NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
prednesené 15. mája 2008 [1]

I — Úvod

1. Ľudské bytosti niekedy vytvárajú kategórie, ktoré existujú len v rovine úvah. Ak sa však určitá kategorizácia zakorení a začína žiť vlastným životom, vzniká riziko, že sa začnú diskusie, ktoré nikam nevedú. Tento výsledok je mimoriadne dramatický najmä vtedy, ak takéto kategórie majú výsostne praktický dosah, ako je to v prípade práva.

2. V predmetnom prípade rakúsky Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší súd) prechováva pochybnosť, na ktorú ako takú neexistuje správna odpoveď. Súdny dvor má preto možnosť nájsť *najsprávnejšie* riešenie, aj keď to nebude *jediné schodné* riešenie; ide tu o sociálnu dávku, ktorej kvalifikovanie vo svetle nariadenia Rady č. 1408/71 zo 14. júna 1971 [2] pripúšťa dve alternatívy, obidve presvedčivé; dilema však spočíva nie v samotnej klasifikácii, ale v cieli, ktorý sleduje právo Spoločenstva a ktorý úzko súvisí s vytvorením občianstva Únie, ktorého obsah bol rozvinutý v judikatúre tohto Súdneho dvora.

3. Ako vytušil princ Hamlet, prvý novoveký predstaviteľ existencializmu, rozdiel medzi byť a nebyť je číry prelud. [3] Preto je potrebné byť nadmieru precízny, ak sa má vypracovať spravodlivý návrh, ktorý bude v súlade s právom.

1 — Jazyk prednesu: španielčina.

2 — Nariadenie Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 35).

3 — Myšlienka, že neexistuje absolútna pravda, ale iba pravda relatívna, pochádza od sofistov, ktorí obhajovali nemožnosť postihnutia skutočnosti cez zmysly, keďže každý zmysel interpretuje svet inak. Toto rozčarovanie z pravdy viedlo k známemu monológu princa Hamleta, v ktorom tvrdí, že rozdiel medzi byť a nebyť patrí do sféry individuálnej predstavivosti. (ROSENBERG, M.: *The Masks of Hamlet*. London: Associated University Presses, 1992, s. 65 — 82).

II — Skutkové okolnosti sporu vo veci samej

4. Jörn Petersen, európsky občan nemeckej štátnej príslušnosti, vykonával pracovnú činnosť v zamestnaneckom pomere v Rakúsku, ktoré bolo zároveň krajinou jeho pobytu. V apríli 2002 požiadal rakúsky Pensionsversicherungsanstalt (inštitúcia dôchodkového poistenia) o invalidný dôchodok, a keďže bola táto žiadosť zamietnutá, podal žalobu na súde. V čase súdneho konania Arbeitsmarktservice (úrad práce) priznal pánovi Petersenovi preddavok na dávku v nezamestnanosti na základe § 23 Arbeitslosenversicherungsgesetz z roku 1977 (zákon o poistení v nezamestnanosti, ďalej len „AlVG“). Rakúska legislatíva prostredníctvom tejto dávky zabezpečuje osobám, ktoré žiadajú o priznanie invalidného dôchodku a sú nezamestnané, istý minimálny príjem na obdobie trvania konania.

5. Po udelení tohto preddavku pán Petersen oznámil rakúskym orgánom svoj zámer presťahovať sa do Spolkovej republiky Nemecko, s nádejou, že dávka nebude pozastavená ani zmenená. Lenže 28. októbra 2003 mu správne orgány odňali dávku z dôvodu zmeny bydliska. Proti tomuto rozhodnutiu sa pán Petersen opätovne obrátil na súdy, čím sa začalo konanie, ktoré vyústilo do podania týchto prejudiciálnych otázok.

III — Právny rámec

A — *Právna úprava Spoločenstva*

6. Vo veci, v ktorej kladie otázky rakúsky súd, bola pracovníkovi, ktorý presunul svoje bydlisko do iného členského štátu, konkrétne do Nemecka, odňatá sociálna dávka, ktorú poberal v Rakúsku, kde realizoval svoj pracovný život. Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa preto týka voľného pohybu osôb, a konkrétne voľného pohybu zamestnancov. Je vhodné začať poukázaním na relevantné ustanovenia Zmluvy ES.

„Článok 17

1. Týmto sa ustanovuje občianstvo únie. Občanom únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo únie nenahrádza, ale dopĺňa štátnu príslušnosť jednotlivca.

2. Občania únie požívajú práva poskytované touto zmluvou a vzťahujú sa na nich povinnosti, ktoré im táto zmluva ukladá.“

„*Článok 18*

1. Každý občan únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, rešpektujúc obmedzenia a podmienky stanovené v tejto zmluve a v predpisoch prijatých na ich vykonanie.

…“

„*Článok 39*

1. Zabezpečí sa voľný pohyb pracovníkov v rámci spoločenstva.

2. Voľný pohyb pracovníkov zahŕňa zrušenie akejkoľvek diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky.

3. S výnimkou obmedzení odôvodnených verejným poriadkom, verejnou bezpečnosťou a ochranou verejného zdravia majú pracovníci právo:

a) uchádzať sa o skutočne ponúkané pracovné miesta;

b) voľne sa na tento účel pohybovať na území členských štátov;

c) na pobyt v niektorom z členských štátov na účel zamestnania v súlade s ustanoveniami zákonov, iných právnych predpisov alebo správnych aktov, ktorými sa upravuje zamestnávanie vlastných štátnych príslušníkov tohto štátu;

d) po ukončení zamestnania zostať na území členského štátu za podmienok ustanovených vo vykonávacích nariadeniach, ktoré stanoví Komisia.

…“

„*Článok 42*

Rada v súlade s postupom uvedeným v článku 251 prijme v oblasti sociálneho zabezpečenia opatrenia, ktoré sú nevyhnutné na poskytnutie voľného pohybu pracovníkov; na tento účel uzavrie dohody, ktoré migrujúcim pracovníkom a od nich závislým osobám zabezpečia:

a) započítanie všetkých období braných do úvahy podľa zákonov príslušných krajín na účel získania a trvania nároku na dávky a vypočítanie ich výšky;

b) vyplácanie dávok osobám s bydliskom na území členských štátov.

…“

7. Normy sekundárneho práva, na ktoré sa odvoláva článok 42 ES, sa nachádzajú predovšetkým v nariadení č. 1408/71[4], pričom z hľadiska tejto veci majú osobitný význam jeho články 4, 10 a 69:

„*Článok 4*

Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa týkajú týchto častí sociálneho zabezpečenia::

…

b) dávky v invalidite vrátane tých, ktoré sú určené na udržanie alebo zlepšenie zárobkovej schopnosti.

…

4 — Celý normatívny text nahradený nariadením (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72).

e) dávky v súvislosti s pracovnými úrazmi a chorobami z povolania;

…

g) dávky v nezamestnanosti;

…“

„*Článok 10*

Pokiaľ nie je v tomto nariadení ustanovené inak, peňažné dávky v invalidite, v starobe alebo pozostalostné dávky, dávky v súvislosti s pracovnými úrazmi alebo chorobami z povolania a podpora pri úmrtí, nadobudnuté podľa právnych predpisov jedného alebo viacerých členských štátov, nepodliehajú žiadnemu znižovaniu, upravovaniu, pozastaveniu, odňatiu alebo odobratiu z dôvodu, že príjemca má bydlisko na území iného členského štátu ako je štát, kde sa nachádza inštitúcia zodpovedná za vyplácanie.

…“

„*Článok 69*

1. Zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, ktorá je úplne nezamestnaná a ktorá spĺňa podmienky právnych predpisov členského štátu na nárok na dávky a ktorá odíde do jedného alebo viacerých členských štátov, aby tam hľadala zamestnanie, zachová si svoj nárok na takéto dávky za týchto podmienok a v rámci týchto obmedzení:

a) Pred svojím odchodom musí byť evidovaná ako osoba hľadajúca prácu a musí zostať k dispozícii pre služby zamestnanosti príslušného štátu najmenej štyri týždne po tom, ako sa stala nezamestnanou. Príslušné služby alebo inštitúcie však môžu povoliť jej odchod pred uplynutím tejto doby.

b) Musí sa zaevidovať ako osoba hľadajúca prácu u služieb zamestnanosti v každom členskom štáte, do ktorého ide, a podrobiť sa tam systémovým kontrolným postupom. Táto podmienka sa považuje za splnenú, pokiaľ ide o dobu pred zaevidovaním sa, ak sa dotknutá osoba zaevidovala do siedmich dní od

dátumu, keď prestala byť k dispozícii službám zamestnanosti v štáte, ktorý opustila. Vo výnimočných prípadoch môžu príslušné služby alebo inštitúcie túto lehotu predĺžiť.

c) Nárok na dávky trvá maximálne počas troch mesiacov od dátumu, keď dotknutá osoba prestala byť k dispozícii službám zamestnanosti v štáte, ktorý opustila, za predpokladu, že celkové trvanie poskytovania dávok nepresiahne trvanie doby poskytovania dávok, na ktoré mala nárok podľa právnych predpisov tohto štátu. V prípade sezónneho pracovníka je však takéto trvanie obmedzené len na obdobie, ktoré zostáva do konca sezóny, na ktorú ho najali.

…“

B — *Vnútroštátna právna úprava*

8. Sociálnu dávku, ktorá je predmetom sporu v tejto veci, upravuje AlVG, najmä jeho § 7, 16 a 23.

„*§ 7*

1. Nárok na dávku v nezamestnanosti má osoba, ktorá:

(1) je k dispozícii pre sprostredkovanie zamestnania;

(2) spĺňa podmienky doby poistenia a

(3) ešte nevyčerpala podpornú dobu.

2. Osoba k dispozícii pre sprostredkovanie zamestnania je tá, ktorá môže a smie prijať zamestnanie (ods. 3), je práceschopná (§ 8), ochotná pracovať (§ 9) a je nezamestnaná (§ 12).

