121, bod 34).

21 — Rozsudky Tissier, citovaný výše, bod 9; ze dne 2. února 1994, Verband Sozialer Wettbewerb (C-315/92, Recueil, s. I-317, bod 7), a ze dne 7. listopadu 2002, Bourrasse a Perchicot (C-228/01 a C-289/01, Recueil, s. I-10213, bod 33).

22 — Viz například rozsudky ze dne 27. března 1990, Bagli Pennacchiotti (C-315/88, Recueil, s. I-1323); ze dne 6. dubna 1995, Flip a Verdegem (C-315/93, Recueil, s. I-913); výše citované rozsudky Teckal a Bourrasse a Perchicot.

23 — Viz například rozsudky ze dne 14. července 1971, Muller a další (10/71, Recueil, s. 723); ze dne 13. prosince 1984, Haug-Adrion (251/83, Recueil, s. 4277); Tissier, citovaný výše; ze dne 19. listopadu 1991, Aliments Morvan (C-235/90, Recueil, s. I-5419), a ze dne 26. září 1996, Arcaro (C-168/95, Recueil, s. I-4705).

24 — Viz například rozsudky ze dne 3. února 1977, Strehl (62/76, Recueil, s. 211); ze dne 15. října 1980, Roquette Frères (145/79, Recueil, s. 2917), a ze dne 14. června 1990, Weiser (C-37/89, Recueil, s. I-2395).

vlastní pravomoci a s cílem zajistit jednotné uplatnění práva Společenství – přispívají přímo a vzájemně k tvorbě rozhodnutí, musí být jakákoli formalistická přísnost, která by vedla pouze k průtahům řízení, vyloučena [25]. Široká možnost přeformulovat předběžné otázky, dokonce i rozšířením jejich předmětu, kterou si Soudní dvůr vyhrazuje s tím, že umožňuje předejít jinak pravděpodobnému opětovnému předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, se tedy opírá rovněž o důvody hospodárnosti řízení.

44. Ačkoli se nezdá, že by přeformulování předběžné otázky předložené Tribunal de travail de Bruxelles ve znění navrhovaném Komisí překračovalo široké meze pravomoci Soudního dvora v řízeních o předběžných otázkách, jak je vymezena judikaturou, to samozřejmě neznamená, že Soudní dvůr je povinen toto přeformulování přijmout.

45. Ačkoli je Soudní dvůr na základě článků 10 ES a 234 ES povinen odpovědět na otázky výkladu práva Společenství položené předkládajícími soudy, které splňují podmínky přípustnosti upřesněné judikaturou, nelze mít naproti tomu za to, že je povinen odpovědět na otázky, které těmito soudy nebyly položeny, nýbrž byly položeny před nimi procesními subjekty, a sice, v souladu s článkem 23 statutu Soudního dvora účastníky původního řízení, členskými státy, Komisí a případně Evropským parlamentem, Radou a Evropskou centrální bankou a jedná-li se o některou z oblastí působnosti dohody o Evropském hospodářském prostoru, státy, které jsou stranami této dohody a nejsou členskými státy, a Kontrolním úřadem uvedeným ve zmíněné dohodě.

46. Pravomoc Soudního dvora poskytnout předkládajícímu soudu výklad práva Společenství, který jde nad rámec toho, co je požadováno tímto soudem, musí být vykonávána s opatrností a podle hledisek vhodnosti.

47. V projednávané věci lze podotknout, že otázka vznesená Komisí překračuje rámec toho, čím se zabýval předkládající soud. Z žádné části předkládacího rozhodnutí nevyplývá, že by Tribunal du travail de Bruxelles měl pochybnosti o slučitelnosti čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976, což je ustanovení, jehož výklad ostatně ještě nenastínil,

25 — Rozsudek ze dne 1. prosince 1965, Schwarze (16/65, Recueil, s. 1081, zejména s. 1094).

s ustanoveními nebo zásadami práva Společenství. Nacházíme se tedy v situaci dosti odlišné od té, kdy si předkládající soud klade otázku slučitelnosti určité vnitrostátní právní úpravy, kterou vykládá, s určitým ustanovením práva Společenství, v níž Soudní dvůr odpovídá, s *přihlédnutím k podstatě problematiky uvedené předkládajícím soudem*, tak, že shledá nepoužitelnost tohoto ustanovení na projednávaný případ a poskytne výklad jiného ustanovení práva Společenství uplatnitelného na projednávaný případ a s nímž je tato právní úprava v rozporu [26].

