

## STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

L. A. GEELHOEDA

přednesené dne 19. února 2004<sup>1</sup>

### I – Úvod

#### A – Skutkové okolnosti věci

1. V projednávané věci Tribunal du travail de Bruxelles (Belgie) položil dvě otázky týkající se volného pohybu osob uvnitř Evropské unie. V rámci této věci lze znovu podrobněji rozebrat právo občanů Evropské unie na pobyt v jiném členském státu, než kterého jsou státními příslušníky.

2. V postupujícím rozhodnutí je popsána situace žalobce v původním řízení Michela Trojaniho. Michel Trojani je francouzský státní příslušník. Je svobodný a bezdětný. Nemá žádné prostředky obživy a od 8. ledna 2002 dočasně pobývá v ubytovně Armády spásy v Bruselu.

3. Zaregistroval se u bruselské Commune a má dočasné registrační potvrzení, které se vztahuje na dobu jeho pobytu od 8. dubna do 7. září 2002. Postupujícím soudu nebyly předloženy žádné informace týkající se postavení M. Trojaniho po 7. září 2002, M. Trojani však sám Soudnímu dvoru sdělil, že má nyní dočasné povolení k pobytu platné po dobu pěti let.

4. V rozsahu přibližně 30 hodin týdně provádí M. Trojani nejrůznější činnosti pro ubytovnu Armády spásy v rámci osobního plánu společensko-profesního začlenění. Za tyto činnosti mu je vyplácena odměna v naturáliích, která kryje jeho životní výdaje. Tato odměna sestává ze stravy a ubytování plus 25 eur týdně kapesného.

5. Vzhledem k tomu, že neměl žádné jiné prostředky obživy, požádal žalovaného v původním řízení, Center public d'aide sociale de Bruxelles (Centrum veřejné

1 – Původní jazyk: nizozemština.

sociální podpory pro Brusel), o peněžitou dávku životního minima (takzvaný „minimex“)<sup>2</sup>. Ve své žádosti uvedl, že v zásadě musí hradit ubytovně částku 400 EUR měsíčně. Navíc uvedl, že chce mít možnost ubytovnu opustit a žít samostatně.

6. Postupující soud se nyní dotazuje, zda má za takovýchto okolností občan Unie právo pobytu podle práva Společenství. V této souvislosti položil dvě předběžné otázky. První otázka se týká práv ekonomických migrantů jako pracovníků podle článku 39 ES (nebo čl. 7 odst. 1 nařízení č. 1612/68)<sup>3</sup> v kontextu svobody usazování (článek 43 ES) nebo v kontextu svobody poskytování služeb (článek 49 ES). Druhá otázka se zaměřuje na článek 18 ES. Tento článek dává každému občanu Unie právo se svobodně pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o ES a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.

7. Během řízení před Soudním dvorem předložili svá písemná vyjádření žalobce a žalovaný v původním řízení a vlády Belgie, Dánska, Německa, Francie, Nizozemska a Spojeného království, jakož i Komise. Při jednání konaném dne 6. ledna 2004 výše uvedené vlády (kromě německé vlády) a Komise poskytly ústní vysvětlení svých stanovisek.

8. Konečně Komise během řízení navrhla, aby předběžné otázky položené postupujícím soudem byly přeformulovány v tom smyslu, že hlavní spornou otázkou je, zda má M. Trojani v Belgii nárok na peněžitou dávku životního minima (minimex). Původní řízení se netýká získání povolení k pobytu. Navrhují, aby Soudní dvůr návrh Komise odmítl. Otázky položené postupujícím soudem mají přímý význam pro vyřešení hlavního sporného bodu, neboť odpověď na otázku, zda má M. Trojani právo pobytu podle práva Společenství – a pokud ano, pak které – určí, zda má nárok na minimex.

## B – Východisko analýzy

2 — Jedná se o stejnou dávku, která byla předmětem rozsudku ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193).

3 — Článek 7 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15) má následující znění: „S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu z důvodu jeho státní příslušnosti zacházeno jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, propouštění a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.“

9. Projednáváný případ se týká státního příslušníka členského státu, který se přesťhuje do jiného členského státu, aniž by měl prostředky pro svou obživu. V hostitelském

členském státu se ocitne v ubytovně, kde plní určité úkoly. Otázkou je, zda tento občan Evropské unie má podle práva Společenství právo pobytu v daném členském státu a případně i právo požádat o dávky.

nároků. Ekonomičtí migranti mají silnější nárok. Nemusí totiž prokazovat, že jsou schopni si zajistit obživu.

10. Na tento problém nahlížím ve světle postupného vývoje práva pobytu občanů Evropské unie. V současné době má právo pobytu podle práva Společenství tyto základní charakteristiky:

d) Soudní dvůr vykládá pojem pracovník široce. Tím se posiluje právo pobytu na nejvyšší možnou míru.

a) Právo pobytu je základním právem každého evropského občana. Toto právo může být omezeno jen v nejmenší možné míře.

11. K písmenu a): v rozsudku Baumbast a R<sup>4</sup> Soudní dvůr uznal přímý účinek práva pobývat na území členských států podle čl. 18 odst. 1 ES, čímž toto právo získalo samostatnou povahu a vykonatelnost, bez ohledu na důvody, z nichž pobyt vychází. Ve svém stanovisku k uvedeně věci<sup>5</sup> jsem charakterizoval právo pobytu občanů Unie jako právo, které musí být uznatelné a které má pro občana význam.

b) Právo Společenství uznává jako důvod pro omezení zmíněného práva zájem členského státu předcházet nepřiměřené zátěži pro veřejné finance.

12. Právo pobytu je tedy základním právem každého evropského občana<sup>6</sup> a mělo by být možné toto základní právo skutečně uplatnit. Tato skutečnost vedla na jedné straně

c) Smlouva o ES rozlišuje mezi ekonomickými migranty a neekonomickými migranty. Obě skupiny mají právo pobytu, jediný rozdíl je v rozsahu jejich

4 – Rozsudek ze dne 17. září 2002 (C-413/99, Recueil s. I-7091, bod 84).

