

## STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

DÁMASA RUIZ-JARABA COLOMERA

přednesené dne 9. června 2005<sup>1</sup>

## I – Úvod

1. Belgické království přiznává podporu zvanou „čekací příspěvky“ osobám mladším 30 let, které hledají své první zaměstnání nebo vykonávaly zaměstnaneckou činnost během příliš krátkého období, než aby měly nárok na příspěvky v nezaměstnanosti. Ioannisi Ioannidisovi bylo odmítnuto poskytování těchto příspěvků, protože nedokončil své střední vzdělání ve vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném jedním ze tří společenství této země, není držitelem diplomu nebo osvědčení o absolvování tohoto studia a není jako dítě závislý na migrujících pracovnících, ačkoli je držitelem uznaného řeckého diplomu.

2. Předmětem této předběžné otázky podané cour du travail de Liège (Belgie) je slučitelnost tohoto odmítnutí s právem Společenství. Soudní dvůr měl již možnost zkoumat výše uvedené příspěvky, pokud jde o děti

migrujících pracovníků a belgických občanů, kteří studovali v jiném členském státě.

3. Dotčený případ v této věci je doplňujícím článkem řetězce. Jak napsal Sartre: „Donc recommençons. Cela n’amuse personne [...] Mais il faut enfoncer le clou“ [„Tedy začneme znovu. Nikoho to nebaví [...] Ale je třeba uhodit hřebíček přímo na hlavíčku.“]<sup>2</sup>. Proto po uvedení příslušné právní úpravy, skutkového základu sporu a ostatních řízení, posoudím existující judikaturu za účelem jejího použití v projednávaném případě.

## II – Právní rámec

## A – Právní úprava Společenství

4. Článek 12 první pododstavec ES stanoví, že se zakazuje „jakákoli diskriminace na

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Citace M. Luby, *Journal du droit international*, 1997, č. 2, s. 542, z komentářů k rozsudku ze dne 12. září 1996, Komise v. Belgie (C-278/94, Recueil, s. I-4307), na který odkazují dále.

základě státní příslušnosti“ v rámci použití Smlouvy o ES s výhradou několika výjimek.

8. Přesto některé články zakazují diskriminaci na základě státní příslušnosti vůči státním příslušníkům Společenství, kteří přicházejí do jiného členského státu, aby zde vykonávali zaměstnaneckou činnost, jako článek 39 ES, na základě kterého:

5. Dále článek 17 ES stanoví:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.

„1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou.“

2. Volný pohyb pracovníků zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

6. Článek 18 ES poté stanovuje různá práva, která z tohoto postavení vyplývají a zejména právo „svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“ s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a opatřeních přijatých k jejímu provedení.

3. S výhradou omezení odůvodněných veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví zahrnuje právo:

7. Státní příslušníci členských států Unie tudíž mají právo na rovné zacházení stanovené v článku 12 ES i na práva stanovená v článku 18 ES.

a) ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa;

b) pohybovat se za tím účelem volně na území členských států;

- c) pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání v souladu s právními a správními předpisy, jež upravují zaměstnávání vlastních státních příslušníků;
- d) zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání za podmínek, které budou předmětem prováděcích nařízení vydaných Komisí.
- „1. 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 oblastí odměňování, propouštění a návratu k povolání nebo opětného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.
2. Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.

[...]“

[...]“

#### B – Belgická právní úprava

9. Společenství mělo v úmyslu zajistit mobilitu pracovní síly již od svého vzniku, což ho velmi brzy vedlo k přijetí pravidel týkajících se odstranění diskriminace, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky, které umožňují osobám se snadněji přemísťovat za účelem výkonu zaměstnanecké činnosti. Tento záměr nalezeme v nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství<sup>3</sup>. Článek 7 tohoto nařízení stanoví:

10. Královská vyhláška ze dne 25. listopadu 1991 o úpravě nezaměstnanosti<sup>4</sup> stanoví podporu pro osoby mladší 30 let, které hledají své první zaměstnání, a zároveň pro ty, které vykonávaly zaměstnaneckou činnost, ale nedosáhly dostatečného počtu pracovních dní, aby měly nárok na příspěvky v nezaměstnanosti.

3 — Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15.

4 — *Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1991, s. 29888.

11. Článek 36 odst. 1 vyjmenovává alternativní podmínky pro poskytnutí těchto podpor<sup>5</sup>:

„[...]

2. a) buď mít ukončené úplné vyšší střední vzdělání nebo nižší střední technické nebo odborné vzdělání ve vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném Společenstvím<sup>6</sup>;

b) nebo získat od příslušné komise Společenství diplom nebo osvědčení o absolvování studia, které je uvedeno v písm. a);

[...]

h) nebo vystudovat v jiném členském státu Evropské unie, pokud jsou současně splněny následující podmínky:

5 — Uvádím pouze ty podmínky, které se týkají této věci.

6 — Písmeno a) bylo změněno královskou vyhláškou ze dne 11. února 2003 (*Moniteur belge* ze dne 19. února 2003, s. 8026) a nyní stanoví i technické nebo odborné vzdělání.