…

4. Podmienka pracovnej schopnosti sa netýka nezamestnaných, ktorým boli priznané opatrenia týkajúce sa pracovnej rehabilitácie, ktorí splnili cieľ týchto opatrení (§ 300 ods. 1 a 3 všeobecného zákona o sociálnom poistení [Allgemeines Sozialversicherungsgesetz]) a dosiahli doby poistenia vyžadované týmto opatrením.

...“

„*§ 16*

1. Nárok na vyplácanie dávky v nezamestnanosti sa pozastavuje počas

...

g) pobytu v zahraničí, ak sa nepoužije odsek 3 alebo pravidlá vyplývajúce z medzinárodných zmlúv;

...

3. Na žiadosť nezamestnaného treba po konzultácii s regionálnou radou upustiť od pozastavenia vyplácania dávky v nezamestnanosti podľa odseku 1 písm. g) v prípade existencie okolností hodných osobitného zreteľa, a to až na dobu troch mesiacov počas nároku na dávku (§ 18). Okolnosti hodné osobitného zreteľa sú okolnosti, ktoré sú v záujme ukončenia nezamestnanosti, najmä ak nezamestnaný odchádza do zahraničia s cieľom preukázateľne hľadať zamestnanie alebo s cieľom predstaviť sa preukázateľne zamestnávateľovi alebo s cieľom zúčastniť sa na vzdelávaní alebo na základe okolností, ktoré sa týkajú naliehavých rodinných dôvodov.

...“

„*§ 23*

1. Nezamestnaným, ktorí požiadali o priznanie:

(1) invalidného dôchodku alebo čiastočného invalidného dôchodku alebo prechodnej

dávky zo zákonného starobného alebo úrazového poistenia, alebo

(2) dávky z jednej z poistných udalostí dosiahnutia dôchodkového veku z dôchodkového poistenia podľa Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, Bauern- Sozialversicherungsgesetz [všeobecný zákon o sociálnom poistení, zákon o sociálnom poistení živnostníkov, zákon o sociálnom poistení poľnohospodárov] alebo dávky zvláštneho dôchodku podľa Nachtschwerarbeitsgesetz [zákon o ťažkých prácach v noci],

možno až do rozhodnutia o ich žiadosti o túto dávku priznať preddavkovo dávku v nezamestnanosti alebo pomoc v hmotnej núdzi.

2. Pre toto preddavkové priznanie dávky v nezamestnanosti alebo pomoci v hmotnej núdzi je potrebné, aby:

(1) boli, s výnimkou pracovnej schopnosti, ochoty a pripravenosti pracovať podľa § 7 ods. 3 bodu 1, splnené ostatné podmienky čerpania týchto dávok;

(2) sa vzhľadom na dané okolnosti dalo počítať s priznaním dávky sociálneho zabezpečenia a

(3) v prípade podľa odseku 1 bodu 2 existovalo potvrdenie inštitúcie dôchodkového poistenia, že predbežne nemôže byť v lehote dvoch mesiacov po dni rozhodujúcom pre priznanie dôchodku stanovená povinnosť vyplácania dávky z vyššie uvedených dôvodov.

…

4. Preddavok podľa odseku 1 bodu 1, resp. podľa odseku 1 bodu 2 sa poskytne vo výške prislúchajúcej dávky v nezamestnanosti (prislúchajúcej pomoci v hmotnej núdzi) až do maximálnej výšky jednej tridsatiny priemernej výšky dávok vrátane prídavkov na dieťa. Ak je regionálnemu úradu práce na základe písomného oznámenia inštitúcie sociálnej poisťovne známe, že očakávaná dávka bude nižšia, preddavok sa primerane zníži. Preddavok sa v prípade podľa odseku 1 bodu 2 poskytne spätne odo dňa rozhodujúceho pre nárok na dôchodok, ak žiadateľ o dôchodok podal žiadosť v priebehu 14 dní po vydaní potvrdenia podľa odseku 2 bodu 3.

5. Ak regionálny úrad práce poskytol preddavok podľa odseku 1 alebo dávku v nezamestnanosti, resp. pomoc v hmotnej núdzi, prechádza nárok nezamestnaného na dávku podľa odseku 1 bodu 1 alebo odseku 1 bodu 2 na rovnakú dobu na federálny štát v prospech financovania politiky trhu práce vo výške dávky priznanej regionálnym úradom práce, s výnimkou dávok nemocenského poistenia, akonáhle regionálny úrad práce uplatní u inštitúcie sociálneho zabezpečenia prechod nároku (prechod nároku zo zákona). Prechod nároku je účinný len do výšky sumy, ktorú treba doplatiť, a musí sa uspokojiť prednostne.

6. Príspevky nemocenského poistenia, ktoré boli vyplatené z prostriedkov poistenia v nezamestnanosti (§ 42 ods. 3) za obdobie uvedené v odseku 5, musia uhradiť inštitúcie zákonného nemocenského poistenia prostredníctvom Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger [Zväz rakúskych inštitúcií sociálnych poisťovní], a síce percentuálnou sadzbou stanovenou podľa § 73 ods. 2 ASVG z tých príspevkov, ktoré boli vrátené inštitúciami dôchodkovými poisťovňami podľa odseku 5.

7. V prípade, ak dôchodok podľa odseku 1 nie je priznaný, považuje sa preddavok vo vyplatenom období a výške za dávku v nezamestnanosti, resp. pomoc v hmotnej núdzi, t. j. najmä nebude uhradený prípadný rozdiel a doba poskytovania dávky bude skrátená podľa § 18.“

IV — Prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom

9. Za uvedených skutkových okolností rakúsky Verwaltungsgerichtshof zaslal 25. apríla 2007 Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Ide v prípade peňažnej dávky poistenia v nezamestnanosti, ktorá sa poskytuje nezamestnaným, ktorí požiadali o priznanie invalidného alebo čiastočného invalidného dôchodku zo zákonného starobného alebo úrazového poistenia, ako preddavok na tieto dávky až do rozhodnutia o ich žiadosti s podmienkou jej neskoršieho zúčtovania, pričom pre toto priznanie musia byť síce splnené podmienky, ako je existujúca nezamestnanosť a splnenie podmienok doby poistenia, nie však ďalšie podmienky stanovené pre poberanie podpory

v nezamestnanosti, ako je pracovná schopnosť, ochota a pripravenosť pracovať, a táto dávka sa ďalej poskytuje len vtedy, ak možno vzhľadom na dané okolnosti počítať s priznaním dávok zákonného dôchodkového alebo úrazového poistenia, o ‚dávku v nezamestnanosti' v zmysle článku 4 ods. 1 písm. g) nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva, alebo o ‚dávku v invalidite' v zmysle článku 4 ods. 1 písm. b) tohto nariadenia?

— ak sa nezamestnaný zdržiava v zahraničí (v inom členskom štáte)?"

10. Návrh na začatie prejudiciálneho konania bol zapísaný do registra kancelárie Súdneho dvora 9. mája 2007.

2. V prípade odpovede na prvú otázku v tom zmysle, že pri dávke v nej uvedenej ide o ‚dávku v nezamestnanosti' v zmysle článku 4 ods. 1 písm. g) nariadenia (EHS) č. 1408/71:

11. Písomné pripomienky predložili pán Petersen, nemecká rakúska, španielska a talianska vláda a Európska komisia.

Odporuje článku 39 ES ustanovenie vnútroštátneho práva, podľa ktorého nárok na túto dávku sa pozastaví — odhliadnuc od prípadu upustenia od pozastavenia len na žiadosť nezamestnaného na maximálne tri mesiace v prípade okolností hodných osobitného zreteľa

12. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 3. apríla 2008, sa s cieľom ústneho prednesu svojich pripomienok zúčastnili právny zástupca pána Petersena, splnomocnený zástupca rakúskej vlády a splnomocnený zástupca Európskej komisie.

V — Analýza prejudiciálnych otázok

A — *Predbežné objasnenia: občianstvo Únie a kritériá koherentnosti v judikatúre Súdneho dvora*

1. Právne normy o občianstve a ich premietnutie do judikatúry

13. Predmetom nastolených otázok je voľný pohyb pracovníkov. Ako to však zvyčajne býva v tomto druhu prípadov, spor sa v konečnom dôsledku týka európskych občanov, ktorý vykonávajú slobodný pohyb. Vstupom konceptu občianstva do sporu sa tak už ten nepohybuje len v súradniciach článku 39 ES, ale do hry vstupujú iné ustanovenia Zmluvy, konkrétne články 17 ES a 18 ES, ktorých obsah zatiaľ nebol judikatúrou Súdneho dvora plne definovaný.

14. Účastníci tohto prejudiciálneho konania potvrdili význam občianstva zakotveného v Zmluve ES pre tento spor. Pán Petersen, ako aj Komisia a nemecká a španielska vláda sa pri obhajobe svojich stanovísk odvolali na článok 18 ES; články 17 ES a 18 ES sú však normy všeobecnej povahy, ktoré sa uplatňujú v prípade neexistencie osobitných noriem. Táto okolnosť existuje v predmetnom prípade, kde pracovník vykoná voľný pohyb a uplatní článok 39 ES s cieľom vymôcť si svoje práva od členského štátu.

15. V poslednom čase judikatúra v tejto oblasti výrazne pokročila. Počínajúc rozsudkom Martínez Sala [5], európske občianstvo zaznamenáva nevídaný posun vpred a dostalo sa do popredia tém, ktorými sa zaoberá Súdny dvor, ktorému sa od zavedenia druhej časti Zmluvy ES v roku 1992 darí vykladať vôľu zakladateľov tak, že občanovi meniacemu svoje pôsobisko priznáva širší štatút, než aký prislúcha hospodárskemu subjektu. [6] Pomaly ale isto sa ochrana Spoločenstva rozšírila na subjekty, ktoré boli tradične mimo rámca pôsobnosti Zmlúv, ako napríklad na študentov [7], žiadateľov o dávky [8]

5 — Rozsudok z 12. mája 1998, Martínez Sala, C-85/96, Zb. s. I-2691.

