

OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE Z POHLEDU NÁROKŮ NA FINANČNÍ PODPORU VŮČI VLASTNÍMU STÁTU

ONDŘEJ KÁBELA

Masaryk University, Faculty of Law, the Czech Republic

Abstract in original language:

Zakotvení občanství Evropské unie v komunitárním právu a s tím spojené právo volného pohybu a pobytu na území členských států v souladu s čl. 17 ve spojení s čl. 18 SES předznamenalo významný posun v evropské integraci. Tato skutečnost s sebou přinesla i nové výzvy související se zvýšeným přeshraničním pohybem občanů Evropské unie. Jednou z nich je problematika poskytování sociálních dávek. Příspěvek se proto věnuje této oblasti, a to zejména z pohledu nároku jednotlivců vůči vlastnímu státu.

Key words in original language:

Občanství Evropské unie; právo volného pohybu a pobytu; sociální dávky; nároky vůči vlastnímu státu.

Abstract:

An implementation of citizenship of the European Union including in accordance with articles 17 and 18 EC Treaty also free movement and residence rights into Community law has represented a significant shift forward in the European integration. As consequence thereof, new challenges caused by an increase of a cross-border movement of EU citizens have arisen, among others those connected with granting of social benefits. This contribution deals with that issue, particularly focusing on claims of individuals from their own member states.

Key words:

Citizenship of the European Union; right to free movement; right of residence; social benefits; claims from own state.

1. ÚVOD

Maastrichtská smlouva z roku 1992, která nabyla účinnosti v roce následujícím, zajistila zavedením institutu občanství Evropské unie (EU) obecné právo pohybu a pobytu na území členských států Evropských společenství (ES), a to všem občanům těchto států bez rozdílu.

Zakotvením občanství EU v rámci komunitárního práva ES byla dovršena snaha členských států ES, jakož i jejich samotných orgánů, ztraktivnit a zejména pak „zlidštit“ probíhající (primárně) ekonomickou integraci evropských států. Občanům členských států ES, jejichž práva a povinnosti na etablovujícím se společném trhu ES byly odvozeny výlučně od jejich ekonomického potenciálu,¹ bylo umožněno stát se plnohodnotnými občany ES. Postavení občanů nemělo být nadále vázáno na ryze ekonomické aspekty, jakými jsou přeshraniční

¹ Srovnej Kadelbach, S. Die europäischen Bürgerrechte, in: Ehlers, D. (Hrsg.) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin: de Gruyter, 2003, s. 554 – 555.

směna zboží či služeb,² příp. odvozeno od statutu zaměstnance vykonávajícího práci za hranicemi svého domovského státu. Občanům ES se nově dostalo možnosti účastnit se např. voleb do Evropského parlamentu, a spolupodílet se tak na politických procesech a rozhodování uvnitř ES. Pro obyčejného člověka bez politických ambicí však bylo mnohem větším přínosem vytvoření a zajištění nové dimenze jedné ze základních svobod garantovaných zakládajícími smlouvami ES, jmenovitě obecné svobody volného pohybu a pobytu osob.

2. OBECNÉ PRÁVO VOLNÉHO POHYBU A POBYTU OSOB

2.1 ÚVOD

Právo státního příslušníka členského státu ES pobývat a volně se pohybovat v rámci ES se opírá o ustanovení čl. 17 a čl. 18 Smlouvy o založení Evropského společenství (SES).

2.1.1 STATUT UNIJNÍHO OBČANSTVÍ

Pro vymezení širě občanství EU je rozhodující především čl. 17 SES, jenž zní následovně:

(1) Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.

(2) Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené touto smlouvou.

Z výše uvedeného lze vyvodit dva související aspekty občanství EU. Zaprvé čl. 17 SES upravuje okruh osob, které jsou oprávněny statut občana EU požívat, tj. vymezuje unijní občanství z pohledu „*ratione personae*.“ V souladu s tímto článkem jsou práva odvozená od unijního občanství zajištěna pouze občanům některého ze členských států ES. Státní příslušníci třetích států se tak zásadně nemohou těchto práv dovolávat. Obecně však platí, že není pravidlo bez výjimky. Unijní občanství je toho příkladem, jak ostatně potvrdil Evropský soudní dvůr (ESD) ve svém rozhodnutí ve věci „Chen“.³ V tomto případě rozhodoval ESD o možnosti státního příslušníka třetího státu, konkr. matky občana členského státu ES, dovolat se práv zakotvených SES. ESD tuto možnost za předpokladu, že jsou splněny určité podmínky, potvrdil.⁴

Vedle vymezení unijního občanství z pohledu „*ratione personae*“ upravuje čl. 17 SES rovněž rozsah poskytovaných práv, tj. vymezuje občanství EU z pohledu „*ratione materiae*“. V souladu s čl. 17 odst. 2 SES se tak mohou občané členských států ES dovolávat pouze těch práv, která jsou jim zaručena SES. Tato práva, stejně jako celý čl. 17 SES, je přitom nutné

² Srovnej Kadelbach, S. Die europäischen Bürgerrechte, in: Ehlers, D. (Hrsg.) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin: de Gruyter, 2003, s. 555.

