Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 16. října 2014[1]

**Věc C-647/13**

**Office national de l'emploi**
**proti**
**Marie-Rose Melchior**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná cour du travail de Bruxelles (Belgie)]

„Přístup k dávkám v nezaměstnanosti v členském státě — Zohlednění dob odpracovaných v postavení smluvního zaměstnance ve službách orgánu Unie — Započtení doby nezaměstnanosti u evropských orgánů jako doby odpracované — Zásada loajální spolupráce"

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, která je předmětem projednávané věci, se týká výkladu zásady loajální spolupráce a čl. 34 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina"). Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi paní Melchior a Office national de l'emploi (dále jen „ONEM") ve věci odmítnutí posledně uvedeného přiznat paní Melchior dávky v nezaměstnanosti.

## I – **Právní rámec**

### A – *Unijní právo*

2. Podle čl. 96 odst. 1 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropské unie (dále jen „PŘOZ") má bývalý smluvní zaměstnanec, který je po ukončení služebního poměru s orgánem Unie nezaměstnaný, za určitých podmínek nárok na měsíční příspěvek v nezaměstnanosti. Druhý pododstavec téhož odstavce stanoví, že má-li nárok na dávky v nezaměstnanosti v rámci vnitrostátního systému sociálního zabezpečení, je bývalý smluvní zaměstnanec povinen to oznámit orgánu, ke kterému příslušel. V takovém případě se částka těchto dávek odečte od částky příspěvku vypláceného Unií.

3. Podle odstavce 2 téhož článku má na uvedený příspěvek nárok bývalý smluvní zaměstnanec, který se mimo jiné musí zaregistrovat jako žadatel o práci u orgánů zaměstnanosti členského státu, ve kterém má bydliště, a musí splnit povinnosti, které jsou právními předpisy daného členského státu uloženy osobám pobírajícím dávky v nezaměstnanosti podle uvedených předpisů. Odstavec 4 upřesňuje, že příspěvek se vyplácí po dobu nejvýše 36 měsíců po dni skončení služebního poměru a nesmí v žádném případě být vyplácen po dobu delší, než je jedna třetina skutečné délky skončeného služebního poměru. Výplata může být pozastavena, přestane-li bývalý dočasný zaměstnanec v průběhu této doby splňovat podmínky uvedené v odstavcích 1 a 2. Výplata se obnoví, pokud bývalý smluvní zaměstnanec před uplynutím této doby opět začne splňovat uvedené podmínky a nezískal nárok na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti.

1 — Původní jazyk: francouzština.

4. Podle čl. 96 odst. 7 přispívá smluvní zaměstnanec na financování systému pojištění v nezaměstnanosti jednou třetinou. Příspěvek na pojistné v nezaměstnanosti se každý měsíc odečte z platu dotčené osoby a společně se zbývajícími dvěma třetinami, které hradí orgán Unie, se převede do Zvláštního fondu nezaměstnanosti, který je společný pro orgány Unie a je spravován Evropskou komisí.

5. Podle odstavce 9 téhož článku „[v]nitrostátní orgány odpovědné za věci zaměstnanosti a nezaměstnanosti v rámci svých vnitrostátních předpisů usilují společně s Komisí o účinnou spolupráci na řádném provádění tohoto článku“.

B – *Vnitrostátní právo*

6. Královská vyhláška ze dne 25. listopadu 1991 o právní úpravě nezaměstnanosti (*Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1991, s. 29888, dále jen „královská vyhláška“), ve znění použitelném v době rozhodné z hlediska skutkových okolností sporu v původním řízení, v článku 30 stanoví, že pro získání nároku na dávky v nezaměstnanosti musí pracovník na plný úvazek starší 50 let doložit 624 odpracovaných dnů v průběhu 36 měsíců předcházejících podání žádosti o dávky.

7. Podle čl. 37 odst. 1 královské vyhlášky:

„[...] za výkon práce se považuje skutečně odvedená běžná práce a dodatečné výkony poskytnuté bez kompenzace náhradním volnem vykonané v povolání nebo podniku podléhajícím režimu sociálního zabezpečení, části týkající se nezaměstnanosti, za které současně:

[…]

2) byly z vyplacené mzdy provedeny stanovené srážky na sociální zabezpečení, včetně srážek na část týkající se nezaměstnanosti.

[…]“

8. Článek 37 odst. 2 první pododstavec královské vyhlášky stanoví:

„Práce uskutečněná v zahraničí se zohledňuje, pokud byla uskutečněna v rámci zaměstnání, u něhož by v Belgii byly provedeny srážky na sociální zabezpečení, včetně srážek na část týkající se nezaměstnanosti.

První pododstavec se však uplatní pouze tehdy, pokud pracovník, poté co vykonával práci v zahraničí, dosáhl odpracovaných dob jako zaměstnanec podle belgické právní úpravy.“

Podle čl. 38 odst. 1 bodu 1 písm. a) královské vyhlášky se jako odpracované dny pro účely použití článku 30 a následujících uvedené vyhlášky započítávají dny, za které byl vyplacen příspěvek na základě právní úpravy týkající se pojištění pro případ nezaměstnanosti.

## II – **Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka**

9. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že M.-R. Melchior, belgická státní příslušnice, nejprve od 1. března 2005 do 29. února 2008 pracovala jako smluvní zaměstnankyně Komise v Bruselu a poté zastávala v Belgii různá pracovní místa jako zaměstnaná osoba.

10. Rozhodnutím ze dne 5. března 2008 jí ONEM odmítl přiznat dávky v nezaměstnanosti, o které požádala dne 1. března 2008, s odůvodněním, že neprokázala, že dosáhla 624 odpracovaných dnů během 36 měsíců, které předcházely její žádosti, neboť ONEM nezohlednil dobu, během níž žadatelka pracovala u Komise. O tuto dobu nicméně prodloužil referenční dobu.

11. Poté, co od 1. března 2008 po dobu 12 měsíců pobírala příspěvek v nezaměstnanosti stanovený v PŘOZ a co mezi 20. srpnem 2008 a 13. červencem 2009 zastávala různá pracovní místa v Belgii, podala M.-R. Melchior novou žádost o dávky v nezaměstnanosti, kterou ONEM dne 26. srpna 2009 opět zamítl s odůvodněním, že neprokázala, že dosáhla 624 odpracovaných dnů během 36 měsíců, které předcházely uvedené žádosti, to znamená během doby od 14. července 2006 do 13. července 2009. Ve svém výpočtu ONEM odmítl zohlednit dobu odpracovanou ve službách Komise a rovněž odmítl jako odpracovanou dobu započíst na základě čl. 38 odst. 1 bodu 1 písm. a) královské vyhlášky dobu nezaměstnanosti, po kterou jí byl vyplácen příspěvek z titulu PŘOZ.

12. Paní Melchior napadla rozhodnutí ONEM ze dne 26. srpna 2009 u tribunal du travail de Bruxelles, který rozsudkem ze dne 14. února 2012 uvedené rozhodnutí zrušil, určil, že navrhovatelka měla od 14. července 2009 nárok na dávky v nezaměstnanosti, a uložil ONEM vyplatit dávky v nezaměstnanosti splatné od tohoto data.