6 — Zaujímavá historická analýza negociácií, ktoré vyústili do zakotvenia európskeho občianstva v Zmluve o Európskej únii, sa nachádza v: O'LEARY, S.: *The Evolving Concept of Community Citizenship. From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. Haag: Kluwer Law International, 1996, s. 23 — 30.

7 — Rozsudky z 15. marca 2005, Bidar, C-209/03, Zb. s. I-2119, a z 23. októbra 2007, Morgan a Bucher, C-11/06 a C-12/06, Zb. s. I-9161.

8 — Rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, a z 26. októbra 2006, Tas-Hagen a Tas, C-192/05, Zb. s. I-10451.

alebo štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú väzby na občana Únie. [9] Ak to mám vyjadriť názornejšie, Súdny dvor zmenil paradigmu *homo œconomicus* na paradigmu *homo civitatis*. [10]

16. Mal som možnosť vyjadriť sa k motívom, ktoré odôvodňujú tento vývoj, započatý s odvahou a zároveň s rozvahou s cieľom posilniť individuálne postavenie občana, ktorý diskusie o prekážkach vstupu a diskriminácii presúva na druhú koľaj. [11] Skrátka, ako vysvetľuje generálny advokát Jacobs vo veci Konstantinidis: „štátny príslušník Spoločenstva, ktorý odíde do iného členského štátu ako pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba… má nielen právo vykonávať svoju obchodnú činnosť alebo profesiu a využívať rovnaké životné a pracovné podmienky ako štátni príslušníci hostiteľského štátu; okrem toho má právo predpokladať, že kdekoľvek v Európskom spoločenstve odíde za živobytím, bude sa s ním zaobchádzať v súlade so spoločným kódexom základných hodnôt… Inými slovami, má právo povedať ‚*civis europeus sum*' a odvolávať sa na tento status pri obrane proti akémukoľvek porušeniu jeho základných práv." [12]

17. Hoci sa uvedené návrhy generálneho advokáta sústreďujú na odvolávku na základné práva Únie, ich dialektika bola podľa môjho názoru Súdnym dvorom akceptovaná. [13] Rozsudky ako Carpenter [14], Baumbast [15], Bidar [16], Tas-Hagen [17] alebo Morgan [18] preukazujú snahu o ochranu jednotlivca, starosť o osobnú právnu situáciu tých, ktorí sa domáhajú určitého práva na základe Zmluvy, ktorá sa v predchádzajúcom období prejavovala len v skromnej miere. Voľný pohyb osôb tak získava vlastnú identitu, ktorá je formovaná skôr na ústavnoprávnom

9 — Rozsudky z 11. júla 2002, Carpenter, C-60/00, Zb. s. I-6279, a zo 17. septembra 2002, Baumbast a R., C-413/99, Zb. s. I-7091.

10 — Editori časopisu *Common Market Law Review* v čísle 1, zv. 45, 2008 s. 2 a 3 študujú vývoj rozsudkov v tejto oblasti a konštatujú, že rozdiely medzi ekonomicky činnými a nečinnými subjektmi alebo medzi situáciami čisto domáceho charakteru a situáciami s komunitárnym rozmerom, ako aj logika zákazu diskriminácie v článku 12 ES stratili na sile. Postupne sa vynoril pojem občianstva, zakotvený v článkoch 17 ES a 18 ES, ako nový motor integrácie.

11 — Návrhy vo veciach, v ktorých boli vyhlásené rozsudky zo 17. júna 1997, Shingara a Radiom, C-65/95 a C-111/95, Zb. s. I-3343, bod 34, a zo 16. septembra 2004, Baldinger, C-386/02, Zb. s. I-8411, bod 25. Tiež body 56 až 74 mojich návrhov vo veci Collins (rozsudok z 23. marca 2004, C-138/02, Zb. s. I-2703), ako aj body 37 až 68 návrhov vo veci Morgan a Bucher (rozsudok, už citovaný v poznámke pod čiarou 7).

12 — Návrhy z 9. decembra 1992 vo veci Konstantinidis (rozsudok z 30. marca 1993, C-168/91, Zb. s. I-1191, bod 46).

13 — Súdny dvor síce nerozhodol v súlade s konkrétnym návrhom, ktorý sformuloval generálny advokát, ale sledoval filozofiu, o ktorú sa opieral, a tak v bodoch 16 až 22 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Poiares Maduro 12. septembra 2007 vo veci Centro Europa 7 (rozsudok z 31 januára 2008, C-380/05, Zb. s. I-349), došlo k pokusu o celkové rozvinutie ideí, ktoré obhajoval generálny advokát Jacobs.

14 — Rozsudok Carpenter, citovaný v poznámke pod čiarou 9.

15 — Rozsudok Baumbast, citovaný v poznámke pod čiarou 9.

16 — Rozsudok Bidar, citovaný v poznámke pod čiarou 7.

17 — Rozsudok Tas-Hagen, citovaný v poznámke pod čiarou 8.

18 — Rozsudok Morgan, citovaný v poznámke pod čiarou 7.

než zákonnom základe a mení sa na slobodu prispôsobenú dynamike základných práv. [19]

18. Pri takejto orientácii judikatúry niet divu, že rozhodnutia Súdneho dvora v oblasti voľného pohybu pracovníkov sa čoraz častejšie opierajú o články 17 ES a 18 ES. Niektorí generálni advokáti, ktorí používajú ortodoxnejšie techniky, obhajujú výlučnú použiteľnosť článku 39 ES na riešenie problémov, ktoré sa týkajú zamestnancov. Súdny dvor však podporuje možnosť aplikovať ustanovenia o občianstve a súčasne ustanovenia o pohybe pracovníkov. Je mi jasné, že takýto prístup je koherentný s judikatúrou vydanou v tejto oblasti práva, ale dosiahnutý výsledok sa vždy nejaví jasný ani presvedčivý. Tento nedostatok je možné zistiť pri nahliadnutí do niektorých nedávnych rozhodnutí Súdneho dvora.

19. Vo veci Komisia/Nemecko [20] sa rozhodovalo o dotácii na nehnuteľnosť priznávanej daňovníkom s neobmedzenou daňovou povinnosťou k daniam z príjmov v prípade, že nehnuteľnosť sa nachádza na nemeckom území. Súdny dvor vyhlásil, že došlo k porušeniu práva Spoločenstva, pričom upresnil, že porušenie bolo dvojaké: jednak boli porušené články 39 ES a 43 ES v prípade daňovníkov vykonávajúcich hospodársku činnosť, jednak článok 17 ES v prípade jednotlivcov nevykonávajúcich žiadnu zárobkovú činnosť. [21] Generálny advokát Bot vo svojich návrhoch v uvedenej veci konštatoval iba porušenie článkov 39 ES a 43 ES. Podľa jeho názoru nie je nevyhnutné zaoberať sa dôsledkami, ktoré pre podobné prípady vyplývajú z ustanovení o občianstve. [22] Súdny dvor s týmto názorom nesúhlasil.

20. Rozsudok Silke Gaumain-Cerri [23], v ktorom bola skúmaná požiadavka bydliska ukladaná na účely získania sociálnej pomoci pre tých, ktorí sa starajú o závislé osoby, potvrdil uplatniteľnosť nariadenia č. 1408/71, a teda aj sekundárneho práva v oblasti sociálneho zabezpečenia; hoci zoči-voči pochybnostiam o kvalifikovaní dotknutých osôb, ktorých služby pre závislé osoby úplne presne nezodpovedali pojmu „pracovník“ podľa práva Spoločenstva, musel rozšíriť okruh noriem relevantných pre daný prípad. Predtým, ako sa pustil do kvalifikovania, ktoré muselo mať vplyv na rozhodnutie, vyhlásil Súdny dvor protiprávnosť požiadavky bydliska bez toho, „… aby bolo potrebné vyjadriť sa k tomu, či sa majú dotknuté tretie

19 — SPAVENTA, E.: Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects. In: *Common Market Law Review*. 45, 2008, s. 40, opísal toto priblíženie sa k otázkam občianstva a zdôrazňuje, že „the national authorities must take into due consideration the personal situation of the claimant so that even when the rule in the abstract is compatible with Community law, its application to that particular claimant might be contrary to the requirements of proportionality or fundamental rights protection. … This qualitative change is of constitutional relevance both in relation to the Community's own system, and in relation to the domestic constitutional systems.“

20 — Rozsudok zo 17. januára 2008, Komisia/Nemecko, C-152/05, Zb. s. I-39.

21 — Tamže, body 29 a 30.

22 — Návrhy z 28. júna 2007 vo veci Komisia/Nemecko, už citovanej v poznámke pod čiarou 20.

23 — Rozsudok z 8. júla 2004, Gaumain-Cerri, C-502/01 a C-31/02, Zb. s. I-6483.

osoby považovať za pracovníkov v zmysle článku 39 ES alebo nariadenia č. 1408/71… Nesporne majú totiž tieto tretie osoby v konaní vo veci samej občianstvo Únie, ktoré im priznáva článok 17 ES.“ [24]

21. Je preto irelevantné, či poskytovatelia služieb pre závislé osoby sú „pracovníkmi“, keďže ochrana práva Spoločenstva vyplýva z článku 39 ES (a z noriem sekundárneho práva, ktoré ho vykonávajú) alebo z článku 17 ES. Podobne ako vo veci Komisia/Nemecko Súdny dvor neprijal tézu generálneho advokáta, ktorý po detailnom opise pracovnej situácie osôb poskytujúcich služby závislým osobám usúdil, že sú „pracovníkmi“ v zmysle práva Spoločenstva. [25]

22. Uvedené rozsudky sa týkali jednotlivcov, ktorí sa odvolávali na normy práva Spoločenstva voči štátom svojej štátnej príslušnosti, čím bola odôvodnená aplikácia článku 17 ES, ktorého znenie sa obmedzuje na deklarovanie, že občania Únie „požívajú práva poskytované touto zmluvou a vzťahujú sa na nich povinnosti“, ktoré im Zmluva ES ukladá. Rovnako zoširoka je koncipovaný článok 18 ES, ktorý vyhlasuje právo voľne sa pohybovať a zdržiavať na území všetkých členských štátov. Toto ustanovenie, adresované predovšetkým štátnym príslušníkom uplatňujúcim svoje práva voči iným členským štátom, než ktorých sú príslušníkmi, bolo takisto postupne prepojené s článkami 39 ES, 43 ES a 49 ES.

