Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 20. května 2014 [1]

Věc C-333/13

Elisabeta Dano,
Florin Dano
proti
Jobcenter Leipzig

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Sozialgericht Leipzig (Německo)]

„Nařízení (ES) č. 883/2004 — Směrnice 2004/38/ES — Občanství Unie — Rovné zacházení — Občané Unie, kteří nejsou hospodářsky činní a pobývají na území jiného členského státu — Právní úprava členského státu, podle které jsou tyto osoby vyloučeny z pobírání zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek, zakládá-li se jejich právo pobytu pouze na článku 20 SFEU“

1. Podstatou této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je, zda může členský stát vyloučit z pobírání nepříspěvkových dávek na zajištění živobytí ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení [2], ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009 [3] (dále jen „nařízení č. 883/2004“), státní příslušníky jiných členských států, kteří se nacházejí ve stavu hmotné nouze, aby se tak tyto dávky pro něj nestaly nepřiměřenou zátěží, a to přesto, že jeho státním příslušníkům nacházejícím se ve stejné situaci poskytovány jsou.

2. Na základě předběžných otázek položených předkládajícím soudem bude Soudní dvůr opětovně zkoumat vztah mezi nařízením č. 883/2004 a směrnicí 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 [4] a rovněž pojem „zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“ podle nařízení č. 883/2004 a pojem „sociální pomoc“ ve smyslu směrnice 2004/38.

3. Přestože se tedy předběžné otázky výslovně netýkají kvalifikace dávek, o které jde ve věci v původním řízení, z hlediska těchto dvou norem, domnívám se, že se Soudní dvůr nemůže bez takové analýzy obejít, chce-li předkládajícímu soudu podat užitečnou odpověď.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72.

3 — Úř. věst. L 284, s. 43.

4 — Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46; oprava v Úř. věst. 2011, L 327, s. 70.

I – **Právní rámec**

A – *Unijní právo*

1. Listina základních práv Evropské unie

4. Článek 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), nadepsaný „Lidská důstojnost“, stanoví, že „[l]idská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna“.

5. Článek 20 Listiny, nadepsaný „Rovnost před zákonem“, stanoví, že „[p]řed zákonem jsou si všichni rovni“.

2. Nařízení č. 883/2004

6. Body 16 a 37 odůvodnění nařízení č. 883/2004 zní:

„(16) Ve Společenství v zásadě neexistuje žádný důvod k tomu, aby byla práva na sociální zabezpečení učiněna závislými na místě bydliště dotyčné osoby; přesto ve zvláštních případech, zejména pokud jde o zvláštní dávky spojené s ekonomickou a sociální situací dotyčné osoby, by místo bydliště mohlo být bráno v úvahu.

[...]

„(37) Jak Soudní dvůr opětovně shledal, ustanovení, která se odchylují od zásady možnosti vývozu dávek sociálního zabezpečení, musí být vykládána úzce. To znamená, že mohou být použita pouze na dávky, které splňují zvláštní podmínky. Z toho vyplývá, že kapitola 9 hlavy III tohoto nařízení se může týkat jen dávek, které jsou jak zvláštní, tak i nepříspěvkové a jsou uvedeny v příloze X tohoto nařízení.“

7. Článek 2 odst. 1 nařízení č. 883/2004, který upravuje jeho osobní oblasti působnosti, stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na státní příslušníky členského státu, osoby bez státní příslušnosti a uprchlíky bydlící v některém členském státě, kteří podléhají nebo podléhali právním předpisům jednoho nebo více členských států, jakož i na jejich rodinné příslušníky a pozůstalé.“

8. Věcná oblast působnosti nařízení č. 883/2004 je upravena v článku 3:

„1. Toto nařízení se vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se těchto oblastí sociálního zabezpečení:

[…]

h) dávky v nezaměstnanosti;

[…]

2. Není-li v příloze XI stanoveno jinak, vztahuje se toto nařízení také na obecné i zvláštní systémy sociálního zabezpečení, příspěvkové i nepříspěvkové, a na systémy týkající se povinností zaměstnavatele nebo vlastníka lodi.

3. Toto nařízení se také vztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70.

[…]

5. Toto nařízení se nevztahuje:

a) na sociální a léčebnou pomoc nebo

b) na dávky, u nichž členský stát přijímá odpovědnost za škody způsobené osobám a poskytuje náhradu, např. obětem války a vojenských akcí nebo jejích následků; obětem trestných činů, atentátů či teroristických útoků; obětem škod způsobených státními činiteli při výkonu služby; obětem, jež utrpěly znevýhodněním z politických či náboženských důvodů nebo z důvodu svého původu.“

9. Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Rovnost zacházení“, stanoví:

„Nestanoví-li toto nařízení jinak, požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci.“

10. Kapitola 9 hlavy III nařízení č. 883/2004 je věnována „Zvláštním nepříspěvkovým peněžitým dávkám“. Tvoří ji jediný článek 70, nadepsaný „Obecné ustanovení“, který stanoví:

„1. Tento článek se použije na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, jež se poskytují podle právních předpisů, které v důsledku oblasti jejich osobní působnosti, cílů nebo podmínek pro vznik nároku mají znaky právních předpisů týkajících se jak sociálního zabezpečení uvedených v čl. 3 odst. 1, tak sociální pomoci.

2. Pro účely této kapitoly se ‚zvláštními nepříspěvkovými peněžitými dávkami‘ rozumí dávky, které:

a) jsou určeny k poskytování buď:

i) doplňkového, náhradního nebo pomocného krytí proti sociálním událostem zahrnutým do odvětví sociálního zabezpečení uvedeným v čl. 3 odst. 1, a které s ohledem na ekonomickou a sociální situaci v dotčeném členském státě zaručuje dotyčným osobám minimální existenčně nutný příjem,

nebo

ii) výhradně zvláštní ochrany pro zdravotně postižené, úzce spojené s jejich sociálním prostředím v dotyčném členském státě,

a

b) jejichž financování je odvozeno výlučně od povinného daňového systému určeného ke krytí všeobecných veřejných výdajů, přičemž podmínky pro poskytování a výpočet dávek nezávisí v případě poživatele na žádném přispívání. Avšak dávky poskytované jako doplněk k příspěvkové dávce se nepovažují za příspěvkové dávky pouze z tohoto důvodu;

a

c) jsou uvedeny v příloze X.

3. Článek 7 a ostatní kapitoly této hlavy se na dávky uvedené v odstavci 2 tohoto článku nepoužijí.

4. Dávky uvedené v odstavci 2 se poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy. Tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště na své náklady.“

11. Příloha X nařízení č. 883/2004, která upravuje „Zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“, obsahuje v oddíle „Německo“ následující upřesnění:

„[…]

b) Dávky na zajištění živobytí základního ustanovení [na zajištění živobytí v rámci základního zabezpečení] pro uchazeče o zaměstnání, pokud nejsou s ohledem na tyto dávky splněny požadavky opravňující k dočasnému příplatku po obdržení dávek v nezaměstnanosti (čl. 24 odst. 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení).“

3. Směrnice 2004/38

12. Body 10, 16 a 21 odůvodnění směrnice 2004/38 zní:

„(10) Při výkonu svého práva pobytu by se však osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.

[...]

(16) Osoby požívající práva pobytu by neměly být vyhoštěny, pokud nepředstavují nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Vyhoštění ze země by tedy nemělo být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci. Hostitelský členský stát by měl posuzovat, zda se nejedná o dočasné potíže, a při posuzování, zda se příjemce pomoci stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci a zda by měl být vyhoštěn, zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci. Zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné či uchazeči o zaměstnání, jak byli definováni Soudním dvorem, by v žádném případě neměli být vyhoštěni, s výhradou případů odůvodněných veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností.

[...]

(21) Mělo by však být ponecháno na rozhodnutí hostitelského členského státu, zda občanům Unie jiným než zaměstnaným osobám nebo osobám samostatně výdělečně činným a osobám, které získají tento status, nebo jejich rodinným příslušníkům, přizná sociální pomoc během prvních třech měsíců pobytu, nebo u uchazečů o zaměstnání během delšího období, nebo zda těmto osobám před nabytím práva trvalého pobytu přizná podporu při studiu, včetně odborné přípravy.“

13. Článek 6 odst. 1, nadepsaný „Právo pobytu po dobu do tří měsíců“, stanoví:

„Občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.“

14. Článek 7 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví:

„Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

a) jsou v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými; nebo

b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; […]

[…]“

15. Článek 8 směrnice 2004/38, nadepsaný „Správní formality pro občany Unie“, v odstavci 4 stanoví:

„Členské státy nesmějí stanovit pevnou částku, kterou považují za ‚dostatečné prostředky‘, ale musí zohledňovat osobní poměry dotyčné osoby. Tato částka nesmí být v žádném případě 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 hostitelským členským státem.“

16. Článek 14 směrnice 2004/38 upravuje „Zachování práva pobytu“. Toto ustanovení zní:

„1. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu uvedené v článku 6, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

[...]

