



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIILA JÄÄSKINENA
přednesené dne 24. května 2012¹

Věc C-62/11

**Land Hessen, zastoupená Regierungspräsidium Gießen
proti
Florence Feyerbacher**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Hessisches Landessozialgericht (Německo)]

„Výsady a imunity Evropské unie — Právní povaha dohody o sídle Evropské centrální banky — Veřejnoprávní smlouva — Neexistence účinků erga omnes — Statut Evropského systému centrálních bank — Článek 36.1 — Pracovní řád pro zaměstnance Evropské centrální banky — Nedostatek výlučné povahy — Použitelnost ustanovení německého sociálního práva, která upravují poskytování dávek sociálního zabezpečení zaměstnancům Evropské centrální banky, vůči uvedeným zaměstnancům — Listina základních práv Evropské unie — Článek 34 — Právo na přístup k dávkám sociálního zabezpečení“

I – Úvod

1. Má Spolková republika Německo možnost poskytovat dávky sociálního zabezpečení zaměstnancům Evropské centrální banky? Takovou otázku v podstatě položil Soudnímu dvoru Hessisches Landessozialgericht (Německo).

2. Předkládající soud si konkrétně klade zaprvé otázku ohledně právní povahy Dohody ze dne 18. září 1998 uzavřené mezi vládou Spolkové republiky Německo a Evropskou centrální bankou (dále jen „ECB“) o sídle tohoto orgánu (dále jen „dohoda o sídle“)². A dále předkládající soud poukazuje na nutnost vymezit dosah pracovního řádu pro zaměstnance ECB s přihlédnutím k článku 36.1 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky (dále jen „statut ESCB“)³.

3. Předběžné otázky byly položeny ve sporu mezi F. Feyerbacher, zaměstnankyní ECB německé státní příslušnosti s bydlištěm v Německu, a Land de Hesse (spolkovou zemí Hesensko) ve věci odmítnutí ze strany posledně uvedené přiznat F. Feyerbacher rodičovskou podporu.

4. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se tak týká právní povahy dohody o sídle, především otázky, zda souvisí s unijním právem, či nikoli. Dále vznáší otázku, zda článek 15 dohody o sídle – který na základě článku 36.1 statutu ESCB vylučuje uplatnění hmotně právních a procesních ustanovení pracovního a sociálního práva Spolkové republiky Německo na pracovní řád pro

¹ — Původní jazyk: francouzština.

² — BGBl. 1998 II, s. 2745. Německé znění dohody o sídle, které je jediné závazné, jakož i její anglický překlad, jsou rovněž dostupné na internetové stránce ECB.

³ — Jedná se o Protokol č. 4 připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 230).

zaměstnance ECB přijatý Radou guvernérů ECB⁴ (dále jen „PŘ“) – představuje kolizní normu, která brání tomu, aby uvedený členský stát přiznal zaměstnancům ECB pobývajícím na jeho území na základě zásady teritoriality takové rodinné dávky stanovené jeho vnitrostátním právem, jako je rodičovská podpora.

5. V tomto ohledu zdůrazňuji, že klíčový prvek dané věci spočívá ve skutečnosti, zda, a popřípadě v jakém rozsahu, má Spolková republika Německo podle článku 36.1 statutu ESCB i nadále možnost uplatňovat své vnitrostátní právní předpisy ve vztahu k zaměstnancům ECB a na základě těchto předpisů jim poskytovat dávky sociálního zabezpečení, které by doplňovaly dávky stanovené PŘ.

II – Právní rámec

A – *Unijní právo*

1. Listina základních práv Evropské unie

6. Právo na dávky sociálního zabezpečení je zaručeno v článku 34 Listiny⁵. Uvedený článek zní:

„1. Unie uznává a respektuje nárok na přístup k dávkám sociálního zabezpečení a k sociálním službám zajišťujícím ochranu v takových případech, jako je mateřství, nemoc, pracovní úrazy, závislost nebo stáří, jakož i v případě ztráty zaměstnání, podle pravidel stanovených právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.

2. Každý, kdo oprávněně pobývá a pohybuje se uvnitř Evropské unie, má nárok na dávky sociálního zabezpečení a na sociální výhody v souladu s právem Unie a vnitrostátními právními předpisy a zvyklostmi.

[...]“

2. Statut ESCB

7. Operace ECB se třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi jsou vymezeny v článku 23. ECB může zejména „navazovat vztahy s centrálními bankami a s finančními institucemi ve třetích zemích, a je-li to účelné, i s mezinárodními organizacemi“.

8. Podle článku 24 nadepsaného „Jiné operace“ může ECB kromě operací vyplývajících z jejích úkolů „provádět operace pro potřeby svého provozu nebo svých zaměstnanců“.

9. Článek 35.1 a článek 35.4 statutu ESCB stanoví:

„35.1. Jednání nebo opomenutí ECB podléhají přezkoumání nebo výkladu Soudního dvora Evropské unie v případech a za podmínek stanovených [Smlouvou].

[...]

4 — Na základě článku 36.1 statutu ESCB přijala Rada guvernérů ECB dne 9. června 1998 pracovní řád pro zaměstnance ECB (Úř. věst. L 125, s. 32), který byl několikrát pozměněn. Pracovní řád nebyl zveřejněn v *Úředním věstníku Evropské unie*. Je však dostupný veřejnosti v anglickém jazyce na internetové stránce ECB.

5 — Za účelem jasnosti uvádím, že i když byla dohoda o sídle uzavřena před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a podpora dotčená v původním řízení se zcela vztahuje k období před jejím vstupem v platnost, jsou jako právní rámec uváděny předpisy primárního práva v jejich znění po tomto dni. Mimo Listinu, která se po vstupu této smlouvy v platnost stala závaznou, totiž ustanovení relevantní pro účely mého rozboru zůstala z podstatné části totožná s ustanoveními, která byla platná před uvedeným dnem.

35.4. Soudní dvůr má pravomoc rozhodovat na základě rozhodčí doložky obsažené v soukromoprávní nebo veřejnoprávní smlouvě uzavřené ECB nebo na její účet.“

10. Podle článku 36.1 statutu ESCB „[n]a návrh Výkonné rady přijme Rada guvernérů pracovní řád pro zaměstnance ECB“.

11. Článek 39 uvedeného statutu stanoví:

„ECB požívá na území členských států výsad a imunit nezbytných pro plnění svých úkolů za podmínek stanovených v Protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie.“

3. Protokol o výsadách a imunitách Evropské unie

12. Článek 14 Protokolu o výsadách a imunitách Evropské unie⁶ zní:

„Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem a po konzultaci s dotčenými orgány rozhodují formou nařízení o stanovení systému sociálních dávek příslušejících úředníkům a jiným zaměstnancům Unie.“

13. Článek 22 první pododstavec uvedeného Protokolu stanoví, že se tento Protokol vztahuje na ECB, na členy jejích orgánů a na její zaměstnance, aniž jsou dotčena ustanovení statutu ESCB.

4. Dohoda o sídle

14. Podle pátého odstavce preambule dohody o sídle je cílem této dohody vymezit výsady a imunity ECB ve Spolkové republice Německo v souladu s Protokolem o výsadách a imunitách⁷.

15. Článek 15 dohody o sídle pod nadpisem „Nepoužitelnost německého pracovního a sociálního práva“ stanoví (*citace této dohody uvedené v textu tohoto stanoviska jsou neoficiálním překladem*):

„S ohledem na článek 36 [statutu ESCB] se na podmínky zaměstnávání nevztahují hmotně právní ani procesní ustanovení pracovního a sociálního práva Spolkové republiky Německo.“

16. Článek 21 dohody o sídle stanoví, že v případě sporu mezi Spolkovou republikou Německo a ECB ohledně výkladu nebo použití uvedené dohody může každá ze stran předložit tento spor Soudnímu dvoru v souladu s článkem 35. 4 statutu ESCB.