³ Rozhodnutí ESD ve věci C-200/02 (Chen a další / Secretary of State for the Home Department) ze dne 19.10.2004, Sběrka rozhodnutí ESD 2004, I-9925. Blíže Kunoy, B. A Union of National Citizens: The Origins of the Court's Lack of Avant-Gardisme in the Chen Case, in: Common Market Law Review, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, svazek 1, s. 179 – 190.

⁴ Tamtéž, body 46 a 47.

chápat v úzkém spojení s ustanoveními čl. 18 SES, který blíže upravuje právě právo volného pobytu a pohybu občanů EU.

2.1.2 PRÁVO VOLNÉHO POHYBU A POBYTU OSOB DLE ČL. 18 SES

Jak již bylo zmíněno výše, stěžejní ustanovení upravující obecné právo volného pohybu a pobytu osob představuje čl. 18 SES, konkr. čl. 18 odst. 1 SES. Zbývající dva odstavce čl. 18 SES se věnují zejména procesním náležitostem úpravy volného pohybu osob, resp. výjimek z nich. S ohledem na zaměření příspěvku zde nebudou tato ustanovení dále rozebírána.

V souladu s čl. 18 odst. 1 SES „[má] [k]aždý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených v této smlouvě a v opatřeních přijatých k jejímu provedení.“ Z textu tohoto ustanovení přitom není zcela jasné, o jaká omezení resp. podmínky se jedná, resp. zda toto ustanovení má přímý účinek.⁵ Určitou odpověď na tyto otázky poskytly až předpisy sekundárního práva ve spojení s rozhodovací činností ESD.

Až do smluvní úpravy obecné svobody volného pohybu a pobytu osob v rámci Maastrichtské smlouvy z roku 1992 byl volný pohyb příslušníků členských států ES v rámci společného trhu vázán na podmínku výkonu závislé (volný pohyb pracovních sil) nebo samostatné (volný pohyb samostatně výdělečně činných osob) hospodářské činnosti v některém z členských států ES, vyjma státu domovského. Se silící integrační snahou orgánů ES a za vydatného přispění ESD došlo k prolomení této obecné zásady ve prospěch osob, které se na ekonomickém životě hostujícího státu nikterak nepodílí. Do této skupiny můžeme zařadit vedle osob v důchodovém věku rovněž jejich protipól, tj. studenty.⁶ Všem těmto osobám tak bylo i přes tehdy chybějící jednoznačnou komunitární právní úpravu pohybu a pobytu osob v některém z jiných členských států ES toto právo za pevně stanovených podmínek zajištěno.

V souvislosti s postojem ESD k otázce volného pohybu a pobytu osob přijaly členské státy zpočátku tři nové směrnice upravující podmínky volného pohybu a pobytu ekonomicky neaktivních osob.⁷ Těmto osobám bylo v souladu s uvedenými předpisy garantováno právo volného pohybu a pobytu za předpokladu, že

- a. disponují dostatečnými finančními prostředky, jež zabrání, aby se stali během svého pobytu břemenem pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu,
- b. mají v hostitelském členském státu uzavřeno zdravotní pojištění proti všem rizikům.

⁵ Rozhodnutí ESD ve věci 26/62 (van Gend & Loos / Netherlands Inland Revenue Administration) ze dne 05.02.1963, Sbírka rozhodnutí ESD 1963, s. 27, 1.

⁶ Rozhodnutí ESD ve věci C-357/89 (V. J. M. Raulin / Minister van Onderwijs en Wetenschappen) ze dne 26.02.1992, Sbírka rozhodnutí ESD 1992, I-01027, bod 34.

⁷ Směrnice 90/364/EHS o právu pobytu, Úřední věstník č. L 180 ze dne 13.07.1990, s. 26 – 27; směrnice 90/365/EHS o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti, Úřední věstník č. L 180 ze dne 13.07.1990, s. 28 – 29; směrnice 90/366/EHS o právu pobytu pro studenty, Úřední věstník č. L 180 ze dne 13.07.1990, s. 30 – 31. Posledně jmenovaná směrnice byla zrušena a následně nahrazena směrnicí 93/96/EHS o právu pobytu pro studenty, Úřední věstník č. L 317 ze dne 18.12.1993, s. 59 – 60.

