STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 29. března 2007 [1]

I – Úvod

1. Mladým zdravotně postiženým osobám, které jsou v plné nebo částečné pracovní neschopnosti a žijí v Nizozemsku, je poskytována peněžitá dávka podle Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (zákon o plnění při pracovní neschopnosti mladých zdravotně postižených osob, dále jen „Wajong"). Tato dávka nahrazuje mzdu nebo ji doplňuje do výše minimální mzdy.

2. V rozsudku Kersbergen-Lap a Dams-Schipper [2], který byl vydán po projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, Soudní dvůr již rozhodl, že dávka Wajong je zvláštní nepříspěvkovou dávkou ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení č. 1408/71 [3], která podle článku 10a tohoto nařízení nemusí být vyplácena osobám s bydlištěm mimo Nizozemsko. Žalobkyně v tomto řízení však nebyly výdělečně činné, takže v jejich případě dávka plně nahrazovala pracovní mzdu.

3. Na rozdíl od tohoto rozsudku je pan Hendrix, odvolatel v původním řízení, pracovníkem. Dokud bydlel v Nizozemsku, pobíral peněžitou dávku Wajong jako doplněk ke mzdě, jelikož jeho mzda byla nižší než zákonná minimální mzda. Po jeho přestěhování do Belgie bylo vyplácení této dávky zastaveno.

4. Vedle posouzení této dávky podle kritérií nařízení č. 1408/71 klade proto Centrale Raad van Beroep otázku, zda se může

1 — Původní jazyk: němčina.

2 — Rozsudek ze dne 6. července 2006, Kersbergen-Lap a Dams-Schipper (C-154/05, Sb. rozh. s. I-6249), dále jen „rozsudek Kersbergen".

3 — Nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 35), ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. 1997, L 28, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 3), ve znění nařízení Rady (ES) č. 307/1999 ze dne 8. února 1999 (Úř. věst. L 38, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 335).

pracovník dovolávat volného pohybu pracovníků vůči státu, jehož je státním příslušníkem, jestliže v tomto členském státě pracuje a do jiného členského státu převedl pouze své bydliště. Pokud je volný pohyb pracovníků použitelný v této situaci, je otázkou, do jaké míry je s tím v souladu úprava nařízení č. 1408/71 týkající se zvláštních nepříspěvkových dávek. Soud rovněž žádá o přezkum souladu těchto ustanovení s volným pohybem občanů Unie podle čl. 18 ES.

II – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

5. Článek 7 odst. 1 a 2 nařízení č. 1612/68 [4] zní:

„(1) S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu z důvodu jeho státní příslušnosti zacházeno jinak než s tuzemskými pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, propouštění a návratu k povolání nebo opětného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným.

(2) Požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci.“

6. Článek 42 odst. 2 nařízení č. 1612/68 stanoví:

„Tímto nařízením nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s článkem 51 Smlouvy.“

7. Článek 4 nařízení č. 1408/71 stanoví:

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

a) dávky v nemoci a mateřství,

4 — Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), ve znění nařízení Rady (EHS) č. 2434/92 ze dne 27. července 1992 (Úř. věst. L 245, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 69).

b) dávky v invaliditě, včetně těch, jež jsou určeny k udržení nebo zlepšení výdělečné schopnosti,

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

[...]

[...]

(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.

(4) Toto nařízení se nevztahuje na sociální pomoc [...].“

(2a) Toto nařízení se vztahuje také na zvláštní nepříspěvkové dávky stanovené v rámci jiných právních předpisů nebo jiného systému, než které jsou uvedeny v odstavci 1 nebo vyloučeny na základě odstavce 4, pokud jsou tyto dávky určeny:

8. Pro zvláštní nepříspěvkové dávky podle čl. 4 odst. 2a stanoví čl. 10a odst. 1 nařízení č. 1408/71 následující úpravu:

a) buď k zajištění pomocného, doplňkového nebo vedlejšího krytí případů odpovídajících odvětvím sociálního zabezpečení uvedeným v odst. 1 písm. a) až h), nebo

„Aniž je dotčen článek 10 a hlava III, jsou osobám, na které se vztahuje toto nařízení, přiznány zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky uvedené v čl. 4 odst. 2a výhradně na území členského státu, ve kterém mají bydliště, v souladu s právními předpisy

b) výhradně k zajištění zvláštní ochrany pro zdravotně postižené.

tohoto státu za předpokladu, že jsou tyto dávky uvedeny v příloze [IIa]. Dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní náklady."

9. V příloze IIa bodě Q nařízení č. 1408/71 je uveden nizozemský zákon o pojištění pro případ pracovní neschopnosti mladých zdravotně postižených osob.

10. Článek 95b odst. 8 nařízení č. 1408/71 stanoví:

„Uplatňování článku 1 nařízení (EHS) č. 1247/92 nesmí vést k odnětí dávek, které byly přiznány před 1. červnem 1992 příslušnými institucemi daného členského státu podle hlavy III nařízení (EHS) č. 1408/71 a na něž se vztahuje článek 10 uvedeného nařízení."

B – *Vnitrostátní právo*

11. Osoby, které nejsou samostatně výdělečně činné, jsou v Nizozemsku pojištěny pro případ pracovní neschopnosti od prvního pracovního dne podle Wet op de arbeitsongeschiktheidsverzekering (zákon o pojištění pro případ pracovní neschopnosti, dále jen „WAO"). Pokud osoby nemohou z důvodu postižení pracovat vůbec či mohou od počátku pracovat pouze omezeně, neobdrží dávky podle WAO.

12. Do začátku roku 1998 platil v Nizozemsku Algeme Arbeitsongeschliktheidswet (zákon o obecném pojištění pro případ pracovní neschopnosti, dále jen „AAW"), který zahrnoval pojištění pro případ pracovní neschopnosti pro všechny obyvatele Nizozemska, kteří nebyli pojištěni podle WAO. Podle AAW mohly krom jiného osoby, které byly ke dni svých 17. narozenin v pracovní neschopnosti, nárokovat od svého 18. roku minimální dávku pro mladé zdravotně postižené osoby. Dávky podle AAW byly financovány příspěvky pojištěnců, jejichž výše byla závislá na zdanitelném příjmu.

13. Od 1. ledna 1998 byl AAW nahrazen v rozsahu, v němž je v projednávaném případě relevantní, zákonem Wet arbeidsongeschiktheidsvoorzeining jonggehandicapten (zákon o pojištění pro případ pracovní neschopnosti mladých zdravotně postižených osob) ze dne 24. dubna 1997 (Wajong). Wajong stanoví pro určitou skupinu mladých zdravotně postižených osob dávku

odpovídající stanovenému existenčnímu minimu v Nizozemsku.

14. Nárok na dávky podle Wajong, které jsou takřka výlučně financovány ze státních prostředků, se neodvíjí od osobních potřeb. Dávky se však zkracují, pokud příjemce pobírá příjmy ze zaměstnání.