23. Rozsudok Baumbast umožnil nemeckému občanovi, ktorý využil slobodu pohybu v Spojenom kráľovstve, zachovať si v tomto štáte bydlisko na základe článku 18 ES. [26] Vo veci Trojani Súdny dvor usúdil, že ak francúzsky občan, ktorý sa sporadicky zdržiaval v Belgicku, nespĺňa podmienku hospodárskeho subjektu (čo bola okolnosť ponechaná na posúdenie vnútroštátnemu súdu), môže v každom prípade počítať s ochranou na základe už citovaného článku 18 ES. [27] Rozsudok Schwarz ešte viac prehĺbil tento prístup, keď vnútroštátnemu súdu zveril aplikáciu článku 49 ES alebo 18 ES, hoci v obidvoch prípadoch potvrdil existenciu porušenia. [28] Skrátka, hoci je toto oddelenie pôsobnosti článkov týkajúcich sa občianstva a tých, ktoré sa týkajú voľného pohybu,

24 — Tamže, body 32 a 33.

25 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano 2. decembra 2003 vo veci Gaumain-Cerri (rozsudok citovaný v poznámke pod čiarou 23).

26 — Rozsudok Baumbast, už citovaný v poznámke pod čiarou 9.

27 — Rozsudok zo 7. septembra 2004, Trojani, C-456/02, Zb. s. I-7573.

28 — Rozsudok z 11. septembra 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz, C-76/05, Zb. s. I-6849.

trochu koncepčne sterilné, v praxi neprináša veľké rozdiely. Súdny dvor postupuje neochvejne smerom k dosiahnutiu homogénnej úrovne ochrany pri voľnom pohybe osôb, pričom ako účinný nástroj využíva ustanovenia o občianstve.

24. Na tomto pozadí je potrebné zrekapitulovať niektoré úvahy na vypracovanie teoretickej bázy, ktorá umožní vyriešiť tento spor a poskytne jasné usmernenia pre riešenie budúcich sporov. Prejudiciálne konanie v sebe spája osobitosť konkrétneho prípadu s požiadavkami vydávania rozhodnutí pre spoločenstvo tvorené 500 miliónmi obyvateľov, ktorí sa domáhajú tak individuálnych, ako aj univerzálnych odpovedí. Na tento účel predkladám Súdnemu dvoru metodiku pre právne normy o občianstve, ktorá vyrieši spor pána Petersena a poskytne usmernenia pre mnohé ďalšie, ktoré v Únii vyvstanú v budúcich rokoch.

2. Pohyb slobodných občanov v Únii práva

25. Súdny dvor podnietil významný zvrat v chápaní občianstva, ktoré členské štáty zaviedli v zakladajúcich zmluvách v roku 1992. Za týmto vývojom stoja dve hybné myšlienky, ktoré prinášajú kritériá umožňujúce vniesť do judikatúry koherentnosť a pragmatický význam: je to jednak prudký nástup základných práv, jednak vytvorenie demokratickej identity v európskom politickom spoločenstve.

26. Vo svojich počiatkoch priniesol pojem občianstva, tak ako je uvedený v druhej časti Zmluvy ES, skôr symbolické ako reálne pokrytie ustanovení, ktoré zabezpečujú voľný pohyb. Vytvorenie možnosti účasti na demokratických procesoch na lokálnej úrovni alebo diplomatická či konzulárna ochrana poskytovali status, ktorý sa mal vyčerpať článkami 17 ES až 22 ES.[29] Súdny dvor to však vnímal tak, že slobody pohybu sú závažným spôsobom obmedzené. Tieto nedostatky sa často zhmotňovali v zjavnej nespravodlivosti voči adresátom práv priznaných právnym poriadkom Spoločenstva. Známe prípady ako Martínez Sala, Baumbast alebo Carpenter stavali Súdny dvor pred zložitú dilemu: ak by právne normy o voľnom pohybe aplikoval rigidne, viedlo by to k neprijateľnému výsledku pre osoby

29 — CLOSA, C.: The Concept of Citizenship in the Treaty on European Union. In: *Common Market Law Review*. 1992, č. 29, s. 1140 — 1146.

domáhajúce sa spravodlivosti; naopak, ak by rozšíril ochranu nad rámec týchto slobôd, mohol by tým rozšíriť pôsobnosť Zmlúv do oblastí s neistým osudom. Aby sa vyhol obom týmto možnostiam, použil Súdny dvor pojem občianstva uvedený v článkoch 17 ES a 18 ES s cieľom priznať slobodám sofistikovanejší obsah. [30]

27. Domnievam sa, že túto novú dialektiku treba chápať takto: pojem občianstva, ktorý sa týka *právneho štatútu jednotlivca,* vyžaduje od členských štátov, aby venovali *osobitnú pozornosť individuálnej právnej situácii*. Pri tejto úlohe zohrávajú základné práva zásadnú rolu. Ako integrálna súčasť štatútu občana posilňujú základné práva právne postavenie jednotlivca a zavádzajú rozhodujúci prvok pre skutočne spravodlivé rozhodnutie veci. Keďže európsky občan požíva základné práva ako výsady slobody, získava pre svoje nároky legitimitu vyššieho stupňa. Dokonca v niektorých prípadoch, aj keď základné právo nie je v hre, je však spôsobená zjavná nespravodlivosť, uplatňuje sa intenzívna kontrola proporcionality. [31] Takéto chápanie zaväzuje k novému výkladu slobôd pohybu, ak držitelia týchto slobôd majú štatút uznaný v článkoch 17 ES a 18 ES.

28. Týmto spôsobom sa *voľný pohyb osôb* mení na *pohyb slobodných občanov*. To je zmena perspektívy, ktorá sa nejaví ako bezvýznamná, keďže pozornosť už nie je sústredená na pohyb, ale presúva sa na jednotlivca.

29. Ak základné práva zavádzajú dimenziu individuality, potom demokratický prvok venuje väčšiu pozornosť podmienkam

30 — BESSELINK, L.: Dynamics of European and national citizenship: inclusive or exclusive? In: *European Constitutional Law Review*. 2007, zv. I, č. 3, s. 1 a 2; CASTRO OLIVEIRA, Á.: Workers and other persons: step-by-step from movement to citizenship — Case Law 1995-2001. In: *Common Market Law Review.* 2002, č. 39; DOUGAN, M. & SPAVENTA, E.: Educating Rudy and the (nin-) English patient: A double-bill on residency rights under Article 18 EC. In: *European Law Review*. 2003, č. 28, s. 700 — 704; MARTIN, D.: A Big Step Forward for Union Citizens, but a Step Backwards for Legal Coherence. In: *European Journal of Migration and Law*. 2002, zv. 4, s. 136 — 144; O'LEARY, S.: Putting flesh on the bones of European Union citizenship. In: *European Law Review*. 1999, č. 24, s. 75 — 79; SHAW, J. & FRIES, S.: Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice. In: *European Public Law*, 1998, č. 4, s. 533.

31 — SPAVENTA, E.: c. d., s. 37 a 38, analyzuje judikatúru Súdneho dvora vo veciach občianstva v situáciách čisto vnútroštátnej povahy a pripúšťa, že „either one argues that the Court has gone too far in say Baumbast, Bidar, and also Carpenter, or there is a challenging argument to be made as to why crossing a border should make such a difference to claimants' rights." Logika diskriminácie totiž môže paradoxne viesť k nespravodlivým následkom. A práve tejto skutočnosti sa chcel Súdny dvor vyhnúť vo svojich najnovších rozhodnutiach.

príslušnosti k politickému spoločenstvu. Pokiaľ sa slobody pohybu obmedzovali na odstránenie bariér a zákaz diskriminácie, implicitne platilo, že jednotlivec, ktorý sa premiestňuje, patrí k určitému pôvodnému spoločenstvu: k štátu svojej štátnej príslušnosti. Táto skutočnosť bola dostatočným dôvodom na to, aby zodpovednosť za vlastných štátnych príslušníkov spadala na príslušné štáty; to viedlo k tomu, že politika solidarity sa obmedzovala na tých, ktorí prinášajú zdroje a zúčastňujú sa na formovaní *polis*. [32]

30. Súdny dvor prekonal túto perspektívu viazanú na štát a zaviedol do *acquis communautaire* citlivejší prístup viac prispôsobený povahe európskeho občianstva. [33] V judikatúre badať stále nižší význam zodpovednosti a povinností štátu *pôvodu* v prospech zodpovednosti a povinností *hostiteľského* štátu. [34] Členský štát tak nemôže európskemu občanovi odoprieť ochranu z dôvodu, že formálne nemá bydlisko na jeho území, ak tento občan realizuje svoj osobný a profesionálny život v rámci hraníc tohto štátu. [35] Takisto aj keby to malo znamenať záťaž pre verejné financie, členské štáty musia poskytovať identické služby všetkým európskym občanom bez

32 — To je dimenzia, ktorá sa do sociálnej politiky premieta osobitným spôsobom ako špecifická hybná sila integrácie osôb. HANTRAIS, L.: *Social policy in the European Union*. New York: St. Martin's Press, 1995, s. 34 — 42, a MAJONE, G.: The EC Between Social Policy and Social Regulation. In: *Journal of Common Market Studies*. 31, 1993, č. 2. Osobitnú pozornosť si zasluhuje známa Správa Pintasilgo, vypracovaná Výborom múdrych v roku 1996 a nazvaná *Za Európu občianskych a sociálnych práv*, ktorá sa tiež týka významu sociálnej politiky ako motora integrácie.