3. Vyhoštění ze země nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem Unie nebo jeho rodinnými příslušníky.

4. Odchylně od odstavců 1 a 2, a aniž je dotčena kapitola VI, nesmějí být v žádném případě vyhoštěni občané Unie ani jejich rodinní příslušníci, pokud

a) občané Unie jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, nebo

b) občané Unie vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání. V tom případě nesmějí být občané Unie ani jejich rodinní příslušníci vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni.“

17. Konečně článek 24, nadepsaný „Rovné zacházení“, stanoví:

„1. S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.

2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, jíž se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“

B – *Německé právo*

1. Zákon o sociálním zabezpečení

18. V ustanovení § 19a odst. 1 knihy I zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, dále jen „SGB I“), jsou dva typy dávek základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání popsány takto:

„(1) Podle předpisů základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání lze čerpat:

1. dávky na pracovní začlenění,

2. dávky na zajištění živobytí.

[...]“

19. Ustanovení § 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, dále jen „SGB II“), nadepsaného „Úkoly a cíle základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání“, v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„(1) Základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání má za cíl umožnit oprávněným osobám vést důstojný život.

[...]

(3) Základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání zahrnuje dávky

1. na odstranění či zmírnění stavu hmotné nouze, zejména prostřednictvím pracovního začlenění, a

2. na zajištění živobytí.“

20. Ustanovení § 7 SGB II, nadepsaného „Oprávněné osoby“, zní:

„(1) Dávky upravené v této knize jsou určeny osobám, které

1. dosáhly věku 15 let, avšak dosud nedosáhly věkové hranice stanovené v § 7a,

2. jsou práceschopné,

3. nacházejí se ve stavu hmotné nouze a

4. mají obvyklý pobyt ve Spolkové republice Německo (práceschopné oprávněné osoby). To se nevztahuje na

1. cizinky a cizince, kteří nejsou ve Spolkové republice Německo zaměstnanými osobami ani osobami samostatně výdělečně činnými a které nepožívají práva volného pohybu podle čl. 2 odst. 3 zákona o volném pohybu občanů Unie [Freizügigkeitsgesetz/EU, dále jen ‚FreizügG/EU‘], a na jejich rodinné příslušníky po dobu prvních tří měsíců pobytu,

2. cizinky a cizince, jejichž právo pobytu je odůvodněné pouze hledáním zaměstnání, a na jejich rodinné příslušníky,

[…]

Věta druhá bod 1 se nevztahuje na cizinky a cizince, kteří ve Spolkové republice Německo pobývají v souladu s povolením k pobytu vydaným na základě kapitoly 2 oddílu 5 zákona o právu pobytu. Ustanovení v oblasti práva pobytu tím nejsou dotčena.

[…]“

21. Ustanovení § 8 SGB II, věnovaného pojmu „Práceschopnost“, zní:

„(1) Za práceschopného se považuje ten, kdo není po dohlednou dobu neschopen z důvodu nemoci nebo zdravotního postižení vykonávat výdělečnou činnost alespoň tři hodiny denně za podmínek obvyklých na trhu práce.

[…]“

22. Ustanovení § 9 SGB II zní:

„(1) Ve stavu hmotné nouze se nachází ten, kdo si nemůže svým příjmem či majetkem, které se pro tyto účely zohledňují, zajistit vůbec či dostatečně své živobytí a nedostává se mu nezbytné pomoci od dalších osob, zejména od rodinných příslušníků nebo od příjemců jiných sociálních dávek. [...]

[...]“

23. V § 20 SGB II jsou zakotvena doplňující ustanovení o základních životních potřebách, v § 21 SGB II o dalších potřebách a v § 22 SGB II o potřebách bydlení a tepla. V ustanoveních § 28 až § 30 SGB II jsou konečně upraveny dávky na vzdělávání a začlenění do společnosti.

24. Ustanovení § 1 knihy XII zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, dále jen „SGB XII“), týkajícího se sociální podpory, zní:

„Úkolem sociální podpory je umožnit oprávněným osobám vést důstojný život. [...]“

25. Ustanovení § 21 SGB XII zní:

„Osobám, které jsou oprávněny k čerpání dávek podle knihy II na základě své práceschopnosti nebo rodinných vazeb, se dávky na zajištění živobytí nevyplácejí. [...]“

26. Ustanovení § 23 SGB XII, nadepsaného „Sociální podpora pro cizinky a cizince“, zní:

„(1) Podpora k zajištění živobytí, podpora v nemoci, podpora v těhotenství a mateřství a podpora v přístupu k péči na základě této knihy musí být zajištěny cizincům, kteří na státním území fyzicky pobývají. Ustanovení čtvrté kapitoly tím nejsou dotčena. V ostatním může být sociální podpora poskytována, je-li to v individuálních případech odůvodněné. Omezení podle věty první se nevztahují na cizince, kterým bylo vydáno povolení k pobytu na neomezenou dobu [‚Niederlassungserlaubnis‘] nebo povolení k pobytu na omezenou dobu [‚befristeter Aufenthaltstitel‘] a kteří mají v úmyslu pobývat na spolkovém území trvale. Tím nejsou dotčeny právní předpisy, na jejichž základě musí nebo může být poskytována vedle dávek uvedených v první větě i jiná sociální podpora.

[...]

(3) Cizinci, kteří na státní území vstoupili za účelem získání sociální podpory nebo jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání, a jejich rodinní příslušníci nemají na sociální podporu nárok. Jestliže na státní území vstoupili za účelem léčení nemoci nebo zmírnění jejího průběhu, smí být podpora v nemoci poskytnuta pouze k odstranění akutního životu nebezpečného stavu nebo k léčení závažné nebo nakažlivé nemoci, které je zároveň nezbytné a neodkladné.

(4) Cizinci, kterým je poskytována sociální podpora, musí být informováni o příslušných repatriačních a přesídlovacích programech; ve vhodných případech je třeba se zasazovat o to, aby dotyční cizinci takových programů využili.

[...]“

2. FreizügG/EU

27. Působnost FreizügG/EU je upravena v jeho § 1:

„Tento zákon upravuje právo vstupu a pobytu státních příslušníků jiných členských států Evropské unie (občanů Unie) a jejich rodinných příslušníků.“

28. V souvislosti s právem vstupu a pobytu se v ustanovení § 2 FreizügG/EU stanoví:

„(1) Občané Unie požívající práva volného pohybu a jejich rodinní příslušníci mají právo vstoupit na spolkové území a pobývat tam v souladu s ustanoveními tohoto zákona.

(2) Práva volného pohybu podle práva Společenství požívají:

1. občané Unie, kteří mají zájem pobývat na území jako pracovníci, za účelem hledání zaměstnání nebo k profesnímu vzdělání.

[...]

5. občané Unie, kteří nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, za podmínek podle § 4,

6. rodinní příslušníci za podmínek podle § 3 a § 4,

[...]“

29. Pokud jde o osoby požívající práva volného pohybu, které nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, § 4 FreizügG/EU stanoví:

„Občané unie, kteří nevykonávají výdělečnou činnost, a jejich rodinní příslušníci, kteří je doprovázejí nebo následují, požívají práva upraveného v § 2 odst. 1, mají-li uzavřeno dostatečné zdravotní pojištění a mají-li dostatečné prostředky na zajištění svého živobytí. Pobývá-li občan Unie na spolkovém území jako student, mají toto právo pouze jeho manžel či manželka, partner či partnerka a děti, kterým je zajišťováno živobytí.“

II – **Skutkové okolnosti sporu v původním řízení**

30. Elisabeta Dano, narozená v roce 1989, a její syn Florin, narozený dne 2. července 2009 v Saarbrückenu (Německu), jsou oba rumunskými státními příslušníky. Dle zjištění předkládajícího soudu vstoupila E. Dano na území Německa naposledy dne 10. listopadu 2010.

31. Město Lipsko vydalo dne 19. července 2011 E. Dano povolení k pobytu na neomezenou dobu určené pro občany Unie a jako datum vstupu na německé území uvedlo 27. červen 2011. Dne 28. ledna 2013 jí pak vydalo duplikát tohoto povolení.

32. E. Dano a její syn bydlí od svého příjezdu do Lipska v bytě sestry E. Dano, která jim zajišťuje obživu.

33. E. Dano pobírá pro svého syna Florina přídavky na dítě („Kindergeld“) vyplácené pokladnou rodinných dávek v Lipsku jménem Spolkového úřadu práce, a to ve výši 184 eura měsíčně. Úřad péče o děti a mládež v Lipsku dále na toto dítě vyplácí zálohu na výživné výši 133 eura měsíčně.

34. E. Dano navštěvovala v Rumunsku školu po dobu tří let a nevlastní žádné osvědčení o absolvovaném vzdělání. Rozumí německy a je schopna jednoduchého vyjadřování v tomto jazyce. Není však schopna v tomto jazyce psát a texty psané německy dokáže číst jen v omezené míře. Nemá žádnou profesní kvalifikaci a dosud nevykonávala v Německu ani v Rumunsku žádnou výdělečnou činnost [5].