5. Ustanovení PŘ

17. Oblast osobní působnosti PŘ⁸ je vymezena v první části PŘ nadepsané „Obecná ustanovení“. Článek 1 PŘ zní (*citace PŘ uvedené v textu tohoto stanoviska jsou neoficiálním překladem*):

„[...] ‚zaměstnancem‘ [ECB] se rozumí každá osoba, která podepsala pracovní smlouvu, kterou jí bylo svěřeno pracovní místo u ECB na dobu neurčitou nebo na dobu určitou delší než jeden rok a která na své pracovní místo nastoupila.“

6 — Jedná se o Protokol č. 7 připojený ke Smlouvě o Evropské unii a ke Smlouvě o fungování Evropské unie (Úř. věst. 2010, C 83, s. 266, dále jen „Protokol o výsadách a imunitách“).

7 — Ke dni podpisu uvedené dohody se jednalo přesněji o Protokol o výsadách a imunitách Evropských společenství ze dne 8. dubna 1965 (Úř. věst. 1967, 152, s. 13), ve znění připojeném ke Smlouvě o ES a ke Smlouvě o Euratomu.

8 — Volný překlad anglické verze dostupné na internetové stránce ECB.

18. Článek 9, který je obsažen v druhé části PŘ nadepsané „Pracovněprávní vztahy“, stanoví:

„(a) Pracovní vztahy mezi ECB a jejími zaměstnanci se řídí pracovními smlouvami s přihlédnutím k tomuto pracovnímu řádu [...].

[...]

(c) Pracovní řád se neřídí žádným konkrétním vnitrostátním právem. ECB uplatňuje: i) obecné zásady společné právním řádům členských států, ii) obecné zásady práva Společenství [...] a iii) nařízení a směrnice [...] v oblasti sociální politiky [...].“

19. Třetí část PŘ je nadepsána „Základní plat a příspěvky“. Článek 21 ohledně příspěvků uvedených v člancích 15 až 20 PŘ – totiž příspěvku na domácnost, příspěvku na vyživované dítě, příspěvku za práci v zahraničí, příspěvku na studium a příspěvku na předškolní péči – uvádí, že „tyto příspěvky doplňují jiné příspěvky téže povahy vyplácené z jiných zdrojů“. Zaměstnanci ECB jsou rovněž povinni o takové příspěvky požádat a oznámit ECB „tyto příspěvky, jejichž výše bude odečtena od příspěvků vyplácených ze strany ECB“.

20. Čtvrtá část PŘ nadepsaná „Dávky spojené s nástupem na pracovní místo a ukončením pracovního poměru“ pak obsahuje článek 24, který uvádí, že dávky stanovené v člancích 22 a 23 doplňují „jiné dávky téže povahy vyplácené z jiných zdrojů“. Zaměstnanci ECB jsou rovněž povinni o takové dávky požádat a oznámit ECB „tyto dávky, jejichž výše bude odečtena od dávek vyplácených ze strany ECB“.

21. Podle článku 29 PŘ, který je obsažen v části páté PŘ nadepsané „Pracovní doba a pracovní volno“, mají zaměstnanci ECB „právo na neplacenou rodičovskou dovolenou, která splňuje alespoň podmínky ustanovení směrnice 96/34/ES⁹“.

22. Šestá část PŘ je nadepsána „Sociální zabezpečení“. Tato část obsahuje ustanovení, která mimo jiné upravují náhrady v případě pracovní neschopnosti z důvodu nemoci nebo úrazu, dávky v případě invalidity, jakož i pojištění pro případ nemoci a úrazu.

23. Uvedená šestá část obsahuje rovněž ustanovení týkající se dávek a příspěvků, totiž měsíční podpory v nezaměstnanosti, příspěvku na domácnost a účasti v systémech pojištění ECB pro případ nemoci a úrazu, na něž mají právo zaměstnanci, kteří jsou po ukončení své smlouvy s ECB nezaměstnaní. Z článku 36 PŘ však vyplývá, že tyto „dávky doplňují jiné dávky téže povahy vyplácené z jiných zdrojů“. Zaměstnanci ECB jsou rovněž povinni o takové dávky požádat a oznámit ECB „tyto dávky, jejichž výše bude odečtena od dávek vyplácených ze strany ECB“.

B – Vnitrostátní právo

24. Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o rodičovské podpoře a rodičovské dovolené (Gesetz zum Elterngeld und zur Elternzeit) ze dne 5. prosince 2006¹⁰ (dále jen „BEEG“) zní:

„Nárok na rodičovskou podporu má každý, kdo

1. má své bydliště nebo místo svého obvyklého pobytu v Německu,
2. žije v domácnosti se svým dítětem,

9 — Směrnice Rady ze dne 3. června 1996 o rámcové dohodě o rodičovské dovolené uzavřené mezi organizacemi UNICE, CEEP a EKOS (Úř. věst. L 145, s. 4; Zvl. vyd. 05/02, s. 285).

10 — BGBl. 2006 I s. 2748.

3. sám zajišťuje péči a výchovu tohoto dítěte, a

4. nevykonává výdělečnou činnost nebo ji nevykonává na plný pracovní úvazek.“

25. Ustanovení § 1 odst. 2 bodu 3 téhož zákona se týká případu výkonu činnosti mimo území Německa:

„Nárok na rodičovskou podporu má rovněž ten, kdo přesto, že nesplňuje ani jednu z podmínek podle odstavce 1 bodu 1,

[...]

3. je německým státním příslušníkem a jen dočasně pracuje u mezinárodní nebo nadnárodní organizace, zejména úředník, kterému bylo podle spolkových směrnic o vysílání pracovníků poskytnuto pracovní volno, nebo ten, kdo dočasně vykonává v zahraničí činnost, ke které byl přidělen [...].“

26. K zohlednění srovnatelných dávek stanoví § 3 odst. 3 první věta BEEG následující:

„Výše dávek srovnatelných s rodičovskou podporou, na které má osoba oprávněná podle § 1 nárok mimo Německo nebo vůči mezinárodní nebo nadnárodní organizaci, se odečítá od rodičovské podpory, pokud se nárok vztahuje k témuž časovému období a nejsou-li použitelná nařízení vydaná na základě Smlouvy o založení Evropského společenství.“

III – Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

27. Florence Feyerbacher je německá státní příslušnice pobývající v Německu, kde předtím, než se stala zaměstnankyní ECB, vykonávala výdělečnou činnost. Z důvodu svého postavení jako zaměstnankyně ECB pobírá plat, který podléhá dani z příjmu ve prospěch Evropských společenství, a vztahuje se na ni právní úprava PŘ platná pro zaměstnance ECB, takže již nepodléhá německému systému sociálního zabezpečení.

28. Jelikož PŘ neupravuje rodičovskou podporu, požádala F. Feyerbacher po narození svého dítěte dne 5. září 2008 u německých orgánů o poskytnutí rodičovské podpory podle § 1 odst. 1 BEEG s přihlédnutím k jejímu příjmu u ECB, nebo podpurně v minimální zákonné výši 300 eur měsíčně.

29. Na podporu své žádosti F. Feyerbacher uvedla, že splňuje podmínky pro přiznání této podpory stanovené v § 1 odst. 1 BEEG, jelikož má bydliště v Německu, vychovává zde své dítě a po dobu, k níž se váže vyplácení dávek, nevykonává výdělečnou činnost na plný pracovní úvazek.