33 — Najreprezentatívnejší príklad prelomenia štátnych prvkov demokratickej príslušnosti ponúka rozsudok Súdneho dvora z 12. septembra 2006, Španielsko/Spojené kráľovstvo, C-145/04, Zb. s. I-7917, kde bola predmetom sporu britská volebnoprávna úprava umožňujúca prístup k voľbám do Európskeho parlamentu občanom tretích štátov s identickými väzbami na Spojené kráľovstvo. Súdny dvor všeobecnými slovami potvrdil zákonnosť tohto opatrenia vychádzajúc z toho, že väzby občana na štát jeho štátnej príslušnosti nevylučujú iné prejavy demokratickej účasti v iných politických spoločenstvách. V bode 78 rozsudku zaujal Súdny dvor zásadný postoj: „... vymedzenie osôb majúcich právo voliť a byť volení vo voľbách do Európskeho parlamentu [patrí] do právomoci každého členského štátu, pričom sa má dodržiavať právo Spoločenstva, a že články 189 ES, 190 ES, 17 ES a 19 ES nebránia tomu, aby členské štáty priznali právo voliť a byť volený určitým osobám majúcim s ním úzky vzťah, teda iným osobám, ako sú jeho vlastní štátni príslušníci alebo občania Únie majúci bydlisko na jeho území." O stave tejto problematiky na vnútroštátnej úrovni, kde sa demokratický proces môže vzťahovať na osoby, ktoré sa nemôžu domáhať zastúpenia, a opačne, pozri PRESNO LINERA, M. A.: *El derecho de voto*. Madrid: Tecnos, 2003, s. 155 — 172.

34 — Je vhodné poukázať na to, že Najvyšší súd Spojených štátov prijímal rovnakú myšlienku v priebehu jedného storočia svojej rozhodovacej praxe, najvýraznejšie po prijatí 14. dodatku, ktorého obsah, ako je známe, pochádza z rozsudku Dred Scott c. Sandford (60 U.S. [19 How.] 393 [1856]) a z poslednej občianskej vojny, v ktorej mladá federácia štátov v rokoch 1861 až 1865 preliala mnoho krvi. Uvedený dodatok vyhlasuje, že „all persons born or naturalized in the United States, and subject to the jurisdiction thereof, are citizens of the United States and of the State wherein they reside. No State shall make or enforce any law which shall abridge the privileges or immunities of citizens of the United States". Je príznačné, že ešte dnes, takmer jeden a pol storočia po prijatí uvedenej normy Najvyšší súd stále bojuje s takýmito štátnymi normami, ktoré uplatňujú požiadavku bydliska voči osobám, ktoré chcú požívať určité právo. V nedávnom rozsudku Saenz c. Roe, 526 U.S. 489 (1999) Najvyšší súd vyhlásil protiústavnosť kalifornského zákona, ktorý neumožňoval priznať sociálnu dávku osobám, ktoré nemali v uvedenom štáte bydlisko po dobu viac ako 12 mesiacov. S dvoma hlasmi proti Najvyšší súd dospel k záveru, že ide o opatrenie nezlučiteľné so slobodou pohybu každého občana Únie. V tejto súvislosti pozri stanovisko autority: WARREN, E.: Fourteenth Amendment: Retrospect and Prospect: In: SCHWARTZ, B.: (ed.): *The Fourteenth Amendment*, New York University Press, New York, 1970, s. 216 a nasl., aj keď napísané v čase pred vydaním citovaného rozsudku.

35 — Rozsudok Grzelczyk, už citovaný v poznámke pod čiarou 8.

ohľadu na ich občianstvo a bydlisko, ak títo občania vykonávajú činnosť porovnateľnú s činnosťou osôb, ktoré sú naviazané na politické spoločenstvo daného štátu.[36] Tento prístup platí tým väčšmi, ak európsky občan preukáže, že nepredstavuje finančnú záťaž pre hostiteľský štát, a to bez ohľadu na zdroj jeho príjmov alebo spôsob nadobudnutia občianstva.[37]

31. Teda práve pojem *príslušnosť* v materiálnom zmysle slova, zbavený akýchkoľvek administratívnych požiadaviek, odôvodňuje zahrnutie európskeho občana do politického spoločenstva.[38] Prerušením väzieb identity len s jedným štátom, aby boli tieto väzby zdieľané s inými štátmi, sa vytvára spojenie v širšom priestore. V dôsledku toho sa vytvára pojem *európska príslušnosť*, ktorého upevnenie presadzujú Zmluvy. Bezkonkurenčne to vyjadril sudca Benjamín Cardozo v rozsudku Baldwin c. G.A.F. Seelig, odkazujúc na ústavu Spojených štátov amerických a zdôrazňujúc, že ústava „je založená na teórii, že ľud rôznych štátov sa môže buď utopiť, alebo plávať spoločne a z dlhodobého hľadiska je prosperita a spása v jednote, nie v rozdelení".[39]

32. Preto prudký nástup základných práv na jednej strane a putá k štátu, v ktorom je občan skutočne integrovaný, na strane druhej dávajú judikatúre ústavnoprávny rozmer. Tak sa zabezpečí postavenie slobodného občana v demokratickom prostredí Únie, ktoré je súčasťou reality Únie práva, v ktorej právne normy, a najmä tie, ktoré sú obsiahnuté v Zmluvách, garantujú slobodu jednotlivca a demokratickú rovnosť.[40]

3. Slobody a občianstvo: kritériá pre spolužitie

33. V nadväznosti na tento výklad navrhujem Súdnemu dvoru, aby naďalej posilňoval občianstvo, alebo aby zjemnil právne techniky ochrany, pretože v určitých prípadoch je aplikácia Zmlúv nesprávna. V tomto zmysle považujem za nevyhnutné konkretizovať presnú pôsobnosť článkov 17 ES a 18 ES, aby sa vymedzil štatút európskeho občana, najmä ak skutkové okolnosti súvisia s voľným pohybom osôb, či už sú to pracovníci alebo podnikatelia.

36 — Rozsudok Bidar, už citovaný v poznámke pod čiarou 7.

37 — Rozsudok z 19. októbra 2004, Zhu a Chen, C-200/02, Zb. s. I-9925.

38 — Čo vylučuje príslušnosť v prípade osôb, ktoré sa snažia využiť ustanovenia o občianstve bez toho, aby preukázali akúkoľvek previazanosť s nejakým politickým spoločenstvom, ako to bolo vo veci Collins (rozsudok z 23. marca 2004, Collins, C-138/02, Zb. s. I-2703).

39 — Baldwin c. G.A.F. Seelig, Inc., 294 U.S. 522, 523 (1935).

40 — Preberám výraz *Únia práva* z diela RIDEAU, J.: L'incertaine montée vers l'Union de droit, In: *De la Communauté de droit à l'Union de droit. Continuités et avatars européens.* Paris: L.G.D.J., 2000, s. 1.

34. Súdny dvor už detailne oddelil oblasť voľného pohybu pracovníkov (článok 39 ES), slobody usadiť sa (článok 43), voľného pohybu služieb (článok 49 ES). Napriek pokroku v judikatúre pretrvávajú pochybnosti o možnosti odvolať sa na tieto ustanovenia Zmluvy, či už preto, že dotknutý subjekt nie je pracovníkom v zmysle samotnej Zmluvy, alebo preto, že nevykonáva hospodársku činnosť. Za takýchto okolností by do hry vstupovali články 17 ES a 18 ES, ako ustanovenia uzatvárajúce tento systém, ktoré sa vzťahujú na premiestňujúceho sa občana, ak ten nenachádza oporu v iných ustanoveniach, alebo ak mu ju poskytujú iba obmedzene, či už pre nedostatočnú harmonizáciu v danej oblasti, alebo pre osobitosť prípadov, ktoré v tomto kontexte vznikajú.

35. Zároveň je možné vytušiť istú redundanciu v judikatúre, ktorá má tendenciu analyzovať prípady rozlišujúc medzi blokom „občianstvo“ a blokom „slobody“, aby s nimi následne zaobchádzala rovnakým spôsobom. To je zjavné v už citovaných rozsudkoch Schwarz a Komisia/Nemecko, z ktorých sa vyvodzuje oddelenie, ale aj spojenie obsahov a výsledkov. Ak je zhoda viac materiálna ako formálna, nezdá sa mi užitočné zachovávať oddelené oblasti pôsobnosti.

36. Navrhujem preto Súdnemu dvoru, aby túto vec rozhodol v súvislosti so slobodou pohybu zamestnancov a samostatne zárobkovo činných osôb (články 39 ES, 43 ES a 49 ES) pri súčasnom zohľadnení relevantných osobitostí. Ak by tu existovalo prepojenie so základnými právami alebo s demokratickými faktormi príslušnosti k politickému spoločenstvu, museli by sa slobody vykladať *vo svetle článkov 17 ES a 18 ES*, aby bola európskemu občanovi poskytnutá najvyššia ochrana.

37. A naopak, ak by sa na daný prípad nedali uplatniť články 39 ES, 43 ES a 49 ES, navrhujem Súdnemu dvoru, aby v článkoch 17 ES a 18 ES rozlíšil dva stupne ochrany: ak sú splnené vyššie spomínané podmienky slobody a demokracie, poskytne sa jednotlivcovi najvyšší stupeň ochrany; ak tieto podmienky splnené nie sú, treba rozšíriť diskrečnú právomoc zákonodarcu Spoločenstva a vnútroštátnych orgánov.

38. S takýmto zameraním by bol duch, ktorý ovláda judikatúru, získal čistejšiu právnu techniku. Súčasne by články 17 ES a 18 ES nadobudli plnohodnotný význam, dokonca aj vtedy, keď sa dotýkajú obrysov tradičných slobôd pohybu. Napokon by Súdny dvor posilnil postavenie európskeho občana tak v jeho právach, ako aj v integrovaní.