5 – Viz bod 110 stanoviska.

6 – To vyplývá i ze zařazení práva pobytu do Listiny základních práv Evropské unie vyhlášené dne 18. prosince 2000 v Nice (Úř. věst. C 364, s. 1) (jakož i do kapitoly II návrhu Ústavy).

k přijetí řady právních předpisů Společenství, které obsahují ustanovení umožňující výkon práva pobytu. Největší význam pro projednávaný případ mají nařízení č. 1612/68, které se týká migrujících pracovníků, a směrnice Rady 90/364/EHS<sup>7</sup>, která stanoví právo pobytu migrantů, kteří nejsou hospodářsky činní. Současně lze právo pobytu omezit nebo podrobit podmínkám pouze z důvodů přesvědčivého národního zájmu.

— omezení, která brání – jak je uvedeno ve čtvrtém bodě odůvodnění směrnice 90/364 – tomu, aby se osoby požívající práva pobytu staly nepřiměřeným zatížením veřejných financí hostitelského státu. Lze tedy zabránit tomu, aby bylo právo pobytu využito k sociální turistice, tedy přesunu do členského státu s příznivějším systémem sociálního zabezpečení.

13. K písmenu b): právo Společenství uznává dvě kategorie legitimních zájmů členského státu, které mohou odůvodnit stanovení omezení a podmínek práva pobytu:

— omezení z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví v souladu se směrnicí Rady 64/221/EHS<sup>8</sup>;

Ve věci Trojani má hlavní význam tato druhá kategorie legitimních zájmů. V zásadě jde o problém stanovení podmínek, za kterých mohou členské státy omezit právo pobytu s cílem zabránit vzniku nepřiměřeného zatížení svých veřejných financí.

14. K písmenu c): Omezení práva pobytu, které připouští právo Společenství – v případě vzniku nepřiměřeného zatížení veřejných financí – se liší v závislosti na tom, zda se jedná o ekonomické či neekonomické migranty:

— U osob, které splňují kritéria ekonomických migrantů, se má za to, že jsou schopny si zajistit obživu na základě svého zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti.

7 — Směrnice ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. 1990 L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3).

8 — Směrnice ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 1964, 56, s. 850). Uvedená směrnice, která se v zásadě vztahuje pouze na ekonomické migranty a jejich rodiny, platí také, mimo jiné, podle čl. 2 odst. 2 směrnice 90/364 pro osoby, které migrují z jiných než ekonomických důvodů.

— Ostatní musí mít k dispozici dostatek prostředků a navíc musí mít prokazatelně uzavřeno nemocenské pojištění. V této souvislosti článek 1 směrnice 90/364 stanoví, že členské státy udělí právo pobytu státním příslušníkům jiných členských států „za podmínky, že mají pro sebe i pro své rodinné příslušníky uzavřeno nemocenské pojištění vůči všem rizikům v hostitelském členském státě a dostatečné finanční prostředky, aby se během svého pobytu nestali zátěží pro sociální péči hostitelského členského státu“.

15. Skutečný nárok občana tedy závisí na jeho postavení podle Smlouvy o ES s ohledem na právo pobytu. Jeho nároky budou silnější, bude-li splňovat kritéria ekonomického migranta, na kterého se vztahují články 39, 43 nebo 49 ES. Otázka, zda mu z práce, kterou vykonává v hostitelském státu, plynou dostatečné příjmy pro rozumné živobytí, zde nemá význam. Podle článku 7 nařízení č. 1612/68 má navíc nárok – hovořím zde pouze o migrujícím pracovníkovi – na stejné výhody jako tuzemští pracovníci.

16. Tito ekonomičtí migranti navíc odvozuji svá práva z původní Smlouvy EHS. Právo pobytu neekonomických migrantů bylo uznáno až ve Smlouvě ES (nyní Maastricht-

ská smlouva) a nevyplývají z něj (dosud) zcela rovnocenné výhody.

17. Podle mého stanoviska rozdílné zacházení s ekonomickými a neekonomickými migranty vychází z historického hlediska ze zásadního rozdílu v přístupu k těmto osobám. K tomu, aby bylo možné vytvořit společný trh, bylo nejdříve nutné v co možná největší míře odstranit překážky mezistátního obchodu, včetně překážek souvisejících s pracovními silami. Až později se volný pohyb osob rozvinul do základního práva každého občana Evropské unie.

18. Rozdíl v zacházení vychází nyní převážně z pragmatických důvodů. Dokud nedojde k harmonizaci systémů sociálního zabezpečení z hlediska výše dávek, bude existovat nebezpečí sociální turistiky, tedy stěhování do členského státu s příznivějším systémem sociálního zabezpečení. To však zajisté není účelem Smlouvy o ES, která do značné míry ponechává odpovědnost za sociální politiku v rukách členských států. Zákonodárce Společenství vycházel z předpokladu, že ekonomický migrant nebude v hostitelském členském státu žádat o dávky životního minima. Článek 7 nařízení č. 1612/68 uděluje migrujícímu pracovníku práva zejména

s ohledem na podmínky zaměstnání a navíc i sociální výhody, které usnadňují jeho pobyt, jako například finanční podpora vzdělávání jeho dětí za stejných podmínek, jaké mají děti tuzemských pracovníků<sup>9</sup>.

19. Mezitím však byl tento předpoklad zákonodárce Společenství, že ekonomický migrant bude schopen se o sebe plně postarat, do určité míry zpochybněn. Mám na mysli například systémy existující v členských státech ve spodních patrech pracovního trhu, jimiž vlády doplňují mzdy těch, jejichž produktivita je tak nízká, že nemohou pracovat za platnou minimální mzdu, a přesto vytvářejí pro zaměstnavatele zisk (viz také bod 29 a následující).