Tyto dvě podmínky upravené v předpisech sekundárního práva, které je třeba splnit kumulativně, představují právě ty podmínky a omezení volného pohybu a pobytu osob, o kterých hovoří čl. 18 odst. 1 SES.⁸ S platností od dubna 2004 byly sice tyto směrnice nahrazeny směrnicí č. 2004/38/ES,⁹ která tuto problematiku upravuje více komplexně, nicméně i přes drobné úpravy zůstal zásadní obsah nezměněn.¹⁰ I přes novou úpravu však zůstávají některé aspekty související s podmínkami, za nichž je možné omezit svobodu pohybu a pobytu, sporné. Týká se to zejména problematiky možné zátěže národních sociálních systémů.

Konkretizace čl. 17 a 18 SES formou sekundárního právního aktu znamenala nejen upřesnění podmínek, za nichž může být volný pohyb občanů členských států ES omezen, ale paradoxně i potřebu vyjasnění právního postavení těchto podmínek vůči obecné úpravě obsažené v SES, tj. v předpisu primárního práva. Interpretace tohoto vztahu nebyla zcela jasná. V úvahu přicházely zásadně dvě možné interpretace. Dle první z nich byl nárok na volný pohyb podmíněn splněním podmínek stanovených sekundárním právem, zatímco dle opačného názoru sama výhrada podmínek a omezení vzniku tohoto práva nestojí v cestě. Jednotlivec by se tak mohl dle tohoto pojetí volného pohybu a pobytu osob odvolat přímo na patřičné ustanovení SES.¹¹

Tyto názorové nejasnosti vyřešil ESD relativně se zpožděním až v roce 2002, a to svým rozhodnutím ve věci *Baumbast*.¹² ESD se zde přiklonil k druhé z interpretačních možností, tj. přímému účinku čl. 18 SES.¹³ V souladu s touto interpretací se tak mohou občané členského státu ES v případě, že hodlají uplatnit své právo volně se pohybovat a pobývat v hostitelském státě, opřít přímo o ustanovení čl. 18 odst. 1 SES, přičemž podmínky a omezení stanovené (nejen)¹⁴ sekundárními právními předpisy je nutné toliko zohlednit.¹⁵ Na vzniku samotného práva tento fakt však již nic nemění.

⁸ Srovnej Bode, S. Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger? Zur Wirkung und Reichweite von Art. 18 EG in der Rechtsprechung des EuGH, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Mnichov: C. H. Beck, 2003, svazek 18, s. 554 – 555.

⁹ Směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, Úřední věstník č. L 158 ze dne 30.04.2004, s. 77 – 123. Blíže Hailbronner, K. Neue Richtlinie zur Freizügigkeit der Unionsbürger, in: *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2004, svazek 8, s. 259 – 265.

¹⁰ Srovnej čl. 7 odst. 1 písm. b) a c) ve spojení s čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, tamtéž.

¹¹ Srovnej Bode, S. Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger? Zur Wirkung und Reichweite von Art. 18 EG in der Rechtsprechung des EuGH, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Mnichov: Beck, 2003, svazek 18, s. 554.

¹² Rozhodnutí ESD ve věci C-413/99 (*Baumbast / Secretary of State for the Home Department*) ze dne 17.09.2002, Sběrka rozhodnutí ESD 2002, I-7091, bod 84.

¹³ Srovnej Schwarze, J. (Hrsg.) *EU-Kommentar*, 2. vydání, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009, s. 393 – 394.

¹⁴ Srovnej Reich, N., Harbacevica, S. Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with Regard to Free Movement of Persons, in: *Common Market Law Review*, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2003, svazek 3, s. 629 – 630.

3. OBČANSTVÍ EU A NÁROKY SOCIÁLNÍHO CHARAKTERU

Právní úprava volného pohybu osob dle čl. 17 a 18 SES si zasluhuje zvýšenou pozornost nejen s ohledem na skutečnost, že její implementací do komunitárního práva došlo k přetržení úzkého pouta mezi volným pohybem osob v rámci jednotného vnitřního trhu existujícího mezi členskými státy ES a aktivním začleněním těchto osob do ekonomického života dotčených států. Významným aspektem volného pohybu a pobytu osob jsou rovněž i práva, která s těmito svobodami úzce souvisí. Mezi nejvýznamnější z těchto „doprovodných“ práv beze sporu patří právo osob, které využili práva svobodně se pohybovat v rámci členských států ES, uplatňovat nároky na poskytnutí sociálních dávek, a to jak vůči hostujícímu, tak i domovskému státu.¹⁶