39. Po tomto dlhom úvode je potrebné preskúmať prejudiciálne otázky, ktoré položil rakúsky Verwaltungsgerichtshof.

VI — Prvá otázka: preddavok na dávku v nezamestnanosti pre žiadateľov o invalidný dôchodok a jeho kvalifikovanie

A — *Nastolenie problematiky*

40. Pán Petersen poberal sociálnu dávku, ktorá má tak vlastnosti dávky v nezamestnanosti, ako aj invalidného dôchodku. Aj keď nie je pochybnosť o tom, že ide o dávku v zmysle nariadenia č. 1408/71 [41], je nevyhnutné prikloniť sa k jednej alebo k druhej kategórii, keďže uvedený právny text priraďuje vnútroštátnym opatreniam o pozastavení nárokov alebo ich zmene pri zmene bydliska oprávneného rôzny režim. Zatiaľ čo pri invalidnom dôchodku sa pozastavenie alebo zmena dávok z tohto dôvodu nepripúšťa [42], ak je predmetom sporu dávka v nezamestnanosti, členským štátom sa priznáva väčší priestor na uváženie. [43]

41. Ak použijem spôsob uvažovania uvedený v týchto návrhoch, musím trvať na tom, že voľba jednej aj druhej kategórie vedie k rovnakému výsledku. Ak by voľba padla na invalidný dôchodok, zákaz obsiahnutý v nariadení by Verwaltungsgerichtshof ponúkal presvedčivú odpoveď. Ak sa dá naopak prednosť dávke v nezamestnanosti, pán Petersen spĺňa jednu z požiadaviek uvedených v bodoch 25 až 38 týchto návrhov, čo mu umožní požívať najvyšší stupeň ochrany Spoločenstva na základe článkov 18 ES a 39 ES.

42. Napriek tejto zhode následkov je namieste vstúpiť do diskusie o kvalifikovaní dávky, keďže prejudiciálne otázky sa týkajú v prvom rade tejto problematiky.

41 — Dávka spĺňa všetky podmienky uvedeného nariadenia a judikatúry, pretože o sociálnu dávku ide vtedy, ak „sa jednak priznáva poberateľom bez akéhokoľvek individuálneho a diskrečného posudzovania okolností týkajúcich sa ich osoby, v zákonom stanovených prípadoch, a jednak sa vzťahuje na niektoré z rizík výslovne uvedených v článku 4 ods. 1 nariadenia č. 1408/71“ (rozsudky z 27. marca 1985, Hoeckx, 249/83, Zb. s. 973, body 12 až 14, a zo 16. júla 1992, Hughes, C-78/91, Zb. s. I-4839, bod 15).

42 — Článok 10 nariadenia č. 1408/71.

43 — Článok 69 nariadenia č. 1408/71.

B — *Tvrdenia vlád, Komisie a pána Petersena*

43. Nemecká, rakúska a talianska vláda, ako aj Komisia vo svojich pripomienkach obhajovali, že sporná dávka je dávkou v nezamestnanosti, ktorá spadá pod článok 4 ods. 1 písm. g) nariadenia č. 1408/71. Všetci sa odvolávajú na rozsudok De Cuyper [44], ktorý si zvolil účel a základ pre výpočet ako kritériá na dosiahnutie správneho kvalifikovania. [45]

44. Nemecká a rakúska vláda tak uvádzajú, že sporný preddavok má pokrývať situáciu nezamestnaného, keďže to je postavenie, ktoré sa vyžaduje na priznanie dávky. Tiež zdôrazňujú, že riziko typické pre invalidný dôchodok spočíva v skutočnostiach neznámych až do momentu vydania správneho rozhodnutia, ktorým sa dôchodok prizná. Napokon tvrdia, že o dávke sa rozhoduje v súlade s právnymi predpismi o dávkach v nezamestnanosti, s výnimkou opravného koeficientu, ktorým sa predchádza rozdielom v prípade získania invalidného dôchodku.

45. Komisia tvrdí v zásade to isté, hoci zdôrazňuje, že keď sa vypláca invalidný dôchodok, správny orgán, do ktorého pôsobnosti dávka patrí, musí inštitúcii zodpovednej za dávky v nezamestnanosti uhradiť sumy zaplatené počas platnosti preddavku; ak dôchodok nie je priznaný, vyplatené sumy sa započítajú na dávku v nezamestnanosti, na ktorú mal žiadateľ o preddavok pôvodne nárok (keďže požiadavkou bolo, že je nezamestnaný).

46. A na záver nemecká, rakúska a talianska vláda spolu s Komisiou relativizujú fakt, že na získanie preddavku sa od záujemcu nevyžaduje, aby si hľadal prácu, pretože tak by bola zbavená zmyslu dávka, o ktorú sa opiera osoba žiadajúca uznanie invalidity, ktorá však netuší, aký bude mať jej žiadosť výsledok, a navyše je nezamestnaná. Na zmiernenie týchto okolností bola v Rakúsku vytvorená tretia kategória so všetkými znakmi dávky v nezamestnanosti, len s jednou logickou výnimkou, pretože ťažko možno nútiť niekoho, kto žiada o invalidný dôchodok, aby sa uchádzal o prácu.

44 — Rozsudok z 18. júla 2006, De Cuyper, C-406/04, Zb. s. I-6947.

45 — Tamže, bod 25: „… ak majú byť dávky kvalifikované ako dávky sociálneho zabezpečenia, treba na ne bez ohľadu na špecifiká vnútroštátnej legislatívy hľadieť tak, že sú rovnakej povahy vtedy, keď majú rovnaký predmet, účel, ako aj základ pre výpočet a podmienky priznania. Za relevantné kritériá na klasifikáciu dávok naopak netreba považovať ich čisto formálne znaky.“

47. Pokiaľ ide o pána Petersena a španielsku vládu, tí sa s vyššie uvedenými vládami a Komisiou rozchádzajú v tom, že spornú dávku považujú za sociálnu dávku v invalidite podľa článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1408/71.

48. Španielske kráľovstvo na základe doslovného výkladu rozsudku De Cuyper tvrdí, že vzhľadom na to, že pán Petersen nie je spôsobilý pracovať, dávka má pokrývať jeho prípadnú invaliditu. Účelom dávky v nezamestnanosti je „umožniť dotknutým pracovníkom, aby si zabezpečili svoje potreby po nedobrovoľnej strate zamestnania, ak sú ešte schopní pracovať.“ [46] Tento posledný dôvetok, ktorý vyžaduje, aby žiadateľ o dávku v nezamestnanosti bol spôsobilý pre trh práce, vylučuje pána Petersena a mení jeho preddavok na invalidný dôchodok.

49. Zástupca pána Petersena nenarába s rozsudkom De Cuyper a sústreďuje jeho obranu na kvalifikovanie pomoci ako dávky sociálneho zabezpečenia s odkazom na rozsudky Jauch [47] a Offermanns. [48]

C — *Posúdenie*

50. Použité tvrdenia odzrkadľujú dilemu, pred ktorou stojí Súdny dvor, majúc k dispozícii argumenty v prospech aj neprospech každej z možností. V zásade ide o dávku *sui generis*, ktorú je ťažké zaradiť do klasifikácie dávok v práve Spoločenstva a ktorá sa usiluje vyriešiť nedostatok zdrojov osôb, ktoré sa domnievajú, že majú nárok na určité sociálne dávky.

51. Existujú však závažné dôvody, prečo treba túto pomoc pokladať skôr za dávku v nezamestnanosti než za invalidný dôchodok.

52. Je pravda, že sporný preddavok od žiadateľov nevyžaduje, aby boli schopní pracovať [49], ani aby boli k dispozícii pre služby zamestnanosti. [50] Ak sa prizná invalidný dôchodok, rozhodnutie má istým spôsobom retroaktívny účinok vo vzťahu k preddavku, pretože ho od základu mení na jednu z dávok uvedených v článku 4 ods. 1 písm. b) nariadenia č. 1408/71 a inštitúcia zodpovedná za invalidný dôchodok odškodní orgán poverený

46 — Tamže, bod 27.

47 — Rozsudok z 8. marca 2001, Jauch, C-215/99, Zb. s. I-1901.

48 — Rozsudok z 15. marca 2001, Offermanns, C-85/99, Zb. s. I-2261.

49 — § 23 ods. 2 bod 1 AIVG.

50 — Logický dôsledok prvého uvedeného oslobodenia.

dávkami v nezamestnanosti za vyplatený preddavok. [51] Napokon rozsudok De Cuyper vymedzil dávku v nezamestnanosti veľmi striktne, zdôrazňujúc schopnosť uchádzača pracovať. [52]

53. Na týchto základoch by sa mohlo dospieť k názoru, že sporný preddavok predstavuje invalidný dôchodok, existujú však významné dôvody, ktoré vyvracajú takýto predčasný záver.

54. Prvý dôvod spočíva v povahe *sui generis* preddavku, koncipovaného ako špecifická dávka na podporu v konkrétnej situácii. Ako to opísala Komisia na pojednávaní, sporný preddavok existuje v istom „šedom právnom priestore". Má vlastnosti jednej aj druhej kategórie, ale súčasne jej *chýbajú* niektoré konštitutívne prvky obidvoch typov dávok, a teda ukazuje sa byť nemožné kvalifikovať ju tak, aby na sto percent mala znaky dávky v invalidite alebo dávky v nezamestnanosti podľa práva Spoločenstva.