— [mladý pracovník] předloží dokumenty, ze kterých vyplývá, že studium nebo vzdělání je na stejné úrovni a rovnocenné studiu nebo vzdělání uvedeným v předchozích písmenech;

— v okamžiku předložení žádosti o příspěvky je, jako dítě, závislý na migrujících pracovnících ve smyslu článku 48 Smlouvy o ES, kteří mají bydliště v Belgii<sup>7</sup>.

[...]“

### III – Skutkové okolnosti sporu, spor v původním řízení a předběžná otázka

12. Ioannis Ioannidis, řecký státní příslušník narozený 23. dubna 1976, se v roce 1994

7 — Znění písmene h) vyplývá z královské vyhlášky ze dne 13. prosince 1996 (*Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1996, s. 32265), která byla přijata na základě výše uvedeného rozsudku Komise v. Belgie, kterému se budu podrobně věnovat později. Královská vyhláška ze dne 11. února 2003 uvedená v předchozí poznámce pod čarou, nahradila slova „členském státě Evropské unie“ slovy „státem Evropského hospodářského prostoru“ a doplnila dvě nová písmena následujícího znění: „i) nebo získat ve vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném Společenstvím osvědčení o vyšším středním vzdělání nebo o středním technickém, uměleckém nebo odborném vzdělání druhého stupně; j) nebo získat oprávnění vydané Společenstvím, které bude rovnocenné osvědčením uvedeným v písm. b), nebo oprávnění umožňující přístup k vysokoškolskému studiu; toto písmeno se použije pouze za předpokladu, že předtím studoval nejméně šest let ve vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném Společenstvím“; tyto poslední změny nemají vliv na projednávanou věc, protože žádost byla podána před vstupem v platnost tohoto nového znění.

přestěhoval do obce v aglomeraci města Liège. Rozhodnutím ze dne 17. října 1994 ministr školství, výzkumu a vzdělávání Francouzského společenství Belgie uznal osvědčení o absolvování středního vzdělání, které dotyčný získal v Řecku („apolytirion“), za rovnocenné úředně schválenému osvědčení o vyšším středním vzdělání, které umožňuje přístup ke krátkodobému vysokoškolskému studiu.

13. Dne 29. června 2000 I. Ioannidis získal na závěr tříletého studia diplom v oboru kinezioterapie na Haute école de la province de Liège André Vésale.

14. Poté, dne 7. července 2000, se u Office communautaire et régional de la formation professionnelle de l'emploi zaregistroval jako uchazeč o zaměstnání na plný úvazek.

15. Od 10. října 2000 do 29. června 2001 absolvoval ve Francii placené rekvalifikační školení v rámci pracovní smlouvy uzavřené s odbornou občanskou otorinolaryngologickou společností.

16. Po návratu do Belgie podal dne 7. srpna 2001 žádost o čekací příspěvky u Office

national de l'emploi, která byla zamítnuta rozhodnutím ze dne 5. října 2001.

17. Tribunal du travail de Liège rozsudkem ze dne 7. října 2002 vyhověl žalobě, kterou podal dotyčný proti tomuto zamítavému rozhodnutí.

18. Office national de l'emploi se odvolala proti tomuto rozsudku u cour du travail de Liège (devátého senátu). Protože cour du travail měl za to, že I. Ioannidis nesplnil podmínky požadované vnitrostátními ustanoveními na poskytnutí dotčených příspěvků<sup>8</sup> a že tyto příspěvky lze získat pouze na základě pravidel Společenství, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání právo Společenství (zejména články 12 ES, 17 ES a 18 ES) tomu, aby právní úprava členského státu (jako je v Belgii královská vyhláška ze dne 25. listopadu 1991 o úpravě nezaměstnanosti), která přiznává uchazečům o zaměstnání v zásadě mladším 30 let tzv. čekací příspěvky na základě jimi ukončeného středoškolského studia, podmiňovala udělení příspěvků těm z uchazečů, kteří jsou příslušníky jiného

8 — Podle předkládacího soudu neukončil vyšší střední vzdělání ve vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném Společenstvím [čl. 36 odst. 1 prvního pododstavce bod 2 písm. a) královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991]; ani nezískal u příslušné komise diplom nebo osvědčení o absolvování studia odpovídajícího tomuto vzdělání [písm. b)]; a konečně, ačkoliv bylo studium absolvované v Řecku uznáno za rovnocenné [písm. h) první odrážka], neprokázal, že jeho rodiče byli migrující pracovníci [písm. h) druhá odrážka].

členského státu, za stejných podmínek jako domácím uchazečům, tím, že požadovaná studia musí být ukončena ve veřejném vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném jedním ze tří národních společenství [jak stanoví čl. 36 odst. 1 první pododstavec bod 2 písm. a) výše uvedené královské vyhlášky], a to takovým způsobem, že přiznání čekacích příspěvků je odmítnuto mladému uchazeči o zaměstnání, který, ačkoliv není rodinným příslušníkem migrujícího pracovníka, je nicméně příslušníkem jiného členského státu, ve kterém před tím, než se začal pohybovat uvnitř Unie, studoval a ukončil středoškolské studium, uznávané za rovnocenné studiu vyžadovanému úřady státu, kde se o příjem čekacích příspěvků žádá?“

#### IV – Řízení před Soudním dvorem

19. Office national de l'emploi, italská vláda, řecká vláda a Komise přednesly svá písemná vyjádření ve lhůtě stanovené v článku 20 Statutu Soudního dvora.