15. Na rozdíl od dřívějšího AAE se dávky podle Wajong poskytují pouze zdravotně postiženým, kteří mají bydliště v Nizozemsku. Od 1. září 2002 obsahuje Wajong klauzuli zabraňující nepřiměřené tvrdosti, podle níž může být odhlédnuto od požadavku bydliště, pokud zánik nároku na dávku povede k nepřiměřené tvrdosti. Tak je tomu, pokud se mladá zdravotně postižená osoba musí v zahraničí podvolit zdravotní péči, pokud může přijmout v zahraničí práci s určitou perspektivou opětovného začlenění nebo pokud osoba, na které je závislá, je nucena žít mimo Nizozemsko.

16. Podle Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten [zákon o (opětovném) začlenění zdravotně postižených zaměstnanců, dále jen „Wet REA"] mohou být zaměstnavatelé zproštěni povinnosti platit zákonnou minimální mzdu zdravotně postiženým zaměstnancům, jejichž pracovní výkon je výrazně nižší, než je obvyklé.

III – Skutkový stav a řízení

17. Nizozemský státní příslušník D. P. W. Hendrix se narodil dne 26. září 1975. Je mentálně postižený, a z toho důvodu je považován za práce neschopného na 80 až 100 %. S účinností ke dni 26. září 1993 mu byla přiznána dávka podle AAW.

18. Ode dne 1. února 1994 byl D. P. W. Hendrix zaměstnán v obchodě se stavebninami v Nizozemsku. Jeho zaměstnavatel byl podle Wet REA osvobozen od povinnosti platit D. P. W. Hendrixovi zákonnou minimální mzdu. D. P. W. Hendrixovi bylo proto vypláceno pouze 70 % minimální mzdy a ve výši rovnající se náhradě mzdy v případě 25–35 % pracovní neschopnosti mu byla vyplácena dávka Wajong.

19. Dne 1. června 1999 se D. P. W. Hendrix odstěhoval do Belgie, ale své zaměstnání v Nizozemsku si ponechal. Rozhodnutím ze dne 28. června 1999 přestal Raad van

Bestuur ven het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (dále jen „žalovaný") vyplácet dávky Wajong ke dni 1. července 1999. Jelikož bylo osvobození zaměstnavatele od placení minimální mzdy i nadále platné a zaměstnavatel zamítl žádost o zvýšení mzdy, byl pracovní poměr ukončen. Ode dne 5. července 1999 je D. P. W. Hendrix zaměstnán v jiném obchodě se stavebninami, kde pobírá minimální mzdu [5]. V roce 2001 se D. P. W. Hendrix přestěhoval zpět do Nizozemska.

20. Po neúspěšném správním řízení podal D. P. W. Hendrix u Rechtbank Amsterdam žalobu proti ukončení vyplácení dávky Wajong, kterou tento soud zamítl rozsudkem ze dne 16. března 2001. Usnesením ze dne 15. července 2005 položil Central Raad van Beroep, kterému bylo předloženo odvolání, Soudnímu dvoru podle čl. 234 ES následující předběžné otázky:

„1. Je třeba považovat dávku vyplácenou podle Wajong, uvedenou v příloze IIa nařízení č. 1408/71 za zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení č. 1408/71, takže na osoby, jakými jsou odvolatelé v původním řízení, se použije pouze režim koordinace stanovený v článku 10a nařízení č. 1408/71? Je pro posouzení této otázky relevantní, že příjemce původně obdržel dávku AAW pro mladé postižené osoby, která byla ke dni 1. ledna 1998 ze zákona přeměněna na dávku Wajong?

2. Jestliže bude odpověď na první otázku kladná: Může se pracovník proti členskému státu, jehož je státním příslušníkem, dovolávat článku 39 ES, provedeného článkem 7 nařízení č. 1612/68, jestliže pracoval výlučně v tomto členském státě, avšak bydliště má na území jiného členského státu?

3. Jestliže bude odpověď na první i druhou otázku kladná: Je třeba chápat článek 39 ES, provedený čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, v tom smyslu, že je s ním vždy slučitelné ustanovení právní úpravy, podle kterého závisí poskytnutí nebo zachování dávky na bydlišti příjemce na území členského státu, jehož právní úprava se použije, pokud tato úprava stanoví zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení č. 1408/71 a je uvedena v příloze IIa tohoto nařízení?

5 — Celý právní spor se tedy týká pouze nároku na dávky Wajong ve čtyřech dnech od 1. do 4. července 1999, jak správně zdůrazňuje nizozemská vláda.

4. Pro případ, že bude odpověď na první a druhou otázku kladná a na třetí otázku záporná: Je třeba vykládat právo Společenství (zejména čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 a článek 39 ES, jakož i články 12 a 18 ES) v tom smyslu, že povaha Wajong může dostatečně odůvodňovat, aby byla vůči občanu Unie, který vykonává práci na plný úvazek v Nizozemsku, a podléhá tak výhradně nizozemským právním předpisům, namítána podmínka bydliště?"

IV – Posouzení

A – K první otázce – nakládání s dávkou jako se zvláštní nepříspěvkovou dávkou ve smyslu nařízení č. 1408/71

21. Podstatou první otázky Raad van Beroep je, zda musí být dávka Wajong považována za zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení č. 1408/71, na kterou se použije režim koordinace dle článku 10a nařízení č. 1408/71.

22. K této otázce se Soudní dvůr vyjádřil kladně již v rozsudku Kersbergen, neboť dotčená dávka je uvedena v příloze IIa nařízení č. 1408/711 a jedná se o nepříspěvkovou dávku zvláštní povahy [6]. O zvláštní dávku se jedná proto, že zde existují vztahy jednak k dávce sociálního zabezpečení v invaliditě podle čl. 4 odst. 1 písm. b) nařízení č. 1408/71, a jednak k sociální pomoci. Dávka má totiž zaručit sociálně slabé skupině (mladým zdravotně postiženým osobám) minimální příjem [7].

23. Skutečnost, že při poskytování dávky Wajong se neprovádí přezkum osobních finančních potřeb [8], není podle názoru Soudního dvora v rozporu s tím, že se jedná o dávku blízkou sociální pomoci. Naopak dle Soudního dvora v tomto ohledu postačí, že

6 — Viz k požadavku, aby tyto podmínky byly dány kumulativně: rozsudky ze dne 8. března 2001, Jauch (C-215/99, Recueil, s. I-1901, bod 21), a Kersbergen (uvedený výše v poznámce pod čarou č. 2, bod 25).

7 — Rozsudek Kersbergen (uvedený výše v poznámce pod čarou č. 2, body 30 a 31). Obecně k podmínkám kvalifikace jakožto zvláštní dávky viz rovněž rozsudky ze dne 4. listopadu 1997, Snares (C-20/96, Recueil, s. I-6057, bod 33), a ze dne 29. dubna 2004, Skalka (C-160/02, Recueil, s. I-5613, bod 25).

8 — Viz k tomuto požadavku zejména mé stanovisko ze dne 20. října 2005 ve věci Hosse (C-286/03, Sb. rozh. s. I-1771, body 66 až 69).

skupina mladých zdravotně postižených osob obecně nemá dostatek prostředků na obživu [9].