30. Rozhodnutím ze dne 4. prosince 2008 a rozhodnutím o opravném prostředku F. Feyerbacher ze dne 8. ledna 2009 Land Hessen žádost zamítla z toho důvodu, že podle ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách a podle článku 15 dohody o sídle se na F. Feyerbacher vztahuje unijní právo, a nikoli německé pracovní nebo sociální právo. Zaměstnanci ECB tedy v zásadě nemají právo na rodičovskou podporu. Dotčený orgán nadto poznamenal, že F. Feyerbacher ani nemá v Německu daňovou povinnost.

31. Florence Feyerbacher proti uvedeným rozhodnutím podala žalobu k Sozialgericht Frankfurt (soudu prvního stupně v oblasti sociálního práva). Na podporu své žaloby F. Feyerbacher navíc uvedla, že dohoda o sídle byla uzavřena dlouho před vstupem BEEG v platnost, a tudíž z ní nemůže vyplývat žádné vyloučení nároku na rodičovskou podporu. Navíc se vzhledem k tomu, že její smlouva s ECB je

uzavřena na dobu určitou, jedná o dočasnou činnost ve smyslu § 1 odst. 2 bodu 3 BEEG. Podle ní je třeba dále zohlednit § 3 odst. 3 BEEG, který stanoví, v jakých případech musí být od německé rodičovské podpory odečteny srovnatelné dávky vyplácené dotyčné osobě v zahraničí mezinárodní nebo nadnárodní organizací.

32. Rozsudkem ze dne 30. září 2009 Sozialgericht Frankfurt žalobě vyhověl a zrušil rozhodnutí ze dnů 4. prosince 2008 a 8. ledna 2009. Podle tohoto soudu F. Feyerbacher splňuje podmínky pro přiznání dotčené podpory podle § 1 odst. 1 BEEG.

33. Sozialgericht Frankfurt měl za to, že vyloučit nárok určité kategorie osob na dávky podle BEEG lze pouze zvláštní zákonnou úpravou. Domníval se však, že článek 15 dohody o sídle takovou zvláštní zákonnou úpravou není, neboť nárok na rodičovskou podporu nespadá do působnosti pracovního řádu pro zaměstnance ECB, kterého se uvedený článek týká. Vyloučení nároku F. Feyerbacher v projednávané věci navíc není ani odůvodněné, jelikož ECB svým zaměstnancům neposkytuje žádné sociální náhrady, ani žádné dávky sociální pomoci či sociální podpory, mezi něž spadá dotčená rodičovská podpora. V projednávaném případě tedy nedochází k vyplácení dvojích dávek.

34. Hessisches Landessozialgericht má v řízení o opravném prostředku podaném proti tomuto rozsudku za to, že F. Feyerbacher splňuje podmínky stanovené v § 1 odst. 1 BEEG, a měla by tak mít nárok na rodičovskou podporu, ledaže by zvláštní ustanovení, které splňuje požadavky zákona, vylučovala použitelnost uvedeného ustanovení. Uvedený soud nevylučuje, že by článek 15 dohody o sídle mohl představovat takové zvláštní ustanovení.

35. Za těchto okolností se Hessisches Landessozialgericht rozhodnutím zapsaným do rejstříku v kanceláři Soudního dvora dne 10. února 2011 rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je [dohoda o sídle] součástí unijního práva, které je třeba použít přednostně před vnitrostátním právem, nebo se jedná o mezinárodní smlouvu?
- 2) Je třeba článek 15 dohody o sídle ve spojení [se statutem ESCB] vykládat restriktivně v tom smyslu, že použitelnost ustanovení německého sociálního práva zakládajících nárok na sociální dávky je ve vztahu k zaměstnancům ECB vyloučena pouze v případě, že ECB svým zaměstnancům poskytuje srovnatelné sociální dávky podle [PŘ]?
- 3) V případě záporné odpovědi na druhou otázku:
 - a) Je třeba uvedené právní předpisy vykládat v tom smyslu, že brání použití vnitrostátního právního předpisu, který se za účelem přiznání rodinných dávek řídí pouze zásadou teritoriality?
 - b) Lze úvahy Soudního dvora ve věci Bosmann (rozsudek ze dne 20. května 2008, C-352/06, Sb. rozh. s. I-3827, body 31 až 33) obdobně použít i v případě uplatnění výše uvedených právních předpisů? Lze mít za to, že článek 15 dohody o sídle ve spojení s článkem 36 [statutu ESCB] Spolkové republiky Německo neupírá oprávnění poskytovat rodinnou podporu zaměstnancům ECB pobývajícím na jejím území?“

36. Písemná vyjádření předložily F. Feyerbacher, německá vláda, Evropská komise a ECB. Žádná ze zúčastněných nepožádala o konání jednání.

IV – Analýza

A – K dohodě o sídle

1. Právní povaha dohody o sídle

37. Úvodem poukazuji na to, že kvalifikace právního aktu, kterým je dohoda o sídle, se neobejde bez obtíží. Jak vyplývá z vyjádření předložených Soudnímu dvoru, lze uvažovat o dvojí kvalifikaci, totiž buď jako mezinárodní smlouvy, které vnitrostátní zákon, jímž byla schválena, propůjčuje stejnou právní sílu, jako je síla vnitrostátních zákonů ve formálním smyslu, nebo jako aktu, který je součástí unijního práva a který má jako takový přednost před vnitrostátním právem. Dávám přednost druhé uvedené kvalifikaci.

38. Nejprve je třeba uvést k nezávislosti ECB, že je zaručena ustanoveními článku 130 SFEU a článku 7 statutu ESCB. Jak ovšem vyplývá z judikatury Soudního dvora, nezávislost ECB, jejímž cílem je zajistit plnění jejích úkolů, nemá za následek úplně oddělení ECB od Unie a vynětí ECB ze všech pravidel unijního práva¹¹. ECB tedy nemůže být považována za mezivládní organizaci s pravomocí, které se v mezinárodním právu říká „funkční“ pravomoc. Původně se naopak jednalo o organizaci *sui generis*¹² a za současného stavu unijního práva se v souladu s článkem 13 SEU jedná o orgán Unie¹³, jehož pravomoci jsou založeny primárním právem.

39. Nezávislost ECB tedy není samoučelná, ale sleduje konkrétní cíl. Zásada nezávislosti směřuje zejména k tomu, aby ECB mohla účinně sledovat cíl cenové stability a při respektování tohoto cíle podporovat hospodářské politiky Unie, jak vyžaduje článek 127 SFEU¹⁴.

40. Je třeba rovněž připomenout, že ECB má v souladu s čl. 282 odst. 3 SFEU a článkem 9.1 statutu ESCB právní subjektivitu. Její pravomoci provádět operace s třetími zeměmi a mezinárodními organizacemi a jiné operace, které nevyplývají z jejích úkolů, jsou však upřesněny v člancích 23 a 24 statutu ESCB¹⁵. Vzhledem k právní subjektivitě ECB se mi jeví, že má pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy související s jejími úkoly v rámci měnové politiky¹⁶. Naproti tomu, jak zdůrazňuje Komise, nemá ECB pravomoc uzavírat mezinárodní smlouvy jménem Unie, jelikož v tomto ohledu není založena žádná její pravomoc a lze použít pouze postupy stanovené v článku 218 SFEU.

