

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

1. dubna 2008^{*}

Ve věci C-212/06,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Cour d'arbitrage, nyní Cour constitutionnelle (Belgie) ze dne 19. dubna 2006, došlým Soudnímu dvoru dne 10. května 2006, v řízení

Vláda Francouzského společenství,

Valonská vláda

proti

Vlámské vládě,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Tizzano (zpravodaj), G. Arestis, předsedové senátů, A. Borg Barthet, M. Ilešič, J. Malenovský a J. Klučka, soudci,

^{*} Jednací jazyk: francouzština.

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: M.-A. Gaudissart, vedoucí oddělení,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 27. března 2007,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za vládu Francouzského společenství J. Sambonem a P. Reyniersem, avocats,
- za valonskou vládu M. Uyttendaelem, J.-M. Bricmontem a J. Sautoisem, avocats,
- za vlámskou vládu B. Staelensem a H. Gilliamsem, advocaten,
- za nizozemskou vládu H. G. Sevenster a P. van Ginnekenem, jako zmocněnci,
- za Komisi Evropských společenství V. Kreuschitzem a J.-P. Keppennem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 28. června 2007,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článků 18 ES, 39 ES a 43 ES, jakož i 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, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3), pozměněným nařízením Rady (ES) č. 307/1999 ze dne 8. února 1999 (Úř. věst. L 38, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 335, dále jen „nařízení č. 1408/71“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi několika samosprávnými celky Belgického království. Uvedený spor probíhá mezi vládou Francouzského společenství a valonskou vládou, na straně jedné, a vlámskou vládou, na straně druhé, a týká se podmínek účasti na systému pojištění sociální péče zavedeném Vlámským společenstvím ve prospěch osob s omezenou soběstačností z důvodu vážného a dlouhodobého zdravotního postižení.

Právní rámec

Právní úprava Společenství

- 3 Osobní působnost nařízení č. 1408/71 je vymezena v jeho čl. 2 odst. 1, který stanoví:

„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 z členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky nebo pozůstalé po nich.“

4 Věcná působnost uvedeného nařízení je pak vymezena v jeho článku 4 následovně:

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

a) dávky v nemoci a mateřství;

[...]

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

[...]

2b. Toto nařízení se nevztahuje na ustanovení právních předpisů členských států týkající se zvláštních nepřispěvkových dávek uvedených v příloze II oddíle III, jejichž použití je omezeno na část jejich území.

[...]“

5 Článek 3 nařízení č 1408/71, nazvaný „Rovnost zacházení“, stanoví:

„1. S výhradou zvláštních ustanovení tohoto nařízení mají osoby s bydlištěm na území jednoho z členských států, na které se vztahuje toto nařízení, stejná práva a povinnosti podle právních předpisů kteréhokoli členského státu jako státní příslušníci uvedeného státu.“

6 Konečně, článek 13 uvedeného nařízení určuje, které právní předpisy se vztahují na migrující pracovníky v oblasti sociálního zabezpečení. Tento článek zní následovně:

„1. S výhradou článků 14c a 14f podléhají osoby, na které se vztahuje toto nařízení, pouze právním předpisům jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určují v souladu s touto hlavou.

2. S výhradou článků 14 až 17:

- 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 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;

[...]

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Vyhláškou Vlámského parlamentu ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekerings), ze dne 30. března 1999 (*Moniteur belge* ze dne 28. května 1999, s. 19149, dále jen „vyhláška ze dne 30. března 1999“) Vlámské společenství zavedlo systém pojištění sociální péče s cílem zlepšit zdravotní stav a životní podmínky osob s omezenou soběstačností z důvodu vážného a dlouhodobého zdravotního postižení. Tento systém přiznává za určitých podmínek a až do určité maximální výše nárok na náhradu ze strany pojišťovny určitých nákladů způsobených v důsledku zdravotně podmíněného stavu odkázanosti, jako jsou výdaje na poskytování pomoci v domácnosti nebo na nákup vybavení a výrobků nezbytných pro pojištěného.

