

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY

ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 28. června 2007¹

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Cour d'arbitrage (Rozhodčí soud)², nyní Cour constitutionnelle (Ústavní soud), Belgie³ se týká slučitelnosti systému pojištění sociální péče, jaký byl zaveden Vlámským společenstvím, s různými ustanoveními nařízení Rady (EHS) č. 1408/71⁴ a s články 18 ES, 39 ES a 43 ES.

2. Obecnější otázkou je, zda právo Společenství brání samosprávnému celku členského státu, aby uplatňoval kritérium bydliště na území dotčeného celku nebo na území jiného členského státu jako podmínku přiznání dávek sociálního zabezpečení, a vyloučil tak ze systému dávek osoby pracující na území dotčeného celku, které mají bydliště v jiné části dotčeného státu.

3. Ještě obecněji, jaký má právo Společenství dopad na decentralizované uspořádání členského státu a na to, co je považováno za „čistě vnitrostátní situaci“ mimo rozsah působnosti práva Společenství?

Úvod – Belgické království jako federativní stát

4. Belgický federativní systém, jakožto decentralizovaný vzdálený příbuzný Společenství⁵, nevznikl na základě žádného jednotného plánu⁶. Jedná se o výsledek dílčích změn, které byly původně motivovány snahou vlámské části získat kulturní autonomii, jehož vyjádřením jsou nynější společenství, a snahou valonské části získat hospo-

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — „Arbitragehof“ v nizozemštině a „Schiedshof“ v němčině.

3 — Dne 7. května 2007 byl název předkládajícího soudu změnou belgické ústavy změněn na Cour constitutionnelle/Grondwettelijk Hof/Verfassungsgerichtshof (Ústavní soud), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* ze dne 8. května 2007, s. 25101 a 25102.

4 — Nařízení ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35), ve znění poslední změny nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 629/2006 ze dne 5. dubna 2006 (Úř. věst. L 114, s. 1).

5 — Viz K. Lenaerts, „Constitutionalism and the many faces of federalism“, *American Journal of Comparative Law*, 1990, s. 205 až 263.

6 — Viz dobře známá pasáž Schumanovy deklarace ze dne 9. května 1950: „Evropa se nevytvoří najednou, nebo podle jednoho plánu: Uskuteční se naplňováním konkrétních cílů, vytvářejíc nejprve skutečnou solidaritu.“

dářskou autonomii, již dosáhla vytvořením nynějších regionů⁷.

jako nezávislí zákonodárci v rámci své vlastní působnosti.

5. Belgie nyní sestává ze tří společenství (Vlámské společenství, Francouzské společenství a Německojazyčné společenství)⁸, tří regionů (valonský region, vlámský region a bruselský region)⁹ a čtyř jazykových regionů (nizozemskojazyčný region, francouzskojazyčný region, dvojjazyčný region Hlavní město Brusel a německojazyčný region)¹⁰.

7. Vyhlášky jsou právními nástroji, jejichž prostřednictvím uvedené tři společenství, jakož i vlámský a valonský region vykonávají svou zákonodárnou pravomoc. Tyto vyhlášky mají stejnou právní sílu jako federální zákony¹².

6. Společenství i regiony získaly v určitých oblastech vzájemně vylučné okruhy působnosti¹¹. Společenství i regiony tedy jednají

Právní rámec

Právo Společenství

7 — K dalšímu vysvětlení dosti složitého belgického federativního systému v anglickém jazyce, viz P. Peeters, „The Federal Structure: Kingdom, Regions and Communities“, in: G. Craenen (ed.), *The Institutions of Federal Belgium: An Introduction to Belgian Public Law*, Leuven/Amersfoort, Acco, 1996, s. 55 až 69. Podrobná analýza belgického federálního systému je uvedena v: A. Alen, K. Muylle, *Compendium van het Belgisch staatsrecht*, Diegem, Kluwer, 2004, s. 239 až 499, a M. Uyttendaele, *Précis de droit constitutionnel belge. Regards sur un système institutionnel paradoxal*, 3. vydání, Brusel, Bruylant, 2005, s. 815 až 1071.

8 — Článek 2 belgické ústavy. Nizozemské, francouzské a německé znění belgické ústavy označují tyto společenství jako „gemeenschappen“, „communautés“, respektive „Gemeinschaften“.

9 — Článek 3 belgické ústavy. Nizozemské, francouzské a německé znění belgické ústavy označují tyto regiony jako „gewesten“, „régions“, respektive „Regionen“.

10 — Článek 4 belgické ústavy. Nizozemské, francouzské a německé znění belgické ústavy označují tyto regiony jako „taalgebieden“, „régions linguistiques“, respektive „Sprachgebiete“. Pokud jde o rozdíly mezi společenstvími, regiony a jazykovými regiony, viz dále P. Peeters, uvedený v poznámce pod čarou 7.

11 — Viz A. Alen, K. Muylle, s. 348 až 354; viz rovněž M. Uyttendaele, s. 945 až 947 (obě publikace jsou uvedeny v poznámce pod čarou 7). Oba poukazují na to, že systém vylučné působnosti zahrnuje určité odchylky a výjimky.

8. 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.

12 — Viz čl. 127 odst. 2, čl. 128 odst. 2, čl. 129 odst. 2, čl. 130 odst. 2 a čl. 134 druhý pododstavec belgické ústavy a čl. 19 odst. 2 Loi spéciale de réformes institutionnelles/Bijzondere wet tot hervorming der instellingen (Zvláštní zákon o reformě orgánů) ze dne 8. srpna 1980, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 15. 8. 1980.

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

9. Článek 18 ES stanoví:

„1. Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.

[...]“

10. Článek 39 ES stanoví:

„1. Je zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství.

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.

11. Článek 43 ES stanoví:

„V rámci níže uvedených ustanovení jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území státu druhého. [...]“

Svoboda usazování zahrnuje přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkon, jakož i zřízení podniků [...] za podmínek stanovených pro vlastní státní příslušníky právem země usazení [...]“

12. V projednávané věci jsou relevantní následující body odůvodnění nařízení č. 1408/71¹³:

„[...]“

13 — V celém tomto stanovisku odkazují na znění nařízení č. 1408/71 platné k datu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Rozhodčího soudu (10. května 2006), které považují za nejvíce relevantní pro předkládající soud.

[...] k co nejučinnějšímu zaručení rovnosti zacházení pro všechny pracovníky působící na území členského státu je vhodné jako obecné pravidlo stanovit, že se použijí právní předpisy členského státu, ve kterém dotyčná osoba vykonává zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnos¹⁴;

z členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky nebo pozůstalé po nich. [...]"

[...] v některých situacích, které odůvodňují jiná kritéria použitelnosti, je možné se od tohoto obecného pravidla odchýlit;

14. Článek 3 nařízení č. 1408/71 zakotvuje zásadu rovného zacházení:

[...]"

„1. S výhradou zvláštních ustanovení tohoto nařízení mají osoby, na které se vztahuje toto nařízení, stejná práva a povinnosti podle právních předpisů kteréhokoli členského státu jako státní příslušníci uvedeného státu. [...]"

13. Článek 2 nařízení č. 1408/71 vymezuje osobní působnost nařízení:

15. Článek 4 stanoví rozsah věcné působnosti nařízení č. 1408/71:

„1. Toto nařízení se vztahuje na zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné a studenty, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států a kteří jsou státními příslušníky jednoho z členských států nebo kteří jsou osobami bez státní příslušnosti nebo uprchlíky s bydlištěm na území jednoho

„1. Toto nařízení se vztahuje na všechny právní předpisy týkající se těchto odvětví sociálního zabezpečení:

14 — Z kontextu a jiných jazykových verzí nařízení je patrné, že anglická verze obsahuje chybu v psaní a má správně znít „employment or self-employment“.

a) dávky v nemoci a mateřství; [...]"

2. Toto nařízení se vztahuje na všechny obecné a zvláštní systémy sociálního zabezpečení, ať již jsou příspěvkové[,] nebo nepřispěvkové[,] a na systémy týkající se povinností zaměstnavatele nebo vlastníka lodi ohledně dávek uvedených v odstavci 1.

s ohledem na hospodářskou a sociální situaci v dotyčném členském státě,

nebo

2a. Tento článek se vztahuje na zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky poskytované podle právních předpisů, které vykazují, s přihlédnutím k jejich osobní působnosti, cílům nebo podmínkám pro vznik nároku na dávku, vlastnosti jak právních předpisů týkajících se sociálního zabezpečení uvedených v odstavci 1, tak sociální pomoci.

(ii) poskytnout výhradně zvláštní ochranu zdravotně postiženým, úzce spjatou se společenským prostředím této osoby v dotyčném členském státě;

a

„Zvláštními nepřispěvkovými peněžitými dávkami“ se rozumějí dávky:

b) které jsou financovány výlučně z povinného odvodu daní určených ke krytí obecných veřejných výdajů a podmínky jejich poskytování a výpočtu jejich výše nezávisí na žádném příspěvku příjemce. Dávky poskytované k doplnění příspěvkových dávek se však nepokládají za příspěvkové dávky pouze z tohoto důvodu;

a) jejichž účelem je:

a

(i) poskytovat doplňkové, náhradní nebo pomocné krytí proti rizikům krytým odvětvími sociálního zabezpečení uvedenými v odstavci 1 a zaručit dotyčným osobám příjem na úrovni životního minima

c) které jsou uvedeny v příloze IIa^[15].

2b. Toto nařízení se nevztahuje na ustanovení právních předpisů členských států

15 — Vlámské pojištění sociální péče není v příloze IIa uvedeno.

týkající se zvláštních nepříspěvkových dávek uvedených v příloze II oddíle III, jejichž použití je omezeno na část jejich území¹⁶].

podnikání na území jiného členského státu;

[...]“

- b) osoba, která je samostatně výdělečně činná na území jednoho členského státu, podléhá právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu; [...]“

16. S výhradou určitých výjimek, jež nejsou v projednávané věci relevantní, článek 13 určuje právní předpisy použitelné pro migrující pracovníky:

„1. [...] podléhají osoby, na které se vztahuje toto nařízení, pouze právním předpisům jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určují v souladu s touto hlavou.

17. Článek 19 stanoví obecná pravidla, pokud jde o dávky v nemoci a mateřství, v případě bydliště v jiném členském státě, než je příslušný stát:

2. [...]

„1. Zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná s bydlištěm na území jiného členského státu, než je příslušný stát, která splňuje podmínky právních předpisů příslušného státu pro vznik nároku na dávky, případně s přihlédnutím k článku 18¹⁷], obdrží ve státě, kde má bydliště,

- a) osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu podléhá právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu nebo i když podnik nebo zaměstnavatel, který ji zaměstnává, má sídlo nebo místo

- a) věcné dávky poskytované na účet příslušné instituce institucí místa

16 — Vlámské pojištění sociální péče není uvedeno ani v příloze II oddíle III.

17 — Článek 18 upravuje sčítání dob pojištění, zaměstnání nebo bydlení, pokud jde o dávky v nemoci a mateřství.

bydliště podle jí uplatňovaných právních předpisů, jako by u ní byla pojištěna;

- b) peněžité dávky poskytované příslušnou institucí podle jí uplatňovaných právních předpisů. Na základě dohody mezi příslušnou institucí a institucí místa bydliště však mohou být tyto dávky poskytovány institucí místa bydliště na účet příslušné instituce podle právních předpisů příslušného státu. [...]"

4. Zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná a její rodinní příslušníci uvedení v článku 19, kteří přemístí své bydliště na území příslušného státu, obdrží dávky v souladu s právními předpisy uvedeného státu, i když již obdrželi dávky pro stejný případ nemoci nebo mateřství před přemístěním bydliště."

Relevantní vnitrostátní právní předpisy

18. Článek 21 stanoví pravidla, pokud jde o dávky v nemoci a mateřství, použitelná v případě pobytu v příslušném státu nebo přemístění bydliště do příslušného státu:

„1. Zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná uvedená v čl. 19 odst. 1, která pobývá na území příslušného státu, obdrží dávky v souladu s právními předpisy uvedeného státu, jako by tam měla bydliště, i když již obdržela dávky pro stejný případ nemoci nebo mateřství před tímto pobytem.

[...]

19. Vyhláškou ze dne 30. března 1999¹⁸ (dále jen „vyhláška z roku 1999“) Vlámské společenství zavedlo „pojištění sociální péče“ (zorgverzekering), jež až do výše měsíčního maxima hradí poskytování jiné než zdravotnické pomoci a jiných než zdravotnických služeb osobám, které nemohou činit každodenní úkony nezbytné pro zajištění svých základních potřeb ani provádět jiné související činnosti¹⁹.

18 — Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (vyhláška Vlámského společenství ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 28. 5. 1999, s. 19149.

19 — Článek 3 vyhlášky ze dne 30. března 1999, ve znění článku 40 Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 20 december 2002 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2003 (vyhlášky Vlámského společenství ze dne 20. prosince 2002 o ustanoveních souvisejících se státním rozpočtem pro rok 2003), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 31. 12. 2002, s. 59138.

20. Vlámské pojištění sociální péče bylo zavedeno s cílem zajistit uspokojování potřeb stárnoucího obyvatelstva Flander²⁰. Jeho cílem je zejména poskytnout finanční podporu za účelem výpomoci s každodenními úkony rostoucího počtu starších obyvatel a obecněji osob, které takovou pomoc potřebují bez ohledu na věk²¹.

21. Francouzské společenství a Německojazyčné společenství podobný systém pojištění sociální péče nezavedly.

22. Článek 2 bod 1 vyhlášky z roku 1999 vymezuje jinou než zdravotnickou pomoc a jiné než zdravotnické služby jako:

„pomoc a podpora poskytované třetími osobami v pobytovém nebo částečně pobytovém zařízení nebo ambulantně osobě s omezenou schopností soběstačnosti“.

