



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

4. února 2015 *

„Řízení o předběžné otázce — Sociální zabezpečení — Podmínky pro získání nároku na dávky v nezaměstnanosti v členském státě — Zohlednění dob odpracovaných v postavení smluvního zaměstnance ve službách orgánu Evropské unie se sídlem v tomto členském státě — Započtení dnů nezaměstnanosti, kdy byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství, jako odpracovaných dnů — Zásada loajální spolupráce“

Ve věci C-647/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím cour du travail de Bruxelles (Belgie) ze dne 27. listopadu 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 6. prosince 2013, v řízení

Office national de l'emploi

proti

Marie-Rose Melchior,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

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

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za M.-R. Melchior S. Capiou, avocat,
- za belgickou vládu M. Jacobs a L. Van den Broeck, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi G. Gattinarou a D. Martinem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 16. října 2014,

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásady loajální spolupráce a čl. 34 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Office national de l'emploi (dále jen „ONEM“) a M.-R. Melchior ve věci odmítnutí tohoto úřadu přiznat M.-R. Melchior dávky v nezaměstnanosti.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 96 pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství, vydaného nařízením 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 dočasná opatření použitelná pro úředníky Komise (Úř. věst. L 56, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 5), ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004 (Úř. věst. L 124, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 130; dále jen „PŘOZ“), stanoví:

„1. Bývalý smluvní zaměstnanec, který je po ukončení služebního poměru s orgánem Společenství nezaměstnaný a:

- a) nepobírá od Společenství starobní důchod ani příspěvek v invaliditě,
- b) jehož služební poměr není ukončen odstoupením nebo rozvázáním smlouvy z disciplinárních důvodů,
- c) završil nejméně šest měsíců služebního poměru,
- d) má bydliště v členském státě,

má podle níže uvedených podmínek nárok na měsíční příspěvek v nezaměstnanosti.

Má-li nárok na dávky v nezaměstnanosti v rámci vnitrostátního systému sociálního zabezpečení, je povinen to oznámit orgánu, ke kterému příslušel, a tento orgán to neprodleně oznámí Komisi. V takovém případě se částka těchto dávek odečte od vyplácené částky příspěvku podle odstavce 3.

2. Nárok na tento měsíční příspěvek v nezaměstnanosti má bývalý smluvní zaměstnanec, který:

- a) se na vlastní žádost zaregistruje u orgánů zaměstnanosti členského státu, ve kterém má bydliště, jako žadatel o práci;
- b) splňuje povinnosti, které jsou právními předpisy daného členského státu uloženy osobám pobírajícím dávky v nezaměstnanosti podle uvedených předpisů;
- c) každý měsíc zasílá orgánu, ke kterému příslušel, osvědčení příslušného vnitrostátního orgánu zaměstnanosti o tom, zda splnil podmínky a povinnosti uvedené v písmenech a) a b); tento orgán osvědčení neprodleně zašle Komisi.

Společenství může příspěvek přiznat nebo poskytovat, i pokud nejsou splněny vnitrostátně platné povinnosti uvedené pod písmenem b), a to v případě nemoci, úrazu, mateřství, invalidity nebo jiných okolností postavených těmto případům na roveň nebo v případě, že oprávněný vnitrostátní orgán bývalého dočasného zaměstnance od těchto povinností osvobodí.

[...]

7. Na financování systému pojištění v nezaměstnanosti přispívá smluvní zaměstnanec jednou třetinou.

[...]

[...]

9. Vnitrostátní orgány odpovědné za věci zaměstnanosti a nezaměstnanosti v rámci svých vnitrostátních předpisů usilují společně s Komisí o účinnou spolupráci na řádném provádění tohoto článku.

[...]“

Belgické právo

4 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.

5 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 podléhajícímu režimu sociálního zabezpečení, části týkající se nezaměstnanosti, za které současně:

- 1) byla vyplacena odměna alespoň ve výši minimální mzdy stanové právním nebo správním předpisem, kolektivní smlouvou závaznou pro podnik, nebo pokud stanovená není, v obvyklé výši.
- 2) byly z vyplacené mzdy provedeny stanovené srážky na sociální zabezpečení, včetně srážek na část týkající se nezaměstnanosti.