20. K písmenu d): Soudní dvůr vykládá pojem pracovník – jakož i pojem poskytovatel služeb – široce. Tuto skutečnost lze přisuzovat historickému vývoji práva pobytu, které bylo původně přiznáváno pouze ekonomickým migrantům a zohledňovalo úlohu ekonomické migrace v rámci procesu evropské integrace.

21. Dokonce i nyní, jak uvádím výše, má právo pobytu stále širší dosah u ekonomických migrantů než u migrantů neekonomických. Široký výklad pojmu pracovník tak nasvědčuje co možná nejširšímu uplatnění základního práva každého občana Evropské unie pobývat na území jakéhokoli členského státu Unie.

22. Tyto základní charakteristiky tvoří východisko pro analýzu projednávaného případu.

23. Je třeba zjistit, zda činnosti, jako jsou ty, které jsou v projednávaném případě vykonávány pro Armádu spásy, spadají do rozsahu pojmu pracovník, v souladu s širokým výkladem tohoto pojmu Soudním dvorem. Musíme tedy určit, zda je výklad tohoto pojmu natolik široký, aby zahrnoval i zvláštní, netypické činnosti, které M. Trojani vykonává pro Armádu spásy (první otázka).

24. Není-li tomu tak, mohou belgické orgány v zásadě odmítnout právo pobytu osobě, jež popravdě není schopna se o sebe plně postarat, které však poskytla útočiště soukromá instituce, jako je Armáda spásy. Skutečnost, zda dotčený členský může skutečně toto oprávnění uplatnit v případě

<sup>9</sup> – Rozsudky ze dne 26. února 1992, Bernini (C-3/90, Recueil, s. I-1071) a ze dne 8. června 1999, Meusen (C-337/97, Recueil, s. I-3289).

M. Trojaniho, závisí na výkladu článku 18 ES (druhá otázka).

v hostitelském členském státu požívat určitých práv.

## II – K první otázce

### A – *Různorodá realita*

25. Smlouva o ES tradičně rozlišuje mezi různými formami ekonomické migrace, zatímco podle Maastrichtské smlouvy mají právo pobytu i občané, kteří se stěhují z jiných než ekonomických důvodů. Jak jsem již uvedl, nároky vůči hostitelskému státu příslušející různým kategoriím migrantů nejsou stejné. I nadále je proto důležité zjistit, do které kategorie příslušný migrant spadá.

26. Pojem pracovník podle článku 39 ES a související sekundární právní předpisy Společenství představují samy o sobě jasnou koncepci vycházející v zásadě z jednoduché skutečnosti. Určitá osoba se stěhuje do jiného členského státu za účelem zaměstnání. V takovém případě by mělo být této osobě kladeno co možná nejméně překážek. Musí být proto schopna vzít s sebou svou rodinu a také její rodinní příslušníci by měli

27. V praxi však patrně tato koncepce vyvolává čím dál víc otázek. Činnosti, včetně nevýdělečných činností, které mohou osoby, a tedy i migranti, vykonávat, mohou mít nejrůznější formy a někdy není bezprostředně zřejmé, která činnost je hlavní a která pouze vedlejší. Lidé, kteří pracují na částečný úvazek, mohou současně vykonávat i jiné hospodářské činnosti (v postavení osoby samostatně výdělečně činné) a i práce samotná může být vykonávána za nejrůznějších podmínek. Dotčené osoby nejsou vždy buď pracovníky (jejichž práva vycházejí z článku 39 ES a sekundárních právních předpisů založených na článku 40 ES), nebo osobami samostatně výdělečně činnými (na které se vztahuje článek 43 ES a následující), nýbrž mohou být současně jak pracovníky, tak i osobami samostatně výdělečně činnými. Existují také studenti, kteří vedle studia vykonávají menší práce, jimiž doplňují své příjmy. Lidé, jako je M. Trojani, kteří při svém pobytu v jiném členském státu vykonávají činnosti, které v žádném případě zjevně nepředstavují zaměstnání na plný úvazek a které jim nezajišťují řádné živobytí, jsou v podobné situaci.

28. Postavení dotčené osoby není proto vždy jednoznačné, nýbrž ve své povaze hybridní. Co platí pro lidi, platí i pro práci. Ve společnosti má práce nejrůznější podobu a není vždy patrné, zda představuje hospodářskou činnost splňující základní charakteristiky zaměstnání. To zcela jistě platí pro spodní patra pracovního trhu. Pokud jde o soukromý neziskový sektor, který zde

zastupuje Armáda spásy, nelze vždy jasně rozlišit mezi dobrovolnou prací a placeným zaměstnáním. I pokud je určitá práce dotována z veřejných zdrojů, není často bezprostředně zřejmé, zda je dotovaná činnost především hospodářského charakteru. Tato skutečnost souvisí s cíli, které má dotace splnit, a s jejími účinky na trh.

29. Dobrým příkladem je nizozemský *Wet sociale werkvoorziening* (zákon o sociálním zaměstnání; dále jen „WSW“), který byl předmětem věci *Bettray*<sup>10</sup>. Zmíněný zákon má podpořit zaměstnávání osob, které – například z důvodu tělesného nebo duševního postižení – nejsou dostatečně produktivní, aby mohly vstoupit na pracovní trh za stejných podmínek jako ostatní a nalézt zde práci. Dalším příkladem – rovněž z Nizozemska – je *Besluit in- en doorstroombanen* (systém vstupních a kvalifikačních zaměstnání)<sup>11</sup>, v jehož rámci jsou dotována pracovní místa pro dlouhodobě nezaměstnané s cílem zajistit jejich začlenění či opětovné začlenění.

30. Hlavním cílem obou těchto právních předpisů je začlenění. V obou případech jde o účast osob, které by byly jinak vyloučeny z pracovního trhu. Uvedené právní předpisy slouží jako sociální síť. Mají však i svou hospodářskou funkci. Dotování těchto pracovních míst umožňuje využití pracovní kapacity dotčených osob, ať už je jakkoli omezená, na trhu práce. Zmíněné právní předpisy mají navíc účinek, který je srovnatelný s prací vykonávanou za obvyklých podmínek. Výsledky práce jsou samozřejmě uváděny na trh jako produkty nebo služby. Uvedené právní předpisy mohou mít současně – nežádoucí – ekonomický dopad spočívající ve vytvoření nekalé soutěže mezi dotovanou prací a prací vykonávanou za obvyklých tržních podmínek.