35. E. Dano a její syn podali první žádost o přiznání dávek podle SGB II. Jobcenter Leipzig tuto žádost zamítl rozhodnutím ze dne 28. září 2011 na základě § 7 odst. 1 věty druhé bodu 2 SGB II. Žalobci v původním řízení toto rozhodnutí nenapadli, a rozhodnutí tak nabylo právní moci.

36. Žalobci v původním řízení podali dne 25. ledna 2012 novou žádost. Poté, co Jobcenter Leipzig tuto druhou žádost zamítl, podali proti tomuto rozhodnutí ze dne 23. února 2012 odvolání. Jejich odvolání se opíralo o články 18 SFEU a 45 SFEU a o rozsudek Vatsouras a Koupatantze [6]. Toto odvolání však bylo rozhodnutím ze dne 1. června 2012 zamítnuto.

37. Proti posledně uvedenému rozhodnutí podali žalobci v původním řízení dne 1. července 2012 žalobu k Sozialgericht Leipzig (sociální soud v Lipsku, Německo). V tomto rámci opětovně žádají o přiznání dávek základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání, a sice dávky na zajištění živobytí, sociálního přídavku a příplatku na náklady na ubytování a teplo (dále jen „dávky základního zabezpečení“) na základě SGB II pro období počínaje 25. lednem 2012.

III – **Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem**

38. Sozialgericht Leipzig má za to, že podle § 7 odst. 1 věty druhé bodu 2 SGB II a podle § 23 odst. 3 SGB XII žalobci v původním řízení nemají na dávky základního zabezpečení nárok. Uvedený soud si však klade otázku, zda ustanovení unijního práva, zejména článek 4 nařízení č. 883/2004, obecná zásada zákazu diskriminace vyplývající z článku 18 SFEU a obecné právo pobytu vyplývající z článku 20 SFEU nebrání shora uvedeným ustanovením německého práva.

39. Rozhodnutím ze dne 3. června 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 19. června 2013, proto Sozialgericht Leipzig přerušil řízení a položil Soudnímu dvoru na základě článku 267 SFEU následující předběžné otázky:

„1) Spadají do osobní působnosti článku 4 nařízení č. 883/2004 osoby, které neuplatňují nárok na dávku sociálního zabezpečení ani na rodinnou dávku ve smyslu čl. 3 odst. 1 [tohoto] nařízení, ale na zvláštní nepříspěvkovou dávku ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 [uvedeného] nařízení?

2) V případě kladné odpovědi na první otázku: brání článek 4 nařízení č. 883/2004 členským státům v tom, aby s cílem zabránit nepřiměřenému využívání nepříspěvkových sociálních dávek na zajištění živobytí ve smyslu článku 70 [tohoto] nařízení, zcela nebo částečně vyloučily občany Unie, kteří se nacházejí ve stavu hmotné nouze, z pobírání dávek tohoto druhu, které se vlastním občanům ve stejné situaci poskytují?

5 — Předkládající soud dále upřesňuje, že E. Dano byla odsouzena k podmíněnému trestu odnětí svobody s horní hranicí trestní sazby dva roky pro trestné činy proti majetku a vlastnictví. Domnívám se ale, že tato skutková upřesnění nemají na odpověď na položené předběžné otázky žádný vliv.

6 — C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344.

3) V případě záporné odpovědi na otázku 1 nebo 2: brání a) článek 18 SFEU nebo b) čl. 20 odst. 2 [...] písm. a) SFEU ve spojení s čl. 20 odst. 2 [druhým pododstavcem] SFEU a čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 členským státům v tom, aby s cílem zabránit nepřiměřenému využívání nepříspěvkových sociálních dávek na zajištění živobytí ve smyslu článku [tohoto] 70 uvedeného nařízení, úplně nebo částečně vyloučily občany Unie, kteří se nacházejí ve stavu hmotné nouze, z pobírání dávek tohoto druhu, které se vlastním občanům ve stejné situaci poskytují?

4) V případě, že je podle odpovědí na předchozí otázky částečné vyloučení dávek na zajištění živobytí v souladu s unijním právem: může se poskytování nepříspěvkových dávek na zajištění živobytí občanům Unie, kromě akutních případů nouze, omezit na poskytnutí prostředků potřebných pro návrat do státu původu, nebo články 1, 20 a 51 [Listiny] stanoví povinnost poskytnout rozsáhlejší dávky, které umožňují trvalý pobyt?“

40. Písemná vyjádření předložily německá vláda, rakouská vláda (pouze ke druhé otázce), Irsko, vláda Spojeného království a Komise.

41. Všichni tito zúčastnění se také vyjádřili na jednání, které se konalo dne 18. března 2014. Zástupci žalobců v původním řízení a dánské a francouzské vlády, kteří nepředkládali písemná vyjádření, mohli své argumenty rovněž přednést na tomto jednání.

IV – **Analýza**

A – *Povaha dávek základního zabezpečení z hlediska nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38*

42. Jak jsem již uvedl v úvodní části, předběžné otázky se výslovně netýkají kvalifikace dávek základního zabezpečení ve věci v původním řízení z hlediska nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38. Předkládající soud se nicméně táže Soudního dvora na platnost německé právní úpravy zejména z hlediska zásady rovného zacházení podle článku 4 tohoto nařízení a z hlediska podmínky dostatečných zdrojů upravené v čl. 24 odst. 2 uvedené směrnice. Jelikož ale působnost každé z těchto norem závisí na povaze předmětných opatření, domnívám se, že se Soudní dvůr nemůže bez takové analýzy obejít, chce-li předkládajícímu soudu podat užitečnou odpověď.

43. V prvé řadě se tedy budu zabývat určením povahy dávek základního zabezpečení, na něž žalobci v původním řízení uplatňují nárok a jejichž odmítnutí vyústilo v podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

1. Zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky z hlediska nařízení č. 883/2004

a) Teoretický koncept

44. Pojem „zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“ byl do unijního práva zaveden nařízením 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[7], a to proto, aby byla vzata v úvahu judikatura Soudního dvora, podle které mohou některé dávky stanovené vnitrostátními právními předpisy současně spadat do kategorie sociálního zabezpečení i sociální pomoci[8].

7 — Úř. věst. L 136, s. 1; Zvl. vyd. 05/02, s. 41.

8 — V tomto smyslu viz třetí bod odůvodnění nařízení č. 1247/92.

45. Tento pojem, který vychází z judikatury Soudního dvora, tedy není nijak nový a jeho definice je již ustálená. Zvláštní nepříspěvková peněžitá dávka se vymezuje svým účelem. Zaprvé musí nahrazovat nebo doplňovat dávku sociálního zabezpečení, ačkoli se od ní odlišuje, zadruhé musí představovat sociální pomoc založenou na hospodářských a sociálních důvodech a zatřetí musí být stanovena právní úpravou stanovící objektivní kritéria [9]. Začtvrté musí být nepříspěvkové povahy, a to v tom smyslu, že předmětná dávka nesmí být přímo ani nepřímo zajišťována ze sociálních příspěvků, nýbrž z veřejných zdrojů [10], a zapáté musí být v souladu s čl. 70 odst. 2 písm. c) nařízení č. 883/2004 uvedena v příloze X tohoto nařízení.

46. Tuto definici je třeba navázat na zásadu, kterou Soudní dvůr stanovil v rámci 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, ve znění pozměněném a aktualizovaném nařízením Rady (ES) č. 118/97 ze dne 2. prosince 1996 (Úř. věst. L 28, s. 1), a podle níž „je třeba ustanovení, která se odchylují od zásady poskytování dávek sociálního zabezpečení do zahraničí a která jsou obsažena v článku 10a nařízení č. 1408/71, vykládat striktně. [To v důsledku znamená, že se t]oto ustanovení […] může týkat pouze dávek, které splňují podmínky stanovené v čl. 4 odst. 2a téhož nařízení, a sice dávek, které mají jednak zvláštní a nepříspěvkový charakter, a jednak jsou uvedeny v příloze IIa uvedeného nařízení“ [11].

47. Odpovídající ustanovení nařízení č. 883/2004, tj. čl. 3 odst. 3 a článek 70 a jeho příloha X, na tom nemohou nic změnit [12].

48. Na závěr je třeba uvést – jak dokonale shrnul generální advokát Wahl v poznámce pod čarou 8 svého stanoviska ve věci Brey – že „[taková zvláštní nepříspěvková peněžitá] dávka musí být určena k poskytování *doplňkového* krytí proti rizikům uvedeným v čl. 3 odst. 1 [nařízení č. 883/2004]. 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 [...]“ [13].

b) Dávky základního zabezpečení podle SGB II

49. Dávky základního zabezpečení upravené v SGB II zahrnují dávky na zajištění živobytí pro E. Dano a dále sociální přídavky a příplatek na náklady na ubytování a teplo pro jejího syna.

50. Všichni zúčastnění je shodně kvalifikují jako zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky ve smyslu nařízení č. 883/2004.

51. Z pohledu oněch pěti podmínek vyjmenovaných v bodě 45 tohoto stanoviska je totiž třeba poukázat na skutečnost, že zmiňované dávky jsou uvedeny v příloze X nařízení č. 883/2004 (pátá podmínka). Mají prokazatelně nepříspěvkový charakter (čtvrtá podmínka) [14] a z ustanovení § 7 (určení oprávněné osoby), § 8 (definice práceschopnosti), § 9 (definice stavu hmotné nouze) a § 1 odst. 1 a 3

9 — Viz z celé řady příkladů rozsudky Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, bod 25 a citovaná judikatura) a Komise v. Parlament a Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, bod 55 a citovaná judikatura).