24. V rámci první otázky se Centrale Raad van Beroep rovněž táže, zda je pro posouzení této otázky relevantní, že příjemce původně obdržel dávku AAW pro mladé postižené osoby financovanou z příspěvků, jejíž podmínkou nebylo bydliště, která však byla ke dni 1. ledna 1998 ze zákona přeměněna na dávku Wajong.

25. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl rovněž již v rozsudku Kersbergen, že se nelze dovolávat zásady zachování nabytých práv, pokud oprávněná osoba převede své bydliště do ciziny poté, co byla dávka AAW nahrazena dávkou Wajong [10]. Jelikož se D. P. W. Hendrix odstěhoval do Belgie dne 1. června 1999, nemůže se této zásady dovolávat. Při neexistenci přechodné úpravy jiného znění je třeba posoudit právní následky převedení bydliště podle právní úpravy, která platila v tomto okamžiku.

26. Článek 95b odst. 8 nařízení č. 1408/71 zde nepomůže již proto, že D. P. W. Hendrix neobdržel přede dnem 1. června 1992 žádné dávky, jejichž další poskytování by bylo podle tohoto ustanovení požadováno.

27. Je tedy třeba nejprve stanovit, že dávku Wajong je třeba považovat za zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2 nařízení č. 1408/71, na kterou se použije pravidlo koordinace článku 10a tohoto nařízení. To platí i tehdy, pokud příjemce pobíral původně dávku financovanou z příspěvků, která byla k 1. lednu 1998 nahrazena dávkou Wajong.

28. Dále je nicméně třeba objasnit, zda je požadavek bydliště v článku 10a nařízení č. 1408/71 za podmínek projednávaného případu v souladu s předpisy o volném pohybu pracovníků.

9 — Tato argumentace je na první pohled překvapivá. Pro úspěšnou žádost o klasickou sociální pomoc totiž právě nestačí prokázat sociálnímu úřadu pouze to, že osoba patří do skupiny sociálně slabých osob, aniž by musela konkrétně prokazovat své vlastní finanční poměry. Tento závěr Soudního dvora však lze ospravedlnit tím, že pro kvalifikaci určité dávky jakožto zvláštní dávky musí existovat určitá blízkost k sociální pomoci, která postačí, aby byla odůvodněna její smíšená povaha, že však nemusí zcela odpovídat dávce sociální pomoci.

10 — Rozsudek Kersbergen (viz výše, poznámka pod čarou 2, bod 41 a násl.).

B – *Ke druhé otázce – Možnost dovolávat se volného pohybu pracovníků vůči členskému státu vlastní státní příslušnosti*

29. Podstatou druhé otázky Centrale Raad van Beroep je, zda se může pracovník vůči členskému státu, jehož je státním příslušníkem, dovolávat článku 39 ES, provedeného článkem 7 nařízení č. 1612/682, jestliže pracoval výlučně v tomto členském státě a pracuje v něm stále, avšak bydliště má na území jiného členského státu.

30. Dávka Wajong spadá do věcné působnosti čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, neboť je poskytována tuzemským pracovníkům na základě jejich obecného postavení jako pracovníka nebo prostě na základě skutečnosti, že mají bydliště v tuzemsku [11].

31. Článek 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 je zvláštním vyjádřením zákazu diskriminace stanoveného v článku 39 ES ohledně poskytnutí sociálních výhod [12]. Podle svého znění zakazuje čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 hostitelskému členskému státu zacházet s pracovníky z jiných členských států na základě jejich státní příslušnosti jinak než s tuzemci. Dle výše uvedeného se může zdát, že toto ustanovení zaostává za zárukou článku 39 ES, kterého se může dovolat každý státní příslušník Společenství, nezávisle na svém místě bydliště a na své státní příslušnosti, který využil práva volného pohybu pracovníků [13]. Soudní dvůr však uplatňuje obě ustanovení paralelně a vykládá článek 7 nařízení č. 1612/68 stejným způsobem jako článek 39 ES [14]. Proto lze tyto předpisy použít v projednávané věci paralelně.

32. Ustanovení Smlouvy v oblasti volného pohybu osob a akty přijaté k jejich výkonu nicméně nelze použít na činnosti, které nevykazují žádnou spojitost s jakoukoliv ze situací upravených právem Společenství, a jejichž všechny relevantní prvky se nacha-

11 — Viz rozsudky ze dne 30. září 1975, Kristini (C-32/75, Recueil, s. 1085, body 10 až 13); ze dne 8. června 1999, Meeusen (C-337/97, Recueil, s. I-3289, bod 22), a ze dne 15. září 2005, Ioannidis (C-258/04, Sb. rozh. s. I-8275, bod 35).

12 — Rozsudek ze dne 23. února 2006, Komise v. Španělsko (C-205/04, Sb. rozh. s. I-31, bod 15).

13 — Rozsudky ze dne 12. prosince 2002, de Groot (C-385/00, Recueil, s. I-11819, bod 76); ze dne 13. listopadu 2003, Schilling a Fleck-Schilling (C-209/01, Recueil, s. I-13389, bod 23), a ze dne 21. února 2006, Ritter-Coulais (C-152/03, Sb. rozh. s. I-1711, bod 31).

14 — Viz rozsudky ze dne 23. května 1996, O'Flynn (C-237/94, Recueil, s. I-2617, bod 19); ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve (C-18/95, Recueil, s. I-345, bod 29); ze dne 30. září 2003, Köbler (C-224/01, Recueil, s. I-10239, body 77 a 88) a Komise v. Španělsko (viz výše, poznámka pod čarou 12, bod 15). Viz oproti tomu stanovisko generálního advokáta Geelhoeda ze dne 2. února 2006, De Cuyper (C-406/04, Sb. rozh. s. I-6947, body 34 až 37), a stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 2. května 1996 ve věci Hoever a Zachow (spojené věci C-245/94 a C-65/94, Recueil, s. I-4895, body 93 až 100).

zejí pouze uvnitř jednoho členského státu. [15] Pokud se nejedná o přímou diskriminaci spojenou se státní příslušností a pokud se pracovník dovolává vůči svému členskému státu volného pohybu pracovníků, je proto třeba dalšího přeshraničního prvku, aby mohla být uplatněna působnost volného pohybu pracovníků.

33. V projednávaném případě spočívá přeshraniční prvek v tom, že D. P. W. Hendrix bydlí v Belgii a je v zaměstnaneckém poměru v Nizozemsku. Pohybuje se tedy denně jako příhraniční pracovník [16] z jednoho členského státu do druhého, aby zde vykonával svou práci.

34. Žalovaný, nizozemská vláda a vláda Spojeného království namítají, že pracovník se může dovolávat článku 39 ES vůči členskému státu, jehož je státním příslušníkem, pouze pokud využil svého práva volného pohybu pracovníků [17]. Podle rozsudku Werner [18] se o tento případ nejedná, pokud dotyčný průběžně pracoval ve svém členském státě a převedl do jiného členského státu pouze své bydliště.

