



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NIELSE WAHLA
přednesené dne 29. května 2013¹

Věc C-140/12

Peter Brey
proti
Pensionsversicherungsanstalt

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Oberster Gerichtshof (Rakousko)]

„Občanství Unie — Volný pohyb osob — Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38/ES — Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce na území jiného členského státu — Osoby, které ukončily pracovní činnost — Podmínky pobytu — Žádost o zvláštní nepríspevkovou peněžitou dávku (Ausgleichszulage) — Pojem „sociální pomoc““

1. Myšlenka, že občan Unie může říci „*civis europeus sum*“ a dovolávat se statusu evropského občana při potížích, s nimiž se potká v jiných členských státech, byla slavnostně představena před 20 lety². V projednávané věci vyvstává otázka, zda se na status evropského občana lze dnes spoléhat tváří v tvář hospodářským problémům vlastním modernímu životu.

2. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána Oberster Gerichtshof (Nejvyšší soud Rakouska; dále jen „předkládající soud“), který rozhoduje v posledním stupni o nároku P. Breye na „vyrovnávací příspěvek“ podle rakouské právní úpravy (Ausgleichszulage; dále jen „vyrovnávací příspěvek“), který mu byl odepřen Pensionsversicherungsanstalt (správa důchodového pojištění). Zejména se předkládající soud táže, zda vyrovnávací příspěvek představuje pro účely čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38/ES³ (dále jen „směrnice 2004/38“) sociální pomoc.

3. Ačkoli se spor týká práva sociálního zabezpečení, podstatou problému je, zda má P. Brey legální pobyt v Rakousku, což je podle rakouského práva požadavkem podmiňujícím nárok na vyrovnávací příspěvek. Rakouská vláda je zjevně znepokojena rostoucím počtem hospodářsky nečinných občanů Unie, kteří se usazují v Rakousku a žádají o vyrovnávací příspěvek⁴. Vyrovnávací příspěvek již byl Soudním dvorem přezkoumán⁵ ve vztahu k nařízení č. 1408/71⁶. Předkládající soud se nyní táže, zda vyrovnávací příspěvek spadá pod pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Stanovisko generálního advokáta F. G. Jacobse ve věci Konstantinidis (rozsudek ze dne 30. března 1993, C-168/91, Recueil, s. I-1191, bod 46).

3 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků se volně 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 (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

4 — Pokud jde o osoby pobírajících jak zahraniční důchod, tak vyrovnávací příspěvek, rakouská vláda uvádí nárůst ze 498 osob v prvním čtvrtletí roku 2009 na 764 osob v prvním čtvrtletí roku 2011 a na 940 osob v prvním čtvrtletí roku 2012.

5 — Rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Skalka (C-160/02, Recueil, s. I-5613).

6 — Nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 149, s. 416; Zvl. vyd. 05/01, s. 35), pozmeněné a aktualizované.

I – Právní kontext

A – Unijní právo

1. Směrnice 2004/38

4. Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 zaručuje právo pobytu v jiném členském státě po dobu delší než tři měsíce osobám, které nejsou zaměstnány, nejsou samostatně výdělečně činné nebo nejsou studenti, pokud mimo jiné „mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“.

5. Podle čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/38 nesmějí členské státy stanovit pevnou částku, kterou považují za „dostatečné prostředky“ pro účely čl. 7 odst. 1 písm. b), ale musí zohledňovat osobní poměry dotyčné osoby.

6. Ohledně zachování práva pobytu čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/38 mimo jiné stanoví, že občanům Unie náleží právo pobytu, dokud splňují podmínky stanovené v článku 7. Existují-li odůvodněné pochybnosti, zda občan Unie splňuje uvedené podmínky, může hostitelský členský stát ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny; takové ověření se neprovádí systematicky. Konečně podle čl. 14 odst. 3 nesmí být vyhoštění ze země automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu.

2. Nařízení č. 883/2004

7. Podle bodu 1 odůvodnění nařízení č. 883/2004⁷ (dále jen „nařízení č. 883/2004“) spadají pravidla pro koordinaci vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení do rámce volného pohybu osob. Bod 4 odůvodnění nicméně zdůrazňuje, že je nezbytné respektovat zvláštnosti vnitrostátních právních předpisů v oblasti sociálního zabezpečení a vypracovat pouze systém koordinace. Podle čl. 3 odst. 5 písm. a) se toto nařízení nevztahuje na sociální pomoc.

8. Avšak podle čl. 3 odst. 3 se nařízení č. 883/2004 vztahuje na zvláštní nepríspevkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70. Je tomu tak proto, jak uvádí čl. 70 odst. 1, že takové dávky mají znaky jak sociálního zabezpečení, tak sociální pomoci.

9. Článek 70 odst. 2) nařízení č. 883/2004 uvádí seznam podstatných znaků dávek, které dávky musí vykazovat, aby byly řazeny mezi zvláštní nepríspevkové peněžité dávky⁸. Právním důsledkem je, že podle čl. 70 odst. 3) určitá pravidla stanovená v nařízení – včetně upuštění od pravidel týkajících se bydliště podle článku 7 – se na uvedené dávky nepoužijí. Článek 70 odst. 4) upřesňuje, že se uvedené dávky poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy a na náklady instituce místa bydliště.

7 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009 (Úř. věst. L 248, s. 43), nařízení Komise (EU) č. 1244/2010 ze dne 9. září 2010 (Úř. věst. L 338, s. 35), a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 465/2012 ze dne 22. května 2012 (Úř. věst. L 149, s. 4).

8 — Ve zkratce: dávka musí být určena k poskytování doplňkového krytí proti rizikům uvedeným v čl. 3 odst. 1. Musí dotyčné osobě zaručit minimální existenčně nutný příjem, jehož výše se určuje s ohledem na hospodářskou a sociální situaci v dotčeném členském státě. Rovněž musí být financována prostřednictvím povinného daňového systému, nikoli z příspěvků poživatele. V poslední řadě musí být uvedena v příloze X nařízení, jako je tomu v případě vyrovnávacího příspěvku.

10. Článek 90 odst. 1 nařízení č. 883/2004 ode dne svého vstupu v platnost (1. května 2010) zrušuje nařízení č. 1408/71, s výhradou několika ochranných ustanovení. Stejně jako v případě nařízení č. 883/2004 byla sociální pomoc na základě čl. 4 odst. 4 vyloučena z působnosti nařízení č. 1408/71. Mimoto čl. 4 odst. 2a a článek 10a nařízení č. 1408/71, jakož i jeho příloha IIa, obsahovaly ustanovení podobná výše uvedeným, která byla vložena nařízením č. 1247/92⁹.

B – Vnitrostátní právní úprava

1. Rakouský Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz

11. Legální vstup na území Rakouska upravuje Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zákon o usazování a pobytu; dále jen „NAG“). Jak stanoví § 51 odst. 1 bod 2 NAG, mají hospodářsky nečinní občané Evropského hospodářského prostoru (dále jen „EHP“) na základě směrnice 2004/38 právo na pobyt delší než tři měsíce, pokud mimo jiné mají dostatečné prostředky k zabezpečení svých životních nákladů a nákladů svých rodinných příslušníků, takže během svého pobytu nebudou muset uplatnit nárok na žádné dávky sociální pomoci ani vyrovnávací příspěvek.

12. Podle § 53 NAG, pokud občané EHP s právem pobytu na základě unijního práva zamýšlejí pobývat v Rakousku po dobu delší než tři měsíce, musí do čtyř měsíců od vstupu na území informovat příslušný orgán, který v případě splnění příslušných podmínek na základě žádosti vystaví osvědčení o evidenci. Pokud jde o hospodářsky nečinné osoby, musí být předložen důkaz dostatečných finančních prostředků.

13. Předkládající soud a rakouská vláda vysvětlují, že současné znění § 51 odst. 1 NAG vyplývá ze změny NAG provedené zákonem o státním rozpočtu z roku 2011, který přidal požadavek týkající se legálního pobytu s účinkem od 1. ledna 2011¹⁰. Podle předkládajícího soudu bylo účelem změny předejít situaci, v níž by hospodářsky nečinní občané Unie a členové jejich rodin nepřiměřeně zatížili rakouský rozpočet.