13. ONEM podal proti tomuto rozsudku odvolání ke cour du travail de Bruxelles, jejž žádá, aby tento rozsudek změnil a potvrdil rozhodnutí ze dne 26. srpna 2009. Tento soud, maje pochybnosti o tom, zda je článek 37 a čl. 38 odst. 1 bod 1 písm. a) královské vyhlášky slučitelný s unijním právem, se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání jednak zásada loajální spolupráce a čl. 4 odst. 3 SEU a jednak čl. 34 odst. 1 [Listiny] tomu, aby za účelem přiznání dávek v nezaměstnanosti členský stát odmítl:

— zohlednit doby odpracované v postavení smluvního zaměstnance ve službách orgánu Evropské unie nacházejícího se na území tohoto členského státu, zvláště když byla jak před dobou zaměstnání jako smluvní zaměstnanec, tak po této době, práce odváděna v postavení zaměstnance na základě právních předpisů uvedeného členského státu;

— započítat dny nezaměstnanosti, kdy byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě [PŘOZ], jako odpracované dny, zatímco dny nezaměstnanosti, kdy byly vypláceny dávky v nezaměstnanosti v souladu s právní úpravou uvedeného členského státu, započítávány jsou?“

## III – **Posouzení**

### A – *Úvodní poznámky*

14. Úvodem je třeba jednak zjistit, zda situace žalobkyně spadá do rozsahu působnosti ustanovení primárního nebo sekundárního práva upravujícího volný pohyb pracovníků, a jednak zaujmout stanovisko k argumentaci Komise uvedené v jejím vyjádření, která vychází z nařizovací povahy PŘOZ a jeho přímého použití na skutkový stav v původním řízení.

1. K použití primárního nebo sekundárního práva upravujícího volný pohyb pracovníků na situaci žalobkyně v původním řízení

15. Podle ustálené judikatury má úředník Evropské unie – a smluvní zaměstnanec, na kterého se vztahuje PŘOZ, musí být postaven na roveň takovému úředníkovi – postavení pracovníka ve smyslu čl. 45 odst. 1 SFEU, pokud využil svého práva volného pohybu [2]. V této souvislosti Soudní dvůr upřesnil, že doba činnosti ve veřejné službě takové mezinárodní organizace, jakou je Evropská unie, nemůže být postavena naroveň období dosaženému ve veřejné službě jiného členského státu, a není proto sama o sobě způsobilá vytvořit vazbu na některou ze situací uvedených v uvedeném ustanovení Smlouvy [3].

16. V projednávané věci je nesporné, že M.-R. Melchior vždy bydlela a pracovala v Belgii, nejprve pro soukromé podniky, poté pro Komisi a nakonec opět v soukromém sektoru. Sama připouští, že nikdy v průběhu svého pracovního života nezískala postavení migrujícího pracovníka. Na její situaci, která zůstává čistě vnitrostátní, se proto čl. 45 odst. 1 SFEU nevztahuje [4].

17. Kromě toho a jak správně uvádí předkládající soud, na situaci M.-R. Melchior se během doby, kdy byla zaměstnaná u služby Komise, rovněž nevztahuje ani nařízení (EHS) č. 1408/71 [5], které bylo přijato na základě článku 42 ES (nyní článek 48 SFEU) a jehož cílem bylo – za účelem provedení volného pohybu pracovníků – koordinovat právní předpisy členských států v oblasti sociálního zabezpečení. Soudní dvůr totiž v této souvislosti upřesnil, že „úředníci [Unie] nemohou být kvalifikováni jako pracovníci ve smyslu nařízení č. 1408/71, neboť nepodléhají vnitrostátním právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení, jak požaduje čl. 2 odst. 1 uvedeného nařízení, vymezující osobní působnost posledně uvedeného nařízení“ [6].

18. I přesto je třeba se zabývat argumentací Komise vycházející z nařizovací povahy PŘOZ a jeho přímého použití na skutkový stav v původním řízení.

2. K nařizovací povaze PŘOZ a jeho přímému použití ve sporu v původním řízení

19. Ve svém vyjádření Komise zdůrazňuje, že PŘOZ byl vydán nařízením Rady, které má podle čl. 288 druhého pododstavce SFEU obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Podle Komise se na situaci žalobkyně vztahuje článek 96 PŘOZ, který bývalým smluvním zaměstnancům přiznává nárok na příspěvek v nezaměstnanosti a kvalifikuje tento příspěvek jako komplementární vůči příspěvku případně stanovenému vnitrostátní právní úpravou. Tato komplementární povaha, kterou musí vnitrostátní orgány, jako je ONEM, respektovat, brání tomu, aby odpracované doby dosažené u orgánů Unie nebyly zohledněny pro účely určení, zda bývalý smluvní zaměstnanec může pobírat vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti.

2 — Viz zejména rozsudky Echternach a Moritz (389/87 a 390/87, EU:C:1989:130, bod 11); Schmid (C-310/91, EU:C:1993:221, bod 20) a Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, bod 42).

3 — Viz rozsudek My (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 42).

4 — Rozsudek Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, EU:C:1997:285, bod 16 a citovaná judikatura).

5 — 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 (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35). Toto nařízení bylo zrušeno a nahrazeno nařízením 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).

6 — Viz rozsudky Ferlini (EU:C:2000:530, bod 41) a My (EU:C:2004:821, bod 35), jakož i usnesení Ricci a Pisaneschi (C-286/09 a C-287/09, EU:C:2010:420, bod 26).

20. Je sice nesporné, že nařízení (EHS) č. 259/68 [7], kterým se stanoví služební řád úředníků Unie (dále jen „služební řád úředníků“) a PŘOZ, je, jak výslovně uvádí jeho článek 1, „závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech“. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, uvedené nařízení zavazuje členské státy „v rozsahu, v němž je jejich součinnost nezbytná k jeho provedení“ [8]. Kromě toho, jak Komise správně připomíná, v rozsudku Kristiansen (EU:C:2003:652) Soudní dvůr rozhodl, že příspěvek v nezaměstnanosti stanovený v článku 28a PŘOZ, který má stejné znění jako článek 96, ale vztahuje se na dočasné zaměstnance, má vůči příspěvku stanovenému vnitrostátní právní úpravou komplementární povahu a že tato povaha vzhledem k tomu, že se opírá o nařizovací ustanovení, je pro členské státy závazná a vnitrostátní právní předpisy ji musí respektovat [9].

21. Nicméně tvrzení Komise, že povinnost ONEM zohlednit doby, které žalobkyně v původním řízení strávila ve službě Komise, pro účely určení, zda má nárok na vnitrostátní dávky, vyplývá z komplementární povahy příspěvku v nezaměstnanosti stanoveného PŘOZ a z nařizovací povahy PŘOZ, mě z důvodů, které vysvětlím, nepřesvědčuje.

22. Zaprvé podle ustálené judikatury unijní právo nezasahuje do pravomoci členských států uspořádat své systémy sociálního zabezpečení. Je sice pravda, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat unijní právo [10], avšak nic to nemění na tom, že při neexistenci harmonizace na úrovni Unie je věcí právních předpisů každého členského státu určit jednak podmínky práva nebo povinnosti účastnit se systému sociálního zabezpečení, a jednak podmínky, které zakládají nárok na dávky [11].

23. Zadruhé jen tehdy, má-li *nárok na dávky v nezaměstnanosti v rámci vnitrostátního systému sociálního zabezpečení*, je bývalý smluvní zaměstnanec povinen to podle čl. 96 odst. 1 druhého pododstavce PŘOZ oznámit a částka těchto dávek se odečte od částky uvedené v odstavci 3 téhož článku. Jinými slovy, příspěvek v nezaměstnanosti vyplácený Unií nabývá komplementární povahu pouze *pokud a potud*, když bývalý smluvní zaměstnanec má nárok rovněž na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti.