35. V pozdějším rozsudku Van Pommeren-Bourgondiën [19] však Soudní dvůr možnost dovolat se volného pohybu pracovníků ve srovnatelné situaci uznal. Žalobkyně v tomto řízení byla nizozemská státní příslušnice, bydlela v Belgii a během svého celého pracovního života byla činná v Nizozemsku. Na základě bydliště byla z hlediska sociálního pojištění v Nizozemsku považována za dobrovolně pojištěnou, a nikoliv za povinně pojištěnou a musela platit vyšší příspěvky než osoby usazené v Nizozemsku. Nařízení č. 1408/71 nebylo pro tuto praxi překážkou.

36. Soudní dvůr však rozhodl, že je v rozporu s článkem 39 ES, pokud jsou podmínky dobrovolného pojištění nerezidentů méně výhodné než podmínky povinného pojištění pro stejná odvětví sociálního zabezpečení, jež se vztahují na rezidenty [20]. Skutečnost, že paní Van Pommeren-Bour-

15 — Viz rozsudky ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 16); Terhoeve (viz výše, poznámka pod čarou 14, bod 26); ze dne 11. října 2001, Khalil a další (spojené věci C-95/99 až C-98/99 a C-180/99, Recueil, s. I-7413, bod 69), a ze dne 11. ledna 2007, ITC (C-208/05, Sb. rozh. s. I-181, bod 29).

16 — Tento pojem je definován v čl. 1 písm. b) nařízení 1408/71.

17 — Viz k tomu rozsudky ze dne 7. února 1979, Knoors (115/78, Recueil, s. 399, bod 24); ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, Recueil, s. I-4265, bod 23); ze dne 23. února 1994, Scholz (C-419/92, Recueil, s. I-505, bod 9); Terhoeve (viz výše, poznámka pod čarou 14, bod 27), a de Groot (viz výše, poznámka pod čarou 13, bod 76).

18 — Rozsudek ze dne 26. ledna 1993, Werner (C-112/91, Recueil, s. I-429, body 16 a 17), který se týkal svobody usazování. Pro restriktivní výklad podaný v rozsudku Werner se nedávno vyslovil rovněž generální advokát Geelhoed [stanovisko ze dne 28. září 2006 ve věci Hartmann (C-212/05, Sb. rozh. s. I-6303, body 32 až 42)].

19 — Rozsudek ze dne 7. července 2005 (C-227/03, Sb. rozh. s. I-6101).

20 — Rozsudek Van Pommeren-Bourgondiën (viz výše, poznámka pod čarou 19, bod 40).

gondiën pracovala vždy v Nizozemsku a že se do Belgie přestěhovala jen za účelem bydlení, zjevně nevyloučila uplatnění volného pohybu pracovníků.

37. V rozsudku Ritter-Coulais [21] Soudní dvůr tento pohled zcela jasně potvrdil, když uvedl,

„že každý státní příslušník Společenství, nezávisle na svém místě bydliště a své státní příslušnosti, který využil práva na volný pohyb pracovníků a vykonával výdělečnou činnost v jiném členském státě než státě svého bydliště, spadá do působnosti článku 48 Smlouvy.

Z toho vyplývá, že situace manželů Ritter-Coulais, kteří pracovali v členském státě jiném než státě, ve kterém se nacházelo jejich skutečné bydliště, spadá do působnosti článku 48 Smlouvy [nyní článek 39 ES].“

38. K tomu je třeba dodat, že oba manželé Ritter-Coulais měli (každopádně také) [22] německou státní příslušnost, byli tedy státními příslušníky státu, ve kterém pracovali a vůči kterému se dovolávali volného pohybu pracovníků. Přeshraniční charakter zde mělo pouze bydliště v jiném členském státě [23].

39. Mezitím použil Soudní dvůr v rozsudku N. tento režim obdobně i na svobodu usazování. Také v tomto případě žalobce převedl své bydliště ze státu, jehož byl příslušníkem a ve kterém vykonával svou hospodářskou činnost, do jiného členského státu, aniž by zde zahájil hospodářskou činnost. Podle Soudního dvora tato skutečnost otevřela působnost svobody usazování [24].

40. Námitka, že přístup přijatý v rozsudku Ritter-Coulais musí být vykládán při zohlednění okolnosti, že obecný volný pohyb občanů Unie a volný pohyb kapitálu, které

21 — Viz výše, poznámka pod čarou 13, body 31 a 32.

22 — Paní Ritter-Coulais byla krom toho francouzskou státní příslušnicí. Jak však správně zdůraznil generální advokát Léger, podléhal manželský pár společně dani v Německu, takže zvláštní zohledňování francouzské státní příslušnosti manželky by bylo umělé [viz stanovisko ze dne 1. března 2005, Ritter-Coulais (C-152/03, Sb. rozh. s. I-1711, bod 36)].

23 — Bylo by však bývalo vítané, kdyby Soudní dvůr v rozsudku Ritter-Coulais výslovně osvětlil, že opouští judikaturu Werner, o kterou se ještě rozhodující měrou opíral generální advokát Léger (stanovisko ve věci Ritter-Coulais, viz výše, poznámka pod čarou 22, body 5 a násl.) Namísto toho Soudní dvůr rozsudek Werner vůbec nezmiňuje.

24 — Rozsudek ze dne 7. září 2006, N. (C-470/04, Sb. rozh. s. I-7445, bod 28).

by samy o sobě mohly žalobcům v původním řízení pomoci, nebyly z časového hlediska použitelné na skutkový stav v dané věci, je nepřesvědčivá [25]. Jednak dokládá rozsudek Van Pommeren-Bourgondiën, že odpovídající výklad volného pohybu pracovníků je platný nezávisle na zvláštní situaci ve věci Ritter-Coulais. Kromě toho by nebylo právně obhajitelné vykládat volný pohyb pracovníků úžeji či šířeji v závislosti na tom, zda se na skutkový stav použije jiná základní svoboda.

41. Uvedené rozsudky spočívají na chápání vnitřního trhu jakožto prostoru bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu tak, jak je popsán v čl. 14 odst. 2 ES. Článek 39 ES rozvádí základní zásadu, která je zakotvena v čl. 3 odst. 1 písm. c) ES, podle níž činnost Společenství ve smyslu článku 2 ES zahrnuje odstraňování překážek volného pohybu mezi členskými státy [26]. Přitom je irelevantní, zda vycházejí tyto překážky ze státu původu, či hostitelského státu [27].

42. Restriktivní výklad volného pohybu pracovníků, zastávaný žalovaným a vládami, které předložily vyjádření, je v rozporu se základní myšlenkou vnitřního trhu. V prostoru bez vnitřních hranic nemůže být bráněno tomu, kdo odjíždí za prací ze státu, kde má bydliště, do státu, jehož je státním příslušníkem, stejně tak jako nesmí být bráněno tomu, kdo dojíždí za prací ze státu, jehož je státním příslušníkem, do jiného členského státu.

