



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 16. októbra 2014¹

Vec C-647/13

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Cour du travail de Bruxelles (Belgicko)]

„Prístup k dávkam v nezamestnanosti v členskom štáte — Zohľadnenie doby výkonu práce ako zmluvného zamestnanca v službe inštitúcie Únie — Uznanie doby nezamestnanosti v európskych inštitúciách za dobu porovnateľnú dobe výkonu práce — Zásada lojálnej spolupráce“

1. Návrh na začatie prejudiciálneho konania v prejedávanej veci sa týka výkladu zásady lojálnej spolupráce a článku 34 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Bol predložený v rámci sporu medzi pani Melchiorovou a Office national de l'emploi (Národný úrad práce) (ďalej len „ONEM“) vo veci odmietnutia poskytnutia zo strany ONEM dávky v nezamestnanosti v prospech pani Melchiorovej.

I – Právny rámec

A – Právo Únie

2. Podľa článku 96 ods. 1 Podmienok zamestnávania ostatných zamestnancov Európskych spoločenstiev (ďalej len „PZOZ“) bývalý zmluvný zamestnanec, ktorý sa po skončení svojho služobného pomeru s inštitúciou Únie stane nezamestnaným, má nárok na mesačný príspevok v nezamestnanosti podľa ďalej stanovených podmienok. Druhý pododsek toho istého odseku stanovuje, že ak má tento zamestnanec nárok na dávky v nezamestnanosti z vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia, musí to oznámiť inštitúcii, ku ktorej patrí. V týchto prípadoch sa suma týchto dávok odpočíta od príspevku vyplateného Úniou.

3. Aby bývalý zmluvný zamestnanec získal v súlade s odsekom 2 toho istého článku nárok na tento príspevok v nezamestnanosti, musí sa medzi iným na vlastnú žiadosť zaregistrovať ako uchádzač o zamestnanie na pracovných úradoch členského štátu, v ktorom si zriadi bydlisko, a splniť povinnosti stanovené právnymi predpismi tohto členského štátu pre osoby, ktoré poberajú dávky v nezamestnanosti podľa uvedených právnych predpisov. Odsek 4 spresňuje, že príspevok sa vypláca odo dňa skončenia služobného pomeru maximálne 36 mesiacov a v žiadnom prípade nesmie presiahnuť ekvivalent jednej tretiny skutočnej dĺžky skončeného služobného pomeru. Ak počas tohto

¹ — Jazyk prednesu: francúzština.

obdobia bývalý zmluvný zamestnanec prestane spĺňať podmienky stanovené v odsekoch 1 a 2, výplata príspevku v nezamestnanosti sa pozastavuje. Výplata sa obnoví, ak pred uplynutím tohto obdobia bývalý zmluvný zamestnanec znovu splní uvedené podmienky a nezíska nárok na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti.

4. Podľa článku 96 ods. 7 zmluvní zamestnanci prispievajú jednou tretinou na financovanie systému poistenia pre prípad nezamestnanosti. Tento príspevok sa každý mesiac odpočíta z platu príslušnej osoby a vyplatí sa spolu so zvyšnými dvoma tretinami, ktoré uhradí inštitúcia, do osobitného fondu nezamestnanosti, ktorý je spoločný pre inštitúcie a ktorý spravuje Európska komisia.

5. V súlade s odsekom 9 toho istého článku „národné orgány, zodpovedné za veci zamestnanosti a nezamestnanosti a konajúce v súlade so svojimi vnútroštátnymi právnymi predpismi, sa usilujú spoločne s Komisiou o účinnú spoluprácu, aby zabezpečili riadne uplatňovanie tohto článku“.

B – Vnútroštátne právo

6. Kráľovské nariadenie z 25. novembra 1991 o nezamestnanosti (*Moniteur belge* z 31. decembra 1991, s. 29888, ďalej len „kráľovské nariadenie“) v znení platnom v čase skutkových okolností vo veci samej, vo svojom článku 30 stanovuje, že pre vznik nároku na dávku v nezamestnanosti musí zamestnanec pracujúci na plný úväzok, ktorý je starší ako 50 rokov, zavŕšiť obdobie 624 odpracovaných dní v priebehu 36 mesiacov predchádzajúcich podaniu žiadosti o priznanie dávky.

7. Podľa ustanovenia článku 37 ods. 1 kráľovského nariadenia:

„... za výkon práce sa považuje obvyklá skutočná práca a dodatočné výkony bez poskytnutia náhradného voľna, uskutočňované v rámci povolania alebo v spoločnosti, ktoré podliehajú odvodom do systému sociálneho zabezpečenia, sektor nezamestnanosti, a v súvislosti s ktorými boli súčasne splnené tieto podmienky:

...

2. z vyplatenej odmeny boli vykonané predpísané odvody do systému sociálneho zabezpečenia, vrátane odvodov pre sektor nezamestnanosti.

...“

8. Článok 37 ods. 2 prvý pododsek kráľovského nariadenia stanovuje:

„Práca vykonávaná v zahraničí sa zohľadní v prípade, že bola vykonávaná v rámci zamestnania, ktoré by v Belgicku podliehalo odvodom do systému sociálneho zabezpečenia, vrátane odvodov pre sektor nezamestnanosti.

Prvý pododsek však platí iba v prípade, že zamestnanec po výkone práce v zahraničí splnil doby výkonu práce ako zamestnanec v zmysle belgických právnych predpisov.“

Podľa článku 38 ods. 1 prvého pododseku písm. a) kráľovského nariadenia sa za dobu výkonu práce na účely uplatnenia článku 30 a nasl. tohto nariadenia uznáva doba, za ktorú bola vyplatená dávka na základe uplatnenia príslušných právnych predpisov týkajúcich sa poistenia v nezamestnanosti.

II – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej a prejudiciálna otázka

9. Z vnútroštátneho rozhodnutia vyplýva, že pani Melchior, ktorá je belgickou štátnou príslušníčkou, predtým, ako pracovala v Komisii v Bruseli od 1. marca 2005 do 29. februára 2008 ako zmluvný zamestnanec, vystriedala ako zamestnankyňa v Belgicku viaceré pracovných miest.

10. Rozhodnutím z 5. marca 2008 jej ONEM zamietol priznanie dávok v nezamestnanosti, o ktoré požiadala 1. marca 2008, s odôvodnením, že nepreukázala, že splnila podmienku 624 odpracovaných dní v priebehu 36 mesiacov predchádzajúcich podaniu žiadosti, pričom tento úrad nezohľadnil dobu, počas ktorej dotknutá osoba pracovala v Komisii. Predĺžil však referenčnú dobu o dĺžku trvania tohto zamestnania.

11. Po tom, čo jej bol priznaný príspevok v nezamestnanosti, stanovený PZOZ na dobu 12 mesiacov od 1. marca 2008, a po tom, čo pracovala v rôznych zamestnaniach v Belgicku od 20. augusta 2008 do 13. júla 2009, podala pani Melchior 14. júla 2009 novú žiadosť o priznanie dávky v nezamestnanosti, ktorá bola 26. augusta 2009 zo strany ONEM zamietnutá navyše s odôvodnením, že nepreukázala, že splnila podmienku 624 odpracovaných dní v priebehu 36 mesiacov predchádzajúcich podaniu žiadosti, teda počas obdobia od 14. júla 2006 do 13. júla 2009. ONEM vo svojom výpočte odmietol jednak zohľadniť dobu výkonu práce v Komisii a tiež uznať na základe článku 38 ods. 1 prvého pododseku písm. a) kráľovského nariadenia dobu nezamestnanosti, za ktorú bol vyplatený príspevok v rámci PZOZ, po dobu výkonu práce.

12. Pani Melchior spochybnila rozhodnutie ONEM z 26. augusta 2009 pred Tribunal du travail de Bruxelles, ktorý rozsudkom zo 14. februára 2012 zrušil toto rozhodnutie, rozhodol o priznaní nároku dotknutej osobe na dávku v nezamestnanosti od 14. júla 2009 a nariadil ONEM zaplatiť dávky v nezamestnanosti, na ktoré od tohto dátumu vznikol nárok.