24. Zatřetí bývalému smluvnímu zaměstnanci, který splňuje podmínky stanovené v čl. 96 odst. 1 prvním pododstavci PŘOZ, vyplývá z tohoto ustanovení nárok na pobírání příspěvku v nezaměstnanosti, jehož existence nezávisí na otázce, zda se na tohoto zaměstnance vztahuje rovněž vnitrostátní systém pojištění pro případ nezaměstnanosti a zda splňuje podmínky pro přiznání dávek na základě tohoto systému. Z toho vyplývá, že příspěvek v nezaměstnanosti stanovený v článku 96 PŘOZ sice může mít komplementární povahu potud, pokud se připojuje k případným dávkám poskytovaným vnitrostátním systémem a tyto doplňuje, avšak nemá svůj základ v přiznání takovýchto dávek. Systém pojištění pro případ nezaměstnanosti stanovený v PŘOZ a systém organizovaný členskými státy jsou proto v zásadě na sobě nezávislé.

25. Začtvrté čl. 96 odst. 1 druhý pododstavec PŘOZ obsahuje zvláštní ustanovení, které má upravovat vztah mezi příspěvkem v nezaměstnanosti podle služebního řádu a dávkami v nezaměstnanosti stanovenými vnitrostátními systémy, má-li bývalý smluvní zaměstnanec nárok pobírat jak příspěvek, tak i dávky [12]. Toto ustanovení plní dvojí účel. Na straně jedné funguje jako pravidlo zabraňující souběhu, které hraje ve prospěch Unie, neboť stanoví, že pokud bývalý smluvní zaměstnanec splňuje rovněž podmínky pro získání vnitrostátních dávek, tyto dávky se odečtou od částek, jež má vyplatit Unie,

7 — Nařízení ze dne 29. února 1968, kterým se stanoví služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství a zvláštní předpisy, které se dočasně uplatňují na úředníky Komise (Úř. věst. L 56, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 5).

8 — Viz zejména rozsudky Komise v. Belgie (186/85, EU:C:1987:208, bod 21) a Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, bod 32).

9 — Bod 34. Ve stejném smyslu Soudní dvůr rozhodl v souvislosti s rodinnými přídavky stanovenými v čl. 67 odst. 2 služebního řádu úředníků v rozsudku Komise v. Belgie (EU:C:1987:208).

10 — Viz zejména rozsudek Komise v. Portugalsko (C-255/09, EU:C:2011:695, body 47 až 49 a citovaná judikatura).

11 — Viz mimo jiné rozsudek Kristiansen (EU:C:2003:652, bod 31 a citovaná judikatura).

12 — V souvislosti s rodinnými přídavky obdobně viz rozsudek Komise v. Belgie (EU:C:1987:208, bod 22).

a snižují proto finanční zátěž posledně uvedené [13]. Na straně druhé umožňuje zajistit rovné zacházení mezi smluvními zaměstnanci, kteří pracují ve službě orgánů, jež sídlí v různých členských státech, když jim zaručuje příspěvky v nezaměstnanosti ve stejné (minimální) výši nezávisle na právních úpravách pojištění pro případ nezaměstnanosti, které se na ně případně vztahují na vnitrostátní úrovni [14].

26. Z výše uvedeného vyplývá, že jak vzhledem ke svému znění, tak vzhledem ke svému účelu nemá čl. 96 odst. 1 druhý pododstavec PŘOZ v zásadě za cíl omezit prostor pro uvážení, kterým disponují členské státy při výkonu jim příslušející pravomoci stanovit podmínky vzniku nároku na dávky z jejich systémů pojištění pro případ nezaměstnanosti. Vyžaduje totiž jen ty úpravy těchto systémů, které jsou nezbytné pro respektování komplementární povahy příspěvků podle služebního řádu, pokud u nich dochází k souběhu s dávkami poskytovanými uvedenými systémy.

27. Tento závěr není zpochybněn judikaturou, kterou na podporu své argumentace cituje Komise. Jak ve věci Komise v. Belgie (EU:C:1987:208), tak ve věci Kristiansen (EU:C:2003:652) byla totiž závazná povaha ustanovení služebního řádu zakládajících komplementaritu příspěvků Společenství vůči příspěvkům téže povahy vypláceným vnitrostátními systémy potvrzena Soudním dvorem v souvislosti s vnitrostátními právními úpravami, které narušovaly samotnou zásadu této komplementarity. V prvním případě se jednalo o legislativní změnu přijatou Belgickým královstvím v roce 1982, která stanovila, že výše rodinných dávek bude snížena o výši dávek stejné povahy, na které existuje nárok mimo jiné podle pravidel platných pro zaměstnance mezinárodních organizací, a to i tehdy, pokud podle těchto pravidel bylo přiznání těchto dávek kvalifikováno ve vztahu k vnitrostátním rodinným dávkám jako komplementární. Ve druhém případě se naopak jednalo o použití pravidla zabraňujícího souběhu, které upravovalo přiznání belgických dávek v nezaměstnanosti, podle něhož na tyto dávky neexistoval nárok, pokud pracovník obdržel odměnu, která zahrnovala zejména odstupné při skončení pracovního poměru a která mohla rovněž zahrnovat příspěvek v nezaměstnanosti stanovený PŘOZ. Kromě toho je zajímavé poznamenat, že ve věci v původním řízení, která vedla k vydání rozsudku Kristiansen (EU:C:2003:652), použily belgické orgány stejné ustanovení, které je zpochybněno v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která stojí na počátku projednávané věci, a pro účely vzniku nároku na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti odmítly zohlednit doby, kterých paní Kristiansen dosáhla jako zaměstnanec Komise [15]. I když je pravda, že se předběžná otázka týkala jen použití výše uvedeného pravidla zabraňujícího souběhu, je nutno konstatovat, že ani Soudní dvůr, ani generální advokát Alber [16], ani Komise v jejich vyjádřeních nezpochybnili, a to ani nepřímo, slučitelnost uvedeného odmítnutí s čl. 28a odst. 1 druhým pododstavcem PŘOZ, který stanoví komplementární povahu příspěvků Společenství v nezaměstnanosti vyplácených bývalým dočasným zaměstnancům, jejíž závaznost nicméně byla všemi silně potvrzena.

28. V projednávaném případě, na rozdíl od rozsudků ve věcech Komise v. Belgie (EU:C:1987:208) a Kristiansen (EU:C:2003:652), pravidlo vylučující doby zaměstnání u orgánu Unie z výpočtu odpracovaných dnů získaných pro účely vzniku nároku na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti nezpochybňuje komplementární povahu příspěvku stanoveného PŘOZ.

29. Lze namítnout, že komplementární povaha příspěvku podle služebního řádu je těžko slučitelná se striktním uplatněním zásady příspěvkové povahy systému, na kterou se odvolává belgická vláda a která vylučuje zohlednění odpracovaných dob, za které nebyly odvedeny příspěvky na belgické sociální zabezpečení. Takovéto vyloučení totiž ve skutečnosti může vést k tomu, že bývalému smluvnímu zaměstnanci nebude vyplácena žádná vnitrostátní dávka, a ten proto zůstane zcela závislým na režimu upraveném služebním řádem. Nicméně je-li tento výsledek pouze důsledkem uplatnění objektivních

13 — Tamtéž, bod 23.

14 — Tamtéž.

15 — Tyto orgány měly nicméně za to, že doba, kterou paní Kristiansen odpracovala ve službě pro Komisi, musí být pro účely určení referenční doby neutralizována.

16 — Stanovisko generálního advokáta Albera ve věci Kristiansen (EU:C:2002:141).

podmínek, kterým podléhá nárok na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti, nelze podle mého názoru dotyčnému členskému státu vytýkat porušení povinností vyplývajících z čl. 96 odst. 1 prvního pododstavce PŘOZ, mezi něž nepatří ani povinnost vytvořit systém pojištění pro případ nezaměstnanosti, ani povinnost tento systém organizovat tak, aby se v každém případě vztahoval na situaci bývalého smluvního zaměstnance orgánu Unie.

