



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

11. listopadu 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb osob — Občanství Unie — Rovné zacházení — Státní příslušníci členského státu, kteří nejsou hospodářsky činní a pobývají na území jiného členského státu — Vyloučení těchto osob z pobírání zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek na základě nařízení (ES) č. 883/2004 — Směrnice 2004/38/ES — Právo pobytu nad tři měsíce — Článek 7 odst. 1 písm. b) a článek 24 — Podmínka týkající se dostatečných prostředků“

Ve věci C-333/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Sozialgericht Leipzig (Německo) ze dne 3. června 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 19. června 2013, v řízení

Elisabeta Dano,

Florin Dano

proti

Jobcenter Leipzig,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin, předsedové senátů, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, M. Berger (zpravodajka), J. L. da Cruz Vilaça, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: A. Impellizzeri, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. března 2014,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za E. Dano E. Steffen, Rechtsanwältin,
- za německou vládu T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,
- za dánskou vládu C. Thorningem, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: němčina.

- za Irsko M. Heneghanem, T. Joycem a E. Creedon, jako zmocněnci, ve spolupráci s C. Tolandem, BL,
 - za francouzskou vládu D. Colasem a C. Candat, jako zmocněnci,
 - za rakouskou vládu G. Hessem, jako zmocněncem,
 - za vládu Spojeného království S. Behzadi-Spencer, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s J. Coppellem QC, barrister,
 - za Evropskou komisi F. Schatzem, D. Martinem, M. Kellerbauerem a C. Tufvesson, jako zmocněnci,
- po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 20. května 2014,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 18 SFEU, čl. 20 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) a druhého pododstavce SFEU, článků 1, 20 a 51 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), článků 4 a 70 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; oprava v Úř. věst. 2013, L 188, s. 10), ve znění nařízení Komise (EU) č. 1244/2010 ze dne 9. prosince 2010 (Úř. věst. L 338, s. 35, dále jen „nařízení č. 883/2004“), a čl. 24 odst. 2 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 (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi E. Dano a jejím synem Florinem na jedné straně a Jobcenter Leipzig na straně druhé ohledně rozhodnutí tohoto orgánu nepřiznat jim dávky základního zabezpečení („Grundsicherung“) stanovené německými právními předpisy, a to konkrétně v případě E. Dano dávku na zajištění živobytí („existenzsichernde Regelleistung“) a v případě jejího syna sociální přírůstek („Sozialgeld“) a dále přírůstek na náklady na ubytování a teplo.

Právní rámec

Unijní právo

Nařízení č. 1247/92

- 3 První až osmý bod odůvodnění 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), zní:

„[...] je nezbytné změnit nařízení (EHS) č. 1408/71 [...], aktualizované nařízením (EHS) č. 2001/83 [...], naposledy pozměněné nařízením (EHS) č. 2195/91 [...];

[...] je nezbytné rozšířit definici ‚rodinného příslušníka‘ v nařízení (EHS) č. 1408/71, aby byla v souladu s judikaturou Soudního dvora týkající se výkladu uvedeného výrazu;

[...] je rovněž nezbytné brát v úvahu judikaturu Soudního dvora, podle které některé dávky stanovené vnitrostátními právními předpisy mohou současně spadat do kategorie sociálního zabezpečení i sociální pomoci z důvodů jejich osobní oblasti působnosti, cílů a způsobů jejich použití;

[...] Soudní dvůr prohlásil, že některými svými znaky se právní předpisy, na základě kterých jsou takové dávky poskytovány, podobají sociální pomoci v tom, že potřeba je základním kritériem při jejich provádění, a podmínky nároku nejsou založeny na sčítání dob zaměstnání nebo příspěvků, zatímco podle jiných znaků se blíží sociálnímu zabezpečení v tom, že poskytování jimi stanovených dávek nezávisí na volném uvážení a že udělují příjemcům dávek právně vymezené postavení;

[...] nařízení (EHS) č. 1408/71 vyjímá z oblasti působnosti systémy sociální pomoci na základě svého čl. 4 odst. 4;

[...] podmínky, na které se odkazuje, a způsoby jejich použití jsou takové, že do uvedeného nařízení by měl být zahrnut systém koordinace, který se liší od současného stanoveného nařízením (EHS) č. 1408/71 a který bere v úvahu zvláštní vlastnosti dotyčných dávek pro ochranu zájmů migrujících pracovníků v souladu s článkem 51 Smlouvy;