- 8 Vyhláška ze dne 30. března 1999 byla několikrát změněna, zejména s cílem zohlednit námitky, které vznesla Komise Evropských společenství a které vedly k zahájení řízení o nesplnění povinnosti v roce 2002. Komise v zásadě zpochybňovala slučitelnost podmínky bydliště v nizozemskojazyčném regionu nebo v dvojazyčném regionu Hlavní město Brusel s nařízením č. 1408/71, na kterou se v původním znění uvedené vyhlášky vázala účast na uvedeném systému pojištění sociální péče a vyplácení dávek stanovených tímto systémem.
- 9 Kritérium bydliště tedy bylo upraveno vyhláškou Vlámského parlamentu, kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), ze dne 30. dubna 2004 (*Moniteur Belge* ze dne 9. června 2004, s. 43593, dále jen „vyhláška ze dne 30. dubna 2004“). Tato vyhláška, která se použije se zpětnou účinností ode dne 1. října 2001, hlavně rozšířila osobní působnost systému pojištění sociální péče na osoby pracující na území zmíněných regionů s bydlištěm v jiném členském státě než v Belgickém království. Rovněž z osobní působnosti vyloučila osoby s bydlištěm v těchto regionech, ale podléhající systému sociálního zabezpečení jiného členského státu. V důsledku přijetí těchto změn Komise dne 4. dubna 2006 rozhodla o nezahájení dotčeného řízení o nesplnění povinnosti.
- 10 Článek 4 vyhlášky ze dne 30. března 1999, ve znění vyhlášky ze dne 30. dubna 2004, vymezuje následujícím způsobem kategorie osob s povinnou nebo dobrovolnou účastí na systému pojištění sociální péče:

„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 [...] 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 [...] 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 [...] 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.“

¹¹ Článek 5 vyhlášky ze dne 30. března 1999, ve znění poslední změny provedené vyhláškou Vlámského parlamentu, kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), ze dne 25. listopadu 2005 (*Moniteur belge* ze dne 12. ledna 2006, s. 2153),

jež se rovněž použije se zpětnou účinností ode dne 1. října 2001, stanoví podmínky poskytování náhrad v rámci systému pojištění sociální péče následovně:

„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 bydlel buď v nizozemskojazyčném regionu, nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, nebo se nepřetržitě účastnil sociálního pojištění v členských státech Evropské unie nebo ve státech, které jsou součástí Evropského hospodářského prostoru;

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

¹² Řízení v projednávané věci vychází z třetí žaloby na neplatnost podané proti vyhlášce ze dne 30. března 1999 vládami, které v původním řízení vystupují jako žalobkyně,

přičemž první žaloba byla ze strany Cour d'arbitrage zamítnuta částečně a druhá v plném rozsahu. V rámci těchto předchozích řízení Cour d'arbitrage ve svém rozsudku č. 33/2001 ze dne 13. března 2001 zejména shledal, že systém pojištění sociální péče zavedený uvedenou vyhláškou spadá pod „pomoc osobám“, což je oblast, která je podle čl. 128 odst. 1 belgické ústavy v působnosti společenství, a která tedy nezasahuje do výlučné působnosti federace v oblasti sociálního zabezpečení.

- 13 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se spor v původním řízení týká zejména článku 4 vyhlášky ze dne 30. března 1999, ve znění vycházejícím z vyhlášky ze dne 30. dubna 2004 (dále jen „pozměněná vyhláška ze dne 30. března 1999“). Ve svých žalobách podaných předkládajícímu soudu dne 10. prosince 2004 se žalující vlády zejména dovolávaly porušení nařízení č. 1408/71 a různých ustanovení Smlouvy o ES, přičemž tvrdily, že vyloučení osob z uvedeného systému, které přesto, že pracují v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojazyčném regionu Hlavní město Brusel, mají bydliště na belgickém území, ale nikoliv na území těchto dvou regionů, představuje omezující opatření bránící volnému pohybu osob.

- 14 Za těchto okolností se Cour d'arbitrage rozhodl přerušit řízení a položit 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 [...] č. 1408/71 [...], 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?

- 3) Musejí být články 18, 39 a 43 Smlouvy o ES vykládány tak, že 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 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?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 15 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda dávky vyplácené z takového systému, jako je systém pojištění sociální péče zavedený Vlámským parlamentem vyhláškou ze dne 30. března 1999, spadá do věcné působnosti nařízení č. 1408/71.

- 16 Za účelem zodpovězení této otázky je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury spočívá rozdíl mezi dávkami, které nespádají do rozsahu působnosti nařízení

č. 1408/71, a dávkami, které do něj spadají, především v charakteristických rysech každé dávky, zejména v jejím účelu a podmínkách jejího poskytování, a neodvívají se od skutečnosti, zda vnitrostátní právní předpisy kvalifikují tuto dávku jako dávku sociálního zabezpečení (viz zejména rozsudky ze dne 27. března 1985, Hoeckx, 249/83, Recueil, s. 973, bod 11; ze dne 10. března 1993, Komise v. Lucembursko, C-111/91, Recueil, s. I-817, bod 28, a ze dne 18. ledna 2007, Celozzi, C-332/05, Sb. rozh. s. I-563, bod 16).