2. Rakouský Allgemeines Sozialversicherungsgesetz

14. Podle § 292 odst. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz¹¹ (všeobecný zákon o sociálním pojištění; dále jen „ASVG“) mají důchodci nárok na vyrovnávací příspěvek k důchodu, pokud důchod navýšený o čistý příjem plynoucí z ostatních příjmů nedosáhne sazby stanovené pro přiznání vyrovnávacího příspěvku. Od přijetí zákona o rozpočtu uvedeného v bodě 13 výše je takový nárok podmíněn obvyklým a legálním pobytem v Rakousku.

II – Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

15. Peter Brey je německý státní příslušník. On a jeho manželka, rovněž německá státní příslušnice, se v březnu 2011 odstěhovali do Rakouska s úmyslem se tam trvale usadit.

16. V souladu s NAG vydal Bezirkshauptmannschaft Deutschlandsberg (okresní správní orgán v Deutschlandsbergu) dne 22. března 2011 P. Breyovi a jeho manželce potvrzení o evidenci pro občany EHP.

9 — Nařízení Rady (EHS) č. 1247/92 ze dne 30. dubna 1992 kterým se mění nařízení (EHS) č. 1408/71 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. L 136, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 41).

10 — BGBl. I č. 111/2010.

11 — Zákon ze dne 9. září 1955, BGBl. č. 189/1955, v platném znění.

17. Podle předkládacího usnesení pobíral P. Brey v okamžiku vstupu na území Rakouska dva různé příjmy z německých zdrojů: invalidní důchod ve výši 864,74 eur brutto měsíčně a příspěvek ve stavu odkázanosti ve výši 225 eur měsíčně. Nemá žádné jiné příjmy ani majetek. Dokud žil pár v Německu, pobírala manželka P. Breye základní dávku sociálního zabezpečení, která však z důvodu jejich přestěhování do Rakouska již není od 1. dubna 2011 vyplácena. Za byt v Rakousku platí P. Brey a jeho manželka měsíční nájemné ve výši 532,29 eur.

18. Pensionsversicherungsanstalt zamítl rozhodnutím ze dne 2. března 2011 žádost P. Breye o vyrovnávací příspěvek ve výši 326,82 eur měsíčně z toho důvodu, že P. Brey neměl dostatečné prostředky, a jeho pobyt tedy nemohl být legální.

19. Peter Brey uvedené rozhodnutí napadl před Landesgericht für Zivilrechtssachen (zemský soud pro občanskoprávní věci) (Graz), který rozhodl v neprospěch Pensionsversicherungsanstalt rozsudkem ze dne 17. května 2011. Bylo podáno odvolání před Oberlandesgericht (Vyšší zemský soud) (Graz), na jehož základě byl v zásadě potvrzen rozsudek vydaný v prvním stupni. Pensionsversicherungsanstalt podal mimořádný opravný prostředek k předkládajícímu soudu, který se rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba považovat vyrovnávací příspěvek za ‚dávku sociální pomoci‘ ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) [směrnice 2004/38]?“

20. Písemná vyjádření předložili P. Brey, vlády Německa, Řecka, Irska, Nizozemska, Rakouska, Švédska a Spojeného království, jakož i Evropská komise (dále jen „Komise“). Na jednání konaném dne 7. března 2013 Soudní dvůr vyslechl vládu Německa, Irska, Nizozemska, Rakouska, Švédska a Spojeného království a Komisi.

III – Úvahy předkládacího soudu a vyjádření zúčastněných stran před Soudním dvorem

21. Oberster Gerichtshof předkládá Soudnímu dvoru ke zvážení dvě argumentace. Podle první z nich mají být směrnice 2004/38 a nařízení č. 883/2004 vykládány harmonicky a jednotně. Pojem „sociální pomoc“ použitý v nařízení č. 883/2004, by tedy byl plně převoditelný do směrnice 2004/38. V tomto ohledu nařízení č. 883/2004 vylučuje sociální pomoc ze své působnosti, avšak prostřednictvím čl. 3 odst. 3 upravuje zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky, bez ohledu na skutečnost, že takové dávky nelze převést do jiných států. Vzhledem k tomu, že vyrovnávací příspěvek byl ve věci Skalka kvalifikován jako zvláštní nepřispěvková peněžitá dávka, nejedná se v případě této dávky o sociální pomoc podle nařízení č. 883/2004, a v důsledku toho se nemůže jednat o sociální pomoc ani podle směrnice 2004/38. Tuto argumentaci podporuje P. Brey a Komise.

22. Podle druhé z uvedených argumentací se pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38 pojí s konkrétním cílem uvedené směrnice, a musí se tedy lišit od pojmu „sociální pomoc“ použitého v nařízení č. 883/2004. Tento přístup by byl soudržnější s bodem 13 odůvodnění směrnice 2003/109/ES¹² (dále jen „směrnice o dlouhodobém pobytu“ nebo „směrnice 2003/109“). Pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38 by tedy zahrnoval podporu ze strany členského státu ve formě životního minima poskytovanou prostřednictvím povinného daňového systému, bez ohledu na existenci právního nároku nebo konkrétního rizika. Podle Pensionsversicherungsanstalt, který tuto argumentaci podporuje, se vyrovnávací příspěvek poskytuje na základě skutečné potřeby a není financován z příspěvků, nýbrž ze státního rozpočtu. Spadá tedy do rozsahu pojmu „sociální pomoc“ podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38. To je přístup rakouského zákonodárce.

12 — Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty (Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272) ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011 (Úř. věst. L 132, s. 1).

23. Všechny vlády, které předložily vyjádření ve věci, v zásadě podporují druhou z uvedených argumentací.

IV – Analýza

A – Rozsah předběžné otázky

24. Předkládající soud se táže, zda zvláštní nepríspevková peněžitá dávka, jako je vyrovnávací příspěvek, představuje „sociální pomoc“ ve smyslu směrnice 2004/38. Předkládající soud vysvětluje, že Soudní dvůr již kvalifikoval vyrovnávací příspěvek jako zvláštní nepríspevkovou peněžitou dávku podle nařízení č. 1408/71. Žádá o další upřesnění ohledně pojmu „sociální pomoc“ použitého v uvedené směrnici a jeho vztahu s tímtož pojmem použitým v jiných předpisech, zejména v nařízení č. 883/2004.

25. Řada zúčastněných v řízení před Soudním dvorem neomezuje své poznámky pouze na tuto otázku. Obecně se jejich vyjádření týkají dvou témat: (i) zda je požadavek legálního pobytu jako podmínka nároku na vyrovnávací příspěvek slučitelný nejen s nařízením č. 883/2004, ale i se směrnicí 2004/38, a (ii) zda osoba v situaci, v jaké se nachází P. Brey, splňuje požadavek dostatečných prostředků stanovený v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38.

26. Komise v písemných vyjádřeních argumentuje, že rakouská právní úprava není slučitelná ani se směrnicí 2004/38, ani s nařízením č. 883/2004. Komise vyzývá Soudní dvůr, aby přeformuloval otázku a rozhodl, zda unijní právo, a zejména směrnice 2004/38, umožňuje odmítnout vyplacení vyrovnávacího příspěvku osobě v situaci, v jaké se nachází P. Brey.

27. Vzhledem k tomu, že spor se týká práva sociálního zabezpečení, je v tomto stadiu jedinou otázkou, o které má předkládající soud rozhodnout, ta, zda má být uvedená dávka P. Breyovi vyplácena. Ze znění otázky je jasné, že se předkládající soud táže jen na to, zda lze vyrovnávací příspěvek považovat za „sociální pomoc“ podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38. Vzhledem k tomu, že předkládající soud nepoložil Soudnímu dvoru žádné další otázky – například ohledně požadavku legálního pobytu – není třeba přezkoumávat argumenty týkající se dalších otázek, které byly předloženy Komisí a různými členskými státy, které předložily vyjádření¹³.