- 20 — Viz B. Cantillon, „L'indispensable réorientation de l'assurance-dépendance flamande"/„De noodzakelijke heroriëntering van de Vlaamse zorgverzekering“, *Revue belge de sécurité sociale/Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 2004, s. 9–13. Pokud jde o konkrétní cíle a fungování vlámského pojištění sociální péče, viz S. Rottiers, *De weerbaarheid van de Vlaamse zorgverzekering: Waalse klachten en Europese bedenkingen*, Antwerpen, Berichten Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleack, 2005.
- 21 — Voorstel van Decreet – van de heer Guy Swennen en mevrouw Sonja Becq c.s. – houdende de organisatie van de zorgverzekering (návrh vyhlášky – předložený Guyem Swennenem a Sonjou Becq c.s. – o organizaci pojištění sociální péče), *Parlementaire Stukken*, Vlaams Parlement, 1998–1999, č. 1239/1, s. 2.

23. Vyhláška z roku 1999 byla několikrát změněna²². Nejdůležitější změna z hlediska projednávané věci byla provedena vyhláškou ze dne 30. dubna 2004²³ (dále jen „vyhláška z roku 2004“), která změnila vyhlášku z roku 1999 na základě výzvy Komise ze dne 17. prosince 2002, aby Vlámské společenství zajistilo dosažení souladu s nařízením č. 1408/71. Komise měla zejména za to, že vyhláška z roku 1999 v původním znění tím, že podmiňovala účast na systému pojištění sociální péče a výplatu dávek bydlištěm v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, bez možnosti výjimky, porušovala mimo jiné články 2, 13, 18, 19, 20, 25 a 28 nařízení č. 1408/71²⁴ a články 39 ES a 43 ES.

24. Vyhláškou z roku 2004 byl změněn systém pojištění sociální péče v tom směru, že z jeho působnosti byly vyloučeny osoby, na něž se na základě nařízení č. 1408/71

- 22 — Naposledy Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 23 december 2005 houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 2006 (vyhláškou Vlámského společenství ze dne 23. prosince 2005 o ustanoveních souvisejících se státním rozpočtem pro rok 2006), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 30. 12. 2005, s. 57499.
- 23 — Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 30 april 2004 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (vyhláška Vlámského společenství ze dne 30. dubna 2004, kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 9. 6. 2004, s. 43593.
- 24 — Relevantní části článků 2, 13, 18 a 19 jsou uvedeny nebo vysvětleny v bodech 13 až 17 tohoto stanoviska. Článek 20 obsahuje zvláštní pravidla o příhraničních pracovnících a jejich rodinách. Článek 25 obsahuje ustanovení týkající se nezaměstnaných osob a jejich rodin. Článek 28 obsahuje ustanovení týkající se důchodů vyplácených podle právních předpisů jednoho nebo více členských států, pokud není žádný nárok na věcné dávky v zemi bydliště.

vztahuje systém sociálního zabezpečení jiného členského státu Evropské unie nebo státu, který je součástí Evropského hospodářského prostoru, a že byla rozšířena jeho působnost na osoby s bydlištěm v jiném členském státě, avšak pracující v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel.

25. Článek 4 vyhlášky z roku 1999, ve znění vyhlášky z roku 2004, nyní stanoví:

„1. Osoba s bydlištěm v nizozemskojazyčném regionu je povinna se pojistit u pojišťovny sociální péče, kterou tato vyhláška povoluje. [...]

2. Osoba s bydlištěm v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel se může dobrovolně pojistit u pojišťovny sociální péče, kterou tato vyhláška povoluje.

2a. Osoba uvedená v odstavcích 1 a 2, na niž se na základě jejího vlastního oprávnění vztahuje systém sociálního zabezpečení jiného členského státu Evropské unie nebo jiného

státu, který je součástí Evropského hospodářského prostoru, podle pravidel určujících použitelné právo obsažených v nařízení (EHS) č. 1408/71, nespadá do rozsahu působnosti této vyhlášky.

2b. Osoba, která nemá bydliště v Belgii a na niž se na základě jejího vlastního oprávnění a z důvodu zaměstnání v nizozemskojazyčném regionu vztahuje systém sociálního zabezpečení v Belgii podle pravidel určujících použitelné právo obsažených v nařízení (EHS) č. 1408/71, je povinna se pojistit u pojišťovny sociální péče, kterou tato vyhláška povoluje. Ustanovení této vyhlášky týkající se osob uvedených v odstavci 1 se použijí obdobně.

Osoba, která nemá bydliště v Belgii a na niž se na základě jejího vlastního oprávnění a z důvodu zaměstnání ve dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel vztahuje systém sociálního zabezpečení v Belgii podle pravidel určujících použitelné právo obsažených v nařízení (EHS) č. 1408/71, se může dobrovolně pojistit u pojišťovny sociální péče, kterou tato vyhláška povoluje. Ustanovení této vyhlášky týkající se osob uvedených v odstavci 2 se použijí obdobně.“

26. Článek 5 vyhlášky z roku 1999, ve znění poslední změny provedené vyhláškou ze

dne 25. listopadu 2005²⁵, stanoví podmínky poskytování náhrad v rámci systému pojištění sociální péče:

dvojazyčném regionu Hlavní město Brusel, nebo se nepřetržitě účastnil sociálního pojištění v členských státech Evropské unie nebo ve státech, které jsou součástí Evropského hospodářského prostoru; [...].“

„Uživatel musí splnit následující podmínky, aby mohl uplatňovat nárok na náhradu nákladů jiné než zdravotnické pomoci a jiných než zdravotnických služeb pojišťovnou sociální péče: [...]

3. v době poskytnutí náhrady bydlí v souladu s právem na území členského státu Evropské unie nebo státu, který je součástí Evropského hospodářského prostoru; [...]

5. po dobu nejméně pěti let před uplatněním nároku na náhradu nepřetržitě bydlí buď v nizozemskojazyčném regionu, nebo

Spor v původním řízení a předběžné otázky

27. Předmětem původního řízení je třetí žaloba na neplatnost vyhlášky z roku 1999 podaná k Rozhodčímu soudu. Vláda Francouzského společenství podala žalobu na neplatnost původního znění vyhlášky z roku 1999 (dále jen „první žaloba“). Kolegium Komise Francouzského společenství²⁶ podalo žalobu na neplatnost mezitímního znění vyhlášky z roku 1999, tedy znění ze dne 18. května 2001²⁷ (dále jen „druhá žaloba“).

26 — Orgán vytvořený podle článku 136 belgické ústavy.

27 — Znění po změně v důsledku Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 18 mei 2001 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (vyhláška Vlámského společenství ze dne 18. května 2001, kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 28. 7. 2001, s. 25712. Účelem této změny bylo zlepšit praktickou použitelnost systému sociálního pojištění: viz Voorstel van Decreet – van mevrouw Ria Van den Heuvel, mevrouw Patricia Seysens, de heer Guy Swennen en mevrouw Simonne Janssens-Vanoppen – houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (návrh vyhlášky – předložený Riou Van den Heuvel, Patricia Seysens, Guyem Swennenem a Simone Janssens-Vanoppen – kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče), *Parlementaire Stukken, Vlaams Parlement, 2000–2001, č. 540/1, s. 2.*

25 — Decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 25 November 2005 houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering (vyhláška Vlámského společenství ze dne 25. listopadu 2005, kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče), *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 12. 1. 2006, s. 2153.

28. Rozhodčí soud z větší části první žalobu zamítl²⁸. Rozhodl, že v rámci belgického federativního uspořádání je třeba pojištění sociální péče považovat za „pomoc osobám“, což je oblast náležející do příslušných okruhů působnosti Vlámského společenství, Francouzského společenství a Německojazyčného společenství. Vlámské pojištění sociální péče proto nijak nezasáhlo do působnosti federace, pokud jde o sociální zabezpečení.

29. Rozhodčí soud zamítl druhou žalobu v celém rozsahu²⁹.

30. Původní řízení na základě třetí žaloby se týká dvou samostatných žalob na neplatnost, z nichž obě byly podány dne 9. prosince 2004 a byly u Rozhodčího soudu spojeny ke společnému projednání. První žalobou se vláda Francouzského společenství domáhá zrušení čl. 4 odst. 2b vyhlášky z roku 1999, ve znění vyhlášky z roku 2004. Tato vláda mimo jiné uplatňuje, že uvedené ustanovení porušuje zásady rovnosti a zákazu diskriminace a představuje překážku volného pohybu osob a pracovníků. Druhou žalobou se valonská vláda domáhá zrušení celé vyhlášky z roku 2004. Uplatňuje, že vyhláška z roku

2004 porušuje vnitrostátní pravidla o rozdělení působnosti a zásady rovnosti a zákazu diskriminace.

31. Rozhodčí soud zamítl žalobní důvody vycházející z údajného nedostatku působnosti Vlámského společenství pro zavedení pojištění sociální péče. Měl však za to, že o žalobních důvodech vycházejících z práva Společenství nelze s jistotou rozhodnout ani na základě znění Smlouvy nebo nařízení č. 1408/71, ani na základě judikatury Soudního dvora. Rozhodčí soud proto položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1. Představuje systém pojištění sociální péče, který (a) je zaveden samosprávným společenstvím federativního členského státu Evropského společenství, (b) se vztahuje na osoby, které mají bydliště v té části území tohoto federativního státu, ve které toto samosprávné společenství vykonává svou působnost, (c) zakládá nárok na náhradu nákladů v rámci tohoto systému, jež byly vynaloženy za poskytnutí jiné než zdravotnické pomoci a jiných než zdravotnických služeb, osobám, jejichž soběstačnost je dlouhodobě a vážně omezena a které se účastní tohoto systému, a to formou paušálního příspěvku na související náklady, a (d) je financován jednak z ročního příspěvku účastníků, a jednak z dotace v rámci výdajů rozpočtu dotyčného samosprávného společenství, systém spadající do věcné působnosti nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne

28 — Rozsudek 33/2001 ze dne 13. března 2001 (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 27. 3. 2001, s. 10002).

29 — Rozsudek 8/2003 ze dne 22. ledna 2003 (*Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 03.02.2003, s. 4525).

14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, která je vymezena v článku 4 tohoto nařízení?

2. V případě kladné odpovědi na první předběžnou otázku, musí být výše uvedené nařízení, a zejména jeho články 2, 3 a 13 a dále v rozsahu, v němž jsou použitelné, jeho články 18, 19, 20, 25 a 28, vykládány tak, že tato ustanovení brání tomu, aby samosprávné společenství federativního členského státu Evropského společenství přijalo právní předpisy, které v rámci výkonu jeho působnosti omezují přístup k pojištění a k výhodám systému sociálního zabezpečení ve smyslu tohoto nařízení pouze na osoby, které mají bydliště na území, na němž toto společenství vykonává svou působnost, a, pokud jde o občany Evropské unie, na osoby, které jsou zaměstnány na tomto území a mají bydliště v jiném členském státě, a vylučují z něj osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost, které mají bydliště v části území federativního státu, kde svou působnost vykonává jiné samosprávné společenství?

samosprávné společenství federativního členského státu Evropského společenství přijalo právní předpisy, které v rámci výkonu jeho působnosti omezují přístup k pojištění a k výhodám systému sociálního zabezpečení ve smyslu výše uvedeného nařízení pouze na osoby, které mají bydliště na území, na němž toto samosprávné společenství vykonává svou působnost, a, pokud jde o občany Evropské unie, na osoby, které jsou zaměstnány na tomto území a mají bydliště v jiném členském státě, a vylučují z něj osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost, které mají bydliště v části území federativního státu, kde svou působnost vykonává jiné samosprávné společenství?

4. Musejí být články 18, 39 a 43 Smlouvy o ES vykládány tak, že brání tomu, aby byl rozsah působnosti takového systému omezen na osoby s bydlištěm v těch celcích federativního členského státu Evropského společenství, na něž se tento systém vztahuje?“

3. Musejí být články 18, 39 a 43 Smlouvy o ES vykládány tak, že brání tomu, aby

32. Písemná vyjádření byla předložena vládou Francouzského společenství, valonskou a vlámskou vládou, nizozemskou vládou a Komisí.

33. Všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření, kromě nizozemské vlády, se zúčastnili jednání konaného dne 27. března 2007 a podali ústní vyjádření.

základě právními předpisy vymezené situace, aniž by došlo k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb, a vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1408/71³⁰.

K první otázce

34. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda takový systém pojištění sociální péče, jaký zavedlo Vlámské společenství, spadá do věcné působnosti nařízení č. 1408/71, jak je vymezena v článku 4 uvedeného nařízení.

37. Dávky, které jsou poskytované podle objektivních kritérií na základě situace vymezené právními předpisy a jejichž cílem je zlepšení zdravotního stavu a životních podmínek osob vyžadujících péči, mají v podstatě za účel doplnění dávek zdravotního a nemocenského pojištění, a musejí být proto posuzovány jako „dávky v nemoci“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1408/71³¹. Zdá se, že vlámský systém pojištění sociální péče uvedené definici přesně odpovídá. Je tedy třeba jej považovat za „dávku v nemoci“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1408/71.

35. Všichni zúčastnění, kteří předložili vyjádření, shodně tvrdí, že na tuto otázku je třeba odpovědět kladně. Mají za to, že dávky poskytované v rámci vlámského pojištění sociální péče je třeba správně kvalifikovat jako dávky sociálního zabezpečení ve smyslu nařízení č. 1408/71.

38. Valonská vláda správně upozorňuje, že vlámský systém pojištění sociální péče nemůže být vyloučen z působnosti nařízení č. 1408/71 na základě čl. 4 odst. 2b³².

36. Jak vícekrát uvedl Soudní dvůr, dávka může být považována za dávku sociálního zabezpečení, pokud je příjemci poskytnuta na

30 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 27. března 1985, Hoeckx (249/83, Recueil, s. 973, body 12 až 14); ze dne 5. března 1998, Molenaar (C-160/96, Recueil, s. I-843, bod 20); ze dne 8. března 2001, Jauch (C-215/99, Recueil, s. I-1901, bod 25); ze dne 21. února 2006, Hosse (C-286/03, Sb. rozh. s. I-1771, bod 37); ze dne 18. července 2006, De Cuyper (C-406/04, Sb. rozh. s. I-6947, bod 22), a ze dne 18. ledna 2007, Celozzi (C-332/05, Sb. rozh. s. I-563, bod 17).