17 V tomto ohledu Soudní dvůr mnohokrát uvedl, že dávka může být považována za dávku sociálního zabezpečení, pokud je zaprvé příjemci přiznána na základě zákonné skutkové podstaty, aniž by došlo k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb, a zadruhé vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 4 odst. 1 nařízení č. 1408/71 (viz zejména výše uvedené rozsudky Hoeckx, body 12 až 14; Komise v. Lucembursko, bod 29, a Celozzi, bod 17).

18 Jak vyplývá z veškerých vyjádření předložených Soudnímu dvoru, není ve věci v původním řízení zpochybňováno, že takový systém jako systém pojištění sociální péče zavedený vyhláškou ze dne 30. března 1999 tyto podmínky splňuje.

19 Jednak totiž z ustanovení uvedené vyhlášky vyplývá, že takový systém objektivním způsobem a na základě zákonné skutkové podstaty přiznává nárok na náhradu nákladů pojišťovnou sociální péče, jež byly vynaloženy za poskytnutí jiné než zdravotnické pomoci a jiných než zdravotnických služeb osobami, jejichž soběstačnost je omezena z důvodu dlouhodobého a vážného zdravotního postižení.

20 A jednak Soudní dvůr již rozhodl, že dávky přiznávané s cílem zlepšení zdravotního stavu a života odkázaných osob, jako jsou dávky dotčené ve věci v původním řízení, mají v zásadě za cíl doplnit dávky v rámci zdravotního pojištění, a musí na ně být tedy

pohlíženo jako na „dávky v nemoci“ ve smyslu čl. 4 odst. 1 písm. a) nařízení č. 1408/71 (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. března 1998, Molenaar, C-160/96, Recueil, s. I-843, body 22 až 24; ze dne 8. března 2001, Jauch, C-215/99, Recueil, s. I-1901, bod 28, a ze dne 21. února 2006, Hosse, C-286/03, Sb. rozh. s. I-1771, bod 38).

- 21 Krom toho, jak uvádí valonská vláda, pojištění sociální péče nelze vyloučit z rozsahu působnosti nařízení č. 1408/71 na základě jeho čl. 4 odst. 2b, který uvádí určité druhy nepřispěvkových dávek, jsou-li upraveny vnitrostátními ustanoveními použitelnými pouze na části území členského státu.
- 22 V rozporu s požadavky stanovenými v rámci odchylky upravené v uvedeném čl. 4 odst. 2b je totiž systém pojištění sociální péče dotčený v původním řízení příspěvkové povahy, vzhledem k tomu, že je financován alespoň z části příspěvky pojištěných, a není uveden v příloze II oddíle III nařízení č. 1408/71.
- 23 Proto je třeba na první otázku odpovědět, že dávky v rámci takového systému, jako je systém pojištění sociální péče zavedený vyhláškou ze dne 30. března 1999, spadají do věcné působnosti nařízení č. 1408/71.

K druhé a třetí otázce

- 24 Podstatou těchto dvou otázek předkládajícího soudu, kterými je třeba se zabývat současně, je, zda články 18 ES, 39 ES a 43 ES nebo nařízení č. 1408/71 musejí být

vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě samosprávného celku členského státu, která omezuje účast na takovém systému, jako je systém pojištění sociální péče dotčený v původním řízení, a možnost využití dávek stanovených tímto systémem na osoby, které mají bydliště na území, na němž tento samosprávný celek vykonává svou působnost, a na osoby, které na tomto území vykonávají výdělečnou činnost a mají bydliště v jiném členském státě, takže jsou z účasti na tomto systému a z vyplacení dávek vyloučeny osoby, které rovněž vykonávají povolání na území uvedeného celku, ale mají bydliště na území jiného samosprávného celku téhož státu.

K přípustnosti

- 25 Vlámská vláda předně tvrdí, že tyto otázky nejsou ani užitečné, ani nezbytné pro řešení sporu v původním řízení, takže by měly být prohlášeny za nepřipustné.
- 26 Před předkládajícím soudem totiž žalující vlády napadají zavedení uvedeného systému pojištění sociální péče s tím, že zpochybňují působnost Vlámského společenství v dané oblasti, zatímco výklad práva Společenství, který zastávají v rámci druhé a třetí otázky, vede k opačnému výsledku, totiž k rozšíření dávek pojištění sociální péče na osoby s bydlištěm ve francouzskojazyčném regionu.
- 27 Mimoto podle vlámské vlády Cour d'arbitrage již sám na tyto otázky odpověděl v předkládacím rozhodnutí, když měl za to, že systém pojištění sociální péče dotčený v původním řízení nezasahuje do výlučné působnosti federální moci v oblasti hospodářské unie v rámci Belgie vzhledem k omezené výši a omezenému účinku dotčených dávek. Ze stejných důvodů přitom uvedený systém nemůže omezovat volný pohyb osob ve smyslu Smlouvy.