43. Zužující definice působnosti volného pohybu pracovníků příliš upřednostňuje vazbu na státní příslušnost dotyčného před přeshraničním charakterem situace. Takový výklad by totiž vedl k rozlišování podle toho, zda přichází přes hranici pracovat vlastní státní příslušník, či cizí státní příslušník. Pokud by D. P. W. Hendrix po svém přestěhování do Belgie přijal pracovní místo v Německu a pokud by do Německa denně dojížděl za prací z Belgie, mohl by se

25 — Toto naznačuje generální advokát Geelhoed ve svém stanovisku ve věci Hartmann (viz výše, poznámka pod čarou 18, bod 37).

26 — Rozsudky Terhoeve (viz výše, poznámka pod čarou 14, bod 36); Singh (viz výše, poznámka pod čarou 17, bod 15), jakož i rozsudek ze dne 15. června 2000, Sehrer (C-302/98, Recueil, s. I-4585, bod 31).

27 — Viz rozsudky Terhove (viz výše, poznámka pod čarou 14, body 37 a 39); Sehrer (viz výše, poznámka pod čarou 26, body 32 a 33), jakož i rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Turpeinen (C-520/04, Sb. rozh. s. I-10685, body 14 a 15).

bezpochyby dovolávat volného pohybu pracovníků. Není důvodu, proč by s ním mělo být při dojíždění do jeho státu původu, Nizozemska, zacházeno jinak.

44. Generální advokát Geelhoed se ve svém stanovisku ve věci Hartmann vyslovil pro restriktivní výklad článku 39 ES, tak jak jej v probíhajícím řízení zastávají žalovaný a vlády, které předložily vyjádření. Na podporu tohoto výkladu zdůraznil, že toto ustanovení má pouze zajistit přesun faktoru „práce", o který se nejedná v případě pouhého převedení bydliště [28].

45. Pokud se vnitrostátní úprava přímo váže na převedení soukromého bydliště, například pokud zamezuje daňovými a administrativními překážkami stěhování, je třeba se ptát, zda není třeba taková opatření primárně kvalifikovat jako zásah do volného pohybu občanů Unie zaručeného článkem 18 ES. Jestliže se však převedení bydliště již uskutečnilo a jestliže je důsledkem znevýhodnění, které plyne z toho, že jsou nyní místo práce a místo bydliště rozdílné, má přednost volný pohyb pracovníků. Od tohoto okamžiku je totiž přesun faktoru práce ze státu (nového) bydliště do státu zaměstnání ztížen.

46. Pro použití článku 39 ES nemůže být určující, zda přeshraniční situace vznikla převedením místa bydliště, nebo místa zaměstnání. Jinak by hrozily zcela nahodilé výsledky. D. P. W. Hendrix, který pracoval nepřetržitě v Nizozemsku a převedl své bydliště do jiného státu, by se tak zpočátku nemohl dovolat volného pohybu pracovníků. Pokud by však po převedení svého bydliště ztratil své zaměstnání a zahájil jinou činnost v Nizozemsku, byl by volný pohyb pracovníků použitelný, neboť by nyní přecházel do nového zaměstnaneckého poměru z Belgie do Nizozemska.

47. Soudní dvůr sice v mnoha případech rozhodl, že se pracovník může dovolávat článku 39 ES vůči státu, jehož je státním příslušníkem poté, co využil své svobody pohybu pracovníků [29]. Přirovnal to

28 — Stanovisko ve věci Hartmann (viz výše, poznámka pod čarou 18, bod 41). Takto již generální advokát Darmon ve svém stanovisku ze dne 6. října 1992 ve věci Werner (C-112/91, Recueil, s. I-429, bod 30).

29 — Viz např. rozhodnutí uvedená v poznámce pod čarou č. 17.

k případu, kdy zúčastněný získal v cizině diplom nebo odbornou kvalifikaci [30].

48. V těchto případech však zúčastnění většinou zřídili své bydliště opět ve svém státu původu a proti tomuto státu se dovolávali volného pohybu pracovníků. Jelikož v takovém případě místo bydliště a zaměstnání – na rozdíl od případu D. P. W. Hendrixe – splývají, bylo nutné, aby nejprve proběhl přeshraniční pohyb, který zakládá status migrujícího pracovníka. Z těchto rozsudků však nelze vyvodit závěr, že status migrujícího pracovníka nelze získat převedením bydliště.

49. Na druhou předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět tak, že se pracovník vůči členskému státu, jehož je státním příslušníkem, může dovolávat článku 39 ES, provedeného článkem 7 nařízení č. 1612/68, jestliže pracoval a stále ještě pracuje výlučně v tomto členském státě, avšak bydliště má na území jiného členského státu.

30 — Rozsudek Knoors (viz výše, poznámka pod čarou 17, bod 24) a rozsudek ze dne 31. března 1993, Kraus (C-19/92, Recueil, s. I-1663, body 15 a 16).

C – *Ke třetí předběžné otázce – Vztah nařízení č. 1408/71 k nařízení č. 1612/68 a článku 39 ES*

50. Podstatou třetí otázky Centrale Raad van Beroep je, zda je vnitrostátní předpis, který činí poskytnutí nebo zachování dávky závislými na tom, zda má příjemce své bydliště na území daného členského státu, stále slučitelný s článkem 39 ES a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, neboť dávka představuje zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení č. 1408/71, která se poskytuje podle čl. 10a tohoto nařízení pouze v místě bydliště.

51. K tomuto bodu zastávají žalovaný, nizozemská vláda a vláda Spojeného království názor, že nařízení č. 1408/71 má vůči nařízení č. 1612/68 speciální povahu, a proto je použitelné výlučně na situace v jeho působnosti [31]. Nařízení č. 1612/68 nemůže podle nich vést k tomu, aby

31 — Stejně i generální advokát Geelhoed, stanovisko ve věci Hartmann (viz výše, poznámka pod čarou 18, bod 50).

přenositelnost dávky do zahraničí, vyloučená podle článku 10a nařízení č. 1408/71, mohla být přesto požadována.

52. Soudní dvůr však rozhodl, že čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 se může použít na sociální výhody, které spadají současně do speciální působnosti nařízení č. 1408/71 [32]. Oba předpisy jsou použitelné paralelně, neboť mají odlišnou osobní působnost [33], pojem sociální výhody v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 je širší než pojem dávky sociálního zabezpečení v nařízení č. 1408/71 [34] a nařízení č. 1612/68 má obecný dosah, co se týče pro volného pohybu pracovníků [35]. Proto okolnost, že dávka nespadá neomezeně či vůbec pod nařízení č. 1408/71 a toto nařízení tak nevyžaduje přenositelnost této dávky do zahraničí, nevypovídá nic o podmínkách poskytnutí dávky stanovených nařízením č. 1612/68 [36].

53. Z rozsudků Komise v. Francie [37] a Scrivner [38], které uvádějí žalovaný resp. nizozemská vláda, nevyplývá nic jiného. V těchto případech nešlo totiž o možnou přednost nařízení č. 1408/71 již proto, že nespadaly do působnosti tohoto nařízení [39].