[...]“

6 Článek 37 odst. 2 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.“

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

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 8 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, pracovala M.-R. Melchior, belgická státní příslušnice, nejprve od 1. března 2005 do 29. února 2008 jako smluvní zaměstnankyně Komise Evropských společenství v Bruselu a poté zastávala v Belgii různá pracovní místa jako zaměstnaná osoba.
- 9 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.
- 10 Poté, co od 1. března 2008 po dobu 12 měsíců pobírala příspěvek v nezaměstnanosti stanovený v PŘOZ a co mezi 20. srpna 2008 a 13. červencem 2009 zastávala různá pracovní místa v Belgii, podala M.-R. Melchior novou žádost o dávky v nezaměstnanosti, kterou ONEM rozhodnutím ze 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 14. července 2009.
- 11 Pro účely určení počtu dosažených odpracovaných dnů ONEM zohlednil pouze doby odpovídající těmto různým zaměstnáním. Odmítl jednak zohlednit dobu dosaženou ve službách Komise jako odpracovanou dobu uskutečněnou v zahraničí ve smyslu čl. 37 odst. 2 královské vyhlášky a dále jako odpracovanou dobu odmítl započítat na základě čl. 38 odst. 1 bodu 1 písm. a) téže vyhlášky dobu nezaměstnanosti, po kterou jí byl vyplácen příspěvek na základě 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 splatné od tohoto data.
- 13 ONEM podal proti tomuto rozsudku odvolání ke cour du travail de Bruxelles, jež žádá, aby tento rozsudek změnil a potvrdil rozhodnutí ze dne 26. srpna 2009.
- 14 Cour du travail de Bruxelles v předkládacím rozhodnutí uvádí, že srážkami, na něž míří čl. 37 odst. 1 královské vyhlášky, jsou srážky, které stanoví belgická právní úprava, a že bez ohledu na případný dopad unijního práva uvedená královská vyhláška nestanoví povinnost zohlednit srážky provedené případně v Belgii na základě jiného systému pro případ nezaměstnanosti, než je ten, který zavedla. Následně uvádí, že nezávisle na unijním právu soud prvního stupně nemohl dospět k závěru, že případné srážky provedené podle PŘOZ byly srážkami ve smyslu uvedeného čl. 37 odst. 1 královské vyhlášky.
- 15 Při přezkumu požadavků, které by mohly vyplývat z unijního práva, pokud jde o zohlednění doby zaměstnání dosažené u evropského orgánu se sídlem v Belgii, cour du travail de Bruxelles s odkazem na rozsudky Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530, bod 41) a My (C-293/03, 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), konstatuje, že M.-R. Melchior nelze považovat za „pracovníka“ ve smyslu 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) nebo nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72). Rovněž konstatuje, že pracovník, který stejně jako M.-R. Melchior pracoval pro evropský orgán se sídlem v Belgii a předtím nepracoval jinde než v tomto členském státě, se nemůže odvolávat na ustanovení Smlouvy o FEU, která zaručují volný pohyb pracovníků, protože tato ustanovení nejsou použitelná na čistě vnitrostátní situaci.

- 16 Cour du travail de Bruxelles nicméně poukazuje na skutečnost, že Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že belgická právní úprava důchodů dostatečně nezaručuje přenositelnost práv pracovníka, který pracoval jak u belgického zaměstnavatele, tak i u evropského orgánu. V této souvislosti cituje rozsudky Komise v. Belgie (137/80, EU:C:1981:237, bod 19) a My (EU:C:2004:821). ONEM tvrdí, že odůvodnění posledně uvedeného rozsudku se opírá o existenci zvláštního ustanovení týkajícího se důchodů, a toto odůvodnění proto nelze použít na systém pojištění pro případ nezaměstnanosti, nicméně cour du travail de Bruxelles má pochybnosti o tomto tvrzení a uvádí, že řešení přijaté Soudním dvorem v tomto rozsudku zřejmě vychází ze zásady loajální spolupráce. Kromě toho uvádí, že toto řešení bylo použito nejen v oblasti důchodů, ale i v oblasti rodičovských příspěvků a rodinných přídatků, jakož i ve věci daňového zvýhodnění.
- 17 Cour du travail de Bruxelles se domnívá, že z této judikatury by mohlo být vyvozeno, že zásada loajální spolupráce, tak jak je upravena v čl. 4 odst. 3 SEU, brání použití článku 37 a čl. 38 odst. 1 bodu 1 písm. a) královské vyhlášky, tak jak je vykládá ONEM. Kromě toho nelze vyloučit ani rozpor s čl. 34 odst. 1 Listiny, jehož první pododstavec je podle Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17) založen zejména na článku 12 Evropské sociální charty, podepsané dne 18. října 1961 v Turíně a revidované dne 3. května 1996 ve Štrasburku.
- 18 Za těchto podmínek se cour du travail de Bruxelles rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání zaprvé zásada loajální spolupráce a čl. 4 odst. 3 SEU a zadruhé 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 se sídlem 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?“