Souvislost uplatňování nároků na vyplácení sociálních dávek občany ES vůči nejen domovskému, ale i hostujícímu státu, s unijním občanstvím a aktivním využitím práva volného pohybu osob v rámci ES je zářným příkladem postupného vývoje výkladu a pojetí tohoto právního institutu. Z původně převážně ideového pojetí vycházejícího z konceptu „Evropy občanů“ se občanství EU stalo společně s obecným zákazem diskriminace dle čl. 12 SES právní normou s širokým polem aplikace.¹⁷ V této souvislosti je možné setkat se v odborné literatuře dokonce s názorem, že začleněním čl. 18 SES do komunitárního práva a jeho následným širokým výkladem byl položen základ pro tzv. „pátou svobodu“ nebo též „svobodu bez vnitřního trhu“.¹⁸

Tomuto názoru dává za pravdu i stávající rozhodovací činnost ESD, který toto zcela nové pojetí unijního občanství potvrdil svým rozhodnutím ve věci Grzelczyk.¹⁹ ESD označil v tomto rozhodnutí status občana EU dokonce za „základní status státních příslušníků členských států umožňující těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnost a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení.“²⁰ Tento směr výkladu unijního občanství se v odborné

¹⁵ Rozhodnutí ESD ve věci C-356/98 (Arben Kaba / Secretary of State for the Home Department) ze dne 11.04.2000, Sběrka rozhodnutí ESD 2000, I-2623, bod 30; srovnej rovněž Anders, L., Semmelmann, C. Civis europaeus sum: Gewährleistung und Grenzen der Freizügigkeit der Unionsbürger, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Berlin: Berliner Wiss.-Verl., 2008, svazek 2, s. 296 – 300.

¹⁶ Srovnej Borchardt, K.-D. Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, in: Neue Juristische Wochenschrift, Mnichov: C. H. Beck, 2000, svazek 29, s. 2058.

¹⁷ Srovnej rozhodnutí ESD ve věci C-85/96 (Maríou Martínez Sala / Freistaat Bayern) ze dne 12.05.1998, Sběrka rozhodnutí ESD 1998, I-2691, body 62 a 63. Tímto rozhodnutím bylo unijní občanství společně se zákazem diskriminace dle čl. 12 SES potvrzeno jako právní základ pro rovné zacházení v případě žádosti o přiznání podpůrných sociálních dávek.

¹⁸ Srovnej Hilpold, P. Unterhaltsstipendien für Unionsbürger - Die Rechtssache „Förster“ und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Mnichov: C. H. Beck, 2009, svazek 2, s. 41.

¹⁹ Rozhodnutí ESD ve věci C-184/99 (Rudy Grzelczyk / Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve) ze dne 20.12.2001, Sběrka rozhodnutí ESD 2001, I-6193.

²⁰ Tamtéž, bod 31.

literatuře nesetkal vždy jen s pozitivní odezvou.²¹ To však nijak nebránilo ESD pokračovat v započatém směru výkladu tohoto institutu. Ve svých rozhodnutích ve věcech D'Hoop,²² Collins²³ a Trojani²⁴ tak navázal na svůj výklad unijního občanství, které se de facto stalo branou k uplatňování nároků na sociální dávky, a to toliko za podmínky aktivního využití práva volného pohybu osob v souladu s čl. 18 SES, tj. bez ohledu na výkon ekonomické činnosti. Tyto rozsudky ukázaly velmi zřetelným způsobem, jak velký potenciál, co se nároků na sociální dávky týče, aktivní využití svobody volného pohybu ve spojení se zákazem diskriminace občanům EU skýtá.

Tato finanční solidarita členských států ES, jak ji vykonstruoval ESD ve svém rozhodnutí Grzelczyk,²⁵ však není zcela bezbřehá. Z logiky věci končí tato solidarita minimálně tam, kde by mohlo dojít k jejímu zneužití. ESD navíc stanovil pro případ uplatnění této solidarity jistá kritéria. Tím nejdůležitějším kritériem je požadavek určitého vztahu, míry propojení mezi žadatelem o sociální dávku a státem, u kterého o ni žádá. Jako určitý důkaz tohoto skutečného vztahu je možné považovat bydliště žadatele v daném státě. Požadavek trvalého bydliště však nesmí být v rozporu s tím, co je v daném případě považováno za přiměřené²⁶ k prokázání skutečného vztahu žadatele ke státu, ve kterém o poskytnutí sociální dávky žádá.²⁷ Za dostačující pouto prokazující tento skutečný vztah tak v konkrétním případě může být chápána i jen určitá doby pobytu žadatele na území toho kterého státu,²⁸ případně jiné určující faktory. Mezi tyto lze zařadit např. studium nebo zapojení se po dostatečně dlouhou dobu do ekonomického života daného státu.²⁹

²¹ Srovnej Hailbronner, K. Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: Neue Juristische Wochenschrift, Mnichov: C. H. Beck, 2004, svazek 31, s. 2185 – 2189; Höfler, R. Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? Die EuGH-Rechtsprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Mnichov: C. H. Beck, 2002, svazek 10, s. 1206 – 1208.