54. Pokud je z čl. 42 odst. 2 nařízení č. 1612/68 („Tímto nařízením nejsou dotčena opatření přijatá v souladu s článkem 51 Smlouvy [nyní po změně článek 42 ES]") rovněž vyvozována přednost nařízení č. 1408/71 před nařízením č. 1612/68, není takový argument rovněž přesvědčivý [40]. Článek 42 odst. 2 nařízení č. 1612/68 nezmiňuje přednost ustanovení vydaných podle článku 51 Smlouvy, ale pouze nařizuje, aby tato ustanovení zůstala „nedotčena". Toto znění nehovoří ve prospěch přednosti nařízení č. 1408/71, ale ve

32 — Rozsudky ze dne 10. března 1993, Komise v. Lucembursko (C-111/91, Recueil, s. I-817, bod 21), a ze dne 12. května 1998, Martínez Sala (C-85/96, Recueil, I-2691, bod 27).

33 — Viz rozsudek Komise v. Lucembursko (viz výše, poznámka pod čarou 32, bod 20).

34 — Viz stanovisko Hosse (viz výše, poznámka pod čarou 8, bod 104).

35 — Viz rozsudek Komise v. Lucembursko (viz výše, poznámka pod čarou 32, bod 21).

36 — Viz stanovisko ve věci Hosse (viz výše, poznámka pod čarou 8, bod 104).

37 — Rozsudek ze dne 24. září 1998, Komise v. Francie (C-35/97, Recueil, s. I-5325, bod 47).

38 — Rozsudek ze dne 27. března 1985, Scrivner a Cole (122/84, Recueil, s. 1027).

39 — Rozsudek Komise v. Francie (viz výše, poznámka pod čarou 37, bod 35). Rozsudek Scrivner (viz výše, poznámka pod čarou 38, bod 21). Proto je rovněž nesprávný rozsudek Soudu ESVO ze dne 3. května 2006, Kontrolní úřad ESVO v. Norsko (E-3/05, EFTA Court Report, s. 102, bod 63), ve kterém je uveden rozsudek Scrivner jako domnělý důkaz přednosti nařízení č. 1408/71 před nařízením č. 1612/68.

40 — Viz nicméně v tomto smyslu generální advokát Geelhoed, stanovisko ve věci Hartmann (viz výše, poznámka pod čarou 18, bod 50), a Soud ESVO, rozsudek Kontrolní úřad ESVO v. Norsko (viz výše, poznámka pod čarou 39, bod 63).

prospěch paralelní platnosti obou nařízení, která se nebudou navzájem ovlivňovat [41].

55. Z okolnosti, že čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 je formulován jako generální klauzule, přičemž nařízení č. 1408/71 obsahuje konkrétní úpravu pro oblast sociálního pojištění, každopádně nelze vyvozovat, že nařízení č. 1408/71 má přednost před nařízením č. 1612/68 jako *lex specialis*. Legislativní technika využitá v dotyčných nařízeních totiž sama o sobě nevypovídá o hierarchii mezi nimi.

56. Proti obecné přednosti nařízení č. 1408/71 před článkem 7 nařízení č. 1621/68 hovoří především následující úvaha: článek 7 nařízení č. 1612/68 představuje konec konců pouze zvláštní formulaci záruky uvedené v článku 39 ES a je třeba jej vykládat stejným způsobem jako toto ustanovení [42]. Při výkladu a uplatnění nařízení č. 1408/71 je však každopádně třeba zohlednit zásady Smlouvy jakožto pramene práva vyšší právní síly. Skutečnost, že vnitrostátní opatření může být případně v souladu s určitým ustanovením sekundárního práva – zde s článkem 10a nařízení č. 1408/71 – totiž nemá za následek to, že se na toto opatření nevztahují ustanovení Smlouvy [43].

57. Omezení základních svobod musejí být tedy odůvodněna veřejným zájmem i tehdy, jestliže vychází z nařízení Společenství nebo z ustanovení vnitrostátního práva, které je v souladu se sekundárním právem. Zákonodárce Společenství a vnitrostátní zákonodárce sice mají prostor pro uvážení, jestliže přijímají z důvodu obecného zájmu ustanovení, která zasahují do základních svobod. Avšak přísluší Soudnímu dvoru zkoumat, zda zákonodárci překročili hranice tohoto prostoru pro uvážení, a tím zasáhli do základních svobod.

58. Na třetí předběžnou otázku je tedy třeba odpovědět, že vnitrostátní předpis, který činí poskytnutí nebo zachování dávky závislými na tom, zda má příjemce své bydliště na území daného členského státu, není vždy slučitelný s článkem 39 ES a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 již na základě toho, že jde

41 — V souladu s tím užívá také francouzské znění čl. 42 odst. 2 nařízení č. 1612/68 formulaci „Le présent reglement ne porte pas atteinte aux dispositions prises conformément à l'article 51 du traité". Rovněž z anglické jazykové verze se nedá odvodit přednost nařízení č. 1408/71: „This Regulation shall not affect measures taken in accordance with Artikle 51 of the Treaty."

42 — Viz výše, bod 30 tohoto stanoviska včetně odkazů v poznámce pod čarou 14.

43 — Rozsudky ze dne 28. dubna 1998, Kohll (C-158/96, Recueil, s. I-1931, bod 25), a ze dne 16. května 2006, Watts (C-372/04, Sb. rozh. s. I-4325, bod 47).

o zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení č. 1408/71, která se poskytuje podle čl. 10a tohoto nařízení pouze v místě bydliště.

D – *Ke čtvrté otázce – Slučitelnost podmínky bydliště s čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68, s článkem 39 ES a s články 12 a 18 ES*

59. Podstatou čtvrté otázky Raad van Beroep je, zda článek 39 ES a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 a článek 39 ES, jakož i články 12 a 18 ES brání vnitrostátní úpravě, jako je Wajong, podle které je občanu Unie, který v Nizozemsku vykonává práci na plný úvazek, a podléhá tak výhradně nizozemským právním předpisům, poskytnuta určitá sociální dávka jen tehdy, jestliže také v tomto členském státě bydlí.

1. Slučitelnost s článkem 39 ES a čl. 7 nařízení č. 1612/68

60. Podle ustálené judikatury mají všechna ustanovení Smlouvy o ES týkající se volného pohybu osob ve svém souhrnu za cíl usnadnit všem státním příslušníkům Společenství výkon zaměstnání jakékoli povahy na celém území Společenství a brání opatřením, která by mohla tyto státní příslušníky znevýhodnit, pokud si přejí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu [44].

61. Dávka Wajong je v souladu s článkem 10a nařízení č. 1408/71 poskytována pouze osobám s bydlištěm v Nizozemsku. V tom spočívá znevýhodnění pracovníků, kteří pracují v Nizozemsku, ale nebydlí zde. Znevýhodnění požadavkem bydliště však může být odůvodněné, pokud se zakládá na objektivních hlediscích obecného zájmu, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob [45].