55. Na pozadí tejto myšlienky treba relativizovať skutočnosť, že pán Petersen, rovnako ako ktorýkoľvek iný poberateľ preddavku, nemôže pracovať ani byť k dispozícii úradu práce počas obdobia nezamestnanosti. Rovnako ako sa preddavok odlišuje od dávky v nezamestnanosti v týchto aspektoch (ktoré predstavujú základné predpoklady vo svetle § 7 ods. 1 AIVG), takisto jej chýba základný predpoklad invalidného dôchodku, a síce finančný obsah, ktorý sa počíta podľa právnych predpisov o dávke v nezamestnanosti. [53]

56. Druhý dôvod súvisí s tým, že invalidný dôchodok pôsobí retroaktívne tak, že sa ním finančne kompenzuje suma dávky v nezamestnanosti. Uvedený preddavok sa mení, ak je žiadosti o invalidný dôchodok vyhovené, ale ak je žiadosť zamietnutá, považuje sa za dávku v nezamestnanosti v pravom zmysle slova, pričom medzi príslušnými orgánmi nedochádza ku kompenzácii žiadnych súm. [54]

57. Tiež je potrebné relativizovať význam rozsudku De Cuyper, aby bol chápaný tak, ako mu prináleží. V uvedenej veci belgický

51 — § 23 ods. 5 AIVG.

52 — Rozsudok De Cuyper, už citovaný v poznámke pod čiarou 46.

53 — § 23 ods. 4 AIVG.

54 — § 23 ods. 5 a 6 AIVG.

štátny príslušník poberal dávku v nezamestnanosti s tou osobitosťou, že bol oslobodený od povinnosti byť evidovaný ako uchádzač o zamestnanie, a teda aj od povinnosti zostať k dispozícii pre trh práce. [55] Toto oslobodenie, ktoré predstavovalo výnimku zo zákonom stanovených podmienok na priznanie dávok v nezamestnanosti, nebránilo Súdnemu dvoru, aby tento príspevok kvalifikoval ako dávku v nezamestnanosti. Rozsudok v bode 27 opísal tieto dávky ako dávky, pri ktorých si poberateľ zachováva schopnosť pracovať, ale konštatoval, že aj podobná dávka, hoci nespĺňa jednu z podmienok, má byť kvalifikovaná ako dávka v nezamestnanosti, čo by sa mohlo uplatniť v tejto veci, keďže rakúsky preddavok, hoci nespĺňa základnú podmienku definovania ako dávky v nezamestnanosti, má širokú škálu vlastností, ktoré ho približujú k tomuto typu dávok.

58. Po prvé preddavok sa vypláca, pretože existuje nezamestnaný pracovník, ktorý navyše požiadal o invalidný dôchodok, čo naznačuje, že ide o osobu mimoriadne zraniteľnú. [56] Za týchto okolností sa stanovuje dávka v nezamestnanosti na ťarchu fondov sociálneho zabezpečenia v nezamestnanosti a podľa právnych noriem upravujúcich tento druh dávok. Po druhé nárok na preddavok automaticky zaniká, ak poberateľ prijme pracovné miesto počas konania o priznaní invalidného dôchodku. Rovnako ako nezamestnaný stráca nárok na dávku v nezamestnanosti, keď nastúpi do práce, tak aj poberateľ preddavku znáša rovnaké dôsledky. Po tretie systém výpočtu preddavku sa realizuje podľa právnych predpisov upravujúcich dávky v nezamestnanosti, aj keď s opravným kritériom, ktoré umožňuje vyhnúť sa nadmerným platbám pre prípad, že v budúcnosti bude priznaný invalidný dôchodok. Po štvrté invalidita poberateľa príspevku je len hypotézou, takže jedinou istotou je nezamestnanosť, a preto sa zdá byť primerané vnímať preddavok v tomto kontexte.

59. Ale prvoradým prvkom, ktorý preváži misky váh v prospech kvalifikovania preddavku ako dávky v nezamestnanosti, je jeho účel. [57] Zo znenia a ducha rakúskej právnej úpravy vyplýva, že táto pomoc je navrhnutá na to, aby nahrádzala zamestnanecké príjmy v rámci určitého časovo obmedzeného

55 — Rozsudok De Cuyper, už citovaný v poznámke pod čiarou 44, bod 30.

56 — § 23 ods. 2 bod 3 AIVG na priznanie preddavku osobám žiadajúcim o invalidný dôchodok vyžaduje, aby „existovalo potvrdenie inštitúcie dôchodkového poistenia, že predbežne nemôže byť v lehote dvoch mesiacov po dni rozhodujúcom pre priznanie dôchodku stanovená povinnosť vyplácania dávky“, čo preukazuje, že preddavok slúži ako náhrada za dočasný výpadok spôsobený zdĺhavým správnym konaním.

57 — Rozsudok De Cuyper, už citovaný v poznámke pod čiarou 44, bod 25.

obdobia, ktoré sa môže — aj keď sa to nevie s istotou — skončiť návratom na trh práce alebo vylúčením z neho. Takýmto spôsobom sa realizuje snaha zabezpečiť žiadateľa, ktorý je na uvedenom trhu hospodársky činný, ale súčasne — ako upozornila nemecká vláda — udržať ho psychicky dobre naladeného.

60. Preddavok teda pokrýva dvojaké riziko: jednak to, že žiadosť o invalidný dôchodok bude zamietnutá, jednak to, že sa žiadateľ rozhodne vrátiť na trh práce a vzdá sa svojho pôvodného zámeru.

61. Zo všetkých uvedených skutočností vyplýva, že preddavok upravený v § 23 AlVG je dávkou v nezamestnanosti v zmysle článku 4 ods. 1 písm. g) nariadenia č. 1408/71, aj keď táto kvalifikácia nemá rozhodujúci význam z hľadiska druhej položenej prejudiciálnej otázky, ktorá je bezpochyby kľúčová pre rozhodnutie tejto veci.

VII — Druhá prejudiciálna otázka: požiadavka bydliska aplikovaná na preddavok

A — *Úvodné poznámky*

62. Druhá otázka, ktorú položil Verwaltungsgerichtshof, logicky vyplýva z prvej a týka sa požiadavky bydliska uplatňovanej voči pánovi Petersenovi na účely poberania preddavku.

63. Keď je pomoc kvalifikovaná ako dávka v nezamestnanosti, článok 69 nariadenia č. 1408/71 ukladá tri podmienky, aby jednotlivec mohol v čase poberania dávky v nezamestnanosti mať bydlisko v inom členskom štáte: musí byť pred presťahovaním evidovaný ako uchádzač o zamestnanie, neskôr sa musí zaevidovať v hostiteľskom štáte a musí začať pracovať v stanovenom období.

64. Je zjavné, že pán Petersen nespĺňa žiadnu z týchto troch podmienok.

65. Na rozdiel od Komisie a sťažovateľa sa všetky vlády, ktoré predložili pripomienky v tomto prejudiciálnom konaní, chopili tohto nespĺňania podmienok a odôvodňujú ním prerušenie vyplácania preddavku pánovi Petersenovi. Toto tvrdenie však obsahuje pascu, ktorej sa treba vyhnúť.

B — *Tvrdenia vlád, Komisie a pána Petersena*

66. Nemecká, rakúska, španielska a talianska vláda sa zhodujú na dvoch dôvodoch. Jednak na tom, že pán Petersen nespĺňa žiadnu z podmienok uvedených v nariadení č. 1408/71, aby mohol preniesť svoju sociálnu dávku, jednak že sa na túto vec vzťahuje už citovaný rozsudok De Cuyper.

67. Podľa týchto štyroch vlád nie je neprimerané vyžadovať od pracovníka, ako je pán Petersen, splnenie požiadavky bydliska, keďže články 69 až 71 nariadenia č. 1408/71 poznajú viacero situácií, v ktorých je možné preniesť dávky do zahraničia, a sťažovateľ sa nenachádza v žiadnej z nich. Zdá sa, že tu existuje istý konsenzus, že nariadenie č. 1408/71 obsahuje taxatívny výpočet, mimo rámca ktorého sa nepripúšťa pomoc, ak sa poberateľ odsťahuje do iného členského štátu.

68. Okrem toho rozsudok De Cuyper potvrdzuje tézu vlád tým, že vyhlásil zlučiteľnosť požiadavky bydliska s článkom 18 ES; v rozsudku sa uvádza, že v takom prípade, o aký ide v danej veci, môžu byť kontroly zo strany služieb zamestnanosti účinné len vtedy, ak poberateľ dávok, ktorý musí byť k dispozícii úradu práce, má bydlisko v štáte vyplácajúcom dávku.

69. Napriek tomu sa Komisia domnieva, že klauzula bydliska porušuje článok 39 ES, a opiera sa pritom tiež o rozsudok De Cuyper; podľa jej názoru je medzi okolnosťami uvedenej veci a veci, ktorá je predmetom tohto konania, zásadný rozdiel: zatiaľ čo pán De Cuyper mal povinnosť byť k dispozícii úradu práce, preddavok pána Petersena so sebou nesie úplné oslobodenie od tejto povinnosti. Ak sa boj proti podvodom dá až na druhé miesto, také opatrenie, o aké ide v tejto veci, sa stáva neprimeraným. Preto hoci nariadenie č. 1408/71 neuvádza taký prípad, o aký ide v tejto veci, neznamená to, že takýto prípad spadá mimo rámca ochrany poskytovanej Zmluvami. Naopak, právny poriadok Spoločenstva ho chráni a zakazuje takú požiadavku bydliska, o akú ide v tejto veci.

70. Pán Petersen skúma protiprávnosť požiadavky bydliska v dvoch rovinách: porušenie základného práva na ochranu majetku a porušenie zásady rovnosti. Nadmerné zníženie majetkových aktív v spojení s diskriminačným zaobchádzaním, ktorého predmetom je navrhovateľ v porovnaní s Rakúšanmi, ktorí sa nesťahujú do iného členského štátu, by bolo dôvodom na nezlučiteľnosť vnútroštátneho opatrenia s právom Spoločenstva.

C — *Posúdenie*

71. Ani Verwaltungsgerichtshof, ani účastníci konania nespochybnili, že pán Petersen má postavenie „pracovníka“. Komisia sa obmedzila na tvrdenie, že ak bude považovaný za zamestnanca, uplatní sa naňho článok 39 ES; ak to tak nebude, použije sa článok 18 ES.

