Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 8. září 2011 [1]

Věc C-347/10

A. Salemink
proti
Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Rechtbank Amsterdam (Nizozemsko)]

„Sociální zabezpečení migrujících pracovníků — Povinné pojištění — Odmítnutí přiznat pojistné plnění z důvodu pracovní neschopnosti — Pracovníci zaměstnaní na plošině pro těžbu zemního plynu umístěné na kontinentálním šelfu přiléhajícím k teritoriálním vodám členského státu“

Obsah

I – Právní rámec 2

A – Mezinárodní právo 2

B – Unijní právo 3

C – Vnitrostátní právo 3

II – Skutkový stav 4

III – Předložená otázka 5

IV – Řízení před Soudním dvorem 6

V – Argumenty 6

VI – Posouzení 7

A – Úvodní poznámky 7

B – Mezinárodní právo jakožto výchozí bod: kontinentální šelf jako oblast výkonu svrchovaných pravomocí států 8

1 — Původní jazyk: španělština.

C – Důsledky pro unijní právo 10

D – Pravomoci Nizozemska na kontinentálním šelfu 11

E – Případná pluralita systémů sociálního zabezpečení a její odůvodnění 12

F – Nizozemské právo jako vnitrostátní právo použitelné na kontinentálním šelfu přiléhajícím k pobřeží tohoto státu. Důsledky použití unijního práva 13

VII – Závěry 15

1. Odpověď na otázku, která byla v projednávaném případě položena a která se opírá o kritérium zvláštního vztahu mezi pracovním poměrem a právním řádem členského státu, by bylo možné podat na základě judikatury vycházející z rozsudků Prodest [2] a Aldewereld [3]. Tato otázka, kterou položil Rechtbank Amsterdam (okresní soud v Amsterodamu), by však mohla rovněž poskytnout Soudnímu dvoru příležitost vyjádřit se k postavení kontinentálního šelfu [4] coby oblasti výkonu svrchovanosti členských států, a tím i územní působnosti unijního práva (čl. 52 odst. 1 Smlouvy o EU).

2. Pokud – jak obhajuji v tomto stanovisku – má být kontinentální šelf považován za „území Unie“ pro účely použitelnosti práva Společenství v rámci pravomocí, které mu přiznaly členské státy, pak se ani právní postavení pracovníků zaměstnaných těžbou jeho zdrojů nemůže lišit od právního postavení pracovníků, kteří vykonávají svou práci na území státu *stricto sensu*. Máme-li být konkrétnější, znamená to, že v rámci systému pojištění těchto pracovníků jsou přípustné pouze takové rozdíly, které lze ve světle nařízení č. 1408/71 považovat za slučitelné se svobodami, jež zaručují Smlouvy.

I – Právní rámec

A – *Mezinárodní právo*

3. Článek 77 odst. 1 UNCLOS stanoví:

„Pobřežní stát vykonává nad kontinentálním šelfem svrchovaná práva za účelem jeho průzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů.“

4. Stejné znění má i čl. 2 odst. 1 Úmluvy o kontinentálním šelfu (dále jen „CCS“) [5]:

„Pobřežní stát vykonává nad kontinentálním šelfem svrchovaná práva za účelem jeho průzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů.“

2 — Rozsudek ze dne 12. července 1984 (237/83, Recueil, s. 3153).

3 — Rozsudek ze dne 29. června 1994 (C-60/93, Recueil, s. I-2991).

4 — Prostor, který podle čl. 76 odst. 1 Úmluvy Organizace spojených národů o mořském právu (dále jen „UNCLOS“), která byla podepsána v Montego Bay (Jamajka) dne 10. prosince 1982, vstoupila v platnost dne 16. listopadu 1994, Nizozemsko ji ratifikovalo dne 28. června 1996 a jménem Evropského společenství byla přijata rozhodnutím Rady 98/392/ES ze dne 23. března 1998 (Úř. věst. L 179, s. 1; Zvl. vyd. 04/03, s. 260), „zahrnuje mořské dno a podzemí podmořských oblastí, které leží za hranicemi […] teritoriálního moře po celém přirozeném prodloužení pevninského území [pobřežního státu] k vnější hranici kontinentálního okraje anebo do vzdálenosti 200 námořních mil od základních linií, od kterých se měří šíře teritoriálního moře tam, kde vnější hranice kontinentálního okraje této vzdálenosti nedosahuje“.

5 — Tato úmluva byla podepsána v Ženevě dne 29. dubna 1958 a vstoupila v platnost dne 10. června 1964 (Organizace spojených národů, Rejstřík úmluv, sv. 499, s. 311).

B – *Unijní právo*

5. Podle článku 13 nařízení (EHS) č. 1408/71 [6] platí:

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

2. S výhradou článků 14 až 17:

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

[…]“

C – *Vnitrostátní právo*

6. Podle čl. 3 odst. 1 Ziektewet (zákona o nemocenském pojištění, dále jen „ZW“), se „zaměstnancem“ rozumí fyzická osoba mladší 65 let, která se nachází v soukromoprávním či veřejnoprávním pracovním poměru. Osoba vykonávající práci mimo území Nizozemska není podle čl. 3 odst. 2 ZW považována za zaměstnance, pokud nemá bydliště v Nizozemsku a pokud ani její zaměstnavatel není v Nizozemsku rezidentem nebo zde není usazen.

V článku 7 odst. 1 Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (zákona o práci a příjmech podle pracovní schopnosti, dále jen „WIA“) se zavádí povinné pojištění zaměstnanců. Podle čl. 8 odst. 1 WIA se za zaměstnance pro účely WIA považuje „zaměstnanec ve smyslu ZW“.

7. Podle čl. 18 odst. 1 a 2 WIA se dobrovolné pojištění uplatní u osob mladších 65 let, které nelze považovat za zaměstnance ve smyslu ZW, jejichž povinné pojištění zaniklo, mají bydliště mimo Nizozemsko a jsou vázány pracovní smlouvou na období nejvýše pěti let k zaměstnavateli, který je v Nizozemsku rezidentem nebo je zde usazen.

8. Wet arbeid mijnbouw Noordzee (zákon o práci v oblasti těžby v Severním moři, dále jen „WAMN“) nestanoví povinné sociální pojištění zaměstnanců v nizozemské části kontinentálního šelfu. V článku 2 uvedeného zákona se stanoví, že na pracovní smlouvu zaměstnanců se použije nizozemské právo v oblasti pracovních smluv. Pro účely použití ustanovení mezinárodního práva soukromého se práce vykonávaná zaměstnancem považuje za práci vykonanou na území Nizozemska. WAMN neobsahuje žádné srovnatelné ustanovení pro zákonné sociální zabezpečení v Nizozemsku.

9. Podle článku 7 smlouvy o sociálním zabezpečení, která byla uzavřena mezi Nizozemskem a Španělskem dne 5. února 1974, se na zaměstnance, kteří vykonávají práci na území jedné ze smluvních stran, použijí právní předpisy této smluvní strany, i když mají bydliště na území druhé smluvní strany nebo se jejich zaměstnavatel nebo sídlo podniku, u něhož jsou zaměstnáni, nachází na území druhé smluvní strany.

6 — Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství, 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. 1606/98 ze dne 29. června 1998 (Úř. věst. L 209, s. 1; Zvl. vyd. 05/03, s. 308).