10 — V tomto smyslu viz rozsudek Skalka (EU:C:2004:269, bod 28) a pro příklad aplikace viz rozsudek Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, bod 33).

11 — Rozsudky Jauch (EU:C:2001:139, bod 21) a Skalka (EU:C:2004:269, bod 19).

12 — V tomto smyslu viz rozsudek Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 36).

13 — C-140/12, EU:C:2013:337, poznámka pod čarou 8. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

14 — Podle písemného vyjádření německé vlády jsou tyto dávky poskytovány nezávisle na předchozím výkonu činnosti nebo na placení příspěvků.

(funkce a cíle základního zabezpečení) SGB II vyplývá, že je lze považovat za dávky mající charakter sociální pomoci založené na hospodářských a sociálních důvodech (druhá podmínka) a že jsou stanoveny právní úpravou stanovící objektivní kritéria ve smyslu výše uvedený judikatury Soudního dvora (třetí podmínka) [15].

52. Naopak otázka, zda je splněna první podmínka, tj. zda je dávka určena k poskytování doplňkového krytí proti rizikům taxativně uvedeným v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 883/2004, se zdá být méně jednoznačná.

53. Podle Komise se dávky základního zabezpečení vážou k dávkám v nezaměstnanosti ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. h) nařízení č. 883/2004. Podle Komise se totiž jedná o dávky určené k nahrazení mzdy, kterou nezaměstnaná osoba nepobírá, přestože je schopna práce, a to na zajištění jejího živobytí.

54. Německá vláda se naopak domnívá, že základní zabezpečení upravené v SGB II nemůže být podřazeno pod některou z oblastí sociálního zabezpečení uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 883/2004. Podle této vlády není režim základního zabezpečení vázán na riziko nezaměstnanosti, ale poskytuje dávky osobám, které jsou sice práceschopné, avšak nacházejí se ve stavu hmotné nouze. To jí však nebrání v tom, aby je podřadila pod zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky [16].

55. Z vysvětlení německé vlády dovozuji, že systém zavedený SGB II je výsledkem spojení dvou předchozích režimů (pomoc v nezaměstnanosti na jedné straně a sociální podpora na straně druhé) a že je určen práceschopným osobám a jejich rodinným příslušníkům.

56. Rovněž poukazuji na skutečnost, že německá vláda upřesňuje, že vedle SGB II nadále existuje další režim sociální pomoci, a sice sociální podpora v úzkém slova smyslu vymezená v SGB XII.

57. Z těchto úvah vyplývá, že smíšená povaha režimu zavedeného SGB II (který je výsledkem spojení předchozích dvou režimů, z nichž jeden byl zaměřen výlučně na pomoc v nezaměstnanosti), zachování odděleného režimu sociální podpory vedle režimu upraveného v SGB II a zařazení základního zabezpečení do přílohy X nařízení č. 883/2004 mě vedou k tomu, že na tento režim také pohlížím jako na zvláštní nepříspěvkovou peněžitou dávku.

2. Sociální pomoc z hlediska směrnice 2004/38

a) Teoretický koncept: nezávislost na nařízení č. 883/2004

58. To, že určitá dávka není z hlediska nařízení č. 883/2004 sociální pomocí, ještě neznamená, že nemůže spadat pod systém sociální pomoci ve smyslu směrnice 2004/38.

59. Skutečnost, že zvláštní nepříspěvková peněžitá dávka ve smyslu nařízení č. 883/2004 může též spadat pod pojem „sociální pomoc“ ve smyslu směrnice 2004/38, byla mimochodem ústřední otázkou ve věci Brey [17].

60. Generální advokát Wahl při zkoumání cílů obou předpisů (z nichž první se týká hlavně sociálního zabezpečení a druhý celkově svobod pohybu, zákazu diskriminace a občanství Unie) dospěl k závěru, že pojem „sociální pomoc“ nemusí být v obou předpisech stejný [18].

15 — Výše bod 45 tohoto stanoviska.

16 — Německá vláda dochází poněkud paradoxně k závěru, že ačkoli mohou být dávky základního zabezpečení poskytovány osobám bez zaměstnání, a vykazovat tak *a priori* znaky právních předpisů týkajících se sociálního zabezpečení uvedených v čl. 3 odst. 1 nařízení č. 883/2004, jedná se ve skutečnosti o zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky ve smyslu čl. 3 odst. 3 tohoto nařízení.

17 — Rozsudek Brey (EU:C:2013:565).

18 — Stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci Brey (EU:C:2013:337, bod 56).

61. Soudní dvůr z tohoto postoje vycházel, když uvedl, že „pojem ‚systém sociální pomoci' uvedený v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 nelze [...] omezit na dávky sociální pomoci, které podle čl. 3 odst. 5 písm. a) nařízení č. 883/2004 nespadají do jeho působnosti" [19].

62. Podle Soudního dvora musí být naopak pojem „systém sociální pomoci" ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 určen v závislosti na tom, jaký cíl toto ustanovení sleduje, a nikoli v závislosti na formálních kritériích [20]. Tento pojem je tedy třeba vykládat „tak, že odkazuje na všechny systémy pomoci zavedené orgány veřejné správy, ať již na celostátní, regionální nebo místní úrovni, k nimž se může uchýlit osoba, která nemá dostatečné prostředky na pokrytí základních potřeb ani svých, ani svých rodinných příslušníků, a která se v důsledku toho může během svého pobytu stát zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu, což by mohlo mít důsledky pro celkovou úroveň podpory, kterou tento stát může poskytnout" [21].

63. Z rozsudku Vatsouras a Koupatantze [22] však vyplývá, že finanční dávky, které jsou nezávisle na své kvalifikaci ve vnitrostátním právu určeny k tomu, aby zjednodušily přístup na trh práce, naproti tomu nelze považovat za „dávky sociální pomoci" ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

64. Toto upřesnění považuji za důležité, neboť generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer ve svém stanovisku vyjádřil přesně opačný názor, a sice že „mohou existovat dávky ‚sociální pomoci' takového druhu, jaké jsou uvedeny v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, které napomáhají začlenění na trh práce" [23].

b) Dávky základního zabezpečení podle SGB II

65. V bodě 43 svého rozsudku Vatsouras a Koupatantze [24] Soudní dvůr vyjádřil hypotézu, že podmínka stanovená v § 7 odst. 1 SGB II, a sice že nárok na dávky základního zabezpečení podle SGB II je podmíněn schopností vykonávat výdělečnou činnost, by mohla být známkou toho, že jsou předmětné dávky určeny k usnadnění přístupu k zaměstnání.

66. Kdyby tomu tak bylo, dávky základního zabezpečení podle SGB II by vzhledem k upřesnění uvedenému v bodě 63 tohoto stanoviska nemohly být považovány za sociální pomoc ve smyslu směrnice 2004/38.

67. Nejsem si však jist, zda by kritérium schopnosti vykonávat výdělečnou činnost mělo být jako jediné považováno za rozhodující pro kvalifikaci dávek z hlediska této směrnice.

68. Podle metodologického kritéria použitého Soudním dvorem v rozsudku Brey totiž musí být pojem „systém sociální pomoci" ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 určen v závislosti na *cíli*, který toto ustanovení sleduje, a *nikoli v závislosti na formálních kritériích* [25].

69. V tomto ohledu § 19a SGB I stanoví, že podle předpisů základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání lze čerpat jak dávky na zajištění živobytí, tak dávky na pracovní začlenění, zatímco § 1 odst. 1 SGB II, nadepsaný „Úkoly a cíle základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání", upřesňuje, že „základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání má za cíl umožnit oprávněným osobám vést důstojný život".

19 — Rozsudek Brey (EU:C:2013:565, bod 58).

20 — Tamtéž (bod 60 a citovaná judikatura).

21 — Tamtéž (bod 61 a citovaná judikatura).

22 — EU:C:2009:344, bod 45.

23 — Stanovisko ve věci Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:150, bod 57).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, bod 60.

70. Též v ustanovení § 1 odst. 3 SGB II se připomíná, že základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání zahrnuje dávky na odstranění či zmírnění stavu hmotné nouze, zejména prostřednictvím pracovního začlenění, a na zajištění živobytí.

71. Podle § 19 SGB II mají dále předmětné dávky pokrývat „základní potřeby, další potřeby a potřeby bydlení a tepla“. Dávky na podporu pracovního začlenění, které jsou součástí základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání, jsou naproti tomu popsány hlavně v rámci knihy III zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Drittes Buch). Podle předkládajícího soudu přitom tato ustanovení nejsou předmětem projednávaného sporu, neboť se žádosti žalobců v původním řízení netýkají dávek na podporu pracovního začlenění.