13. ONEM sa proti tomuto rozsudku odvolal na Cour du travail de Bruxelles a požaduje, aby tento súd zmenil rozsudok a potvrdil rozhodnutie z 26. augusta 2009. Keďže tento súd prechováva pochybnosti, pokiaľ ide o súlad článku 37 a článku 38 ods. 1 prvého pododseku písm. a) kráľovského nariadenia s právom Únie, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúcu prejudiciálnu otázku:

„Bráni zásada lojálnej spolupráce a článok 4 ods. 3 ZEÚ na jednej strane a článok 34 ods. 1 [Charty] na druhej strane tomu, aby pri vzniku nároku na dávky v nezamestnanosti členský štát odmietal:

- zohľadniť doby výkonu práce ako zmluvný zamestnanec v službe inštitúcie Európskej únie so sídlom v tomto členskom štáte, osobitne v situácii, že tak pred obdobím zamestnania ako zmluvný zamestnanec, ako aj po ňom došlo k výkonu práce ako zamestnanca v súlade s právnou úpravou uvedeného členského štátu,
- uznať dobu nezamestnanosti, za ktorú bol vyplatený príspevok v nezamestnanosti v rámci [PZOZ], za dobu výkonu práce, pričom doba nezamestnanosti, za ktorú bola vyplatená dávka v súlade s právnou úpravou uvedeného členského štátu, sa za takúto dobu výkonu uznáva?“

III – Analýza

A – Úvodné pripomienky

14. Na úvod je vhodné zistiť, či situácia žalobkyne spadá do pôsobnosti ustanovení primárneho alebo sekundárneho práva v oblasti voľného pohybu osôb a zaujať stanovisko k tvrdeniu Komisie v jej pripomienkach založených na regulačnej povahe PZOZ a jeho priameho uplatnenia na skutkové okolnosti v konaní vo veci samej.

1. O uplatnení primárneho práva alebo sekundárneho práva v oblasti voľného pohybu osôb na situáciu žalobkyne vo veci samej

15. Podľa ustálenej judikatúry úradník Európskej únie – ku ktorému je potrebné prirovnať zmluvného zamestnanca spadajúceho pod PZOZ – má postavenie pracovníka v zmysle článku 45 ods. 1 ZFEÚ pod podmienkou, že využil svoje právo slobody pohybu.² V tejto súvislosti Súdny dvor spresnil, že doba výkonu činnosti v medzinárodnej verejnej službe, akou je Európska únia, nemôže byť porovnateľná s dobou výkonu práce uskutočnenou vo verejnej službe iného členského štátu a nemôže preto byť spôsobilá vytvoriť sama osebe súvislosť s jednou zo situácií upravených v tomto ustanovení Zmluvy.³

16. V prejednávanej veci je nepochybné, že pani Melchior mala naďalej bydlisko a pracovala v Belgicku, najprv pre súkromné podniky, potom pre Komisiu a nakoniec znovu v súkromnom sektore. Ako uvádza, nikdy vo svojom profesijnom živote nezískala postavenie migrujúceho pracovníka. Preto jej situácia, ktorá zostáva úplne vnútroštátna, nespadá pod článok 45 ods. 1 ZFEÚ.⁴

17. Okrem toho a ako to správne pripomenul vnútroštátny súd, situácia pani Melchiorovej počas obdobia, keď bola zamestnaná v službách Komisie, nespadá pod nariadenie EHS č. 1408/71⁵, prijaté na základe článku 42 ES (teraz článok 48 ZFEÚ) a týkajúce sa koordinácie právnych úprav členských štátov v oblasti sociálneho zabezpečenia na účely zavedenia voľného pohybu pracovníkov. Súdny dvor v tejto súvislosti spresnil, že „úradníkov [Únie] nemožno považovať za pracovníkov v zmysle nariadenia č. 1408/71, keďže nepodliehajú vnútroštátnej právnej úprave v oblasti sociálneho zabezpečenia, ako to požaduje článok 2 ods. 1 vyššie uvedeného nariadenia, ktorý definuje jeho osobnú pôsobnosť“.⁶

18. Na základe uvedeného je potrebné zaujať stanovisko k tvrdeniu Komisie, ktoré je založené na regulačnej povahe PZOZ a k ich priamemu uplatneniu na skutkové okolnosti v konaní vo veci samej.

2. O regulačnej povahe PZOZ a ich priamom uplatnení v spore vo veci samej

19. Komisia vo svojich pripomienkach zdôrazňuje, že PZOZ boli vydané nariadením Rady, ktoré má podľa článku 288 druhého odseku ZFEÚ všeobecnú platnosť, je záväzná vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľná vo všetkých členských štátoch. Podľa Komisie sa na situáciu žalobkyne vzťahuje článok 96 PZOZ, ktorý poskytuje nárok na príspevok v nezamestnanosti pre bývalých zmluvných zamestnancov a považuje tento príspevok za doplnkový vo vzťahu k dávke, ktorú prípadne upravuje vnútroštátna právna úprava. Táto doplnková povaha, ktorá je záväzná pre vnútroštátne orgány, akými je ONEM, by bránila tomu, aby doby výkonu práce uskutočnenej v rámci inštitúcie Únie neboli zohľadnené na účely stanovenia, či bývalý zmluvný zamestnanec môže získať vnútroštátnu dávku v nezamestnanosti.

2 — Pozri najmä 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 — Pozri rozsudok *My* (C-293/03, EU:C:2004:821, bod 42).

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

5 — Nariadenie Rady zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov a ich rodiny, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva (Ú. v. ES L 149, s. 2, Mím. vyd. 05/001, s. 35). Toto nariadenie bolo zrušené a nahradené nariadením (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. ES L 166, s. 1; Mím. vyd. 05/005, s. 72).

6 — Pozri rozsudky *Ferlini* (EU:C:2000:530, bod 41) a *My* (EU:C:2004:821, bod 35), ako aj uznesenie *Ricci a Pisaneschi* (C-286/09 a C-287/09, EU:C:2010:420, bod 26).

20. Je istotne nesporné, že nariadenie EHS č. 259/68⁷, ktorým sa ustanovuje Služobný poriadok a podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Únie (ďalej len „služobný poriadok úradníkov“), a PZOZ je, ako to aj jeho článok 11 výslovne uvádza, „záväzný vo svojej celistvosti a je priamo uplatniteľný vo všetkých členských štátoch“. Ako to Súdny dvor opakovane uviedol, toto nariadenie zaväzuje členské štáty „vždy, pokiaľ je ich spolupráca nevyhnutná, na jeho vykonanie“.⁸ Okrem toho, ako to správne pripomína Komisia, v rozsudku Kristiansen (EU:C:2003:652) Súdny dvor rozhodol, že príspevok v nezamestnanosti uvedený v článku 28a PZOZ, ktorý má rovnaké znenie ako článok 96, ale ktorý sa týka dočasných zamestnancov, má doplnkovú povahu vo vzťahu k dávke stanovenej vnútroštátnou právnou úpravou a že táto povaha, keďže má svoj základ v regulačnom ustanovení, je pre členské štáty záväzná a nemôže byť v rozpore s vnútroštátnymi zákonnými ustanoveniami.⁹

21. No téza Komisie, podľa ktorej povinnosť ONEM zohľadniť obdobia, ktoré žalobkyňa odpracovala v službách Komisie na účely stanovenia, či má právo na vnútroštátne dávky, vyplýva z doplnkovej povahy príspevku v nezamestnanosti stanoveného PZOZ a regulačnej povahy tohto práva, ma nepresvedčila z dôvodov, ktoré uvediem ďalej.

22. Po prvé z ustálenej judikatúry vyplýva, že právo Únie nezasahuje do právomoci členských štátov upraviť si svoje systémy sociálneho zabezpečenia. Hoci je pravda, že pri výkone tejto právomoci musia členské štáty dodržiavať právo Únie,¹⁰ neznamena to, že pokiaľ chýba harmonizácia na úrovni Únie, je na právnej úprave každého členského štátu, aby na strane jednej stanovila systém sociálneho zabezpečenia a na strane druhej podmienky, ktoré upravujú nárok na dávky.¹¹

23. Po druhé je to možné len v prípade, ak sa *môže domáhať dávky v nezamestnanosti na základe vnútroštátneho systému*, pričom bývalý zmluvný zamestnanec je povinný o ňu požiadať na základe článku 96 ods. 1 druhého pododseku PZOZ a suma tejto dávky vedie k zníženiu príspevku uvedeného v odseku 3 toho istého článku. Inými slovami, príspevok v nezamestnanosti Únie má doplnkovú povahu *len v prípade, ak* bývalý zmluvný zamestnanec má tiež nárok na vnútroštátnu dávku v nezamestnanosti.