31 — Výše uvedené rozsudky Molenaar, body 24 a 25; Jauch, bod 28; a Hosse, bod 38.

32 — Viz bod 15 tohoto stanoviska.

Zaprvé, tento systém není uveden v příloze II oddíle III nařízení. Zadruhé, jedná se patrně o příspěvkovou dávku³³, neboť je přinejmenším zčásti³⁴ financována z příspěvků účastníků systému³⁵.

neboť odpověď na tyto otázky by nebyla užitečná ani není nezbytná pro rozhodnutí v původním řízení. Před vnitrosoudním soudem žalobkyně v původním řízení napadly *zavedení* systému pojištění sociální péče, přičemž argumentovaly, že Vlámské společenství postrádá nutnou působnost. Výklad práva Společenství navržený žalobkyněmi v původním řízení by však naopak vedl k *rozšíření* dotčeného systému na osoby žijící ve francouzskojazyčném regionu.

K druhé a třetí otázce

39. Vlámský systém sociálního pojištění vylučuje ze své působnosti osoby pracující v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, které však mají bydliště v jiných jazykových regionech Belgie. Brání nařízení č. 1408/71 nebo ustanovení Smlouvy o volném pohybu osob a o občanství Unie takové úpravě?

41. Vlámská vláda rovněž uplatňuje, že předkládající soud sám zodpověděl třetí otázku, když rozhodl, že vlámský systém pojištění sociální péče neohrožuje působnost federálního zákonodárce v oblasti hospodářské unie v rámci Belgie, neboť jde o částky v omezené výši a o dávky s omezenými účinky³⁶. Totéž lze říci o jakémkoli účinku na volný pohyb v rámci Společenství.

K přípustnosti

40. Hlavním argumentem vlámské vlády je, že druhá a třetí otázka jsou nepřipustné,

42. O správnosti těchto argumentů nejsem přesvědčena.

33 — A nikoli o zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku vymezenou v čl. 4 odst. 2a.

34 — V první otázce pod písm. d) předkládacího rozsudku je uvedeno, že pojištění sociální péče je financováno jednak z ročního příspěvku účastníků, a jednak z dotace v rámci výdajů rozpočtu dotyčného samosprávného společenství.

35 — Toto je podmínka postačující ke kvalifikaci dávky jako příspěvkové; viz rozsudek Jauch, uvedený v poznámce pod čarou 30, body 29 až 33.

43. Soudní dvůr několikrát rozhodl, že postup zavedený článkem 234 ES je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem

36 — Viz bod B. 10.3 předkládacího rozsudku.

a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad práva Společenství, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporu, které tyto soudy mají rozhodnout³⁷.

vlastní pravomoci přezkoumá podmínky, za kterých se na něj vnitrostátní soud obrátil. Odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je však možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad práva Společenství nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázku, které jsou mu položeny³⁹.

44. V rámci této spolupráce je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru. Pokud se tedy otázky položené vnitrostátním soudem týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout³⁸.

45. Je pravda, že za výjimečných okolností Soudní dvůr za účelem ověření své

46. V projednávané věci, i když (jak uplatňuje vlámská vláda) odpověď Soudního dvora na druhou a třetí otázku může vést k rozšíření rozsahu působnosti vlámského systému pojištění sociální péče spíše než k jeho zrušení, nelze tvrdit, že odpověď na uvedené otázky nepomůže vnitrostátnímu soudu určit, zda je platný vlámský systém pojištění sociální péče slučitelný s právem Společenství.

37 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 16. července 1992, Meilicke (C-83/91, Recueil, s. I-4871, bod 22); usnesení ze dne 9. října 1994, La Pyramide (C-378/93, Recueil, s. I-3999, bod 10); usnesení ze dne 25. května 1998, Nour (C-361/97, Recueil, s. I-3101, bod 10), a rozsudek ze dne 5. února 2004, Schneider (C-380/01, Recueil, s. I-1389, bod 20).

38 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 15. prosince 1995, Bosman (C-415/93, Recueil, s. I-4921, bod 59); ze dne 13. března 2001, PreussenElektra (C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 38); ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 18); Schneider, uvedený v předchozí poznámce pod čarou, bod 21; ze dne 14. prosince 2006, Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio (C-217/05, Sb. rozh. s. I-11987, body 16 a 17), a ze dne 19. dubna 2007, Asociación Nacional de Empresas Forestales (C-295/05, Sb. rozh. s. I-2999, bod 30).

39 — Rozsudky PreussenElektra, uvedený v poznámce pod čarou 38, bod 39; Canal Satélite Digital, uvedený v poznámce pod čarou 38, bod 19; Schneider, uvedený v poznámce pod čarou 37, bod 22; ze dne 23. listopadu 2006, Asnef-Equifax, (C-238/05, Sb. rozh. s. I-11125, bod 17), a Asociación Nacional de Empresas Forestales, uvedený v poznámce pod čarou 38, bod 31.

47. Skutečnost, že předkládající soud podle vnitrostátního práva odpověděl na otázku, která je podobná třetí předběžné otázce, navíc neznamená, že dotčenou odpověď lze bez dalšího použít i z hlediska práva Společenství.

Státní příslušníci jiných členských států a státní příslušníci Belgie, kteří využili svých práv na volný pohyb

48. Z toho vyplývá, že druhá a třetí otázka jsou přípustné.

– Spadá situace této skupiny osob do rozsahu působnosti nařízení č. 1408/71 nebo ustanovení Smlouvy o volném pohybu osob?

K věci samé

50. Státní příslušníci jiných členských států, kteří vykonávají výdělečnou činnost v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, avšak mají bydliště v jiném jazykovém regionu, spadají do působnosti článků 39 ES nebo 43 ES (v závislosti na tom, zda jsou zaměstnání, případně zda vykonávají samostatně výdělečnou činnost). Podle článku 2 nařízení č. 1408/71 spadají rovněž do působnosti uvedeného nařízení. Belgičtí státní příslušníci, kteří využili svých práv na volný pohyb, jsou v obdobné situaci.

Úvodní poznámka

49. Ve svém písemném vyjádření Komise rozlišuje dvě kategorie osob: i) státní příslušníky jiných členských států a státní příslušníky Belgie, kteří využili svých práv na volný pohyb, a ii) státní příslušníky Belgie, kteří nevyužili svých práv na volný pohyb. Uvedené rozlišení je užitečné a budu se jím řídit.

51. Obecněji, jakýkoli státní příslušník Společenství, nezávisle na svém místě bydliště a své státní příslušnosti, který využil

práva na volný pohyb pracovníků a vykonával profesní činnost v jiném členském státě než státě svého bydliště, spadá do působnosti článku 39 ES⁴⁰.

dávek v oblasti sociálního zabezpečení⁴². Při výkonu uvedené pravomoci však musí členské státy dodržovat právo Společenství⁴³.

- Představuje podmínka bydliště uplatňovaná v rámci vlámského systému pojištění sociální péče překážku volného pohybu pracovníků?

52. Krom toho, i pokud je účelem pravidel o volném pohybu pracovníků v souladu s jejich zněním zejména zajistit výhodu vnitrostátního zacházení v *hostitelském* členském státu, taková pravidla rovněž brání *státu původu* klást překážky svobodě jeho státního příslušníka přijmout a vykonávat zaměstnání v jiném členském státě⁴¹.

54. Podle ustálené judikatury je cílem ustanovení Smlouvy ES týkajících se volného pohybu pracovníků usnadnit státním příslušníkům Společenství výkon všech profesních činností na celém území Společenství a zabránit přijetí opatření, která by mohla znevýhodňovat státní příslušníky Společenství, pokud by chtěli vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu⁴⁴.

53. Právo Společenství zajistě nezasahuje do pravomoci členských států upravit své systémy sociálního zabezpečení – při neexistenci harmonizace na úrovni Společenství je věcí právních předpisů každého členského státu určit podmínky poskytování

42 — Smlouva neupravuje harmonizaci právních předpisů členských států v oblasti sociálního zabezpečení. Článek 42 ES (který ve spojení s článkem 308 ES představuje právní základ nařízení č. 1408/71) stanoví pouze koordinaci právních předpisů. Hmotněprávní a procesněprávní rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení jednotlivých členských států, a tedy mezi právy osob vykonávajících výdělečnou činnost v těchto členských státech tedy nejsou uvedeným ustanovením dotčeny: viz rozsudek ze dne 19. března 2002, Hervein (C-393/99 a C-394/99, Recueil, s. I-2829, bod 50 a uvedená judikatura). Viz rovněž rozsudky ze dne 9. března 2006, Piatkowski (C-493/04, Sb. rozh. s. I-2369, bod 20), a ze dne 18. července 2006, Nikula (C-50/05, Sb. rozh. s. I-7029, bod 20), ve kterých Soudní dvůr uvedl, že systém zavedený nařízením č. 1408/71 je pouze koordinacním systémem, který se zejména týká určení právních předpisů použitelných na zaměstnance a osoby samostatně výdělečně činné, kteří za různých okolností využívají svého práva na volný pohyb.

43 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 12. července 2001, Smits a Peerbooms (C-157/99, Recueil, s. I-5473, body 44 až 46); ze dne 13. května 2003, Müller-Fauré a Van Riet (C-385/99, Recueil, s. I-4509, bod 100 a uvedená judikatura); ze dne 23. října 2003, Inizan (C-56/01, Recueil, s. I-12403, bod 17), a ze dne 19. dubna 2007, Stamatelaki (C-444/05, Sb. rozh. s. I-3185, bod 23).

44 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, Recueil, s. I-4265, bod 16); Terhoeve, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 27; ze dne 27. ledna 2000, Graf (C-190/98, Recueil, s. I-493, bod 21); Ritter-Coulais, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 33; ze dne 17. března 2005, Kranemann (C-109/04, Sb. rozh. s. I-2421, bod 25), a ze dne 9. listopadu 2006, Turpeinen (C-520/04, Sb. rozh. s. I-10685, bod 14).

40 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 23. února 2004, Scholz (C-419/92, Recueil, s. I-505, bod 9); ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve (C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 27); ze dne 12. prosince 2002, De Groot (C-385/00, Recueil, s. I-11819, bod 76); ze dne 2. října 2003, Van Lent (C-232/01, Recueil, s. I-11525, bod 14), a ze dne 21. února 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, Sb. rozh. s. I-1711, bod 31).

41 — Výše uvedený rozsudek De Groot, bod 79; viz rovněž, mimo jiné, výše uvedený rozsudek Terhoeve, body 27 až 29, a rozsudek ze dne 11. ledna 2007, ITC (C-208/05, Sb. rozh. s. I-181, body 31 až 34).

55. Právní předpisy, které státnímu příslušníkovi členského státu brání nebo ho odrážejí od toho, aby opustil stát svého původu za účelem výkonu svého práva na volný pohyb, mohou představovat překážku takové svobody, i když jsou uplatňovány nezávisle na státní příslušnosti dotčených pracovníků⁴⁵. Jinými slovy, vnitrostátní opatření může představovat zakázanou překážku, i když není diskriminační.

56. Aby však takové právní předpisy skutečně představovaly překážku, musí jimi být dotčen přístup pracovníků na trh práce a jejich dopad na volný pohyb nesmí být příliš nepřímý a nejistý⁴⁶.

57. V této fázi je namístě přezkoumat praktický dopad vlámských předpisů o pojištění sociální péče. Použijme jako příklad situaci francouzského státního příslušníka, který chce přijmout nabídku zaměstnání ve městě Hoegaarden (které se nachází v nizozemskojazyčném regionu Belgie) a který má v současné době bydliště ve městě Givet ve francouzském regionu Champagne-Ardenne (přibližně 95 kilometrů jižně od Hoegaardenu). Lze si představit, že by raději měl své

bydliště v regionu, kde je úředním jazykem jeho mateřský jazyk a kde jeho děti mohou snadno navštěvovat místní školu poskytující výuku v tomto jazyce. Může se proto rozhodnout přestěhovat do města Jodoigne (které se nachází ve francouzskojazyčném regionu Belgie), přibližně sedm kilometrů jižně od Hoegaardenu. Pokud tak učiní, nebude moci být účastníkem vlámského systému pojištění sociální péče. Pokud by chtěl být účastníkem uvedeného systému a mít přitom bydliště v regionu, ve kterém je úředním jazykem francouzština, musel by zvolit buď možnost usazení se v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel (například, ve Woluwe-Saint-Lambert/Sint-Lambrechts-Woluwe, přibližně 44 kilometrů západně od Hoegaardenu), nebo ponechat své bydliště ve Francii⁴⁷.

58. Vyhledka každodenního dojíždění na přetížených silnicích a rovněž dopad takového dojíždění na životní prostředí jej mohou odradit od přijetí dotčené nabídky zaměstnání, a tedy od výkonu jeho práva na volný pohyb. Vzhledem k tomu, že Francouzské společenství a Německojazyčné společenství nezavedly podobné systémy pojištění sociální péče, není možné situaci řešit účastí v systému pojištění sociální péče v místě bydliště v Belgii mimo nizozemskojazyčný region nebo dvojjazyčný region Hlavní město Brusel.

45 — Rozsudky ze dne 7. března 1991, Masgio (C-10/90, Recueil, s. I-1119, body 18 a 19); Terhoeve, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 39; ze dne 15. června 2000, Seher (C-302/98, Recueil, s. I-4585, bod 33); De Groot, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 78; Van Lent, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 16; Kranemann, uvedený v poznámce pod čarou 44, bod 26, a Turpeinen, rovněž uvedený v poznámce pod čarou 44, bod 15.

46 — Rozsudek Graf, uvedený v poznámce pod čarou 44, body 23 až 25.

47 — Pro úplnost dodávám, že rovněž může uvážit přesunout své bydliště do obce v nizozemskojazyčném regionu, ve které se nacházejí určitá zařízení veřejné správy pro francouzsky mluvící, včetně (základního) školství ve francouzštině. Nejblížejšími obcemi by zřejmě byly obce Wezembeek-Oppeem a Kraainem nebo Herstappe, které se nacházejí něco přes 40 kilometrů na západ nebo východ od Hoegaardenu. Viz dále J. Clement, Taalvrijheid, bestuursaal en minderheidsrechten. Het Belgisch model, Antwerp/Groningen/Oxford, Intersentia, 2003, s. 838 až 850.