41. Vyjma operací souvisejících s měnovou politikou upravených v článku 23 statutu ESCB může ECB na základě článku 24 uvedeného statutu provádět jiné operace nezbytné z hlediska jejího fungování, jako je podle mého názoru například uzavření dohody o sídle. Znění tohoto článku však neupřesňuje povahu aktů, které může ECB pro účely provádění takových operací přijímat. Proto je za účelem určení právní povahy dohody o sídle nezbytné tuto dohodu přezkoumat v jejím zvláštním právním kontextu, totiž v kontextu Protokolu o výsadách a imunitách.

11 — Rozsudek ze dne 10. července 2003, Komise v. ECB (C-11/00, Recueil, s. I-7147, bod 135). Viz analýza jednotlivých aspektů nezávislosti ECB ve stanovisku generálního advokáta Jacobse v této věci (body 150 až 155), jakož i Gitanides, C., *Das Recht der Europäischen Zentralbank. Unabhängigkeit und Kooperation in der Europäischen Währungsunion*. Mohr Siebeck, Tübingen, 2005, s. 55 a násl. Viz rovněž obdobně rozsudek ze dne 10. července 2003, Komise v. EIB (C-15/00, Recueil, s. I-7281, body 101 a 102, jakož i citovaná judikatura).

12 — V doktríně byly vyjádřeny různé úvahy o postavení ECB v rámci evropské konstrukce. Viz syntézu těchto různých pojetí, op.cit., s. 51 až 55.

13 — V okamžiku uzavření dohody o sídle dne 18. září 1998 nebyla uvedena v omezenějším okruhu orgánů Společenství vypočtených v článku 7 ES. Během platnosti Smlouvy o ES totiž ESCB a ECB zaujímaly v institucionální architektuře zvláštní postavení.

14 — Viz bod 150 stanoviska generálního advokáta Jacobse ve výše uvedené věci Komise v. ECB.

15 — Viz Ott, A. „EU Regulatory Agencies in EU External Relations: Trapped in a Legal Minefield between European and International Law“, *European Foreign Affairs Review*, 2008, č. 13, s. 527.

16 — V tomto smyslu viz Horng, D.-C., „The European Central Bank's External Relations with Third Countries and the IMF“, *European Foreign Affairs Review*, 2004, č. 3, s. 326.

42. Jak vyplývá z páteho odstavce preambule uvedené dohody, byla tato dohoda uzavřena za účelem vymezení výsad a imunit ECB ve Spolkové republice Německo v souladu s Protokolem o výsadách a imunitách¹⁷. Jedná se tedy o opatření, které doplňuje Protokol o výsadách a imunitách a které má ustanovení uvedeného Protokolu provádět ve zvláštním kontextu ECB¹⁸. Článek 15 uvedené dohody souvisí konkrétněji s článkem 14 tohoto Protokolu, který stanoví použitelný postup pro stanovení systému dávek sociálního zabezpečení příslušejících úředníkům a jiným evropským zaměstnancům.

43. V tomto kontextu primárního unijního práva článek 21 dohody o sídle, který se týká urovnání sporů, odkazuje na článek 35.4 statutu ESCB, který stanoví pravomoc Soudního dvora rozhodovat na základě rozhodčí doložky vymezené stejně jako v článku 272 SFEU, totiž „rozhodčí doložky obsažené ve veřejnoprávní nebo v soukromoprávní smlouvě“. Vzhledem k postavení stran dohody o sídle, jakož i k předmětu této dohody tedy může být rozhodčí doložka obsažená v dohodě o sídle pouze doložkou obsaženou ve veřejnoprávní smlouvě¹⁹.

44. Tento závěr navíc Soudní dvůr implicitně potvrdil ve výše uvedené věci ECB v. Německo. V uvedené věci Soudní dvůr svou pravomoc založil na článku 21 dohody o sídle ve spojení s článkem 35.4 statutu ESCB a článkem 272 SFEU²⁰.

45. V rozporu s tím, co tvrdí německá vláda, mám přitom za to, že se nejedná o mezinárodní smlouvu ve smyslu mezinárodního práva veřejného, ale o veřejnoprávní smlouvu uzavřenou mezi ECB a Spolkovou republikou Německo.

46. Podotýkám, že právním řádem, kterým se tato dohoda řídí, může být pouze unijní právní řád. Jak jsem vysvětlil již dříve, ze znění preambule uvedené dohody vyplývá zvláštní souvislost s unijním právem, která spočívá v tom, že dohoda o sídle představuje provedení Protokolu o výsadách a imunitách v tomto zvláštním kontextu²¹. I přes určitou souvislost této dohody se Spolkovou republikou Německo se tato dohoda jasně váže k unijnímu právu, neboť je jejím cílem upřesnit výsady a imunity přiznané ECB uvedeným Protokolem na německém území²².

47. Z toho vyplývá, že dohoda o sídle je zasazena do právního kontextu tvořeného Protokolem o výsadách a imunitách, a obecněji do rámce unijního práva, které představuje referenční právní rámec pro účely výkladu ustanovení uvedené dohody.

2. Účinky dohody o sídle jakožto veřejnoprávní smlouvy ve vztahu k jednotlivcům

48. Poté, co byl učiněn závěr, že dohoda o sídle je veřejnoprávní smlouvou ve smyslu unijního práva, je třeba dále určit, zda a v jakém rozsahu může taková smlouva zakládat účinky ve vztahu k jednotlivcům, jako například F. Feyerbacher.

17 — Viz usnesení ze dne 17. prosince 1968, Ufficio Imposte di Consumo di Ispra v. Komise (2/68, Recueil, 1968, s. 636). Je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr v uvedené věci nezaujal přístup navržený generálním advokátem Roemerem v jeho stanovisku, který spočíval v obdobném použití zásad, jimiž se řídí Dohoda o sídle OSN, ve vztahu k dohodě podepsané mezi Komisí a italskou vládou o sídle Centra jaderného výzkumu v Ispře (Itálie). Soudní dvůr měl za to, že i když Komise byla za účelem zajištění provádění Protokolu o výsadách a imunitách a podle potřeby jeho doplnění oprávněna uzavřít dohodu o sídle s dotčeným členským státem, nemůže tato dohoda snížit rozsah práv a záruk přímo vyplývajících z uvedeného Protokolu ve prospěch členských států a jejich orgánů, orgánů Společenství a jednotlivců. Viz opačné stanovisko ve vztahu k Evropským školám v rozsudcích ze dne 15. ledna 1986, Hurd (44/84, Recueil, s. 29, body 20 až 22), jakož i ze dne 30. září 2010, Komise v. Belgie (C-132/09, Sb. rozh. s. I-8695, bod 44).

18 — Viz rozsudek ze dne 8. prosince 2005, ECB v. Německo (C-220/03, Sb. rozh. s. I-10595, bod 24).

19 — Viz Schwarze, J. (vyd.), *EU-Kommentar*, článek 238 ES, 2. vydání, Nomos, Baden-Baden, 2009, s. 1839 až 1843.

20 — Výše uvedený rozsudek ECB v. Německo (bod 27). Viz rovněž bod 29 stanoviska generální advokátky Stix-Hackl v uvedené věci.

21 — Výše uvedený rozsudek ECB v. Německo (bod 24).

22 — Podle doktríny se může veřejnoprávní smlouva ve smyslu článku 272 SFEU, jehož znění odpovídá znění článku 35.4 statutu ESCB, řídit buď právem členského státu, nebo unijním právem. U první zmíněné možnosti souvisí dohoda o sídle pouze s právním řádem Spolkové republiky Německo, jehož použitelnost je však nutné vyloučit vzhledem k předmětu uvedené dohody, totiž provedení ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách ve vztahu k ECB ve Spolkové republice Německo. Viz v tomto ohledu Schwarze, J., op. cit., s. 1842.