28 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je v rámci spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy podle článku 234 ES věcí pouze vnitrostátních soudů, které projednávají spor a které musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jejich rozsudku, tak i relevanci otázek, které kladou Soudnímu dvoru. V důsledku toho, jestliže se položené otázky týkají výkladu práva Společenství, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (viz zejména rozsudky ze dne 13. března 2001, Preussen-Elektra, C-379/98, Recueil, s. I-2099, bod 38; ze dne 22. května 2003, Korhonen a další, C-18/01, Recueil, s. I-5321, bod 19, jakož i ze dne 19. dubna 2007, Asemfo, C-295/05, Sb. rozh. s. I-2999, bod 30).

29 Z toho plyne, že domněnka relevance, která se váže k předběžným otázkám položeným vnitrostátními soudy, může být vyvrácena jen ve výjimečných případech, zejména pokud je zjevné, že žádaný výklad ustanovení práva Společenství, jichž se tyto otázky týkají, nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení (viz zejména rozsudky ze dne 15. prosince 1995, Bosman, C-415/93, Recueil, s. I-4921, bod 61, a ze dne 7. září 1999, Beck a Bergdorf, C-355/97, Recueil, s. I-4977, bod 22).

30 To však není případ věci v původním řízení. Stačí totiž konstatovat, že z předkládacího rozhodnutí jasně vyplývá, že odpověď na druhou a třetí otázku položenou ze strany Cour d'arbitrage je užitečná pro rozhodnutí, zda podmínka bydliště, na kterou se váže přístup k výhodám systému pojištění sociální péče, porušuje, jak tvrdí žalující vlády v rámci svých žalob v původním řízení, určitá ustanovení práva Společenství v oblasti volného pohybu osob.

31 Je tedy třeba shledat, že druhá a třetí předběžná otázka jsou přípustné.

K věci samé

³² Úvodem je třeba poukázat na tvrzení vlámské vlády, že se uvedené otázky týkají pouze čistě vnitrostátní situace, která se nevyznačuje žádnou spojitostí s právem Společenství, tj. situace nastalé v důsledku nepoužití pozměněné vyhlášky ze dne 30. března 1999 na osoby, které mají bydliště v Belgii a současně zde vykonávají výdělečnou činnost.

³³ V tomto ohledu je důležité připomenout, že podle ustálené judikatury pravidla Smlouvy v oblasti volného pohybu osob a akty přijaté k jejich provedení nelze použít na činnosti, které nevykazují žádnou spojitost s jakoukoliv ze situací upravených právem Společenství a jejichž všechny relevantní prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu (viz zejména, pokud jde o svobodu usazování, respektive volný pohyb pracovníků, rozsudky ze dne 8. prosince 1987, Gauchard, 20/87, Recueil, s. 4879, body 12 a 13, a ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve, C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 26 a citovaná judikatura). Stejně je tomu i v případě ustanovení nařízení č. 1408/71 (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 22. září 1992, Petit, C-153/91, Recueil, s. I-4973, bod 10, a ze dne 11. října 2001, Khalil a další, C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Recueil, s. I-7413, bod 70).

³⁴ Naproti tomu, jak rovněž upřesnil Soudní dvůr, každý státní příslušník Společenství, nezávisle na svém místě bydliště a na své státní příslušnosti, který využil práva volného pohybu a který vykonával výdělečnou činnost v jiném členském státě, spadá do rozsahu působnosti výše uvedených ustanovení (viz v tomto smyslu zejména rozsudek ze dne 23. února 1994, Scholz, C-419/92, Recueil, s. I-505, bod 9; výše uvedený rozsudek Terhoeve, bod 27, jakož i rozsudek ze dne 18. července 2007, Hartmann, C-212/05, Sb. rozh. s. I-6303, bod 17).