28. Z téhož důvodu by měl být odmítnut požadavek nizozemské vlády, aby Soudní dvůr navíc rozhodl, zda hospodářsky nečinná osoba, která nesplňuje požadavky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, může i přesto mít nárok na vyplacení dávky v hostitelském členském státě. Podle článku 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru¹⁴.

29. Otázka, zda občan Unie v situaci, v jaké se nachází P. Brey, splňuje požadavek dostatečných prostředků, v každém případě předpokládá, že vyrovnávací příspěvek má být považován za „sociální pomoc“ v kontextu směrnice 2004/38. Toto posouzení lze oddělit od otázky týkající se práva pobytu, kterou se původní řízení nezabývá. Avšak předkládající soud může samozřejmě na základě čl. 267 odst. 3 SFEU položit další otázku v tomto ohledu.

13 — Viz rozsudek ze dne 16. ledna 2007, Perez Naranjo (C-265/05, Sb. rozh. I-347, bod 60).

14 — Viz mimo jiné rozsudky ze dne 4. prosince 2008, Zablocka-Weyhermüller (C-221/07, Sb. rozh. s. I-9029 bod 20) a ze dne 21. ledna 2010, SGI (C-311/08, Sb. rozh. s. I-487, bod 22 a citovaná judikatura). V rozsudku ze dne 18. listopadu 2008, Förster (C-158/07 Sb. rozh. s. I-8507), Soudní dvůr – na rozdíl od generálního advokáta J. Mazáka (viz body 61 a 76 až 90 jeho stanoviska) – nesouhlasil s návrhem Komise, aby přezkoumal otázku, zda si J. Förster zachovala postavení pracovníka podle jiného právního předpisu. Místo toho omezil svoji odpověď na rozsah položené otázky.

30. Výsledek tohoto řízení však může ovlivnit právo pobytu P. Breye v Rakousku. Pro případ, že by se Soudní dvůr rozhodl přezkoumat záležitosti jdoucí nad rámec položené otázky, uvedu v poslední části tohoto stanoviska další úvahy v tomto ohledu.

B – Pojem „sociální pomoc“ použitý v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38

1. Úvodní poznámky

31. Směrnice 2004/38 pojem „sociální pomoc“ nedefinuje. Jeho výklad tedy přísluší Soudnímu dvoru.

32. Komise a P. Brey odkazují nejen na směrnici 2004/38, ale také na nařízení č. 883/2004. Podle nich nemůže žádná z dávek spadajících do působnosti uvedeného nařízení – bez ohledu na způsob a formu jejich úpravy – představovat sociální pomoc.

33. Naproti tomu řada vlád, které předložily vyjádření, odkazuje v zásadě na jiné dva předpisy sekundárního práva, konkrétně na směrnici o dlouhodobém pobytu a „směrnici o sloučení rodiny^{15a}“, a tvrdí, že pojem „sociální pomoc“ použitý v uvedených směrnicích se více podobá pojmu použitému ve směrnici 2004/38.

34. Obecně je žádoucí vykládat pojmy unijního práva jednotně, neboť to zvyšuje právní jistotu. Nicméně jednotný výklad není v praxi vždy možný¹⁶. V projednávané věci zúčastnění v řízení před Soudním dvorem dospěli k opačným závěrům ohledně pojmu „sociální pomoc“ použitého ve směrnici 2004/38, neboť jej vykládali s ohledem na různé další předpisy sekundárního práva. Vzhledem k odchýlkám mezi nimi je jasné, že pojem „sociální pomoc“ použitý ve všech uvedených různých kontextech nemůže označovat totéž. Je třeba provést výběr.

2. Analýza pojmu „sociální pomoc“ použitého ve směrnici 2004/38

35. Směrnice 2004/38 upravuje právo občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Uvedená směrnice rozlišuje mezi pobytem po dobu kratší než tři měsíce, pobytem po dobu delší než tři měsíce a trvalým pobytem, který lze získat na základě nepřetržitého legálního pobytu po dobu pěti let.

36. Z této judikatury vyplývají různé podmínky týkající se práva pobytu. Zejména podle článku 6 směrnice 2004/38 mají občané Unie právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců. Článek 7 stanoví podmínky pro pobyt po dobu delší než tři měsíce na základě toho, zda je dotčený občan Unie hospodářsky činný, nebo nikoli. Osoby, které nejsou zaměstnané, samostatně výdělečně činné, nebo studenti, musí mimo jiné splnit požadavek dostatečných prostředků uvedený v bodě 4 výše. Podle článku 16 uvedené směrnice, jakmile bylo nabyto právo trvalého pobytu, článek 7 již právo pobytu neurčuje.

37. Analýza směrnice 2004/38 ukazuje, že jedno z jejích ustanovení – čl. 8 odst. 4 – spojuje pojem „sociální pomoc“ s pojmem „sociální zabezpečení“. Podle uvedeného ustanovení částka považovaná za „dostatečné prostředky“ pro účely čl. 7 odst. 1 písm. b) nesmí být vyšší než minimum, při jehož nedosažení mají státní příslušníci hostitelského členského státu nárok na sociální pomoc, a není-li toto kritérium stanoveno, nesmí být vyšší než minimální důchod ze sociálního zabezpečení vyplácený

15 — Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224).

16 — V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 12. května 1998, Martínez Sala (C-85/96, Sb. rozh. s. I-2691, bod 31); ze dne 23. března 2004, Collins (C-138/02, Sb. rozh. s. I-2703, bod 32), a ze dne 14. října 2010, van Delft a další (C-345/09, Sb. rozh. s. I-9879, bod 88).

hostitelským členským státem. V takové situaci se místo sociální pomoci použije minimální důchod ze sociálního zabezpečení jako odkaz, a v důsledku toho také pro určení, zda má občan Unie dostatečné prostředky. Pro účely určení, zda má konkrétní občan Unie právo pobytu v jiném členském státě, se pojmy „sociální pomoc“ a „sociální zabezpečení“ do jisté míry překrývají.

38. Zatímco hlavním cílem směrnice 2004/38 je zjednodušit a posílit právo občanů Unie na svobodu pohybu a pobytu¹⁷, konkrétním cílem čl. 7 odst. 1 písm. b) je zajistit, aby se osoby vykonávající své právo pobytu v počáteční fázi svého pobytu nestaly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu¹⁸. To naznačuje, že účelem uvedeného ustanovení je zabránit hospodářsky nečinným občanům Unie využívat systém sociální pomoci hostitelského státu k financování svého živobytí.

39. Bylo rozhodnuto, že pojem „systém sociální pomoci členského státu“ má v unijním právu autonomní význam¹⁹. Soudní dvůr k tomuto závěru přitom dospěl při výkladu jiné směrnice, konkrétně směrnice o sloučení rodiny. Nic to však nemění na tom, že jazyk použitý Soudním dvorem nenaznačuje, že by se jeho rozhodnutí omezovalo na uvedenou směrnici. Kromě toho v čl. 7 odst. 1 písm. b) není uveden odkaz na vnitrostátní právo.

40. Ačkoli má v unijním právu autonomní význam, nemusí být pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38 nezbytně vykládán stejně, jako je tomu v kontextu jiných unijních právních předpisů.

41. Z doslovného hlediska má pojem „sociální pomoc“ technické konotace a žádný zjevný obvyklý význam. Mimoto srovnání různých jazykových znění odhaluje, že není používán jednotně²⁰. To naznačuje, že pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici neměl mít přesně určený význam. S ohledem na cíle směrnice se zdá, že se jedná o dávky, na které občan Unie nepřispíval a které jsou financovány ze státního rozpočtu.

42. Komise tvrdí, že význam pojmu „sociální pomoc“ použitého ve směrnici 2004/38 je třeba posoudit s ohledem na legislativní návrh předcházející jejímu přijetí²¹. Komise uvádí, že odkazem na zásadu nepřevoditelnosti sociální pomoci – základní zásadu nařízení č. 883/2004 – *travaux préparatoires* naznačují, že výklad uvedené směrnice má odrážet nařízení č. 883/2004. Avšak bez ohledu na vágnost vysvětlující důvodové zprávy („[...] nejsou zpravidla [...]“), skutečnost, že ostatní orgány v tomto konkrétním ohledu během zákonodárského procesu nereagovaly, sama o sobě nepotvrzuje ani nevyvrací úvahu uvedenou v dokumentu Komise. Mimoto spojení mezi „sociální pomocí“ a „sociálním zabezpečením“ v čl. 8 odst. 4 uvedené směrnice tento argument oslabuje.