[...] tyto dávky by měly být poskytovány, pokud jde o osoby spadající do oblasti působnosti nařízení (EHS) č. 1408/71, pouze v souladu s právními předpisy země, kde má dotyčná osoba nebo její rodinní příslušníci bydliště, a se sčítáním podle potřeby dob bydlení získaných v jiném členském státě a bez jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti;

[...] je přesto nezbytné zajistit, aby se stávající systém koordinace podle nařízení (EHS) č. 1408/71 nadále vztahoval na dávky, které buď nespádají do zvláštních kategorií dávek, na které nařízení odkazuje, nebo nejsou výslovně zahrnuty v příloze uvedeného nařízení; [...] pro tento účel je nezbytná nová příloha [...]"

Nařízení (ES) č. 883/2004

4 S účinností od 1. května 2010 bylo nařízení č. 1408/71 nahrazeno nařízením č. 883/2004.

5 Body 1, 16 a 37 odůvodnění nařízení č. 883/2004 zní:

„(1) Pravidla pro koordinaci vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení spadají do rámce volného pohybu osob a měla by přispívat ke zvýšení životní úrovně a zlepšení podmínek zaměstnání.

[...]

(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 odchyľují 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 nepřispěvkové a jsou uvedeny v příloze X tohoto nařízení.“

6 Nařízení č. 883/2004 v článku 1, nadepsaném „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se:

[...]

l) ‚právními předpisy‘ [...] pro každý členský stát rozumí právní a správní předpisy a jiné statutární předpisy a všechna ostatní prováděcí opatření týkající se odvětví sociálního zabezpečení, na které se vztahuje čl. 3 odst. 1.

[...]“

7 Článek 2 odst. 1 nařízení č. 883/2004, který upravuje osobní oblast 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 Článek 3 tohoto nařízení, nadepsaný „Věcná oblast působnosti“, stanoví:

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

[...]

b) dávky v mateřství a rovnocenné otcovské dávky;

[...]

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 nepřispěvkové, a na systémy týkající se povinností zaměstnavatele nebo vlastníka lodi.

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

[...]

5. Toto nařízení se nevztahuje:

a) na sociální a léčebnou pomoc [...]

[...]“

9 Článek 4 uvedeného 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, která se týká „Zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek“, obsahuje článek 70, nadepsaný „Obecné ustanovení“, který stanoví:

„1. Tento článek se použije na zvláštní nepřispěvkové 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 nepřispěvkovými 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 dotčeném 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 příjemce 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 V příloze X nařízení č. 883/2004, nadepsané „Zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky“, jsou v případě Spolkové republiky Německo uvedeny následující dávky:

„[...]

b) Dávky na zajištění živobytí podle základního ustanovení [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).“

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 uvedené směrnice, nadepsaný „Právo pobytu po dobu do tří měsíců“, v odstavci 1 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, nadepsaný „Zachování práva pobytu“, stanoví:

„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.

2. Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v člancích 7, 12 a 13, dokud splňují podmínky uvedených ustanovení.

Ve zvláštních případech, existují-li odůvodněné pochybnosti, zda občan Unie nebo jeho rodinní příslušníci splňují podmínky stanovené v člancích 7, 12 a 13, mohou členské státy ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny. Toto ověřování není prováděno systematicky.

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 vyhoštění 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 Článek 24 směrnice 2004/38, 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 výživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již 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.“

Německé právo

Zákon o sociálním zabezpečení

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

„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
 1. na cizinky a cizince, kteří nejsou ve Spolkové republice Německo zaměstnanými osobami ani osobami samostatně výdělečně činnými a nepožívají práva volného pohybu podle § 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. na 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, nadepsaného „Práceschopnost“, v odstavci 1 stanoví:

„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 v odstavci 1 stanoví:

„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 poskytovatelů jiných sociálních dávek.“

- 23 V § 20 SGB II jsou zakotvena doplňující ustanovení o základních životních potřebách. V § 21 SGB II jsou upravena pravidla o dalších potřebách a v § 22 SGB II pravidla 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 má nebo musí 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.“

Zákon o volném pohybu občanů Unie

27 Působnost FreizügG/EU je upřesněna 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,

[...]

(4) Občané Unie nepotřebují pro vstup na spolkové území žádné vízum a pro pobyt na spolkovém území žádné povolení k pobytu. [...]