30. Zapáté podotýkám, že i bez ohledu na podmínky vzniku nároku na belgické dávky v nezaměstnanosti a jejich uplatňování ONEM *nevede* situace žalobkyně v původním řízení, tak jak je popsána v předkládacím usnesení, k *souběžnému použití* systému služebního řádu a vnitrostátního systému pojištění pro případ nezaměstnanosti, takže zvláštní pravidlo zabraňující souběhu stanovené v čl. 96 odst. 1 druhém pododstavci PŘOZ se v projednávaném případě v každém případě nepoužije. Ze spisu totiž vyplývá, že po ukončení svého služebního poměru u Komise M.-R. Melchior pobírala od 1. března 2008 po dobu dvanácti měsíců příspěvek v nezaměstnanosti na základě článku 96 PŘOZ. Podle čl. 96 odst. 4 PŘOZ se tento příspěvek vyplácí bývalému smluvnímu zaměstnanci po dobu nejvýše 36 měsíců po dni skončení služebního poměru a nesmí být v žádném případě vyplácen *po dobu delší, než je jedna třetina skutečné délky skončeného služebního poměru*. Z toho vyplývá, že v okamžiku, kdy u ONEM podala žádost o vnitrostátní dávky, která je základem sporu v původním řízení, dne 14. července 2009, M.-R. Melchior, která pracovala pro Komisi po dobu tří let, již využila veškerého zajištění, které poskytuje systém podle služebního řádu. Za těchto okolností nelze v projednávaném případě vytýkat ONEM, že nerespektovala komplementární povahu příspěvku stanoveného PŘOZ.

31. Vzhledem k výše uvedeným úvahám zastávám názor, že případná povinnost belgických orgánů zohlednit pro účely výpočtu odpracovaných dnů nezbytných pro vznik nároku na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti dobu, během níž byla žalobkyně v původním řízení zaměstnána ve službách Komise, nemůže být založena na čl. 96 odst. 1 prvním pododstavci PŘOZ.

32. Takováto povinnost však může vyplývat z jiných zásad použitelných v této oblasti, což přezkoumám v následující části tohoto stanoviska.

## B – *K předběžné otázce*

### 1. K zásadě loajální spolupráce

33. Prostřednictvím předběžné otázky si předkládající soud nejprve přeje zjistit, zda zásada loajální spolupráce[17] brání tomu, aby za účelem přiznání vnitrostátních dávek v nezaměstnanosti členský stát odmítl na straně jedné zohlednit doby odpracované v postavení smluvního zaměstnance ve službách orgánu Unie a na straně druhé odmítl jako odpracované dny započítat dny nezaměstnanosti, kdy byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě PŘOZ, obdobně tomu, co je to stanoveno pro dny nezaměstnanosti, kdy byly vypláceny dávky v nezaměstnanosti v souladu s vnitrostátní právní úpravou.

34. Tento soud uvádí, že kladná odpověď by mohla být vyvozena z judikatury Soudního dvora týkající se přenositelnosti důchodových práv pracovníka, který byl zaměstnán ve službách jak soukromého zaměstnavatele, tak orgánu Unie. Připomíná, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že belgická právní úprava takovouto přenositelnost dostatečným způsobem nezajišťovala, čímž mimo jiné neplnila povinnosti, které pro členské státy vyplývají ze zásady loajální spolupráce. Poukazuje zejména na rozsudky Komise v. Belgie[18] a My[19].

17 — Předkládající soud rovněž uvádí čl. 4 odst. 3 SEU. Nicméně dne 26. srpna 2009, kdy bylo vydáno rozhodnutí, jež je ve věci v původním řízení předmětem sporu, ještě Lisabonská smlouva nevstoupila v platnost. Z tohoto důvodu se v následující části tohoto stanoviska nebudu odvolávat na toto ustanovení, nýbrž na článek 10 ES.

18 — 137/80, EU:C:1981:237.

19 — EU:C:2004:821.

35. V prvním z těchto rozsudků Soudní dvůr konstatoval, že Belgické království nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývaly ze Smlouvy, když nestanovilo podmínky pro převod práv nabytých v belgickém důchodovém systému do důchodového systému Společenství v souladu s tím, co bylo stanoveno v čl. 11 odst. 2 přílohy VII služebního řádu úředníků [20]. Naproti tomu ve druhém rozsudku, ve věci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené tribunal du travail de Bruxelles, Soudní dvůr rozhodl, že článek 10 ES ve spojení se služebním řádem úředníků bránil vnitrostátní právní úpravě, která pro účely vzniku nároku na předčasný starobní důchod na základě vnitrostátního systému neumožňovala zohlednit odpracované roky dosažené ve službách orgánu Společenství.

36. ONEM v původním řízení a belgická vláda ve vyjádření před Soudním dvorem měly za to, že tuto judikaturu nelze použít na systém pojištění pro případ nezaměstnanosti. Belgická vláda zejména zdůrazňuje, že žalobce ve věci, v níž byl vydán rozsudek My (EU:C:2004:821), získal důchodová práva jak v belgickém systému, tak v unijním systému, zatímco v projednávaném případě M.-R. Melchior v belgickém systému nikdy nárok na dávky nezískala. Kromě toho tvrdí, že v tomtéž rozsudku Soudní dvůr založil své odůvodnění na zvláštním ustanovení čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu úředníků, které výslovně stanoví převod případných práv nabytých v unijním systému do vnitrostátního systému, a že u pojištění pro případ nezaměstnanosti nebylo žádné obdobné ustanovení zakotveno.

37. Tyto argumenty nejsou podle mého názoru přesvědčivé.

38. Je sice pravda, že v rozsudku Komise v. Belgie (EU:C:1981:237) bylo dotčenému členskému státu vytýkáno, že svým opomenutím znemožnil provedení zvláštního ustanovení služebního řádu úředníků, konkrétně čl. 11 odst. 2 přílohy VIII uvedeného služebního řádu, avšak Soudní dvůr obecně uznal, že členský stát nesplňuje povinnosti, které pro něj vyplývají ze zásady loajální spolupráce, která byla v té době zakotvena v článku 5 Smlouvy o EHS, jestliže nepřijme všechna opatření, která na vnitrostátní úrovni vyžaduje ustanovení služebního řádu úředníků [21], nebo *brání dosažení cílů sledovaných tímto ustanovením* [22].

39. Kromě toho belgická vláda podle mého názoru vykládá rozsudek My (EU:C:2004:821) nesprávně.

40. Zaprvé a na rozdíl od toho, co tato vláda tvrdí, otázka, kterou se Soudní dvůr zabýval v rozsudku My (EU:C:2004:821), se podstatně neliší od otázky předložené v projednávané věci. Jak M.-R. Melchior, tak i pan My, totiž předtím, než byli zaměstnáni u orgánu Unie, byli účastníky belgického *příspěvkového systému sociálního zabezpečení*. Stejně jako M.-R. Melchior žádal pan My o *uznání odpracovaných dob* dosažených v unijních službách za účelem přiznání *nároku na dávku stanovenou v rámci systému sociálního zabezpečení, jehož byl účastníkem*, v daném případě nároku na předčasný starobní důchod. Jak v prvním, tak ve druhém případě závisel tento nárok na tom, zda uvedené doby budou, či nebudou zohledněny při výpočtu odpracovaných dnů či roků požadovaných příslušnými vnitrostátními právními předpisy upravujícími vznik nároku na dotčenou dávku. Okolnost zdůrazňovaná belgickou vládou, že na rozdíl od M.-R. Melchior pan My získal důchodová práva na základě belgického systému, je zcela irelevantní, neboť nárok na požadovanou dávku podléhal stejně jako v případě M.-R. Melchior požadavkům, které pan My splňoval pouze za podmínky zohlednění let strávených ve službách Rady.