II – Skutkový stav

10. Nizozemský státní příslušník A. Salemink pracoval od roku 1996 jako zdravotník u nizozemského podniku na plošině pro těžbu zemního plynu umístěné na kontinentálním šelfu přiléhajícím k teritoriálním vodám Nizozemska.

11. Dne 10. září 2004 se A. Salemink, který měl až dosud bydliště v Nizozemsku, přestěhoval do Španělska.

12. Před svým přestěhováním do Španělska byl A. Salemink povinně pojištěn na základě nizozemských zákonů o zaměstnancích (článek 3 ZW).

13. S účinností od 4. října 2004 byl A. Salemink na vlastní žádost přijat do systému dobrovolného pojištění podle Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (zákona o pojištění pro případ pracovní neschopnosti, dále jen „WAO“).

14. Rozhodnutím ze dne 15. července 2005 však Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (správa sociálního zabezpečení zaměstnanců, dále jen „UWV“) jeho účast na tomto pojištění s účinnosti od 4. prosince 2004 ukončila, neboť A. Salemink neplatil příslušné pojistné. A. Salemink proti tomuto rozhodnutí nepodal opravný prostředek.

15. Dne 15. května 2006 podal A. Salemink UWV novou žádost o přijetí do systému dobrovolného pojištění, která byla rozhodnutím ze dne 11. července 2006 pro opožděnost odmítnuta. Odpor podaný A. Saleminkem proti tomuto rozhodnutí prohlásila UWV dne 11. března 2008 za nepřípustný pro opožděnost. A. Salemink nepodal proti tomuto rozhodnutí o nepřípustnosti opravný prostředek.

16. Dne 24. října 2006 ohlásil A. Salemink pracovní neschopnost z důvodu nemoci; v této souvislosti požádal dne 11. září 2007 o pojistné plnění v souladu s WIA. UWV jeho žádost zamítla rozhodnutím ze dne 11. října 2007 s odůvodněním, že ode dne svého přestěhování do Španělska již není pojištěn v rámci povinného pojištění.

17. Rozhodnutím ze dne 12. března 2008 zamítla UWV jako neopodstatněnou stížnost podanou A. Saleminkem proti jejímu rozhodnutí ze dne 11. října 2007. A. Salemink proti tomuto rozhodnutí podal žalobu.

18. U předkládajícího soudu A. Salemink tvrdí, že má nárok na pojistné plnění z důvodu pracovní neschopnosti, a poukázal přitom na nařízení č. 1408/71. Domnívá se, že UMW musí nizozemskou část kontinentálního šelfu považovat za součást nizozemského území a v této souvislosti se odvolává na výše uvedený rozsudek Aldewereld a na pokyny Sociale Verzekeringsbank (sociální pojišťovna, dále jen „SVB“), aby mohli být zaměstnanci, kteří vykonávají práci na nizozemské části kontinentálního šelfu, považováni s účinností ode dne 1. ledna 2006 za osoby pojištěné v rámci systému národního pojištění (tzv. „rozšířené pokyny“).

19. UWV u předkládajícího soudu tvrdí, že A. Salemink nebyl v první den účinnosti WIA (24. října 2008, dva roky po ohlášení pracovní neschopnosti z důvodu nemoci) podle tohoto zákona pojištěn.

20. Rozsudek Aldewereld navíc není podle jejího názoru použitelný, neboť v projednávané věci nedochází k pozitivní kolizi, při níž by se za příslušné považovalo více členských států, nýbrž se naopak jedná o kolizi negativní. Použít nelze ani zmíněný rozsudek Weber[7], v němž šlo o otázku soudní příslušnosti, nikoliv o konstatování použitelnosti právních předpisů, jak je tomu v projednávaném případě.

7 — Rozsudek ze dne 27. února 2002 (C-37/00, Recueil, s. I-2013).

III – Předložená otázka

21. S ohledem na výše uvedené skutečnosti rozhodl předkládající soud o předložení této otázky:

„Odporuje ustanovením práva Evropského společenství, která jsou určena k provádění volného pohybu zaměstnanců, zejména ustanovením v hlavách I a II nařízení č. 1408/71 a článkům 39 ES a 299 ES (nyní článek 45 SFEU a článek 52 SEU ve spojení s článkem 355 SFEU), jestliže zaměstnanec, který vykonává práci mimo území Nizozemska na stálém zařízení umístěném na nizozemské části kontinentálního šelfu u zaměstnavatele usazeného v Nizozemsku, není v rámci vnitrostátního zákonného pojištění zaměstnanců pojištěn pouze proto, že nemá bydliště v Nizozemsku, nýbrž v jiném členském státě (v projednávané věci ve Španělsku), i když je nizozemským státním příslušníkem a má možnost dobrovolného pojištění za v zásadě stejných podmínek, jaké platí pro povinné pojištění?“

22. Předkládající soud uvádí, že Komise mu v dopisech ze dne 11. července a ze dne 30. září 2009 zaslala několik vyjádření týkajících se řízení zahájeného proti Nizozemsku z důvodu tvrzeného nesplnění povinností, které mu ukládá čl. 13 odst. 2 písm. a) a čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71, jakož i články 45 až 48 SFEU[8]:

a) V souvislosti s působností nařízení č. 1408/71 Komise uvedla, že se samotné nařízení k této otázce nijak nevyjadřuje, a proto podle jejího názoru musí být práce, jež jsou vykonávány v části kontinentálního šelfu, který náleží členskému státu, považovány za práce vykonávané na území tohoto členského státu, což lze vyvodit i ze zásad mezinárodního práva veřejného, jež se týkají právní úpravy ohledně kontinentálního šelfu. Pro účely těžby přírodních zdrojů je tak kontinentální šelf součástí nizozemského území, a tudíž se na něm uplatní nizozemské právo sociálního zabezpečení. Kromě toho může územní působnost Smlouvy o ES přesahovat území členského státu, pokud členský stát uplatní svá svrchovaná práva, jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Kramer ze dne 14. července 1976.

b) Pokud jde o nařízení č. 1408/71, Komise se na základě rozsudku Aldewereld domnívá, že tento rozsudek je použitelný na projednávaný případ i v případě, že by kontinentální šelf nebyl považován za součást nizozemského území.

c) Závěrem Komise uvedla, že podle judikatury lze zákazy diskriminace vyplývající z práva Společenství uplatnit také na pracovní činnosti, jež jsou vykonávány mimo území Společenství, pokud pracovní poměr i přesto vykazuje k tomuto území dostatečný vztah (rozsudky Prodest, výše uvedený, Lopes da Veiga[9] a Aldewereld). V projednávané věci – podle rozsudku Weber – existuje úzký vztah k nizozemskému právnímu řádu. Komise se domnívá, že zvláštní právní úprava uplatňovaná na těžební plošinu vede v praxi k nepřímé diskriminaci, která je v rozporu s čl. 39 odst. 2 Smlouvy o ES a čl. 3 odst. 1 nařízení čl. 1408/71, neboť tento režim se použije téměř vždy pouze na migrující pracovníky, a nikoli na nizozemské pracovníky, kteří vykonávají práci na téže těžební plošině a kteří mají přirozeně bydliště v Nizozemsku. Na tuto skupinu se uplatní obecná nizozemská právní úprava sociálního zabezpečení, což znamená, že těmto pracovníkům lze poskytnout veškerá plnění v rámci nizozemského systému sociálního zabezpečení. Jelikož musí být se všemi zaměstnanci pracujícími na těžební plošině zacházeno stejně jako se zaměstnanci, kteří vykonávají práci v Nizozemsku, je podmínka bydliště stanovená pro možnost přístupu k rozsáhlé ochraně v oblasti sociálního zabezpečení v konečném důsledku skrytou formou diskriminace na základě státní příslušnosti.