(5) K pobytu po dobu až tří měsíců občanům Unie stačí, jsou-li držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Rodinným příslušníkům, kteří nejsou občany Unie, náleží totéž právo, pokud jsou držiteli uznaného nebo jinak schváleného cestovního pasu (nebo dokladu, který jej nahrazuje) a pokud občana Unie doprovázejí nebo následují.

[...]

(7) Prokáže-li se, že dotyčná osoba předstírala splnění požadovaných podmínek s použitím padělaných nebo pozměněných dokladů nebo tvrzením nepravdivých skutečností, může být shledáno, že jí právo uvedené v odstavci 1 nenáleží. Rovněž může být shledáno, že právo uvedené v odstavci 1 nenáleží rodinnému příslušníkovi, který není občanem Unie, prokáže-li se, že občana Unie nedoprovází ani nenásleduje za účelem založení nebo zachování společného rodinného soužití. V takovém případě může být rodinnému příslušníkovi, který není občanem Unie, zakázáno vydání povolení k pobytu nebo udělení víza nebo mu může být povolení k pobytu odňato. Rozhodnutí přijatá na základě věty první až třetí musí být vyhotovena písemně.“

29 Ustanovení § 3 FreizügG/EU, týkajícího se rodinných příslušníků, zní:

„(1) Rodinným příslušníkům občanů Unie uvedených v § 2 odst. 2 bodech 1 až 5 náleží právo podle § 2 odst. 1, pokud uvedeného občana Unie doprovází nebo následují. Pro rodinné příslušníky občanů Unie uvedených v § 2 odst. 2 bodě 5 to platí za podmínek podle § 4.

(2) Rodinnými příslušníky jsou

1. manžel, partner a osoby, které jsou příbuznými v sestupné linii osob uvedených v § 2 odst. 2 bodech 1 až 5 a 7 nebo jejich manželů či partnerů a ještě nedosáhly věku 21 let.
2. osoby, které jsou příbuznými ve vzestupné nebo sestupné linii osob uvedených v § 2 odst. 2 bodech 1 až 5 a 7 nebo jejich manželů či partnerů a kterým tyto osoby nebo jejich manželé či partneri zajišťují živobytí.

[...]“

- 30 Pokud jde 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.“

- 31 Ustanovení § 5 FreizügG/EU, nadepsaného „Povolení k pobytu a potvrzení o právu trvalého pobytu“, zní:

„[...]“

(2) Příslušný cizinecký úřad může požadovat, aby bylo splnění podmínek, za nichž náleží právo upravené v § 2 odst. 1, věrohodně doloženo do tří měsíců od vstupu na spolkové území. Údaje a důkazy nezbytné k jejich doložení může při ohlášení převzít příslušný ohlašovací orgán, který je předá příslušnému cizineckému úřadu. U ohlašovacího orgánu nedochází k žádnému dalšímu zpracování či užívání těchto údajů a důkazů.

(3) Na základě zvláštního důvodu může být prověřeno, zda jsou splněny podmínky, za nichž náleží právo upravené v § 2 odst. 1, nebo zda tyto podmínky nadále trvají.

[...]“

- 32 Ustanovení § 5a FreizügG/EU zní:

„(1) Příslušný orgán může po občanovi Unie žádat, aby mu předložil v případech uvedených v § 5 odst. 2 platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas a v případech uvedených

[...]“

3. v § 2 odst. 2 bodě 5 doklad o dostatečném zdravotním pojištění a o dostatečných prostředcích na zajištění živobytí.“

- 33 Ustanovení § 6 FreizügG/EU, týkajícího se pozbytí práva vstupu a pobytu, zní:

„(1) Aniž je dotčen § 2 odst. 7 a § 5 odst. 4, o ztrátě práva upraveného v § 2 odst. 1 může být rozhodnuto, potvrzení o právu trvalého pobytu může být odebráno a průkaz pobytu nebo průkaz trvalého pobytu mohou být odňaty pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví (čl. 45 odst. 3 a čl. 52 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie). Z důvodů uvedených v první větě může být také odepřen vstup na území. [...]

(2) Odsouzení pro trestný čin samo o sobě nestačí k odůvodnění rozhodnutí nebo opatření podle odstavce 1. Pouze odsouzení pro trestný čin, které dosud nebylo v centrálním rejstříku zahlazeno, může být vzato v úvahu a jen v rozsahu, v němž okolnosti, z nichž toto odsouzení vychází, ukazují na osobní jednání, které představuje skutečné ohrožení veřejného pořádku. Musí jít o skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti.