- 35 V projednávaném případě je nesporné, že se druhá a třetí otázka položená předkládajícím soudem vztahuje na veškeré osoby, které, ať již využily, či nevyužily jednu ze základních svobod zaručených Smlouvou, vykonávají výdělečnou činnost v nizozemskojazyčném regionu nebo v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, ale které nemohou využít výhod systému pojištění sociální péče dotčeného v původním řízení z důvodu, že mají bydliště v té části belgického území, která se nalézá mimo uvedené dva regiony.
- 36 Za těchto podmínek je ve světle zásad, které byly připomenuty v bodech 32 a 33 tohoto rozsudku, nezbytné rozlišovat mezi dvěma druhy situací.
- 37 Zprvce způsobuje použití právní úpravy dotčené v původním řízení zejména vyloučení těch belgických státních příslušníků ze systému pojištění sociální péče, kteří vykonávají výdělečnou činnost na území nizozemskojazyčného regionu nebo dvojjazyčného regionu Hlavní město Brusel, ale mají bydliště ve francouzskojazyčném nebo německojazyčném regionu a nikdy nevyužili svobody pohybu uvnitř Evropského společenství.
- 38 Je přitom třeba konstatovat, že na takové čistě vnitrostátní situace nelze právo Společenství použít.
- 39 V rozporu s tím, co tvrdí vláda Francouzského společenství, nemůže tomuto závěru bránit zásada občanství Unie stanovená v článku 17 ES, která podle článku 18 ES zahrnuje zejména právo každého občana Unie volně se pohybovat a pobývat na území členských států. Soudní dvůr totiž několikrát rozhodl, že občanství Unie nemá za cíl rozšířit rozsah věcné působnosti Smlouvy na vnitrostátní situace, které nemají žádnou spojitost s právem Společenství (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet, C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 23; ze dne 2. října 2003, Garcia Avello, C-148/02, Recueil, s. I-11613, bod 26, a ze dne 12. července 2005, Schempp, C-403/03, Sb. rozh. s. I-6421, bod 20).

40 Nicméně je třeba poznamenat, že výklad ustanovení práva Společenství by případně mohl být pro vnitrostátní soud užitečný, včetně případů situací kvalifikovaných jako čistě vnitrostátní, zejména v případě, že by právo dotčeného členského státu ukládalo, aby byla vlastním státním příslušníkům poskytnuta stejná práva jako práva, která státní příslušník jiného členského státu vyvozuje z práva Společenství v situaci, která je uvedeným soudem považována za srovnatelnou (viz v tomto smyslu usnesení ze dne 17. února 2005, Mauri, C-250/03, Sb. rozh. s. I-1267, bod 21, a rozsudek ze dne 30. března 2006, Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti, C-451/03, Sb. rozh. s. I-2941, bod 29).

41 Zadruhé mohou právní předpisy dotčené v původním řízení ze systému pojištění sociální péče rovněž vyloučit osoby zaměstnané nebo samostatně výdělečně činné spadající do rozsahu působnosti práva Společenství, tedy stejně tak státní příslušníky jiných členských států než Belgického království, kteří vykonávají výdělečnou činnost v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, ale mají bydliště v jiné části belgického území, jakož i belgické státní příslušníky, kteří se nacházejí ve stejné situaci a kteří využili svého práva volného pohybu.

42 Pokud jde o tuto druhou kategorii pracovníků, je tedy třeba přezkoumat, zda ustanovení práva Společenství, o jejichž výklad předkládající soud žádá, brání takové právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, v rozsahu, v němž se použije na státní příslušníky jiných členských států než Belgického království nebo na belgické státní příslušníky, kteří využili svého práva volného pohybu uvnitř Evropského společenství.

43 V tomto ohledu je důležité připomenout, že i když si členské státy ponechávají svou pravomoc organizovat své systémy sociálního zabezpečení, musí nicméně při výkonu této pravomoci dodržovat právo Společenství, a zejména ustanovení Smlouvy týkající

se volného pohybu pracovníků a práva usazování (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Terhoeve, body 34 a 35, jakož i rozsudek ze dne 23. listopadu 2000, Elsen, C-135/99, Recueil, s. I-10409, bod 33).

44 Z ustálené judikatury rovněž vyplývá, že všechna ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu osob mají za cíl usnadnit výkon výdělečné činnosti jakékoli povahy na území Společenství státním příslušníkům členských států Společenství a brání opatřením, která by mohla znevýhodňovat tyto státní příslušníky, pokud chtějí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu (rozsudek ze dne 7. července 1988, Wolf a další, 154/87 a 155/87, Recueil, s. 3897, bod 13; výše uvedený rozsudek Terhoeve, bod 37, a rozsudek ze dne 11. září 2007, Komise v. Německo, C-318/05, Sb. rozh. s. I-6957, bod 114). V této souvislosti mají příslušníci členských států zvláště právo, které pro ně vyplývá přímo ze Smlouvy, opustit svůj stát původu, aby se mohli odebrat na území jiného členského státu a pobývat na jeho území za účelem výkonu hospodářské činnosti (viz zejména výše uvedené rozsudky Bosman, bod 95, a Terhoeve, bod 38).