8 — C-141/10, Komise v. Nizozemsko, probíhající řízení (Úř. věst. 19.6. 2010, C 161, s. 19).

9 — Rozsudek ze dne 27. září 1989 (9/88, Recueil, s. 2989).

23. Předkládající soud poukazuje na to, že čl. 3 písm. a) ZW přiznává pojistné nároky pouze tehdy, pokud vyplývají z mezinárodního práva. Klade si tedy otázku, do jaké míry mezinárodní právo (zejména právo Evropské unie) poskytuje základ takovýmto nárokům.

24. Předkládající soud ujišťuje, že rozsudek Weber lze vykládat v tom smyslu, že územní působnost nařízení č. 1408/71 se neomezuje pouze na území členských států Evropské unie, ale zahrnuje také kontinentální šelf. Rechtbank má však pochybnosti, zda je takový výklad správný.

25. Kromě toho připouští předkládající soud možnost, že je vnitrostátní právní úprava, která je předmětem přezkumu, neslučitelná se zásadou volného pohybu pracovníků, neboť A. Salemink ztratil výhodu, kterou měl, dokud měl bydliště v Nizozemsku. V této souvislosti se táže, zda může být tato neslučitelnost zmírněna tím, že měl A. Salemink možnost uzavřít dobrovolné pojištění.

IV – Řízení před Soudním dvorem

26. Předběžná otázka byla zapsána do rejstříku kanceláře Soudního dvora dne 8. července 2010.

27. Vyjádření předložili A. Salemink, UWV, Komise a vlády Španělského království, Řecké republiky a Nizozemského království.

28. Na jednání, které se konalo dne 14. června 2011, přednesli řeči zástupci A. Saleminka, UWV, vlád Nizozemského království, Řecké republiky a Španělského království, jakož i Komise.

V – Argumenty

29. A. Salemink trvá na použitelnosti nizozemského práva, přičemž tvrdí, že jeho postavení je srovnatelné s postavením osob, které se plaví na nizozemském plavidle a mají povinnost být účastníky nizozemského systému sociálního zabezpečení.

30. UWV, španělská, řecká a nizozemská vláda a Komise odkazují na otázku režimu použitelného na kontinentální šelf, konkrétně na otázku, zda má být činnost vykonávaná na tomto šelfu považována za činnost vykonávanou na území Nizozemska.

31. UWV a nizozemská vláda tuto možnost odmítají a dovolávají se přitom jednak skutečnosti, že svrchovaná práva, která vykonávají státy na kontinentálním šelfu, jsou omezená, a jednak skutečnosti, že územní působnost nařízení č. 1408/71 je omezena územím členských států. Kromě toho oba tito účastníci řízení shodně odmítají použitelnost judikatury obsažené v rozsudcích Weber a Aldewereld na projednávaný případ. Nizozemská vláda každopádně tvrdí, že i kdyby se mělo za to, že A. Salemink vykonával svou práci na území Nizozemska, nařízení č. 1408/71, které je pouhým souborem kolizních norem, nebrání členským státům, aby v různých situacích přijímaly různé režimy sociální ochrany, takže není nutné, aby byl na kontinentálním šelfu uplatňován týž režim jako na nizozemském území jako takovém.

32. Nizozemská vláda rovněž odmítá, že by vnitrostátní právní úprava zaváděla přímou či nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti nebo narušovala volný pohyb pracovníků. První důvod podle ní spočívá v tom, že státní příslušnost není podmínkou přístupu k povinnému pojištění, přičemž osoba, která nemá k tomuto pojištění přístup, má vždy možnost uzavřít dobrovolné pojištění nebo – pokud si to nepřeje – využít ustanovení WAMN. Druhým důvodem je to, že unijní právo nezavádí povinnost přiznat nárok na povinné pojištění osobám, které nemají bydliště v Nizozemsku ani tam nevykonávají práci, takže v každém případě platí, že kdyby existovalo rozdílné zacházení, bylo by odůvodněno typickou povahou práce na plošině pro těžbu zemního plynu, při níž dochází k přemisťování osob do

oblastí kontinentálního šelfu, které nepřiléhají k Nizozemsku. A konečně nizozemská vláda popírá, že by bylo namístě hovořit o narušení volného pohybu (a pokud by k němu přesto došlo, bylo by považováno za odůvodněné), neboť A. Salemink byl poškozen svým vlastním jednáním, jelikož mohl uzavřít dobrovolné pojištění.

33. Komise i španělská a řecká vláda naopak tvrdí, že unijní právo je v plném rozsahu použitelné na postavení pracovníka, který stejně jako A. Salemink vykonává práci na kontinentálním šelfu přiléhajícím k členskému státu.

34. Komise se domnívá, že i pokud by kontinentální šelf nebyl pro účely uplatňování unijního práva považován za součást nizozemského území, ve světle judikatury vyplývající z věci Aldewereld existuje dostatečně úzký vztah k nizozemskému právnímu řádu.

35. Řecká vláda sdílí názor, podle něhož v mezích, v jakých vykonává pobřežní stát svá práva ke kontinentálnímu šelfu, musí být kontinentální šelf pro účely použitelného práva postaven na roveň vlastnímu území tohoto státu.

36. Španělská vláda tvrdí, že pokud pobřežnímu státu přísluší výhradní práva na těžbu na kontinentálním šelfu, přísluší mu i všechny záležitosti týkající se pracovních činností, které lze v tomto prostoru vykonávat, včetně otázek sociálního zabezpečení.

37. Komise i španělská a řecká vláda se shodně domnívají, že vnitrostátní právní úprava zavádí diskriminaci a narušuje volný pohyb pracovníků. Komise konkrétně připomíná žalobu pro nesplnění povinnosti, která byla z uvedeného důvodu podána proti nizozemskému státu, a zdůrazňuje přitom, že možnost uzavření dobrovolného pojištění na věci nic nemění. Stejně se vyjadřuje i řecká vláda a konečně španělská vláda tvrdí, že pro stanovení použitelnosti nařízení č. 1408/71 by v nejhorším případě postačoval vztah k území Unie, a podle jejího názoru je pro tyto účely dostačující skutečnost, že zaměstnavatel A. Saleminka je v Nizozemsku rezidentem.

VI – Posouzení

A – *Úvodní poznámky*

38. Podle mého názoru lze na projednávanou věc nahlížet ze dvou pohledů, z nichž každý má zcela odlišný dopad. Zaprvé lze použít přístup, který bychom mohli nazvat „kontinuální“ a který by znamenal, že zcela opomeneme problematiku týkající se vztahu mezi kontinentálním šelfem a „územím“ členských států, potažmo územím Unie, a budeme se zabývat pouze zjištěním data, od něhož vykazovala pracovní činnost, kterou vykonával A. Salemink, příslušný vztah k právnímu řádu Nizozemska.