59. Je tedy zjevné, že podmínka bydliště může za určitých okolností představovat překážku volného pohybu osob.

– Je dopad podmínky bydliště na volný pohyb příliš nepřímý a nejistý?

60. Komise je názoru, že toto posouzení je třeba ponechat vnitrostátnímu soudu.

61. S tím nesouhlasím.

62. Není mi zcela jasné, jaká kritéria by předkládající soud mohl bez návodu Soudního dvora použít k hodnocení nepřímosti a nejistoty. Mám za to, že Soudní dvůr má dostatek podkladů, aby tuto otázku zásadním způsobem vyjasnil.

63. Vlámská vláda odhaduje, že počet dotčených osob bude poměrně malý a že možnost účasti na pojištění sociální péče bude mít zřejmě zanedbatelný dopad na volbu jednotlivce ohledně výkonu jeho práv na volný pohyb. Dovolává se proto rozsudku Graf, ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že aby takové vnitrostátní právní předpisy skutečně představovaly překážku, musí jimi být dotčen přístup pracovníků na trh práce a jejich dopad na volný pohyb nesmí být příliš nepřímý a nejistý⁴⁸.

64. Ve věci Graf se Soudní dvůr zabýval budoucí a čistě hypotetickou událostí. V projednávané věci je naopak zjevné, že *jakýkoli* migrující pracovník, který zvažuje přijetí nabídky zaměstnání v nizozemsko-jazyčném regionu, bude případně dotčen podmínkou bydliště, která je spojena s účastí na vlámském systému pojištění sociální péče. Nejedná se o hypotetickou situaci.

65. Nemyslím si, že by se Soudní dvůr měl pokusit určit přesnou míru, v níž má takové opatření dopad na rozhodnutí jednotlivého pracovníka. Jinak by vždy bylo možné na základě skutečnosti, že některé pracovníky nemusí určité opatření odradit,

48 — Body 23 až 25.

argumentovat, že dopad takového opatření na přístup na trh práce je příliš nejistý a nepřímý. Není navíc jasné, jak by Soudní dvůr mohl takové posouzení provést. Mám za to, že k tomu, aby určité opatření tvořilo překážku, postačí, bude-li přiměřeně pravděpodobné, že na migrující pracovníky takový dopad bude mít.

66. Uznávám, že je obtížné odhadnout, kolik osob bude skutečně dotčeno podmínkou bydliště v rámci vlámského systému pojištění sociální péče. Je však zjevné, že může být dotčen velký počet osob, zejména v takovém státě, jako je Belgie, kde pracuje mnoho občanů EU, kteří nejsou státními příslušníky Belgie.

67. Dopad podmínky bydliště tedy není příliš nepřímý a nejistý.

68. Vlámská vláda rovněž uplatňuje, že je s ohledem na obligatorní povahu příspěvků pochybné, že by účast na systému pojištění sociální péče byla „výhodou“.

69. S tímto argumentem nesouhlasím.

70. Je třeba mít za to, že vlámská vláda zavedením systému pojištění sociální péče zamýšlela poskytnout svým státním příslušníkům výhodu, a nikoli je tímto systémem zatížit. Podle argumentace vlámské vlády by vyplácení dávek v nezaměstnanosti bylo rovněž třeba považovat za nevýhodu. Jakákoli osoba může platit příspěvky po celý svůj pracovní život, aniž by kdy pobírala dávky v nezaměstnanosti – může dokonce doufat, že tak nikdy nebude muset učinit. Celý smysl takového systému sociálního zabezpečení však nespočívá v tom, že by z něho měl přímý prospěch každý, nýbrž v tom, že každý tento prospěch případně může mít a že je to výhodné pro společnost jako celek.

– Je podmínka bydliště rovněž nepřímo diskriminační?

71. Jak jsem již uvedla⁴⁹, vnitrostátní opatření, které představuje překážku volného pohybu osob, je nepřijatelné, i pokud není diskriminační. Nicméně vzhledem k tomu, že otázku diskriminace vznesla ve větší či menší míře většina zúčastněných ve svých písemných vyjádřeních a rovněž na jednání, budu se touto otázkou zabývat.

49 — Viz bod 55 tohoto stanoviska.

72. Podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení stanovená čl. 39 odst. 2 ES a provedená, pokud jde o sociální zabezpečení migrujících pracovníků, čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71, zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti osob, které mají prospěch ze systémů sociálního zabezpečení, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku⁵⁰.

73. Za nepřímou diskriminaci tak musejí být považovány podmínky vnitrostátního práva, které se sice uplatní nezávisle na státní příslušnosti, avšak v zásadě nebo ve velké většině se dotýkají migrujících pracovníků, jakož i podmínky, které se uplatní bez rozdílu, ale které mohou být snadněji splněny tuzemskými pracovníky než migrujícími pracovníky, nebo ještě ty, které by mohly působit zejména v neprospěch migrujících pracovníků⁵¹.

74. Ustanovení vnitrostátního práva musí tedy být považováno za nepřímou diskrimi-

nační, pokud se může svou povahou samou dotknout více státních příslušníků jiných členských států než vlastních státních příslušníků a pokud v důsledku toho existuje nebezpečí, že znevýhodní zejména příslušníky jiných členských států. Takové ustanovení je přípustné pouze tehdy, pokud je objektivně odůvodněné a přiměřené⁵².

75. Vlámská vláda uplatňuje, že s migrujícími pracovníky je zacházeno přesně stejně jako s belgickými pracovníky v obdobné situaci.

76. Problém však spočívá v určení správného srovnávacího kritéria, tedy v určení, kteří belgičtí státní příslušníci jsou v „obdobné situaci“.

77. Z druhého a čtvrtého bodu odůvodnění nařízení č. 1408/71 vyplývá, že cílem nařízení je zajistit volný pohyb osob zaměstnaných

50 — Rozsudky ze dne 25. června 1997, Mora Romero (C-131/96, Recueil, s. I-3659, bod 32); ze dne 21. září 2000, Borawitz (C-124/99, Recueil, s. I-7293, bod 24), a Celozzi, uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 22.

51 — Rozsudky ze dne 23. května 1996, O'Flynn (C-237/94, Recueil, s. I-2617, bod 18); Borawitz, bod 25; a Celozzi, bod 24.

52 — Viz v tomto smyslu rozsudky O'Flynn, uvedený v poznámce pod čarou 51, bod 20; ze dne 27. listopadu 1997, Meints (C-57/96, Recueil, s. I-6689, bod 45); Borawitz, uvedený v poznámce pod čarou 50, bod 27; a Celozzi, uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 26.

osob a osob samostatně výdělečně činných v rámci Společenství, při současném respektování zvláštních vlastností vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení. Z pátého, šestého a desátého bodu odůvodnění nařízení č. 1408/71 je zjevné, že v tomto ohledu je účelem nařízení co nejúčinnějším způsobem zaručit rovnost zacházení pro všechny pracovníky působící na území členského státu, jakož i zamezit znevýhodnění pracovníků, kteří vykonávají své právo volného pohybu⁵³. Článek 13 odst. 2 písm. a) stanoví, že použitelnými právními předpisy jsou obecně *leges loci laboris*.

78. Členským státem, na jehož území má být dosažena rovnost zacházení, tedy bude obvykle stát, kde se nachází místo výkonu práce.

79. Jak uvedla Komise na jednání, patřičným východiskem pro srovnání tedy není místo bydliště, nýbrž místo výkonu práce. Jaký

53 — Viz rozsudky ze dne 8. března 2001, Komise v. Německo (C-68/99, Recueil, s. I-1865, body 22 a 23); ze dne 26. května 2005, Allard (C-249/04, Sb. rozh. s. I-4535, bod 31); Piatkowski, uvedený v poznámce pod čarou 42, bod 19, a Nikula, rovněž uvedený v poznámce pod čarou 42, bod 20. V tomto ohledu se nesmí bod 34 rozsudku Piatkowski, ve kterém Soudní dvůr uvedl, že „Smlouva o ES nezaručuje pracovníkovi, že rozšíření jeho činností do více než jednoho státu nebo jejich převod do jiného členského státu bude neutrální z hlediska sociálního zabezpečení“, vykládat mimo jeho souvislost. Tato formulace byla poprvé uvedena v rozsudku Hervein, uvedeném v poznámce pod čarou 42, bod 51. V uvedeném rozsudku této formulaci předchází pasáž, ve které Soudní dvůr zdůraznil, že Smlouva neupravuje harmonizaci právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení a že hmotněprávní a procesněprávní rozdíly mezi systémy sociálního zabezpečení jednotlivých členských států, a tedy mezi právy osob pracujících v těchto členských státech nejsou uvedeným ustanovením dotčeny. Jinými slovy, právo Společenství nevyžaduje, aby členské státy stanovily stejné příspěvky nebo stejný způsob výpočtu takových příspěvků. Ze skutkových okolností, na jejichž základě byly vydány rozsudky Hervein a Piatkowski, vyplývá, že měl Soudní dvůr na mysli právě toto.

bude výsledek srovnání jednak skupiny osob, které pracují v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel a mají bydliště v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, a jednak skupiny osob pracujících v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, které mají bydliště ve francouzskojazyčném nebo německojazyčném regionu Belgie?

80. Předpokládejme, že existují dva zaměstnanci téže společnosti nacházející se v Hoegaardenu. Oba chtějí mít bydliště co možná nejbližší místu výkonu své práce. Pracovník A je nizozemsky hovořící Belgičan. Rozhodne se žít přímo v Hoegaardenu. Pracovník B je Francouz. Z výše uvedených důvodů se rozhodne žít v Jodoigne. Pracují ve stejném členském státě, ve stejném regionu, ve stejném městě a pro stejnou společnost. Jejich bydliště jsou od sebe vzdálena 7 kilometrů. Pracovník A může – a dokonce musí – být účastníkem vlámského systému pojištění sociální péče a bude mít přístup k dávkám v rámci uvedeného systému. Pracovník B být účastníkem uvedeného systému nemůže. Je zjevné, že v tomto případě neexistuje rovnost zacházení.

81. Není nezbytné prokázat, že se dotčené ustanovení v praxi dotýká podstatně větší poměrné části migrujících pracovníků. Stačí, když toto ustanovení takový účinek může mít⁵⁴.

54 — Viz v tomto ohledu rozsudky O'Flynn, uvedený v poznámce pod čarou 51, bod 21, a Celozzi, uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 27.

82. Je rovněž bez významu, že se napadené opatření za určitých okolností stejně dotýká státních příslušníků dotčeného státu, kteří mají bydliště v jiných částech území tohoto státu, i státních příslušníků jiných členských států. K tomu, aby opatření bylo diskriminační, není nutné, aby zvýhodňovalo všechny státní příslušníky dotčeného státu nebo aby znevýhodňovalo pouze státní příslušníky jiných členských států, ale nikoli státní příslušníky dotčeného státu⁵⁵.

na dávku, která mu byla přiznána na základě práva Společenství. Tím by byl ohrožen systém koordinace zavedený nařízením č. 1408/71.

83. Takový systém, jaký je dotčen v původním řízení, proto zavádí rozdílné zacházení na úkor migrujících pracovníků.

- Použití kritéria *lex loci laboris* k určení příslušné části příslušného státu

84. Na jednání Komise rovněž uvedla, že v rámci použití článku 13 nařízení č. 1408/71 je namísto uplatnit *lex loci laboris* jako jediné hraniční kritérium pro určení jednak členského státu, a jednak samosprávného celku v rámci tohoto členského státu, jehož právní předpisy jsou v dotčené věci použitelné. Jinak by na základě vnitrostátních právních předpisů mohl migrující pracovník ztratit nárok

85. V tomto ohledu s Komisí souhlasím.

86. Vraťme se k výše uvedenému příkladu: předpokládejme, že stejný francouzský státní příslušník, který přijal zaměstnání v Hoegaardenu, se nejprve rozhodne za prací dojíždět ze svého domova v Givetu. Činí tak po řadu let. Poté se rozhodne, že by pro celou jeho rodinu bylo snazší, kdyby se přestěhovali blíže k místu výkonu jeho práce, a usadí se v Jodoigne. Poté, co se přestěhuje z Francie do francouzskojazyčného regionu Belgie, i když bude nadále pracovat v nizozemskojazyčném regionu, ztratí nárok na dávky v rámci vlámského systému pojištění sociální péče. Je zjevné, že jej tato skutečnost může odradit od výkonu jeho práva na volný pohyb a pobyt.

87. Na první pohled odpovídá výše popsaná situace té, která je popsána v čl. 21 odst. 4 nařízení č. 1408/71: pracovník, který neměl dříve bydliště v příslušném státě, přemístí své bydliště do příslušného státu, v tomto případě Belgie.

55 — Viz v tomto ohledu, mimo jiné, rozsudky ze dne 6. června 2000, Angonese (C-281/98, Recueil, s. I-4139, bod 41), a ze dne 16. ledna 2003, Komise v. Itálie (C-388/01, Recueil, s. I-721, bod 14).

88. Článek 21 odst. 4 nařízení č. 1408/71 stanoví, že migrující pracovník obdrží nebo bude nadále pobírat dávky v souladu s právními předpisy příslušného státu. Situace v rámci vlámského systému pojištění sociální péče na první pohled tento požadavek splňuje, jelikož je s francouzským migrujícím pracovníkem zacházeno v souladu s právními předpisy příslušného státu, v tomto případě vlámskými právními předpisy.

89. Toto odůvodnění je však stíženo dvěma vadami.

90. Za prvé, závěr o neexistenci nerovného zacházení, ke kterému je možno na první pohled dospět, vychází ze srovnání situace francouzského státního příslušníka, který své bydliště přemístí do francouzskojazyčné části Belgie, se situací belgického státního příslušníka žijícího ve francouzskojazyčné části Belgie.

91. Jak jsem uvedla výše, je toto srovnání nesprávné.

92. Zadruhé, jak Komise správně uvedla na jednání, systém koordinace stanovený naří-

zením č. 1408/71 vychází z předpokladu, že systémy sociálního zabezpečení jsou upraveny na úrovni členských států.