72. Dávky základního zabezpečení, o které jde ve věci v původním řízení, tedy podle mého názoru odpovídají definici „systému sociální pomoci“ ve smyslu směrnice 2004/38, kterou Soudní dvůr použil v rozsudku Brey, tj. systém pomoci zavedený orgánem veřejné správy, k němuž se může uchýlit osoba, která nemá dostatečné prostředky na pokrytí základních potřeb ani svých, ani svých rodinných příslušníků, a která se v důsledku toho může během svého pobytu stát zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu, což by mohlo mít důsledky pro celkovou úroveň podpory, kterou tento stát může poskytnout [26].

3. Dílčí závěr o povaze dávek základního zabezpečení

73. Po provedení této úvodní analýzy docházím k závěru, že dávky základního zabezpečení jsou jednak zvláštními nepříspěvkovými peněžitými dávkami ve smyslu nařízení č. 883/2004 a jednak sociální pomocí ve smyslu směrnice 2004/38.

74. Kdyby Soudní dvůr naopak pohlížel na dávky základního zabezpečení jako na „sociální pomoc“ ve smyslu nařízení č. 883/2004, a odmítl by tak jejich kvalifikaci coby zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek, bylo by zbytečné odpovídat na první předběžnou otázku. Ta se totiž týká pouze použitelnosti článku 4 tohoto nařízení na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky. Zbytečnost odpovědi by dále byla o to patrnější, že čl. 3 odst. 5 uvedeného nařízení ze své působnosti výslovně vylučuje sociální pomoc.

B – *K první předběžné otázce*

75. V rámci první otázky se předkládající soud táže, zda se článek 4 nařízení č. 883/2004 vztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 tohoto nařízení.

76. Článek 3 uvedeného nařízení vymezuje jeho věcnou oblast působnosti. V jeho odstavci 3 se výslovně uvádí, že „se také vztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70“.

77. Tento článek 70 obsahuje čtyři odstavce. První odstavec vymezuje působnost uvedeného článku, přičemž definuje zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky. V druhém odstavci je tato definice upřesněna vyjmenováním definičních znaků. Ve čtvrtém odstavci je zakotvena zásada, podle které se tyto dávky poskytují ve státě bydliště dotyčné osoby a v souladu s jeho právními předpisy. Ve třetím odstavci se konečně stanoví, že „[č]lánek 7 a ostatní kapitoly této hlavy se na dávky uvedené v odstavci 2 tohoto článku nepoužijí“.

78. Z článku 3 odst. 3 a z čl. 70 odst. 3 nařízení č. 883/2004 tedy nepopiratelně vyplývá, že se článek 4 téhož nařízení na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky vztahuje.

26 — V tomto smyslu viz rozsudek Brey (EU:C:2013:565, bod 61).

79. Článek 3 odst. 3 nařízení č. 883/2004 totiž výslovně a bez žádných výjimek stanoví, že se toto nařízení vztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70. Tento článek sice stanoví výjimku, podle níž se některá ustanovení uvedeného nařízení na tytéž dávky nepoužijí, avšak článek 4 mezi tato ustanovení nepatří.

80. Tento výklad mimoto odpovídá záměru zákonodárce vyjádřenému v sedmém bodě odůvodnění nařízení č. 1247/92, kterým bylo – jak jsem již objasnil výše – nařízení č. 1408/71 změněno tak, že do něj byla vložena ustanovení o zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávkách.

81. Podle tohoto bodu odůvodnění by dávky, které současně spadají do kategorie sociálního zabezpečení i sociální pomoci, tzn. zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, „měly být poskytovány [...] pouze v souladu s právními předpisy země, kde má dotyčná osoba nebo její rodinní příslušníci bydliště [...] a *bez jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti*“ [27].

82. Vyloučení zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek z působnosti zásady rovného zacházení zakotvené v článku 4 nařízení č. 883/2004 by tedy bylo v rozporu nejen se zněním uvedeného nařízení, ale také se záměrem zákonodárce.

83. Vzhledem k tomu, že uvedené nařízení neobsahuje nic, co by dovolovalo tvrdit, že – slovy jeho článku 4 – „stanoví jinak“, se domnívám, že v zásadě „požívají osoby, na které se toto nařízení vztahuje, stejné [zvláštní nepříspěvkové peněžité] dávky a mají podle právních předpisů kteréhokoliv členského státu stejné povinnosti jako jeho státní příslušníci“.

84. Navrhuji tedy, aby Soudní dvůr na první otázku předkládajícího soudu odpověděl tak, že osoby, které uplatňují nárok na zvláštní nepříspěvkovou peněžitou dávku ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 nařízení č. 883/2004, spadají do osobní působnosti článku 4 nařízení č. 883/2004.

85. Předesílám však, že tento závěr nutně neznamená, že by diskriminace, na niž je poukazováno ve sporu v původním řízení, byla v rozporu se zásadou rovnosti stanovenou v článku 4 nařízení č. 883/2004.

86. Tato úvaha je těžištěm druhé a třetí otázky předkládajícího soudu. Tyto otázky tedy budu zkoumat společně.

C – *Ke druhé a třetí předběžné otázce*

1. Předmět druhé a třetí otázky a použitelná pravidla

87. Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu je, zda unijní právo brání vnitrostátní právní úpravě, podle které jsou státní příslušníci jiného členského státu, kteří nejsou hospodářsky činní, zcela či částečně vyloučeni z pobírání některých zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek ve smyslu nařízení č. 883/2004, zatímco tyto dávky musí být zaručeny státním příslušníkům dotyčného členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci.

88. Vedle zásady rovného zacházení zakotvené v článku 4 nařízení č. 883/2004 poukazuje předkládající soud také na článek 18 SFEU, čl. 20 odst. 2 písm. a) a druhý pododstavec SFEU a na čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

27 — Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

89. Článek 18 SFEU zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti „[v] rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení“. Článek 20 odst. 2 druhý pododstavec SFEU výslovně upřesňuje, že práva, která tento článek přiznává občanům Unie, se vykonávají „za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě“. Dodávám, že také čl. 21 odst. 1 SFEU podmiňuje právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států dodržováním „omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení“.

90. Nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38 přitom jsou takovýmito podmínkami či omezeními přijatými na základě Smluv nebo k zajištění jejich provedení [28].

91. Proto se domnívám, že jsou jedinými předpisy, na jejichž základě lze podat na druhou a třetí otázku užitečnou odpověď, až na to, že čl. 24 odst. 2 uvedené směrnice dle mého názoru není ve věci předložené předkládajícímu soudu relevantní.

92. Ze spisu totiž patrně vyplývá, že žalobkyně v původním řízení nevstoupila na území Německa proto, aby si tam hledala práci, a že se tam práci najít nesnaží. Článek 24 odst. 2 směrnice 2004/38 přitom umožňuje členským státům nepřiznat nárok na sociální pomoc osobám „jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům“, a to v prvních třech měsících pobytu nebo po dobu hledání zaměstnání, která je delší než prvně uvedené období [29]. Vzhledem k tomu, že E. Dano je v Německu déle než tři měsíce, nehledá si práci a na území této země nevstoupila proto, aby si práci našla, nespadá do osobní působnosti tohoto ustanovení. Na její situaci naproti tomu pamatuje čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 týkající se požadavku na dostatečné prostředky, aby se dotyčný po dobu svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

2. Dosah druhé a třetí předběžné otázky z hlediska judikatury Soudního dvora

a) Možnost omezit působnost zásady rovného zacházení

93. Případné nerovné zacházení s občany Unie, kteří využili svobody pohybu a pobytu, na jedné straně a příslušníky hostitelského členského státu na straně druhé je nevyhnutelným důsledkem směrnice 2004/38.

94. Jak již uvedl generální advokát Wahl v bodě 38 svého stanoviska ve věci Brey, „[z]atímco hlavním cílem směrnice 2004/38 je zjednodušit a posílit právo občanů Unie na svobodu pohybu a pobytu, konkrétním cílem čl. 7 odst. 1 písm. b) [této směrnice] je zajistit, aby se osoby vykonávající své právo pobytu v počáteční fázi svého pobytu nestaly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. *To naznačuje, že účelem uvedeného ustanovení je zabránit hospodářsky nečinným občanům Unie využívat systém sociální pomoci hostitelského členského státu k financování svého živobytí*“ [30].

28 — V tomto smyslu viz k článku 21 SFEU a čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 rozsudek Brey (EU:C:2013:565, body 46 a 47).

29 — Článek 24 odst. 2 směrnice 2004/38 odkazuje na čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice, podle kterého nesmějí být občané Unie ani jejich rodinní příslušníci vyhoštěni (s výhradou omezení práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví popsaných v kapitole VI uvedené směrnice), jestliže vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání a pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni.

30 — EU:C:2013:337. Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

95. Soudní dvůr se s názorem generálního advokáta Wahla ztotožňuje. Soudní dvůr totiž v bodě 57 svého rozsudku [31] uvedl, že „ačkoli cílem nařízení č. 883/2004 je zajistit občanům Unie, kteří využili práva na volný pohyb pracovníků, zachování práva na určité dávky sociálního zabezpečení přiznané členským státem jejich původu, směrnice 2004/38 umožňuje hostitelskému členskému státu uložit občanům Unie, pokud nemají nebo již nemají postavení pracovníka, legitimní omezení ohledně sociálních dávek, aby se nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto členského státu“.