17 — Viz bod 3 odůvodnění směrnice, jakož i rozsudky ze dne 23. února 2010, Teixeira (C-480/08, Sb. rozh. s. I-1107, bod 60) a ze dne 23. února 2010, Ibrahim a Secretary of State for the Home Department (C-310/08, Sb. rozh. s. I-1065, bod 49).

18 — Bod 10 odůvodnění směrnice.

19 — Rozsudek ze dne 4. března 2010, Chakroun (C-578/08, Sb. rozh. s. I-1839, bod 45), kde Soudní dvůr použil výraz „autonomní pojem práva Unie“.

20 — Některá znění mají stejný význam jako anglické znění. Ve francouzském znění odpovídá pojmu „sociální pomoc“ pojem „assistance sociale“, v italském znění pojme „assistenza sociale“, ve španělském znění „asistencia social“ a v rumunském znění „asistență socială“. Naproti tomu portugalské znění uvedené směrnice používá pojem „segurança social“ navzdory tomu, že výraz „assistência social“ se používá v čl. 8 odst. 4 téže směrnice. Rovněž finský pojem „sosiaalihuoltojärjestelmälle“ použitý v čl. 7 odst. 1 písm. b), neodpovídá pojmu „sosiaalivastusta“ použitému v čl. 8 odst. 4, a německé znění čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice používá výraz „Sozialhilfeleistungen“, ale slovo „Sozialhilfe“ v čl. 8 odst. 4. Avšak německé znění čl. 7 odst. 1 písm. b) se liší od ostatních znění, neboť požaduje, aby občané Unie měli pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, „aby po dobu svého pobytu nemuseli využít dávky sociální pomoci hostitelského členského státu“. Těto otázky se budu věnovat v bodě 74 níže.

21 — Komisí vypracovaný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [COM(2001) 257 konečný], s. 10 až 11 (Úř. věst. C 207 E, s. 150). Ohledně čl. 7 odst. 1 písm. b) uvádí, že „[b]jereme-li v úvahu to, že je nutno výkon [...] práva [pobytu] usnadnit, pak skutečnost, že právo Společenství zatím neupravuje oblast dávek sociální pomoci a že tyto dávky nejsou zpravidla ‚přenosné‘, brání plnému uplatnění zásady rovného zacházení ve výše uvedené oblasti, což s sebou nese riziko, že se některé kategorie osob požívajících práva pobytu, zejména osob nevykonávajících hospodářskou činnost, stanou nepřiměřenou zátěží [...] pro veřejné finance hostitelského členského státu“. (kurziva doplněna autorem stanoviska).

43. V každém případě, pokud by nepřenositelnost byla hlavním kritériem pojmu „sociální pomoc“ podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, což – zdá se – v rozporu s názorem Komise naznačují *travaux préparatoires*, představoval by vyrovnávací příspěvek sociální pomoc. Zvláštní nepříspevkové peněžité dávky jsou totiž podle čl. 70 odst. 4) nařízení č. 883/2004 nepřenosné.

44. Z výše uvedeného vyvozují, že: (i) pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38 je v souladu s jejím cílem určen k omezení práva občanů Unie na volný pohyb, a to prostřednictvím ochrany státního rozpočtu členského státu (viz bod 38 výše); (ii) uvedený pojem není nezbytně spojen s dalšími unijními předpisy (viz body 39 a 40 výše); a (iii) uvedený pojem je podle všeho úmyslně nepřesný (viz body 37 a výše 47 výše). Dále posoudím, zda je tento výklad potvrzen nebo vyloučen dalšími předpisy sekundárního práva, na které odkazuje předkládající soud a účastníci řízení, kteří předložili vyjádření.

3. Porovnání s pojmem „sociální pomoc“ použitým v nařízení č. 883/2004

45. Jak bylo uvedeno výše, Komise a předkládající soud navrhuje vykládat směrnici 2004/38 v souladu s nařízením č. 883/2004. Tvrdí, že by to vyloučilo vyrovnávací příspěvek z působnosti pojmu „sociální pomoc“, neboť ten spadá do působnosti uvedeného nařízení.

46. Nařízení č. 883/2004 koordinuje zavedené systémy sociálního zabezpečení v členských státech. V rámci uvedené koordinace uvádí Hlava I obecná ustanovení, včetně seznamu v čl. 3 odst. 1 odvětví sociálního zabezpečení, na která se nařízení vztahuje. Hlava II stanoví pravidla určení použitelných vnitrostátních právních předpisů. Ustanovení uvedeného nařízení tedy tvoří systém kolizních pravidel²². Hlava III obsahuje největší počet ustanovení; podrobněji koordinuje různé kategorie dávek, na které se nařízení vztahuje, a obsahuje Kapitulu 9 týkající se zvláštních nepříspevkových peněžitých dávek. Hlavy IV, V a VI obsahují různá další ustanovení (například o spolupráci mezi příslušnými orgány členských států). K nařízení je připojena řada příloh (I až XI), které mimo jiné upřesňují právní předpisy použitelné v jednotlivých členských státech na jmenovitě uvedené kategorie dávek, na které se nařízení vztahuje.

47. K pochopení struktury a kontextu nařízení č. 883/2004 je však třeba podrobnější pohled na rozdíly mezi sociálním zabezpečením, sociální pomocí a zvláštními nepříspevkovými peněžitými dávkami.

48. Článek 3 odst. 5 písm. a) nařízení č. 883/2004 rozlišuje mezi sociální pomocí a sociálním zabezpečením. Avšak podle judikatury mohou určité druhy dávek mít dvojí funkci sociální pomoci i sociálního zabezpečení („hybridní“ dávky)²³. Tyto druhy dávek upravuje článek 70 uvedeného nařízení. Článek 70 odst. 1 uvádí jejich hlavní vlastnosti.

49. Podle ustálené judikatury může v rámci působnosti nařízení č. 883/2004 být dávka považována za *dávku sociálního zabezpečení*, pokud je příjemci poskytnuta na základě právními předpisy vymezené situace, aniž dojde k individuálnímu a diskrečnímu posouzení osobních potřeb, a vztahuje-li se k některému z rizik výslovně uvedených v čl. 3 odst. 1²⁴. *Zvláštní nepříspevkové peněžité dávky* jsou definovány podle jejich účelu. Musí nahrazovat nebo doplňovat dávku sociálního zabezpečení, ačkoli se od ní odlišují, a představovat sociální pomoc odůvodněnou hospodářskými a sociálními důvody a stanovenou právní úpravou stanovící objektivní kritéria²⁵. Pojem „dávky sociálního zabezpečení“ a pojem „zvláštní nepříspevkové dávky“ se vzájemně vylučují²⁶.

22 — K nařízení č. 1408/71 viz výše uvedený rozsudek van Delft a další, bod 51 a citovanou judikaturu.

23 — Viz například rozsudek Hughes (C-78/91, Sb. rozh. s. I-4839 bod 19).

24 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2007, Habelt a další (spojené věci C-396/05, C-419/05 a C-450/05, Sb. rozh. s. I-11895, bod 63 a citovaná judikatura).

25 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. října 2007, Komise v. Parlament a Rada (C-299/05, Sb. rozh. s. I-8695, bod 55 a citovaná judikatura).

26 — Rozsudek ze dne 21. února 2006, Hosse (C-286/03, Sb. rozh. s. I-1771, bod 36).