²² Rozhodnutí ESD ve věci C-224/98 (Marie-Nathalie D'Hoop / Office national de l'emploi) ze dne 11.07.2002, Sběrka rozhodnutí ESD 2002, I-6191.

²³ Rozhodnutí ESD ve věci C-138/02 (Brian Francis Collins/ Secretary of State for Work and Pensions) ze dne 23.03.2004, Sběrka rozhodnutí ESD 2004, I-2703.

²⁴ Rozhodnutí ESD ve věci C-456/02 (Michel Trojani / Centre public d'aide sociale de Bruxelles) ze dne 07.09.2004, Sběrka rozhodnutí ESD 2004, I-7573.

²⁵ Rozhodnutí ESD ve věci C-184/99 (Rudy Grzelczyk / Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve) ze dne 20.12.2001, Sběrka rozhodnutí ESD 2001, I-6193, bod 44.

²⁶ Rozhodnutí ESD ve věci C-406/04 (Gérald De Cuyper / Office national de l'emploi) ze dne 18.07.2006, Sběrka rozhodnutí ESD 2006, I-6947, bod 47.

²⁷ Rozhodnutí ESD ve věci C-192/05 (Tas-Hagen a Tas / Raadskamer WUBO van de Pensioen - en Uitkeringsraad) ze dne 26.10.2006, Sběrka rozhodnutí ESD 2006, I-10451, bod 30 an.

²⁸ Rozhodnutí ESD ve věci C-209/03 (Bidar / London Borough of Ealing) ze dne 15.03.2005, Sběrka rozhodnutí ESD 2005, I-2119, bod 63; rozhodnutí ESD ve věci C-158/07 (Jacqueline Förster / Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep) ze dne 18.11.2008, dosud nezveřejněné ve Sběrce rozhodnutí ESD, bod 39.

²⁹ Rozhodnutí ESD ve věci C-499/06 (Halina Nerkowska / Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie) ze dne 22.05.2008, Sběrka rozhodnutí ESD 2008, dosud nezveřejněné ve Sběrce rozhodnutí ESD, bod 42.

4. SOCIÁLNÍ NÁROKY VŮČI VLASTNÍMU STÁTU³⁰

Jak již bylo zmíněno výše, problematika uplatňování nároků na sociální dávky ve spojení s volným pohybem osob se neomezuje pouze na vztah mezi žadatelem s občanstvím jiného než hostujícího státu a tímto státem. Tento vztah představuje pouze jednu stranu mince. Právo svobodného pohybu a pobytu dle čl. 17 a 18 SES a s ním spojené nároky mohou být uplatněny stejně tak i vůči domovskému státu, a to občanem tohoto státu. Podmínkou zde však je, že tento občan v danou chvíli pobývá či v minulosti určitý čas pobýval v jiném členském státě ES, a poté se do svého domovského státu vrátil. Podstatná je zde toliko existence přeshraničního prvku v tomto vztahu.³¹

Otázkou nároků občanů na plnění sociálních dávek vůči vlastnímu státu, resp. požadavkem zajištění nediskriminačního postavení těm občanům, kteří využili práva zaručeného jim čl. 17 ve spojení s čl. 18 SES, se poprvé ESD zabýval ve svém rozhodnutí ve věci D'Hoop.³² V tomto sporu, jehož předmětem bylo odepření finanční podpory v nezaměstnanosti poskytované domovským státem z důvodu absolvování a ukončení studia v jiném členském státě ES, ESD shledal danou právní úpravu ze diskriminující, a odporující tak záruce stejného zacházení, tj. zajištění shodného právního postavení bez ohledu na skutečnost, zda bylo právo volného pohybu a pobytu osob využito, či nikoliv.

Požadavek na zajištění nediskriminačního postavení je nutno v souladu se stávající judikaturou ESD aplikovat bez rozdílu dokonce i v tak specifických oblastech sociální soudržnosti jakou je poskytnutí finančního odškodnění za příkoří utrpěná během války. Jelikož se v těchto případech jedná mnohdy pro členské státy o velice specifické téma, kde rozhodující roli hraje míra vzájemné solidarity státu a jeho občanů, je zde problematika „vývozu“ sociálních dávek do zahraničí o to citlivěji vnímána. Není proto divu, že se členské státy v takovýchto případech snaží o omezení podobných transferů finančních prostředků stanovením přísných kritérií pro nárokování a konečně výplatu příslušných sociálních dávek. Nezřídka kdy však tyto požadavky kolidují právě se zásadou zákazu diskriminace spjatou s volným pohybem osob. Příkladem je možno zmínit např. požadavek trvalého bydliště v domovském státě v době podání žádosti o přiznání sociální dávky,³³ příp. po dobu jejího