41. Zadruhé na rozdíl od toho, co tvrdí belgická vláda, se rozsudek My (EU:C:2004:821) neopíral o zvláštní ustanovení služebního řádu úředníků, konkrétně o čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu.

20 — Totéž nesplnění povinnosti bylo v souvislosti se Španělským královstvím konstatováno v rozsudku Komise v. Španělsko (C-52/96, EU:C:1997:382).

21 — Viz bod 9 a ve stejném smyslu rozsudek Komise v. Španělsko (EU:C:1997:382, bod 9).

22 — V daném případě rovnost mezi úředníky Unie nezávisle na jejich státu původu a nábor nejlépe kvalifikovaných pracovníků, viz bod 19 rozsudku.

42. V této souvislosti je nutno připomenout, že předběžná otázka, jež byla základem věci, v níž byl vydán rozsudek My (EU:C:2004:821), obsahovala dvě části. Zaprvé měl tribunal du travail de Bruxelles pochybnosti o slučitelnosti jak belgické právní úpravy, tak výše uvedeného ustanovení služebního řádu úředníků se zásadami volného pohybu pracovníků a zákazu diskriminace, jakož i s právy zaručenými občanům Unie Smlouvou o ES, neboť tato právní úprava a toto ustanovení nezaručovaly převod důchodových práv ze systému Společenství do vnitrostátního systému. Zadruhé vyslovil stejné pochybnosti v souvislosti s vnitrostátními ustanoveními, která pro účely přiznání předčasného důchodu neumožňovala zohlednit doby zaměstnání dosažené u orgánu Společenství.

43. V bodech 24 až 26 uvedeného rozsudku Soudní dvůr konstatoval, že žalobce v původním řízení *nikdy nepožádal o převod důchodových práv získaných na základě systému Společenství do belgického důchodového systému*, nýbrž že pouze požádal o přiznání vnitrostátního předčasného starobního důchodu, a že v této souvislosti napadl odmítnutí Office national des pensions (dále jen „ONP“) zohlednit 27 let odpracovaných jako úředník Rady při výpočtu 35 odpracovaných kalendářních let požadovaných pro vznik nároku na uvedený důchod. Soudní dvůr z toho vyvodil, že se spor v původním řízení týkal pouze otázky, zda právo Společenství ukládalo belgickým úřadům povinnost zohlednit jak doby činnosti žalobce dosažené v rámci belgického důchodového systému, tak doby dosažené v systému Společenství, a že proto nebylo nutno na první část předběžné otázky odpovědět.

44. Oddělením otázky převodu práv získaných v systému Společenství do vnitrostátního režimu od otázky existence povinnosti belgických orgánů zohlednit doby zaměstnání u orgánu Soudní dvůr fakticky vyloučil přinejmenším přímou relevantnost čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu při řešení předběžné otázky předložené předkládajícím soudem [23]. I když je pravda, že v bodech 44 a 45 odůvodnění rozsudku [24] se Soudní dvůr zřejmě znovu zaměřil na uvedené ustanovení, ve skutečnosti pouze odkázal na výklad, který v souvislosti se stejným ustanovením provedl ve svém rozsudku ve věci Komise v. Belgie a který použil jako výchozí bod svého odůvodnění v rozsudku My.

45. Na rozdíl od toho, co tvrdí belgická vláda, se tedy toto odůvodnění neopírá o čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu úředníků, nýbrž spíše o logiku, která je jeho základem a kterou Soudní dvůr hodlal zobecnit a vytvořit z ní kritérium pro posuzování situace pracovníků, na které se současně vztahuje systém sociálního zabezpečení členského státu a systém stanovený služebním řádem úředníků. Tento postup podle mého názoru jasně vyplývá ze vztahu mezi body 44, 45 a 46 rozsudku My (EU:C:2004:821). Soudní dvůr nejprve v bodech 44 a 45 připomenul, že ve svém rozsudku Komise v. Belgie (EU:C:1981:237) rozhodl, že čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu úředníků má za cíl usnadnění přechodu z vnitrostátních zaměstnání, veřejných nebo soukromých, do správy Společenství a rovněž zajištění lepší možnosti výběru kvalifikovaného personálu s profesní zkušeností, z čehož vyplývá, že jeho porušení by mohlo „Společenství ztížit nábor vnitrostátních úředníků s určitým počtem odsloužených let“, a poté v bodě 46 konstatuje, že „tak tomu je rovněž v případě, že členský stát odmítne započíst období služby v rámci důchodového systému Společenství za účelem vzniku nároku na předčasný starobní důchod v rámci svého systému“.

46. Soudní dvůr tak šel nad rámec čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu úředníků a definoval obsah povinnosti členských států *nezávisle* na povinnostech vyplývajících z tohoto ustanovení a její podobu a rozsah v následující části rozsudku upřesnil s odkazem na zásadu loajální spolupráce zakotvenou v článku 10 ES. Nejprve v bodě 47 konstatoval, „že taková vnitrostátní právní úprava, jako je dotčená právní úprava ve věci v původním řízení, by mohla být na překážku výkonu profesní činnosti

23 — Tento krok byl kromě toho nezbytný, neboť případnou povinnost členských států upravit pravidla platná pro přiznání dávek jejich systémem sociálního zabezpečení za účelem umožnění zohlednit odpracované doby dosažené ve službách unijních orgánů nelze z čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu úředníků, ani, jak bylo popsáno výše, z článku 69 PŘOZ (viz výše body 22 až 29) vyvodit.

24 — Nad těmito body je uveden nadpis „K článku 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu a článku 10 ES“.

v některém orgánu Evropské unie, a tedy odradit od výkonu takové činnosti“, a poté v bodě 48 rozhodl, že „[t]akové následky nelze připustit s ohledem na povinnost spolupráce a loajální pomoci, kterou v tomto ohledu mají členské státy vůči Společenství a která nachází své vyjádření v povinnosti stanovené v článku 10 ES usnadnit Společenství plnění jeho poslání“ [25].

47. V souladu s argumentací, které se Soudní dvůr držel v odůvodnění, výrok rozsudku neuvádí čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu úředníků, nýbrž povinnost belgických orgánů zohlednit odpracovaná léta, kterých žalobce dosáhl ve službách Rady, vyvozuje z článku 10 ES „*ve spojení se služebním řádem úředníků*“.

48. Soudní dvůr tak v těchto rozsudcích – s přihlédnutím ke zvláštním okolnostem věcí, v nichž byly vydány rozsudky Komise v. Belgie (EU:C:1981:237) a My (EU:C:2004:821) – ve skutečnosti hodlal potvrdit zásadu, podle níž členský stát nesplní povinnost usnadnit Unii plnění jejích úkolů a nedodržuje zásadu loajální spolupráce ve spojení s ustanoveními služebního řádu úředníků, pokud přijme právní úpravu způsobilou odradit od výkonu výdělečné činnosti u orgánu Unie. Kromě toho je třeba zdůraznit, že v rozsudku My (EU:C:2004:821) Soudní dvůr takovéto povinnosti implicitně přiznal způsobilost vyvolat přímé právní účinky ve vztazích mezi členskými státy a osobami podléhajícími jejich jurisdikci [26].