96. Ze vztahu zavedeného unijním zákonodárcem v článku 7 směrnice 2004/38 mezi požadavkem na dostatečné prostředky, který je podmínkou pobytu, a snahou nevytvářet zátěž pro systém sociální pomoci členských států pak v tomto rámci nutně vyplývá potenciální nerovné zacházení se státními příslušníky hostitelského členského státu na jedné straně a ostatními občany Unie na straně druhé při poskytování sociální pomoci.

97. Ústřední otázkou v projednávané věci je tedy podle mého názoru otázka, zda je všeobecné vyloučení nároku na sociální pomoc v případě státních příslušníků jiných členských států, kteří na území hostitelského členského státu vstoupili – slovy § 23 odst. 3 SGB XII – „za účelem získání sociální podpory nebo jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání“, v souladu s právem z hlediska směrnice 2004/38 a zásady proporcionality.

b) Pokus o shrnutí stávající judikatury Soudního dvora

98. V případě podobné problematiky ve věci Brey – vnitrostátní právní předpisy v této věci podmiňovaly nárok na sociální pomoc legálním pobytem na území tohoto členského státu – zaujal generální advokát kategorický postoj, když uvedl, že „[p]odle 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 [...] 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“ [32].

99. Je nutno konstatovat, že se Soudní dvůr s tímto výkladem směrnice 2004/38 ztotožnil, když v bodě 77 rozsudku Brey [33] určil, že „automatické vyloučení hostitelským členským státem hospodářsky nečinných státních příslušníků jiných členských států z pobírání dané sociální dávky [...] neumožňuje příslušným orgánům hostitelského členského státu, nedosahují-li prostředky dotčené osoby referenční částky pro poskytnutí uvedené dávky, provést v souladu s požadavky vyplývajícími zejména z čl. 7 odst. 1 písm. b) a čl. 8 odst. 4 uvedené směrnice, jakož i ze zásady proporcionality celkové posouzení zátěže, kterou by konkrétně představovalo poskytnutí uvedené dávky pro celý systém sociální pomoci v závislosti na individuálních okolnostech situace dotčené osoby“.

100. Závěr, k němuž rozsudek Brey dospěl, navazuje na předchozí judikaturu Soudního dvora týkající se problematiky sociální pomoci.

31 — Rozsudek Brey (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, bod 81.

33 — EU:C:2013:565.

101. V rozsudku Grzelczyk [34] Soudní dvůr mimo jiné určil, že články 6 ES a 8 ES (nyní články 18 SFEU a 20 SFEU) brání tomu, aby byla sociální dávka nepříspěvkového typu podmíněna, pokud jde o státní příslušníky jiných členských států než hostitelského členského státu, na jehož území uvedení státní příslušníci legálně pobývají, tím, že posledně uvedení spadají do působnosti nařízení o volném pohybu pracovníků, ačkoli na státní příslušníky hostitelského členského státu se žádná taková podmínka nevztahuje.

102. Nejextrémnějším vyústěním této judikatury je nepochybně řešení přijaté v rozsudku Trojani [35], kde Soudní dvůr nejprve uvedl, že občan Unie, který nemá v hostitelském členském státu právo pobytu na základě článků 45 SFEU, 49 SFEU nebo 56 SFEU, v něm může mít právo pobytu na základě přímé použitelnosti čl. 20 odst. 1 SFEU, načež dodal, že „jakmile je ověřeno, že osoba nacházející se v takovém postavení, v jakém se nachází žalobce v původním řízení, má povolení k pobytu, může se tato osoba dovolávat článku [18 SFEU] za tím účelem, aby jí byla přiznána dávka sociální péče“.

c) Porovnání judikatury s projednávaným případem a s *ratio legis* a zněním směrnice 2004/38

103. Považuji za nezbytné porovnat judikaturu Soudního dvora s projednávaným případem a s *ratio legis* a zněním směrnice 2004/38 [36].

104. Směrnice 2004/38 výslovně stanoví pro právo pobytu nad tři měsíce v případě občana Unie, který není pracovníkem (zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou), dvě podmínky, a sice že má pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a že je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika [37].

105. To, že členský stát může odmítnout poskytnutí sociální pomoci občanům, kteří využívají svobody pohybu pouze za účelem získání nároku na sociální podporu v jiném členském státě a nemají dostatečné prostředky k tomu, aby mohli práva pobytu požívat déle než tři měsíce, tedy považuji za legitimní, ledaže by byla zpochybněna platnost uvedené směrnice z hlediska článků 18 SFEU, 20 SFEU a 21 SFEU.

106. Kdyby bylo členským státům toto právo odepřeno, mělo by to za následek, že státní příslušník členského státu, který při svém vstupu na území jiného členského státu nemá dostatečné prostředky na zajištění svých potřeb, by takové prostředky získal *automaticky* a *de facto* přiznáním zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, jejímž účelem je zajistit oprávněné osobě živobytí, aby se jí umožnilo vést důstojný život.

107. Současné použití těchto dvou norem sekundárního práva, jimiž jsou nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38, by vedlo – pakliže by byly vykládány v tom smyslu, že brání všeobecnému vyloučení státních příslušníků jiných členských států, než je hostitelský členský stát, z pobírání takovéto dávky sociální pomoci – ke zmaření záměru vyjádřeného zákonodárcem v uvedené směrnici.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, bod 46.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, bod 46. Rozsudek byl sice vydán po přijetí směrnice 2004/38, avšak skutkové okolnosti věci a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jejímu přijetí o dosti dlouhou dobu předcházely.

36 — Touto otázkou se zabývala i teorie. O. Golynker k judikatuře Soudního dvora týkající se článků 18 SFEU a 21 SFEU a směrnice 2004/38 mimo jiné napsal: „[t]he peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art.[21 TFEU]“ [Golynker, O., „Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity“, *European Law Review*, 2005, 30 (1), s. 111 až 122, zvláště s. 120].

37 — Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38.

108. V bodě 10 odůvodnění směrnice 2004/38 se totiž uvádí, že při výkonu svého práva pobytu by se osoby neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a že by „[p]roto […] právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám“. V bodě 21 odůvodnění se doplňuje, že by proto „[m]ělo […] být ponecháno na rozhodnutí hostitelského členského státu, zda občanům Unie jiným než zaměstnaným osobám nebo osobám samostatně výdělečně činným a osobám, které získají tento status, nebo jejich rodinným příslušníkům, přizná sociální pomoc během prvních třech měsíců pobytu, nebo u uchazečů o zaměstnání během delšího období“.

109. Dodávám, že čl. 14 odst. 1 směrnice 2004/38 sice přiznává občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům právo pobytu v prvních třech měsících[38], „dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“, avšak její čl. 7 odst. 1 písm. b) stanoví, že občan Unie, který využil svobody pohybu a hodlá na území hostitelského členského státu setrvat déle než tři měsíce, musí mít dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, přičemž ale nepožaduje, aby tato zátěž byla „nepřiměřená“.

110. V bodě 16 odůvodnění směrnice 2004/38, v němž je ozřejměna myšlenka, z níž vychází podmínka dostatečných prostředků nezbytných k zachování práva pobytu, je mimoto pojem „nepřiměřená zátěž“ vztažen na všechny „osoby požívající práva pobytu“. Tyto osoby jsou tedy chápány obecně.

111. V této souvislosti sdílím názor generálního advokáta Wahla, který konstatoval, že „[p]ouhá žádost o sociální pomoc nemůže *sama o sobě* být nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu a vést ke ztrátě práva pobytu“[39]. Je totiž jen stěží myslitelné, že by podpora poskytnutá *jedinému* žadateli mohla být pro členský stát neúnosná, i kdyby byl tento stát sebemenší. Zákonodárce měl tedy nutně na mysli případný celkový důsledek všech jednotlivých žádostí, když členským státům umožnil vyžadovat, aby *každý* žadatel o pobyt prokázal – pro účely pobytu delšího než tři měsíce na území jiného členského státu, než kterého je státním příslušníkem – že má dostatečné prostředky a je účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou kryta všechna rizika.

112. Proto mi připadá do jisté míry obtížné sladit tyto úvahy s myšlenkou, jež byla rozvinuta v tomtéž bodě stanoviska předneseného ve věci Brey a podle které „pravidla, která podmiňují právo pobytu nevyužitím systému sociální pomoci hostitelského členského státu a která nestanoví individuální posouzení hospodářské kapacity občana Unie, jsou neslučitelná s[e směrnicí 2004/38]“.