20. Po ukončení písemné části řízení bylo během všeobecné schůze ze dne 26. dubna 2005 rozhodnuto nekonat jednání, pokud

žádný z účastníků v původním řízení o to nepožádá ve lhůtě určené k tomuto účelu, která vypršela dne 28. dubna 2005. Účastníci řízení neprojeví zájem, aby se jednání konalo, řízení tedy pokračovalo vypracováním tohoto stanoviska.

#### V – Analýza předběžné otázky

21. Pro zodpovězení této otázky je třeba zkoumat judikaturu Soudního dvora, která poskytne údaje dostatečné pro rozptýlení pochybností vyjádřených předkládajícím soudem.

##### A – Použitelná judikatura

22. Jak jsem uvedl výše, Soudní dvůr se již ohledně belgických čekacích příspěvků několikrát vyjádřil. V tomto ohledu jsou zvláště důležité rozsudky jako rozsudek ze dne 20. června 1985, Deak (94/84, Recueil s. 1873), výše uvedený rozsudek Komise v. Belgie, a rozsudek ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191)<sup>9</sup>. V poslední době vydal Soudní

<sup>9</sup> – Rozsudek ze dne 1. prosince 1977, Kuyken (66/77, Recueil, s. 2311) již zkoumal právní úpravu uvedených příspěvků stanovených ve článku 124 královské vyhlášky ze dne 20. prosince 1963, tedy tehdy použitelné znění článku 36 královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991 – pokud jde o vliv rozsudku Deak na judikaturu Soudního dvora, viz body 46 až 59 stanoviska, které jsem přednesl ve věci Komise v. Belgie – a rozsudek ze dne 31. ledna 1991, Kziber (C-18/90, Recueil, s. I-199) posuzoval odmítnutí udělení podpory marocké ženě, jež žila se svým otcem stejné státní příslušnosti, který po skončení svého zaměstnaneckého poměru odešel do důchodu v Belgii.

dvůr rozsudek ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Recueil, s. I-2703), který se týkal britské podpory pro uchazeče o zaměstnání, jehož odůvodnění má pro projednávanou věc velký význam. Této judikatuře je třeba se podrobně věnovat, protože obsahuje skutečnosti, které umožňují odpovědět předkládajícímu soudu – a kromě toho přítomní ve svých vyjádřeních hovořili o významu judikatury Společenství.

nařízení č. 1612/68“, což je pojem, který obsahuje veškeré výhody spojené, či nespojené s pracovní smlouvou, jež jsou obecně přiznány tuzemským pracovníkům na základě zejména jejich obecného postavení jako pracovníka nebo pouze na základě skutečnosti, že mají bydliště v tuzemsku. Zadržet, zásada rovného zacházení při poskytování výhod zakazuje jakoukoli diskriminaci v neprospěch potomků, kteří jsou závislí na pracovníkovi. A konečně, státní příslušnost nemůže mít vliv na poskytnutí nebo zamítnutí příspěvku mladým lidem, dětem migrujících pracovníků Společenství, kteří hledají své první zaměstnání.

## 1. Rozsudek Deak<sup>10</sup>

23. Tento rozsudek odpověděl na předběžnou otázku podanou cour du travail de Liège ve sporu pana Deaka, mladého Maďara, jehož matka Italka je migrujícím pracovníkem s bydlištěm v Belgii, a Office national de l'emploi, který mu zamítl poskytnout příspěvky z toho důvodu, že není státním příslušníkem členského státu.

## 2. Rozsudek Komise v. Belgie<sup>12</sup>

24. Soudní dvůr podal několik upřesnění. Zprvce, zamítací rozhodnutí není v rozporu s nařízením (EHS) č. 1408/71<sup>11</sup>, o jehož výklad se žádalo, protože dané příspěvky byly „sociální výhodou ve smyslu čl. 7 odst. 2

25. V této věci Komise vytýkala Belgickému království, že porušilo články 39 ES a články 3 a 7 nařízení č. 1612/68 jednak tím, že ponechalo v platnosti článek 36 královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991, který podmiňuje poskytnutí čekacího příspěvku tím, že mladí lidé hledající své první zaměstnání ukončili své střední vzdělání ve vzdělávacím zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném belgickým státem nebo jedním z jeho společenství, a jednak

10 — Výše uvedený rozsudek v bodě 22.

11 — Nařízení Rady ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35).

12 — Výše uvedený rozsudek v poznámce pod čarou č. 2.

tím, že zároveň podněcovalo zaměstnavatele zaměstnávat příjemce těchto příspěvků, když stanovilo, že stát převezme odměny za práci a příspěvky na sociální pojištění v rámci speciálních programů na odstranění nezaměstnanosti.