31. Soudní dvůr řešil tento problém různorodosti následujícím způsobem. Podstatným způsobem rozšířil osobní působnost pojmu pracovník ve smyslu článku 39 ES. V zásadě postačí krátkodobý pracovní poměr omezeného rozsahu a za omezenou odměnu.

32. I z hlediska tohoto přístupu však stále vznikají nové otázky, neboť v různorodé realitě je jakákoli hranice do jisté míry účelová. Realita je navíc čím dál více různorodá. Na naši analýzu projednávaného případu je proto třeba nahlížet v tomto

10 — Rozsudek ze dne 31. května 1989 (344/87, Recueil, s. 1621).

11 — Sibl. 1999, s. 591.

kontextu. Současně je třeba přihlížet ke stávající judikatuře Soudního dvora, zejména rozsudkům *Bettray* a *Steymann*<sup>12</sup>, rozebraným v části B níže.

35. Základním prvkem zaměstnaneckého poměru je skutečnost, že dotčená osoba po určitou dobu poskytuje služby jiné osobě pod jejím vedením a je jí za to vyplácena odměna (viz rozsudky *Lawrie-Blum*, *Bettray* a *Meeusen*)<sup>15</sup>. Jak Komise správně uvádí ve svém písemném vyjádření, Soudní dvůr určil tři podmínky, které musí být splněny současně: trvání činnosti, vztah podřízenosti a odměna.

## B – Judikatura týkající se pojmu pracovník

33. Jak již bylo uvedeno, Soudní dvůr podstatným způsobem rozšířil osobní působnost pojmu pracovník ve smyslu článku 39 ES. V této souvislosti odkazují na souhrnnou část nedávného rozsudku *Ninni-Orasche*<sup>13</sup>.

36. Na základě této judikatury je třeba konstatovat, že krátké trvání placeného zaměstnání nemůže samo o sobě vyloučit použití článku 39 ES. K tomu, aby měla postavení pracovníka, musí dotčená osoba vykonávat skutečné a efektivní činnosti, které nejsou natolik omezené, aby byly považovány za čistě okrajové a vedlejší. Soudní dvůr konstatoval tuto skutečnost v rozsudcích *Levin* a *Meeusen*<sup>16</sup>.

34. Soudní dvůr zaprvé připomněl ustálenou judikaturu, podle níž má pojem pracovník podle článku 39 ES význam na úrovni Společenství a nesmí být vykládán restriktivním způsobem. V této souvislosti odkázal na rozsudky *Lawrie-Blum*, *Brown*, *Bernini* a *Meeusen*<sup>14</sup>. Tento pojem musí být definován v souladu s objektivními kritérii, která charakterizují zaměstnanecký poměr s ohledem na práva a povinnosti dotčených osob.

37. Při zkoumání, zda se v určitém případě jedná o skutečné a efektivní zaměstnání, musí postupující soud vycházet z objektivních kritérií a celkově posuzovat

12 — Rozsudky *Bettray*, viz poznámka 10, a ze dne 5. října 1988, *Steymann* (196/87, Recueil, s. 6159).

13 — Rozsudek ze dne 6. listopadu 2003 (C-413/01, Recueil, s. I-13187, bod 23 a následující).

14 — Rozsudky ze dne 3. července 1986, *Lawrie-Blum* (66/85, Recueil, s. 2121, bod 16); ze dne 21. června 1988, *Brown* (197/86, Recueil, s. 3205, bod 21); *Bernini*, uvedený výše v poznámce 9, bod 14; a *Meeusen*, uvedený výše v poznámce 9, bod 13.

15 — Rozsudky *Lawrie-Blum*, uvedený výše v poznámce 14, bod 17; *Bettray*, uvedený výše v poznámce 10, bod 12; a *Meeusen*, uvedený výše v poznámce 9, bod 13.

16 — Rozsudky ze dne 23. března 1982, *Levin* (53/81, Recueil, s. 1035, bod 17), a *Meeusen*, uvedený výše v poznámce 9, bod 13.

všechny okolnosti věci týkající se jak povahy dotyčných činností, tak předmětného pracovního poměru.

38. To mě přivádí konkrétněji k poslední ze tří výše uvedených kumulativních podmínek, jmenovitě vyplácení odměny. Tato podmínka má ve vztahu ke stávající analýze zvláštní význam. Z rozsudků Lawrie-Blum a Bernini<sup>17</sup>, které se týkaly osob získávajících pracovní zkušenosti v rámci svého odborného školení, lze vyvozovat, že i osoby, kterým je vyplácena malá odměna, je možné považovat za pracovníky. Soudní dvůr výslovně nevyžaduje, aby odměna byla natolik vysoká, aby umožňovala dotčené osobě plně si zajistit obživu. V této souvislosti odkazují na rozsudek Levin<sup>18</sup>, ve kterém Soudní dvůr uvedl, že odměna může být nižší, „než je zaručená minimální odměna v dané oblasti. V této souvislosti nelze rozlišovat mezi osobami, které mají v úmyslu vystačit se svým příjmem z takové činnosti, a těmi, které svůj příjem doplňují jinými příjmy, bez ohledu na to, zda takové příjmy pocházejí z majetku nebo ze zaměstnání jejich rodinného příslušníka, který je doprovází.“ Konstatuji, že Soudní dvůr nezmnínil situaci, která vznikla v projednávaném případě, jmenovitě situaci, kdy dotčená osoba hodlá doplnit svůj příjem ze sociální pomoci.

39. Soudní dvůr vyjádřil podobné stanovisko v souvislosti s produktivitou dotčené osoby. I osobu s nízkou produktivitou – jako je osoba vykonávající školení – lze považovat za pracovníka, a to vždy za podmínky, že příslušná činnost není čistě okrajová a vedlejší. Soudní dvůr ponechává na vnitrostátním soudu, aby rozhodl, zda tomu tak je, či nikoli.

40. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru je také patrné, že okolnosti projednávaného případu připomínají okolnosti, které tvořily východisko rozsudku Betray<sup>19</sup>. Ze zmíněného rozsudku zúčastněné členské státy dovozují, že M. Trojaniho – stejně jako ve věci Betray – nelze považovat za pracovníka, zatímco Komise je opačného názoru.

41. Věc Betray se týkala zaměstnání podle nizozemského zákona o sociálním zaměstnání. Jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora, uvedený zákon představuje soubor pravidel, jejichž účelem je zajistit pracovní příležitosti směřující k udržení, obnovení nebo zvýšení pracovní schopnosti osob, které nejsou po neurčitou dobu schopny, z důvodů souvisejících s jejich situací, pracovat za obvyklých podmínek. Za tímto účelem jsou vytvářeny podniky nebo pracovní sdružení,

17 — Rozsudky Lawrie-Blum, uvedený výše v poznámce 14, body 19 až 21, a Bernini, uvedený výše v poznámce 9, bod 15.

18 — Uvedený výše v poznámce 16, bod 16.

19 — Uvedený výše v poznámce 10.

jejichž jediným cílem je poskytnout zúčastněným osobám příležitost vykonávat placenou práci za podmínek, které co možná nejvíce odpovídají právním normám a postupům použitelným pro placené zaměstnání za obvyklých podmínek<sup>20</sup>.

42. Podle Soudního dvora nemá nízká produktivita zaměstnaných osob ani skutečnost, že jejich odměna je do značné míry poskytována z veřejných prostředků, žádný význam. Rozhodujícím faktorem je skutečnost, že „práci podle zákona o sociálním zaměstnání nelze považovat za skutečnou a efektivní hospodářskou činnost, pokud představuje pouze prostředek profesně-společenského začlenění nebo opětovného začlenění dotčených osob [...]. Dotyčné práce jsou vyhrazeny osobám, které z důvodů souvisejících s jejich situací nejsou schopny vykonávat zaměstnání za obvyklých podmínek.“ Soudní dvůr navíc přisoudil význam skutečnosti, že dotčená osoba nebyla vybrána na základě své schopnosti vykonávat určitou činnost. Vykonávala činnosti způsobené jejím tělesným a duševním schopnostem v podnicích nebo pracovních sdruženích, které byly vytvořeny speciálně k sociálním účelům<sup>21</sup>.

43. Podle mého názoru je vhodné porovnat okolnosti věci Bettray se skutkovým kontextem věci Steymann<sup>22</sup>. Pan Steymann byl členem Bhagwanovy komunity a pracoval v rámci dané komunity a v její prospěch v souvislosti se svými obchodními činnostmi. Od členů komunity se očekává, že budou tuto práci pro komunitu vykonávat, nebo je přinejmenším velmi neobvyklé, aby se jí nezúčastnili. Bhagwanova komunita zajišťuje hmotné potřeby svých členů, včetně kapesného, bez ohledu na povahu a rozsah práce, kterou vykonávají.

44. Soudní dvůr zahájil svůj rozbor konstatováním, že účast v komunitě na základě náboženství nebo jiné filozofie spadá do působnosti práva Společenství, pokud zahrnuje hospodářskou činnost ve smyslu článku 2 ES. Soudní dvůr zaujal stanovisko, že členové Bhagwanovy komunity – jako je p. Steymann – *spadají* do rozsahu pojmu pracovník, přestože služby, které jsou takovým osobám poskytovány, představují pouze nepřímou protihodnotu za skutečně vykonávanou činnost. Za ještě podstatnější považují skutečnost, že Soudní dvůr nezvažoval, zda se jedná ve skutečnosti o vztah podřízenosti, jinými slovy, zda měl p. Steymann také povinnost vykonávat konkrétní činnosti určené komunitou.

20 — Viz bod 5 rozsudku Bettray uvedeného výše v poznámce 10. Mezitím byl tento zákon zásadním způsobem novelizován.

21 — V této souvislosti viz podrobnější popis věci Bettray v rozsudku Soudního dvora ze dne 26. listopadu 1998, Birden v. Stadtgemeinde Bremen (C-1/97, Recueil, s. I-7747, bod 30).

22 — Uvedený výše v poznámce 12, zejména bod 11.

45. Jaký je tedy rozhodující rozdíl mezi věcí Bettray a věcí Steymann? Kromě tří podmínek uvedených výše v bodu 35 Soudní dvůr posuzoval i hospodářskou povahu činnosti. Z tohoto hlediska je rozsudek Steymann jasný. Ptám se však, nemají činnosti vykonávané adresáty WSW žádnou hospodářskou hodnotu? Soudní dvůr patrně považoval WSW pouze za prostředek začlenění osob s tělesným postižením, a nikoli za formu práce – sice dotované, avšak přesto efektivní – směřující k výrobě prodejného zboží.

46. Vzhledem k tendenci objevující se ve výše shrnuté judikatuře, tedy, že pojem pracovník je třeba vykládat velmi široce, je třeba nahlížet na rozsudek Bettray v jeho konkrétním kontextu, v jehož rámci byl rozhodující cíl WSW spočívající v začlenění dotčených osob. Soudní dvůr zdůraznil omezený dosah svých závěrů ve věci Bettray: „skutečnost, že závěry neodrážejí obecný trend judikatury týkající se zmíněného pojmu [pracovník] v právu Společenství, lze vysvětlit pouze zvláštní charakteristikou daného případu“<sup>23</sup>.

23 — Rozsudek Birden, uvedený výše v poznámce pod čarou 21, bod 31.