45 V důsledku toho články 39 ES a 43 ES brání veškerým vnitrostátním opatřením, která, i když se použijí bez diskriminace na základě státní příslušnosti, mohou bránit státním příslušníkům členských států Společenství ve výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo tento jejich výkon učinit méně přitažlivým (viz v tomto smyslu rozsudky ze dne 31. března 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. I-1663, bod 32; ze dne 9. září 2003, Burbaud, C-285/01, Recueil, s. I-8219, bod 95, a ze dne 5. října 2004, CaixaBank France, C-442/02, Sb. rozh. s. I-8961, bod 11).

46 Ve světle těchto zásad byla jako překážky zejména kvalifikována opatření, která způsobují, že pracovníci následkem toho, že využijí svého práva volného pohybu, ztrácí výhody sociálního zabezpečení, které jim poskytují právní předpisy členského státu (viz zejména rozsudky ze dne 9. prosince 1993, Lepore a Scamuffa, C-45/92 a C-46/92, Recueil, s. I-6497, bod 21; ze dne 5. října 1994, van Munster, C-165/91, Recueil, s. I-4661, bod 27, jakož i výše uvedený rozsudek Hosse, bod 24).

- 47 Taková právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, přitom může zakládat takové omezující účinky v rozsahu, v němž váže účast na systému pojištění sociální péče na podmínku bydliště buď ve vymezené části belgického území, tedy v nizozemskojazyčném regionu nebo dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, nebo v jiném členském státě.
- 48 Migrující pracovníci vykonávající nebo hodlající vykonávat zaměstnání nebo samostatně výdělečnou činnost v jednom z těchto dvou regionů by totiž mohli být odrazeni od toho, aby využili své svobody pohybu a opustili svůj členský stát původu za účelem pobytu v Belgii, z toho důvodu, že by jejich usídlení v určitých částech belgického území s sebou neslo ztrátu možnosti využít dávky, na které by jinak mohli uplatňovat nárok. Jinými slovy může být skutečnost, že se dotyčné zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné nalézají v situaci, kdy buď ztrácí výhodu pojištění sociální péče, nebo jsou omezeny ve volbě místa, kam přesunou své bydliště, přinejmenším překážkou výkonu práv přiznaných články 39 ES a 43 ES.
- 49 V tomto ohledu v rozporu s tím, co v podstatě tvrdí vlámská vláda, není důležité, že se dotčené rozlišení zakládá pouze na místě bydliště na belgickém území, a nikoliv na podmínce státní příslušnosti, takže se stejným způsobem dotýká veškerých zaměstnaných osob nebo osob samostatně výdělečně činných s bydlištěm v Belgii.
- 50 Aby totiž opatření omezovalo volný pohyb, není nutné, aby se zakládalo na státní příslušnosti dotyčných osob ani aby mělo za následek zvýhodnění všech tuzemských pracovníků nebo aby znevýhodňovalo pouze státní příslušníky jiných členských států kromě tuzemských pracovníků (viz v tomto smyslu 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). Postačí, stejně jako je tomu

v případě systému pojištění sociální péče dotčeného v původním řízení, že zvýhodňující opatření mohou využít některé kategorie osob vykonávajících výdělečnou činnost v dotčeném členském státě (viz obdobně v oblasti volného poskytování služeb rozsudky ze dne 25. července 1991, Komise v. Nizozemsko, C-353/89, Recueil, s. I-4069, bod 25, a ze dne 13. prosince 2007, United Pan-Europe Communications Belgium a další, C-250/06, Sb. rozh. s. I-11135, bod 37).

51 Krom toho, jak uvedla generální advokátka v bodech 64 až 67 svého stanoviska, omezující účinky vyvolané právní úpravou dotčenou v původním řízení nemohou být považovány za příliš nejisté nebo příliš nepřímé na to, aby na tuto právní úpravu nemohlo být nahlíženo jako na úpravu představující překážku v rozporu s články 39 ES a 43 ES. Konkrétně, na rozdíl od věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 27. ledna 2000, Graf (C-190/98, Recueil, s. I-493), na který během jednání odkázala vlámská vláda, nezávisí možnost využít dávky dotčeného pojištění sociální péče na události, která je pro dotčenou zaměstnanou osobu nebo osobu samostatně výdělečně činnou budoucí a hypotetická, ale závisí na skutečnosti, která je *per definitionem* spojena s výkonem práva na volný pohyb, totiž na volbě místa, kam přesune své bydliště.