26. Těmto dvěma bodům jsem se věnoval ve stanovisku k věci Komise v. Belgie, v případě I. Ioannidise nás však zajímá pouze první bod. Poté, co jsem připomněl, že výše uvedený rozsudek Deak kvalifikoval čekací příspěvek jako „sociální výhodu ve smyslu čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68“ (body 22 až 30), jsem zdůraznil, že případná diskriminace na základě státní příslušnosti není zřejmá, protože příjemci jsou určeni na základě jiného kritéria, než je státní příslušnost (bod 31), ale že migrující pracovníci a jejich potomci jsou nepřímo znevýhodněni oproti tuzemským pracovníkům (bod 32), protože povinnost ukončit studium v Belgii znamená předchozí povinnost mít zde bydliště, čímž jsou zvýhodněni mladí Belgičané, kteří tak požadované podmínky splní snadněji (bod 33 až 43). Tvrdil jsem, že „odrazující účinek, který může mít taková překážka na děti, má logicky vliv na jejich rodiče [...], kteří budou zbaveni jedné ze sociálních výhod, které jsou obvykle přiznány belgickým rodinám pro jejich děti. Pracovníci, jejichž děti ukončily střední vzdělání ve své zemi původu a hledají zaměstnání, tak budou mít ztíženo usadit se v členském státě, který odmítá jejich potomkům to, co přiznává dětem tuzemských pracovníků, tedy v projednávané věci čekací příspěvek, který je mimoto doprovázen

podstatným upřednostňováním při přístupu k některým zaměstnáním“ (bod 44). Soudnímu dvoru jsem tudíž navrhl, aby konstatoval nesplnění povinnosti uložené právem Společenství.

27. Soudní dvůr souhlasil s touto tezí, když potvrdil, že čekací příspěvky jsou „sociální výhodou ve smyslu nařízení č. 1612/68“, a to i když mladí lidé „závislí na migrujících pracovnících, kteří mají bydliště v Belgii, neukončili své studium v Belgii, ale ve své zemi původu, tedy v jiném členském státě“ (bod 25 a 26). Soudní dvůr poté, co připomněl svou judikaturu týkající se zásady rovného zacházení, a zvláště zdůraznil, že „jsou zejména zakázány podmínky použitelné bez rozdílu, které mohou být snadněji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky“ (bod 27 a 28), rozhodl, že dotčené ustanovení, které je spojeno s „podmínkou předchozího bydliště“, zvýhodňuje Belgičany, ačkoliv se použije také na ty, kteří ukončili své střední vzdělání mimo svou vlast (bod 29 a 30), což je případ v rozsudku D’Hoop. Soudní dvůr tak v tomto ohledu konstatoval nesplnění povinnosti, které bylo vytýkáno Komisí.

28. Přesto zamítl žalobu týkající se přístupu ke speciálním programům pro zaměstnání nebo opětné zaměstnání, které jsou vzhledem ke svým specifickým spojeny s oblastí nezaměstnanosti, a překračují tak oblast přístupu k zaměstnání (bod 39). Pravidla Společenství ohledně volného pohybu



pracovníků se tedy použijí na osobu, která již vstoupila na pracovní trh tím, že vykonávala skutečnou a efektivní činnost, na základě které jí bylo uděleno postavení pracovníka, což není případ mladých lidí hledajících své první zaměstnání (bod 40).

29. Aby Belgické království uvedlo svá vnitrostátní ustanovení do souladu s rozsudkem Soudního dvora, přijalo královskou vyhlášku ze dne 13. prosince 1996, která změnila vyhlášku ze dne 25. listopadu 1991 tím, že doplnila výše uvedený čl. 36 bodem h) s cílem umožnit poskytování příspěvků dětem migrujících pracovníků.

### 3. Rozsudek D'Hoop<sup>13</sup>

30. Na rozdíl od předešlé věci dotyčná, paní D'Hoop, ukončila své středoškolské vzdělání ve Francii, kde získala diplom, který Belgické království, jehož státní příslušnicí byla, uznalo za rovnocenný osvědčení o vyšším středním vzdělání, které umožňuje přístup k vysokoškolskému studiu. Po vystudování vysoké školy v Belgii, požádala o poskytnutí čekacích příspěvků, které jí byly odmítnuty z důvodu, že nesplňovala podmínky stanovené v článku 36 královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991.

31. Tribunal du travail de Liège položil předběžnou otázku ohledně použití článku 39 ES a článku 7 nařízení č. 1612/68 v projednávané věci.

32. Soudní dvůr následoval stanovisko generálního advokáta<sup>14</sup> a vydal rozsudek opírající se o dvojí právní základ, tedy jednak o výše uvedená ustanovení, a jednak o pojem „občanství Unie“.

33. Co se týče prvního právního základu, Soudní dvůr zamítl paní D'Hoop možnost dovolávat se výhod, které přiznává smlouva nebo sekundární právo migrujícím pracovníkům a členům jejich rodiny (bod 20), protože požadoval v případě použití pravidel Společenství týkajících se volného pohybu na přídavek v nezaměstnanosti, aby osoba, která se jich dovolává, „již vstoupila na pracovní trh“, což není případ mladých lidí, kteří hledají své první zaměstnání (bod 18) – mimo jiné v době, kdy žadatelka dále studovala ve Francii, její rodiče stále bydleli v Belgii (bod 19).