49. V obecné rovině zakládá veřejnoprávní smlouva, stejně jako smlouva soukromoprávní, závazné účinky pouze ve vztazích mezi stranami této smlouvy. Je třeba mít za to, že dohoda o sídle jakožto veřejnoprávní smlouva, která zakládá závazné účinky pro strany smlouvy, vyjadřuje vůli ECB a Spolkové republiky Německo upřesnit vzájemná práva a vzájemné povinnosti v souladu s ustanoveními Protokolu o výsadách a imunitách. Z tohoto důvodu nelze dohodu o sídle v rámci unijního práva považovat za akt s účinky *erga omnes* ²³.

50. Podotýkám, že neexistenci účinků takové povahy lze vyvodit z omezené nařizovací pravomoci ECB. Tato pravomoc vyplývá z čl. 132 odst. 1 SFEU a z článku 34.1 statutu ESCB, podle nichž je ECB oprávněna přijímat nařízení a rozhodnutí nebo vydávat doporučení a zaujímat stanoviska. Rada guvernérů mimoto může podle článku 12.1 statutu ESCB přijímat obecné zásady a vydávat pokyny. ECB tak může vykonávat nařizovací pravomoc stanovenou v článku 36.1 statutu ESCB ve vztahu ke svým zaměstnancům. Nemůže však měnit rozsah nebo působnost podmínek zaměstnávání smlouvou uzavřenou s členským státem.

51. Z toho vyplývá, že taková veřejnoprávní smlouva, jako je dohoda o sídle v projednávané věci, nemůže mít závazné účinky ve vztahu ke třetím osobám, totiž ostatním členským státům, ostatním orgánům Unie a jednotlivcům. Jinými slovy, aby mohla mít dohoda o sídle účinky *erga omnes*, musela by být přijata ve formě nařízení nebo rozhodnutí ²⁴.

52. Navíc je podle mého názoru užitečné provést srovnání mezi účinky dohody o sídle a účinky směrnic ve vztahu k jednotlivcům. Stejně jako směrnice, která nemůže sama o sobě jednotlivcům zakládat povinnosti a nelze se jí tedy jako takové proti jednotlivcům dovolávat ²⁵, nemůže mít dohoda o sídle nepříznivý dopad na práva, která pro jednotlivce vyplývají z unijního práva nebo z vnitrostátních právních předpisů ²⁶.

53. Pokud jde konkrétněji o článek 15 dohody o sídle, domnívám se, že je třeba mít za to, že toto ustanovení odkazuje na obsah článku 36.1 statutu ESCB – a konkretizuje jej – podle něhož Rada guvernérů přijme pracovní řád ²⁷ pro zaměstnance ECB.

54. Uvedené ustanovení primárního práva tak má aplikační přednost před německým vnitrostátním právem. Dále článek 15 dohody o sídle vzhledem ke svým účinkům *inter partes* osvobozuje Spolkovou republiku Německo od jakékoli povinnosti uplatňovat ve vztahu k zaměstnancům ECB ustanovení německého pracovního a sociálního práva.

55. Upozorňuji na to, že ve výše uvedených rozsudcích Komise v. Německo a Komise v. Belgie, které se týkaly výkladu služebního řádu evropských úředníků, který byl stanoven *nařízením*, měl Soudní dvůr za to, že doplňkovou povahu rodinných přídatků podle služebního řádu ve vztahu k příspěvkům téže povahy vypláceným na jiném základě jsou členské státy povinny respektovat a tato jejich povaha nemůže být narušena ustanoveními vnitrostátních právních předpisů.

23 — K neexistenci účinků *erga omnes* ustanovení obsažených v dohodě o sídle viz stanovisko zaujaté Soudním dvorem ve výše uvedeném usnesení *Ufficio Imposte di Consumo di Ispra v. Komise* (s. 640).

24 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. května 1987, *Komise v. Německo* (189/85, Recueil, s. 2061, bod 14), jakož i *Komise v. Belgie* (186/85, Recueil, s. 2029, bod 21). Soudní dvůr výslovně konstatoval, že relevantní znění služebního řádu úředníků a pracovního řádu ostatních zaměstnanců vyplývá z nařízení Rady (ES, Euratom, ESUO) č. 259/68 ze dne 29. února 1968 (Úř. věst. L 56, s. 1; Zvl. vyd. 01/02, s. 5; dále jen „služební řád evropských úředníků“) a že toto nařízení má obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu a přímo použitelné ve všech členských státech.

25 — Viz v tomto ohledu mimo jiné rozsudek ze dne 5. října 2004, *Pfeiffer a další* (C-397/01 až C-403/01, Sb. rozh. s. I-8835, bod 108 a citovaná judikatura).

26 — Nevylučuji, že by mohl být učiněn jiný závěr na základě přezkumu dohody o sídle, která byla ve Spolkové republice Německo ratifikována zákonem o vyslovení souhlasu ze dne 19. prosince 1998 (BGBl. 1998 II, s. 2996), z hlediska německého práva.

27 — V tomto ohledu je důležité uvést, že německé znění článku 36.1 statutu ESCB používá výraz „Beschäftigungsbedingungen“ (podmínky zaměstnávání), který odpovídá terminologii použité v článku 15 dohody o sídle.

56. Soudní dvůr na jedné straně konstatoval, že ustanovení služebního řádu brání tomu, aby členský stát vyloučil vyplácení rodinných příspěvků za vyživované dítě stanovených jeho právními předpisy z toho důvodu, že za stejné dítě lze přiznat příspěvky podle služebního řádu, pokud oprávněná osoba, která je manželem či manželkou úředníka ve službě nebo v důchodu či jiného zaměstnance, vykonává nebo vykonávala na jeho území činnost jako zaměstnanec²⁸.

57. Na straně druhé rozhodl, že uvedená ustanovení rovněž brání tomu, aby členský stát stanovil, že výše rodinných dávek vyplácených podle jeho právních předpisů se snižuje o částku srovnatelných příspěvků stanovených ve služebním řádu, pokud buď manžel či manželka úředníka ve službě nebo v důchodu či jiného zaměstnance vykonává nebo vykonávala na jeho území činnost jako zaměstnanec, nebo sám úředník takovou činnost vykonává mimo orgány na částečný pracovní úvazek²⁹.

58. Aby bylo možné na otázky předkládajícího soudu poskytnout užitečnou odpověď, je za těchto podmínek nezbytné jím položené otázky přeformulovat. Společný přezkum otázek předložených soudem rozhodujícím v původním řízení totiž ukazuje, že jejich podstatou je, zda článek 36.1 statutu ESCB, který je v předběžných otázkách zmíněn pouze podpůrně, brání tomu, aby Spolková republika Německo poskytovala zaměstnancům ECB obecně v souladu se svými právními předpisy takové dávky sociálního zabezpečení, jako je rodičovská podpora dotčená v původním řízení, na základě zásady teritoriality, nebo podpůrně z důvodu, že PŘ takovou podporu nestanoví.

59. Domnívám se tedy, že za účelem vyřešení sporu v původním řízení je nezbytné odpovědět na takto přeformulovanou otázku. Vzhledem k tomu, že se uvedená otázka týká výkladu a použití unijního práva, má Soudní dvůr pravomoc na ni odpovědět. V důsledku toho nelze přijmout argumentaci německé vlády týkající se nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu povahy dohody o sídle jakožto aktu mezinárodního práva a z toho vyplývajícího nedostatku pravomoci Soudního dvora k jejímu výkladu v řízení o předběžné otázce stanoveném v článku 267 SFEU.