52 Stejně tak, pokud jde o argumentaci vlámské vlády, podle které uvedená právní úprava může mít každopádně jen marginální dopad na volný pohyb vzhledem k omezené výši dotčených dávek a omezenému počtu dotčených osob, stačí uvést, že v souladu s judikaturou Soudního dvora představují články Smlouvy týkající se volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu pro Společenství základní ustanovení a že jsou zakázány všechny překážky této svobody, i když jsou jen menšího významu (viz zejména rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Corsica Ferries France, C-49/89, Recueil, s. 4441, bod 8, a ze dne 15. února 2000, Komise v. Francie, C-169/98, Recueil, s. I-1049, bod 46).

53 Každopádně vzhledem zejména k jevům, jako je stárnutí obyvatelstva, nelze vyloučit, že vyhlídka možnosti využít či nevyužít dávky pro případ odkázanosti, jako jsou

dávky, které lze poskytovat v rámci systému pojištění sociální péče dotčeného v původním řízení, je dotčnými osobami brána v úvahu v rámci výkonu jejich práva na volný pohyb.

54 Z toho vyplývá, že taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v původním řízení, obsahuje překážku volného pohybu pracovníků a svobody usazování, která je v zásadě zakázána články 39 ES a 43 ES.

55 Podle ustálené judikatury vnitrostátní opatření, která mohou bránit výkonu základních svobod zaručených Smlouvou nebo jej činit méně přitažlivým, mohou být přípustná pouze za podmínky, že sledují cíl obecného zájmu, jsou způsobilá zaručit jeho uskutečnění a nepřekračují meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné (viz zejména rozsudky ze dne 11. března 2004, de Lasteyrie du Sallant, C-9/02, Recueil, s. I-2409, bod 49, a ze dne 18. ledna 2007, Komise v. Švédsko, C-104/06, Sb. rozh. s. I-671, bod 25).

56 Ani spis předaný Soudnímu dvoru předkládajícím soudem, ani vyjádření vlámské vlády však nezmiňují okolnosti, které by mohly odůvodnit použití podmínky bydliště buď v nizozemskojazyčném regionu či dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, nebo v jiném členském státě ve vztahu k osobám, které v jednom z uvedených dvou regionů vykonávají výdělečnou činnost, pro účely přístupu k výhodám pojištění sociální péče dotčeného v původním řízení.

57 V tomto ohledu odkazuje vlámská vláda pouze na požadavky, které jsou vnitřním důsledkem rozdělení působnosti v rámci belgického federálního uspořádání, a zejména na skutečnost, že by Vlámské společenství v oblasti pojištění sociální péče nemohlo být příslušné ve vztahu k osobám s bydlištěm na území jiných společenství Belgického království.

58 Taková argumentace přitom nemůže být přijata. Jak totiž poznamenávají generální advokátka v bodech 101 až 103 svého stanoviska a Komise, vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, že se orgán členského státu nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo situací ve svém vnitrostátním právním řádu, včetně těch, které vyplývají z ústavního uspořádání tohoto státu, jako důvodu, proč nesplnil povinnosti vyplývající z práva Společenství (viz zejména rozsudky ze dne 10. června 2004, Komise v. Itálie, C-87/02, Sb. rozh. s. I-5975, bod 38, a ze dne 26. října 2006, Komise v. Rakousko, C-102/06, bod 9).

59 Je tudíž třeba konstatovat, že články 39 ES a 43 ES brání takové podmínce bydliště, kterou stanoví pozměněná vyhláška ze dne 30. března 1999. Za těchto podmínek není nutné zabývat se případným porušením nařízení č. 1408/71, a zejména jeho čl. 3 odst. 1 (viz obdobně výše uvedený rozsudek Terhoeve, bod 41). Není ani důvodné vyjadřovat se k existenci překážky případně zakázané článkem 18 ES, jehož zvláštním vyjádřením, pokud jde o volný pohyb pracovníků a svobodu usazování, jsou články 39 ES a 43 ES.