34. Co se týče druhého právního základu, Soudní dvůr vzhledem k tomu, že občané Unie mají právo ve všech členských státech na stejné právní zacházení, které je přiznáno státním příslušníkům těchto členských států,

13 — Výše uvedený rozsudek v bodě 22. A. Iliopoulos a H. Toner, „A new approach to discrimination against free movers? D'Hoop v. Office national de l'Emploi“, *European Law Review*, 2003, s. 389 a násl.

14 — Přednesené generálním advokátem L. A. Geelhoedem dne 21. února 2002.

a jsou tak ve stejném postavení, vyšel z toho, že by bylo neslučitelné s právem volného pohybu, aby se s nimi ve členském státě původu zacházelo méně příznivě, než jak by tomu bylo v případě, kdyby nevyužili možností daných v této oblasti smlouvou (bod 32). Poté, co Soudní dvůr zdůraznil, že belgická právní úprava zachází rozdílně s osobami, které absolvovaly celé středoškolské vzdělání ve své zemi, a těmi, které využily svého práva pohybu a získaly diplom v jiném členském státě (bod 33), prohlásil, že takové nerovné zacházení je „v rozporu se zásadami, na kterých se zakládá statut občana Unie“ (bod 35). Přesto připustil, že takové zacházení může být odůvodněné pouze tehdy, pokud je založeno na objektivních úvahách, které jsou nezávislé na státní příslušnosti dotčených osob a přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátními předpisy (bod 36). V tomto smyslu poté, co uznal, že příspěvky usnadňují mladým lidem přechod ze studia na pracovní trh, připustil, že je legitimní, aby se „vnitrostátní zákonodárce ujistil o existenci skutečného pouta žadatele o uvedené příspěvky k dotyčnému zeměpisnému trhu práce“ (bod 38). Soudní dvůr nicméně rozhodl, že jediná podmínka týkající se místa získání diplomu o ukončení středoškolského studia má příliš obecný a vylučný charakter a neprávem zvýhodňuje prvek, který nezbytně neprokazuje skutečný a efektivní stupeň pouta žadatele o čekací příspěvky k zeměpisnému trhu práce. Překračuje proto meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle (bod 39).

35. Stát přímo dotčený rozsudkem změnil článek 36 královské vyhlášky

ze dne 25. listopadu 1991, když doplnil do královské vyhlášky ze dne 11. února 2003 novou možnost poskytnutí příspěvků – bod j) – který není v projednávaném případě relevantní, protože uvedená vyhláška ještě nebyla v době skutkových okolností sporu v původním řízení v platnosti<sup>15</sup>.

#### 4. Rozsudek Collins<sup>16</sup>

36. V rámci sporu mezi p. Collinsem a Secretary of State for Work and Pensions, kdy posledně uvedený odmítl poskytnout p. Collinsovi dávku při hledání zaměstnání stanovenou právními předpisy Spojeného království, Social Security Commissioner položil několik předběžných otázek týkajících se výkladu nařízení č. 1612/68 a směrnic Rady 68/360/EHS ze dne 15. října 1968<sup>17</sup>.

37. Ponechám-li stranou argumenty související se směrnicí, tento rozsudek je významný kvůli dvěma myšlenkám týkajících se pojmu „pracovník“ ve smyslu článku 7 a ostatních nařízení č. 1612/68 a použití pojmu „občanství Unie“ v projednávaném případě.

15 – Viz poznámka pod čarou č. 7 tohoto stanoviska.

16 – Vyše uvedený rozsudek v bodě 22.

17 – O odstranění omezení pohybu a pobytu pracovníků členských států a jejich rodinných příslušníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 13).

38. Tyto dvě myšlenky jsem zkoumal ve stanovisku, které jsem přednesl dne 10. července 2003.

39. Co se týče první myšlenky, zdůraznil jsem rozdíl, který existuje mezi Hlavou I (články 1 až 6) nařízení, jejíž ustanovení se použijí na všechny státní příslušníky členského státu, a Hlavou II (články 7 až 9), která je určena jen pro „pracovníky“, tzn. osoby, které po určitou dobu ve prospěch jiné osoby a pod jejím vedením vykonávají činnosti, za které protihodnotou pobírají odměnu<sup>18</sup>. Rovně zacházení, pokud jde o sociální výhody stanovené v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, se podle rozsudku Lebon<sup>19</sup> tudíž nepoužije na ty osoby, které se při hledání zaměstnání přemísťují (body 22 až 35).