K předběžné otázce

- 19 Nejprve je třeba uvést, že rozhodnutí ONEM, které je předmětem sporu v původním řízení, bylo vydáno dne 26. srpna 2009, tedy předtím, než vstoupila v platnost Lisabonská smlouva.
- 20 Proto je třeba vycházet z toho, že podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 10 ES a čl. 34 odst. 1 Listiny brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vykládané v tom smyslu, že pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti se nezohledňují odpracované doby dosažené v postavení smluvního zaměstnance u orgánu Unie se sídlem v tomto členském státě a jako odpracované dny se nezapočítávají dny nezaměstnanosti, za které byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě PŘOZ, kdežto dny nezaměstnanosti, kdy byly vypláceny dávky v nezaměstnanosti podle právní úpravy uvedeného členského státu, započítávány jsou.
- 21 V této souvislosti je třeba připomenout, že unijní právo nezasahuje do pravomoci členských států uspořádat své systémy sociálního zabezpečení a že při neexistenci harmonizace na úrovni Unie je věcí právních předpisů každého členského státu určit podmínky poskytování dávek v oblasti sociálního zabezpečení. Nic to však nemění na tom, že při výkonu této pravomoci musí členské státy dodržovat unijní právo (v tomto smyslu viz zejména rozsudky Kristiansen, C-92/02, EU:C:2003:652, bod 31, a Elchinov, C-173/09, EU:C:2010:581, bod 40).

- 22 Pokud jde o PŘOZ, je třeba rovněž připomenout, že byl, stejně jako služební řád úředníků Evropských společenství (dále jen „služební řád“), přijat nařízením Rady (nařízení č. 259/68), které má podle čl. 249 druhého pododstavce ES obecnou působnost, je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech. Z toho vyplývá, že kromě účinků, které vyvolává ve vnitřním řádu administrativy Unie, PŘOZ zavazuje i členské státy v celém rozsahu, v němž je pro účely jeho provedení nezbytná jejich součinnost (rozsudky Komise v. Belgie, EU:C:1981:237, body 7 a 8; Komise v. Belgie, 186/85, EU:C:1987:208, bod 21, a Kristiansen, EU:C:2003:652, bod 32).
- 23 Belgická vláda uvádí, že systém pojištění pro případ nezaměstnanosti je v Belgii založen na zásadě solidarity, která zahrnuje platbu příspěvků předem. Podle této vlády nejsou podmínky přiznání dávek v nezaměstnanosti stanovené tímto systémem v rozporu s žádným pravidlem unijního práva a zejména s žádným konkrétním ustanovením PŘOZ. Domnívá se proto, že řešení, které bylo přijato v rozsudku My (EU:C:2004:821), nelze použít na věc v původním řízení.
- 24 Je sice pravda, že čl. 96 odst. 1 PŘOZ, který za určitých podmínek stanoví vyplácení příspěvku v nezaměstnanosti bývalému smluvnímu zaměstnanci, který je po ukončení služebního poměru s orgánem Unie nezaměstnaný, sám o sobě nezpůsobuje jiné omezení pravomoci členských států, pokud jde o stanovení podmínek pro přiznání dávek stanovených jejich vnitrostátním systémem, než jaké vyplývá z tohoto článku, a to respektovat komplementární povahu příspěvku v nezaměstnanosti stanoveného v uvedeném článku ve vztahu k dávce, na kterou případně může mít nárok bývalý smluvní zaměstnanec podle uvedeného vnitrostátního systému.
- 25 Soudní dvůr však v rozsudku My (EU:C:2004:821) rozhodl, že článek 10 ES ve spojení se služebním řádem musí být vykládán tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která neumožňuje zohlednit odpracovaná léta, jichž státní příslušník Unie dosáhl ve službě orgánu Unie, za účelem vzniku nároku na předčasný starobní důchod v rámci vnitrostátního systému. V usnesení Ricci a Pisaneschi (EU:C:2010:420) Soudní dvůr upřesnil, že totéž platí, pokud jde o vznik nároku na řádný starobní důchod.
- 26 Při rozhodnutí v tomto smyslu se Soudní dvůr neopřel o zvláštní ustanovení služebního řádu, nýbrž s odkazem na rozsudek Komise v. Belgie (EU:C:1981:237) v bodech 45 až 48 rozsudku My (EU:C:2004:821) konstatoval, že takováto právní úprava, stejně jako odmítnutí přijmout opatření nezbytná k převodu pojistně-matematické protihodnoty nebo paušální odkupní hodnoty nároku na důchod dosaženého v rámci vnitrostátního důchodového systému do důchodového systému Společenství stanoveného v čl. 11 odst. 2 přílohy VIII služebního řádu, může orgánům Unie ztížit nábor vnitrostátních úředníků s určitým počtem odsloužených let. Soudní dvůr uvedl, že takováto právní úprava je totiž způsobilá odradit od výkonu profesní činnosti u takového orgánu, neboť pracovník předtím podléhající vnitrostátnímu důchodovému systému tím, že přijme zaměstnání u takového orgánu, riskuje, že ztratí možnost požívat v rámci takového systému starobní důchod, na který by měl nárok, kdyby takové zaměstnání nepřijal. Soudní dvůr rozhodl, že takové následky nelze připustit s ohledem na povinnost loajální spolupráce a pomoci, kterou v tomto ohledu mají členské státy vůči Unii a která nachází vyjádření v povinnosti stanovené v článku 10 ES usnadnit Společenství plnění jeho poslání.
- 27 Právní úprava členského státu, která pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti odmítá zohlednit odpracované doby dosažené v postavení smluvního zaměstnance u orgánu Unie se sídlem v tomto členském státě, je totiž rovněž způsobilá ztížit nábor smluvních zaměstnanců těmito orgány. Jak totiž uvedl generální advokát v bodech 51 až 53 svého stanoviska, takováto právní úprava je způsobilá odradit pracovníky usazené v tomto členském státě od výkonu povolání u orgánu Unie, jehož právními předpisy omezená doba trvání je staví do perspektivy, že se střednědobě budou muset začlenit nebo znovu začlenit na vnitrostátní trh práce, neboť z důvodu tohoto zaměstnání jim hrozí nebezpečí, že nebudou disponovat počtem odpracovaných dní, který tato právní úprava vyžaduje pro pobírání dávek v nezaměstnanosti.