93. Pokud je na základě článku 13 použitelné *lex loci laboris*, předpokládá tento článek zároveň, že územní celek, v němž se nachází místo výkonu práce, vykonává působnost v oblasti poskytování relevantních dávek a že je oprávněn tak činit rovným způsobem pro všechny osoby pracující na jeho území.

94. Obdobně, pokud čl. 21 odst. 4 nařízení č. 1408/71 stanoví, že migrující pracovník při přemístění svého bydliště na území příslušného státu obdrží nebo bude nadále pobírat dávky v souladu s právními předpisy příslušného státu, předpokládá, že příslušný stát je skutečně *oprávněn* poskytovat migrujícímu pracovníkovi jakékoli dávky, které poskytuje vlastním státním příslušníkům. V projednávané věci však příslušný orgán příslušného státu ve skutečnosti uplatňuje svou pravomoc pouze v části území dotčeného státu.

95. Aby francouzskému pracovníku v mnou uvedeném příkladě byly poskytnuty dotčené dávky, musí si buď ponechat bydliště na

území Francie, nebo svoje bydliště přemístit nikoli pouze do příslušného státu (Belgie), nýbrž do části příslušného státu, ve které příslušný orgán uplatňuje svou pravomoc (nizozemskojazyčný region nebo dvojjazyčný region Hlavní město Brusel).

96. Řešením je použit kritérium *lex loci laboris* k určení použitelného systému sociálního zabezpečení, jak co se týče dotčeného členského státu (Belgie), tak co se týče samosprávného celku v rámci členského státu, jehož právní předpisy jsou použitelné (Vlámské společenství). Situace popsaná v mnou uvedeném příkladě by tak skutečně odpovídala situaci popsané v čl. 19 odst. 1 nařízení č. 1408/71, který stanoví, že osoba obdrží dávky, i když má bydliště „na území jiného členského státu, než je příslušný stát“, tedy v projednávané věci kdekoli mimo území nizozemskojazyčného regionu nebo dvojjazyčného regionu Hlavní město Brusel.

97. Takové řešení rovněž přispívá k soudržnosti použití pojmu „stát“ v nařízení č. 1408/71. Pokud je příslušný stát určen podle místa výkonu práce, pak je třeba i odkazy na příslušný stát v nařízení č. 1408/71 vykládat (kde je to nezbytné) jako odkazy na příslušný celek v rámci příslušného členského státu.

– Pokud je namístě posoudit podmínku bydliště jako překážku volného pohybu

nebo jako nepřímou diskriminaci na úkor migrujících pracovníků, je uvedená podmínka objektivně odůvodněná?

98. Zakládá se překážka nebo rozdílné zacházení dotčené v tomto případě na objektivních důvodech, které jsou nezávislé na státní příslušnosti dotčených osob a přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem⁵⁶?

99. Vlámská vláda tvrdí, že podmínka bydliště je nevyhnutelným důsledkem rozdělení působnosti v rámci belgického federativního státu. Rozdílné zacházení není důsledkem diskriminace, ale skutečnosti, že Vlámské společenství nevykonává působnost ve vztahu k osobám s bydlištěm v jednom z ostatních jazykových regionů Belgie. Podle belgického ústavního práva takové osoby spadají do působnosti Francouzského společenství nebo Německojazyčného společenství. Tato společenství se rozhodla nezávěst systém pojištění sociální péče obdobný systému existujícímu ve Flandrech. Postavením takových rozdílnů v zacházení na roveň diskriminaci by bylo členským státům upřeno jejich právo zvolit si federativní uspořádání složené ze samosprávných celků, jež přijímají pravidla použitelná pouze pro tu část území státu, ve které vykonávají svou působnost.

56 — Viz mimo jiné rozsudky O'Flynn, uvedený v poznámce pod čarou 51, bod 19; ze dne 24. listopadu 1998, Bickel and Franz (C-274/96, Recueil, s. I-7637, bod 27); Borawitz, uvedený v poznámce pod čarou 50, bod 26; ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Recueil, s. I-2703, bod 66), a Celozzi, uvedený v poznámce pod čarou 30, bod 25.

100. S tímto argumentem nesouhlasím.

použitelných právních norem vyplývajících z nařízení.

101. Podle ustálené judikatury se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo okolností svého vnitrostátního právního řádu, včetně těch, které vyplývají z jeho federativního uspořádání, aby tím odůvodnil nesplnění povinností a nedodržení lhůt stanovených směrnicí Společenství⁵⁷. Každý členský stát je skutečně oprávněn rozdělit vnitrostátní zákonodárnou pravomoc podle toho, jak uzná za vhodné. I přesto však zůstává na základě článku 226 ES sám odpovědným za dodržování povinností, které pro něj vyplývají z práva Společenství⁵⁸. Soudní dvůr rovněž jasně uvedl, že na platnost opatření Společenství nebo na jeho účinky uvnitř členského státu nemůže mít vliv tvrzení, že je toto opatření v rozporu se zásadami vnitrostátního ústavního uspořádání⁵⁹.

103. Ačkoli je tedy argument, že Vlámské společenství nemělo potřebnou zákonodárnou pravomoc, pokud jde o osoby s bydlištěm mimo nizozemskojazyčný region nebo dvojjazyčný region Hlavní město Brusel, pochopitelný z vnitrostátního hlediska, nemá žádný význam z hlediska otázky slučitelnosti podmínky bydliště s právem Společenství.

102. Totéž musí platit *a fortiori* ve vztahu k porušení ustanovení Smlouvy⁶⁰ a přímo

104. Vlámská vláda argumentuje, že takový rozbor by ve skutečnosti členským státům znemožnil přijmout federativní uspořádání. S tímto tvrzením nesouhlasím.

57 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 2. února 1982, Komise v. Belgie (69/81, Recueil, s. 163, bod 5); ze dne 17. září 1998, Komise v. Belgie (C-323/96, Recueil, s. I-5063, bod 42); ze dne 6. července 2000, Komise v. Belgie (C-236/99, Recueil, s. I-5657, bod 23), a ze dne 11. října 2001, Komise v. Rakousko (C-111/00, Recueil, s. I-7555, bod 12); a srovnaj obdobnou ustálenou zásadu mezinárodního práva zakotvenou v článku 27 Vídeňské úmluvy z roku 1969 o smluvním právu: „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy [...]“.

58 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 14. ledna 1988, Komise v. Belgie (227/85 až 230/85, Recueil, s. I, body 9 a 10); ze dne 13. prosince 1991, Komise v. Itálie (C-33/90, Recueil, s. I-5987, bod 24); Komise v. Itálie, uvedený v poznámce pod čarou 55, bod 27, a ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie (C-87/02, Sb. rozh. s. I-5975, bod 38).

59 — Rozsudek ze dne 17. prosince 1970, Internationale Handelsgesellschaft (11/70, Recueil, s. 1125, bod 3).

60 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 25. července 1991, Aragonesa (C-1/90 a C-176/90, Recueil, s. I-4151, bod 8).

105. Belgie není jediným členským státem, který si zvolil federativní nebo jinak decentralizované uspořádání. Právo Společenství neznemožnilo jiným federativním členským státům nebo samosprávným celkům v rámci těchto států vykonávat jejich působnost

vymezenou vnitrostátním právem. Členský stát se však nemůže dovolávat svého decentralizovaného uspořádání, aby odůvodnil nesplnění povinností, které pro něj vyplývají z práva Společenství.

dosaženo například prostřednictvím čl. 203 odst. 1 ES, ze kterého vyplývá možnost pro regionální ministry, aby zastupovali své členské státy v Radě. Poznávám, že odpovídající opatření byla přijata v rámci belgického ústavního uspořádání⁶².

106. Lze konstatovat, že v takovém případě potřebují samosprávné celky členských států nějaký mechanismus účasti na tvorbě práva EU, zejména v případech, ve kterých samotný členský stát takovou působnost nevykonává. (Mimochodem dodávám, že obdobné argumenty platí v případě aktivní legitimace pro podávání přímých žalob Soudnímu dvoru podle článku 230 ES⁶¹.)

108. Údajného nedostatku zákonodárné pravomoci Vlámského společenství, pokud jde o osoby s bydlištěm mimo nizozemskojazyčný region nebo dvojjazyčný region Hlavní město Brusel, se tedy nelze dovolávat jako objektivního odůvodnění.

107. Tento argument je namístě. Je však možné vytvořit vhodné institucionální uspořádání, které zajistí takovou účast na legislativním procesu Společenství. Toho může být

109. Vlámská vláda dále argumentuje, že osoby pracující v nizozemskojazyčném regionu, které však mají bydliště ve fran-

61 — Viz například usnesení ze dne 21. března 1997, Région wallonne v. Komise (C-95/97, Recueil, s. I-1787), a ze dne 1. října 1997, Regione Toscana v. Komise (C-180/97, Recueil, s. I-5245). Viz mimoto P. Van Nuffel, „What's in a Member State? Central and decentralised authorities before the Community courts“, *Common Market Law Review*, 2001, s. 894 až 899. S. Weatherill, „The Challenge of the Regional Dimension in the European Union“, in: S. Weatherill and U. Bernitz (eds.), *The Role of Regions and Sub-national Actors in Europe*, Oxford a Portland, Oregon, 2005, s. 30 a 31, popisuje aktivní legitimaci vnitrostátních celků jako přirozený důsledek povinností vyplývajících pro takové celky přímo z práva EU.

62 — Federace a samosprávné celky tak v Belgii uzavřely dohodu podle vnitrostátního práva, podle níž může být Belgie v Radě zastupována buď společně zástupci federace a samosprávných celků, nebo pouze federací nebo samosprávnými celky (popř. jedním z těchto celků): viz dohodu o spolupráci ze dne 8. března 1994, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 17. 11. 1994, ve znění dohody ze dne 13. února 2003, *Moniteur belge/Belgisch Staatsblad* 25. 2. 2003. Viz H. Bribosia, „La participation des autorités exécutives aux travaux du Conseil de l'Union et des conférences intergouvernementales“ in: Y. Lejeune (ed.), *La participation de la Belgique à l'élaboration et à la mise en œuvre du droit européen/De deelname van België aan de voorbereiding en de uitvoering van het Europees recht*, Brusel, Bruylant, 1999, s. 85 až 144. K možnosti účasti orgánů samosprávných celků na přijímání rozhodnutí v Unii viz rovněž P. Van Nuffel, *De rechtsbescherming van nationale overheden in het Europees recht*, Deventer, Kluwer, 2000, s. 472 až 488; a obecně k roli orgánů samosprávných celků v Unii: K. Lenaerts a P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, druhé vydání, Londres Sweet & Maxwell, 2005, s. 532 až 537.

couzskojazyčném regionu, se mohou vždy přihlásit do systému sociální péče Francouzského společenství⁶³. Francouzské společenství ani Německojazyčné společenství však zjevně nezavedly odpovídající systém pojištění sociální péče. Uvedený argument tedy není relevantní.

Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou určitých omezení. Pokud jde o volný pohyb pracovníků, uvedené ustanovení nachází zvláštní vyjádření v článku 39 ES. Pokud tedy jde o osoby, které využily klasických hospodářských práv na volný pohyb, není ani nezbytné samostatně rozhodovat o výkladu článku 18 ES⁶⁴.

110. Co se týče státních příslušníků jiných členských států, kteří pracují v Belgii, a belgických státních příslušníků, kteří využili svých práv na volný pohyb, je třeba na druhou a třetí předběžnou otázku odpovědět tak, že články 39 ES a 43 ES a článek 3 nařízení č. 1408/71 brání tomu, aby samosprávné společenství federativního členského státu přijalo právní předpisy, které v rámci výkonu jeho působnosti omezují přístup k pojištění a k výhodám systému sociálního zabezpečení ve smyslu výše uvedeného nařízení pouze na osoby, které mají bydliště na území, kde toto samosprávné společenství vykonává svou působnost, nebo v jiném členském státu, a vylučují z něj osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost, které mají bydliště v části území federativního státu, kde svou působnost vykonává jiné samosprávné společenství.

Státní příslušníci Belgie, kteří nevyužili svých práv na volný pohyb

111. Vzhledem k tomuto závěru není nutné přezkoumávat, zda se takové osoby mohou rovněž dovolávat práv podle článku 18 ES, který obecně stanoví právo každého občana

112. Je třeba tuto skupinu osob považovat za osoby v „čisté vnitrostátní situaci“, která spadá mimo rozsah působnosti práva Společenství?

113. Soudní dvůr několikrát rozhodl, že pravidla Smlouvy v oblasti volného pohybu osob a akty přijaté k jejich výkonu nelze použít na činnosti, které nevykazují žádnou

63 — Bod A.3.2.2. předkládacího rozsudku.

64 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, Recueil, s. I-929, bod 22); ze dne 15. září 2005, Ioannidis (C-258/04, Sb. rozh. s. I-8275, bod 37), a ze dne 26. dubna 2007, Alevizos (C-392/05, Sb. rozh. s. I-3505, bod 80).

spojitost s jakoukoliv ze situací upravených právem Společenství, a jejichž všechny relevantní prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu⁶⁵.

114. Konkrétněji, v rozsudku Petit Soudní dvůr rozhodl, že nařízení č. 1408/71 není použitelné v situacích, jejichž všechny prvky se nacházejí uvnitř jediného členského státu⁶⁶. Žalobcem v uvedené věci byl belgický státní příslušník, který měl vždy bydliště v Belgii a který pracoval výhradně na území tohoto členského státu.

115. Při rozboru ve smyslu klasických hospodářských svobod se situace belgických státních příslušníků, kteří nikdy nevyužili práva na volný pohyb, jeví být čistě vnitrostátní. Znamená to, že je zcela nedotčena použitím práva ES?

116. Musím přiznat, že tvrzení, že posledních 50 let sice bylo věnováno odstraňování překážek volného pohybu mezi členskými

státy, ale že samosprávné celky členských států nicméně mohou takové překážky znovu vytvořit „zadními vrátky“ uvnitř členských států, shledávám hluboce paradoxním. Lze si položit řečnickou otázku, o jakou Evropskou unii se tedy jedná, pokud je zaručen volný pohyb mezi Dunkirk (Francie) a De Panne (Belgie), avšak nikoli mezi Jodoigne a Hoegaardenem?