40. V rámci zkoumání druhé myšlenky jsem s ohledem na judikaturu uvedl, že cílem zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti je, aby se používala nezávisle pouze v situacích upravených právem Společenství, pro které smlouva nestanoví žádné zvláštní pravidlo. Stejně tak článek 18 ES, který obecně stanoví právo každého občana Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, je, co se týče volného pohybu pracovníků, zvláštním vyjádřením článku 39 ES v tom, že se použije pouze

tehdy, pokud případ nespadá pod poslední uvedené ustanovení. Připustil jsem, že podmínka bydliště, která má ověřit integraci v zemi a reálnost pouta žadatele k vnitrostátnímu pracovnímu trhu, by mohla být odůvodněná jen tehdy, pokud by měla za cíl vyhnout se tzv. „sociální turistice“, již provádí osoby, které se přemísťují z jednoho členského státu do jiného s cílem požívat nepříspevkové přídatky, a pokud by předcházela zneužití (body 55 až 76).

41. Soudní dvůr v této věci následoval generálního advokáta. Nejprve připomněl, že je třeba rozlišovat mezi státními příslušníky členských států, kteří ještě nezavřeli pracovní poměr na území hostitelského členského státu, kde hledají zaměstnání, a těmi, kteří zde již pracují nebo kteří pracovali, ale už nejsou v pracovním poměru, a přesto jsou považováni za pracovníky. Dříve uvedení požívají zásady rovného zacházení jen při přístupu k zaměstnání<sup>20</sup>, kdežto druzí mohou „na základě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 využívat stejných sociálních a daňových výhod jako tuzemští pracovníci“ (bod 30 a 31).

18 — Tato definice pracovního poměru se nachází v rozsudcích ze dne 3. července 1986, Lawrie-Blum (66/85, Recueil, s. 2121, bod 16 a 17); ze dne 12. května 1998, Martínez Sala (C-85/96, Recueil s. I-2691, bod 32), a ze dne 6. listopadu 2003, Ninni-Orasche (C-413/01, Recueil, s. I-13187, bod 34).

19 — Rozsudek ze dne 18. června 1987 (316/85, Recueil, s. 2811).

20 — Článek 5 nařízení č. 1612/68, který přiznává právo získat stejnou pomoc ze strany pracovních úřadů, je výslovným vyjádřením této zásady.

42. Poté, co Soudní dvůr zkoumal dopad článku 39 ES na vnitrostátní předpisy (body 55 až 59), měl za to, že je třeba kvůli určení významu práva na rovné zacházení pro osoby hledající zaměstnání vyložit tuto zásadu ve světle ostatních ustanovení práva Společenství, zejména článku 12 ES (bod 60).

## B – Zkoumání projednávaného případu

44. Mám-li odpovědět na otázku podanou cour du travail de Liège, je třeba provést průzkum ve třech etapách: vyhledat použitelné právní předpisy, zjistit nerovné zacházení a ověřit, zda je odůvodněné.

43. Na základě toho Soudní dvůr dospěl k závěru, že britská právní úprava tím, že zavedla nerovné zacházení na základě bydliště ve Spojeném království, zvýhodňuje své státní příslušníky, protože splňují tuto podmínku snadněji (bod 65). Dále, aby Soudní dvůr určil, zda by takové nerovné zacházení mohlo být odůvodněné, citoval výše uvedený rozsudek D’Hoop a potvrdil, že podmínka bydliště by zajišťovala existenci reálného pouta uchazeče o zaměstnání k dotčenému pracovnímu trhu jen tehdy, pokud by nepřekračovala meze toho, co je nezbytné pro dosažení tohoto cíle (body 67 až 72)<sup>21</sup>.

## 1. Použitelné právní předpisy Společenství

### a) Výklad

45. Nejdříve je třeba určit použitelná ustanovení primárního práva, která se týkají občanství Unie nebo volného pohybu pracovníků.

46. Článek 17 ES, aby ustanovil „*status civitatis*“ Evropanů, zavedl „občanství Unie“, kterého požívají osoby, které mají státní příslušnost členského státu (odstavec 1) a práva a povinnosti stanovené touto smlouvou (odstavec 2).

21 — V posledně uvedeném smyslu rozsudky ze dne 15. ledna 1998, Schöningh-Kougebetopoulou (C-15/96, Recueil, s. I-47, bod 21); ze dne 24. listopadu 1998, Bickel a Franz (C-274/96, Recueil, s. I-7637, bod 27). Rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, Recueil, s. I-7091), ohledně práva pobytu občanů Unie stanoveného v článku 18 ES stanoví, že jeho výkon „může být podřízen legitimním zájmům členských států“ (bod 90), a dodává, že „přestože použití uvedených omezení a podmínek musí zohledňovat omezení stanovená právem Společenství, musí být v souladu s obecnými zásadami tohoto práva, zejména se zásadou proporcionality. To znamená, že vnitrostátní opatření přijatá v tomto ohledu musí být vhodná a nezbytná k dosažení sledovaného cíle“ (bod 91).

47. Jelikož článek 12 ES zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti,

můžeme tedy připustit, že tento projev zásady rovnosti patří mezi práva Evropanů, která byla značně rozšířena, protože jediným omezením je požadavek pouta s prvkem Společenství mezi tímto osobním postavením a dotčenou situací<sup>22</sup>.

a nařízením č. 1408/71<sup>25</sup>, je tedy třeba zkoumat, zda se jejich ustanovení použijí i v případech I. Ioannidise.