24. Po tretie bývalý zmluvný zamestnanec, ktorý spĺňa podmienky uvedené v článku 96 ods. 1 prvom pododseku PZOZ, vyvodzuje z tohto ustanovenia nárok na priznanie príspevku v nezamestnanosti, ktorej existencia nezávisí od otázky, či tento zamestnanec spadá tiež do vnútroštátneho systému poistenia v nezamestnanosti a či spĺňa podmienky pre poskytnutie dávok z uvedeného systému. Z toho vyplýva, že ak môže získať doplnkovú povahu tým, že doplní prípadné príspevky poskytnuté na základe vnútroštátneho systému takým spôsobom, že ich skompletizuje, príspevok v nezamestnanosti stanovený v článku 96 PZOZ nemá svoj základ v poskytnutí takýchto príspevkov. Existuje teda zásadná autonómia medzi systémom poistenia proti nezamestnanosti stanoveného PZOZ a systémami organizovanými členskými štátmi.

25. Po štvrté článok 96 ods. 1 druhý pododsek PZOZ obsahuje špeciálne ustanovenie, ktoré vedie k úprave vzťahu medzi príspevkami v nezamestnanosti podľa služobného poriadku a dávkami stanovenými vnútroštátnymi systémami v prípade, ak bývalý zmluvný zamestnanec má nárok požadovať tak jedny, ako i tie druhé dávky.¹² Toto ustanovenie spĺňa dvojité cieľ. Na jednej strane funguje ako pravidlo na zamedzenie súbehu dávok v prospech Únie tak, že stanovuje, že ak bývalý zmluvný zamestnanec spĺňa tiež podmienky na získanie vnútroštátnych dávok, tieto sú odrátané od

7 — Nariadenie z 29. februára 1968, ktorým sa ustanovuje Služobný poriadok úradníkov a podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskych spoločenstiev a prijímajú osobitné opatrenia dočasne uplatniteľné na úradníkov Komisie (Ú. v. ES L 56, s. 1; Mím. vyd. 01/002, s. 5).

8 — Pozri najmä rozsudky Komisia/Belgicko (186/85, EU:C:1987:208, bod 21) a Kristiansen (C-92/02, EU:C:2003:652, bod 32).

9 — Bod 34. Súdny dvor rozhodol v rovnakom zmysle, pokiaľ ide o rodinné prídavky stanovené v článku 67 ods. 2 služobného poriadku, v rozsudku Komisia/Belgicko EU:C:1987:208).

10 — Pozri najmä rozsudok Komisia/Portugalsko (C-255/09, EU:C:2011:695, body 47 až 49 a citovanú judikatúru).

11 — Pozri medzi iným rozsudok Kristiansen (EU:C:2003:652, bod 31 a citovanú judikatúru).

12 — Pozri analogicky v oblasti rodinných prídavkov rozsudok Komisia/Belgicko (EU:C:1987:208, bod 22).

čiasťok, ktoré poskytuje Únia, čím teda znižujú finančnú záťaž spočívajúcu na Únii.¹³ Na strane druhej umožňuje zabezpečiť rovnosť pri zaobchádzaní medzi zmluvnými zamestnancami, ktorí pracujú v službách inštitúcií so sídlom v rôznych členských štátoch, ktoré zaručujú príspevky v nezamestnanosti v rovnakej výške (minimálnej) nezávisle od právnej úpravy poistenia v nezamestnanosti, ktorému prípadne na vnútroštátnej úrovni podliehajú.¹⁴

26. Z vyššie uvedeného vyplýva, že s ohľadom tak na jeho znenie, ako aj na jeho odôvodnenie článok 96 ods. 1 druhý pododsek PZOZ v zásade nesmeruje k obmedzeniu voľnej úvahy, ktorú majú členské štáty pri výkone ich právomoci, ktorou je stanovenie podmienok pre nárok na dávky podľa ich systému poistenia v nezamestnanosti. Nevyžaduje teda samotné úpravy týchto systémov, ktoré sa ukazujú ako nevyhnutné na účely dodržania doplnkovej povahy príspevku podľa služobného poriadku, pokiaľ by tento príspevok konkuroval s dávkami poskytnutými uvedenými systémami.

27. Tento záver nie je spochybnený judikatúrou citovanou Komisiou na podporu svojej argumentácie. Tak vo veci Komisia/Belgicko (EU:C:1987:208), ako aj vo veci Kristiansen (EU:C:2003:652) bola záväzná povaha ustanovení služobného poriadku stanovujúcich doplnkovú povahu príspevkov Spoločenstva vo vzťahu k dávkam rovnakej povahy prislúchajúcich vnútroštátnym systémom potvrdená Súdnym dvorom vo vzťahu k vnútroštátnym právnym úpravám, ktoré obchádzajú samotnú zásadu tejto doplnkovej povahy. V prvom prípade išlo o právnu zmenu zavedenú Belgickým kráľovstvom v roku 1982, ktorá stanovila, že čiastka rodinných prídavkov sa zníži o čiastku splatných prídavkov rovnakej povahy, medzi iným, na základe pravidiel uplatniteľných na zamestnancov inštitúcie medzinárodného práva, a to aj v prípade, ak sa na základe týchto pravidiel považovalo poskytnutie týchto prídavkov za doplnkové vo vzťahu k vnútroštátnym rodinným prídavkom. V druhom prípade naopak išlo o otázku uplatnenia pravidla na zamedzenie súbehu dávok upravujúceho poskytnutie belgických dávok v nezamestnanosti, podľa ktorého tieto dávky boli splatné, len ak pracovník dostával odmenu, čo je pojem, ktorý pokrýval najmä náhradu za prerušenie pracovného vzťahu a ktorý mohol zahŕňať tiež príspevok v nezamestnanosti stanovený PZOZ. Okrem toho je zaujímavé uviesť, že vo veci samej, ktorá viedla k rozsudku Kristiansen (EU:C:2003:652), belgické orgány uplatnili rovnaké ustanovenie spochybnené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, ktoré bolo na začiatku prejednávanej veci, ktoré odmieta zúčtovanie prídavkov poskytnutých pani Kristiansenovej ako zamestnankyni Komisie na účely vzniku nároku na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti.¹⁵ Hoci je pravda, že prejudiciálna otázka sa týka uplatnenia vyššie uvedeného pravidla na zamedzenie súbehu dávok, je nutné konštatovať, že ani Súdny dvor, ani generálny advokát Alber¹⁶, ani Komisia vo svojich pripomienkach nespochybnili, hoci aj len doplnkovo, súlad tohto odmietnutia s článkom 28a ods. 1 druhým pododsekom PZOZ stanovujúcim doplnkovú povahu príspevkov Spoločenstva v nezamestnanosti vyplatených bývalým dočasným zamestnancom, ktorých záväzná povaha však bola všetkými jednoznačne potvrdená.

28. V prejednanom prípade, na rozdiel od vecí Komisia/Belgicko (EU:C:1987:208) a Kristiansen (EU:C:2003:652), pravidlo vylučujúce doby výkonu práce v inštitúcii Únie z výpočtu dní výkonu práce požadovaných pre nárok na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti nespochybňuje doplnkovú povahu príspevku stanoveného PZOZ.

29. Istotne je možné namietť, že doplnková povaha príspevku podľa služobného poriadku sa ťažko upravuje so striktným uplatnením kontribučnej zásady, ako ju odporúča belgická vláda, vylučujúca zohľadnenie doby výkonu práce, ktorá nevedla k príspevkom na belgické sociálne zabezpečenie. Takéto vylúčenie môže konkrétne viesť k záveru, že žiadna vnútroštátna dávka nebude vyplatená bývalému zmluvnému zamestnancovi, pričom tento zostane plne odkázaný na systém podľa služobného

13 — Tamže, bod 23.

14 — Tamže.

15 — Tieto orgány sa však domnievali, že doba výkonu práce vykonaná pani Kristiansenovou v službách Komisie musí byť neutralizovaná na účely určenia referenčného obdobia.

16 — Návrhy generálneho advokáta Alber vo veci Kristiansen (EU:C:2002:141).

poriadku. Ak je však tento výsledok iba dôsledkom uplatnenia objektívnych podmienok, ktorým je podriadený nárok na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti, nie je podľa môjho názoru možné vytýkať dotknutému členskému štátu porušenie povinností, ktoré vyplývajú z článku 96 ods. 1 prvého pododseku PZOZ, medzi ktorými sa nenachádza ani povinnosť stanoviť systém poistenia proti nezamestnanosti, ani povinnosť upraviť tento režim tak, aby situácia bývalého zmluvného zamestnanca v rámci inštitúcie Únie bola v každom prípade zohľadnená.