48. Přeformulování předběžné otázky navrhované Komisí se ostatně nejeví být nezbytným k zachování užitečného účinku řízení o předběžné otázce. Z výše uvedeného vyplývá, že i když je otázka položená předkládajícím soudem špatně formulovaná, je možné ji přeformulovat tak, jak jsem uvedl v bodě 29 výše, aby byla navzdory tomu Soudním dvorem poskytnuta užitečná odpověď.

49. Považuji v každém případě za nemístné, aby Soudní dvůr hledal všemi směry v právu Společenství určité ustanovení, které by případně bránilo vnitrostátní úpravě, jež je popsána ve formulaci otázky navrhované Komisí. Soudní dvůr by měl nanejvýš posoudit působnost jediného ustanovení práva Společenství konkrétně zmíněného Komisí v písemném vyjádření, a sice článku 10 ES. Soudím tak na základě úvah obdobných nejnovějšímu trendu v judikatuře, který v oblasti přípustnosti předběžných otázek zejména vyžaduje, aby předkládající soud uvedl konkrétní důvody, které jej vedly k tomu, aby si položil otázku ohledně výkladu práva Společenství, a k tomu, že považoval za nezbytné, aby Soudní dvůr rozhodl o předběžné otázce, jakož i minimální zdůvodnění volby ustanovení práva Společenství, jejichž výklad požaduje, a spojitosti mezi těmito ustanoveními a vnitrostátní právní úpravou použitelnou ve sporu, který mu byl předložen [27].

50. Konečně připomínám povinnost Soudního dvora dbát na to, aby byla zachována možnost zúčastněných stran ve smyslu článku 23 statutu Soudního dvora předložit písemná vyjádření, s přihlédnutím k tomu, že

26 — Viz například rozsudek ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, Sb. rozh. s. I-12013).

27 — Usnesení ze dne 28. června 2000, Laguillaumie (C-116/00, Recueil, s. I-4979, bod 16); ze dne 19. října 2004, Provvidenza Regio (C-425/03, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 9); ze dne 1. prosince 2005, Dhumeaux a další (C-116/05, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, bod 21), a ze dne 13. července 2006, Eurodomus (C-166/06, nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí, body 7 a 8). Ve druhém z těchto usnesení o nepřípustnosti je zejména uvedeno, že předkládající soud neupřesnil ustanovení práva Společenství, jejichž výklad požadoval (bod 12).

před předložením těchto vyjádření jim jsou doručena pouze předkládací rozhodnutí [28].

51. Právě z důvodů uvedených v bodě 47 výše nebyla sice možnost zúčastněných ve smyslu článku 23 statutu Soudního dvora vyjádřit se prostřednictvím písemných vyjádření k případné existenci ustanovení práva Společenství, která by bránila takové vnitrostátní právní úpravě, jako je úprava obsažená v čl. 16 odst. 1 prvním pododstavci královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976, vykládané podle přání Pojišťovny, zajisté zcela vyloučena, avšak zůstala jen velmi teoretickou. Je pravda, že uvedené subjekty – kterým byla podle čl. 104 odst. 4 jednacího řádu Soudního dvora doručena písemná vyjádření předložená Komisí – mohly v tomto ohledu zaujmout stanovisko tak, že by požádaly o konání jednání, a přednesly tedy ústní vyjádření. Je nutné mít však na paměti jednak to, že pouze předkládací rozhodnutí je subjektům uvedeným v článku 23 statutu Soudního dvora, zejména členským státům, doručeno společně s jeho překladem do úředního jazyka každého státu [29], zatímco písemné vyjádření předložené Komisí v tomto řízení o předběžné otázce bylo doručeno těmto subjektům pouze v původním znění v jednacím jazyce (francouzština). Krom toho musí být zachována rovněž možnost předložit *písemná* vyjádření.

52. Rozšíření předmětu předběžné otázky, jak jej navrhuje Komise, by tedy jak se zdá vyžadovalo, aby členským státům a účastníkům původního řízení byla poskytnuta možnost písemně se vyjádřit k otázce vznesené Komisí. Zdá se mi obzvláště důležité zejména vyžádat si vyjádření belgické vlády, jelikož výše uvedená otázka by mohla nepřímo vyvolat pochybnosti o slučitelnosti pravidla belgického práva s právem Společenství. Získat dotčená vyjádření je samozřejmě ještě možné, ale oddálilo by to uzavření projednávaného řízení.