48. Jak jsem již vysvětlil ve stanovisku k výše uvedené věci Collins, z ustálené judikatury tedy vyplývá, že rovné zacházení zakotvené v čl. 12 odst. 1 ES rozšiřuje tyto účinky v oblasti použití smlouvy, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení<sup>23</sup>, což potvrzuje, že cílem této zásady je, aby se použila nezávisle pouze tehdy, pokud právo Společenství nestanoví zvláštní pravidla<sup>24</sup>.

b) Nepoužitelnost zásady rovného zacházení pracovníků

50. Podle výše vedeného rozsudku Komise v. Belgie ten, kdo hodlá požívat přídatku v nezaměstnanosti stanoveného vnitrostátním právem, se může dovolávat pravidel o volném pohybu pracovníků pouze tehdy, pokud již vstoupil na pracovní trh. Podle rozsudku Collins, který cituje několik předcházejících rozsudků, pojem „pracovník“ ve smyslu článku 39 ES a nařízení č. 1612/68 je významný z hlediska Společenství, a nesmí být vykládán restriktivně.

49. Zásada volného pohybu pracovníků a postupné odstraňování jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti jsou zejména provedeny nařízením č. 1612/68

51. Je třeba dodat, že Soudní dvůr opětovně rozhodl, že právní povaha *sui generis* pracovního poměru, produktivity dotyčného, původu odměny za práci nebo její omezená výše „[ne]mohou mít jakékoli následky, co se týče postavení pracovníka“<sup>26</sup>, které je také přiznáno všem osobám, které v rámci odbor-

22 — M. Requejo Isidro, „Estrategias para la ‚comunitarización‘: descubriendo el potencial de la ciudadanía europea“, *La Ley*, 2003, č. 5903, s. 1 a násl. Jak vyplývá i z výše uvedeného rozsudku Martínez Sala, bod 63, a rozsudků ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 32) a ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Recueil, s. I-2119, bod 32), občan Unie, který legálně pobývá na území hostitelského členského státu, se může dovolávat článku 12 ES „ve všech situacích spadajících do oblasti používání *ratione materiae* práva Společenství“.

23 — Rozsudek ze dne 15. ledna 2002, Gottardo (C-55/00, Recueil, s. I-413, bod 21).

24 — Rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, Recueil, s. I-929, bod 20); ze dne 25. června 1997, Mora Romero (C-131/96, Recueil, s. I-3659, bod 10) a ze dne 26. listopadu 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil s. I-10981, bod 25).

25 — Rozsudky ze dne 28. června 1978, Kenny (1/78, Recueil, s. 1489, bod 9) a ze dne 12. května 1998, Gilly (C-336/96, Recueil, s. I-2793, bod 38).

26 — Rozsudky ze dne 21. června 1988, Brown (197/86, Recueil, s. 3205, bod 21); ze dne 31. května 1989, Bettray (344/87, Recueil, s. 1621, bod 15 a 16); ze dne 26. února 1992, Raulin (C-357/89, Recueil, s. I-1027, bod 10) a Bernini (C-3/90, Recueil, s. I-1071, body 14 až 17) a ze dne 19. listopadu 2002, Kurz (C-188/00, Recueil s. I-10691, bod 32).

ného vzdělání vykonávají skutečnou a efektivní činnost za odměnu<sup>27</sup>. Takový je i případ dotyčného, který uzavřel smlouvu ve Francii<sup>28</sup>, tedy v zemi, kde má postavení pracovníka.

52. Naproti tomu nemá toto postavení v Belgii, kde nevstoupil na pracovní trh, a nemůže se tedy dovolávat na základě čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 stejných výhod – mezi kterými je, od rozsudku Deak, i čekací příspěvek – jako tuzemští pracovníci<sup>29</sup>, i když před tím pracoval v jiné zemi<sup>30</sup>.

53. Jedna z pochybností, které vyjádřil předkládající soud, je tak rozptýlena, a tudíž, jelikož se zvláštní ustanovení týkající se rovnosti v oblasti volného pohybu pracovníků nepoužijí na osoby, které hledají zaměstnání, zásada zákazu diskriminace uvedená v článku 12 ES ve spojení se článkem 17 ES bude plně použitelná.

27 — Výše uvedené rozsudky Lawrie-Blum, body 19 až 21, Bernini, body 15 a 16 a Kurz, body 33 a 34.

28 — Ojedinelé údaje poskytnuté v tomto ohledu neumožňují, jak zdůraznila Komise ve svém písemném vyjádření, rozšířit analýzu předběžné otázky na takové otázky jako použití nařízení č. 1408/71.

29 — Výše uvedené rozsudky Lebon, bod 26, Komise v. Belgie, body 39 a 40, jakož i Collins, body 31 a 58.

30 — Je třeba dále připomenout, jak poznamenal cour du travail, že dávky jsou přiznány mladým lidem, kteří hledají první zaměstnání, a těm, kteří po ukončení vzdělání vykonávali zaměstnaneckou činnost, jejíž doba byla příliš krátká, než aby měli nárok na příspěvky v nezaměstnanosti.