62. Požadavek bydliště v článku 10a nařízení č. 1408/71 slouží k odlišení příslušnosti členských států ohledně poskytování zvláštních nepříspěvkových dávek, které vykazují kromě vztahů k dávkám sociálního zabezpečení rovněž prvky sociální pomoci. Soudní dvůr již uznal, že bydliště je pro tento účel vhodným kritériem.

44 — Rozsudky Singh (viz výše, poznámka pod čarou 17, bod 16); Terhoeve (viz výše, poznámka pod čarou 14, bod 37); Sehrer (viz výše, poznámka pod čarou 26, bod 32), a Ritter-Coulais (viz výše, poznámka pod čarou 13, bod 33).

45 — Viz rozsudek ze dne 9. listopadu 2006, Chateignier (C-346/05, Sb. rozh. s. I-10951, bod 32), s odkazem na rozsudky O'Flynn (viz výše, poznámka pod čarou 14, bod 19), a ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Recueil, s. I-2703, bod 66). Obdobně ke vztahu článku 18 ES k nařízení č. 1408/71: rozsudek ze dne 18. července 2006, De Cuyper (C-406/04, Sb. rozh. s. I-6947, bod 40).

63. Soudní dvůr jednak rozhodl v rozsudku Snares, že článek 10a nařízení č. 1408/71 je slučitelný s předpisy o volném pohybu pracovníků, neboť zvláštní dávky jsou pevně spjaty se sociálním prostředím [46]. Jelikož se těžiště života zpravidla nachází v místě bydliště, je povolán v prvé řadě stát, ve kterém má oprávněný bydliště, aby stanovil při zohlednění tamního sociálního prostředí (např. výše životních nákladů), zda a v jakém rozsahu je třeba poskytnout zvláštní dávku, která má zajistit existenční minimum.

64. Kromě toho se omezení přenositelnosti zvláštních nepříspěvkových dávek do zahraničí článkem 10a nařízení č. 1408/71 zakládá na úvaze, že takové dávky jsou výrazem solidarity v rámci jednoho členského státu, jak správně uvádí Komise. Stát, do jehož solidárního společenství příjemce patří, má být odpovědný rovněž za zajištění existenčního minima. V rozsudku Tas-Hagen a Tas Soudní dvůr před nedávnem znovu potvrdil, že nárok na sociální dávku může záviset zásadně na integraci se společností členského státu, která se projevuje bydlištěm v dotčeném státě [47].

65. Ohledně přípustnosti kritéria bydliště rozlišují článek 10 a článek 10a nařízení č. 1408/71 z pochopitelného důvodu mezi dávkami sociálního zabezpečení a zvláštními nepříspěvkovými dávkami. Pro klasické dávky sociálního zabezpečení je zpravidla příslušný členský stát zaměstnání, ve kterém je pracovník zapojen do sociálního pojištění a kde odvádí své příspěvky. U zvláštních nepříspěvkových dávek chybí příslušnost ke zvláštnímu solidárnímu společenství sociálně pojištěných. Na jejich místě nastupuje solidární společenství všech tuzemských rezidentů. Nepříspěvkové dávky je třeba poskytovat pouze posledně uvedeným, kdežto dávky sociálního zabezpečení mohou být požadovány nezávisle na bydlišti.

66. Vazbou zvláštních dávek na bydliště se vytváří podobná souvislost mezi nárokem na dávku a odpovědností za financování, jako je souvislost plynoucí z odvádění příspěvků na

46 — Rozsudek Snares (viz výše, poznámka pod čarou 7, bod 42). Viz k tomu rovněž rozsudky ze dne 27. září 1988, Lenoir (313/86, Recueil, s. 5391, bod 16); ze dne 31. května 2001, Leclere a Deaconescu (C-43/99, Recueil, s. I-4265, bod 32), a Kersbergen (viz výše, poznámka pod čarou 2, bod 33).

47 — Rozsudek ze dne 26. října 2006 (C-192/05, Sb. rozh. s. I-10451, body 34 a 35). Obdobně již dříve rozsudky ze dne 11. července 2002, d'Hoop (C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 38); Collins (viz výše, poznámka pod čarou 45, bod 67); ze dne 15. března 2005, Bidar (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 57), a Ioannidis (viz výše, poznámka pod čarou 11, bod 30).

sociální zabezpečení. Zvláštní dávky jsou totiž financovány z daní. Osoby s bydlištěm na území dotčeného státu podléhají ve státě, kde mají bydliště, neomezené daňové povinnosti k dani z příjmu. Nadto významně přispívají svou soukromou spotřebou k vytváření daňových zdrojů.

67. Význam kritéria bydliště se však relativizuje u příhraničních pracovníků, kteří mají vesměs také úzké vztahy k hospodářskému a sociálnímu prostředí místa zaměstnání. Komise vyzdvihuje v této souvislosti, že pan D. P. W. Hendrix se přestěhoval do místa v Belgii, které je přímo u hranice s Nizozemskem, a že v zásadě [48] podle belgicko-nizozemské smlouvy o dvojím zdanění podléhal nizozemské dani z příjmů, pokud jde o příjmy pocházející z Nizozemska.

68. U příhraničních pracovníků je otázkou, zda je samotné bydliště vhodným kritériem pro odůvodnění příslušnosti k solidárnímu společenství. Spíše by se mohlo v takových případech zvážit doplňkově zohlednění dalších kritérií, která charakterizují stupeň integrace do hospodářského a sociálního prostředí, například místo zaměstnání, vzdálenost bydliště k hranici, místo spotřebních výdajů nebo těžiště společenských vztahů.

69. V takových případech jako v projednávané věci je však vyloučena vazba na místo zaměstnání. Dávka Wajong totiž působí jako subvence na pracovní místo, která teprve umožní zaměstnání zdravotně postiženého pracovníka. Jestliže zaměstnavatel zaměstná zdravotně postiženého, je osvobozen od placení zákonné minimální mzdy; rozdíl mezi mzdou a minimální mzdou obdrží zdravotně postižená osoba dávkou Wajong. Bez této státní dávky by zdravotně postižené osoby, které nejsou v plné míře výkonné, nebylo možno umístit na pracovním trhu za zákonnou minimální mzdu. Zaměstnání příjemce dávky Wajong je tedy důsledkem státního solidárního plnění. Jestliže by bylo zaměstnání kritériem nároku na tuto solidární dávku, jednalo by se o sled úvah v bludném kruhu.

70. Zbývající kritéria jsou na rozdíl od kritéria bydliště charakteristická tím, že nedovolují jasné přiřazení k hospodářskému a sociálnímu prostředí, ale představují více či méně konkrétní aspekty, které mohou teprve v rámci celkového posouzení vést k určení příslušného hospodářského a sociálního prostředí.

48 — Ve skutečnosti však D. P. W. Hendrix každopádně, pokud jeho mzda nečinila ani zákonem stanovenou minimální mzdu, neodváděl žádné daně.