50. *Sociální pomoc* však není v nařízení č. 883/2004 definována. Je proto definována spíše negativně tak, že zahrnuje dávky, které nespádají pod pojem „dávka sociálního zabezpečení“ uvedený v bodě 49 výše²⁷. Významným rysem „sociální pomoci“ je však potřeba. Soudní dvůr rozhodl, že přidělování dávky na základě individuálního posouzení osobních potřeb žadatele „je charakteristickým rysem sociální pomoci“²⁸. Takže i čl. 3 odst. 5 uvedeného nařízení, který vylučuje mimo jiné sociální pomoc, musí být vykládán restriktivně²⁹.

51. V souladu s článkem 42 ES (nyní článek 48 SFEU) je obecným předmětem a cílem nařízení č. 883/2004 zajištění volného pohybu migrujícím zaměstnancům a osobám samostatně výdělečně činným, jakož i osobám na nich závislým, a to prostřednictvím příslušných opatření v oblasti sociálního zabezpečení. Nařízení má mimo jiné zajistit, aby příspěvky do systému sociálního zabezpečení v jednom státu bylo možné převést do jiného členského státu, a tím usnadnit volný pohyb a přispívat ke zlepšení životní úrovně a pracovních podmínek³⁰. Toto uspořádání je všeobecně rozšířeno na hospodářsky nečinné osoby prostřednictvím článku 308 ES (nyní článek 352 SFEU).

52. Z bodu 4 odůvodnění nařízení č. 883/2004 však vyplývá, že jeho cílem není harmonizace, ale pouze koordinace systémů sociálního zabezpečení členských států. Soudní dvůr rozhodl, že sociální pomoc a další podobné dávky nespádající do působnosti uvedeného nařízení zůstávají v pravomoci členských států³¹.

53. S ohledem na výše uvedené se zdá, že zvláštním účelem čl. 3 odst. 5 písm. a) nařízení č. 883/2004 je zajistit, aby sociální pomoc jako taková zůstala nekoordinovaná a v pravomoci členských států. Z téhož důvodu je účelem ustanovení nařízení upravujících zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky zajistit, aby tyto dávky – které jsou hybridní povahy a za jiných okolností by byly přenosné – zůstaly podřízeny kritériu pobytu v členském státě, který nese břemeno jejich nákladů³².

54. V tomto bodě je vhodné porovnat způsob, jakým pojem „sociální pomoc“ používá nařízení č. 883/2004 a jakým způsobem jej používá směrnice 2004/38.

55. Kromě skutečnosti, že ani jeden z předpisů nijak neodkazuje na ten druhý, nepoužívají jejich jednotlivá jazyková znění jednotnou terminologii. Kromě toho – jak je uvedeno výše – ve směrnici 2004/38 dochází k jistému přesahu pojmů „sociální pomoc“ a „sociální zabezpečení“. Naproti tomu nařízení č. 883/2004 oba pojmy jasně odděluje. Restriktivní výklad pojmu „sociální pomoc“ používaného nařízením (viz bod 50 výše) navíc nelze rozumně použít pro účely uvedené směrnice, která neprovádí stejné rozlišení.

27 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2002, Maaheimo (C-333/00, Recueil, s. I-10087, body 21 až 23).

28 — Výše uvedený rozsudek Hughes (bod 17; kurziva provedena autorem tohoto stanoviska). Viz rovněž mimo jiné rozsudek ze dne 9. října 1974, BIASON (24/74, Recueil, s. 999, bod 10).

29 — V tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Habelt a další (body 65 a 108).

30 — Viz bod 1 odůvodnění nařízení.

31 — V tomto smyslu viz mimo jiné rozsudek ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, Sb. rozh. s. I-10451, bod 21); ze dne 22. května 2008 Nerkowska (C-499/06, Sb. rozh. s. I-3993, bod 23); a výše uvedený rozsudek Zablocka-Weyhermüller (bod 27). Unijní právo mimoto ponechává v pravomoci členských států organizaci jejich systémů sociálního zabezpečení; viz výše uvedený rozsudek van Delft a další, bod 84.

32 — Bod 8 odůvodnění nařízení č. 1247/1992.

56. Pojem „sociální pomoc“ používaný v obou právních předpisech nemůže být totožný především proto, že předpisy mají různé cíle³³. Cílem čl. 3 odst. 5 písm. a) a čl. 70 odst. 4 nařízení č. 883/2004 je předcházet převádění dávek, které upravují. Cílem čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 je naproti tomu zajistit, aby se osoby uplatňující právo pobytu nestaly pro systém sociální pomoci hostitelského státu nepřiměřenou zátěží. Tuto záležitost harmonizuje směrnice, a členské státy tudíž nemají pravomoc ji upravovat, na rozdíl od obsahu pojmu „sociální pomoc“ použitého v nařízení.

57. S ohledem na výše uvedené nemám za to, že obsah pojmu „sociální pomoc“ použitého v nařízení č. 883/2004 nějak zpochybňuje předběžný názor uvedený v bodě 44 výše, neboť uvedené dva pojmy se netýkají stejných záležitostí. Zbývá přezkoumat zbývající dva právní nástroje uplatněné za účelem vyjasnění pojmu „sociální pomoc“.

4. Srovnání s pojmem „sociální pomoc“ použitým ve směrnici o sloučení rodiny a ve směrnici o dlouhodobém pobytu

58. Vlády Nizozemska, Rakouska, Švédska a Spojeného království odkazují na čl. 7 odst. 1 písm. c) *směrnice o sloučení rodiny*, který se podle nich podobá čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, a který byl Soudním dvorem vyložen ve věci Chakroun.

59. Směrnice o sloučení rodiny upravuje právo státních příslušníků třetích zemí na sloučení rodiny, a to na základě unijního práva. Jejím cílem je stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, přičemž stanoví požadavky, jimž uplatňování toto práva podléhá³⁴. V tomto ohledu čl. 7 odst. 1 písm. c) omezuje právo na státní příslušníky třetích zemí, kteří mají stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro udržování domácnosti, „aniž by využíval[i] systému sociální pomoci daného členského státu“. Kapitola VI upravuje vstup a pobyt rodinných příslušníků na území členských států.

60. V rozsudku ve věci Chakroun Soudní dvůr rozhodl, že pojem „sociální pomoc“ použitý v čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice o sloučení rodiny musí být vykládán tak, že odkazuje na pomoc, která kompenzuje nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli na pomoc v případech mimořádných nebo nepředvídaných potřeb³⁵.

61. Směrnice o dlouhodobém pobytu, na kterou odkazuje předkládající soud a rakouská vláda, upravuje nejen nabývání statusu dlouhodobě pobývajících rezidenta v členském státě, ale také pobyt v ostatních členských státech na základě uvedeného statusu, a související hospodářské požadavky. Článek 11 odst. 4 uvedené směrnice stanoví, že členské státy mohou omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory a sociální ochrany na „základní dávky“. Rakouská vláda a předkládající soud v tomto ohledu poukazují na bod 13 odůvodnění³⁶ a ohledně předchozího na rozsudek ve věci Kamberaj³⁷.

33 — Uvedené dva předpisy mají různý právní základ. Směrnice byla přijata na základě článků 12, 18, 40, 44 a 52 ES (nyní články 18, 21, 46, 50 a 59 SFEU), tedy základních zásad nediskriminace, občanství Unie, volného pohybu pracovníků, svobody usazování, volného pohybu služeb. Naproti tomu nařízení bylo přijato v souladu s články 42 ES a 308 ES (nyní články 48 a 352 SFEU), které se týkají sociálního zabezpečení v kontextu volného pohybu pracovníků, a pravidel podporujících politiku EU, pro kterou v SFEU není dostatečný právní základ.

34 — Viz článek 1 a kapitolu IV směrnice o sloučení rodiny.

35 — Bod 49 uvedeného rozsudku; viz rovněž rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O a S (spojené věci C-356/11 a C-357/11, bod 73).

36 — Bod 13 odůvodnění uvedené směrnice uvádí, že „[v] oblasti sociální podpory je třeba možnost omezení dávek pro dlouhodobě pobývajících rezidenty na dávky základní chápat v tom smyslu, že tento pojem zahrnuje alespoň podporu ve formě životního minima, podporu v případě nemoci, těhotenství, rodičovskou podporu a podporu v rámci dlouhodobé péče. Způsob poskytování uvedených dávek by měl být stanoven vnitrostátními právními předpisy“.