117. S ohledem na výše uvedené úvahy ohledně použití kritéria *lex loci laboris* a pojmu „příslušný stát“ je možné, že celky, mezi nimiž je vlastně třeba odstranit překážky, nemusí být vždy členské státy, nýbrž celky, které nesou *příslušnou normativní pravomoc* (ať se jedná o členské státy, nebo o samosprávné celky uvnitř jednoho členského státu)⁶⁷.

118. Pozitivní účinky odstraňování překážek volného pohybu mezi členskými státy mohou být snadno narušeny, pokud budou samosprávné celky členských států vykonávající relevantní působnost moci vytvářet takové překážky mezi sebou. Ve světle vývoje směřujícího k regionální decentralizaci

65 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 27. října 1982, Morson a Jhanjan (35/82 a 36/82, Recueil, s. 3723, bod 16); ze dne 22. září 1992, Petit (C-153/91, Recueil, s. I-4973, bod 8); Terhoeve, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 26; ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 16); ze dne 11. října 2001, Khalil a další (C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Recueil, s. I-7413, bod 69), a ITC, uvedený v poznámce pod čarou 41, bod 29.

66 — Viz rozsudky Petit, bod 10, a Khalil, bod 70; oba uvedené v předchozí poznámce pod čarou.

67 — V souvislosti se státní podporou byl Soudní dvůr skutečně připraven přezkoumat dopad takové pomoci s konkrétním ohledem na oblast, ve které samosprávný vnitrostátní celek vykonával svou působnost: viz rozsudek ze dne 6. září 2006, Portugalsko v. Komise (Azory) (C-88/03, Sb. rozh. s. I-7115, body 54 až 78), a stanovisko generálního advokáta Geelhoeda, body 48 až 62.

některých členských států se může jednat o vážný problém. Ať je decentralizace jakkoli prospěšná z hlediska subsidiarity⁶⁸ a demokratické kontroly, nesmí být prováděna za cenu (*de facto*) ohrožení volného pohybu nebo užitečného účinku práva Společenství.

119. Situace, o níž jde v projednávané věci, je navíc poněkud zvláštním případem „čistě vnitrostátní situace“.

120. Jelikož belgická společenství a regiony jednájí jako samostatní zákonodárci v rámci svých okruhů působnosti, je jejich postavení v tomto ohledu rovnocenné postavení členského státu. Pokud by Flandry byly nezávislým členským státem Unie, byla by skutečnost, že by se osoby s bydlištěm ve Valonsku

pracující ve Flandrech nemohly účastnit vlámského systému pojištění sociální péče, zjevně v rozporu se Smlouvou.

121. V projednávané věci má tedy Soudní dvůr příležitost vyjádřit se k povaze své judikatury týkající se čistě vnitrostátních situací a k úvahám, ze kterých tato judikatura vychází.

122. Vláda Francouzského společenství a valonská vláda tvrdí, že volný pohyb osob by měl být co možná nejvíce sladěn s volným pohybem zboží. V této souvislosti odkazují na rozsudky Soudního dvora Legros a další⁶⁹, Lancry a další⁷⁰ a Simitzi⁷¹, které podle nich rozšiřují působnost zákazu celních překážek tak, že obdobně zakazují překážky na regionálních hranicích uvnitř členského státu. Obdobně je třeba na vlámský systém pojištění sociální péče v rámci volného pohybu osob nahlížet stejně jako na vnitrostátní celní překážku.

123. K posouzení tohoto argumentu je nutné přezkoumat úvahy, na nichž se zakládá

68 — Viz článek 1 EU, který stanoví, že rozhodnutí v Unii je třeba přijímat „co nejbližše občanům“. Tento pojem může být třeba vykládat v širším smyslu, než jak je zakotven v článku 5 ES. Viz N. MacCormick, *Questioning Sovereignty*, Oxford, OUP, 1999, s. 135: „Doktrína subsidiarity vyžaduje, aby rozhodování probíhalo na co nejnižší úrovni. V této souvislosti je nejlepší demokracií – a nejlepším výkladem svrchovanosti lidu – ta, která zaručuje takové úrovně demokracie, které odpovídají úrovním rozhodování.“ Pokud jde o federalismus a sociální zabezpečení v Belgii, viz J. Velaers, „Sociale zekerheid tussen unionisme en federalisme“, in: H. Deleecq (ed.), *Sociale zekerheid en federalisme*, Brugge, Die Keure, 1991, s. 215 až 229. Pokud jde o význam solidarity v tomto ohledu, viz dále G. Roland, T. Vandeveld, P. Van Parijs, „Autonomie régionale et solidarité: une alliance durable?“, in: P. Cattoir a kol. (eds.), *Autonomie, solidarité et coopération/Autonomie, solidariteit en samenwerking*, Brussels, Larcier, 2002, s. 525 až 540.

69 — Rozsudek ze dne 16. července 1992, Legros a další (C-163/90, Recueil, s. I-4625).

70 — Rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Lancry a další (C-363/93, C-407/93 až C-411/93, Recueil, s. I-3957).

71 — Rozsudek ze dne 14. září 1995, Simitzi (C-485/93 a C-486/93, Recueil, s. I-2655).

rozšíření zákazu celních překážek ovlivňujících volný pohyb zboží na vnitrostátní situace. V této souvislosti se judikatura Soudního dvora zakládá jak na praktických, tak i koncepčních hlediscích.

124. V rozsudku Lancry a další Soudní dvůr poznamenal, že takové poplatky, jaké byly dotčeny v uvedené věci, byly ukládány ve vztahu k veškerému zboží bez rozlišení. V praxi by bylo nemožné rozlišovat mezi tuzemskými výrobky a výrobky z jiných členských států. Ověřování v každém jednotlivém případě, zda konkrétní výrobek ve skutečnosti pochází z jiného členského státu, by vedlo k nutnosti vedení správních řízení a k dalším prodlevám, které by samy o sobě představovaly překážky volného pohybu zboží⁷².

125. Toto pragmatické odůvodnění zákazu vnitrostátních celních překážek ovlivňujících volný pohyb zboží však nelze použít na volný pohyb osob. Ustanovení o volném pohybu osob neobsahují zákaz odpovídající zákazu celních překážek v článku 25 ES.

126. Soudní dvůr však rovněž podal koncepční vysvětlení své judikatury týkající se vnitrostátních celních překážek.

127. V rozsudku Carbonati Soudní dvůr připomněl, že odůvodnění zákazu cel a poplatků s rovnocenným účinkem musí být shledáváno v překážce, kterou peněžní zatížení uplatňovaná z důvodu přechodu přes hranice představují pro pohyb zboží⁷³. Dále obecněji uvedl, že samotná zásada celní unie, jak vyplývá z článku 23 ES, vyžaduje, aby byl zajištěn volný pohyb zboží na celém území celní unie. Jestli se články 23 ES a 25 ES vztahují výslovně pouze na obchod mezi členskými státy, je to proto, že tvůrci Smlouvy předpokládali, že uvnitř jednotlivých členských států neexistují poplatky, které vykazují znaky cla.

128. Soudní dvůr poté uzavřel své úvahy obecnějším konstatováním. Poukázal na to, že čl. 14 odst. 2 ES, který vymezuje vnitřní trh jako „prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu“, nerozlišuje mezi hranicemi mezi státy a uvnitř státu. Článek 23 ES musí být vykládán ve spojení s čl. 14 odst. 2 ES. Z toho plyne, že jak neexistence poplatků mezi členskými státy, tak uvnitř členských států před-

72 — Rozsudek Lancry a další, uvedený v poznámce pod čarou 70, bod 31.

73 — Rozsudek ze dne 9. září 2004, Carbonati (C-72/03, Sb. rozh. s. I-8027, bod 22); viz rovněž rozsudky ze dne 1. července 1969, Brachfeld a Chougol (2/69 a 3/69, Recueil, s. 211, bod 14), a Lancry a další, uvedený v poznámce pod čarou 70, bod 25.

stavuje předpoklad nezbytný k uskutečnění celní unie a volného pohybu zboží⁷⁴.

osob v rámci Společenství předpokládat, že takové vnitrostátní překážky v rámci členského státu, jako je překážka dotčená v projednávané věci, již byly odstraněny⁷⁶.

129. Mám přinejmenším za to, že stejnou argumentaci lze obdobně použít pro volný pohyb osob. Proč by ustanovení o volném pohybu osob neměla být rovněž vykládána ve spojení s čl. 14 odst. 2 ES? Na rozdíl od článku 25 ES totiž článek 39 ES neodkazuje výslovně pouze na přeshraniční situace. Stanoví naopak, že volný pohyb osob zahrnuje právo volně se pohybovat na území členských států a ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa. Generální advokát Warner zmínil tuto skutečnost ve svém stanovisku ve věci Saunders⁷⁵, kde argumentoval, že právo vyplývající z článku 39 ES je „*prima facie* právem na přístup do všech částí všech území. Je tomu tak, jak by se dalo očekávat, neboť volný pohyb osob má za cíl přispět k vytvoření společného trhu, na kterém budou státní příslušníci všech členských států moci vyvíjet hospodářskou činnost kdekoli na území Společenství [...]“

131. Ve svém stanovisku ve věci Lancry a další generální advokát Tesauro upozornil na „paradox jednotného trhu, na kterém jsou zakázány překážky obchodu mezi Portugalskem a Dánskem, zatímco překážky obchodu mezi Neapolí a Capri jsou opomíjeny“⁷⁷. Došel k závěru, že Soudnímu dvoru nepřísluší tento paradox řešit⁷⁸, a varoval, že pokud by tak učinil s ohledem na vnitrostátní celní překážky, zpochybnil by tím ustálenou judikaturu týkající se čistě vnitrostátních situací, nejen pokud jde o zboží, ale rovněž pokud jde o služby a osoby obecně.

130. Stejně jako u článků 23 ES a 25 ES mohli tvůrci Smlouvy při zakotvení volného pohybu

74 — Rozsudek Carbonati, uvedený v předchozí poznámce pod čarou, body 23 a 24.

75 — Rozsudek ze dne 28. března 1979, Saunders (175/78, Recueil, s. 1129).

76 — V okamžiku přípravy návrhu Smluv formální proces federalizace Belgie dosud nezačal. Překážka dotčená v projednávané věci tedy neexistovala a nemohla existovat. Některé jiné členské státy však do různé míry uplatňovaly decentralizované uspořádání, zejména Německo se svými spolkovými zeměmi.

77 — Uvedeno v poznámce pod čarou 70, bod 28. Viz rovněž B. Cantillon, uvedený v poznámce pod čarou 20, s. 14 a 15, jenž tvrdí, že vyloučení osob s bydlištěm ve francouzskojazyčné části Belgie z vlámského systému sociálního pojištění představuje problém z hlediska jednotného trhu.

78 — Ve stanovisku ve věci *Nederlandse Bakkerij Stichting* (80/85 a 159/85, Recueil, s. 3359) generální advokát Mischo uvedl, že obrácená diskriminace je „zjevně dlouhodobě nemožná v rámci skutečného společného trhu, který musí nutně být založen na zásadě rovného zacházení“. Měl však za to, že „taková diskriminace musí být odstraněna prostřednictvím harmonizace právních předpisů“.

132. Ačkoli se Soudní dvůr stanoviskem generálního advokáta Tesaura v této otázce neřídil, dosud se zcela nevypořádal s dopady svého koncepčního odůvodnění zrušení vnitrostátních celních překážek ovlivňujících volný pohyb zboží na volný pohyb osob.

133. Další podnět v tomto směru by mohl být nalezen v člancích Smlouvy týkajících se občanství Unie.

134. Je sice pravda, že Soudní dvůr rozhodl, že občanství Unie, stanovené v článku 17 ES, nemá za cíl rozšířit rozsah věcné působnosti Smlouvy na vnitrostátní situace, které nemají žádnou spojitost s právem Společenství⁷⁹.

135. Uvedený závěr však vyžaduje nejprve řešení otázky, která tomuto závěru logicky předchází, tedy v jakých situacích, ať už vnitrostátních, či jiných, je třeba mít za

to, že nemají žádnou spojitost s právem Společenství.

136. Odpověď nemůže znít v tom smyslu, že všechny takzvané „vnitrostátní situace“ nemají automaticky žádnou spojitost s právem Společenství⁸⁰. Článek 141 ES upravující zásadu rovného odměňování mužů a žen je jasným příkladem ustanovení použitelného v situacích, které jsou zpravidla zcela vnitrostátní povahy. Otázka, zda je situace vnitrostátní, je tedy koncepčně odlišná od otázky, zda existuje spojitost s právem Společenství. Obě otázky je třeba zodpovědět ve světle cílů relevantních ustanovení Smlouvy.

137. Je pravda, že v rozsudku Uecker a Jacquet Soudní dvůr vysvětlil svůj závěr, že článek 17 ES se nedotýká vnitrostátních situací, které nemají žádnou spojitost s právem Společenství, když připomněl, že článek 47 EU „stanoví, že se tato Smlouva nedotýká smluv o založení Evropských společenství s výhradou ustanovení výslovně pozměňujících uvedené smlouvy“⁸¹. Soudní dvůr rozhodl, že „[j]akákoli diskriminace vůči státním příslušníkům členského státu vyplývající z práva takového státu spadá do

79 — Rozsudky Uecker a Jacquet, uvedený v poznámce pod čarou 65, bod 23; ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, Recueil, s. I-11613, bod 26), a ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen (C-192/05, Sb. rozh. s. I-10451, bod 23).

80 — Viz stanovisko generálního advokáta Warnera ve věci Saunders, uvedené v poznámce pod čarou 75, s. 1142.

81 — Článek 47 EU obsahuje výraz „pozměňujících“, a nikoli „výslovně pozměňujících“.

rozsahu působnosti takového práva, a musí tedy být řešena v rámci vnitrostátního právního řádu tohoto státu“⁸².