71. Koordinace odpovědnosti členských států při poskytování solidárních dávek se však musí řídit jasnými kritérii, která umožňují za podmínek masové správy rychlý přezkum a dostatečně jednoznačné výsledky. Proto se zařazení do sociálních systémů členských států může uskutečňovat podle abstraktních kritérií, která sice nezohledňují všechny okolnosti jednotlivého případu, ale umožňují najít při typizovaném zkoumání převážný vztah k jednomu členskému státu. Detailní zkoumání všech faktorů, které charakterizují jednotlivý případ, není vhodným prostředkem, který umožní při obhajitelných nákladech jasné rozdělení pravomocí.

72. Dále je třeba zohlednit, že členské státy z důvodu neexistující harmonizace v oblasti sociálního pojištění jsou i nadále příslušné pro stanovení podmínek poskytování sociálních dávek [49], a mají proto široký prostor pro uvážení, co se týče stanovení kritérií hodnocení vazby na společnost určitého státu [50]. Zákonodárce Společenství tento prostor pro uvážení vědomě neomezoval, zejména ve vztahu k ustanovením o bydlišti pro zvláštní nepříspěvkové dávky. Naopak prohlásil ustanovení o bydlišti v článku 10a nařízení č. 1408/71 výslovně za přípustné.

73. S ohledem na tuto svobodu členských států zabezpečit v rámci rozdělení pravomocí pro poskytnutí zvláštních dávek typizované zkoumání, nelze vytýkat stanovení bydliště jakožto jediného kritéria, i když mohou v jednotlivých případech, jako například u příhraničních pracovníků, hrát roli rovněž jiné faktory.

74. Tento výsledek se zdá být na první pohled v rozporu s tím, co rozhodl Soudní dvůr v rozsudku Meeusen [51], že příhraniční pracovníci [52] podle čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 mají nezávisle na svém bydlišti nárok na sociální výhody ve státě zaměstnání [53].

75. Členské státy naproti tomu argumentovaly, že ustanovení nepropůjčuje příhraničním pracovníkům nárok na přenositelnost sociálních dávek ze státu zaměstnání do státu bydliště [54]. Účelem nařízení je totiž podle nich podpora sociální integrace příhraničních pracovníků v hostitelském státě. Příhraniční pracovníci však nejsou společensky integrováni tam, ale ve svém bydlišti.

49 — Rozsudek Snares (viz výše, poznámka pod čarou 7, bod 45).

50 — Stanovisko ve věci Tas-Hagen (viz výše, poznámka pod čarou 47, bod 61).

51 — Viz výše, poznámka pod čarou 11.

52 — V německé verzi bodů odůvodnění nařízení č. 1612/68 se na rozdíl od nařízení č. 1408/71 používá pojmu „Grenzarbeitnehmer". V jiných jazykových verzích se nachází v obou nařízeních stejné slovo (např. travailleur frontalier).

53 — Viz ve stejném smyslu rozsudek Komise v. Francie (viz výše, poznámka pod čarou 37, bod 40).

54 — Rozsudek Meeusen (viz výše, poznámka pod čarou 11, bod 20). Viz rovněž rozsudek ze dne 27. listopadu 1997, Meints (C-57/96, Recueil, s. I-6689, bod 49).

76. Tento argument Soudní dvůr odmítl, neboť působnost nařízení č. 1612/68 zahrnuje i příhraniční pracovníky [55]. Dále rozhodl, že zásada rovného zacházení v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 zakazuje hostitelskému státu diskriminovat příhraniční pracovníky vůči tuzemským pracovníkům tím, že poskytování dávek je závislé na bydlišti v tuzemsku.

77. Konstatování v rozsudku Meeusen se však vztahovala na financování studia dětí příhraničního pracovníka a nedají se přenést do kontextu projednávaného případu. Situaci osob s bydlištěm v tuzemsku nebo v cizině, které potřebují dávky k zajištění existenčního minima, nelze bez dalšího srovnávat se situací financování studia. Takové dávky jsou totiž v mnohem užší souvislosti se sociálním prostředím oprávněného.

78. Krom toho je dávka Wajong – jak bylo uvedeno – podmínkou pro zaměstnávání zdravotně postižených pracovníků, takže zaměstnání v tuzemsku nemůže současně zakládat nárok na tuto dávku. U financování studia se naproti tomu jedná spíše o akcesorické zvýhodnění, pro které mohou zaměstnání a s tím související povinnost zdanění sloužit lépe jako kritérium.

79. Omezení poskytování dávek, jako jsou dávky podle Wajong, na osoby s bydlištěm v Nizozemsku je tedy slučitelné s článkem 39 ES a s čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68.

2. Slučitelnost s článkem 12 ES a článkem 18 ES

80. Jelikož je obecné právo volného pohybu podle článku 18 ES subsidiární k volnému pohybu pracovníků podle článku 39 ES [56], není nutné zkoumat slučitelnost podmínky bydliště s článkem 12 ES a článkem 18 ES.

55 — Rozsudky Meeusen (viz výše, poznámka pod čarou 11, body 11 a 22) a Meints (viz výše, poznámka pod čarou 54, bod 50).

56 — Rozsudky ze dne 29. února 1996, Skanavi a Chryssanthakopoulos (C-193/94, Recueil, s. I-929, bod 22); ze dne 26. listopadu 2002, Oteiza Olazabal (C-100/01, Recueil, s. I-10981, bod 26); ze dne 6. února 2003, Stylianakis (C-92/01, Recueil, s. I-1291, bod 18); ze dne 16. prosince 2004, My (C-293/03, Sb. rozh. s. I-12013, bod 33), a Ioannidis (viz výše, poznámka pod čarou 11, bod 37).

V – Závěry

81. V konečném výsledku navrhuji následující odpovědi na předběžné otázky Centrale Raad van Beroep:

1. Dávku vyplácenou podle nizozemského zákona ze dne 24. dubna 1997 o pojištění pro případ pracovní neschopnosti mladých zdravotně postižených osob (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten) je třeba považovat za zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení Rady (ES) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, ve znění nařízení Rady (ES) č. 307/1999 ze dne 8. února 1999, na kterou se použije pravidlo koordinace v článku 10a tohoto nařízení. To platí i tehdy, pokud příjemce pobíral původně dávku financovanou z příspěvků, která byla k 1. lednu 1998 nahrazena dávkou Wajong.

2. Pracovník se může vůči členskému státu, jehož je státním příslušníkem, dovolávat článku 39 ES a článku 7 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, jestliže pracoval a stále ještě pracuje výlučně v tomto členském státě, avšak bydliště má na území jiného členského státu.

3. Vnitrostátní předpis, který činí poskytnutí nebo zachování dávky závislými na tom, zda má příjemce své bydliště na území daného členského státu, není vždy slučitelný s článkem 39 ES a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 již na základě toho, že jde o zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2a nařízení

č. 1408/71, která se poskytuje podle čl. 10a tohoto nařízení pouze v místě bydliště.

4. Článek 39 ES a čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 nebrání takové vnitrostátní úpravě, jako je Wajong, podle které je občanu Unie, který v Nizozemsku vykonává práci na plný úvazek, a podléhá tak výhradně nizozemským právním předpisům, poskytnuta určitá sociální dávka jen tehdy, jestliže má také v tomto členském státě bydliště.