113. Takové uvažování totiž podle mého názoru může vést do slepé uličky. Směrnice 2004/38 stanoví pro právo pobytu dvě objektivní podmínky, a sice dostatečné prostředky a zdravotní pojištění, kterým jsou kryta všechna rizika. Existují jen dvě možnosti: buď má občan Unie dostatečné prostředky, a může tedy pobývat na území členského státu, který si zvolil, přičemž již z toho důvodu, že má dostatečné prostředky, nebude potřebovat sociální pomoc, jejímž účelem je zajistit životní minimum, anebo dostatečné prostředky nemá, a splňuje tak teoreticky podmínky pro získání nároku na tento typ sociální pomoci, v kterémžto případě ale z hlediska čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 nemůže pobývat v jiném členském státě, než kterého je státním příslušníkem. Bránění členským státům v tom, aby v situacích tohoto typu vyloučily nárok na sociální pomoc, vede k tomu, že je podmínka dostatečných prostředků uměle splněna v případě občana Unie, který se přemísťuje pouze s cílem získat sociální pomoc v jiném členském státě, než kterého je státním příslušníkem.

114. Výklad nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38, který by se ubíral stejným směrem jako judikatura Soudního dvora[40], podle mě může též vést k paradoxní situaci z hlediska čl. 24 odst. 2 této směrnice.

38 — Článek 14 odst. 1 směrnice 2004/38 totiž odkazuje na její článek 6, který upravuje právo pobytu po dobu do tří měsíců.

39 — EU:C:2013:337, bod 81, kurziva provedena generálním advokátem Wahlem.

40 — Která v převážné většině předcházela přijetí směrnice 2004/38.

115. Zatímco čl. 24 odst. 1 uvedené směrnice vyhlašuje zásadu rovného zacházení, odstavec 2 upravuje odchylku od této zásady, když hostitelskému členskému státu výslovně dovoluje odepřít nárok na sociální pomoc osobám hledajícím zaměstnání.

116. Kdyby tedy měl Soudní dvůr považovat takovou právní úpravu, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, za odporující unijnímu právu, dospěli bychom do stavu, kdy by se státní příslušník členského státu, který využil svého práva na volný pohyb jakožto občan Unie, ale který nemá v úmyslu začlenit se na pracovním trhu hostitelského členského státu, nacházel v příznivější situaci než státní příslušník členského státu, který svou zemi původu opustil, aby si v jiném členském státě hledal zaměstnání. Posledně uvedené osobě by totiž mohlo být odepřeno poskytnutí sociální pomoci na základě právní úpravy přijaté v souladu s čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, kdežto prvně uvedené osobě by mohlo být odepřeno pouze na základě pečlivého posouzení jejích osobních poměrů [41].

117. Tyto úvahy o vnitřní soudržnosti systému zavedeného směrnicí 2004/38 zakončím s poukazem na myšlenku, že poskytnutí sociální pomoci je pro systém sociální pomoci zákonitě zátěží. Tento důsledek totiž vyplývá ze samotné definice systému sociální pomoci, kterou použil Soudní dvůr a podle které se jedná o „všechny systémy pomoci zavedené orgány veřejné správy, ať již na celostátní, regionální nebo místní úrovni, k nimž se může uchýlit osoba, která nemá dostatečné prostředky na pokrytí základních potřeb ani svých, ani svých rodinných příslušníků, a která se *v důsledku toho* může během svého pobytu stát zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu, což by mohlo mít důsledky pro celkovou úroveň podpory, kterou tento stát může poskytnout“ [42].

118. S ohledem na tyto úvahy se nedomnívám, že by taková právní úprava, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, podle které jsou z pobírání zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky ve smyslu nařízení č. 883/2004 (která vedle toho představuje sociální pomoc ve smyslu směrnice 2004/38) vyloučeny osoby, které vstupují na území uvedeného členského státu pouze s cílem získat z tohoto opatření prospěch nebo hledat si zaměstnání, byla v rozporu s článkem 4 nařízení č. 883/2004 ani se systémem zavedeným směrnicí 2004/38.

119. Taková právní úprava naopak umožňuje zamezit tomu – jak stanoví čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 – aby se občan Unie stal „zátěží pro systém sociální pomoci“, nemá-li dostatečné prostředky na pokrytí svých potřeb z vlastních zdrojů.

3. Je možné odlišit věc Brey od projednávané věci?

120. V projednávané věci se debata soustředí na důsledky rozsudku Brey. Nebylo by s ohledem na předchozí úvahy vhodné tyto dvě věci od sebe odlišit?

121. Ve věci Brey podmiňovalo rakouské právo poskytnutí sociální pomoci legálností pobytu, což v případě pobytu delšího než tři měsíce vyžaduje – jak jsem již připomněl – že buď musí být dotyčná osoba v hostitelském členském státě zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou, anebo musí mít dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestala zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a rovněž musí být účastníkem zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika [43].

41 — Ohledně vztahu mezi čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 a judikaturou Soudního dvora (a konkrétně rozsudkem Collins, C-138/02, EU:C:2004:172) O. Golynker píše: „[t]he above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*“ (O. Golynker, cit. výše, s. 119; Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska).

42 — Rozsudek Brey (EU:C:2013:565, bod 61). Kurziva provedena autorem tohoto stanoviska.

43 — Článek 7 odst. 1 směrnice 2004/38.

122. V takovém případě bylo z hlediska celkové struktury směrnice 2004/38 individuální posouzení nutné. Bylo by totiž v rozporu s uvedenou směrnicí, kdyby bylo dovoleno automatické vyloučení z pobírání sociální dávky na základě obecného a abstraktního odkazu na legálnost pobytu, zatímco článek 8 uvedené směrnice výslovně zakazuje členským státům pro účely posouzení této legálnosti stanovit pevnou částku, kterou považují za „dostatečné prostředky“, a ukládá jim zohledňovat *osobní* poměry dotyčné osoby, a zatímco se v čl. 14 odst. 3 uvedené směrnice upřesňuje, že vyhoštění ze země nesmí být *automatickým* důsledkem využití systému sociální pomoci občanem Unie.

123. Naopak § 7 odst. 1 bod 2 věta druhá SGB II a § 23 odst. 3 SGB XII nepoukazují na legálnost pobytu žadatele, ale odpírají poskytnutí sociální pomoci osobám, jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání nebo získáním sociální pomoci.

124. Poskytnutí sociální pomoci je v případě takovéto právní úpravy nezávislé na legálnosti pobytu žadatele z hlediska směrnice 2004/38. Vypůjčím-li si formulaci z rozsudku Grzelczyk [44], její poskytnutí nezávisí *stricto sensu* na podmínce, že dotyčné osoby musí spadat do „působnosti“ směrnice 2004/38.

125. Toto rozlišení mi však připadá být ne-li umělé, pak přinejmenším chatrné. Německá právní úprava – jak potvrdil zástupce německé vlády na jednání – totiž sice formálně nespojuje legálnost pobytu s nárokem na dávky na zjištění živobytí, je však pravděpodobné, že se žalobcům v původním řízení stane v případě vyloučení nároku na dávky na zajištění živobytí jejich pobyt nejistým.

4. Legitimní požadavek na skutečné pouto s hostitelským členským státem

126. Domnívám se však, že je třeba provést ještě poslední analýzu, a to z hlediska zásady proporcionality. Je totiž třeba si položit otázku, jaký je vztah mezi obecným kritériem používaným německými právními předpisy a existencí „skutečného“ pouta mezi osobami, které spadají do jejich působnosti, a hostitelským členským státem.

127. Dovoluji si konstatovat, že například v oblasti podpor směřujících k pokrytí životních nákladů studentů Soudní dvůr několikrát připustil, že ačkoliv mají členské státy při organizaci a uplatňování svých systémů sociální pomoci projevovat určitý stupeň finanční solidarity se státními příslušníky jiných členských států, je každému členskému státu dovoleno dbát na to, aby se udělení takových podpor studentům pocházejícím z jiných členských států nestalo nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít důsledky na celkovou úroveň podpory, která může být udělena tímto státem. V této souvislosti Soudní dvůr uvedl, že je oprávněné, uděluje-li členský stát takovou podporu pouze studentům, kteří prokázali určitý *stupeň integrace* do společnosti tohoto státu [45].

128. Soudní dvůr zaujal podobný postoj v případě čekacích příspěvků pro mladé lidi hledající své první zaměstnání nebo v případě dávky při hledání zaměstnání. V těchto případech totiž Soudní dvůr shledal, že je legitimní, aby se vnitrostátní zákonodárce ujistil o existenci *skutečného pouta* žadatele o dávku k dotčenému zeměpisnému trhu práce [46].

129. Z této judikatury vyplývá, že pro nárok občanů Unie, kteří nejsou hospodářsky činní, na sociální pomoc je obecně zapotřebí určitý požadavek na začlenění do hostitelského členského státu.

44 — EU:C:2001:458, bod 46.

45 — V tomto smyslu viz rozsudky Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, body 56 a 57) a Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, body 48 a 49).

46 — V tomto smyslu viz rozsudky Collins (EU:C:2004:172, bod 67) a Vatsouras a Koupatantze (EU:C:2009:344, bod 38).

130. Tyto legitimní obavy se odrážejí v bodech 10 a 21 odůvodnění směrnice 2004/38, jež byly připomenuty výše a podle kterých by se „při výkonu svého práva pobytu [...] osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“ a mělo by být ponecháno „na rozhodnutí hostitelského členského státu, zda občanům Unie jiným než zaměstnaným osobám nebo osobám samostatně výdělečně činným a osobám, které získají tento status, nebo jejich rodinným příslušníkům, přizná sociální pomoc během prvních třech měsíců pobytu, nebo u uchazečů o zaměstnání během delšího období“.