30. Po piate uvádzam, že bez ohľadu na podmienky poskytnutia nároku na belgické dávky v nezamestnanosti a na ich uplatnenie zo strany ONEM, *neumožňuje* situácia žalobkyne vo veci samej, ako je opísaná vo vnútroštátnom uznesení, *spoločné uplatnenie* systému podľa služobného poriadku a vnútroštátneho systému poistenia v nezamestnanosti, takže špeciálne pravidlo na zamedzenie súbehu dávok stanovené v článku 96 ods. 1 druhého pododseku PZOZ sa nemôže v žiadnom prípade v prejednávacom prípade uplatniť. Zo spisu vyplýva, že po skončení výkonu svojich funkcií v Komisii dostala pani Melchior príspevok v nezamestnanosti na základe článku 96 PZOZ počas doby 12 mesiacov od 1. marca 2008. Podľa článku 96 ods. 4 PZOZ sa tento príspevok bývalému zmluvnému zamestnancovi nesmie vyplácať dlhšie ako 36 mesiacov odo dňa skončenia služobného pomeru a *nesmie sa v žiadnom prípade vyplácať dlhšie, ako je ekvivalent jednej tretiny skutočnej dĺžky skončeného služobného pomeru*. Z toho vyplýva, že v okamihu podania žiadosti o vnútroštátne dávky, ktorá je podstatou sporu vo veci samej, na ONEM 14. júla 2009, už boli pani Melchiorovej, ktorá pracovala v Komisii počas troch rokov, uhradené všetky príspevky poskytované systémom podľa služobného poriadku. Za týchto okolností nie je možné v prejednávacom prípade vytýkať ONEM, že nezohľadnil doplnkovú povahu príspevku stanoveného v PZOZ.

31. Vo svetle vyššie uvedených pripomienok zastávam názor, že prípadná povinnosť belgických orgánov zohľadniť dobu, počas ktorej žalobkyňa vo veci samej bola zamestnaná v službách Komisie na účely výpočtu dní výkonu práce potrebných na založenie nároku na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti, nemôže byť založená na článku 96 ods. 1 prvom pododseku PZOZ.

32. Z tohto dôvodu môže uvedená povinnosť vyplývať z iných zásad uplatniteľných vo veci, čo preskúvam v ďalšej časti týchto návrhov.

B – O prejudiciálnej otázke

1. O zásade lojálnej spolupráce

33. Svojou prejudiciálnou otázkou chce vnútroštátny súd najprv vedieť, či zásada lojálnej spolupráce¹⁷ bráni tomu, aby pri vzniku nároku na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti členský štát jednak odmietal zohľadniť dobu výkonu práce ako zmluvného zamestnanca v službe inštitúcie Únie a na strane druhej uznať dni nezamestnanosti, za ktoré bol vyplatený príspevok v nezamestnanosti v rámci PZOZ, za porovnateľné s odpracovanými dňami, ako je stanovené pre dni nezamestnanosti, za ktoré bola vyplatená dávka v súlade s právnym poriadkom uvedeného členského štátu.

34. Tento vnútroštátny súd poznamenáva, že kladná odpoveď môže byť vyvodená z judikatúry Súdneho dvora o prenosnosti práv na dôchodok pracovníka, ktorý pracoval súčasne v službách súkromného zamestnávateľa a inštitúcie Únie. Niekoľkokrát pripomína, že Súdny dvor sa domnieval, že belgická právna úprava nezabezpečuje dostatočným spôsobom takúto prenosnosť, keďže neuznáva medzi iným povinnosti prislúchajúce členským štátom na základe zásady lojálnej spolupráce. Odkazuje najmä na rozsudky Komisia/Belgicko¹⁸ a My¹⁹.

17 — Vnútroštátny súd tiež uvádza článok 4 ods. 3 ZFEÚ. Lisabonská zmluva však ešte nebola účinná v deň sporného rozhodnutia vo veci samej, teda 26. augusta 2009. Z tohto dôvodu neodkazujem následne v týchto návrhoch na toto ustanovenie, ale na článok 10 ES.

18 — 137/80, EÚ:C:1981:237.

19 — EÚ:C:2004:821.

35. V prvom z týchto rozsudkov Súdny dvor rozhodol, že Belgické kráľovstvo si tým, že opomenulo stanoviť spôsoby prevodu práv získaných v belgickom dôchodkovom systéme do systému dôchodkov Spoločenstva v súlade s tým, čo bolo stanovené v článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku úradníkov, nesplnilo povinnosti, ktoré mu vyplývajú zo Zmluvy.²⁰ V druhom rozsudku naopak Súdny dvor, ktorý rozhodoval v rámci prejudiciálneho konania, rozhodol, že článok 10 ES v spojení so služobným poriadkom úradníkov, bráni vnútroštátnej právnej úprave neumožňujúcej zohľadniť roky výkonu práce v službách inštitúcie Spoločenstva na účely poskytnutia nároku na predčasný starobný dôchodok na základe vnútroštátneho systému.

36. ONEM v konaní vo veci samej, ako aj belgická vláda vo svojich pripomienkach pred Súdny dvorom, sa domnievajú, že táto judikatúra nie je prenositeľná na systém poistenia v nezamestnanosti. Belgická vláda najmä zdôrazňuje, že žalobkyňa v rozsudku My (EU:C:2004:821) nadobudla nárok na dôchodok tak v belgickom systéme, ako aj v systéme Únie, zatiaľ čo v prejednávacom prípade pani Melchior nikdy nezískala nárok na dávky v nezamestnanosti v belgickom systéme. Okrem toho, v rovnakom rozsudku uvádza, že Súdny dvor založil svoje odôvodnenie na špecifickom ustanovení, článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku úradníkov, ktorý výslovne stanovuje prevod prípadných práv získaných v systéme Únie do vnútroštátneho systému a žiadne analogické ustanovenie neexistuje v oblasti poistenia v nezamestnanosti.

37. Tieto tvrdenia nie sú podľa môjho názoru presvedčivé.

38. Na strane jednej hoci je pravda, že v rozsudku Komisia/Belgicko (EU:C:1981:237), bolo predmetnému členskému štátu vytýkané, že svojím opomenutím znemožnil zavedenie špecifického ustanovenia služobného poriadku úradníkov, v prejednávacom prípade článku 11 ods. 2 prílohy VIII tohto služobného poriadku, Súdny dvor všeobecným spôsobom rozhodol, že taký členský štát, ktorý neprijme všetky potrebné opatrenia na vnútroštátnej úrovni prostredníctvom ustanovenia služobného poriadku úradníkov²¹ alebo ešte *zabráni uskutočneniu ním sledovaných cieľov*²², si nesplní povinnosti, ktoré mu prislúchajú na základe zásady lojálnej spolupráce, uvedenej v tom období v článku 5 Zmluvy o EHS.

39. Na strane druhej belgická vláda podľa môjho názoru nesprávne vykladá rozsudok My (EU:C:2004:821).

40. Po prvé, v rozpore s tým, čo uvádza táto vláda, sa otázka posudzovaná Súdny dvorom v rozsudku My (EU:C:2004:821) podstatne neodlišuje od otázky, ktorá je položená v prejednávacom prípade. Tak pani Melchior, ako aj pán My, boli súčasťou belgického *príspevkového systému sociálneho zabezpečenia* predtým, ako boli zamestnaní inštitúciou Únie. Rovnako ako pani Melchior, aj pán My sa usiloval o *uznanie obdobia výkonu práce* v službách Únie na účely uznania *práva na dávku stanovenú v rámci systému sociálneho zabezpečenia, ktorého bol súčasťou*, v prejednávacom prípade predčasného starobného dôchodku. Tak v jednom, ako aj v druhom prípade toto právo závisí od toho, či uvedené obdobia majú alebo nemajú byť zohľadnené pri výpočte pracovných dní alebo rokov požadovaných vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá sa stanovuje na vznik nároku na predmetnú dávku. Okolnosť zdôraznená belgickou vládou, že na rozdiel od pani Melchiorovej, pán My získal nárok na dôchodok na základe belgického systému, nie je vôbec relevantná, keďže nárok na požadovanú dávku bol, ako v prípade pani Melchiorovej, podriadený požiadavkám, ktoré by pán My splnil len pod podmienkou, že by boli zohľadnené roky v službách Rady.