- 28 Takováto právní úprava může způsobit stejný odrazující účinek, pokud jde o nezapočtení dnů nezaměstnanosti, za které byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti podle PŘOZ, jako odpracovaných dnů pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti v tomto členském státě, protože dny nezaměstnanosti, kdy byly vypláceny dávky v nezaměstnanosti podle právní úpravy uvedeného státu, započítávány jsou.
- 29 Proto, ač není nutno položenou otázku přezkoumat s ohledem na čl. 34 odst. 1 Listiny, je třeba na tuto otázku odpovědět, že článek 10 ES ve spojení s PŘOZ brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vykládané v tom smyslu, že pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti se nezohledňují odpracované doby dosažené v postavení smluvního zaměstnance u orgánu Unie se sídlem v tomto členském státě a jako odpracované dny se nezapočítávají dny nezaměstnanosti, za které byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě PŘOZ, kdežto dny nezaměstnanosti, kdy byly vypláceny dávky v nezaměstnanosti podle právní úpravy uvedeného členského státu, započítávány jsou.

K nákladům řízení

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

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

Článek 10 ES ve spojení s pracovním řádem ostatních zaměstnanců Evropských společenství vydaným nařízením 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 dočasná opatření použitelná pro úředníky Komise, ve znění nařízení Rady (ES, Euratom) č. 723/2004 ze dne 22. března 2004, brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, vykládané v tom smyslu, že pro účely vzniku nároku na dávky v nezaměstnanosti se nezohledňují odpracované doby dosažené v postavení smluvního zaměstnance u orgánu Evropské unie se sídlem v tomto členském státě a jako odpracované dny se nezapočítávají dny nezaměstnanosti, za které byl vyplácen příspěvek v nezaměstnanosti na základě pracovního řádu ostatních zaměstnanců Evropských společenství, kdežto dny nezaměstnanosti, kdy byly vypláceny dávky v nezaměstnanosti podle právní úpravy uvedeného členského státu, započítávány jsou.

Podpisy.