B – K oprávnění Spolkové republiky Německo poskytovat dávky sociálního zabezpečení zaměstnancům ECB

1. Právní povaha ustanovení PŘ

60. Nejprve je třeba uvést, že pracovněprávní vztahy mezi ECB a jejími zaměstnanci jsou upraveny v PŘ přijatém Radou guvernérů na návrh Výkonné rady ECB na základě článku 36.1 statutu ESCB. Podle čl. 9 písm. a) PŘ se pracovněprávní vztahy mezi ECB a jejími zaměstnanci řídí pracovními smlouvami uzavřenými v souladu s ustanoveními uvedeného PŘ. Jak uvedl Soudní dvůr, režim přijatý pro pracovněprávní vztahy mezi ECB a jejími zaměstnanci je smluvní, nikoli služební povahy³⁰.

61. Nadto připomínám, že uvedený PŘ nebyl přijat ve formě nařízení, ale prostřednictvím aktu, který je třeba kvalifikovat jako „rozhodnutí“, takže nezakládá žádné závazné účinky ve vztahu k členským státům, které nejsou jeho adresáty. Avšak stejně jako služební řád evropských úředníků, jehož jediným účelem je upravit právní vztahy mezi evropskými orgány a jejich úředníky, jsou ustanovení PŘ závazná pro ECB a její zaměstnance a stejně, jako to činí služební řád evropských úředníků ve vztahu k evropské veřejné službě, stanoví PŘ práva a povinnosti zaměstnanců ECB³¹.

28 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Německo (bod 30).

29 — Výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie (bod 35).

30 — Rozsudek ze dne 14. října 2004, Pflugradt v. ECB (C-409/02, Sb. rozh. s. I-9873, body 31 až 33 a citovaná judikatura). Je však třeba uvést, že ECB má jakožto orgán posuzovací pravomoc pro účely organizace svých útvarů, a to neohledně na smluvní povahu právního aktu, který tvoří základ pracovněprávních vztahů mezi ní a jejími zaměstnanci. V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta Légera ve výše uvedené věci Pflugradt v. ECB (bod 36 a citovaná judikatura).

31 — Viz obdobně usnesení Tribunálu ze dne 18. dubna 2002, IPSO a USE v. ECB (T-238/00, Recueil, s. II-2237, body 48 až 50 a citovaná judikatura). Viz rovněž rozsudek ze dne 10. června 1999, Johannes (C-430/97, Recueil, s. I-3475, bod 19).

62. V tomto ohledu je rovněž třeba připomenout, že článek 36.1 statutu ESCB přiznává ECB, pokud jde o podmínky zaměstnávání jejích zaměstnanců, nařizovací autonomii. Tyto podmínky stanovené v PŘ a pravidlech pro zaměstnance (článek 21 jednacího řádu ECB) jsou odlišné od pravidel pro úředníky a od pravidel pro ostatní zaměstnance Evropské unie. Tento režim je rovněž nezávislý na právu členských států³².

63. Podle článku 36.1 statutu ESCB je ECB oprávněna přijmout pracovní řád pro své zaměstnance, který je třeba chápat tak, že zahrnuje nejen podmínky zaměstnávání, ale rovněž dávky sociálního zabezpečení, na něž má určitá osoba ve svém postavení zaměstnance ECB (nebo oprávněná osoba, jejíž nárok je od nároků prvně uvedené osoby odvozen)³³ nárok. Avšak v rozporu s tím, co vysvětluje Komise ve svém vyjádření, nepředstavuje nařizovací pravomoc, která pro ECB vyplývá ze statutu ESCB pro účely stanovení PŘ, kolizní normu, která by jako taková vylučovala použitelnost jiných systémů v oblasti sociálního zabezpečení. Mám za to, že článek 36.1 statutu ESCB představuje ustanovení, které ECB umožňuje explicitně či implicitně upravit použitelnost jednotlivých systémů sociálního zabezpečení ve vztahu k jejím zaměstnancům³⁴.

64. Z toho vyplývá, že otázky vznesené vnitrostátním soudem ohledně vztahu mezi systémem zavedeným PŘ a jinými systémy, jako například systémem zavedeným německým sociálním právem, nelze vyřešit v obecné rovině. Vhodná odpověď na uvedené otázky naopak vyžaduje postupný přezkum každé dotčené kategorie dávek³⁵.

2. Oblast působnosti PŘ

65. Oblast osobní působnosti PŘ je vymezena v článku 1 PŘ. Jak z tohoto článku vyplývá, je třeba pod pojmem „zaměstnanec“ rozumět každou osobu, která s ECB podepsala pracovní smlouvu na dobu neurčitou nebo na dobu určitou delší než jeden rok a která nastoupila na své pracovní místo u ECB. Přílohy IIa a IIb k PŘ mimoto stanoví zvláštní podmínky použitelné na krátkodobé smlouvy (kratší než jeden rok) a na účastníky programu nazvaného „Graduate Programme“.

66. V tomto ohledu poznamenávám, že se mi jeví, že na rozdíl od účastníků Graduate Programme, na něž se vztahuje PŘ, ledaže by to příloha IIa stanovila jinak, jsou osoby, které s ECB uzavřely krátkodobou smlouvu (tzv. „dočasní“ zaměstnanci), na něž se vztahují zvláštní podmínky stanovené v příloze IIb, vyloučeny z oblasti osobní působnosti PŘ podle článku 1 PŘ. Na základě toho dospívám k závěru, že dočasní zaměstnanci nejsou zahrnuti do kategorie zaměstnanců ECB, na něž se vztahuje článek 4c nařízení č. 549/69³⁶, podle něhož se na zaměstnance ECB rovněž vztahují výsady a imunity stanovené pro evropské úředníky a ostatní evropské zaměstnance Protokolem o výsadách a imunitách.

32 — Rozsudek Tribunálu ze dne 22. října 2002, Pflugradt v. ECB (T-178/00 a T-341/00, Recueil, s. II-4035, bod 48). Viz rovněž výše uvedené usnesení IPSO a USE v. ECB (body 48 a 49). V případě mezer v úpravě PŘ nebo pravidel pro zaměstnance ECB je třeba tyto předpisy vykládat ve světle judikatury týkající se služebního řádu evropských úředníků. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. listopadu 2003, Cerafoli a Poloni v. ECB (T-63/02, Recueil, s. II-4929, bod 51).

33 — Soudní dvůr měl za to, že rodinné přídavky jsou jakožto složka odměny spjatý s pracovněprávním vztahem. Viz v tomto ohledu výše uvedené rozsudky Komise v. Německo (bod 26) a Komise v. Belgie (bod 29).

34 — Výše uvedené rozsudky Komise v. Německo a Komise v. Belgie, jakož i úprava vztahů mezi jednotlivými systémy sociálního zabezpečení použitelnými ve vztahu k zaměstnancům ECB vychází z předpokladu, že úředníci a ostatní zaměstnanci Unie, jakož i zaměstnanci ECB mohou spadat rovněž do působnosti jiných systémů sociálního zabezpečení.

35 — O tutéž zásadu se opírá použití systému zavedeného nařízením 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), ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3; oprava v Úř. věst. 2006, L 229, s. 15), jakož i ve znění nařízení Rady (ES) č. 1606/98 ze dne 29. června 1998 (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 308), a 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). Viz zejména hlava III kapitoly 1 až 8 uvedených nařízení, které se týkají jednotlivých kategorií dávek.