(3) Při přijetí rozhodnutí podle odstavce 1 musí být přihlédnuto zejména k délce pobytu dotyčné osoby v Německu, jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným a ekonomickým poměrům, společenské a kulturní integraci v Německu a intenzitě jejích vazeb na zemi původu.

[...]

(6) Rozhodnutí nebo opatření týkající se ztráty práva pobytu nebo práva trvalého pobytu nemohou být přijata na základě hospodářských cílů.

[...]“

34 Pokud jde o povinnost opustit území, § 7 FreizügG/EU stanoví:

„(1) Občané Unie a jejich rodinní příslušníci mají povinnost opustit území, pokud cizinecký úřad rozhodl, že jim právo na vstup a pobyt nenáleží. V rozhodnutí musí být uvedena možnost vrácení na hranici a stanovena lhůta k vycestování. S výjimkou naléhavých případů musí lhůta činit nejméně jeden měsíc. [...]

(2) Občané Unie a jejich rodinní příslušníci, kteří podle § 6 odst. 1 ztratili právo volného pohybu, nesmějí znovu vstoupit na spolkové území a pobývat na něm. Zákaz podle věty první bude na návrh časově omezen. Lhůta počíná běžet vycestováním. O návrhu na zrušení zákazu podaném v přiměřené lhůtě nebo ve lhůtě tří let musí být rozhodnuto do šesti měsíců.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

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

36 Město Lipsko vydalo dne 19. července 2011 E. Dano potvrzení o pobytu na neomezenou dobu („Unbefristete Freizügigkeitsbescheinigung“) určené pro občany Unie a jako datum vstupu na německé území uvedlo 27. červen 2011. Dne 28. ledna 2013 jí pak vydalo duplikát tohoto potvrzení.

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

38 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, jehož otec je neznámý, vyplácí zálohu na výživné výši 133 eura měsíčně.

39 E. Dano navštěvovala v Rumunsku školu po dobu tří let, nezískala ale žádné osvědčení o absolvovaném vzdělání. Rozumí mluvené němčině 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. Ačkoli její průčesnost nebyla nikdy zpochybněna, nic nenasvědčuje tomu, že by hledala zaměstnání.