C – *Správně formulovaná odpověď*

47. Tato věc je příkladem toho, co výše popisují jako různorodou realitu. Michel Trojani vykonává určitou práci pro Armádu spásy a bylo dozajista prokázáno, že zmíněná práce je přímo spojena s poskytováním bezplatné stravy a ubytování této osobě v ubytovně Armády spásy a že takto poskytnutá protihodnota nestačí ke krytí všech jeho potřeb. Žádá proto o doplňkovou dávku, která by mu zaručila životní minimum.

48. Z výše uvedeného je patrné, že Soudní dvůr vykládá pojem pracovník široce, a že tedy i osoba, která vykonává činnost omezeného rozsahu, za malou mzdu a s nízkou produktivitou, může být považována za pracovníka. Pracovní právní vztah je dán, pokud jsou současně splněny tři podmínky: činnost musí trvat po určitou dobu, musí zde existovat vztah podřízenosti a musí být vyplácena odměna.

49. Za předpokladu, že práce, kterou M. Trojani vykonává pro Armádu spásy, splňuje tyto tři podmínky, čelí nyní Soudní dvůr v zásadě následující otázce: splňuje M. Trojani za zvláštních sociálních podmínek, za kterých pracuje, kritéria pro migrujícího pracovníka? Členské státy, které vstou-

pily do řízení, tvrdí<sup>24</sup>, že nikoli, žalobce v původním řízení a Komise tvrdí, že ano.

z hlediska mezilidských vztahů, společenského postavení nebo hmotných prostředků, a nemohou proto vést nezávislý život<sup>25</sup>. Tyto osoby jsou přijímány s cílem podpořit jejich samostatnost, tělesné zdraví a návrat do společnosti.

50. Sdílím názor členských států. Čeho se projednáváný případ ve skutečnosti týká?

51. Michel Trojani, francouzský státní příslušník, cestuje do Bruselu a je přijat Armádou spásy. Nemá střechu nad hlavou a zjevně splňuje kritéria pro poskytnutí přístřeší. Armáda spásy je náboženskou komunitou, která spatřuje svůj úkol v pomoci potřebným lidem. Armáda spásy očekává, že lidé, které přijme, budou, pokud toho jsou schopni, vykonávat určité práce. Tyto práce lze považovat nejen za protihodnotu poskytovanou za ubytování v ubytovně (a jako prostředek, který umožní Armádě spásy a jejím ubytovným fungovat s nízkými náklady), nýbrž i za krok k opětovnému začlenění potřebné osoby do společnosti.

52. Podle vnitrostátních právních předpisů mají ubytovny dotované příslušným belgickým orgánem, včetně těch, které jsou provozovány Armádou spásy, povinnost přijmout osoby, které mají problémy

53. Jak správně upozornila francouzská vláda, ústředním prvkem vztahu mezi M. Trojanem a Armádou spásy je poskytování ubytování v ubytovně, a nikoli vykonávaná práce. Zmíněné práce spočívají, mimo jiné, v úklidu ubytovny a jsou jednoduše povinností, která je spojena s ubytováním, podobně jako, například, domácí práce běžně vykonávané v mládežnických ubytovnách<sup>26</sup>. Michel Trojani nepožádal Armádu spásy o práci a Armáda spásy jej nevybrala na základě jeho osobních předpokladů pro určitou práci. Z tohoto hlediska je podobnost s věcí *Bettray* očividná<sup>27</sup>. Michel Trojani nevstoupil u Armády spásy do služby.

54. Za těchto okolností není vůbec zřejmé, že má být M. Trojani považován za pracovníka, a Armáda spásy tedy za zaměstnavatele. To by mohlo být ve skutečnosti nežádoucí vzhledem k požadavkům (ve vnitrostátním

24 — V tomto ohledu také vláda Spojeného království soudí, že předmětná otázka je především věcné povahy a měla by, být zodpovězena samotným vnitrostátním soudem.

25 — Článek 2 nařízení *Commission communautaire française* (Komise francouzského společenství) ze dne 27. května 1999 (*Moniteur belge* ze dne 18. června 1999).

26 — Uvádím příklad mládežnické ubytovny proto (jak se jeví z dokumentace projednávaného případu), že před přijetím do Armády spásy M. Trojani pobýval v mládežnické ubytovně *Jacquese Brela* v Bruselu.

27 — Viz zejména bod 42 výše.

právu běžným), které jsou spojeny s pracovní smlouvou. Mám na mysli například nutnost hradit minimální mzdu a zajistit účast pracovníka na řízení podniku.

a Armádou spásy vychází v zásadě z poskytování přístřeší, a nikoli z práce. Považuji navíc za důležité, že předmětné činnosti nemají žádný, nebo přinejlepším pouze sekundární, hospodářský význam, přičemž hospodářská povaha činností je podmínkou použitelnosti článku 39 ES.

55. Již v rozsudku *Bettray* navíc Soudní dvůr stanovil určitá omezení rozsahu pojmu pracovník, pokud jde o nehmotná činnosti. Zmíněný rozsudek souvisel s prací vykonávanou za účelem začlenění dotčených osob. Produkty takové práce nicméně byly uváděny na trh. Jak bylo zmíněno, Soudní dvůr naznačil, že daný rozsudek lze vysvětlit pouze zvláštními aspekty případu. To však neznamená, že závěry srovnatelné se závěry v rozsudku *Bettray* nemohou být učiněny ve věci, jako je projednávaný případ, kdy je hospodářský aspekt činností dokonce ještě méně významný, než tomu bylo ve věci *Bettray*.

57. Podle mého názoru navíc není zřejmé, že je splněna třetí podmínka existence pracovního poměru, a to, že je práce vykonávána za odměnu. Pokud jde o tuto otázku, znovu odkazují na vyjádření francouzské vlády, která zastává názor, že namísto toho, aby bylo přístřeší poskytováno Armádou spásy jako odměna v naturáliích za vykonávanou práci, je třeba považovat práci samotnou za protihodnotu za poskytované přístřeší.

58. To je podle mého názoru správné stanovisko. Michelu Trojanimu je poskytována služba. Práce, kterou vykonává, představuje protihodnotu. Nelze tedy mluvit o práci vykonávané za odměnu.