39. Z tohoto úhlu pohledu by bylo možné odpověď předkládajícímu soudu dostatečně odůvodnit již na základě jednoznačně formulované judikatury vycházející z rozsudků Prodest a Aldewereld, a sice v tom smyslu, že pokud existuje pracovní poměr k podniku usazenému v členském státě, pak skutečnost, že byla práce ve skutečnosti vykonávána mimo území tohoto členského státu, není pro účely použití nařízení č. 1408/71 relevantní. Podle této judikatury, která byla potvrzena ve věci Habelt [10], postačuje totiž existence dostatečně úzkého vztahu mezi pracovním poměrem a právním řádem členského státu k tomu, aby mohla být ustanovení unijního pracovního práva považována za použitelná.

10 — Rozsudek ze dne 18. prosince 2007 (C-396/05, C-419/05 a C-450/05, Sb. rozh. s. I-11895, bod 122).

40. V případě, který je předmětem diskuse, by tak bylo zapotřebí určit, zda pracovní poměr mezi A. Saleminkem a jeho zaměstnavatelem vykazuje ve světle uvedené judikatury takový stupeň vztahu k Nizozemsku, že by podmínka pro přístup k povinnému pojištění, podle níž by měl A. Salemink kromě toho mít i bydliště v Nizozemsku, představovala v důsledku této skutečnosti omezení jeho svobody pohybu coby zaměstnance; zdá se, že v projednávaném případě tomu tak skutečně je.

41. Jak zjevně vyplývá i z postojů, které zastávají účastníci tohoto řízení, lze alternativně uplatnit též druhý přístup, který se daným problémem zabývá spíše z pohledu „územního postavení“ kontinentálního šelfu. Jedná se o přístup, který je svým způsobem novátorský, což je však, jak uvidíme později, pouhé zdání; v určitém smyslu jde totiž jen o utřídění a o pojmovou abstrakci řešení různých otázek, o kterých Soudní dvůr rozhodoval a které souvisí s vymezováním působnosti unijního práva.

42. Jsem toho názoru, že není zapotřebí, abych se zvláště zabýval judikaturou, na kterou jsem právě odkázal. Projednávanou věc může Soudní dvůr nicméně chápat jako příležitost k tomu, aby se hlouběji zabýval tak choulostivou otázkou, jakou je definice „územní“ rozsah výkonu pravomocí. Úvahy, které budou nyní následovat, jsou tedy vedeny v duchu tohoto cíle.

B – *Mezinárodní právo jakožto výchozí bod: kontinentální šelf jako oblast výkonu svrchovaných pravomocí států*

43. Unijní právo se vztahuje na členské státy Unie (čl. 52 odst. 1 Smlouvy o EU) a jejich území tak představuje „územní působnost Smluv“ [11]. Neexistuje však žádná samostatná definice „území Unie“ [12], neboť toto území je souhrnem všech území členských států, a pokud je potřeba jej vymezit ve smyslu fyzického prostoru pod svrchovanou mocí států, lze tak učinit pouze v rámci mezinárodního práva, a to na podkladě smluv o stanovení hranic [13].

44. Pojem „území“ ve smyslu fyzického prostoru pod svrchovanou mocí států zahrnuje jak územní prostor v úzkém slova smyslu, tak i letecký prostor a teritoriální vody. V každém případě se však jedná o oblasti výkonu výlučné svrchovanosti jednotlivých států, které jsou uznány i mezinárodním právem; možnosti týkající se výkonu svrchovaných pravomocí států jsou však mnohem širší, neboť mezinárodní právo připouští rovněž existenci státních pravomocí, které nemají územní základ [14].

45. Stejně jako se oblast výkonu svrchovanosti států nemusí přesně shodovat s rozlohou daného území, nelze ani o pravomocích států, které jsou důsledkem této svrchovanosti, tvrdit, že jsou za všech okolností výlučné a úplné, což jsou vlastnosti typické pro svrchovanou moc. Právě naopak – s ohledem na to, že je mezinárodní společenství stále více upravováno právními předpisy, je totiž intenzita výkonu svrchovanosti určitým způsobem odstupňována a je tím nižší, čím menší je vztah mezi oblastí výkonu této moci a územním základem státu.

11 — Tato působnost je podle čl. 52 odst. 2 Smlouvy o EU „vymezena v článku 355 Smlouvy o fungování Evropské unie“. Toto vymezení je pro náš případ irelevantní.

12 — K. Lenaerts a P. van Nuffel, *European Union Law*, Sweet & Maxwell, 3. vyd., Londýn, 2011 (12-006).

13 — Podle mezinárodního práva se hranice vymezená smlouvou „vyznačuje stálostí, která nemusí nutně být vlastní příslušné smlouvě. Platnost smlouvy může být ukončena, aniž je tím ovlivněno další trvání hranice“ (rozsudek Mezinárodního soudního dvora ze dne 3. února 1994, Libyjská arabská džamáhírije v. Čad (C. J. I., *Recueil 1994 des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, s. 37). Tato stálost hranic, překračující rámec smluv, které je určují, svědčí o mimořádné důležitosti zeměpisného ohraničení jakožto faktoru stability mezinárodního společenství.

14 — V obecném smyslu srov. Julio D. González Campos, Luis I. Sánchez Rodríguez a Paz de Andrés Sáenz de Santa María, *Curso de Derecho Internacional Público*, 4. upravené vydání, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008.

46. Pokud jde konkrétně o moře jakožto oblast výkonu svrchovanosti, mezinárodní právo nepřiznává státům plný rozsah pravomocí, který jim přiznává v souvislosti s územním prostorem jako takovým; totéž platí i o „teritoriálním moři“ [15], v němž se „[s]vrchovanost […] vykonává za podmínek [...] úmluvy [z Montego Bay] a dalších pravidel mezinárodního práva“, jak je stanoveno v čl. 2 odst. 3 UNCLOS, a v němž je zejména třeba dodržovat právo pokojného proplutí plavidel všech států (článek 17 UNCLOS), což, jak uznal Soudní dvůr ve svém rozsudku ze dne 24. listopadu 1992, znamená omezení zásady jurisdikce pobřežního státu [16].

47. Za předpokladu, že svrchovanost státu nad teritoriálním mořem je uvedeným způsobem omezena, platí, že pravomoc k vládnutí (*imperium*), typická pro svrchované státy, je relativizována úměrně tomu, jak se vzdalujeme od tzv. „pevniny“, přičemž v oblasti kontinentálního šelfu, jak bude podrobněji rozebráno níže, se tato pravomoc pro určité účely omezuje na pouhý soubor „svrchovaných práv“ a v oblasti volného moře se stává pouhým výkonem určitých svobod [17] a jakékoliv vymáhání svrchované moci se dokonce považuje za protiprávní [18].

48. Konkrétně ve výlučné ekonomické zóně [19] má pobřežní stát jednak určitá svrchovaná práva vymezená v čl. 56 odst. 1 písm. a) UNCLOS, a to „za účelem průzkumu a využívání přírodních zdrojů, ať živých či neživých, mořského dna a podzemí a vod nad nimi ležících, jejich uchovávání a hospodaření s nimi, a svrchovaná práva, pokud jde o jiné činnosti týkající se hospodářského průzkumu a využívání zóny, jako je výroba energie pomocí vody, proudů a větrů“. Kromě toho se mu přiznává jurisdikce v oblasti zřizování a využívání umělých ostrovů, zařízení a staveb; mořského vědeckého výzkumu; a ochrany a uchování mořského prostředí. Tato jurisdikce musí však být vždy přiznána „v souladu s příslušnými ustanoveními této úmluvy“ [čl. 56 odst. 1 písm. b) UNCLOS]. K výše uvedenému patří dále ještě „jiná práva a povinnosti stanovené touto úmluvou [čl. 56 odst. 1 písm. c) UNCLOS]“.