20 — Rovnaký nedostatok bol zistený voči Španielskemu kráľovstvu v rozsudku Komisia/Španielsko (C-52/96, EU:C:1997:382).

21 — Pozri bod 9 a v rovnakom zmysle rozsudok Komisia/Španielsko (EU:C:1997:382, bod 9).

22 — V prejednávacom prípade rovnosť medzi úradníkmi Únie bez ohľadu na ich štát pôvodu a nábor najviac kvalifikovaných zamestnancov, pozri bod 19 rozsudku.

41. Po druhé v rozpore s tým, čo tvrdí belgická vláda, rozsudok My (EU:C:2004:821) nebol založený na špecifickom ustanovení služobného poriadku úradníkov, v prejednávacom prípade článku 11 ods. 2 prílohy VIII tohto služobného poriadku.

42. V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že prejudiciálna otázka, ktorá viedla k rozsudku My (EU:C:2004:821), zahŕňala dve časti. Tribunal du travail de Bruxelles na jednej strane pochyboval tak o súlade belgickej právnej úpravy, ako aj vyššie uvedeného ustanovenia služobného poriadku úradníkov so zásadami slobodného pohybu pracovníkov a zákazu diskriminácie, ako aj s právami zaručenými Zmluvou o ES občanom Únie v tom zmysle, že táto právna úprava a toto ustanovenie nezaručovali prevod práv na dôchodok zo systému Spoločenstva do vnútroštátneho systému. Na strane druhej vyslovil rovnaké pochybnosti vo vzťahu k vnútroštátnym ustanoveniam, ktoré neumožnili zohľadnenie obdobia činnosti v rámci inštitúcie Spoločenstva na poskytnutie predčasného dôchodku.

43. V bodoch 24 až 26 tohto rozsudku Súdny dvor konštatoval, že žalobca vo veci samej nikdy nepožiadaval o prevod svojich práv na dôchodok získaných v systéme Spoločenstva do belgického dôchodkového systému, ale len o priznanie predčasného starobného dôchodku podľa vnútroštátneho práva a v tejto súvislosti namietal odmietnutie zo strany Office national des pensions (ONP) týkajúce sa zohľadnenia 27 rokov, ktoré odpracoval ako úradník Rady, pre výpočet 35 kalendárnych rokov profesijnej kariéry na účely priznania práva na vyššie uvedený dôchodok. Dospel k záveru, že spor vo veci samej sa týkal iba otázky, či právo Spoločenstva ukladá belgickým úradom povinnosť zohľadniť tak obdobia zárobkovej činnosti, ktorú žalobca vykonával podľa belgického dôchodkového systému, ako aj obdobia, ktoré odpracoval v systéme Spoločenstva, a že nie je teda vhodné odpovedať na prvú časť prejudiciálnej otázky.

44. Oddelením otázky prevodu práv získaných v systéme Spoločenstva do vnútroštátneho systému od otázky existencie povinnosti belgických orgánov zohľadniť obdobia výkonu práce v inštitúcii Súdny dvor v skutočnosti zamietol aspoň priamu relevanciu článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku v rámci riešenia prejudiciálnej otázky položenej vnútroštátnym súdom.²³ Ak je pravda, že sa zdá, že sa Súdny dvor v bodoch 44 a 45 odôvodnenia rozsudku²⁴ opätovne zameral na toto ustanovenie, obmedzuje sa v skutočnosti na to, že sa vracia k výkladu, ktorý podal k rovnakému ustanoveniu vo svojom rozsudku Komisia/Belgicko, teda výkladu, ktorý používa ako východisko svojho odôvodnenia v rozsudku My.

45. V rozpore s tým, čo tvrdí belgická vláda, toto odôvodnenie nie je založené na článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku úradníkov, ale skôr na dôvode, ktorý stojí v pozadí a ktorý zamýšľal Súdny dvor zovšeobecniť a povýšiť na kritérium, na základe ktorého by posúdil situáciu pracovníkov, ktorí spadajú súčasne pod systém sociálneho zabezpečenia jedného členského štátu a systém sociálneho zabezpečenia stanoveného služobným poriadkom úradníkov. Tento postup vyplýva podľa môjho názoru jasne zo spojenia medzi bodmi 44, 45 a 46 rozsudku My (EU:C:2004:821). Po pripomenutí v bodoch 44 a 45, že Súdny dvor vo svojom rozsudku Komisia/Belgicko (EU:C:1981:237) rozhodol, že článok 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku úradníkov sa týkal uľahčenia prechodu z vnútroštátnych, verejných alebo súkromných zamestnaní do orgánov Spoločenstva a zaručenia najlepších možností výberu kvalifikovaných zamestnancov, ktorí už majú profesijnú skúsenosť, takže jeho neuznanie „by mohlo sťažiť prijímanie úradníkov členských štátov, ktorí majú odpracované určité roky vo verejnej službe, do zamestnania Spoločenstvom“, Súdny dvor v bode 26 konštatoval, že „to je rovnako prípad, keď členský štát odmietne zohľadniť obdobia zárobkovej činnosti v dôchodkovom systéme Spoločenstva na účel priznania práva na predčasný starobný dôchodok vo svojom systéme“.

23 — Takéto opatrenie bolo okrem iného uložené, prípadná povinnosť pre členské štáty zmeniť pravidlá uplatnené na poskytnutie dávok ich systémom sociálneho zabezpečenia, aby sa umožnilo zohľadnenie obdobia výkonu práce v službách inštitúcií Únie, nemôže byť vyvodená z článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku, ani ako je uvedené nižšie, z článku 69 PZOZ (pozri body 22 až 29 nižšie).

24 — Tieto body predchádza názov „O článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku a článku 10 ES“.

46. Takýmto odkazom na návrh presahujúci pôsobnosť článku 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku úradníkov Súdny dvor definuje obsah *autonómneho* záväzku členských štátov vo vzťahu k záväzkom, ktoré vyplývajú z tohto ustanovenia a ktorých rozsah a pôsobnosť spresňuje tým, že ich ďalej v rozsudku viaže k zásade lojálnej spolupráce uvedenej v článku 10 ES. Po konštatovaní v bode 47, „že vnútroštátna právna úprava, akou je tá, o ktorú ide v spore vo veci samej, by mohla byť prekážkou výkonu zárobkovej činnosti v inštitúcii Európskej únie“, v bode 48 uvádza, že „takéto následky sú neprípustné vzhľadom na povinnosť spolupráce a lojálnej pomoci, ktorú majú členské štáty voči Spoločenstvu, a ktorá nachádza vyjadrenie v povinnosti uľahčiť mu dosiahnutie jeho úloh zakotvenej v článku 10“.²⁵

47. Výrok rozsudku, v súlade s líniou odôvodnenia, ktoré sledoval Súdny dvor, neuvádza článok 11 ods. 2 prílohy VIII služobného poriadku úradníkov, ale vyvodzuje povinnosť belgických orgánov zohľadniť pracovné roky odpracované žalobcom v službách Rady podľa článku 10 ES „*v spojení so služobným poriadkom úradníkov*“.

48. Okrem špecifik vecí, ktoré viedli k rozsudkom Komisia/Belgicko (EU:C:1981:237) a My (EU:C:2004:821), chcel Súdny dvor konkrétne uviesť zásadu, podľa ktorej členský štát tým, že prijme právnu úpravu, ktorá by mohla odradiť výkon profesijnej činnosti v rámci inštitúcie Únie, nezohľadní zásadu lojálnej spolupráce v spojení s ustanoveniami služobného poriadku úradníkov, čím si nespĺní povinnosť uľahčiť Únii splnenie jej úlohy. Je vhodné preto zdôrazniť, že v rozsudku My (EU:C:2004:821) Súdny dvor implicitne uznal, že takáto povinnosť je spôsobilá vyvolať priame právne dôsledky vo vzťahoch medzi členskými štátmi a osobami podliehajúcimi ich právomoci.²⁶

25 — Súdny dvor zastával analogické odôvodnenie v rozsudkoch Bruce of Donington (208/80, EU:C:1981:194) a Hurd (44/84, EU:C:1986:2, body 38 až 45), v ktorých vylúčil zásadu lojálnej spolupráce, v tom čase uvedenej v článku 5 Zmluvy o EHS, ako aj zákaz zdanenia náhrad vybraných z dôvodu cestovných nákladov a nákladov na pobyt členom Európskeho parlamentu (ktorých peňažný režim sa v čase skutkových okolností sporu vo veci samej riadil samotnými vnútroštátnymi právnymi predpismi), vytvárajúci finančné prekážky ich presunu a zákaz vyberať vnútroštátne dane z európskych príplatkov učiteľov európskej školy; takéto zdanenie by mohlo zasiahnuť do systému financovania Spoločenstva a rozdelenia finančných nákladov medzi členskými štátmi.