56. To mě přivádí k mému základnímu stanovisku, které se týká první otázky položené vnitrostátním soudem. Pokud práce vykonávané M. Trojanim pro Armádu spásy splňují tři podmínky, které Soudní dvůr stanovil pro existenci zaměstnaneckého poměru, zastávám stanovisko, že za těchto zvláštních netytických okolností nelze uvažovat o existenci plnohodnotného zaměstnaneckého poměru. Vztah mezi M. Trojanim

59. Lze namítat, že M. Trojanim získává (malou) finanční odměnu za práci, kterou vykonává, ve formě kapesného ve výši 25 eur

týdně. Podle judikatury Soudního dvora<sup>28</sup> nemusí být odměna postačující ke splnění všech potřeb pracovníka. Soudní dvůr tak například určil, že osoba vykonávající školení za malou odměnu má bezpodmínečné právo pobytu jako pracovník.

### III – K druhé otázce

60. Nepopírám, že mzda 25 eur týdně, spolu s odměnou v naturáliích, by mohla být postačujícím důkazem existence pracovního poměru. Kapesné však nepovažuji za odměnu za vykonávanou práci, nýbrž za část služby poskytované Armádou spásy. Poskytování kapesného je součástí společenského poslání Armády spásy v tom smyslu, že umožňuje obyvateli ubytovny strávit část dne mimo ubytovnu.

61. Ve světle svých poznatků o skutkových okolnostech projednávaného případu proto docházím k závěru, že M. Trojani nemůže opírat své právo pobytu v Belgickém království o postavení pracovníka ve smyslu článku 39 ES.

62. Odpověď na druhou otázku položenou postupujícím soudem bude vyžadovat výklad – základního – práva evropských občanů podle článku 18 ES, tedy práva pobývat na území členských států, s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě ES a v opatřeních přijatých k jejímu provedení. V důsledku rozsudku Baumbast a R<sup>29</sup> podléhá použití těchto omezení a podmínek členskými státy soudnímu přezkumu, a zejména přezkumu zásady proporcionality.

63. Jak bylo uvedeno výše, směrnice 90/364 opravňuje členské státy odepřít právo pobytu občanům Evropské unie, kteří nemají dostatek prostředků. Ustanovení směrnice tedy představují omezení práva pobytu stanovené ve Smlouvě ES nebo v opatřeních přijatých k jejímu provedení ve smyslu článku 18 ES. Všechny členské státy, které přistoupily k tomuto řízení, docházejí k závěru, že M. Trojani nemůže z článku 18 ES odvozovat žádné právo pobytu v Belgii. Michel Trojani – přirozeně, mohu-li dodat – zaujímá opačné stanovisko a uvádí zejména, že omezení práva pobytu je třeba pojímat restriktivně.

28 — Viz bod 38 výše.

29 — Uvedený výše v poznámce 4, bod 86 a následující.

64. Komise argumentuje zcela odlišně a trvá na tom, že ačkoli ustanovení směrnice 90/364 mohou představovat omezení práva pobytu, neomezují právo, které uznává i článek 18 ES, cestovat do jiných členských států. Tvrdí, že směrnice se použije pouze v okamžiku, kdy někdo požádá o povolení k pobytu. Občané Evropské unie mohou podat žádost o povolení k pobytu ve lhůtě šesti měsíců. Komise vyvozuje tuto šestiměsíční lhůtu z rozsudku Antonissen<sup>30</sup>, ve kterém Soudní dvůr přiznal osobám z jednoho členského státu přiměřenou dobu šesti měsíců na hledání práce v jiném členském státu. Během této lhůty se mohou opírat o článek 39 ES, aniž by museli ve skutečnosti vykonávat jakoukoli práci.

takové doby usnadňuje volný pohyb pracovníků. Jaký by však měla tato doba účel u neekonomického migranta? Tato osoba nehledá práci, nýbrž něco jiného. Konečně konstatují, že ze skutkových okolností, tak, jak mi jsou známy, vyplývá, že M. Trojani má povolení k pobytu. I jen z tohoto důvodu je tedy argument Komise bez významu pro původní řízení.

66. To mě přivádí k mé správné formulaci odpovědi, která sestává ze dvou bodů. Zaprvé musí být zjištěno, zda se za daných okolností použije některé z omezení nebo podmínek uvedených ve druhé části čl. 18 odst. 1 ES. Zadruhé musí použití tohoto omezení nebo podmínky být v souladu se zásadou proporcionality.

65. Předtím, než přejdu k základní otázce, navrhuji reagovat na argument předložený Komisí. Komise důsledně argumentuje, že občan Unie, který se pohybuje na území členských států, nepodléhá omezením vycházejícím ze směrnice 90/364. Je zřejmé, že v oblasti Evropy, kde byly zrušeny kontroly na vnitřních hranicích, nelze požadovat po osobách, které se zde pohybují, aby měly dostatek prostředků. To však neznamená, že by, analogicky s výše uvedeným rozsudkem Antonissen, bylo nutné jim poskytnout přiměřenou dobu. V kontextu volného pohybu pracovních sil potřebuje osoba určitou dobu na to, aby si našla zaměstnání. Poskytnutí

67. Pokud jde o první bod, nejsou žádné pochyby. Michel Trojani nemá dostatek prostředků ke své obživě. Právě z tohoto důvodu žádá belgické úřady o minimex. Vztahuje se tedy na něj omezení uvedené v čl. 1 odst. 1 směrnice 90/364. Odkazují také na druhý pododstavec čl. 1 odst. 1, kde je stanoveno, že se prostředky považují za dostatečné, jsou-li vyšší než úroveň prostředků, pod kterou hostitelský členský stát může poskytovat sociální pomoc svým státním příslušníkům, přičemž se berou v úvahu osobní poměry žadatele.

30 — Rozsudek ze dne 26. února 1991 (C-292/89, Recueil, s. I-745, bod 21).