49. A konečně, pokud jde o kontinentální šelf, což je prostor, který nás nyní zvláště zajímá [20], pobřežní stát může vykonávat nad kontinentálním šelfem svrchovaná práva pouze „za účelem jeho průzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů“ [21] (čl. 77 odst. 1 UNCLOS). V UNCLOS se uvádí, že tato svrchovaná práva jsou „výlučná“ [22], že „nejsou vázána na skutečnou nebo pomyslnou okupaci nebo na jakékoli výslovné prohlášení“ (čl. 77 odst. 2 a 3 UNCLOS) [23] a že se v žádném případě nedotýkají právního režimu vod ani vzdušného prostoru nad těmito vodami (čl. 78 odst. 1 UNCLOS) a nesmí ohrozit plavbu a jiná práva a svobody ostatních států (čl. 78 odst. 2 UNCLOS), zejména pokud jde o kladení podmořských kabelů a potrubí (článek 79 UNCLOS).

15 — Mořské pásmo přiléhající k pobřeží, jehož šíře nepřesahuje dvanáct námořních mil měřených od základních linií určených v souladu s UNCLOS (články 2 a 3 UNCLOS).

16 — Poulsen (C-286/90, Recueil, 1992 s. I-6019, bod 25).

17 — V článku 87 UNCLOS jsou vyjmenovány svobody, které se přiznávají všem státům, pobřežním i vnitrozemským: „a) svobod[a] plavby; b) svobod[a] přeletu; c) svobod[a] kladení podmořských kabelů a potrubí […]; d) svobod[a] budování umělých ostrovů a jiných zařízení dovolených mezinárodním právem […]; e) svobod[a] rybolovu […]; f) svobod[a] vědeckého výzkumu […]“.

18 — Podle článku 89 UNCLOS si „[ž]ádný stát […] nemůže činit platné nároky na podrobení kterékoli části volného moře své svrchovanosti“. Pokud jde o „dno moří a oceánů a jejich podzemí za hranicemi národní jurisdikce“, které tvoří „oblast“ definovanou a upravenou prostřednictvím UNCLOS, byly spolu s jejich zdroji prohlášeny společným dědictvím lidstva (článek 136 UNCLOS), přičemž se vylučuje jakékoliv uplatňování nebo vykonávání svrchovanosti nebo svrchovaných práv ze strany členských států (čl. 137 odst. 1 UNCLOS).

19 — Tato zóna „nesmí být širší než 200 námořních mil od základních linií, od nichž se měří šíře teritoriálního moře“ (článek 57 UNCLOS).

20 — A který podle čl. 76 odst. 1 UNCLOS „zahrnuje mořské dno a podzemí podmořských oblastí, které leží za hranicemi […] teritoriálního moře po celém přirozeném prodloužení pevninského území [pobřežního státu] k vnější hranici kontinentálního okraje anebo do vzdálenosti 200 námořních mil od základních linií, od kterých se měří šíře teritoriálního moře tam, kde vnější hranice kontinentálního okraje této vzdálenosti nedosahuje“.

21 — Těmito zdroji se rozumí „nerostné a jiné neživé zdroje mořského dna a jeho podzemí […]“ (čl. 77 odst. 4 UNCLOS).

22 — „[…] v tom smyslu, že neprovádí-li pobřežní stát průzkum kontinentálního šelfu nebo nevyužívá-li jeho přírodních zdrojů, nemůže nikdo provádět takovou činnost bez výslovného souhlasu pobřežního státu“ (čl. 77 odst. 2 UNCLOS).

23 — Jak prohlásil Mezinárodní soudní dvůr, jedná se o práva, která existují *ipso facto* a *ab initio* na základě svrchovanosti státu a rozšiřují ji i o průzkum mořského dna a využití jeho zdrojů (rozsudek ze dne 20. února 1969, Kontinentální šelf Severního moře, Recueil 1969, s. 3, bod 19).

50. Uvedli jsme tedy svrchovaná práva, která pobřežním členským státům přiznává mezinárodní mořské právo prostřednictvím úmluvy UNCLOS, jíž jsou vázány i Nizozemsko a Unie.

51. Tato práva představují tituly opravňující k legitimnímu výkonu veřejné moci, a jsou tedy součástí souboru pravomocí k vládnutí, díky nimž lze kvalifikovat členské státy jakožto subjekty mezinárodního práva a rovněž, což je důležité v projednávaném případě, jako subjekty zakládající Evropskou unii.

52. Kromě svrchovanosti, která představuje oprávnění k výlučnému výkonu veřejné moci v plném rozsahu jurisdikce, existují tedy podle mezinárodního práva a v rámci jeho právního řádu také „svrchovaná práva“, tedy tituly opravňující k podmíněnému a omezenému výkonu veřejné moci v oblastech, které jsou ze zásady vyloučeny ze svrchovanosti států. Zatímco svrchovanost vyjadřuje prvotní veřejnou moc, která je uznána a vymezena mezinárodním právem, svrchovaná práva jsou výrazem vůle mezinárodního společenství, které udává jejich odůvodnění, obsah a meze.

53. V obou případech, ať již jde o svrchovanost jako takovou nebo o svrchovaná práva, ovšem platí, že stát, který je jejich držitelem, získává pravomoc k výkonu veřejné moci, tedy k právní regulaci těch oblastí reality, v nichž může účinně vykonávat svou nezpochybnitelnou svrchovanou moc.

C – *Důsledky pro unijní právo*

54. Jak je uvedeno v článku 1 Smlouvy o EU, Evropská unie vznikla z vůle států, které ji založily, aby splnily své cíle přiznáním určitých pravomocí. Pro účely vymezení pravomocí Unie je lhostejno, zda tyto pravomoci přísluší členským státům na základě jejich svrchovanosti nebo zda jsou vyvozeny ze svrchovaných práv přiznaných mezinárodním právem, jelikož Unie vykonává jen ty pravomoci, které jsou jí přiznány (článek 5 Smlouvy o EU), a způsobem, který byl pro jejich přiznání zvolen ve smlouvách, a to s ohledem na obsah a rozsah těchto pravomocí, v němž je byly státy oprávněny vykonávat dříve, než jimi pověřily Unii.

55. Určujícím kritériem pro definici působnosti unijního práva je tedy rozsah pravomocí, které legitimně vykonávají členské státy v rámci mezinárodního práva. Tam, kam sahá výkon veřejné moci členských států v oblasti pravomocí přiznaných Unii, je použitelné unijní právo, a to za podmínek stanovených tímto právním řádem a bez ohledu na povahu původního titulu, na jehož základě byla pravomoc státu přenesena na Evropskou unii – tedy bez ohledu na to, zda je tímto titulem svrchovanost státu jako taková (která je uznána a zaručena mezinárodním právem) nebo přiznání svrchovaných práv ze strany mezinárodního společenství.