60 S ohledem na vše, co bylo výše uvedeno, je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět, že články 39 ES a 43 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě samosprávného celku členského státu, jako je právní úprava pojištění sociální péče zavedeného Vlámským společenstvím pozměněnou vyhláškou ze dne 30. března 1999, která omezuje účast na systému sociálního zabezpečení a možnost využití dávek stanovených tímto systémem na osoby, které buď mají bydliště na území, na němž tento samosprávný celek vykonává svou působnost, nebo na tomtéž území vykonávají výdělečnou činnost a přitom mají bydliště v jiném členském státě, v rozsahu, v němž se takové omezení dotýká státních příslušníků jiných členských států nebo vlastních státních příslušníků, kteří využili svého práva volného pohybu uvnitř Evropského společenství.

Ke čtvrté otázce

⁶¹ Čtvrtá otázka se týká důsledků vyplývajících z případného zjištění vnitrostátního soudu, že právní úprava dotčená v původním řízení je neslučitelná s právem Společenství, jehož účinkem by podle uvedeného soudu bylo navrácení se k systému platnému před přijetím vyhlášky ze dne 30. dubna 2004. Konkrétně se uvedený soud ptá, zda články 18 ES, 39 ES a 43 ES brání systému, který omezuje přístup k výhodám pojištění sociální péče pouze na osoby s bydlištěm v nizozemskojazyčném regionu a v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel.

⁶² V tomto ohledu stačí konstatovat, že úvahy rozvedené v bodech 47 až 59 tohoto rozsudku v rámci odpovědi na druhou a třetí otázku platí *a fortiori* ve vztahu k právní úpravě, která ve srovnání se systémem platným v důsledku přijetí vyhlášky ze dne 30. dubna 2004 obsahuje dodatečné omezení vzhledem k tomu, že tato právní úprava ze svého rozsahu působnosti vyloučila veškeré osoby, které vykonávají výdělečnou činnost v nizozemskojazyčném regionu nebo v dvojjazyčném regionu Hlavní město Brusel, ale mají své bydliště mimo tyto dva regiony, tedy včetně osob s bydlištěm v jiném členském státě.

⁶³ Na čtvrtou otázku je tedy třeba odpovědět, že články 39 ES a 43 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě samosprávného celku členského státu, která omezuje účast na systému sociálního zabezpečení a možnost využití dávek stanovených tímto systémem pouze na osoby, které mají bydliště na území tohoto samosprávného celku, v rozsahu, v němž se toto omezení dotýká státních příslušníků jiných členských států, kteří na území uvedeného samosprávného celku vykonávají výdělečnou činnost, nebo vlastních státních příslušníků, kteří využili svého práva volného pohybu uvnitř Evropského společenství.

K nákladům řízení

⁶⁴ Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Dávky vyplácené v rámci takového systému, jako je systém pojištění sociální péče zavedený vyhláškou o organizaci pojištění sociální péče (Decreet houdende de organisatie van de zorgverzekering) ze dne 30. března 1999, ve znění vyhlášky Vlámského parlamentu, kterou se mění vyhláška ze dne 30. března 1999 o organizaci pojištění sociální péče (Decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende wijziging van het decreet van 30 maart 1999 houdende de organisatie van de zorgverzekering), ze dne 30. dubna 2004, spadají 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, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996, pozměněným nařízením Rady (ES) č. 307/1999 ze dne 8. února 1999.
- 2) Články 39 ES a 43 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě samosprávného celku členského státu, jako je právní úprava pojištění sociální péče zavedeného Vlámským společenstvím uvedenou vyhláškou ze dne 30. března 1999, ve znění vyhlášky Vlámského parlamentu ze dne 30. dubna 2004, která omezuje účast na systému sociálního

zabezpečení a možnost využití dávek stanovených tímto systémem na osoby, které buď mají bydliště na území, na němž tento samosprávný celek vykonává svou působnost, nebo na tomtéž území vykonávají výdělečnou činnost a přitom mají bydliště v jiném členském státě, v rozsahu, v němž se takové omezení dotýká státních příslušníků jiných členských států nebo vlastních státních příslušníků, kteří využili svého práva volného pohybu uvnitř Evropského společenství.

- 3) Články 39 ES a 43 ES musejí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě samosprávného celku členského státu, která omezuje účast na systému sociálního zabezpečení a možnost využití dávek stanovených tímto systémem pouze na osoby, které mají bydliště na území tohoto samosprávného celku, v rozsahu, v němž se toto omezení dotýká státních příslušníků jiných členských států, kteří na území uvedeného samosprávného celku vykonávají výdělečnou činnost, nebo vlastních státních příslušníků, kteří využili svého práva volného pohybu uvnitř Evropského společenství.

Podpisy.