49. Ačkoli to doposud bylo potvrzeno pouze ve věcech, které se zabývaly oblastí důchodů [27], může se uvedená zásada teoreticky způsobilá uplatnit v každé situaci, kdy je přiznání sociálních nároků a výhod, o které pracovník může požádat na základě právní úpravy členského státu, odmítnuto pouze z toho důvodu, že určitou část své profesní dráhy strávil u orgánu Unie [28]. Ve stanovisku ve věci Gysen jsem ostatně již naznačil možnost použití judikatury My (EU:C:2004:821) mimo oblast důchodů, zejména v oblasti rodinných přídavků [29], jak správně připomíná předkládající soud.

25 — Soudní dvůr použil obdobné odůvodnění v rozsudcích Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) a Hurd (44/84, EU:C:1986:2, body 38 až 45), v nichž ze zásady loajální spolupráce, která byla tehdy zakotvena v článku 5 Smlouvy o EHS, vyvodil zákaz zdanění náhrad pobíraných z titulu cestovních výdajů a výdajů na pobyt členy Evropského parlamentu (jejichž platové poměry byly v době rozhodné pro účely původního řízení upraveny pouze vnitrostátní právní úpravou), které tak vytvářelo finanční překážky pro jejich přestěhování, a zákaz výběru vnitrostátních daní z evropského příplatku učitelů evropské školy, neboť takovéto zdanění je způsobilé narušit systém financování Společenství a rozdělení finančních břemen mezi členskými státy.

26 — Článek 4 odst. 3 SEU (jakož i dříve článek 5 Smlouvy o EHS, článek 5 Smlouvy o ES a článek 10 ES) sám o sobě představuje formulaci, která je příliš obecná, než aby bylo možné se jí dovolávat před vnitrostátními soudy (v tomto smyslu například viz rozsudek Hurd, EU:C:1986:2, který se zabýval povinností vyplývající z článku 5 Smlouvy o EHS nenarušovat jednostrannými opatřeními systém financování Společenství a rozdělení finančních břemen mezi členskými státy, povinností, kterou Spojené království porušilo výběrem vnitrostátních daní z evropského příplatku učitelů evropské školy; rovněž viz stanovisko generálního advokáta Slynna ve věci Hurd, EU:C:1985:222, bod 30). Situace se však jeví jinak, pokud se toto ustanovení použije společně s jinými ustanoveními unijního práva, která jsou sama o sobě přímo použitelná (například viz rozsudek Acereda Herrera, C-466/04, EU:C:2006:405, body 41 až 45), nebo pokud je vykládáno v souvislosti s pravidly, která vyplývají z obecné systematiky Smlouvy nebo unijního aktu, tak jak je tomu v případě rozsudku My (EU:C:2004:821), a která umožňují dostatečně přesně definovat obsah povinnosti, kterou uvedené ustanovení stanoví, a určit jeho bezpodmínečnou povahu (viz rovněž rozsudek Bruce of Donington, EU:C:1981:194, body 14 až 20, v němž bylo zdanění náhrad pobíraných z titulu cestovních výdajů a výdajů na pobyt členy Evropského parlamentu, jejichž platové poměry byly v době rozhodné pro účely původního řízení upraveny pouze vnitrostátní právní úpravou, Soudním dvorem považováno za narušení vnitřního fungování Parlamentu prostřednictvím vytvoření finančních překážek pro přestěhování jeho členů a za porušení článku 5 Smlouvy o EHS ve spojení zejména s článkem 8 Protokolu o výsadách a imunitách).

27 — Bylo to potvrzeno zejména v usnesení Ricci a Pisaneschi (C-286/09 a C-287/09, EU:C:2010:420), které se týkalo nároku na řádný starobní důchod. Viz rovněž odkaz na čl. 4 odst. 3 SEU v rozsudku Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, body 36 a 37). Avšak na rozdíl od toho, co podle všeho tvrdí předkládající soud, a jak naopak správně zdůrazňuje belgická vláda, v rozsudcích Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) a Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106) byla situace žalobců v původním řízení, kterým švédské orgány odmítly pro účely výpočtu rodičovských dávek provést sečtení dob, během nichž podléhali společnému systému zdravotního pojištění podle pravidel služebního řádu úředníků, posuzována Soudním dvorem pouze z pohledu volného pohybu pracovníků, když bod 47 rozsudku My (EU:C:2004:821) v nich byl citován pouze za účelem konstatování odrazujícího účinku na výkon uvedené svobody vyvolaný dotčenou právní úpravou.

28 — Mimo oblast sociální politiky použil Soudní dvůr obdobné odůvodnění v rozsudku, který byl vydán dříve než rozsudek My (EU:C:2004:821) a který se týkal daňového zvýhodnění, kterého nemohli využít zaměstnanci a úředníci Společenství. V uvedeném případě Soudní dvůr vyloučil, že by ztráta takovéto výhody mohla odradit od nástupu do služby v orgánech Společenství nebo od pokračování v této službě, a tedy narušit fungování uvedených orgánů, viz rozsudek Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, bod 16).

29 — Viz mé stanovisko ve věci Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, body 54 až 61). Ve věci v původním řízení, v níž byl vydán uvedený rozsudek, šlo o vnitrostátní právní úpravu, podle které v rámci vyřízení nároků národním orgánem příslušným pro vyplácení rodinných přídavků na vyživované děti osoby samostatně výdělečně činné nebylo dítě této osoby, na které měla tato osoba nárok pobírat rodinné přídavky vyplácené na základě služebního řádu, zohledněno pro účely určení stupně ostatních dětí téže osoby, tj. stupně, který podle této právní úpravy ovlivňoval výši rodinných přídavků vyplácených na posledně uvedené děti.

50. Nyní je tedy nutno posoudit, zda právní úprava dotčená v původním řízení, tak jak je vykládána a uplatňována belgickými orgány, tím, že v takovém případě, jako je projednávaná věc, vylučuje – pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti podle vnitrostátního systému – zohlednění dob dosažených ve službách orgánů Unie, je způsobilá odradit od výkonu výdělečné činnosti u Unie, buď odrazením některých osob od nástupu do služby u ní, nebo pobídkou ukončit funkce, které u ní tyto osoby vykonávají, a v důsledku toho ztížit nábor nejlépe kvalifikovaných pracovníků do služeb Unie nebo jejich setrvání v těchto službách. Podle mého názoru tomu tak je.

51. Smluvní zaměstnanci jsou přijímáni orgány, agenturami nebo jinými subjekty Unie za účelem výkonu určitých činností nebo za účelem zastoupení úředníků nebo dočasných zaměstnanců orgánu, kteří v současné době nejsou schopni vykonávat své služební povinnosti (článek 3a a článek 3b PŘOZ)[30]. Tito zaměstnanci jsou přijímáni na základě smluv na dobu určitou uzavřených na dobu minimálně tří měsíců a maximálně pěti let (pro kategorii zaměstnanců, na které se vztahuje článek 3a PŘOZ) nebo na dobu tří let (pro kategorii zaměstnanců, na které se vztahuje článek 3b PŘOZ), které je možné obnovit na souhrnnou maximální dobu trvání deseti, resp. šesti let. Krátkodobá nebo střednědobá perspektiva těchto pracovníků zastávajících tato pracovní místa je tedy v zásadě perspektiva opětovného začlenění na vnitrostátním trhu práce. Taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, tak jak je vykládána a uplatňována ONEM, která do výpočtu odpracovaných dnů zakládajících nárok na dávky v nezaměstnanosti nezařazuje doby zaměstnání, které bývalí smluvní zaměstnanci strávili ve službách Unie, jim tedy brání získat nároky, ve smyslu přístupu k uvedeným dávkám, které by jim byly přiznány, pokud by i nadále byli zaměstnáni na vnitrostátním trhu práce. Vzhledem k dočasné povaze činností vykonávaných těmito zaměstnanci, vzhledem ke skutečnosti, že opětovné začlenění na vnitrostátním trhu práce po skončení jejich činnosti pro ně představuje nejpravděpodobnější vyhlídku, jakož i vzhledem ke skutečnosti, že tyto trhy se čím dál tím víc vyznačují nejistotou a diskontinuitou práce, což činí nové doby nezaměstnanosti realistickou perspektivou, nemůže být takovýto účinek považován za příliš nepřímý a okrajový, aby mohl vytvořit odrazující (nebo pobídkový) účinek, kterého se týkala výše uvedená judikatura Soudního dvora[31].