138. Při vší úctě nejsem přesvědčena, že článek 47 EU dává na tuto otázku přesvědčivou odpověď. Jiný možný výklad uvedeného ustanovení naznačuje, že jeho hlavním účelem je chránit *acquis communautaire*, aby nebylo dotčeno ustanoveními hlavy V a hlavy VI smlouvy EU a rozhodnutími přijatými na jejich základě⁸³. Není snadné si představit, že by cílem článku 47 EU bylo chránit některé části stávající Smlouvy o ES před jinými částmi, jako jsou články o občanství, které byly vloženy změnou téže Smlouvy provedenou Maastrichtskou smlouvou. Pokud by tomu tak bylo, bylo by logicky nutné, aby veškerá ustanovení vložená do Smlouvy o ES Maastrichtskou smlouvou byla považována za zvláštní část práva Společenství, jež se nemůže se zbytkem práva Společenství vzájemně ovlivňovat nebo na něj mít dopad. To však zjevně není pravda.

82 — Rozsudek Uecker a Jacquet, uvedený v poznámce pod čarou 65, bod 23.

83 — Viz v tomto smyslu P. Eeckhout, *External Relations of the European Union. Legal and Constitutional Foundations*, Oxford, OUP, 2004, s. 146; K. Lenaerts a P. Van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, druhé vydání, Londýn. Sweet & Maxwell, 2005, s. 808; A. Arnall a kol., *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, páté vydání, Londýn, Sweet & Maxwell, s. 326 a 327. To bylo zjevně podstatou věci, které se dosud týkaly článku 47 EU. Viz například rozsudky ze dne 12. května 1998, Komise v. Rada (C-170/96, Recueil, s. I-2763); rozsudek ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada (C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879), a věc Komise v. Rada (C-91/05, probíhající před Soudním dvorem).

139. Jak Soudní dvůr poprvé rozhodl v rozsudku Grzelczyk⁸⁴ a nedávno potvrdil v rozsudku Komise v. Nizozemsko⁸⁵, občanství Unie je předurčeno být základním statutem státních příslušníků členských států, který umožňuje těm z nich, kteří se nacházejí v téže situaci, požívat téhož právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost⁸⁶.

140. Soudní dvůr nedávno projevil ochotu vyvodit odpovídající důsledky, například v rozsudcích Tas-Hagen⁸⁷, Turpeinen⁸⁸ a Komise v. Nizozemsko⁸⁹. Mám rovněž za to, že je přinejmenším možné, že ustanovení o občanství zpochybňují udržitelnost doktríny o čistě vnitrostátních situacích v její stávající podobě⁹⁰.

84 — Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31).

85 — Rozsudek ze dne 7. června 2007, Komise v. Nizozemsko (C-50/06, Sb. rozh. s. I-4383, bod 32).

86 — Viz rovněž rozsudky ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 28); ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, Recueil, s. I-7091, bod 82); ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, Recueil, s. I-5257, bod 65); Collins, uvedený v poznámce pod čarou 56, bod 61; Garcia Avello, uvedený v poznámce pod čarou 79, bod 22; ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, Sb. rozh. s. I-9925, bod 25); ze dne 29. dubna 2004, Pusa (C-224/02, Recueil, s. I-5763, bod 16); ze dne 7. července 2005, Komise v. Rakousko (C-147/03, Sb. rozh. s. I-5969, bod 45); ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 31); ze dne 12. července 2005, Schempp (C-403/03, Sb. rozh. s. I-6421, bod 15); ze dne 12. září 2006, Španělsko v. Spojené království (C-145/04, Sb. rozh. s. I-7917, bod 74), a Turpeinen, uvedený v poznámce pod čarou 44, bod 18.

87 — Uvedený v poznámce pod čarou 79.

88 — Uvedený v poznámce pod čarou 44.

89 — Uvedený v poznámce pod čarou 85.

90 — Viz S. O'Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Haag/Londýn/Boston, Kluwer Law International, 1996. V rámci rozboru občanství a volného pohybu autor argumentuje, mimo jiné, že ustanovení o občanství lze jen obtížně uvést do souladu s obrácenou diskriminací. Viz rovněž N. Nic Shuibhne, „Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?“, *Common Market Law Review*, 2002, s. 748.

141. Projednávaná věc se natolik podobá klasické přeshraniční situaci, jak je to jen u vnitrostátní situace možné. Projednávaná věc tak zvýrazňuje svévolnost přikládání takového významu překročení státní hranice⁹¹.

142. Dotčená skupina osob (státní příslušníci Belgie, kteří nevyužili klasických hospodářských práv na volný pohyb) jsou nejen státními příslušníky Belgie, ale (právě z tohoto důvodu) rovněž občany Unie (článek 17 ES)⁹². Není zde pochyb o druhu jejich státní příslušnosti ani o tom, zda jim umožňuje dovolávat se občanství Unie (na rozdíl od situace ve věci Kaur⁹³). Spadají přesně do rozsahu osobní působnosti Smlouvy.

143. Na základě tohoto občanství mají podle práva ES nejen právo pohybu, ale rovněž právo pobytu kdekoli na území Unie (článek 18 ES). Dřívější judikatura týkající se článku

18 se zaměřila na volný pohyb. Uvedený článek ovšem rovněž zmiňuje právo pobytu.

144. Pokud by Soudní dvůr dále rozvinul uvedený rozbor, musel by rozhodnout o tom, zda při správném výkladu „právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“⁹⁴ stanovené v článku 18 ES znamená „svobodu se pohybovat a *poté* pobývat“ (tzn. že by tedy svoboda pobytu byla odvozena od/vyplývala z předchozího využití práva pohybu), nebo zda znamená „*jak* svobodu pohybovat se, *tak i* pobývat“ (takže by bylo možné využít práva pobývat/nadále pobývat bez předchozího využití práva pohybu mezi členskými státy).

145. Jak jsem uvedla výše, dávka, k níž chtějí dotčené osoby mít přístup, spadá přesně do působnosti nařízení č. 1408/71. Spadá tedy zjevně rovněž do rozsahu věcné působnosti Smlouvy. I pokud by tomu tak nebylo, připomínám, že Soudní dvůr byl v rozsudku Tas-Hagen připraven rozhodnout, že článek 18 ES může umožnit přístup k určité dávce prostřednictvím povinnosti členských států

91 — Viz H.U.J. d'Oliveira, „Is reverse discrimination still possible under the Single European Act?“, in: „Forty years on: the evolution of postwar private international law in Europe: symposium in celebration of the 40th anniversary of the Centre of Foreign Law and Private International Law“, University of Amsterdam, 27. října 1989, Deventer, Kluwer, 1990, s. 84, kde se poukazuje na vnitřně rozpornou povahu snahy o vnitřní trh a vytváření vnitřního trhu, když je i nadále přikládán význam skutečnosti spočívající v překročení státní hranice.

92 — Rozsudek Tas-Hagen, uvedený v poznámce pod čarou 79, bod 18.

93 — Rozsudek ze dne 20. února 2001, Kaur (C-192/99, Recueil s. I-1237).

94 — Anglicky: „right to move and reside freely within the territory of the Member States“. Francouzsky: „le droit de circuler et de séjourner sur le territoire des États membres“. Nizozemsky: „het recht vrij op het grondgebied van de lidstaten te reizen en te verblijven“.

vykonávat svou pravomoc způsobem, který je slučitelný s právem Společenství⁹⁵.

146. Z koncepčního hlediska by bylo politováníhodné, kdyby dávka, která je podle mého názoru zjevně součástí „hlavní oblasti“ sociálního zabezpečení a která je dostupná jak těm, kteří pracují v nizozemskojazyčném regionu nebo v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel a kteří mají bydliště v těchto jednotlivých částech území Belgie, tak těm, kteří pracují v nizozemskojazyčném regionu nebo v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel a kteří využili „klasických“ hospodářských práv na volný pohyb, byla z *podstaty věci* nedostupná těm, kteří pracují v nizozemskojazyčném regionu nebo v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, avšak mají bydliště ve francouzskojazyčném nebo německojazyčném regionu.

147. Článek 12 ES obsahuje široce vymezený zákaz diskriminace ve vztahu k otázkám spadajícím do rozsahu působnosti Smlouvy. Další vyjádření této zásady lze nalézt v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71. Zásada zákazu diskriminace je samozřejmě rovněž jednou ze

základních zásad práva ES. Tato zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno⁹⁶. Význam zákazu diskriminace podtrhuje Listina základních práv Evropské unie⁹⁷ (článek 21) a legislativní podnět Rady spočívající v přijetí dvou důležitých směrnic založených na článku 13 ES, které zakazují různé zvláštní formy diskriminace⁹⁸. Zásada zákazu diskriminace je (samozřejmě) rovněž zakotvena ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu (článek I-4, článek II-81 a článek III-123). Diskriminace je tedy obecně vnímána jako nepřijatelná a jako cosi, co by mělo být zakázáno.

148. Zdá se, že v rozsudku Kenny⁹⁹ Soudní dvůr již naznačil, že v oblasti práva sociálního zabezpečení může zásada zákazu diskriminace rovněž bránit obrácené diskriminaci¹⁰⁰.

95 — Rozsudek Tas-Hagen, uvedený v poznámce pod čarou 79, body 20 až 24. Viz rovněž rozsudky ze dne 4. února 1995, Schumacker (C-279/93, Recueil, s. I-225, body 21 a 26); De Groot, uvedený v poznámce pod čarou 40, bod 75; Schempp, uvedený v poznámce pod čarou 86, bod 19; a Turpeinen, uvedený v poznámce pod čarou 44, bod 11.

96 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 12. září 2006, Eman a Sevinger (C-300/04, Sb. rozh. s. I-8055, bod 57); ze dne 15. března 2007, Reemtsma Cigarettenfabriken (C-35/05, Sb. rozh. s. I-2425, bod 44), a ze dne 3. května 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Sb. rozh. s. I-3633, bod 56).

97 — Úř. věst. 2000 L 364, s. 1.

98 — Směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ (Úř. věst. L 180, s. 22; Zvl. vyd. 20/01, s. 23), a směrnice Rady 2000/78/ES ze dne 27. listopadu 2000, kterou se stanoví obecný rámec pro rovné zacházení v zaměstnání a povolání (Úř. věst. L 303, s. 16; Zvl. vyd. 05/04, s. 79).

99 — Rozsudek ze dne 28. června 1978, Kenny (1/78, Recueil, s. 1489, body 16 až 21).

100 — Viz v tomto směru C. Barnard, *EC Employment Law*. Třetí vydání, Oxford, OUP, 2006, s. 213 a 214, a D. Wyatt, „Social security benefits and discrimination by a Member State against its own nationals“, *European Law Review*, 1978, s. 488 až 494.

149. V obecnější rovině Soudní dvůr v rozsudku Eman vyjasnil, že diskriminace uplatňovaná členským státem vůči jeho vlastním státním příslušníkům může za určitých okolností spadat do rozsahu působnosti práva Společenství. V uvedené věci měl nizozemský státní příslušník s bydlištěm ve třetí zemi právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu konaných v Nizozemsku, zatímco nizozemský státní příslušník s bydlištěm v Nizozemských Antilách nebo Arubě takové právo neměl. Soudní dvůr rozhodl, že ačkoli za současného stavu práva Společenství členské státy mohou definovat podmínky pro využití práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu s uplatněním kritéria bydliště na území, na kterém se volby konají, zásada rovného zacházení nicméně brání tomu, aby důsledkem zvolených kritérií bylo rozdílné zacházení mezi státními příslušníky, kteří se nacházejí ve srovnatelných situacích, aniž by bylo toto rozdílné zacházení objektivně odůvodněno. Soudní dvůr rozhodl, že takové objektivní odůvodnění neexistovalo¹⁰¹.

150. Pokud je můj výše uvedený rozbor správný, bude důsledkem použití práva ES vlámská dávka sociální péče, která je již dostupná všem osobám žijícím v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, muset rovněž být učiněna dostupnou a) „klasickým“ migrujícím pracovníkům (státním příslušníkům jiných členských států pracujícím

v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel v Belgii, kteří však mají bydliště ve francouzskojazyčném nebo německojazyčném regionu nebo ve svém domovském členském státu), b) belgickým státním příslušníkům, kteří již využili práva na volný pohyb, aby se tak zamezilo účinku odrazujícimu od výkonu těchto práv¹⁰².

151. *Kombinací* použití vnitrostátního práva a práva ES tedy vzniká situace, kdy jedinou kategorií osob s bydlištěm ve francouzskojazyčném nebo německojazyčném regionu, která nemá přístup k vlámským dávkám sociální péče, tvoří belgičtí státní příslušníci, kteří nevyužili tradičního práva na volný pohyb, avšak využili (a nadále využívají) práva pobývat na určité části území Belgie. Mimoto, rozdílné zacházení mezi takovými osobami, na straně jedné, a státními příslušníky jiných členských států a belgickými státními příslušníky, kteří využili klasických hospodářských práv na volný pohyb, na straně druhé, *vzniká právě* proto, že právo ES zasahuje za účelem odvrácení nepříznivého zacházení s druhou uvedenou skupinou¹⁰³. Pokud je potom uplatněno kritérium známé z judikatury

101 — Rozsudek Eman, uvedený v poznámce pod čarou 96, body 58 až 61.

102 — Viz, například, rozsudek D'Hoop, uvedený v poznámce pod čarou 86, body 30 a 31, ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že možnosti nabízené Smlouvou v souvislosti s volným pohybem by nemohly být plně účinné, kdyby státní příslušník členského státu mohl být odrazen od jejich využití v důsledku překážek při jeho návratu do státu původu vyplývajících z právní úpravy postihující skutečnost, že těchto možností využil. Viz rovněž rozsudky Singh, uvedený v poznámce pod čarou 44, body 19 a 23, a Alevizos, uvedený v poznámce pod čarou 64, bod 75.

103 — Srovnaj stanovisko generálního advokáta Poiarese Madura ve věci Carbonati, uvedená v poznámce pod čarou 73, body 61 a 62.

týkající se zásady zákazu diskriminace, je patrné, že „nebýt“ jejich rozhodnutí pobývat ve francouzskojazyčném regionu, ačkoli pracují v nizozemskojazyčném regionu, měla by i první skupina osob přístup k této dávce.