26 — Pokiaľ ide o článok 4 ods. 3 ZEÚ (ako aj predtým článok 5 Zmluvy o EHS, článok 5 Zmluvy o ES a článok 10 ES), tento predstavuje príliš všeobecnú formuláciu, aby bolo možné sa jej dovolávať pred vnútroštátnymi súdmi [pozri v tomto zmysle napríklad rozsudok Hurd (EU:C:1986:2), kde bola položená otázka povinnosti vyplývajúcej z článku 5 Zmluvy o EHS, nezasahovať prostredníctvom jednostranných opatrení do systému financovania Spoločenstva a do rozdelenia finančných nákladov medzi členské štáty, teda povinnosti, ktorú Spojené kráľovstvo porušilo tým, že vybralo vnútroštátne dane z európskeho príspevku pre učiteľov európskej školy; pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Slynn vo veci Hurd (EU:C:1985:222, bod 30)]. Zdá sa však, že sa bude líšiť, keďže toto ustanovenie sa uplatní spoločne na ďalšie ustanovenia práva Únie, pričom tieto sú priamo uplatniteľné [pozri napríklad rozsudok Acereda Herrera (C-466/04, EU:C:2006:405, body 41 až 45)] alebo ak je vykladané v kontexte pravidiel, ktoré sa odlišujú od všeobecného systému Zmlúv alebo aktu Únie, ako je to v prípade rozsudku My (EU:C:2004:821), a ktoré umožňuje definovať dostatočne presne obsah povinnosti, ktorú toto ustanovenie uvádza a stanoví jeho nepodmienečnú povahu [pozri tiež rozsudok Bruce of Donington (EU:C:1981:194, body 14 až 20), kde skutočnosť zdanenia náhrad vybraných z dôvodu cestovných nákladov a nákladov na pobyt členom Európskeho parlamentu, ktorých peňažný režim sa v dobe skutkových okolností sporu vo veci samej riadil samotnými vnútroštátnymi právnymi predpismi, bol Súdnym dvorom považovaný za prekážku vnútorného fungovania Parlamentu vytvorením finančných prekážok týkajúcich sa ich presunov a za porušenie článku 5 Zmluvy o EHS v spojení najmä s článkom 8 protokolu o privilégiách a imunitách].

49. Aj keď dodnes nebolo uvedené, že vo veciach, ktoré sa venovali oblasti dôchodkov,²⁷ by sa táto zásada mohla teoreticky uplatniť za každej situácie, kde požívanie práv a sociálnych výhod, o ktoré môže pracovník požiadať na základe právnej úpravy členského štátu, mu bolo odmietnuté len z dôvodu, že jedna časť jeho profesijnej kariéry sa odohrávala v rámci inštitúcie Únie.²⁸ V mojich návrhoch vo veci Gysen som už uviedol možnosť uplatniť judikatúru My (EU:C:2004:821), mimo oblasti dôchodkov, najmä v oblasti rodinných prídavkov²⁹, ako to správne pripomína vnútroštátny súd.

50. V tomto štádiu teda ide o posúdenie, či právna úprava vo veci samej, ako ju vykladajú a uplatňujú belgické orgány tým, že vylučuje v prípade, aký je v prejedávanom prípade, zohľadnenie období práce vykonávanej v službách inštitúcií Únie na účely poskytnutia nároku na dávky v nezamestnanosti na základe vnútroštátneho systému, je takej povahy, že môže odradiť výkon profesijnej činnosti v rámci Únie buď odradením niektorých osôb nastúpiť do jej služieb, alebo podnietením opustiť svoje posty, ktoré v nej vykonávajú, a následne sťažiť nábor a/alebo udržanie najviac kvalifikovaného personálu v službách Únie. To je podľa môjho názoru tento prípad.

51. Zmluvní zamestnanci sú zamestnávaní inštitúciami, agentúrami alebo inými orgánmi Únie na účely výkonu určitých funkcií alebo na účely nahradenia úradníkov alebo dočasných zamestnancov inštitúcie, ktorí momentálne nemôžu vykonávať svoje funkcie (článok 3a a 3b PZOZ).³⁰ Sú zamestnávaní na základe zmluvy na dobu určitú uzatváranú na dobu minimálne troch mesiacov a maximálne piatich rokov (pre kategóriu zamestnancov, ktorí spadajú pod článok 3a PZOZ) alebo troch rokov (pre kategóriu zamestnancov, ktorí spadajú pod článok 3b PZOZ), ktoré sú obnoviteľné na maximálnu celkovú dobu desiatich a šiestich rokov. Perspektíva zamestnancov v týchto zamestnaniach na krátku alebo strednú dobu trvania je teda v zásade opätovné začlenenie do vnútroštátneho pracovného trhu. Právna úprava, akou je úprava vo veci samej, ako ju vykladá a uplatňuje ONEM, ktorý nezapočítava do výpočtu pracovných dní umožňujúcich nárok na dávky v nezamestnanosti obdobia pracovnej činnosti, ktoré bývalý zmluvný zamestnanec vykonával v službách Únie, im bráni získať práva, pokiaľ ide o prístup k týmto dávkam, ktoré by im boli uznané v prípade, že by pokračovali v zamestnaní na vnútroštátnom pracovnom trhu. Keďže vzhľadom na dočasnú povahu zastávaných funkcií týmito zamestnancami z dôvodu, že opätovný nástup na vnútroštátnych pracovných trhoch po ukončení ich funkcie predstavuje pre nich najpravdepodobnejší dôsledok, ako aj z dôvodu, že tieto trhy sú čím ďalej, tým viac charakterizované dočasnou a nesúvislou prácou, čo zreálnuje perspektívu nových období nečinnosti, nemožno takýto účinok považovať ako veľmi nepriamy a zanedbateľný na účely vytvorenia odradzujúceho (alebo podnecujúceho) účinku, ktorého otázka je v judikatúre Súdneho dvora pripomenutá vyššie.³¹

27 — Bol najmä potvrdený v uznesení Ricci a Pisaneschi (C-286/09 a C-287/09, EU:C:2010:420), kde bola nastolená otázka práva na riadny starobný dôchodok. Pozri tiež odkaz na článok 4 ods. 3 ZFEÚ v rozsudku Časta (C-166/12, EU:C:2013:792, body 36 a 37). Naopak, na rozdiel od toho, čo sa zdá, že potvrdí vnútroštátny súd a ako to aj správne zdôrazňuje belgická vláda v rozsudkoch Öberg (C-185/04, EU:C:2006:107) a Rockler (C-137/04, EU:C:2006:106), situácia žalobcov vo veci samej, ktorým švédské orgány odmietli na účely výpočtu rodinných prídavkov, započítanie období, počas ktorých spadali pod tento spoločný systém zdravotného poistenia v súlade s pravidlami služobného poriadku úradníkov, bol analyzovaný Súdny dvorom len z hľadiska slobodného pohybu pracovníkov, pričom bod 47 rozsudku My (EU:C:2004:821) tam bol citovaný len na účely konštatovania odradzujúceho účinku výkonu tejto slobody vyvolaného právnou úpravou vo veci.

28 — Okrem oblasti sociálnej politiky Súdny dvor sledoval analogické odôvodnenie v rozsudku predchádzajúcom rozsudok My (EU:C:2004:821), kde sa otázka týkala daňovej výhody, na ktorú nemali nárok dočasní zamestnanci a úradníci Spoločenstva. V tomto prípade Súdny dvor vylúčil, že strata takejto výhody by mohla odradiť nástup do služieb inštitúcií Spoločenstva alebo pokračovanie v ich výkone, a teda prekážať fungovaniu týchto inštitúcií, pozri rozsudok Tither (C-333/88, EU:C:1990:131, bod 16).