- 40 První žádost E. Dano a jejího syna o přiznání dávek základního zabezpečení podle SGB II byla zamítnuta rozhodnutím Jobcenter Leipzig ze dne 28. září 2011 na základě § 7 odst. 1 věty druhé bodu 2 SGB II. Jelikož toto rozhodnutí nebylo napadeno, nabylo právní moci.
- 41 Nová žádost o stejné dávky podaná dne 25. ledna 2012 byla rovněž zamítnuta, a to rozhodnutím Jobcenter Leipzig ze dne 23. února 2012. E. Dano a její syn podali proti tomuto zamítavému rozhodnutí odvolání, které se opíralo o články 18 SFEU a 45 SFEU a o rozsudek Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344). Toto odvolání bylo zamítnuto rozhodnutím ze dne 1. června 2012.
- 42 E. Dano a její syn napadli toto rozhodnutí dne 1. července 2012 žalobou k Sozialgericht Leipzig, kterou se opět domáhali přiznání dávek základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání na základě SGB II pro období počínaje 25. lednem 2012.
- 43 Uvedený soud má za to, že E. Dano a její syn nemají na základě § 7 odst. 1 věty druhé bodu 2 SGB II a § 23 odst. 3 SGB XII nárok na dávky základního zabezpečení. Má však pochybnosti o tom, 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 uvedeným ustanovením německého práva.
- 44 Podle zjištění předkládajícího soudu se věc v původním řízení týká osob, které se nemohou dožadovat práva pobytu v hostitelském státě na základě směrnice 2004/38.
- 45 Za těchto podmínek se Sozialgericht Leipzig rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru 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 nepřispěvkovou 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 nepřispěvkových sociálních dávek na zajištění živobytí ve smyslu článku 70 nařízení [č. 883/2004] 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?
 - 3) V případě záporné odpovědi na první nebo druhou otázku: brání a) článek 18 SFEU nebo b) čl. 20 odst. 2 prvního pododstavce 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 nepřispěvkových sociálních dávek na zajištění živobytí ve smyslu článku 70 nařízení [č. 883/2004] 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 nepřispěvkových 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?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 46 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 4 nařízení č. 883/2004 vykládán v tom smyslu, že do jeho působnosti spadají „zvláštní nepríspevkové dávky“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 uvedeného nařízení.
- 47 Na úvod je třeba konstatovat, že předkládající soud kvalifikoval dávky ve věci v původním řízení jako „zvláštní nepríspevkové peněžité dávky“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004.
- 48 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že článek 3 nařízení č. 883/2004 vymezuje věcnou oblast působnosti tohoto nařízení, přičemž jeho odstavec 3 výslovně stanoví, že se uvedené nařízení „také vztahuje na zvláštní nepríspevkové peněžité dávky, na které se vztahuje článek 70 [uvedeného nařízení]“.
- 49 Ze znění článku 3 nařízení č. 883/2004 tedy jasně vyplývá, že se toto nařízení vztahuje na zvláštní nepríspevkové peněžité dávky.
- 50 Zadruhé je třeba upřesnit, že článek 70 nařízení č. 883/2004 v odstavci 3 stanoví, že se článek 7 nařízení č. 883/2004, který upravuje upuštění od pravidel týkajících se bydliště, a ostatní kapitoly hlavy III tohoto nařízení, které jsou věnovány různým druhům dávek, na zvláštní nepríspevkové peněžité dávky nepoužijí.
- 51 Je tedy sice pravda, že se podle čl. 70 odst. 3 nařízení č. 883/2004 některá ustanovení tohoto nařízení výjimečně na uvedené dávky nepoužijí, avšak jeho článek 4 mezi tato ustanovení nepatří.
- 52 Konečně výklad, podle kterého se článek 4 nařízení č. 883/2004 na zvláštní nepríspevkové peněžité dávky použije, odpovídá záměru unijního zákonodárce, jak to vyplývá z bodu 3 odůvodnění nařízení č. 1247/92, kterým bylo nařízení č. 1408/71 změněno tak, že v zájmu zohlednění příslušné judikatury do něj byla vložena ustanovení týkající se dávek tohoto druhu.
- 53 Podle bodu 7 odůvodnění by tyto dávky měly být poskytovány pouze v souladu s právními předpisy členského státu, kde má dotyčná osoba nebo její rodinní příslušníci bydliště, a podle potřeby se sčítáním dob bydlení získaných v jiném členském státě a bez jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti.
- 54 Zvláštní ustanovení, které tak unijní zákonodárce doplnil nařízením č. 1247/92 do nařízení č. 1408/71, se tedy vyznačuje nepřenositelností zvláštních nepríspevkových peněžitých dávek do zahraničí, jejíž protíváhou je rovné zacházení ve státě bydliště.
- 55 S ohledem na všechny předchozí úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že nařízení č. 883/2004 musí být vykládáno v tom smyslu, že „zvláštní nepríspevkové peněžité dávky“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 tohoto nařízení spadají do působnosti článku 4 uvedeného nařízení.

Ke druhé a třetí otázce

- 56 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda musí být článek 18 SFEU, čl. 20 odst. 2 SFEU, čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle které jsou hospodářsky nečinní státní příslušníci jiných členských států zcela nebo částečně vyloučeni z pobírání některých „zvláštních nepríspevkových peněžitých dávek“ ve smyslu nařízení č. 883/2004, zatímco státním příslušníkům dotyčného členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci, jsou tyto dávky zaručeny.