53. Výše uvedené úvahy podle mého názoru vyznívají v neprospěch rozšíření rozsahu přezkumu, který má být proveden Soudním dvorem v rámci projednávaného řízení, na otázku navrhovanou Komisí. Předmět předběžné otázky by tedy měl podle mého názoru zůstat v mezích, které jsem vytýčil výše v bodě 29. Krom toho připomínám, že Komise má stále možnost předložit Soudnímu dvoru otázku slučitelnosti čl. 16 odst. 1 prvního pododstavce královské vyhlášky ze

28 — Rozsudky ze dne 1. dubna 1982, Holdijk a další (141/81 až 143/81, Recueil, s. 1299, bod 6), a ze dne 11. září 2003, Altair Chimica (C-207/01, Recueil, s. I-8875, bod 25); usnesení ze dne 23. března 1995, Saddik (C-458/93, Recueil, s. I-511, bod 13), a Laguillaumie, citované výše, bod 14.

29 — Viz výše citované usnesení Laguillaumie, bod 24.

dne 8. dubna 1976 s právem Společenství tím, že zahájí řízení pro nesplnění povinnosti podle článku 226 ES.

54. Pouze tedy podpůrně a zběžně posoudím níže meritorní stránku otázky, zda článek 10 ES brání, či nikoli vnitrostátní právní úpravě, podle které v rámci vyřízení nároků národním orgánem příslušným pro vyplácení rodinných přídavků na vyživované děti osoby samostatně výdělečně činné není dítě této osoby, na které má tato osoba nárok pobírat rodinné přídavky vyplácené na základě služebního řádu nebo PŘZ, zohledněno pro účely určení stupně ostatních dětí téže osoby, tj. stupně, který podle této právní úpravy ovlivňuje výši rodinných přídavků vyplácených na posledně zmíněné děti.

55. Komise odpověděla na tuto otázku kladně a v souvislosti s tím se dovolávala precedentu, který představuje rozsudek My [30], týkající se vnitrostátní právní úpravy, která neumožňovala příslušnému pojišťovacímu fondu zohlednit roky odpracované ve službě jednoho z orgánů Společenství pro účely vzniku nároku na předčasný starobní důchod na základě národního systému.

30 — Citovaný výše.

56. V tomto rozsudku Soudní dvůr tím, že podotkl, že článek 10 ES ukládá členským státům povinnost usnadnit Společenství plnění jeho poslání, ve skutečnosti stanovil, že zmíněný článek ve spojení se služebním řádem brání takové vnitrostátní právní úpravě [31].

57. Nicméně nelze nepodotknout, že Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru poté, co shledal, že tato vnitrostátní právní úprava může narušit výkon výdělečné činnosti v některém orgánu Evropské unie, a tudíž i od tohoto výkonu odrazovat, jelikož tím, že pracovník, který dříve přispíval do národního důchodového systému, přijal místo v takovém orgánu, podstupuje riziko, že ztratí možnost požívat nároky plynoucí z tohoto systému na důchodové dávky, na které by měl nárok, kdyby toto místo nepřijal [32].

58. Soudní dvůr tak přisoudil význam, za účelem shledání této vnitrostátní právní úpravy jakožto odporující článku 10 ES, byť vykládanému ve spojení s ustanoveními služebního řádu, skutečnosti, že zmíněná úprava může ztížit nábor národních úředníků

31 — Tamtéž, body 48 a 49.
32 — Tamtéž, bod 47.

s určitým počtem odsloužených let do orgánů Společenství, čímž by tak byl ohrožen jejich chod.

59. Obdobný přístup byl již ostatně zaujat dříve Soudním dvorem v rozsudku Tither[33], týkajícím se vnitrostátního systému určeného k podpoře nabytí a zlepšení individuálního bydlení, který vylučoval možnost, aby osoby zastávající funkce, pro které pobíraly odměny nepodléhající dani na základě zvláštního osvobození nebo imunity, tedy úředníci Společenství, požívali z něj plynoucí výhody (subvence na úroky placené z hypotéčních půjček). Soudní dvůr byl požádán předkládajícím soudem, aby zejména uvedl, zda článek 5 Smlouvy o EHS (nyní článek 10 ES) ukládá dotyčnému členskému státu povinnost přiznat uvedený nárok též výše zmíněným osobám v případě, že splňovaly ostatní podmínky stanovené předmětným systémem. Soudní dvůr připomněl, že výše uvedené ustanovení zakazuje zejména členským státům přijmout opatření, jež by ohrozila chod orgánů Společenství, a uvedl, že ačkoli taková právní úprava jako předmětný systém může mít za účinek to, že odepře úředníkům a zaměstnancům Společenství finanční výhodu, na níž by měli nárok, kdyby nebyli úředníky nebo zaměstnanci Společenství, nezdá se, že by se jednalo o opatření, které by odradilo určité osoby od nástupu do služby Společenství nebo je podnítilo k tomu, aby se vzdaly funkcí, které zde vykonávají, a tudíž že by mohlo ohrozit chod orgánů Společenství. Soudní dvůr tedy dospěl k závěru, že článek 5 Smlouvy o EHS nezakazuje členským státům, aby odmítly úředníkům a zaměstnancům Společenství přiznat výhodu, která byla stanovena vnitrostátním systémem, o který se jednalo ve věci v původním řízení.