36 — Nařízení Rady (Euratom, ESUO, EHS) ze dne 25. března 1969, kterým se stanoví kategorie úředníků a ostatních zaměstnanců Evropských společenství, na které se vztahují ustanovení článku 12, čl. 13 druhého pododstavce a článku 14 Protokolu o výsadách a imunitách Společenství (Úř. věst. L 74, s. 1; Zvl. vyd. 01/01, s. 39), ve znění nařízení Rady (ES, ESUO, Euratom) č. 1198/98 ze dne 5. června 1998 (Úř. věst. L 166, s. 3; Zvl. vyd. 01/01, s. 442). Je třeba upřesnit, že za současného stavu unijního práva se jedná o článek 11, čl. 12 druhý pododstavec a článek 13 Protokolu o výsadách a imunitách.

67. K oblasti věcné působnosti PŘ nejprve připomenu, že ECB v čl. 9 písm. c) PŘ v souladu se svou nařizovací pravomocí v dané oblasti stanoví, že se pracovní řád neřídí žádným vnitrostátním právem. Podle tohoto ustanovení tedy vnitrostátní právní předpisy v oblasti sociálního pojištění zakládajícího se na pracovněprávním vztahu nelze použít ani ve vztahu k ECB jakožto zaměstnavateli, ani ve vztahu k osobám vykonávajícím u tohoto orgánu pracovní činnost jakožto zaměstnancům. V důsledku toho nelze ustanovení týkající se vnitrostátních systémů povinného sociálního pojištění ve vztahu k zaměstnancům ECB použít.

68. Zbývá nicméně vymezit právní stav v případě dávek, které jsou poskytovány na jiném základě, než je pracovněprávní vztah. Tyto dávky zahrnují dávky poskytované na základě systémů, jichž se zaměstnanec ECB účastní dobrovolně, dávky poskytované zaměstnanci z důvodu jiného postavení než postavení zaměstnance ECB³⁷ nebo dávky poskytované zaměstnanci na základě zásady teritoriality.

3. Jednotlivé kategorie dávek stanovené PŘ

69. Z PŘ vyplývá, že zaměstnanci ECB jsou povinni účastnit se systému pojištění ECB pro případ nemoci a úrazu. Povinná povaha této účasti tedy vylučuje veškeré použití rovnocenných povinných vnitrostátních systémů.

70. Znění PŘ však zná mnohé případy, v nichž je upraven vztah mezi systémem zavedeným PŘ a systémem stanoveným vnitrostátním právem. Jak z PŘ vyplývá, rodinné přídatky, jakož i podpora v nezaměstnanosti, které jsou stanoveny ve čtvrté a šesté části PŘ, jsou ze strany ECB vypláceny podřídně ve vztahu ke srovnatelným dávkám poskytovaným jinými organizacemi.

71. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že podle PŘ přiznání uvedených příspěvků předpokládá, že zaměstnanec ECB o přiznání příspěvků z jiných zdrojů předem požádal příslušný orgán nebo příslušnou organizaci a že jejich výši oznámil ECB. Rovnocenné příspěvky jsou tedy ze strany ECB vypláceny jen doplňkově.

72. Podle mého názoru tyto volby učiněné v rámci nařizovací pravomoci ukazují, že charakteristické rysy režimu stanoveného PŘ umožňují dospět k závěru, že se nejedná, přinejmenším v případě rodinných dávek, o výlučný, ba ani primární systém, nýbrž o systém doplňující jiné systémy sociálního zabezpečení. Toto zjištění platí dokonce i ve vztahu k dávkám sociálního zabezpečení poskytovaným samotnému zaměstnanci, a nikoli pouze k dávkám poskytovaným členům rodiny nebo oprávněným osobám, jejichž nároky jsou od nároků zaměstnance odvozeny.

73. Za těchto podmínek mám na rozdíl od Komise a ECB za to, že neexistují vážné důvody institucionální povahy související s nezávislostí ECB hovořící ve prospěch výkladu PŘ v tom smyslu, že by bylo vyloučeno poskytování takové rodičovské podpory, jako je rodičovská podpora dotčená v původním řízení, na základě vnitrostátních právních předpisů. Zdůrazňuji, že režimy platné pro zaměstnance ECB a Unie připouštějí použití jiných systémů sociálního zabezpečení ve vztahu k těmto zaměstnancům³⁸.

74. S ohledem na výše uvedené poznatky, z nichž vyplývá převážně doplňková povaha režimu stanoveného PŘ, se mi argument ECB vycházející z nezbytnosti zaručit ECB nezávislost a umožnit, aby fungovala bez omezení v místě svého sídla ve Frankfurtu nad Mohanem, který podle ní odůvodňuje celkové vyloučení zaměstnanců ECB z působnosti německého pracovního a sociálního práva, nejeví jako přesvědčivý. Sama ECB totiž zaměstnancům ukládá povinnost podat příslušné žádosti jiným organizacím, aby jim mohly být přiznány příspěvky, které ECB vyplácí pouze doplňkově.

37 — Jedná se zejména o dávky, na které může mít zaměstnanec nárok jakožto bývalý účastník systému sociálního pojištění nebo jakožto oprávněná osoba, jejíž nárok je odvozen od nároků účastníka takového systému.

38 — Viz mimo jiné články 67 a 68 služebního řádu evropských úředníků.

75. Navíc mám z důvodu podpůrné povahy takových příspěvků stanovených PŘ, jako jsou rodinné dávky, ve vztahu k příspěvkům obdržným z jiných zdrojů za to, že výklad, podle něhož PŘ celkově vylučuje použitelnost vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení, nemůže být odůvodněn nezbytností zaručit rovnost úředníků a zaměstnanců Unie různé státní příslušnosti.

76. I když jedním z cílů, z nichž vychází ustanovení Protokolu o výsadách a imunitách, je zajistit rovnost odměňování úředníků a zaměstnanců Unie, kteří nepodléhají vnitrostátní dani z příjmu a zpravidla ani vnitrostátnímu právu sociálního zabezpečení, nemůže být tohoto cíle, stejně jako rovnosti mezi členskými státy, dosaženo vzhledem k doplňkové povaze příspěvků vyplácených ze strany ECB ve zvláštním kontextu režimu platného pro zaměstnance ECB³⁹.

77. Je tudíž třeba konstatovat, že PŘ celkově nevylučuje použitelnost vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení. Režim stanovený PŘ tak má dvojí dopad. Jednak PŘ vylučuje použití vnitrostátních právních předpisů o sociálním pojištění v oblasti důchodů a pojištění zaměstnanců ECB pro případ nemoci a úrazu⁴⁰. A dále PŘ tvoří, jak jsem již uvedl dříve, v oblasti poskytování příspěvků a dávek spadajících do čtvrté a šesté části PŘ doplňkový a podpůrný systém.

4. Dopad článku 34 Listiny základních práv Unie na výklad PŘ

78. Pro úplnost chci nakonec přezkoumat situace, v nichž mohou být zaměstnancům ECB z důvodu neexistence obdobných závazků na straně ECB přiznány určité dávky, a to buď na základě dobrovolné účasti ve zvláštním systému⁴¹, nebo na základě zásady teritoriality, jak je tomu v případě rodičovské podpory dotčené v původním řízení. Zejména v této souvislosti je prvořadě zohlednit ustanovení Listiny základních práv Unie.