56. Abychom mohli odpovědět na otázku, která byla v tomto řízení předložena, je zapotřebí určit konkrétní soubor pravomocí, které byly v příslušné věcné oblasti Unii skutečně přiznány, přičemž pro tyto účely není podstatné, zda jsou tyto pravomoci vykonávány na území Nizozemska *stricto sensu* nebo v jiném zeměpisném prostoru a pod záštitou svrchovaných práv. Jinými slovy, pro účely Unie rozumíme pojmem „území“ členských států oblast, v níž Unie vykonává své pravomoci (a která nemusí mít nutně teritoriální povahu ve smyslu prostorovém či zeměpisném) [24].

57. V tomtéž smyslu měl Soudní dvůr v minulosti příležitost vyjádřit se k otázce rozsahu působnosti unijního práva, přičemž se opíral o kritérium, které jsme právě zmínili. Na tomto základě mohl prohlásit, že směrnice Rady 92/43/EHS ze dne 21. května 1992 o ochraně přírodních stanovišť, volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin [25] má být považována za použitelnou i mimo teritoriální vody členských států, neboť členské státy nesou při výkonu svých svrchovaných práv k určitým územím rovněž odpovědnost za zachování jejich biologické rozmanitosti [26].

D – *Pravomoci Nizozemska na kontinentálním šelfu*

58. V projednávaném případě není sporu o tom, že se plošina pro těžbu plynu, na níž A. Salemink pracoval, nachází na kontinentálním šelfu přiléhajícím k pobřeží Nizozemska, a nesporné je i to, že tento členský stát vykonává nad tímto prostorem svrchovaná práva „za účelem jeho průzkumu a využívání jeho přírodních zdrojů“ (čl. 77 odst. 1 UNCLOS).

24 — Skutečnost, že moderní dějiny státní moci jsou v zásadě dějinami postupné uzurpace územní moci, vede mimoděk k tomu, že se oblast výkonu státní moci ztotožňuje s územím, na němž tento stát legitimně vykonává svou svrchovanost (obecně viz Antonio Manuel Hespanha, „El espacio político“, v *La gracia del Derecho. Economía de la cultura en la Edad Media*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1993, s. 85 a násl.). Takováto oblast je zajisté v podstatě územní, aniž se však omezuje na určité území jako takové. V rámci mezinárodního práva je přípustné, aby státní moc legitimně zasahovala i mimo území tohoto státu; stejně tak i v opačném směru platí, že tradičně výlučná úloha států při výkonu jejich pravomocí na vlastním území je relativizována tím, že se objevuje potřeba přiznat mezinárodnímu společenství určité právo zasahovat z humanitárních důvodů do státních záležitostí (Dimitris Liakopoulos, *L'ingerenza umanitaria nel Diritto internazionale e comunitario*, Cedam, Padova, 2007). Oba tyto jevy svědčí o tom, že ve vztahu mezi územím jakožto fyzickým prostorem a oblastí výkonu svrchovanosti, který bylo možné až do nedávné doby označit za přesně odpovídající, se nyní projevují určité trhliny. Ve skutečnosti byl však uvedený vztah důsledkem historického vývoje moderních států, proto se jedná spíše o nahodilý jev než o výraz určité potřeby.
Pokud jde ostatně o tuto potřebu, svrchovanost, kterou považujeme za vlastnost typickou pro určitý řád, musí zajisté obsahovat i vymezení oblasti výkonu právem svěřené moci, k níž opravňuje. Tato právem svěřená moc jako taková se projevuje vytvářením právních předpisů, jejichž účinnost závisí na schopnosti těch, kdo tuto moc drží, vymáhat jejich dodržování. Skutečnost, že tato schopnost projevuje svou účinnost zejména v mezích určitého fyzického území, neznamená, že se nemůže pokusit i o dosažení „extrateritoriální“ účinnosti (a dosáhnout jí). Právní řád jako výraz *sollen* nenachází v *sein* základ své existence ani meze svých ambicí (které ostatně nemohou být než ideální), nýbrž jen cíl jednání, o jejichž úpravu usiluje. Skutečnost, že je takováto právní úprava účinná pouze v mezích určitého území, neznamená, že pouze v těchto mezích je z právního hlediska platná. Naopak je třeba si uvědomit, že „teritorialita není zvláštní stránkou obsahu státní moci, nýbrž výhradně podmínkou a vlastností této moci“ (Raymond Carré de Malberg, *Contribution à la théorie générale de l'État*, I, Sirey, Paříž, 1920, s. 4).
O tom, že výše uvedené úvahy nejsou pouhou hrou abstrakcí, svědčí například potíže států při prosazování vnitrostátních předpisů v odvětví her, v němž se projevuje vliv internetu. Této problematice se věnoval generální advokát Mengozzi ve svém stanovisku předneseném dne 4. března 2010 ve věci Markus Stoß (C-316/07, C-358/07, C-359/07, C-360/07, C-409/07 a C-410/07, Sb. rozh. s. I-8069), který v bodě 79 tohoto stanoviska uvedl, že „potíže, které mohou stát potkat při uskutečňování jeho úkolu spočívajícího v prosazování dodržování vnitrostátní právní úpravy, nejsou relevantní pro rozhodování o její slučitelnosti s unijním právem. Omezení zavedené vnitrostátními právními předpisy je samo o sobě slučitelné nebo neslučitelné se Smlouvou a možnost jednat v rozporu s těmito vnitrostátními pravidly nemá v této souvislosti žádný dopad […]“.

25 — Úř. věst. L 206, s. 7; Zvl. vyd. 15/02, s. 102.

26 — Rozsudek ze dne 20. října 2005, Komise v. Spojené království (C-6/04, Sb. rozh. s. I-9017, bod 117). V tomtéž duchu se Soudní dvůr vyjádřil již dříve v rozsudku ze dne 14. července 1976, Kramer a další (3/76, 4/76 a 6/76, Recueil, s. 1279, body 30 až 33), v němž prohlásil, že určitá pravomoc *ratione materiae* Společenství se „v míře, v níž státům přísluší odpovídající pravomoc na základě mezinárodního práva“ (bod 31) vztahuje také na rybářství na volném moři. V obecném smyslu k otázkám unijního práva a mořských oblastí viz Michel Michael, *L'applicabilité du Traité instituant la C.E.E. et du Droit dérivé au plateau continental des États membres*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paříž, 1984, a Marc Blanquet a Natalie de Grove-Valdeyron, „Zones côtières et Droit Communautaire“, *Revue Juridique de l'Environnement*, zvláštní vydání 2001, s. 53–84. Zvláště pak Hans D. Jarass, *Naturschutz in der Ausschließlichen Wirtschaftszone*, Nomos, Baden-Baden, 2002, a Detlef Czybulka, „Die Anwendung der Umwelthaftungsrichtlinie in der Ausschließlichen Wirtschaftszone und auf dem Festlandsockel“, *Natur und Recht* (2008) 30, s. 304–311.

59. Jak zdůraznila UWV v bodě 13 svého vyjádření, mezinárodní právo přiznává pobřežním státům pouze „funkční“ jurisdikci či svrchovanost nad kontinentálním šelfem, aniž však tento šelf činí součástí území daného státu. Toto konstatování je nicméně irelevantní, neboť zásadní otázkou je jednak dosah pravomoci, která je přiznána pobřežnímu státu, a jednak rozsah, v němž je výkon této pravomoci přenesen na Evropskou unii.

60. Pravomoc k průzkumu a využívání přírodních zdrojů kontinentálního šelfu zahrnuje výlučnou pravomoc k provádění činností, jejichž cílem je využití bohatství této oblasti; k tomu je nezbytné využití pracovní síly, která musí nutně podléhat pracovněprávním předpisům pobřežního státu.