- 57 Úvodem je třeba uvést, že čl. 20 odst. 1 SFEU přiznává status občana Unie každé osobě, která má státní příslušnost členského státu (rozsudek N., C-46/12, EU:C:2013:9725, bod 25).
- 58 Jak již Soudní dvůr několikrát rozhodl, status občana Unie je předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států, aby těm státním příslušníkům, kteří se nacházejí ve stejné situaci, bylo umožněno požívat v rámci věcné působnosti Smlouvy o FEU stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost, aniž by byly dotčeny výjimky, které jsou v tomto ohledu výslovně stanoveny (rozsudky Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31, D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432, bod 28, a N., EU:C:2013:9725, bod 27).
- 59 Všichni občané Unie se tedy mohou dovolávat zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti uvedeného v článku 18 SFEU ve všech situacích spadajících do oblasti věcné působnosti unijního práva. Tyto situace zahrnují situace týkající se výkonu svobody pohybu a pobytu na území členských států přiznané článkem 20 odst. 2 prvním pododstavcem písm. a) SFEU a článkem 21 SFEU (viz rozsudek N., EU:C:2013:97, bod 28 a citovaná judikatura).
- 60 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že čl. 18 odst. 1 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 stanoví, že práva přiznaná tímto článkem občanům Unie se vykonávají „za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě“. Podle čl. 21 odst. 1 SFEU je právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států taktéž podmíněno dodržováním „omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení“ (viz rozsudek Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, bod 46 a citovaná judikatura).
- 61 Zásada zákazu diskriminace, upravená obecně v článku 18 SFEU, je tak v článku 24 směrnice 2004/38 konkretizována ve vztahu k občanům Unie, kteří tak jako žalobci v původním řízení využívají svobody pohybu a pobytu na území členských států. Tato zásada je dále konkretizována v článku 4 nařízení č. 883/2004 ve vztahu k takovým občanům Unie, jako jsou žalobci v původním řízení, kteří v hostitelském členském státě uplatňují nárok na dávky uvedené v čl. 70 odst. 2 tohoto nařízení.
- 62 Za těchto podmínek je nutno podat výklad článku 24 směrnice 2004/38 a článku 4 nařízení č. 883/2004.
- 63 Na úvod je třeba konstatovat, že „zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky“ uvedené v čl. 70 odst. 2 tohoto nařízení spadají pod pojem „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Tento pojem totiž 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 proto 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 (rozsudek Brey, EU:C:2013:565, bod 61).
- 64 Po tomto upřesnění je třeba uvést, že zatímco je v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a v článku 4 nařízení č. 883/2004 připomenut zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, čl. 24 odst. 2 uvedené směrnice obsahuje výjimku ze zásady zákazu diskriminace.
- 65 Podle posledně uvedeného ustanovení není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně po dobu hledání zaměstnání uvedenou v čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38, která přesahuje prvně uvedené období, ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.

- 66 Ze spisu v tomto ohledu vyplývá, že E. Dano má v Německu bydliště již déle než tři měsíce, nehledá si zaměstnání a na území tohoto členského státu nevstoupila proto, aby tam pracovala, takže nespadá do osobní působnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.
- 67 Za těchto podmínek je nutno ověřit, zda čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 brání tomu, aby bylo poskytnutí sociálních dávek v takové situaci, jako je situace ve věci v původním řízení, odepřeno.
- 68 Je třeba zdůraznit, že podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 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.
- 69 Z toho plyne, že v souvislosti s přístupem k takovým sociálním dávkám, jako jsou sociální dávky ve věci v původním řízení, se občan Unie může domáhat stejného zacházení jako státní příslušníci hostitelského členského státu, pouze pokud jeho pobyt na území hostitelského členského státu splňuje podmínky stanovené směrnicí 2004/38.
- 70 V této souvislosti zaprvé článek 6 směrnice 2004/38 v případě pobytů po dobu do tří měsíců omezuje podmínky nebo formality pro přiznání práva pobytu na požadavek být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu a čl. 14 odst. 1 této směrnice toto právo zachovává, dokud se občan Unie a jeho rodinní příslušníci nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu (rozsudek Ziolkowski a Szeja, C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 39). Podle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 tak není hostitelský členský stát během této doby povinen přiznat nárok na sociální pomoc státnímu příslušníkovi jiného členského státu nebo jeho rodinným příslušníkům.
- 71 Zadruhé je v případě pobytu po dobu delší než tři měsíce přiznání práva pobytu podmíněno splněním podmínek stanovených v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 a podle čl. 14 odst. 2 této směrnice je uvedené právo zachováno, dokud občan Unie a jeho rodinní příslušníci tyto podmínky splňují. Zejména z bodu 10 odůvodnění této směrnice vyplývá, že cílem těchto podmínek je zejména zamezit tomu, aby se tyto osoby staly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu (rozsudek Ziolkowski a Szeja, EU:C:2011:866, bod 40).
- 72 Zatřetí z čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že občané Unie nabývají v hostitelském členském státě právo trvalého pobytu, pokud tam nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let, a že toto právo není vázáno na splnění podmínek zmíněných v předcházejícím bodě. Jak uvádí bod 18 odůvodnění této směrnice, nesmí být již jednou nabyté právo trvalého pobytu svázáno s žádnými dalšími podmínkami, aby se stalo opravdovým prostředkem integrace do společnosti tohoto státu (rozsudek Ziolkowski a Szeja, EU:C:2011:866, bod 41).
- 73 Pro účely posouzení, zda se hospodářsky nečinní občané Unie, kteří se nacházejí v situaci žalobců ve věci v původním řízení a jejichž délka pobytu v hostitelském členském státě byla delší než tři měsíce, avšak kratší než pět let, mohou v souvislosti s nárokem na sociální dávky domáhat stejného zacházení jako státní příslušníci posledně uvedeného členského státu, je tedy třeba zkoumat, zda pobyt uvedených občanů splňuje podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38. Mezi tyto podmínky patří povinnost hospodářsky nečinného občana Unie mít pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky.
- 74 Kdyby se připustilo, že osoby, kterým nenáleží právo pobytu na základě směrnice 2004/38, mohou uplatňovat nárok na sociální dávky za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky hostitelského členského státu, bylo by to v rozporu s cílem uvedené směrnice vyjádřeným v bodě 10 jejího odůvodnění, tj. aby se občané Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