³⁰ Srovnej Domröse, R., Kubicki, P. Das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht und der Zugang zu sozialen Leistungen des Herkunftsstaates, in: *Europarecht*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008, svazek 6, s. 873 – 890; Düsterhaus, D. Nationalität - Mobilität - Territorialität - Gemeinschaftsrechtliche Ansprüche mobiler Unionsbürger gegen ihre Heimatstaaten, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Mnichov: C. H. Beck, 2008, svazek 4, s. 103 – 107.

³¹ Srovnej Kubicki, P. Die subjektivrechtliche Komponente der Unionsbürgerschaft, in: *Europarecht*, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006, svazek 4, s. 492 – 493.

³² Rozhodnutí ESD ve věci C-224/98 (Marie-Nathalie D'Hoop / Office national de l'emploi) ze dne 11.07.2002, Sběrka rozhodnutí ESD 2002, I-6191.

³³ Rozhodnutí ESD ve věci C-192/05 (Tas-Hagen a Tas / Raadskamer WUBO van de Pensioen - en Uitkeringsraad) ze dne 26.10.2006, Sběrka rozhodnutí ESD 2006, I-10451.

čerpání.³⁴ Tyto požadavky ESD kvalifikoval jako neslučitelné se stávajícími zárukami poskytoványými komunitárním právem.

S obdobně přísnými kritérii pro výplatu finančních dávek se můžeme setkat ve zcela odlišné oblasti, konkrétně v případě podpory při studiu. Tedy v odvětví, ve kterém není problematika poskytování finanční podpory žádnou neznámou.³⁵ Názorným příkladem budiž rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-11/06 (Morgan) a C-12/06 (Bucher),³⁶ ve kterém se ESD měl možnost vyjádřit k otázce poskytování podpory domovským státem jeho občanům při jejich studiu v zahraničí. V daném případě se jednalo o finanční příspěvek na základě německého spolkového zákona na podporu vzdělání („Bundesausbildungsförderungsgesetz“ – BaföG). V obou projednávaných záležitostech se rozhodovalo o tom, zda je možné právoplatně požadovat výplatu této podpory při vzdělání i v případě, že část³⁷ studia je absolvována za hranicemi domovského státu. Rozhodující pro konečné posouzení této věci bylo, zda zákonem vyžadovaná podmínka kontinuity zahraničního studia a studia v domovském státě je, či není v rozporu s komunitárním právem, tj. zda nepředstavuje nepřiměřenou překážku volného pohybu osob. ESD tento požadavek odmítl s poukazem na to, že „podmínka první fáze studia, která vyžaduje, aby bylo vysokoškolské studium alespoň po dobu jednoho roku vykonáváno nejprve v členském státě původu, má v tomto ohledu příliš obecný a výlučný charakter. Nenáležitě totiž upřednostňuje prvek, který nezbytně neprokazuje stupeň integrace do společnosti tohoto členského státu v době žádosti o podporu. Překračuje tak meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, a nemůže být tedy považována za přiměřenou.“³⁸ ESD zde tak opět vyzvedl jako rozhodující prvek pro přiznání nároku na výplatu sociální dávky míru průkazné integrace jednotlivce ve společnosti.

Za zmínku stojí v této souvislosti rovněž uvést, že po vynesení tohoto rozsudku byl BaföG novelizován. Od akademického roku 2008/2009 je tak za splnění podmínek stanovených tímto zákonem mimo jiné možné požádat o příspěvek na studium rovněž v případě absolvování celého studia v některém z jiných členských států ES nebo ve Švýcarsku.³⁹

³⁴ Rozhodnutí ESD ve věci C-499/06 (Halina Nerkowska / Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie) ze dne 22.05.2008, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí ESD.

³⁵ Rozhodnutí ESD ve věci 197/86 (Steven Malcolm Brown / The Secretary of State for Scotland) ze dne 21.06.1988, Sbírka rozhodnutí ESD 1988, s. 03205; rozhodnutí ESD ve věci C-357/89 (V. J. M. Raulin / Minister van Onderwijs en Wetenschappen) ze dne 26.02.1992, Sbírka rozhodnutí ESD 1992, I-01027.

³⁶ Rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-11/06 (Rhiannon Morgan / Bezirksregierung Köln) a C-12/06 (Iris Bucher / Landrat des Kreises Düren) ze dne 23.10.2007, Sbírka rozhodnutí ESD 2007, I-9161.