37 — Rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10).

62. V bodě 90 rozsudku ve věci Kamberaj Soudní dvůr rozhodl, že cílem směrnice o dlouhodobém pobytu je podpora integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě oprávněně pobývali ve členských státech. Dále v bodě 92 rozhodl, že příspěvek na bydlení patří mezi základní dávky sociální pomoci ve smyslu čl. 11 odst. 4 uvedené směrnice, jelikož cílem uvedeného příspěvku je zajistit důstojnou existenci pro osoby, které nemají dostatečné prostředky, v souladu s článkem 34 Listiny základních práv Evropské unie. Mimoto v bodě 85 rozsudku Kamberaj Soudní dvůr rozhodl, že výčet základních dávek sociální pomoci uvedený v bodě 13 odůvodnění směrnice není taxativní.

63. Názor vyjádřený v bodě 44 výše ohledně pojmu „sociální pomoc“ použitého ve směrnici 2004/38 se tedy zdá být potvrzen směrnicí o sloučení rodiny i směrnicí o dlouhodobém pobytu.

64. Všechny tři směrnice používají nepřesný a široký koncept „sociální pomoci“. Například pro účely určení, zda má státní příslušník třetí země stálý a pravidelný finanční příjem pro účely sloučení rodiny podle čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice o sloučení rodiny, členské státy „mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a důchodu“. Totéž platí na základě čl. 15 odst. 2 písm. a) směrnice o dlouhodobém pobytu pro státní příslušníky třetích zemí se statutem dlouhodobě pobývajících rezidenta, kteří si přejí usadit se v jiném členském státě. Uvedená ustanovení jsou srovnatelná s čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/38. Kromě toho čl. 11 odst. 1 písm. d) směrnice o dlouhodobém pobytu nerozlišuje mezi sociálním zabezpečením, sociální pomocí a sociální ochranou.

65. Ačkoli se směrnice 2004/38 a obě další směrnice týkají různých kategorií osob a nemají přísně totožný cíl ani působnost³⁸, jejich společným účelem je regulace práva pobytu. Mimoto pravidla týkající se sociální pomoci ve všech třech směrnicích vyplývají ze společného zájmu chránit státní rozpočet. Pojmu „sociální pomoc“ tedy lze rozumět tak, že označuje ve všech třech směrnicích tentýž koncept. To odpovídá názoru Soudního dvora, který v rozsudku ve věci Chakroun odkazuje ohledně konceptu „sociální pomoci“ na bod 29 rozsudku ve věci Eind³⁹, který se týkal mimo jiné výkladu směrnice 90/364/EHS⁴⁰.

66. Závěr Soudního dvora, že pojem „systém sociální pomoci členského státu“ použitý v čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice o sloučení rodiny zahrnuje sociální pomoc poskytovanou orgány veřejné správy na celostátní, regionální či místní úrovni⁴¹, je relevantní také v ohledu ke směrnici 2004/38. Je to v souladu s myšlenkou, že dávka musí být součástí systému sociální pomoci.

67. Z uvedených důvodů mám za to, že pojem „sociální pomoc“ použitý ve směrnici 2004/38 je podobný pojmu použitému v obou dalších směrnicích. Měl by tedy být vykládán odpovídajícím způsobem.

5. Mezitímní závěr

68. Na základě výše uvedeného mám za to, že definice pojmu „sociální pomoc“ v rozsudku ve věci Chakroun má být použita na čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice. Z toho vyplývá, že pro účely uvedeného ustanovení pojem „sociální pomoc“ odkazuje na pomoc poskytovanou orgány veřejné správy – ať na celostátní, regionální či místní úrovni – která kompenzuje nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli na pomoc v případě mimořádných nebo nepředvídaných potřeb.

38 — Právním základem směrnice o sloučení rodiny je zvláštní ustanovení původní Hlavy IV Smlouvy o ES, konkrétně čl. 63 odst. 3 písm. a) ES (nahrazen článkem 79 SFEU), s názvem „Vízová, azylová a přistěhovalecká politika a jiné politiky týkající se volného pohybu osob“ (nyní, po vstupu v platnost Lisabonské smlouvy, Kapitola II Hlavy V SFEU s názvem „Politiky týkající se kontrol na hranicích, azylu a přistěhovalectví“). Právním základem směrnice o dlouhodobém pobytu je čl. 63 odst. 3 a 4 ES.

39 — Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, Sb. rozh. s. I-10719).

40 — Směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3).

41 — Výše uvedený rozsudek Chakroun (bod 45).

69. Ačkoli otázka, zda je dávka upravena nařízením č. 883/2004, by neměla být rozhodující ve vztahu k pojmu „sociální pomoc“ použitému v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice, neznamená to, že nařízení nemá žádný význam; ani to neznamená, že rozhodnutí Soudního dvora ve věci Skalka je překonáno. V rozsahu, v jakém dávka představuje sociální pomoc podle nařízení č. 883/2004 – což znamená, že nárok na dávku závisí na potřebách příjemce, nikoli na příspěvcích – tak tomu bude rovněž podle směrnice 2004/83.

70. Kromě toho ve věci Skalka Soudní dvůr poznamenal, že vyrovnávací příspěvek zaručuje minimální existenčně nutný příjem osobám, jejichž celkový příjem nedosahuje zákonem stanovené hranice, a je úzce spojen se sociálně-hospodářskou situací v Rakousku, s přihlédnutím k tamní životní úrovni. Náklady na financování příspěvku nese spolkový rozpočet, nikoli příjemci prostřednictvím příspěvků do systému. Taková dávka tedy „představuje sociální pomoc, neboť je určena k zajištění životního minima příjemce, který nevystačí s důchodem“⁴².

71. Zároveň, vzhledem k tomu, že má kompenzovat nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli pomáhat v případě mimořádných nebo nepředvídaných potřeb, musí být vyrovnávací příspěvek považován za „sociální pomoc“ podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice.

C – Poznámky nad rámec předběžné otázky

72. V případě, že se Soudní dvůr rozhodne poskytnout předkládajícímu soudu další informace, které by mu mohly pomoci v řešení sporu, který mu byl předložen, může podle ustálené judikatury na základě článku 267 SFEU vyjmout ze znění předběžné otázky a ze skutkových okolností popsanych v předkládacím rozhodnutí veškeré prvky, které se týkají výkladu unijního práva⁴³. Mimoto ačkoli podle článku 267 STFEU není úkolem Soudního dvora rozhodovat o slučitelnosti ustanovení vnitrostátního práva s právními pravidly Unie, má pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu návod k výkladu unijního práva, který mu umožní posoudit takovou slučitelnost pro účely rozhodnutí ve věci, jež mu byla předložena⁴⁴.

73. V důsledku toho si zaslouží bližší přezkum dvě otázky: (i) zda jsou slučitelné se směrnicí 2004/38 vnitrostátní předpisy, jako jsou předpisy použitelné ve sporu v původním řízení, a (ii) zda vyplácení vyrovnávacího příspěvku představuje pro rakouský systém sociální pomoci nepřiměřenou zátěž.

1. Slučitelnost se směrnicí vnitrostátní právní úpravy, podle které je legální pobyt podmínkou pro nárok na sociální pomoc

74. Především uvádím, že německé znění čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice uvádí „so dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen müssen“. To lze přeložit jako „aby po dobu svého pobytu nemuseli využít dávky sociální pomoci hostitelského členského státu“, a zdá se tedy, že ustanovení je v německém jazyce přísnější než v jiných jazykových zněních. Naznačuje, že se vůbec nelze uchýlit k systému sociální pomoci hostitelského členského státu.

75. Takový výklad by byl v rozporu s dalšími ustanoveními směrnice 2004/38. Článek 8 odst. 4 uvedené směrnice totiž vyžaduje zohlednění osobních poměrů dotyčného občana Unie. Článek 14 odst. 2 stanoví, že pouze existují-li odůvodněné pochybnosti, zda občan Unie splňuje podmínky stanovené v článku, může hostitelský členský stát ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny, přičemž toto ověřování není prováděno systematicky. Obdobně čl. 14 odst. 3 výslovně stanoví, že vyhoštění ze země

42 — Body 24, 26 a 29 rozsudku.