131. V projednávané věci se domnívám, že vnitrostátní právní úprava, která odpírá dávky základního zabezpečení osobám, které vstoupí na území Německa pouze s cílem požívat výhod systému sociální pomoci tohoto členského státu a které nijak neusilují o začlenění na pracovním trhu, odpovídá záměru unijního zákonodárce. Umožňuje zabránit tomu, aby se osoby, které využijí svobody pohybu bez úmyslu integrovat se, staly zátěží pro systém sociální pomoci. Mimoto respektuje rozhodovací prostor, který je členským státům v dané oblasti ponechán. Jinými slovy, umožňuje zabránit zneužívání a jisté formě „sociální turistiky“ [47].

132. Poukazuji též na skutečnost, že Soudní dvůr – byť v jiné oblasti – určil, že „zpravidla nemůže být požadováno, aby [...] opatření [...] ukládalo provedení individuálního přezkumu každého jednotlivého případu [...], jelikož provádění dotčeného systému musí být z technického a hospodářského hlediska životaschopné“ [48]. Soudní dvůr rovněž připustil, že nebezpečí vážného narušení finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení může představovat naléhavý důvod obecného zájmu, kterým mohou být odůvodněny některé překážky základních svobod [49]. Na stejné myšlence je založena možnost ponechaná členským státům dbát na to, aby se udělení podpor směřujících k pokrytí životních nákladů studentů pocházejících z jiných členských států nestalo nepřiměřenou zátěží, která by mohla mít důsledky na celkovou úroveň podpory, která může být udělena tímto státem [50].

133. Předkládající soud sice neposkytuje přesné informace o existenci takového nebezpečí, poukazuje však na meze systémů základního zabezpečení, které jsou financovány z daní, a to s ohledem na částky, o něž jde, které by mohly vybízet k přistěhovalectví občany Unie, jejichž průměrný příjem je značně nižší.

134. Dále je pravděpodobné, že za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původním řízení, nebude využití systému sociální pomoci dočasné, ale protáhne se na neurčito vzhledem k tomu, že si dotyčná vůbec nehledá zaměstnání.

135. Závěrem je třeba uvést, že s pomocí kritéria zvoleného v právních předpisech ve věci v původním řízení – tj. vstup na německé území pouze s cílem hledání zaměstnání nebo získání sociální podpory – lze prokázat absenci skutečného pouta s územím hostitelského členského státu a chybějící integraci v tomto státě. Díky tomuto kritériu může být zajištěna hospodářská životaschopnost systému a není ohrožena jeho finanční rovnováha. Dané právní předpisy tedy sledují legitimní cíl ve smyslu výše uvedené judikatury.

136. Zvolená podmínka je navíc dle mého názoru přiměřená cíli, který vnitrostátní právo legitimně sleduje.

47 — „In essence, this requirement of genuine integration is used by Union institutions to manage tension between the right of migrant citizens to transnational solidarity and the power of Member States to shape their social security system and prevent ‘abuses of host law’ in the form of benefit tourism“ (A. Sayde, „One Law, two Competitions: An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law“, in *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2010–2011, sv. 13, s. 365 s násl., zvláště s. 395).

48 — Rozsudek Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, bod 70). V uvedené věci se jednalo o úpravu platu po propuštění, z níž byli úředníci, kteří dosáhli věku pro nárok na důchod, vyloučeni, a to již na základě této samotné skutečnosti.

49 — V tomto smyslu viz rozsudek Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, bod 41).

50 — V tomto smyslu viz rozsudky Bidar (EU:C:2005:169, bod 59) a Förster (EU:C:2008:630, bod 48).

137. Aby mohly orgány členského státu odepřít poskytnutí dávek základního zabezpečení, nutně musí do jisté míry posoudit osobní poměry žadatele, a takto zjistit, zda se na něj vztahuje výjimka stanovená v § 7 odst. 1 bodě 2 větě druhé SGB II nebo v § 23 odst. 3 SGB XII.

138. Kvůli omezené působnosti této výjimky je též odstraněno nebezpečí automatického vyhoštění již z důvodu podání žádosti o sociální pomoc, což je článkem 14 odst. 3 směrnice 2004/38 zakázáno.

139. Vzhledem k výše uvedenému se proto domnívám, že je třeba na druhou a třetí předběžnou otázku odpovědět tak, že nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38 nebrání rozhodnutí vnitrostátního zákonodárce vyloučit z pobírání zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky státní příslušníky ostatních členských států na základě obecného kritéria, jako je důvod vstupu na území hostitelského členského státu, s jehož pomocí lze prokázat absenci skutečného pouta s tímto státem, a to k zamezení nepřiměřené zátěži pro jeho systém sociální pomoci.

140. Pro všechny případy ještě upřesňuji, že toto konstatování nemá vliv na možnost členských států poskytovat, pokud si to přejí, takové dávky, jako jsou dávky upravené v rámci základního zabezpečení ve věci v původním řízení, za příznivějších podmínek.

D – *Ke čtvrté předběžné otázce*

141. Podstatou čtvrté a zároveň poslední otázky předkládajícího soudu je, zda články 1, 20 a 51 Listiny ukládají členským státům povinnost poskytnout občanům Unie nepříspěvkové peněžité dávky, jež mohou umožnit trvalý pobyt.

142. Článek 1 Listiny vyhlašuje nedotknutelnost lidské důstojnosti a článek 20 rovnost před zákonem.

143. Je třeba připomenout, že v rámci řízení o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU může Soudní dvůr vykládat unijní právo pouze v mezích pravomocí svěřených Evropské unii[51].

144. Podle čl. 51 odst. 1 Listiny jsou přitom ustanovení Listiny určena „členským státům, výhradně pokud uplatňují unijní právo“. Navíc podle čl. 6 odst. 1 SEU, který Listině přiznává právní závaznost, Listina nezakládá pro Unii žádnou novou pravomoc ani její pravomoci nemění[52].

145. V projednávané věci – jak již Soudní dvůr potvrdil v rozsudku Brey – nemá článek 70 nařízení č. 883/2004, který definuje pojem „zvláštní nepříspěvková peněžitá dávka“, za cíl „určit hmotněprávní podmínky pro existenci nároku [na takové dávky]. Je [naopak] v zásadě věcí právních předpisů každého členského státu určit tyto podmínky“[53]. Článek 70 odst. 4 nařízení č. 883/2004 pouze stanoví „kolizní pravidlo“[54].

146. Mají-li členské státy pravomoc stanovit podmínky pro poskytování zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek, domnívám se, že mají též pravomoc vymezit rozsah sociálních rizik krytých takovými dávkami.

147. Proto když členské státy určují podmínky a rozsah zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek, nejedná se přitom z jejich strany o uplatňování unijního práva.

148. Z toho plyne, že pravomoc Soudního dvora k zodpovězení čtvrté otázky není dána.

51 — V tomto smyslu viz z celé řady dalších příkladů usnesení Vino (C-161/11, EU:C:2011:420, body 25 a 37).

52 — V tomto smyslu viz rozsudek Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23).

53 — Rozsudek Brey (EU:C:2013:565, bod 41).

54 — Tamtéž (bod 39).

149. Zásada rovného zacházení zakotvená v článku 20 Listiny je mimoto vyhlášena také v článcích 20 SFEU a 21 SFEU. Jak jsem již uvedl v bodě 90 tohoto stanoviska, nařízení č. 883/2004 a směrnice 2004/38 upřesňují význam a rozsah působnosti zásady rovnosti zakotvené v těchto ustanoveních.

150. Podle čl. 52 odst. 2 Listiny jsou práva uznaná Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených.

151. Vzhledem k tomu, že druhá a třetí předběžná otázka souvisí s normami sekundárního práva, jež definují podmínky a meze práv chráněných článkem 20 SFEU a článkem 21 SFEU, jejich analýza je podle mého názoru pro podání užitečné odpovědi předkládajícímu soudu dostačující[55].

V – **Závěry**

152. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky Sozialgericht Leipzig odpověděl následovně:

„1) Osoby, které uplatňují nárok na zvláštní nepříspěvkovou peněžitou dávku ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 ze dne 16. září 2009, spadají do osobní působnosti článku 4 uvedeného nařízení.

2) Nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení č. 988/2009, a 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, nebrání rozhodnutí vnitrostátního zákonodárce vyloučit z pobírání zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky státní příslušníky ostatních členských států na základě obecného kritéria, jako je důvod vstupu na území hostitelského členského státu, s jehož pomocí lze prokázat absenci skutečného pouta s tímto státem, a to k zamezení nepřiměřené zátěži pro jeho systém sociální pomoci.

3) Soudní dvůr Evropské unie nemá pravomoc k zodpovězení čtvrté předběžné otázky.“

55 — Pokud jde o vliv zakotvení volného pohybu pracovníků v čl. 15 odst. 2 Listiny a v článku 45 SFEU na odpověď, kterou je třeba podat na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, v tomto smyslu viz rozsudek Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, body 39 a 41).