2. Existence diskriminace na základě státní příslušnosti

54. Cílem občanství Unie je stát se základním statutem státních příslušníků členských států, který umožní těm ze státních příslušníků, kteří se nacházejí ve stejném postavení, požívat stejné právní zacházení nezávisle na své státní příslušnosti a aniž jsou dotčeny výslovně stanovené výjimky<sup>31</sup>.

55. V projednávaném případě jsou podmínky poskytování čekacích příspěvků zjevně stanoveny objektivním způsobem a jsou, obecně řečeno, určeny na základě jiného kritéria, než je státní příslušnost.

56. Přesto z požadavku, aby studium bylo dokončeno v zařízení řízeném, podporovaném nebo uznávaném společenstvím [čl. 36 odst. 1 první pododstavec bod 2 písm. a) královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991] nebo aby uchazeč získal diplom nebo osvědčení o absolvování tohoto studia [písm. b)], vyplývá povinnost mít zde předchozí bydliště, což je snadněji splnitelné státními pří-

31 — Rozsudky ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, Recueil, s. I-11613, body 22 a 23); Gizelczyk, bod 31; D'Hoop, bod 28; Collins, bod 61, a Bidar, bod 31, tyto poslední čtyři rozsudky byly již uvedeny výše.

slušníky tohoto státu než státními příslušníky jiných členských států<sup>32</sup>.

k usnadnění přístupu na pracovní trh z toho důvodu, že absolvovali střední vzdělání v jiném členském státě.

57. Je důležité se konkrétněji zmínit o možnosti zavedené v uvedeném bodě 2 písm. h) následně po rozsudku Komise v. Belgie, která, ačkoliv umožňuje studovat v zařízeních v jiných členských státech, musí splňovat dvojí podmínku: jedná se o rovnocenné studium a uchazeč je dítě závislé na migrujících pracovnících.

60. Jelikož bylo zjištěno nerovné zacházení, je třeba nyní zkoumat, zda může být odůvodněné.

### 3. Odůvodnění nerovného zacházení

58. Žádná z výše uvedených alternativních možností nepředpokládá případ, že žádost o příspěvek je podána osobou, která nemá postavení pracovníka, její rodiče nepracují v zemi a která získala po ukončení studia v jiném členském státě osvědčení, na jehož základě je toto studium rovnocenné belgickému studiu umožňujícímu nárok na příspěvky.

59. Konstatujeme tak nerovné zacházení v neprospěch těch, kteří se jako I. Ioannidis nacházejí ve výše uvedené situaci, protože jim byly odeprény podpory určené

61. Jak jsem zdůraznil dříve, belgické čekací příspěvky mají za cíl usnadnit mladým lidem přechod ze studia na pracovní trh, a je tak legitimní ujistit se o existenci spojení s vnitrostátním pracovním trhem, což je cíl, kterého lze těžko dosáhnout prostřednictvím jediné podmínky, jíž je místo ukončení studia nebo získání relevantního diplomu, tedy takové podmínky, která je stanovena ve čl. 36 odst. 1 prvního pododstavci bodě 2 písm. a) a b) královské vyhlášky ze dne 25. listopadu 1991. Kromě toho, že má příliš obecný a výlučný charakter, je tato podmínka založena na skutečnosti, která neprokazuje skutečný a efektivní stupeň pouta, jak zdůraznil Soudní dvůr ve výše uvedeném rozsudku D'Hoop, jenž je v této věci plně použitelný, ačkoliv v projednávané věci není dotčený Belgičan. Státní příslušnost uchazeče by totiž neměla být brána v úvahu, protože jinak by šlo o přímou diskriminaci.

32 — Viz zejména rozsudky ze dne 23. května 1996, O'Flynn (C-237/94, Recueil, s. I-2617, bod 18); ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie (C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 13 a 14) a výše uvedený rozsudek Collins, bod 65.

62. Mimoto možnost, kterou stanoví tentýž článek v písm. h), neodůvodňuje nerovné zacházení. Ačkoliv uznání platnosti studia v jiném členském státě nebrání námitce podané proti bodu a) a b), kumulativní podmínka, na základě které musí být dítětem závislým na migrujících pracovnících s bydlištěm v Belgii, je velmi restriktivní, protože nezahrnuje možnost, že občané Unie hledající první zaměstnání nejsou dětmi závislé na takovýchto migrujících pracovní-

cích. Tato překážka přesahuje meze toho, co je nezbytné pro ověření existence pouta žadatele o podporu k pracovnímu trhu, kam hodlá vstoupit.

63. V důsledku toho skutečnost, že belgické předpisy neupravují situace, jako je situace I. Ioannidise, tak zakládá nerovné zacházení v rozporu s právním řádem Společenství.

## VI – Závěry

64. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na předběžnou otázku podanou cour du travail de Liège následovně:

„Právo Společenství, a zejména čl. 12 odst. 1 ES, brání právní úpravě členského státu, která umožňuje odmítnout poskytnutí čekacích příspěvků státnímu příslušníkovi jiného členského státu hledajícímu své první zaměstnání z důvodů, že ukončil své studium v zemi, jejímž je státním příslušníkem, a že není dítětem závislým na migrujícím pracovníkovi.“