52. Je sice pravda, že po ukončení svých činností mají smluvní zaměstnanci – v zásadě, a pokud se na ně nevztahuje vnitrostátní systém – nárok na příspěvky stanovené systémem pojištění pro případ nezaměstnanosti podle PŘOZ po dobu (maximálně) tří let[32]. Nicméně tato ochrana je stanovena pouze pro případ, že bývalý smluvní zaměstnanec završil nejméně šest měsíců služebního poměru [čl. 96 odst. 1 písm. c)], a je omezena na dobu nepřekračující jednu třetinu skutečné délky služebního poměru (čl. 96 odst. 4), z čehož vyplývá, že pro zaměstnance zaměstnané na základě krátkodobých smluv je ve skutečnosti velmi omezená, a může dokonce zcela chybět, pokud tato doba nepřekročí šest měsíců. Dále podle takové právní úpravy, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, tak jak je vykládána a uplatňována ONEM, by bývalý smluvní zaměstnanec, který se vrací na vnitrostátní trh práce, byl po uplynutí doby, po kterou je vyplácen příspěvek podle PŘOZ (tedy doby trvající nejvýše 36 měsíců) zbaven jakéhokoli pojištění proti riziku nezaměstnanosti až do okamžiku, kdy dosáhne počtu odpracovaných dnů požadovaných pro účely vzniku nároku na vnitrostátní dávky[33]. Z tohoto pohledu je takováto právní úprava způsobilá zasáhnout zejména bývalé smluvní zaměstnance, kteří ve službách Unie pracovali po dlouhou dobu.

30 — Kategorie smluvních zaměstnanců byla do PŘOZ zavedena nařízením Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, kterým se mění služební řád úředníků a pracovní řád ostatních zaměstnanců Evropských společenství (Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 130).

31 — Ve stanovisku ve věci Gysen (EU:C:2007:663), které se týkalo rodinných přídavků, jsem se vyjádřil v opačném smyslu.

32 — Připomínám, že podle čl. 96 odst. 4 PŘOZ se výplata tohoto příspěvku pozastaví v případě, že se bývalý smluvní zaměstnanec znovu začlení na trhu práce, a výplata příspěvku se obnoví, pokud se bývalý smluvní zaměstnanec stane před uplynutím doby tří let znovu nezaměstnaným.

33 — Kromě toho se nezdá, že by královská vyhláška nebo ustálená praxe ONEM umožňovaly – pro účely určení referenční doby tří let pro výpočet odpracovaných dnů požadovaných pro vznik nároku na dávky v nezaměstnanosti – odpracované doby odsloužené ve službách Unie neutralizovat. Ze spisu totiž vyplývá, že ONEM tuto neutralizaci provedl u první žádosti M.-R. Melchior o dávky, u druhé však ne.

53. Vzhledem k výše uvedenému zastávám názor, že odmítnutí belgických orgánů v takovém případě, jako je projednávaný případ, zohlednit – pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti podle vnitrostátního systému – odpracované doby dosažené ve službách Unie je způsobilé učinit perspektivu nastoupit u administrativy Unie jako smluvní zaměstnanec méně přitažlivou, a tím pádem, pokud jde o důležitou kategorii jejích zaměstnanců, narušit její politiku přijímání zaměstnanců. Toto odmítnutí je v rozporu s povinností členských států podle článku 10 ES ve spojení s PŘOZ přijmout veškerá opatření, která jsou nezbytná nebo vhodná jak pro zajištění úplného provedení PŘOZ, tak pro zabránění tomu, aby byly poškozeny zájmy Unie a bylo ohroženo dosažení jejích cílů. Ani příspěvková povaha vnitrostátního systému pojištění pro případ nezaměstnanosti, na kterou se odvolává belgická vláda, která vyžaduje, aby pouze pracovníci, kteří dříve do tohoto systému přispívali, mohli uplatňovat nároky na jím poskytované sociální dávky, ani pravomoc přiznaná členským státům stanovit podmínky pro přiznání nároku na dávky poskytované jejich systémy sociálního zabezpečení, nemůže zpochybnit takovouto povinnost, jejímž účelem je zajistit kontinuitu sociálních práv pracovníků, kteří byli zaměstnáni ve službách orgánů Unie.

54. Pokud jde o nezapočtení dnů nezaměstnanosti, kdy byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě PŘOZ, pro účely výpočtu odpracovaných dnů požadovaných pro vznik nároku na dávky v nezaměstnanosti, jako odpracovaných dnů, ze spisu předloženého kanceláři Soudního dvora vyplývá, že pokud by byla započtena práce, která byla během referenční doby, to znamená od 14. července 2006 do 13. července 2009, vykonávána ve službách Komise, žalobkyně by doložila 624 odpracovaných dnů požadovaných článkem 30 královské vyhlášky, *aniž by bylo nezbytné zohlednit dobu, po kterou pobírala příspěvek v nezaměstnanosti stanovený v článku 96 PŘOZ*[34]. Není proto nezbytné, aby Soudní dvůr o tomto rozhodl.

55. Bude-li však považovat za vhodné tak učinit, zastávám názor, že pokud jde v takovém případě, jako je projednávaný případ, o nezapočtení dnů, kdy byl vyplácen příspěvek na základě PŘOZ, jako odpracovaných dnů, je nutno dospět k závěru, který je uveden výše v bodě 53, a to ze stejných důvodů uvedených výše. Obavy, které v této souvislosti ve svém vyjádření a ve své odpovědi na písemnou otázku položenou Soudním dvorem vyjádřila Komise, konkrétně že takovéto postavení na roveň může odporovat komplementární povaze příspěvku stanoveného v PŘOZ, nebo že umožní souběh příspěvku podle služebního řádu a vnitrostátních dávek, se mi nejeví jako opodstatněné. Skutečnost, že bývalý smluvní zaměstnanec, který v okamžiku ukončení svého služebního poměru nesplňoval podmínky pro vznik nároku na vnitrostátní dávky, může tyto podmínky splňovat později, v průběhu doby, kdy pobírá příspěvek v nezaměstnanosti stanovený v PŘOZ (nebo dokonce po skončení této doby), a to díky započtení dnů, kdy byl po tuto dobu vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě PŘOZ, jako odpracovaných dnů, stanovenému vnitrostátní právní úpravou, se mi totiž sama o sobě nejeví způsobilá zpochybnit komplementární povahu příspěvku podle služebního řádu ani užitečný účinek pravidla zabraňujícího souběhu stanoveného v článku 96 PŘOZ. Je zjevné, že aby byla dodržena uvedená komplementární povaha, bude tento bývalý smluvní zaměstnanec muset podat novou žádost o vnitrostátní dávky, pokud vzhledem k započtení dnů nezaměstnanosti, kdy byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě PŘOZ, jako odpracovaných dnů, získá nárok na vyplácení těchto dávek.