152. Vláda Francouzského společenství uplatňuje zajímavý vedlejší argument založený na Dohodě mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy a Švýcarskem o volném pohybu osob (dále jen „Dohoda mezi ES a Švýcarskem“) ¹⁰⁴. Článek 7 písm. b) uvedené dohody vyžaduje, aby smluvní strany upravily „právo na profesní a geografickou mobilitu, která umožní státním příslušníkům smluvních stran volně se pohybovat na území hostitelského státu a vykonávat výdělečnou činnost podle své volby“ (*neoficiální překlad*). Skutečně se zdá, že uvedené ustanovení výslovně přiznává švýcarským státním příslušníkům právo volně se pohybovat nejen mezi Švýcarskem a jednotlivými členskými státy, ale rovněž mezi různými částmi území jednotlivého členského státu.

153. Pokud by tomu tak bylo, vedlo by uvedené ustanovení k paradoxní situaci, kdy by švýcarský občan (stejně jako státní příslušník jiného členského státu) měl právo volného pohybu po celém území Belgie,

zatímco belgický státní příslušník by požíval takového práva volného pohybu v rámci Belgie pouze v míře, která vyplývá z vnitrostátních právních předpisů. Dohoda mezi ES a Švýcarskem tedy ještě jasněji ukazuje, že pokud bude přijat tradiční argument ohledně „čistě vnitrostátní situace“, budou belgičtí státní příslušníci, kteří nevyužili klasických hospodářských práv na volný pohyb, *přímo v důsledku účinku práva ES* (v kombinaci s národním právem) tvořit jedinou skupinu osob pobývajících nebo pohybujících se na území Unie, vůči nimž mohou být bez postihu uplatňovány diskriminační podmínky pro vznik nároku v rámci vlámského pojištění sociální péče.

154. Za takových okolností lze podle mého názoru na první pohled konstatovat, že skupina belgických státních příslušníků, kteří nevyužili klasických hospodářských práv na volný pohyb, *nicméně* zásadně spadá do rozsahu působnosti práva ES nebo je dostatečně dotčena jeho použitím, takže by rovněž měla mít možnost se jej dovolávat ¹⁰⁵.

155. Jakákoli diskriminace vůči takové skupině osob by byla samozřejmě nepřímá,

104 — Smlouva mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy, na straně jedné, a Švýcarskou konfederací, na straně druhé, o volném pohybu osob (Úř. věst. 2002 L 114, s. 6).

105 — Viz stanovisko generálního advokáta Poiarese Madura ve věci Carbonati, uvedené v poznámce pod čarou 73, body 59 až 71, jež rovněž vychází z výkladu zásady zákazu diskriminace. Viz rovněž E. Spaventa, „From Gebhard to Carpenter: Towards a (non-economic) European Constitution“, *Common Market Law Review*, 2004, s. 771, kde se naznačuje, že důsledkem kombinace účinku článků 17 ES a 12 ES je přiznání ochrany na základě práva Společenství, spíše než vnitrostátního práva, i státním příslušníkům, kteří nevyužili svých práv volného pohybu.

a nikoli přímá. Z tohoto důvodu by členské státy mohly argumentovat, že je objektivně odůvodněna. Není těžké si představit okolnosti, za kterých by takové objektivní odůvodnění případně mohlo existovat. Lze si snadno představit (například), že by členský stát na podporu znevýhodněného regionu na jeho území nebo za účelem řešení problému, který je nedílně spojen s určitým regionem, avšak nedotýká se zbytku jeho území, mohl chtít poskytnout určité výhody pouze osobám žijícím v takovém regionu. V případě existence řádně opodstatněného objektivního odůvodnění by členský stát měl značný prostor pro uplatňování rozdílných pravidel v situacích, které objektivně takové zacházení vyžadují, přičemž by byli chráněni občané Unie proti svévolné diskriminaci, kterou by nebylo možno takto odůvodnit.

členské státy skutečně přály takové argumenty předložit Soudnímu dvoru; a jejich argumenty by bylo třeba pečlivě posoudit. Jsem si plně vědoma, že v projednávané věci předložil vyjádření pouze jeden členský stát (Nizozemsko). Zdá se mi, že by za účelem řádného zkoumání okolností, které jsem výše nastínila, byla žádoucí širší účast členských států a (z toho vyplývající) podrobnější vyjádření Komise. Je možné, že při podrobnějším přezkoumání budou závěry, ke kterým jsem po první úvaze výše dospěla, vyvráceny.

156. Rozboru, který jsem uvedla výše, pokud jde o dopad občanství Unie na čistě vnitrostátní situace, lze samozřejmě oponovat protiargumenty založenými na trvajícím pravomoci členských států¹⁰⁶. Vzhledem k tomu, že čistě vnitrostátní situace jsou tradičně považovány za situace nespádající do rozsahu působnosti práva ES, je pravděpodobné, že by si

157. Mám za to, že Soudní dvůr nebude chtít rozhodovat o takto zásadní otázce v projednávané věci (pokud se ovšem nerozhodne znovuotevřít ústní část řízení a vyzvat členské státy, aby předložily svá vyjádření k této otázce); a nevidím ani žádnou naléhavou potřebu, aby tak učinil. Mám nicméně za to, že existuje možný argument – argument, který je na první pohled lákavý, neboť by pomohl odstranit svévolnou diskriminaci –, že občané Unie se mohou dovolávat svého občanství, ve spojení se zásadou zákazu diskriminace, proti samosprávnému celku, který nepochybně vykonává *auctoritas* státu, aby se domohl přístupu k dávce, která podle práva Společenství má být obecně dostupná všem pracovníkům a k níž mají jiné skupiny pracovníků přístup na základě zásahu ze strany práva Společenství.

106 — Zásadním argumentem v projednávané věci zatím bylo, že členský stát s decentralizovaným ústavním uspořádáním si ponechává pravomoc uplatňovat diskriminaci ve vztahu mezi svými vlastními státními příslušníky, *aniž* by byl povinen ji objektivně odůvodnit.

K případné použitelnosti nařízení Rady (EHS) č. 1612/68¹⁰⁷

158. Na jednání byla vznesena otázka, zda může být v projednávané věci použitelné nařízení č. 1612/68.

159. Uvedené nařízení je použitelné obecně pro volný pohyb pracovníků. Může se proto vztahovat na sociální výhody, které současně spadají do zvláštní působnosti nařízení č. 1408/71¹⁰⁸. Uvedená dvě nařízení nemají stejný rozsah osobní působnosti¹⁰⁹. Rovněž pojem sociální výhody v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 může být širší než pojem dávka sociálního zabezpečení podle nařízení č. 1408/71¹¹⁰.

107 — Nařízení ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), naposledy pozměněné směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

108 — Viz rozsudky ze dne 10. března 1993, Komise v. Lucembursko (C-111/91, Recueil, s. I-817, bod 21); ze dne 27. května 1993, Schmid (C-310/91, Recueil, s. I-3011, bod 17), a ze dne 12. května 1998, Martínez Sala (C-85/96, Recueil, s. I-2691, bod 27).

109 — Viz rozsudek Komise v. Lucembursko, uvedený v předchozí poznámce pod čarou, bod 20, v souladu se stanoviskem generálního advokáta Jacobse ve stejné věci, body 32 až 34.

110 — Viz stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Hosse, uvedené v poznámce pod čarou 30, bod 104, a stanovisko generální advokátky Kokott ve věci Hendrix (C-287/05, Sb. rozh. s. I-6909, bod 52).

160. V případech, kdy se nařízení č. 1408/71 a nařízení č. 1612/68 mohou překrývat, Soudní dvůr často nejprve zkoumá, zda je použitelné nařízení č. 1408/71. Dotčenou věc poté přezkoumá na základě nařízení č. 1612/68 v případech, kdy je nařízení č. 1408/71 shledáno nepoužitelným nebo kdy není zjištěno jeho údajné porušení¹¹¹. Vzhledem k tomu, že rozsah působnosti nařízení č. 1408/71 je vymezen konkrétněji, mám za to, že se jedná o rozumný postup.

161. V projednávané věci mám za to, že nařízení č. 1408/71 je použitelné a že jeho čl. 3 odst. 1 brání tomu, aby státním příslušníkům jiných členských států a belgickým státním příslušníkům, kteří využili svého práva na volný pohyb, byl odpírán přístup k vlámskému pojištění sociální péče. Osoby v takovém postavení jsou tedy dostatečně chráněny nařízením č. 1408/71 a není nutné se zabývat jejich postavením podle nařízení č. 1612/68.

162. Pokud bude Soudní dvůr mít za to, že belgičtí státní příslušníci, kteří *nevyužili* klasického hospodářského práva na volný pohyb, mají nicméně nárok na ochranu podle

111 — Viz mimo jiné rozsudky Schmid, uvedený v poznámce pod čarou 108; Meints, uvedený v poznámce pod čarou 52; ze dne 24. září 1998, Komise v. Francie (C-39/97, Recueil, s. I-5325); ze dne 20. března 2001, Fahmi (C-33/99, Recueil, s. I-2415); De Cuyper, uvedený v poznámce pod čarou 30; a Celozzi, rovněž uvedený v poznámce pod čarou 30. Rozsudky Komise v. Lucembursko a Martínez Sala, uvedené v poznámce pod čarou 108, jsou patrně výjimky z tohoto pravidla.

práva Společenství, rovněž nebude nutné zkoumat jejich postavení z hlediska nařízení č. 1612/68. Pokud by Soudní dvůr rozhodl, že takové osoby se nacházejí v čistě vnitrostátní situaci bez spojitosti s právem Společenství, není použitelné nařízení č. 1408/71 ani nařízení č. 1612/68.

Ke čtvrté otázce

163. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, jaká situace nastane, pokud by současné znění (z roku 2004) vyhlášky z roku 1999 bylo neslučitelné s právem Společenství. Konkrétněji vzniká otázka, zda by právo Společenství bránilo návratu k systému platnému před přijetím vyhlášky z roku 2004, tedy k systému, ve kterém byl přístup k dávkám vlámského pojištění sociální péče jednoznačně podmíněn bydlištěm v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, bez ohledu na kategorii žadatele (dále jen „znění vyhlášky z roku 2001“).

164. Vlámská vláda tvrdí, že na čtvrtou otázku je třeba odpovědět pouze tehdy, pokud je současné znění vyhlášky neslučitelné s právem Společenství, což podle jejího tvrzení není pravda.

165. Pokud Soudní dvůr přijme mnou navrhované odpovědi na první tři otázky, je skutečně třeba na čtvrtou otázku odpovědět.

166. Výzvou ze dne 17. prosince 2002 Komise oznámila belgické vládě, že podle jejího názoru je znění vyhlášky z roku 2001 v rozporu s články 39 ES a 43 ES, jakož i s nařízením č. 1408/71. Komise konkrétně vytýkala podmínku bydliště, podle níž mohou být účastníky vlámského systému pojištění sociální péče pouze osoby s bydlištěm na území vlámského regionu nebo dvojjazyčného regionu Hlavní město Brusel.

167. Vlámský parlament zohlednil výtky Komise a změnil vyhlášku tak, aby byla slučitelná s právem Společenství¹¹².

112 — Viz návrh vyhlášky ze dne 30. dubna 2004, *Parlementaire Stukken*, Vlaams Parlement, 2003–2004, č. 1970/1, s. 2: „Ze závěrečné zprávy [odborné komise] vyplývá, že Evropská komise správně upozorňuje, že nařízení (EHS) č. 1408/71 se vztahuje na právní předpisy upravující vlámský systém pojištění sociální péče [...] Na žádost Evropské komise musí být tento závěr výslovně promítnut do příslušných právních předpisů. Je proto nutné změnit vyhlášku ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče [...]“

168. Vlámská vláda tvrdí, že žalobkyně v původním řízení nesledují zájem podporovat volný pohyb migrujících pracovníků, nýbrž pouze chránit obyvatele francouzskojazyčného regionu. Situace je tedy čistě vnitrostátní. Opakuje rovněž svůj dřívější argument, že jelikož belgický ústavní uspořádání brání použití vyhlášky (v jakémkoli znění) na obyvatele francouzskojazyčného nebo německojazyčného regionu, neexistuje porušení práva Společenství.

169. Žádný z těchto argumentů nepovažuji za přesvědčivý.

170. Pokud jde o první argument, je zjevné, že žalobkyně v původním řízení mají právo bránit zájmy celku, který zastupují. Naproti tomu není zcela zřejmé, proč by na základě této pouhé skutečnosti měla být celá situace čistě vnitrostátní.

171. Pokud jde o druhý argument, již jsem připomněla, že podle ustálené judikatury nemůže vnitrostátní ústavní uspořádání odůvodnit porušení práva Společenství.

172. Pokud je tedy z výše uvedených důvodů současné znění (z roku 2004) vyhlášky neslučitelné s právem Společenství, musí totéž *a fortiori* platit i pro znění vyhlášky z roku 2001.

Závěry

173. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Cour d'arbitrage (Rozhodčím soudem), nyní Cour constitutionnelle (Ústavním soudem), Belgie takto:

- Takový systém pojištění sociální péče, jaký zavedlo Vlámské společenství, spadá do věcné působnosti nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971

o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, jak je vymezena v článku 4 uvedeného nařízení.

- Co se týče státních příslušníků jiných členských států, kteří pracují v Belgii, a belgických státních příslušníků, kteří využili svých práv na volný pohyb, články 39 ES a 43 ES a článek 3 nařízení č. 1408/71 brání tomu, aby samosprávné společenství federativního členského státu přijalo právní předpisy, které v rámci výkonu jeho působnosti omezují přístup k pojištění a k výhodám systému sociálního zabezpečení ve smyslu výše uvedeného nařízení pouze na osoby, které mají bydliště na území, kde toto samosprávné společenství vykonává svou působnost, nebo v jiném členském státu, a vylučují z něj osoby bez ohledu na jejich státní příslušnost, které mají bydliště v části území federativního státu, kde svou působnost vykonává jiné samosprávné společenství.

- Právo Společenství brání systému, ve kterém je přístup k dávkám vlámského pojištění sociální péče jednoznačně podmíněn bydlištěm v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, bez ohledu na kategorii žadatele.