³⁷ ESD se nezabýval otázkou, zda současná právní úprava občanství EU a s ní spojené právo volného pohybu a pobytu osob vyžaduje poskytnutí finanční podpory i v těch případech, je-li celé studium absolvováno v některém z ostatních členských států ES.

³⁸ Rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-11/06 (Rhiannon Morgan / Bezirksregierung Köln) a C-12/06 (Iris Bucher / Landrat des Kreises Düren) ze dne 23.10.2007, Sbírka rozhodnutí ESD 2007, I-9161, bod 46.

³⁹ Viz § 5 BaföG. Znění zákona dostupné na <http://www.das-neue-bafog.de> [stránky naposledy navštíveny dne 10.5.2009].

5. ZÁVĚR

Jak dokládá současná soudní praxe ESD, není možné vztáhnout zákaz diskriminace v souvislosti s výkonem práv stanovených v čl. 17 ve spojení s čl. 18 SES pouze na vztah mezi osobami, které využili svého práva svobodně se pohybovat a pobývat v jiném členském státě, a tímto hostujícím státem. I když tento případ bude v praxi asi častějším jevem, nelze opomenout fakt, že práva související s volným pohybem a pobytem osob jsou zaručena podle stávající právní úpravy všem občanům EU bez rozdílu. Není tak možné rozlišovat mezi případy, kdy se občan rozhodl natrvalo se usadit na území jiného než svého domovského státu, a případy, ve kterých se občan po uplynutí určité doby strávené v některém z členských států ES opět vrátil zpět do státu původu. I této osobě by mělo být zajištěno stejné postavení s těmi, kteří svého práva volně pobývat a pohybovat se na území zbylých členských států ES nevyužili, oblast sociální podpory nevyjímaje.

V případě národních sociálních systémů se přitom jedná o obzvlášť citlivé téma. Jak dokládá rozhodnutí ve věci Morgan, je si této okolnosti vědom i ESD, který měl možnost se v daném případě vyjádřit podrobněji k otázce přeshraničního poskytování finanční podpory (při studiu) domovským státem, ale namísto toho se v dané věci spokojil s pouhým konstatováním rozporu národního a komunitárního práva. Tento poněkud „zdrženlivý“ přístup kontrastuje s praxí ESD při posuzování případů souvisejících s uplatňováním nároků na poskytnutí podpurných dávek občany EU po hostujícím státu. Příkladem stačí uvést rozhodnutí ESD ve věci Grzelczyk.⁴⁰ Zůstává tak otázkou, jakým směrem se bude v budoucnu ESD při výkladu zejména čl. 18 odst. 1 SES a posuzování nároků na sociální dávky ubírat.

Literature:

- Anders, L., Semmelmann, C. Civis europaeus sum: Gewährleistung und Grenzen der Freizügigkeit der Unionsbürger, in: Zeitschrift für Europarechtliche Studien, Berlin: Berliner Wiss.-Verl., 2008, svazek 2, ISSN 1435-439X
- Bode, S. Von der Freizügigkeit zur sozialen Gleichstellung aller Unionsbürger? Zur Wirkung und Reichweite von Art. 18 EG in der Rechtsprechung des EuGH, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Mnichov: C. H. Beck, 2003, svazek 18, 776 s., ISSN 0937-7204
- Borchardt, K.-D. Der sozialrechtliche Gehalt der Unionsbürgerschaft, in: Neue Juristische Wochenschrift, Mnichov: C. H. Beck, 2000, svazek 29, 3808 s., ISSN 0341-1915
- Domröse, R., Kubicki, P. Das unionsbürgerliche Freizügigkeitsrecht und der Zugang zu sozialen Leistungen des Herkunftsstaates, in: Europarecht, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2008, svazek 6, 892 s., ISSN 0531-2485

⁴⁰ Rozhodnutí ESD ve věci C-184/99 (Rudy Grzelczyk / Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve) ze dne 20.12.2001, Sběrka rozhodnutí ESD 2001, I-6193.