34 — Viz přehled, který v bodě 4.1.4 odůvodnění rozsudku ze dne 14. února 2012, proti němuž ONEM podal odvolání, vypracoval tribunal du travail de Bruxelles, z kterého vyplývá, že žalobkyně během referenční doby doložila 507 odpracovaných dnů ve službách Komise a 150 odpracovaných dnů jako pracovník agentury práce ve službách soukromých společností, celkově 657 odpracovaných dnů, což přesahuje 624 dnů požadovaných článkem 30 královské vyhlášky. Viz rovněž zpráva státního zastupitelství ze dne 13. ledna 2012.

2. K článku 34 Listiny

56. Vzhledem k odpovědi, kterou navrhuji dát na předběžnou otázku v rozsahu, v němž se týká zásady loajální spolupráce, se přezkum této otázky i ve světle čl. 34 odst. 1 Listiny jeví jako zbytečný. Následující stručné úvahy proto činím jen čistě podpůrně. Tyto úvahy kromě toho předpokládají, že Soudní dvůr bude Listinu považovat za použitelnou se zpětnou účinností na skutkové okolnosti sporu v původním řízení [35].

57. Z ustálené judikatury vyplývá, že základní práva zaručená v právním řádu Unie se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, avšak nikoli mimo tyto situace [36]. Jak Soudní dvůr upřesnil v rozsudku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), nemůže nastat případ, který by spadal pod unijní právo, a uvedená práva by se neuplatnila. Použitelnost unijního práva proto s sebou nese použitelnost základních práv zaručených Listinou [37]. Pokud naproti tomu právní situace nespadá do působnosti unijního práva, Soudní dvůr nemá pravomoc o ní rozhodnout a případně uplatňovaná ustanovení Listiny sama o sobě nemohou tuto pravomoc založit [38].

58. V projednávané věci je nesporné, že vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení definováním podmínek pro vznik nároku na belgické dávky v nezaměstnanosti neprovádí akt unijního sekundárního práva. Kromě toho z výše uvedených úvah vyplývá, že právní situace M.-R. Melchior je čistě vnitrostátní [39] a nevztahují se na ni přímo ustanovení služebního řádu úředníků nebo PŘOZ [40]. Kromě toho Soudní dvůr již měl příležitost upřesnit, že postavení úředníka nespadá do oblasti působnost unijního práva pouze na základě existence pracovního poměru s Unií [41].

59. Proto by se situace M.-R. Melchior řídila unijním právem pouze v případě, že by, jak navrhuji, měl Soudní dvůr považovat článek 10 ES ve spojení s ustanoveními PŘOZ za použitelný pro spor ve věci v původním řízení, a Listina by se tedy použila [42].

60. Podle čl. 34 odst. 1 Listiny „Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu […] v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi“. Jak vyplývá z jeho znění a z vysvětlení k Listině [43] (dále jen „vysvětlení“), toto ustanovení stanoví „zásadu“ [44], která je založena na článcích 153 SFEU a 156 SFEU a na článku 12 Evropské sociální charty a bodu 10 Charty základních sociálních práv pracovníků Společenství [45]. Podle čl. 51 odst. 2 a čl. 52 odst. 5 Listiny jsou ustanovení této Listiny, která stanoví zásady, určena především veřejným orgánům a mají pouze programovou povahu [46] (na rozdíl od normativní povahy těch ustanovení, která stanoví „práva“)

35 — V této souvislosti se omezím na zdůraznění, že projednávaná věc se liší od věcí, v nichž byly vydány rozsudky DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) a Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), v nichž byla uplatněna obecná zásada unijního práva, a to zásada účinné soudní ochrany, která existovala již před svým zakotvením v článku 47 Listiny.

36 — Viz rozsudek Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19). Viz rovněž rozsudek Pfleger a další (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 33).

37 — Viz rozsudky Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 21) a Pfleger a další (EU:C:2014:281, bod 34).

38 — Viz rozsudek Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 22).

39 — Viz výše body 15 a 16.

40 — Viz výše body 19 až 31.

41 — Viz rozsudek Johannes (C-430/97, EU:C:1999:293, body 26 až 29).

42 — Jen pro úplnost zdůrazňuji, že Listina by byla použitelná i v případě, pokud by bylo nutno dospět k závěru, že se M.-R. Melchior nemůže článku 10 ES, i když je v projednávané věci *použitelný*, před soudy *dovolávat*. Tento závěr vyplývá z rozsudku Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, body 30 až 41).

43 — Úř. věst. 2007, C 303, s. 17.

44 — Rozlišování mezi „zásadami“ a „právy“ přiznanými Listinou je vyjádřeno v její preambuli a vysvětleno zejména v jejím čl. 51 odst. 1.

45 — Viz vysvětlení k článku 34 Listiny.

46 — Podle znění čl. 51 odst. 1 Listiny musí být práva respektována, zatímco zásady musí být pouze „dodržovány“ nebo „podporovány“.

a vyžadují „prováděcí akty“ [47]. Pokud jde o možnost se jich dovolávat, nezakládají, alespoň ne v případě neexistence „normativního provedení“, nároky na pozitivní jednání ze strany orgánů členských států [48] a před soudem se jich lze dovolávat pouze pro účely výkladu a kontroly zákonnosti aktů, které je provádějí [49].

61. V projednávaném případě představuje právní úprava dotčená v původním řízení konkretizaci na vnitrostátní úrovni zásad solidarity a ochrany, jejichž výrazem je na úrovni Unie čl. 34 odst. 1 Listiny. Použití takovéto právní úpravy v situaci, která se řídí unijním právem, musí být provedeno v souladu s tímto ustanovením Listiny. Nicméně vyloučením – pro účely vzniku nároku na vnitrostátní dávky v nezaměstnanosti – sečtení odpracovaných dob, za které byly odváděny příspěvky do vnitrostátního systému sociálního zabezpečení, a odpracovaných dob, za které byly zaplaceny příspěvky do systému založeného PŘOZ, právní úprava dotčená v původním řízení, tak jak je vykládána a uplatňována belgickými orgány v takové situaci, o jakou se jedná v projednávané věci, ve skutečnosti vede k zamítnutí nároku pracovníka na přístup k dávkám sociálního zabezpečení v případě ztráty zaměstnání, což je v rozporu se zásadou zakotvenou v čl. 34 odst. 1 Listiny.

62. Z výše uvedených důvodů zastávám názor, že v případě, že Soudní dvůr bude Listinu považovat za *ratione temporis* použitelnou na skutkové okolnosti sporu v původním řízení a rozhodne, že právní úprava dotčená v původním řízení, tak jak je vykládána a uplatňována belgickými orgány, nerespektuje povinnosti, které pro členské státy vyplývají ze zásady loajální spolupráce stanovené v článku 10 ES ve spojení se služebním řádem úředníků, bude tato právní úprava rovněž v rozporu s čl. 34 odst. 1 Listiny.

## IV – **Závěry**

63. Na základě všech výše uvedených úvah navrhuji, aby bylo cour du travail de Bruxelles odpovězeno následovně:

„Článek 10 ES ve spojení s pracovním řádem ostatních zaměstnanců Evropských společenství brání za takových okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, právní úpravě členského státu, která pro účely přiznání vnitrostátních dávek v nezaměstnanosti pracovníkovi vylučuje zohlednění dob, během nichž byl tento pracovník zaměstnán jako smluvní zaměstnanec ve službách orgánu Evropské unie.“

47 — Viz čl. 52 odst. 5 první věta Listiny.

48 — V souvislosti s nemožností dovolávat se přímo sociálních zásad stanovených v Listině, pokud jde o článek 27 Listiny, viz rozsudek Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, body 42 až 49). Tento rozsudek rovněž omezil možnost dovolávat se uvedených zásad v horizontálních situacích pouze pro účely výkladu.

49 — Viz čl. 52 odst. 5 druhá věta Listiny.