60. Vrátím-li se k řízení o předběžné otázce, o které se zde jedná, zdá se mi obtížné tvrdit, že taková právní úprava, jaká je obsažena v čl. 16 odst. 1 prvním pododstavci královské vyhlášky ze dne 8. dubna 1976, pokud by byla vykládána tak, že vylučuje zohlednění v jí vymezeném rámci dětí osoby samostatně výdělečně činné, pro které je přiznán nárok na rodinné přídavky na základě služebního řádu nebo PŘZ, by mohla odradit určité osoby od nástupu do služby Společenství nebo je podnítit k tomu, aby se vzdaly funkcí, které zde vykonávají. Je to sama Komise, kdo v souvislosti s projednávaným případem podotýká, že belgická právní úprava není nijak na újmu dotčenému zaměstnanci Společenství (první manžel S. Gysen, otec Adriena), neboť jejím účinkem je pouze to, že výše rodinných přídavků, které musí

33 — Rozsudek ze dne 22. března 1990 (C-333/88, Recueil, s. I-1133).

Pojišťovna vyplatit jeho bývalé manželce na děti Augustina a Élise, které měla se svým druhým manželem, jenž není úředníkem nebo zaměstnancem Společenství, je snížena oproti výši přídavků, která by byla jinak přiznána [34]. Krom toho i kdyby se připustilo, že takové snížení má za následek to, že má dopad na rozsah zdrojů, které může S. Gysen použít na úhradu výdajů spojených se zaopatřením prvního dítěte, a tedy v konečném důsledku to, že ovlivní rozšíření povinností příslušejících otci tohoto dítěte, zaměstnanci Společenství, z titulu příspěvku na tyto výdaje, takový vliv by byl příliš nepřímý a okrajový na to, aby vyvolal výše zmíněný odrazující nebo podněcující účinek.

61. Komise zajisté správně zdůrazňuje, že uplatnění belgické právní úpravy, vykládané tak, jak je uvedeno v předcházejícím bodě, by pro S. Gysen a její děti Augustina a Élise znamenalo, jen proto, že otec Adriena je zaměstnán v jednom z orgánů Společenství, nevýhodnější zacházení, než je to, které by jim náleželo, kdyby uvedený otec takové zaměstnání neměl [35]. Ve světle výkladového kritéria, které lze odvodit z výše citovaných rozsudků Tither a My, však takové nerovné zacházení podle mého názoru nepředstavuje porušení povinnosti loajální spolupráce s orgány Společenství zakotvené v článku 10 ES ze strany belgického státu.

62. Je sotva příhodné dodat – jelikož to vybočuje z mezí přezkumu, které jsem si stanovil a uvedl výše v bodech 29 a 53 – že takové nerovné zacházení nelze napadat s tím, že se poukáže na zásadu rovného zacházení jakožto obecnou zásadu práva Společenství nebo její zvláštní vyjádření, které představuje zejména článek 12 ES (zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti) a čl. 7 odst. 2 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství [36] (podle kterého pracovník, který je státním příslušníkem členského státu a který je zaměstnán na území jiného členského státu „požívá v něm stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci“). Ze spisu v projednávané věci totiž nevychází najevo žádná skutečnost, která by umožnila shledat, že se v projednávané věci jedná o situaci spadající do působnosti práva Společenství, a nikoli o situaci čistě interní ve vztahu k belgickému státu.

34 — Písemné vyjádření Komise, body 37 a 38.

35 — Tamtéž, bod 40.

36 — Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15.

V – Závěry

63. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Tribunal du travail de Bruxelles odpověděl následovně:

„Služební řád úředníků Evropských společenství, jakož i pracovní řád ostatních zaměstnanců těchto společenství, schválené nařízením Rady (EHS, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968, mají obecnou působnost a jsou závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

Je úlohou předkládajícího soudu, kterému přísluší vykládat a uplatňovat vnitrostátní právo, aby určil, zda ve světle výše uvedených charakteristických znaků tyto akty představují ‚mezinárodní smlouvu v oblasti sociálního zabezpečení platnou v Belgii', ve smyslu vnitrostátní právní úpravy, která je předmětem věci v původním řízení."