- Düsterhaus, D. Nationalität - Mobilität - Territorialität - Gemeinschaftsrechtliche Ansprüche mobiler Unionsbürger gegen ihre Heimatstaaten, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Mnichov: C. H. Beck, 2008, svazek 4, 776 s., ISSN 0937-7204
- Hailbronner, K. Neue Richtlinie zur Freizügigkeit der Unionsbürger, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2004, svazek 8, 424 s., ISSN 0721-5746
- Hailbronner, K. Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, in: Neue Juristische Wochenschrift, Mnichov: C. H. Beck, 2004, svazek 31, 3800 s., ISSN 0341-1915
- Hilpold, P. Unterhaltsstipendien für Unionsbürger - Die Rechtssache „Förster“ und die Grenzen mitgliedstaatlicher Solidarität, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, Mnichov: C. H. Beck, 2009, svazek 2, 312 s. (neúplné), ISSN 0937-7204
- Höfler, R. Europa auf dem Weg zu einer sozialen Union? Die EuGH-Rechtsprechung zu unionsrechtlichen Ansprüchen auf Sozialhilfe, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Mnichov: C. H. Beck, 2002, svazek 10, 1544 s., ISSN 0721-880X
- Kadelbach, S. Die europäischen Bürgerrechte, in: Ehlers, D. (Hrsg.) Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin: de Gruyter, 2003, 509 s., ISBN 3-89949-008-8
- Kubicki, P. Die subjektivrechtliche Komponente der Unionsbürgerschaft, in: Europarecht, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2006, svazek 4, 900 s., ISSN 0531-2485
- Kunoy, B. A Union of National Citizens: The Origins of the Court's Lack of Avant-Gardisme in the Chen Case, in: Common Market Law Review, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2006, svazek 1, 1795 s., ISSN 0165-0750
- Reich, N., Harbacevica, S. Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with Regard to Free Movement of Persons, in: Common Market Law Review, Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2003, svazek 3, 1566 s., ISSN 0165-0750
- Schwarze, J. (Hrsg.) EU-Kommentar, 2. vydání, Baden-Baden: Nomos Verlag, 2009, 2734 s., ISBN 978-3-8329-2847-6
- ESD, 26/62 (van Gend & Loos / Netherlands Inland Revenue Administration) ze dne 05.02.1963, Sbírka rozhodnutí ESD 1963, s. 27

- ESD, 197/86 (Steven Malcolm Brown / The Secretary of State for Scotland) ze dne 21.06.1988, Sbírka rozhodnutí ESD 1988, s. 3205
- ESD, C-357/89 (V. J. M. Raulin / Minister van Onderwijs en Wetenschappen) ze dne 26.02.1992, Sbírka rozhodnutí ESD 1992, I-01027
- ESD, C-85/96 (Maríou Martínez Sala / Freistaat Bayern) ze dne 12.05.1998, Sbírka rozhodnutí ESD 1998, I-2691
- ESD, C-224/98 (Marie-Nathalie D'Hoop / Office national de l'emploi) ze dne 11.07.2002, Sbírka rozhodnutí ESD 2002, I-6191
- ESD, C-356/98 (Arben Kaba / Secretary of State for the Home Department) ze dne 11.04.2000, Sbírka rozhodnutí ESD 2000, I-2623
- ESD, C-184/99 (Rudy Grzelczyk / Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve) ze dne 20.12.2001, Sbírka rozhodnutí ESD 2001, I-6193
- ESD, C-413/99 (Baumbast / Secretary of State for the Home Department) ze dne 17.09.2002, Sbírka rozhodnutí ESD 2002, I-7091
- ESD, C-138/02 (Brian Francis Collins/ Secretary of State for Work and Pensions) ze dne 23.03.2004, Sbírka rozhodnutí ESD 2004, I-2703
- ESD, C-200/02 (Chen a další / Secretary of State for the Home Department) ze dne 19.10.2004, Sbírka rozhodnutí ESD 2004, I-9925
- ESD, C-456/02 (Michel Trojani / Centre public d'aide sociale de Bruxelles) ze dne 07.09.2004, Sbírka rozhodnutí ESD 2004, I-7573
- ESD, C-209/03 (Bidar / London Borough of Ealing) ze dne 15.03.2005, Sbírka rozhodnutí ESD 2005, I-2119 ESD ve věci C-158/07 (Jacqueline Förster / Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep) ze dne 18.11.2008, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí ESD
- ESD, C-406/04 (Gérald De Cuyper / Office national de l'emploi) ze dne 18.07.2006, Sbírka rozhodnutí ESD 2006, I-6947
- ESD, C-192/05 (Tas-Hagen a Tas / Raadskamer WUBO van de Pensioen - en Uitkeringsraad) ze dne 26.10.2006, Sbírka rozhodnutí ESD 2006, I-10451
- ESD, C-11/06 (Rhiannon Morgan / Bezirksregierung Köln) a C-12/06 (Iris Bucher / Landrat des Kreises Düren) ze dne 23.10.2007, Sbírka rozhodnutí ESD 2007, I-9161

*Dávid R., Neckář J., Sehnálek D., (Editors). COFOLA 2009: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4821-8*

- ESD, C-499/06 (Halina Nerkowska / Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie) ze dne 22.05.2008, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí ESD
- ESD, C-158/07 (Jacqueline Förster / Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep) ze dne 18.11.2008, dosud nezveřejněné ve Sbírce rozhodnutí ESD

Reviewer:
Filip Křepelka

Contact – email:
ondrej.kabela@seznam.cz