- 75 V tomto ohledu je třeba dodat, že v souvislosti s podmínkou týkající se dostatečných prostředků rozlišuje směrnice 2004/38 mezi osobami vykonávajícími výdělečnou činnost a osobami, které takovou činnost nevykonávají. Podle čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38 náleží první skupině občanů Unie nacházejících se v hostitelském členském státě právo pobytu bez nutnosti splňovat jakoukoli další podmínku. Naproti tomu v případě osob, které jsou hospodářsky nečinné, čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice vyžaduje, aby splňovaly podmínku týkající se dostatečných vlastních prostředků.
- 76 Proto je třeba konstatovat, že cílem čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 je zabránit hospodářsky nečinným občanům Unie ve využívání systému sociální ochrany hostitelského členského státu k financování svého živobytí.
- 77 Jak uvedl generální advokát v bodech 93 a 96 svého stanoviska, případné nerovné zacházení s občany Unie, kteří využili svobody pohybu a pobytu, na jedné straně a státními příslušníky hostitelského členského státu na straně druhé v souvislosti s poskytováním sociálních dávek je nevyhnutelným důsledkem směrnice 2004/38. Taková potenciální nerovnost je totiž založena na vztahu zavedeném unijním zákonodárcem v článku 7 uvedené směrnice mezi požadavkem na dostatečné prostředky, který je podmínkou pobytu, a snahou nevytvářet zátěž pro systém sociální pomoci členských států.
- 78 Členský stát tedy musí mít na základě uvedeného článku 7 možnost odepřít přiznání sociálních dávek hospodářsky nečinným občanům Unie, kteří využívají svobody pohybu pouze s cílem získat nárok na sociální podporu od jiného členského státu, ačkoli nemají dostatečné prostředky na to, aby se mohli dožadovat práva pobytu.
- 79 Kdyby byl dotyčný členský stát o tuto možnost připraven, mělo by to tedy za následek, jak uvedl generální advokát v bodě 106 svého stanoviska, že osoby, které při svém vstupu na území jiného členského státu nemají dostatečné prostředky na zajištění svých potřeb, by takové prostředky získaly automaticky přiznáním zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky, jejímž účelem je zajistit oprávněné osobě živobytí.
- 80 Při posuzování, zda dotyčná osoba splňuje podmínku týkající se dostatečných prostředků pro účely získání práva pobytu na základě čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, je proto nutné provést konkrétní analýzu hospodářské situace každé takové osoby bez přihlídnutí k požadovaným sociálním dávkám.
- 81 Ve věci v původním řízení nemají žalobci dle ověření provedeného předkládajícím soudem dostatečné prostředky, a nemohou se tedy dožadovat práva pobytu v hostitelském členském státě na základě směrnice 2004/38. Jak bylo uvedeno v bodě 69 tohoto rozsudku, nemohou se tudíž dovolávat zásady zákazu diskriminace podle čl. 24 odst. 1 uvedené směrnice.
- 82 Za těchto podmínek čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 ve spojení s jejím čl. 7 odst. 1 písm. b) nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava ve věci v původním řízení, která z pobírání některých „zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004 vylučuje státní příslušníky jiných členských států, kterým v hostitelském členském státě nenáleží právo pobytu na základě směrnice 2004/38.
- 83 Tentýž závěr platí pro výklad článku 4 nařízení č. 883/2004. Dávky ve věci v původním řízení, které jsou „zvláštními nepřispěvkovými peněžitými dávkami“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 uvedeného nařízení, se totiž na základě odstavce 4 téhož článku poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy. Z toho vyplývá, že nic nebrání tomu, aby poskytnutí takovýchto dávek hospodářsky nečinným občanům Unie podléhalo požadavku splnění podmínek pro získání práva pobytu v hostitelském členském státě na základě směrnice 2004/38 (v tomto smyslu viz rozsudek Brey, EU:C:2013:965, bod 44).