61. Z tohoto konkrétního hlediska, tedy pro účely výkonu pravomoci pobřežního státu v oblasti pracovněprávních vztahů, se pobřežnímu státu přiznává v zásadě tatáž svrchovanost, jaká je mu přiznána pro účely právní úpravy těchto vztahů na jeho vlastním území.

E – *Případná pluralita systémů sociálního zabezpečení a její odůvodnění*

62. Vláda Nizozemska v bodě 22 svého vyjádření uznala, že má za to, že od roku 1990 na kontinentálním šelfu je použitelný jak zákon o mzdách a minimálních příspěvcích na dovolenou (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag), tak i některé daňové zákony, neboť od roku 2007 se na tomto území uplatňuje zákon o pracovní době (Arbeidstijdenwet) a zákon o pracovních podmínkách (Arbeidsomstandighedenwet). V bodě 23 svého vyjádření nicméně uvádí, že UNCLOS neukládá členským státům povinnost uplatňovat na kontinentálním šelfu stejný režim sociálního zabezpečení, jaký uplatňují na svém vlastním území *stricto sensu*.

63. Jádrem otázky tedy je, zda členským státům náleží svoboda rozhodovat o rozsahu svrchovaných práv, která vykonávají nad kontinentálním šelfem, v tom smyslu, že by mohly svou veřejnou moc v tomto rámci legitimně vykonávat selektivním způsobem. Jinými slovy otázka zní, zda tyto státy mohou v určité oblasti zároveň uplatňovat různou právní úpravu, podle toho, zda má tato vykonávaná veřejná moc základ v prvotní svrchovanosti státu nebo ve svrchovaných právech přiznaných mezinárodním právem.

64. Lze se ztotožnit s názorem nizozemské vlády, podle něhož UNCLOS nepožaduje, aby státy uplatňovaly na pracovníky na kontinentálním šelfu určitý režim sociálního zabezpečení. Tato úmluva skutečně neukládá státům žádnou povinnost stran obsahu hmotného práva, který by měl být výsledkem výkonu svrchovaných práv přiznaných na základě této úmluvy, nýbrž se omezuje pouze na to, že udílí oprávnění k tomuto výkonu. Podmínky týkající se obsahu tohoto práva musí tudíž být obsaženy v právním řádu samotného pobřežního státu a v unijním právu, pokud toto právo Unii přiznává příslušnou normativní pravomoc.

65. Z uvedeného tedy vyplývá závěr, že rozlišování podle původu oprávnění k výkonu veřejné moci členským státem v oblasti pracovněprávních vztahů nemůže samo o sobě odůvodnit rozdíly v obsahu úpravy těchto vztahů. Platí tedy, že pro účely právní úpravy režimu pracovněprávních vztahů v celém jejím rozsahu se zeměpisné oblasti, nad nimiž členské státy legitimně vykonávají svrchovaná práva, považují ve vztahu k Unii za součást „území“ těchto států.

66. Jiná otázka spočívá v tom, zda s ohledem na charakteristiky práce vykonávané na kontinentálním šelfu mohou pracovněprávní předpisy použitelné v pobřežním členském státě připouštět určité úpravy či varianty ve vztahu k společnému režimu platnému v případě výkonu práce na území státu jako takovém; pro náš případ má význam konkrétně sociální ochrana pracovníků. Samozřejmě však takové úpravy nesmí být důsledkem rozdílného rozsahu pravomoci, kterou stát vykonává, respektive důsledkem kvalitativních rozdílů v povaze normativní pravomoci v oblasti právní úpravy pracovněprávních vztahů. Takováto pravomoc nemůže být jiná než ta, která výlučně náleží veřejné moci státu.

67. Jinými slovy, rozdíly mohou vznikat na základě samotné pracovní činnosti, která je posuzována jako taková, nikoliv na základě oblasti svrchovanosti, v níž dotyčný členský stát vykonává své pravomoci.

F – *Nizozemské právo jako vnitrostátní právo použitelné na kontinentálním šelfu přiléhajícím k pobřeží tohoto státu. Důsledky použití unijního práva*

68. Nizozemská vláda správně podotýká, že nařízení č. 1408/71 je pouhým souborem kolizních norem v oblasti sociálního zabezpečení a nezabývá se určením rozsahu ochrany, která má být pracovníkům zaručena; pravomoc v této oblasti náleží členským státům.

69. Z ustálené judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že „[j]ediným cílem ustanovení čl. 13 odst. 2 nařízení č. 1408/71 je určit vnitrostátní právní předpisy použitelné na osoby, které se nacházejí v jedné ze situací uvedených v jeho bodech a) až f). Předmětem těchto ustanovení není určit podmínky pro existenci práva nebo povinnosti stát se osobou pojištěnou v systému sociálního zabezpečení nebo v té či oné části takového systému. Je věcí vnitrostátních právních předpisů každého členského státu určit tyto podmínky, včetně podmínek, které se týkají ukončení pojištění […]“ (rozsudek ze dne 7. července 2005, van Pommeren-Bourgondiën) [27].

70. Jak jsem již naznačil, podle čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 by právními předpisy použitelnými v projednávaném případě měly být nizozemské právní předpisy, neboť A. Salemink byl zaměstnán na území tohoto členského státu, přestože měl bydliště na území jiného členského státu. Územím, na němž byl dotyčný zaměstnán, je kontinentální šelf přiléhající k Nizozemsku, který představuje oblast výkonu nizozemské veřejné moci v rámci mezinárodního práva, a lze jej tedy v tomto smyslu pro naše účely považovat za území uvedeného členského státu, potažmo za území Unie. Jedná se tedy o oblast působnosti práva Společenství pro účely výkonu pravomocí, které mu byly přiznány smlouvami.

71. Není pochyb o tom, jak tvrdí nizozemská vláda, že členským státům přísluší určit rozsah ochrany, která má být zaručena zaměstnancům, a proto není sporu ani o tom, že volnost, které členské státy požívají, pokud jde o definici režimu sociálního zabezpečení pracovníků, není neomezená; za první a zásadní omezení lze přitom považovat zásadu volného pohybu zaměstnanců, kterou zaručuje článek 45 SFEU a v jejímž světle by také měla být vykládána ustanovení nařízení č. 1408/71 (rozsudek ze dne 30. března 1993, Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank) [28]. Jinými slovy, legitimní a slučitelné s unijním právem jsou pouze takové rozdíly mezi režimy pojištění zaměstnanců, které nenarušují jejich volný pohyb.

72. Pro účely odůvodnění rozdílného zacházení mezi osobami, které nemají bydliště v Nizozemsku, a osobami, které v tomto členském státě bydliště mají, se nizozemská vláda i UWV dovolávají zvláštních charakteristik pracovních vztahů na kontinentálním šelfu. Zejména poukazují na dynamickou povahu těchto vztahů, rozmanitost používaných typů pracovních smluv, a dokonce i na pohyblivost samotných plošin, které se nemusí vždy nutně nacházet v oblastech přiléhajících k teritoriálnímu moři.

73. Nelze vyloučit, že by zvláštní charakteristiky práce na kontinentálním šelfu mohly odůvodnit uplatnění zvláštního režimu sociálního zabezpečení, který by se lišil od režimu platného pro oblast pracovních vztahů na nizozemském území jako takovém. Nelze však opomenout, že v projednávaném případě považoval nizozemský zákonodárce za relevantní spíše období, v němž měl pracovník v daném státě bydliště, než druh příslušné práce.