79. Je tedy třeba zdůraznit důležitost dodržování čl. 34 odst. 1 Listiny základních práv Unie, podle něhož musí být respektováno právo na přístup k dávkám sociálního zabezpečení zajišťujícím ochranu v případech vymezených uvedeným ustanovením⁴². V souladu s tímto ustanovením a vzhledem k obsahu čl. 9 písm. c) PŘ, který výslovně uznává použitelnost obecných zásad unijního práva v kontextu PŘ, totiž PŘ nemůže být vykládán v tom smyslu, že by byla ve vztahu k zaměstnancům nebo bývalým zaměstnancům ECB vyloučena použitelnost sociálních dávek na základě vnitrostátních právních předpisů, pokud ECB žádnou srovnatelnou dávku nevyplácí⁴³.

80. Tento výklad navíc potvrzuje argumentace Soudního dvora v judikatuře vycházející z výše uvedeného rozsudku Bosmann. Je sice pravda, že uvedená judikatura se přeshraničních situací týká ve zcela odlišném právním kontextu⁴⁴, avšak zásada doplňkovosti vyvinutá Soudním dvorem v oblasti sociálního zabezpečení, na jejímž základě nemůže být členský stát pobytu zbaven oprávnění poskytovat

39 — Viz k těmto cílům rozsudek ze dne 16. prosince 1960, Humblet v. État belge (6/60, Recueil, s. 1125, 1157). Viz rovněž stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Bourges-Maunoury a Heintz (manželé Bourges-Maunoury) (C-558/10, projednávaná Soudním dvorem, bod 30 a citovaná judikatura).

40 — Ve vztahu k dávkám v případě invalidity se mi ustanovení PŘ zdají nejasná.

41 — Poznamenávám, že ze spisu předloženého Soudnímu dvoru například vyplývá, že pojištění pro případ odkázanosti stanovené německými vnitrostátními právními předpisy představuje takový systém, jehož se mohou zaměstnanci ECB dobrovolně účastnit. K podrobnostem ohledně německého režimu pojištění pro případ odkázanosti viz rozsudek ze dne 8. července 2004, Gaumann-Cerri (C-502/01 a C-31/02, Sb. rozh. s. I-6483, body 3 až 7).

42 — V souladu s článkem 51 uvedené Listiny jsou její ustanovení určena Unii, jakož i členským státům, jestliže uplatňují právo Unie. Mimoto, jak vyplývá z preambule této Listiny, tato Listina nevytváří nová práva, ale potvrzuje práva, která vyplývají mimo jiné z ústavních tradic a mezinárodních závazků společných členským státům. V tomto kontextu je tedy třeba ustanovení unijního práva vykládat způsobem, který je v souladu s ustanoveními uvedené Listiny.

43 — Podotýkám, že takový výklad by vedl k nepříliš uspokojivé situaci, jelikož by zaměstnanci ECB účastníci se Graduate Programme neměli v případě nezaměstnanosti nárok na podporu v nezaměstnanosti poskytovanou na základě příslušného vnitrostátního systému sociálního zabezpečení, přestože jim podle ustanovení přílohy IIa k PŘ nejsou ze strany ECB příspěvky tohoto druhu vypláceny.

44 — V této souvislosti rovněž poznamenávám, že na rozdíl od projednávané věci se rozsudky ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, Sb. rozh. s. I-12013), a ze dne 16. února 2006, Öberg (C-185/04, Sb. rozh. s. I-1453), citované předkládajícím soudem, týkaly situací, v nichž dotčená osoba ukončila pracovní poměr u orgánu Unie.

rodinné přídatky osobám pobývajícím na jeho území, se mi v projednávané věci jeví jako relevantní⁴⁵. Argumentace Soudního dvora totiž jasně ukazuje, že uvedený členský stát neztrácí oprávnění poskytovat sociální dávky na základě zásady teritoriality jen proto, že se na dotčnou osobu vztahuje jiný systém sociálního zabezpečení.

81. V souvislosti zejména s rodičovskou podporou dotčenou v původním řízení je třeba rovněž připomenout, že v souladu s článkem 29 PŘ musí rodičovská dovolená splňovat požadavky směrnice o rodičovské dovolené. Z toho však nelze vyvozovat závěr, že by v důsledku neexistence ustanovení v PŘ stanovícího rodičovskou podporu – jejíž poskytnutí by zcela jistě překračovalo rámec minimálních požadavků směrnice – byl dotčený členský stát z důvodu neexistence takového ustanovení zbaven svého oprávnění takovou podporu poskytovat na základě zásady teritoriality.

82. Naopak, jak vyplývá z ustanovení 4.1 dohody obsažené v uvedené směrnici, mohou členské státy uplatňovat nebo zavést příznivější ustanovení, než která jsou stanovena v této dohodě. Vzhledem k těmto okolnostem nelze mít za to, že by PŘ zakazoval poskytování rodičovské podpory zaměstnanci ECB z toho důvodu, že takové příspěvky nejsou v PŘ stanoveny.

83. Doplnuji, že v rozporu s článkem 34 Listiny základních práv Evropské unie by byl i takový výklad, podle něhož PŘ zavádí výlučný systém, který brání veškerému použití vnitrostátního sociálního práva ve vztahu k zaměstnancům ECB. V souladu s pravidly platnými pro dočasné zaměstnance zejména podotýkám, že následkem takového výkladu, který se zakládá pouze na pracovněprávním vztahu mezi dotčnou osobou a ECB, by byla tato osoba zbavena veškerého sociálního zajištění s výjimkou zajištění vyplývajících z pojištění pro případ nemoci a úrazu a pojištění pro případ nemoci z povolání a úrazu při výkonu pracovní činnosti⁴⁶.

84. Za těchto okolností mám za to, že Spolková republika Německo je i nadále oprávněna poskytovat sociální dávky zaměstnancům ECB za podmínky, že poskytování uvedených dávek ve vnitrostátních právních předpisech nesouvisí s výkonem výdělečné činnosti a že srovnatelná dávka není poskytována ze strany ECB na základě výlučnosti.

85. Musím však zdůraznit, že v souladu s článkem 15 dohody o sídle nemá Spolková republika Německo žádnou povinnost uplatňovat své právní předpisy v této oblasti ve vztahu k zaměstnancům ECB. Z toho vyplývá, že použitelnost ustanovení vnitrostátního práva, nakolik jsou splněny podmínky pro přiznání dávky, jakož i výše poskytnuté dávky spadají do působnosti vnitrostátního práva.

V – Závěry

86. S ohledem na veškeré předcházející úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Hessisches Landessozialgericht Darmstadt odpověděl následovně:

„Článek 36.1 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání tomu, aby Spolková republika Německo v souladu s vnitrostátními předpisy poskytovala takové sociální dávky, jako je rodičovská podpora dotčená v původním řízení, zaměstnancům Evropské centrální banky na základě zásady teritoriality, s výjimkou případů, kdy je taková dávka poskytována podle pracovního řádu pro zaměstnance Evropské centrální banky na základě výlučnosti.“

45 — Viz výše uvedený rozsudek Bosmann (bod 31). K právním předpisům použitelným v oblasti sociálního zabezpečení viz zejména rozsudky ze dne 12. června 1986, Ten Holder (302/84, Recueil, s. 1821, body 19 až 21), a ze dne 11. listopadu 2004, Adanez Vega (C-372/02, Sb. rozh. s. I-10761, bod 18). Viz rovněž rozsudek ze dne 16. července 2009, von Chamier-Glisczinski (C-208/07, Sb. rozh. s. I-6095, body 55 a 56), a stanovisko generálního advokáta Mazáka ve spojených věcech Hudzinski a Wawrzyniak (C-611/10 a C-612/10, projednávané Soudním dvorem, bod 55).

46 — Pravidla pro dočasné zaměstnance jsou upravena v příloze IIb k PŘ, která stanoví pouze takové omezené zajištění v části nadepsané „Sociální zabezpečení“ uvedené přílohy.