43 — Rozsudky ze dne 8. listopadu 2007, ING. AUER (C-251/06, Sb. rozh. s. I-9689, bod 38); ze dne 28. dubna 2009, Apostolides (C-420/07, Sb. rozh. s. I-3571, bod 63); a ze dne 5. května 2011, McCarthy (C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375, bod 24).

44 — Rozsudek ze dne 26. ledna 2010, Transportes Urbanos y Servicios Generales (C-118/08, Sb. rozh. s. I-635, bod 23 a citovaná judikatura).

nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu. Ve věci *Komise v. Belgie*⁴⁵, která se týkala mimo jiné směrnice 90/364, Soudní dvůr vyjádřil nesouhlas s praxí automatického vyhoštění v případech, kdy občané Unie nemohli ve stanovené lhůtě dokázat, že mají dostatečné prostředky.

76. Uvedený výklad není v souladu ani s odůvodněním směrnice. Bod 10 odůvodnění totiž neodkazuje pouze na zátěž, ale na *nepřiměřenou* zátěž. Jinými slovy ztrátu práva pobytu nemůže odůvodnit jakákoli zátěž, ale pouze zátěž, která dostatečně brání řádnému fungování systému sociální pomoci hostitelského členského státu. Členský stát totiž musí nést jistý stupeň finanční solidarity mezi státními příslušníky hostitelského členského státu a státními příslušníky dalších členských států⁴⁶. Bod 16 odůvodnění stanoví příslušná kritéria pro určení, zda je občan Unie nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci členského státu. Uvedená kritéria zahrnují: zda se jedná o dočasné potíže, délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci.

77. Německé znění čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 je ve světle uvedených poznámek překvapující. Podmínit právo pobytu ve členském státu tím, že osoba nepožádá o sociální pomoc, by výše uvedená ustanovení směrnice zcela zbavilo jejich účelu. Pro určení významu uvedeného ustanovení je třeba jeho německé znění vykládat s ohledem na účel a obecnou strukturu uvedené směrnice. Samotná formulace ustanovení nemůže být jediným základem pro jeho výklad ani ji nelze upřednostnit před jinými jazykovými zněními⁴⁷.

78. Je nutné poznamenat, že § 51 odst. 1 NAG odráží německé znění čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice. Zdálo by se tedy, že právo pobytu občana Unie v Rakousku závisí na tom, že nepobírá vyrovnávací příspěvek. Navíc podle § 292 odst. 1 ASVG je vyrovnávací příspěvek vyplácen pouze osobám s legálním pobytem v Rakousku. Zdá se tedy, že účinkem uvedených ustanovení je vyloučit občany Unie, kteří zamýšlí pobývat v Rakousku déle než tři měsíce (a pravděpodobně dokud nezískají právo trvalého pobytu na základě článku 16 směrnice 2004/38), ze systému sociální pomoci uvedeného členského státu, jakož i z pobírání dávek, jako je vyrovnávací příspěvek.

79. Pokud by takový výklad vnitrostátního práva byl správný – což musí určit Oberster Gerichtshof⁴⁸ – musel bych souhlasit s Komisí, že občané Unie jsou v nevýhodě oproti rakouským státním příslušníkům, kterým – jak uznává rakouská vláda – je právo pobytu v Rakousku vlastní⁴⁹, a tudíž splňují tuto podmínku snadněji. Ačkoli dotčená pravidla nediskriminují přímo na základě státní příslušnosti, mám za to, že způsobují nepřímou diskriminaci⁵⁰.

80. Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že členský stát může poskytnutí sociální pomoci podmínit legálním pobytem, pokud je takový požadavek v souladu s unijním právem⁵¹. Je skutečně legitimní, aby se vnitrostátní zákonodárce ujistil o existenci skutečného pouta mezi žadatelem o dávku a příslušným členským státem⁵². Kromě toho čl. 70 odst. 4) nařízení č. 883/2004 jasně stanoví, že zvláštní nepríspevkové peněžité dávky se poskytují v souladu s právními předpisy hostitelského členského státu.

45 — Rozsudek ze dne 23. března 2006, *Komise v. Belgie* (C-408/03, Sb. rozh. s. I-2647).

46 — Rozsudek ze dne 20. září 2001, *Grzelczyk* (C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 44), a ze dne 15. března 2005, *Bidar* (C-209/03, Sb. rozh. s. I-2119, bod 56).

47 — V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. listopadu 1998, *Institute of the Motor Industry* (C-149/97, Recueil, s. I-7053, bod 16 a citovaná judikatura).

48 — V tomto ohledu poznamenávám, že předkládající soud potvrdil, že pobírání vyrovnávacího příspěvku má mít na právo pobytu negativní dopad.

49 — V tomto smyslu viz čl. 3 odst. 2 čtvrtého protokolu Evropské úmluvy o lidských právech.

50 — V tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky *Collins*, bod 65; *Bidar*, bod 53; a rozsudky ze dne 15. září 2005, *Ioannidis* (C-258/04, Sb. rozh. s. I-8275, bod 28), a ze dne 1. října 2009, *Gottwald* (C-103/08, Sb. rozh. s. I-9117, bod 28).

51 — Viz výše uvedený rozsudek *Martínez Sala*, bod 63; rozsudek ze dne 4. září 2004, *Trojani* (C-456/02, Sb. rozh. s. I-7573 bod 43), a výše uvedené rozsudky *Bidar*, bod 37, a *Förster*, bod 39.

52 — Rozsudek ze dne 21. července 2011, *Stewart* (C-503/09, Sb. rozh. s. I-6497, bod 89).

81. Podle směrnice 2004/38 se zdá oprávněné, aby členský stát chránil vlastní systém sociální pomoci proti hospodářsky nečinným občanům Unie, kteří dosud nezískali právo trvalého pobytu. Nicméně v rozporu s názorem německé vlády vyplývá z bodů 75 a 76 výše, že pravidla, která podmiňují právo pobytu nevyužitím systému sociální pomoci hostitelského členského státu, a která nestanoví individuální posouzení hospodářské kapacity občana Unie, jsou neslučitelná s čl. 8 odst. 4 a čl. 14 odst. 3 uvedené směrnice. Pouhá žádost o sociální pomoc nemůže *sama o sobě* být nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci členského státu a vést ke ztrátě práva pobytu – což rakouská vláda uznává. Ve věci Chakroun totiž Soudní dvůr vyloučil pomoc v případě mimořádných nebo nepředvídaných potřeb z pojmu „sociální pomoc“. V souladu s tím nemůže být občan Unie za žádost o takovou pomoc penalizován. Konečně přísluší předkládajícímu soudu přezkoumat, zda lze vnitrostátní právo vykládat tak, že je v souladu s unijním právem⁵³.

2. Je vyplácení vyrovnávacího příspěvku pro rakouský systém sociální pomoci nepřiměřenou zátěží?

82. Pokud Soudní dvůr přijme můj výklad pojmu „sociální pomoc“ použitého v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, a pokud lze rakouské právo vykládat tak, že je v souladu s unijním právem, zbývá otázka, zda by přiznání nároku P. Breye na vyrovnávací příspěvek představovalo pro rakouský systém sociální pomoci nepřiměřenou zátěž. Vzhledem k obsahu bodu 16 odůvodnění uvedené směrnice se zdá, že tomu tak je.

83. Podle uvedených skutkových okolností nemá P. Brey žádný příjem s výjimkou dvou důchodů v celkové výši 1 089,74 eur měsíčně (jeden z nich před zdaněním). Z tohoto příjmu musí živit sebe a svou manželku – která již nemá žádný příjem – a platit měsíční nájemné ve výši 532,29 eur, takže jim zbývá nanejvýš 557,45 eur měsíčně na jídlo, běžnou spotřebu a další základní životní potřeby. To je pod úrovní minimálního příjmu stanovenou v rakouské právní úpravě; vyrovnávací příspěvek je určen k nápravě takových situací, a proto P. Brey požádal o vyplácení částky 326,82 eur měsíčně.