29 — Pozri moje návrhy vo veci Gysen (C-449/06, EU:C:2007:663, body 54 až 61). Vo veci samej, ktorá viedla k tomuto rozsudku, bola v prejedávanom prípade položená otázka, podľa ktorej v rámci zrušenia príslušným vnútroštátnym orgánom rodinného prídavku na dieťa, o ktoré sa staral pracovník samoživiteľ, pričom dieťa tohto pracovníka, ktorý poberal rodinné prídavky vyplácané na základe služobného poriadku úradníkov, nebolo zohľadnené na účely určenia poradia ostaných detí toho istého pracovníka, teda poradia, ktoré na základe uplatnenia tejto právnej úpravy malo vplyv na výšku rodinných prídavkov, ktoré mu boli vyplácané.

30 — Kategória dočasných zamestnancov bola do PZOZ zavedená nariadením Rady (ES) č. 723/2004 z 22. marca 2004, ktorým sa mení a dopĺňa Služobný poriadok zamestnancov Európskych spoločenstiev a Podmienky zamestnávania ostatných zamestnancov Európskych spoločenstiev (Ú. v. ES L 124, s. 1; Mím. vyd. 01/002, s. 130).

31 — V mojich návrhoch vo veci Gysen (EU:C:2007:663) v oblasti rodinných prídavkov som sa vyslovil v opačnom zmysle.

52. Je istotne pravda, že zmluvní zamestnanci majú v zásade po ukončení svojich funkcií a v prípade nezohľadnenia vnútroštátnym systémom nárok na príspevky stanovené systémom poistenia v nezamestnanosti podľa PZOZ na obdobie (maximálne) troch rokov.³² Jednak však tento príspevok je stanovený len v prípade, ak zmluvný zamestnanec splnil minimálnu dobu služby v trvaní šiestich mesiacov [článok 96 ods. 1 písm. c)] a je obmedzená na obdobie nepresahujúce jednu tretinu skutočnej dĺžky skončeného služobného pomeru (článok 96 ods. 4), takže je konkrétne veľmi obmedzená pre zamestnancov zamestnaných na základe zmlúv na krátku dobu a môže tiež úplne chýbať, ak toto obdobie nedosiahne šesť mesiacov. Na druhej strane pod vplyvom právnej úpravy, akou je právna úprava vo veci samej, ako ju vykladá a uplatňuje ONEM, bývalý zmluvný zamestnanec, ktorý sa opätovne zaradí na vnútroštátnom trhu práce, bude zbavený, ak dosiahne obdobie pokrytia stanovené PZOZ (teda maximálnu dobu tridsiatich šiestich mesiacov), akéhokoľvek poistenia proti riziku nezamestnanosti až do okamihu, kedy splní počet pracovných dní požadovaných na účely vzniku nároku na vnútroštátne dávky.³³ Z uvedeného pohľadu takáto právna úprava môže zasiahnuť špeciálne bývalých zmluvných zamestnancov, ktorí vykonávali dlhodobu prácu v službách Únie.

53. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy zastávam názor, že odmietnutie, ktoré namietajú belgické orgány v prípade, aký je v prejednávanej veci, započítať na účely vzniku nároku na dávky v nezamestnanosti na základe vnútroštátneho systému pracovnú dobu vykonanú v službe Únie, môže robiť menej atraktívnou perspektívu integrovať orgány Únie pre zmluvných zamestnancov, a teda môže zasiahnuť do náborovej politiky Únie v rámci dôležitej kategórie jej zamestnancov. Toto odmietnutie nezohľadňuje povinnosť, ktorú majú členské štáty v súlade s článkom 10 ES, vykladanom v spojení s PZOZ, prijať akéhokoľvek potrebné alebo vhodné opatrenie na plné zabezpečenie zavedenia PZOZ, ako aj na vyhnutie sa zásahu do záujmov Únie a poškodeniu dosiahnutia jej cieľov. Ani príspevková povaha vnútroštátneho systému poistenia v nezamestnanosti, uvedená belgickou vládou, ktorá vyžaduje, aby sa len pracovníci vopred prispievajúci do tohto systému mohli domáhať nároku na sociálne dávky, ktoré poskytuje, ani právomoc členských štátov na stanovenie podmienok nároku na dávky poskytované ich systémami sociálneho zabezpečenia nemôžu spochybniť takúto povinnosť, ktorou je zabezpečenie pokračovania sociálnych nárokov pracovníkov, ktorí pracovali v službách inštitúcií Únie.

54. Pokiaľ ide o neuznanie dní nezamestnanosti, za ktoré bol vyplatený príspevok v nezamestnanosti v rámci PZOZ, za porovnateľné s odpracovanými dňami na účely poskytnutia nároku na dávky v nezamestnanosti, zo spisu uloženého v kancelárii Súdneho dvora vyplýva, že v prípade, ak by práca uskutočnená v službách Komisie počas referenčného obdobia, teda od 14. júla 2006 do 13. júla 2009, bola započítaná, žalobkyňa by odôvodnila 624 pracovných dní požadovaných článkom 30 kráľovského nariadenia *bez toho, aby bolo nevyhnutné zohľadniť dobu, počas ktorej dostávala príspevok v nezamestnanosti stanovený v článku 96 PZOZ*.³⁴ Nie je teda nevyhnutné, aby Súdny dvor v tejto súvislosti rozhodol.

55. Ak považuje za vhodné tak urobiť, zastávam názor, že sa ponúka záver uvedený v bode 53 vyššie, z rovnakých dôvodov, ako sú uvedené vyššie, pokiaľ ide v prípade, ako je vo veci samej, o neuznanie dní nezamestnanosti, za ktoré bol vyplatený príspevok v nezamestnanosti v rámci PZOZ, za porovnateľné s odpracovanými dňami. V tejto súvislosti obavy vyslovené Komisiou v jej pripomienkach a v jej odpovedi na písomnú otázku položenú Súdny dvorom, teda že takéto uznanie môže

32 — Pripomínam, že v súlade s článkom 96 ods. 4 PZOZ sa vyplácanie tohto príspevku pozastavuje v prípade, ak sa bývalý zmluvný zamestnanec opätovne začlení na trhu práce, príspevok sa bude znovu vyplácať, ak sa pred uplynutím obdobia troch rokov stane opätovne nezamestnaným.

33 — Okrem iného sa nezdá, že kráľovské nariadenie alebo ustálená prax ONEM umožňujú neutralizovať krátku dobu výkonu práce v službách Únie na účely určenia referenčnej doby troch rokov pre výpočet pracovných dní vyžadovaných na poskytnutie nároku na dávky v nezamestnanosti. Zo spisu vyplýva, že ONEM pristúpil k tejto neutralizácii pri prvej žiadosti o prídavky pani Melchiorovej, ale nie pri druhej.

34 — Pozri na odpočet, ktorý uskutočnil Tribunal du travail de Bruxelles v bode 4.4.1 odôvodnenia rozsudku zo 14. februára 2012, proti ktorému ONEM podal odvolanie, z ktorého vyplýva, že žalobkyňa odôvodnila počas referenčného obdobia 507 pracovných dní v službách Komisie a 150 pracovných dní ako dočasný pracovník v službách súkromných spoločností, teda celkovo 657 pracovných dní, čo prekračuje 624 dní požadovaných článkom 60 kráľovského nariadenia. Pozri tiež stanovisko vydané prokuratúrou 13. januára 2012.

nezohľadniť doplnkovú povahu príspevku stanoveného v PZOZ alebo umožniť súbeh príspevku podľa služobného poriadku a vnútroštátnych dávok, sa mi nezdajú odôvodnené. Nezdá sa mi, že by skutočnosť, že bývalý zmluvný zamestnanec, ktorý nespĺňa podmienky na vznik nároku na vnútroštátne dávky v okamihu ukončenia svojich funkcií, by mohol splniť ďalšie podmienky počas obdobia, keď poberá príspevok v nezamestnanosti stanovený v PZOZ (alebo tiež po ukončení tohto obdobia), a to vďaka uznaniu dní, za ktoré bol v tomto období vyplatený príspevok v nezamestnanosti, za porovnateľné s odpracovanými dňami, ako to stanovuje vnútroštátna právna úprava, mohla sama osebe spochybníť doplnkovú povahu príspevku podľa služobného poriadku, ani vhodný účinok pravidla na zamedzenie súbehu dávok stanovenému v článku 96 PZOZ. Na účely dodržania tejto doplnkovej povahy prislúcha bývalému zmluvnému zamestnancovi podať novú žiadosť o vnútroštátne dávky, keďže vzhľadom na uznanie dní nezamestnanosti, za ktoré bol vyplatený príspevok v nezamestnanosti v rámci PZOZ, za porovnateľné s odpracovanými dňami, získava nárok na vyplatenie týchto dávok.