27 — C-227/03, Sb. rozh. s. I-6101, bod 33.

28 — C-282/91, Recueil, s. I-1221, bod 16.

74. V projednávaném případě se totiž otázka rozdílného zacházení pro nizozemského zákonodárce nakonec omezuje výhradně na otázku bydliště. Zaměstnanci vykonávající práci na kontinentálním šelfu se dělí na ty, kteří podléhají běžnému režimu, a proto se na ně vztahuje povinné pojištění, a na ty, kteří mají možnost uzavřít dobrovolné pojištění a případně využít určitých dalších plnění; měřítkem pro toto rozdělení je okolnost, zda mají tito zaměstnanci bydliště v Nizozemsku, nebo v jiném státě, přestože v obou těchto případech vykonávají práci u zaměstnavatelů, kteří jsou v Nizozemsku rezidenty.

75. Na tomto místě je třeba podotknout, že daný rozdíl není z pohledu příslušných zaměstnanců irelevantní, byť pouze z toho důvodu, že správou povinného pojištění je vždy pověřen jejich zaměstnavatel, zatímco v případě dobrovolného pojištění se musí o uzavření a udržování tohoto pojištění starat sám zaměstnanec, čímž je na něj přenesena individuální odpovědnost, která, jak dokládá i projednávaný případ, může v některých případech vyústit v situace, kdy jsou určitým způsobem poškozeny zájmy těchto zaměstnanců, ale kdy není důvod k tomu, aby jim bylo třeba tyto situace přičítat; pokud vycházíme z předpokladu, že zaměstnanci jsou nejslabším článkem v pracovněprávních vztazích, nemohou být výše uvedené skutečnosti pro orgány veřejné moci lhostejné. Nelze je považovat za bezvýznamné ani z pohledu unijního práva, neboť toto méně výhodné postavení je s konečnou platností důsledkem rozdílného zacházení, které postihuje výhradně osoby, které nemají bydliště na území členského státu jako takovém.

76. Lze tedy říci, že nizozemský zákonodárce zvolil v rámci tohoto jednoznačně specifického prostoru rozlišující kritérium, které se z pohledu zásady volného pohybu osob jeví jako nanejvýš problematické [29]. Navíc tak učinil v normativním kontextu, v němž i samotné vnitrostátní právo považuje pracovní činnost vykonávanou v rámci těžebního průmyslu v Severním moři za pracovní činnost vykonávanou na území Nizozemska a lze na ni použít nizozemské právo týkající se pracovních smluv (článek 2 WAMN). Jedná se tedy o kontext, v němž jsou vazby mezi pracovními poměry a nizozemským právem považovány za zvláště významné, přičemž dodatečné podmínky, které jako v případě bydliště zaměstnance představují překážku volného pohybu zaměstnanců na území Unie, nejsou považovány za odůvodněné.

77. Podle mého názoru je vazba zkoumaného pracovního poměru nejen dostatečná, jak již Soudní dvůr prohlásil v případech týkajících se pracovní činnosti vykonávané v zahraničí u zaměstnavatelů, kteří jsou v členském státě rezidenty [30], ale dokonce bych ji označil za navýsost dostatečnou, jelikož kontinentální šelf je v projednávaném případě po funkční stránce stavěn naroveň území státu. Chápeme-li území jako prostor, v němž je uplatňována svrchovaná moc státu prostřednictvím výkonu pravomocí, které státu legitimně přísluší v rámci mezinárodního práva, pak musí být kontinentální šelf přiléhající k pobřeží tohoto státu považován za území členského státu ve výše uvedeném smyslu nebo za prostor, nad nímž tento stát vykonává výlučnou pravomoc, v tomto případě v souvislosti s pracovními vztahy uzavřenými za účelem hospodářského využití této oblasti. Jakožto „území“ státu chápané v tomto smyslu slova představuje pro účely použitelnosti unijního práva současně i „území“ Unie.

29 — O této problematické podmínce jsem se v jiné souvislosti zmínil již ve svém stanovisku předneseném ve věci Stewart, C-503/09, bod 36, které je relevantní i v projednávaném případě, a to tím spíše že A. Salemink je nizozemským státním příslušníkem. Je nesporné, že vnitrostátní právní úprava, na kterou odkazuje Rechtbank v Amsterodamu, postihuje ve značném rozsahu zejména zahraniční zaměstnance. Jak uvedla Komise, v současné době dokonce probíhá řízení proti Nizozemskému království podle bývalého článku 258 SFEU (C-141/10), v němž má být konstatováno, že uvedený členský stát tím, že nepřiznal určitá plnění sociálního zabezpečení státním příslušníkům jiných členských států, kteří stejně jako A. Salemink vykonávají práci na plošinách pro těžbu ropy nacházejících se na nizozemském kontinentálním šelfu a nemají přitom bydliště v Nizozemsku, nesplnil své povinnosti vůči Unii.

30 — Za všechny lze uvést výše uvedený rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Habelt, bod 122).

78. Vycházím-li tedy z výše popsaného vztahu, jsem toho názoru, že je namístě uplatnit ustálenou judikaturu týkající se nařízení č. 1408/71. Slovy rozsudku ze dne 3. března 1990, Kits van Heijningen [31], je ovšem třeba připomenout, že při stanovení podmínek pro vznik nároku na účast v systému sociálního zabezpečení nejsou členské státy oprávněny stanovit, že se jejich právní předpisy „nepoužijí na osoby, na něž se […] podle nařízení č. 1408/71 použít mají“.

79. Při zmíněné příležitosti Soudní dvůr rozhodl, že „čl. 13 odst. 2 písm. a) nařízení č. 1408/71 výslovně stanoví, že osoba zaměstnaná na území jednoho členského státu podléhá právním předpisům uvedeného státu, i když má bydliště na území jiného členského státu. Toto ustanovení by bylo zbaveno užitečného účinku, kdyby podmínku bydliště, která je stanovena v právních předpisech členského státu, na jehož území je závislá činnost vykonávána, pro možnost přístupu k režimu pojištění, byla možné uplatňovat vůči osobám stanoveným v čl. 13 odst. 2 písm. a). Pokud jde tedy o tyto osoby, důsledkem článku 13 odst. 2 písm. a) je nahrazení podmínky bydliště jinou podmínkou, která je založena na výkonu závislé činnosti na území příslušného členského státu.“

VII – Závěry

80. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázku položenou Rechtbank Amsterdamu odpověděl následovně:

„Ustanovením práva Evropského společenství, která jsou určena k provádění volného pohybu zaměstnanců, zejména ustanovením v hlavách I a II nařízení č. 1408/71 a článkům 39 ES a 299 ES (nyní článek 45 SFEU a článek 52 SEU ve spojení s článkem 355 SFEU), odporuje, když zaměstnanec, který vykonává práci mimo vlastní území Nizozemska na stálém zařízení umístěném na nizozemské části kontinentálního šelfu u zaměstnavatele usazeného v Nizozemsku, není v rámci vnitrostátního zákonného pojištění zaměstnanců pojištěn pouze proto, že nemá bydliště v Nizozemsku, nýbrž v jiném členském státě, i když má možnost dobrovolného pojištění.“

31 — C-2/89, Recueil, s. I-1755, body 20 a 21.