72. Prikláňam sa k tomu, aby bol sťažovateľovi priznaný štatút pracovníka, keďže sporný nárok vychádza z pracovnoprávneho vzťahu. [58] Aj keď rozsudok De Cuyper v tejto otázke vyznieva ambivalentne, mám za to, že judikatúra Súdneho dvora potvrdila uplatniteľnosť článku 39 ES, keď sporné práva mali priamu súvislosť s pracovnoprávnym vzťahom. V tejto veci je spojitosť dávky s postavením pána Petersena ako pracovníka zjavná: nezamestnanosť a invalidita, obidve spojené s predchádzajúcim pracovnoprávnym vzťahom.

73. Aj keď má pre rozhodnutie prejudiciálnej otázky osobitný význam článok 39 ES, je potrebné venovať sa aj článku 18 ES. Ako som vysvetlil, pán Petersen je príkladom *pohybu slobodných občanov*, ktorý v zmysle toho, čo som uviedol v bodoch 25 až 38 týchto návrhov, priznáva osobitnú normatívnu silu individuálnemu a kolektívnemu postaveniu sťažovateľa.

1. Individuálne právne postavenie pána Petersena

74. Pán Petersen je nezamestnaný, ktorý svojho času vzhľadom na svoje zamestnanie dosiahol dobu poistenia, na základe ktorej má právo na invalidný dôchodok. Keďže bol nezamestnaný, požiadal o preddavok, ktorý je koncipovaný ako podpora nezamestnaným,

58 — Rozsudky Martínez Sala, už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 32; z 27. novembra 1997, Meints, C-57/96, Zb. s. I-6689, body 16 a 17, a zo 6. novembra 2003, Ninni-Orasche, C-413/01, Zb. s. I-13187, bod 34.

ktorí súčasne žiadajú o priznanie invalidného dôchodku. Tento preddavok sa priznáva vždy, keď sú splnené predpoklady priznania dávky v nezamestnanosti, pričom však je poberateľ oslobodený od povinnosti hľadať si prácu. Vnútroštátne normy sociálneho zabezpečenia sú v tomto smere *pružné*, ale vlády zúčastnené na tomto prejudiciálnom konaní žiadajú Súdny dvor o *striktný* výklad predpisov Spoločenstva o sociálnom zabezpečení, keďže pán Petersen nespĺňa požiadavky článkov 69 až 71 na schválenie prenosu dávok do zahraničia, takže keď navrhovateľ premiestni svoje bydlisko do iného členského štátu, preddavok musí byť zrušený.

75. Tento scenár privádza pána Petersena k tragickej dileme, pretože nech robí, čo robí, vždy stráca. Ak spĺňa požiadavky, nepoberá preddavok. Ak spĺňa všetky požiadavky s výnimkou tej, ktorej má dovolené sa vyhnúť, takisto ho nepoberá kvôli zmene bydliska. A ak ho nepoberá, riskuje, že neskôr mu nebude priznaný invalidný dôchodok a bude vytrhnutý z trhu práce. Zostáva mu len žiadať o bežnú dávku v nezamestnanosti, hoci vzhľadom na ťažkosti, ktorými prechádza (žiadajúc o invalidný dôchodok), zrejme nemá najlepšie podmienky na to, aby získal pracovné miesto v priemerne konkurenčnom prostredí.

76. Je irelevantné, že špecifický prípad pána Petersena sa nenachádza medzi situáciami uvedenými v nariadení č. 1408/71, lebo tento právny text nechce vylúčiť všetky ostatné možnosti, len vykonáva článok 39 ES. Každé ustanovenie sekundárneho práva sa vykladá a aplikuje vo svetle primárneho práva, z čoho vyplýva, že taká požiadavka bydliska, o akú ide vo veci samej, nemá objektívne a primerané odôvodnenie, k čomu ešte treba prirátať skutočnosť, že nikomu v tomto konaní, a čo je dôležité, ani rakúskej vláde, sa nepodarilo vysvetliť, prečo správne orgány zaujali zamietavý postoj k zmene bydliska pána Petersena.[59]

77. Napriek tomu, že európske občianstvo si vyžaduje venovať prioritnú pozornosť právnemu postaveniu jednotlivca, je zjavné, že aj keď základné práva nie sú v hre, rakúske rozhodnutie by len ťažko prešlo kontrolou proporcionality z pohľadu Spoločenstva.[60] Preto v zmysle článku 39 ES a 18 ES také opatrenie, aké bolo napadnuté v tejto veci, ktoré so sebou prináša rozdielne zaobchádzanie v závislosti od miesta bydliska poberateľa sociálnej dávky, je nezlučiteľné s právom Spoločenstva.

59 — Body 12 až 14 písomných pripomienok rakúskej vlády sa obmedzujú na zopakovanie obsahu článku 39 ES, ako aj článkov 10 a 67 nariadenia č. 1408/71. Neprinášajú žiadne podstatné skutočnosti, ktoré by mohli zachrániť zamietavé rozhodnutie o prenose dávky pána Petersena do zahraničia pri zmene jeho bydliska do iného členského štátu.

60 — Bod 27 týchto návrhov.

2. Podmienky príslušnosti k politickému spoločenstvu

78. Pán Petersen je nemecký štátny občan, ktorý vykonával podstatnú časť svojej pracovnej činnosti v Rakúsku. Po mnohých rokoch legálneho pobytu v tejto krajine sa vracia do svojej rodnej krajiny po tom, ako požiadal rakúske orgány o priznanie invalidného dôchodku a preddavku naň. Niet pochybností o tom, že navrhovateľ má priame väzby na rakúsky štát, aj keby to hneď bolo len na základe ním zaplatených príspevkov sociálneho zabezpečenia rakúskym orgánom zamestnanosti až do dosiahnutia zákonnej doby poistenia. Putá pána Petersena k Rakúsku hovoria samé za seba, a to najmä, ak sa vezme do úvahy typ dávky, ktorá mu bola zamietnutá.

79. Ak by sa Súdny dvor priklonil ku kvalifikovaní preddavku ako invalidného dôchodku, narazí na skutočnosť, že nariadenie č. 1408/71 nedovoľuje pozastavenie alebo zmenu tohto typu sociálnych dávok z dôvodu bydliska. [61] Toto obmedzenie má svoju logiku, keďže sa snaží posilniť voľný pohyb osôb, ktoré ukončili svoj pracovný život a rozhodnú sa presídliť do iného členského štátu, či už z dôvodov klimatických, rodinných alebo citových.

80. Ak by však Súdny dvor uprednostnil také chápanie, že pán Petersen poberá dávku v nezamestnanosti, nemožno zabudnúť na to, že preddavok je mostíkom na získanie invalidného dôchodku, ktorý ak nebude priznaný, mení pomoc na dávku v nezamestnanosti, za podmienky, že dotknutá osoba splní požiadavky článkov 69 až 71 nariadenia č. 1408/71, keď zmení bydlisko. Jedna z tých požiadaviek však spočíva v tom, aby „sa vzhľadom na dané okolnosti počítalo s priznaním dávky sociálneho zabezpečenia [invalidného dôchodku]“. [62] Pán Petersen preto môže bývať v Nemecku a byť oslobodený od kontroly zo strany služieb zamestnanosti v rámci časovo obmedzeného obdobia: trvania konania o priznaní invalidného dôchodku.

81. Počas tohto obdobia môžu rakúske správne orgány, ktoré predtým vyzvali pána Petersena k tomu, aby požiadal o preddavok, ktorým sa implicitne uznáva, že sa „počíta s priznaním dávky“, o ktorú požiadal, prevziať hospodárske bremeno spornej pomoci. Ak bude navrhovateľovi zamietnutá žiadosť o invalidný dôchodok, dostane sa do pôvodnej situácie. Ale počas tohto obdobia zmena bydliska pána Petersena realizovaná počas konania, na základe ktorého by mu pravdepodobne bola priznaná pomoc, ktorá by mu umožnila usadiť sa v ktoromkoľvek členskom štáte, žiadnym spôsobom neob-

61 — Článok 10 nariadenia č. 1408/71.

62 — Skutočnosť, že pánovi Petersenovi bola na úvod zamietnutá žiadosť o dôchodok, nepovažujem za rozhodujúcu. Ako vysvetlil expert rakúskej vlády počas pojednávania, 60 % žiadostí o invalidný dôchodok je zamietnutých, čo je dôkazom reštriktívnej politiky pri posudzovaní podmienok vzniku nároku na pomoc. Preto sa domnievam, že počiatočné zamietnutie žiadosti pána Petersena *prima facie* neznamená, že sa nedá počítať s neskorším priznaním dôchodku.

medzuje možnosť rakúskych orgánov konať alebo ich finančnú integritu.

82. Väzby, ktoré preukázal pán Petersen, sú dôkazom toho, že opatrenie prijaté rakúskymi službami zamestnanosti je neprimerané. Pri posudzovaní príslušnosti pána Petersena k spoločenstvu, s ktorým bol skutočne spätý, treba článok 39 ES vykladať vo svetle článku 18 ES. Preto, ak uplatním vysoký štandard ochrany európskeho občana, uzatváram svoj návrh tým, že obidve ustanovenia boli podľa môjho názoru porušené.

VIII — Návrh

83. V súlade s predchádzajúcimi vysvetleniami navrhujem Súdnemu dvoru, aby na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Verwaltungsgerichtshof, odpovedal takto:

Peňažná dávka poistenia v nezamestnanosti priznávaná nezamestnaným, ktorí požiadali o invalidný dôchodok, predstavuje dávku v nezamestnanosti v zmysle článku 4 ods. 1 písm. g) nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci Spoločenstva.

Články 18 ES a 39 ES vylučujú vnútroštátne ustanovenie, ktoré predpokladá pozastavenie nároku na takúto dávku, ak má nezamestnaný bydlisko v inom členskom štáte.