2. O článku 34 Charty

56. So zreteľom na odpoveď, ktorú navrhujem poskytnúť na prejudiciálnu otázku týkajúcu sa zásady lojálnej spolupráce, sa preskúmanie tejto otázky tiež z hľadiska článku 34 ods. 1 Charty zdá byť zbytočné. Nasledujúce stručné úvahy sú rozvinuté len nadbytočne. Okrem iného predpokladajú, že Súdny dvor rozhodne, že by sa Charta uplatnila na skutkové okolnosti vo veci samej retroaktívne.³⁵

57. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že základné práva zaručené v právnom poriadku Únie sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, avšak nie mimo týchto situácií.³⁶ Ako to Súdny dvor spresnil v rozsudku Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105), nemôže nastať prípad, ktorý by spadal pod právo Únie a neuplatnili by sa uvedené základné práva. Z uplatniteľnosti práva Únie vyplýva uplatniteľnosť základných práv zaručených Chartou.³⁷ Pokiaľ naopak právna situácia nespadá do pôsobnosti práva Únie, Súdny dvor nemá právomoc o nej rozhodnúť a prípadne uvádzané ustanovenia Charty nemôžu samy osebe túto právomoc založiť.³⁸

58. V prejednávanej veci je isté, že vnútroštátna právna úprava vo veci samej tým, že definuje podmienky vzniku nároku na belgické dávky v nezamestnanosti, nezavádza akt sekundárneho práva Únie. Okrem toho z predchádzajúcich úvah vyplýva, že právna situácia pani Melchiorovej je plne vnútroštátna³⁹ a nie je priamo pokrytá ustanovením služobného poriadku úradníkov alebo PZOZ.⁴⁰ Súdny dvor mal okrem iného možnosť spresniť, že situácia úradníka nespadá do oblasti uplatnenia práva Únie len z dôvodu existencie spojenia zamestnania s ňou.⁴¹

59. Je to teda len v prípade, ak Súdny dvor, ako to navrhujem, musí považovať článok 10, vykladaný v spojení s ustanoveniami PZOZ, za uplatniteľný na spor vo veci samej, pričom situácia pani Melchiorovej sa bude riadiť právom Únie a Charta sa teda uplatní.⁴²

35 — V tejto súvislosti sa obmedzujem na zdôraznenie, že prejednávaná vec sa odlišuje od veci, ktorá viedla k rozsudkom DEB (C-279/09, EU:C:2010:811) a Banif Plus Bank (C-472/11, EU:C:2013:88), kde sa dovoľovalo všeobecnej zásady práva Únie, v prejednávanom prípade zásady účinnej súdnej ochrany už existujúcej pred jej konkretizáciou v článku 47 Charty.

36 — Pozri rozsudok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 19). Pozri tiež rozsudok Pflieger a i. (C-390/12, EU:C:2014:281, bod 33).

37 — Pozri rozsudky Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 21) a Pflieger a i. (EU:C:2014:281, bod 34).

38 — Pozri rozsudok Åkerberg Fransson (EU:C:2013:105, bod 22).

39 — Pozri body 15 a 16 vyššie.

40 — Pozri body 19 až 31 vyššie.

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

42 — Zdôrazňujem mimochodom, že Charta by sa uplatnila tiež v prípade, ak by sa dospelo k záveru, že by sa článku 10 ES, aj keď uplatniteľnom v prejednávanom prípade, nemohla pani Melchior pred súdom dovoliť. Tento záver sa vykladá z rozsudku Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, body 30 až 41).

60. Podľa článku 34 ods. 1 Charty „Únia uznáva a rešpektuje právo na dávky sociálneho zabezpečenia a sociálne služby, ktorými sa zabezpečuje ochrana... v prípade straty zamestnania, podľa pravidiel ustanovených právom Únie a vnútroštátnymi právnymi predpismi a praxou“. Ako to vyplýva zo znenia a výkladu týkajúcich sa Charty⁴³ (ďalej len „výklad“), toto ustanovenie uvádza „zásadu“⁴⁴, ktorá má svoj základ v článkoch 153 ZFEÚ a 156 ZFEÚ, ako aj v článku 12 Európskej sociálnej charty a v bode 10 Charty základných sociálnych práv pracovníkov Spoločenstva⁴⁵. V súlade s článkom 51 ods. 2 a článkom 52 ods. 5 Charty jej ustanovenia, ktoré uvádzajú zásady, sú určené predovšetkým verejným orgánom, majú len programovú povahu⁴⁶ (na rozdiel od normatívnej povahy ustanovení, ktoré uvádzajú „práva“) a potrebujú „akty na zavedenie“.⁴⁷ Pokiaľ ide o ich vymáhateľnosť, nevytvárajú, prinajmenšom v prípade neexistencie „normatívnej mediácie“, práva na pozitívnu žalobu zo strany autorít členských štátov⁴⁸ a možno sa ich dovolávať na súde len ako výkladového odkazu alebo parametra kontroly zákonnosti aktov, ktoré viedli k ich zavedeniu.⁴⁹

61. V prejednávanej veci predstavuje právna úprava vo veci samej konkretizáciu zásad solidarity a ochrany na vnútroštátnej úrovni, pričom článok 34 ods. 1 Charty predstavuje výraz na úrovni Únie. Uplatnenie takejto právnej úpravy v uvedenej situácii, ktorá spadá do práva Únie, sa musí robiť pri dodržaní tohto ustanovenia Charty. Právna úprava vo veci samej, vykladaná a uplatňovaná belgickými orgánmi, tým, že vylučuje započítanie pracovných období, za ktoré sa prispievalo do vnútroštátneho systému sociálneho zabezpečenia, a období, ktoré viedli k plateniu príspevkov do systému zavedenému PZOZ, na účely vzniku práva na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti, smeruje v situácii, aká je v prejednávanej veci, v skutočnosti k popretiu práva na prístup pracovníka k dávkam sociálneho zabezpečenia v prípade straty zamestnania tým, že nezohľadňuje zásadu stanovenú v článku 34 ods. 1 Charty.

62. Z dôvodov, ktoré sú uvedené vyššie, sa domnievam, že v prípade, ak by Súdny dvor považoval Chartu za uplatniteľnú *ratione temporis* na skutkový stav v spore vo veci samej a dospel k tomu, že právna úprava vo veci samej, ako ju vykladajú a uplatňujú belgické orgány, nezohľadňuje povinnosti, ktoré pre členské štáty vyplývajú zo zásady lojálnej spolupráce uvedenej v článku 10 ES, vykladanom v spojení so služobným poriadkom úradníkov, bola by táto právna úprava tiež v rozpore s článkom 34 ods. 1 Charty.

IV – Návrh

63. Na základe všetkých predchádzajúcich úvah navrhujem Súdnemu dvoru odpovedať Cour du travail de Bruxelles takto:

Článok 10 ES, v spojení s Podmienkami zamestnávania ostatných zamestnancov Európskych spoločenstiev, bráni za okolností, aké sú v spore vo veci samej, právnej úprave členského štátu, ktorá na účely prístupu pracovníka k nároku na vnútroštátne dávky v nezamestnanosti vylučuje zohľadnenie období, počas ktorých tento pracovník bol zamestnaný ako zmluvný zamestnanec v službách inštitúcie Európskej únie.

43 — Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17.

44 — Rozdiel medzi „zásadami“ a „právmi“ uznanými Chartou je uvedený v jej preambule a vyložený najmä v jej článku 51 ods. 1.

45 — Pozri výklad pod článkom 34 Charty.

46 — Podľa článku 51 ods.1 musia byť práva dodržané, zatiaľ čo zásady musia byť iba „zachovávané“ alebo „garantované“.

47 — Pozri článok 52 ods. 5 prvú vetu Charty.

48 — O povahe nepriamej žalovateľnosti sociálnych zásad stanovených Chartou pozri, pokiaľ ide o článok 27 Charty, rozsudok Association de médiation sociale (EU:C:2014:2, body 42 až 49). Tento rozsudok tiež obmedzil žalovateľnosť týchto zásad v horizontálnych situáciách len na samotné dovolávanie sa výkladu.

49 — Pozri článok 52 ods. 5 druhú vetu Charty.