84 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět tak, že čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 ve spojení s jejím čl. 7 odst. 1 písm. b) a článek 4 nařízení č. 883/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, podle které jsou státní příslušníci jiných členských států vyloučeni z pobírání některých „zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, zatímco státním příslušníkům hostitelského členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci, jsou tyto dávky zaručeny, pokud těmto státním příslušníkům jiných členských států nenáleží v hostitelském členském státě právo pobytu na základě směrnice 2004/38.

Ke čtvrté otázce

85 Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu je, zda musí být články 1, 20 a 51 Listiny vykládány v tom smyslu, že stanoví členským státům povinnost poskytnout občanům Unie nepřispěvkové peněžitě dávky základního zabezpečení, které mohou umožnit trvalý pobyt, nebo že se tyto státy mohou omezit na poskytnutí prostředků potřebných pro návrat do státu původu.

86 Je třeba připomenout, že v rámci řízení o předběžné otázce podle článku 267 SFEU má Soudní dvůr provést výklad unijního práva pouze v mezích jemu přiznané pravomoci (viz zejména rozsudek Betriu Montull, C-5/12, EU:C:2013:571, bod 68 a citovaná judikatura).

87 Článek 51 odst. 1 Listiny v tomto ohledu stanoví, že ustanovení Listiny jsou určena členským státům, „výhradně pokud uplatňují právo Unie“.

88 Podle čl. 6 odst. 1 SEU Listina nijak nerozšiřuje pravomoci Unie vymezené ve Smlouvách. Stejně tak Listina podle svého čl. 51 odst. 2 nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoci a úkoly stanovené ve Smlouvách (viz rozsudek Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23, a usnesení Nagy, C-488/12 až C-491/12 a C-526/12, EU:C:2013:703, bod 15).

89 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že Soudní dvůr v bodě 41 rozsudku Brey (EU:C:2013:565) potvrdil, že cílem článku 70 nařízení č. 883/2004, který vymezuje pojem „zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky“, není určit hmotněprávní podmínky pro existenci nároku na uvedené dávky. Je tedy věcí zákonodárce každého členského státu, aby tyto podmínky určil.

90 Vzhledem k tomu, že uvedené podmínky nevyplývají ani z nařízení č. 883/2004, ani ze směrnice 2004/38 či z jiných aktů sekundárního unijního práva, a že tedy mají členské státy pravomoc upravit podmínky pro poskytování takovýchto dávek, mají též pravomoc – jak uvedl generální advokát v bodě 146 svého stanoviska – vymežit rozsah sociálních rizik krytých takovými dávkami.

91 Při stanovování podmínek pro poskytování zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek a rozsahu, v jakém mají být poskytovány, tedy členské státy neuplatňují právo Unie.

92 Soudní dvůr tudíž nemá pravomoc odpovědět na čtvrtou otázku.

K nákladům řízení

93 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění nařízení Komise (EU) č. 1244/2010 ze dne 9. prosince 2010, musí být vykládáno v tom smyslu, že „zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 tohoto nařízení spadají do působnosti článku 4 uvedeného nařízení.
- 2) Článek 24 odst. 1 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 ve spojení s jejím čl. 7 odst. 1 písm. b) a článek 4 nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení č. 1244/2010, musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, podle které jsou státní příslušníci jiných členských států vyloučeni z pobírání některých „zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, zatímco státním příslušníkům hostitelského členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci, jsou tyto dávky zaručeny, pokud těmto státním příslušníkům jiných členských států nenáleží v hostitelském členském státě právo pobytu na základě směrnice 2004/38.
- 3) Soudní dvůr Evropské unie nemá pravomoc odpovědět na čtvrtou otázku.

Podpisy.