84. Jelikož je P. Brey důchodce, nezdá se, že by se jeho obtížná finanční situace v budoucnu změnila nebo že o příspěvek žádá za účelem překonání mimořádných a nepředvídaných obtíží⁵⁴.

85. Požadovaná částka se nezdá zjevně nepřiměřená. Nicméně celková výše pomoci by mohla dosáhnout značné výše za období čekání na rozhodnutí rakouských úřadů o zrušení povolení k pobytu P. Breye.

86. Nezdá se, že by P. Brey, německý státní příslušník ruského původu, měl k Rakousku nějaké osobní vazby. Podle předkládajícího soudu se přestěhoval, protože se v Německu cítil být obětí diskriminace kvůli svému původu.

87. V poslední řadě, původní správní rozhodnutí o zamítnutí žádosti P. Breye bylo vydáno dne 2. března 2011, předtím než 22. března 2011 obdržel povolení k pobytu. Předkládající soud uvádí, že se manželský pár v Rakousku usadil v březnu 2011. Před podáním žádosti tedy jeho pobyt v Rakousku nebyl nijak dlouhý. Za těchto okolností se skutečně zdá, že P. Brey již nesplňuje požadavky pro legální pobyt podle čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38.

88. Při rozvinutí předchozích úvah se zdá na první pohled obtížné pochopit, jak se jediná osoba může stát nepřiměřenou zátěží pro finanční systém členského státu. Pravidla směrnice 2004/38 by však byla zbavena smyslu, kdyby to nebylo možné. Naproti tomu, pokud by se jednalo o jedinou platbu ve výši 326,82 eur, nedalo by se hovořit o „nepřiměřené zátěži“. Nepřiměřenost spočívá ve skutečnosti, že

53 — Rozsudek ze dne 10. dubna 1984, von Colson a Kamann (14/83, Recueil, s. 1891, bod 26).

54 — Výše uvedené rozsudky Grzelczyk, bod 45, a Chakroun, bod 52.

vyplácení vyrovnávacího příspěvku je událost opakovaná po blíže neurčenou dobu, a P. Brey přitom nemůže prokázat žádné předchozí vazby k rakouské společnosti, které by takové vyplácení odůvodnily. Pokud by měl k rakouské společnosti vytvořenou vazbu například tím, že by dříve v Rakousku pracoval, bydlel a platil daně, byla by situace odlišná.

89. Můj názor v tomto ohledu tedy ponechává P. Breye bez vyrovnávacího příspěvku. Protože se přestěhoval do Rakouska, přišla jeho domácnost o důchod pobíraný jeho ženou, jakož i o další dávky založené na místě pobytu, na které by P. Brey mohl mít nárok v Německu. Tento nešťastný důsledek musí být přičten na vrub nedostatečné harmonizaci pravidel členských států týkajících se sociální pomoci.

90. V žádném případě se nedomnívám, že otázku legálního pobytu P. Breye lze zcela vyřešit v řízení před Soudním dvorem. Jednalo by se o uplatnění práva na skutkový stav věci. Také by došlo k narušení řízení o zrušení práva pobytu, a to z následujících důvodů.

91. Rakouská vláda tvrdí, že správa sociálních věcí rozhoduje o právoplatnosti práva pobytu občana Unie jako o oddělené věci, bez ohledu na skutečnost, že P. Brey již obdržel povolení k pobytu od imigračních orgánů. Jelikož legální pobyt je podmínkou pro vyplácení vyrovnávacího příspěvku, rakouská vláda tvrdí, že správa sociálního zabezpečení musí mít možnost posoudit, zda má žadatel v Rakousku legální pobyt.

92. Domnívám se, že tento argument nemá v této otázce žádný vliv.

93. Povolení k pobytu občana Unie má čistě deklaratorní povahu⁵⁵. To znamená, že právo pobytu lze ztratit nebo získat v závislosti na tom, zda jsou v dané době splněny podmínky stanovené v článku 7 směrnice 2004/38, a nikoli na tom, zda má občan Unie platné povolení k pobytu. Podle § 53 NAG využilo Rakousko možnosti na základě čl. 8 odst. 3 druhé odrážky uvedené směrnice vyžadovat, aby občané Unie žádající o povolení k pobytu prokázali splnění požadavku dostatečných prostředků. Skutečnost, že rakouské orgány vydaly povolení k pobytu, prokazuje, že byly toho názoru, že P. Brey v dané době měl legální pobyt. To bylo *po* původním rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o vyrovnávací příspěvek. Mimoto občané Unie nepochybně požívají procesní záruky uvedené v článku 15 uvedené směrnice, které nelze obejít řízením, které se netýká jen nároku osoby na dávku, ale zároveň i jejího práva pobytu.

94. Členský stát může být toho názoru, že občan Unie, který požádal o sociální pomoc, již nesplňuje podmínky pro právo pobytu, a v mezích stanovených unijním právem přijmout opatření k odebrání jeho povolení k pobytu. Ztráta dostatečných prostředků je vždy přítomné riziko. Článek 14 směrnice 2004/38 tudíž opravňuje hostitelský členský stát ke sledování, zda občané Unie stále splňují podmínky stanovené v článku 7⁵⁶. V takových případech však Soudní dvůr zaujal ten přístup, že dokud občané Unie mají legální pobyt na základě unijního práva v jiném členském státě, mohou se o unijní právo včetně zásady rovného zacházení opírat za účelem pobírání sociálních dávek, bez ohledu na to, že to může následně ohrozit jejich právo pobytu⁵⁷.

95. V tomto kontextu je třeba poznamenat, že zásada rovného zacházení v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 není bezpodmínečná. Podle čl. 24 odst. 2 uvedené směrnice může hostitelský členský stát omezit nárok na dávku sociální pomoci v prvních třech měsících pobytu, s výjimkou případů, kdy má dávka usnadnit přístup na pracovní trh hostitelského členského státu⁵⁸. Dávka, která má doplnit

55 — Viz mimo jiné rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, Sb. rozh. s. I-6387, body 48 a 49 a citovaná judikatura).

56 — V tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky Grzelczyk (bod 42), a Komise v. Belgie (body 47 a 50).

57 — V tomto smyslu viz výše uvedené rozsudky Grzelczyk (bod 36), Trojani (bod 40), Bidar (bod 46) a Förster bod 43.

58 — Rozsudek ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (spojené věci C-22/08 a C-23/08, Sb. rozh. I-4585, bod 45).

důchod příjemce, takový přístup neusnadňuje. Nicméně zásada rovného zacházení se nezdá přímo relevantní v otázce nároku na vyrovnávací příspěvek podle § 292 odst. 1 ASVG. Uvedené ustanovení pouze tento nárok podmiňuje obvyklým a legálním pobytem, přičemž jak bylo uvedeno v bodě 93 výše, rakouské orgány uznaly, že tuto podmínku P. Brey splňuje.

96. V souhrnu, dokud hostitelský členský stát neukončí legální pobyt občana Unie rozhodnutím splňujícím procesní záruky stanovené zejména v člancích 15, 30 a 31 směrnice 2004/38 – což není případ v projednávané věci – může se občan, jako je P. Brey, dovolávat unijního práva po dobu svého legálního pobytu. Takové rozhodnutí musí být přijato nezávisle na otázce, zda občan Unie splňuje požadavek dostatečných prostředků, tedy na otázce, kterou řeší ve věci týkající se práva sociálního zabezpečení předkládající soud.

V – Závěry

97. Vzhledem k výše uvedeným úvahám Soudnímu dvoru navrhuji, aby na předběžnou otázku Oberster Gerichtshof odpověděl následovně:

„Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 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, v platném znění, musí být vykládán v tom smyslu, že dávka, jako je vyrovnávací příspěvek definovaný v § 292 odst. 1 Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, představuje pro účely ustanovení uvedené směrnice ‚sociální pomoc‘.“