68. Druhý bod se týká proporcionality. Podle ustálené judikatury Soudního dvora se souladem se zásadou proporcionality rozumí, že příslušná vnitrostátní opatření musí být nezbytná a přiměřená k dosažení sledovaného cíle<sup>31</sup>. Stručně řečeno, vnitrostátní opatření, která omezují právo pobytu, nesmí vést k nepřiměřenému zásahu do výkonu uvedeného práva. V rozsudku *Baumbast a R*<sup>32</sup> Soudní dvůr usoudil, že omezení práva pobytu představovalo nepřiměřený zásah do práva pobytu, v zásadě proto – bez ohledu na podrobnosti dané věci –, že nebylo pravděpodobné, že by se p. *Baumbast*, ačkoli nesplnil výslovně všechny požadavky článku 1 směrnice 90/364, stal zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu.

69. Stručně řečeno, s ohledem na základní povahu práva pobytu uděleného každému občanu Evropské unie by bylo nepřiměřené, pokud by členský stát z formálních důvodů omezil toto právo, aniž by byl věcně schopen uplatnit přesvědčivý národní zájem.

70. Co z toho tedy vyplývá pro projednávaný případ? Je zřejmé, že M. *Trojani* není schopen si zajistit obživu, vzhledem k tomu, že žádá v Belgii o sociální pomoc.

Odepření práva pobytu není nepřiměřené, neboť omezení a podmínky uvedené ve směrnici 90/364 se mají vztahovat právě na takové osoby, jako je M. *Trojani*, které – přinejmenším z hlediska podstatné části svého příjmu – jsou závislé na sociální pomoci poskytované hostitelským členským státem. Základní zásadou práva Společenství je to, že o osoby, které jsou závislé na sociální pomoci, se postará jejich vlastní členský stát.

71. Poslední relevantní otázkou je, zda způsob, kterým belgické úřady zacházely s M. *Trojanim*, představuje diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, která je zakázána. Komise tuto možnost zmiňuje v souvislosti s odmítnutím přiznat M. *Trojanimu* *minimex*, vzhledem k tomu, že podle vnitrostátních právních předpisů by belgický subjekt ve srovnatelné situaci mohl mít na tyto dávky nárok.

72. S ohledem na takovouto možnost nerovného zacházení zastávám následující názor. Konstatuji zaprvé, že se tento argument týká odmítnutí poskytnout M. *Trojanimu* dávku, a nikoli jeho pobytu na území Belgie. Předběžné otázky položené postupujícím soudem se tohoto problému netýkají. Vzhledem k pozornosti, kterou přitahovala během řízení, považuji nicméně za rozumné uvést k této problematice několik poznámek.

31 — V souvislosti s článkem 18 ES viz rozsudek *Baumbast a R*, uvedený výše v poznámce 4, bod 91.

32 — Uvedený výše v poznámce 4, bod 92.

73. Odpověď na otázku, zda v projednávaném případě došlo k zakázané diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, závisí na postavení občana Evropské unie z hlediska práva pobytu. Pokud občan Evropské unie odvozuje své právo pobytu z práva Společenství, spadá do působnosti práva Společenství a z hlediska zákazu diskriminace s ním nesmí být při vyřizování žádosti o sociální pomoc zacházeno odlišně. Tato situace byla řešena v rozsudku Grzelczyk<sup>33</sup>, který se rovněž týkal minimexu. I pokud je povolení k pobytu vydáno výhradně na základě vnitrostátního práva, jako je tomu v případě M. Trojaniho, existuje nicméně stále možnost zakázané diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Taková situace by mohla snadno nastat, pokud by bylo M. Trojanimu uděleno trvalé povolení k pobytu. Jeho postavení z hlediska pobytu by pak bylo srovnatelné s postavením belgického subjektu a odmítnutí udělit dávku by bylo důsledkem nikoli rozdílu v postavení, nýbrž rozdílu ve státní příslušnosti. V projednávaném případě však žádné takové povolení nebylo vydáno.

74. Pokud je, na druhé straně – jak tomu bylo podle spisu v projednávaném případě – vydáno dočasné povolení k pobytu a, slovy

rozsudku Kaba<sup>34</sup>, dotčený občan Unie nemá bezpodmínečné právo pobytu, uvedený občan nemůže žádat sociální pomoc od členského státu, a to ani na základě zákazu diskriminace. Jeho právo pobytu není ve všech ohledech srovnatelné s tím, které požívá osoba pobývajícím a usazeným v Belgickém království v souladu s právními předpisy zmíněného členského státu<sup>35</sup>.

75. S ohledem na výše uvedené proto shledávám, že za okolností v původním řízení nelze uvažovat o diskriminaci z důvodu státní příslušnosti zakázané právem Společenství.

76. To mě přivádí k závěru, že za současné podoby práva Společenství je členský stát oprávněn odepřít právo pobytu občanovi Evropské unie, který se nachází ve stejné situaci jako M. Trojani. Takový občan Evropské unie se nemůže dovolávat práva pobytu na základě článku 18 ES, pokud nemá vlastní prostředky obživy.

34 — Rozsudek ze dne 6. března 2003, Kaba (C-466/00, Recueil, s. I-2219, bod 46).

35 — Rozsudek Kaba, uvedený výše v poznámce pod čarou 34, bod 49.

33 — Uvedený výše v poznámce 2.

#### IV – Závěry

77. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Tribunal du travail de Bruxelles takto:

„K první otázce: Občan Evropské unie, který nemá dostatek prostředků, který žije v ubytovně v členském státu, jehož není státním příslušníkem, a který v této souvislosti vykonává pro ubytovnu činnost v rozsahu přibližně 30 hodin týdně a je mu za to vyplácena odměna v naturáliích, která pokrývá jeho životní náklady v dané ubytovně, a nevelké kapesné, se nemůže dovolávat práva pobytu jako pracovník ve smyslu článku 39 ES.

K druhé otázce: Za skutkových okolností popsaných v odpovědi na první otázku se občan Evropské unie rovněž nemůže dovolávat práva pobytu na základě článku 18 ES, pokud nemá vlastní prostředky obživy.“