



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MELCHIORA WATHELETA
přednesené dne 4. června 2015¹

Věc C-299/14

**Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen
proti
Jovanně García-Nieto,
Joelu Peña Cuevasi,
Jovanlis Peña García,
Joelu Luisi Peña Cruzovi**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Německo)]

„Nařízení (ES) č. 883/2004 — Směrnice 2004/38/ES — Občanství Unie — Rovné zacházení — Občané Unie hledající zaměstnání, kteří pobývají na území jiného členského státu — Právní předpisy členského státu upravující vyloučení těchto osob ze zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek — Existence skutečné vazby tohoto občana na trh práce členského státu pobytu“

I – Úvod

1. Podstatou této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je, zda členský stát může z nároku na nepřispěvkové dávky určené k zajištění živobytí ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení², ve znění nařízení Komise (EU) č. 1244/2010 ze dne 9. prosince 2010³ (dále jen „nařízení č. 883/2004“), vyloučit státní příslušníky jiných členských států v prvních třech měsících jejich pobytu, kteří ještě nejsou hospodářsky činní a nacházejí se v situaci sociální potřeby.

2. Tato věc je jednou ze skupiny věcí, které mají původ v Německu a v nichž předkládající soudy kladou otázku na slučitelnost vyloučení některých občanů Evropské unie z nároku na sociální dávky, které upravují vnitrostátní právní předpisy, s unijním právem, a to zejména zásadou rovnosti zakotvenou v několika ustanoveních primárního a sekundárního práva.

3. První z těchto věcí, jejímž výsledkem byl rozsudek ve věci Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), se týkala situace občana Unie, který přijíždí na území členského státu, aniž by si zde chtěl najít práci, a který není s to zajistit si obživu vlastními prostředky. Druhá věc projednávaná Soudním dvorem, v níž jsem přednesl stanovisko dne 26. března 2015 (věc Alimanovič, C-67/14, EU:C:2015:210), se týká občana Unie, který se po té, co pracoval po dobu kratší jednoho roku na území členského státu, jehož nebyl státním příslušníkem, domáhal možnosti čerpat dávky k zajištění živobytí v hostitelském členském státě.

1 — Původní jazyk: francouzština.

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

3 — Úř. věst. 2009, L 338, s. 35.

4. Projednávaná věc umožňuje posoudit třetí situaci: situaci občana Unie, který v prvních třech měsících pobytu na území hostitelského členského státu není zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou a nelze ho považovat ani za osobu, která si ponechala toto postavení podle článku 7 odst. 3 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/EHS⁴.

II – Právní rámec

A – Unijní právo

1. Smlouva o FEU

5. Článek 18 první pododstavec SFEU stanoví, že „v rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti“.

6. Článek 45 SFEU konkrétně zaručuje volný pohyb pracovníků uvnitř Evropské unie. Druhý odstavec tohoto článku stanoví, že tento volný pohyb zahrnuje „odstranění jakékoliv diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky“.

2. Nařízení č. 883/2004

7. Věcná oblast působnosti nařízení č. 883/2004 je popsána v jeho článku 3 následovně:

„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 na:

a) na sociální a léčebnou pomoc nebo;

[...]“

4 — Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46.

8. 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.“

9. Kapitola 9 obsažená v hlavě III nařízení č. 883/2004 je věnována „[z]vláštním nepríspevkovým peněžitým dávkám“. Tvoří ji jediný článek 70, nadepsaný „Obecná ustanovení“, který stanoví:

„1. Tento článek se použije na zvláštní nepríspevkové 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 nepríspevkovými 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 poživatelů na žádném přispívání. Avšak dávky poskytované jako doplněk k příspěvkové dávce se nepovažují za příspěvkové dávky pouze z tohoto důvodu;

a

c) které 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 vlastní náklady.“

10. Příloha X nařízení č. 883/2004 upravující „[z]vláštní nepríspevkové peněžité dávky“ obsahuje v rubrice „Německo“ následující:

„[...]

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).“

3. Směrnice 2004/38

11. Body 10, 16 a 21 odůvodnění směrnice 2004/38 stanoví následující:

„(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.“

12. Článek 6 směrnice 2004/38, nadepsaný „Právo pobytu po dobu do tří měsíců“, stanoví v prvním odstavci:

„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.“

13. Článek 7 směrnice 2004/38, nazvaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, uvádí:

„1. 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 [...]

[...]

3. Pro účely odst. 1 písm. a) si občan Unie, který již není zaměstnanou osobou ani samostatně výdělečně činnou osobou, ponechává postavení zaměstnané osoby nebo osoby samostatně výdělečně činné v těchto případech:

[...]

- b) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný poté, co byl zaměstnán více než jeden rok a je řádně zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání;
- c) je řádně zapsán jako nedobrovolný nezaměstnaný po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku nebo poté, co se během prvních dvanácti měsíců stal nedobrovolně nezaměstnaným, a zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání. V tom případě si postavení pracovníka ponechává na dobu alespoň šesti měsíců;

[...]“

14. Článek 14 směrnice 2004/38 je věnován „[z]achování práva pobytu“. Toto ustanovení 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.

[...]

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 zaměstnání.“

15. Článek 24 uvedené směrnice, 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 výživovou 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.“

B – Německé právo

1. Zákon o sociálním zabezpečení

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

„(1) Z titulu nároku na dávky základního zabezpečení mohou uchazeči o zaměstnání žádat o:

1. dávky určené k začlenění do pracovního života,
2. dávky určené k zajištění živobytí.

[...]“

17. V knize II zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, dále jen „SGB II“) stanoví § 1, nadepsaný „Funkce a účel základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání“, v odst. 1 a 3 následující:

„(1) Účelem dávek základního zabezpečení [(„Grundsicherung“)] uchazečů o zaměstnání je umožnit jeho příjemcům vést důstojný život.

[...]

(3) Základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání zahrnuje dávky,

1. jejichž účelem je ukončit nebo omezit stav potřeby, především prostřednictvím začlenění do pracovního života, a
2. jejichž účelem je zajištění živobytí.“

18. Ustanovení § 7 SGB II, nadepsaného „Příjemci“, zní:

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

1. dovršily věk 15 let a nedosáhly dosud věkové hranice uvedené v § 7a,
2. jsou praceschopné,
3. jsou sociálně potřebné a
4. mají obvyklé bydliště v [Německu] (práceschopní příjemci). Vyloučení jsou:

1. cizinky a cizinci, kteří nejsou v [Německu] 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. cizinky a cizinci, jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání, a jejich rodinní příslušníci,

[...]

Druhá věta bod 1 se nevztahuje na cizinky a cizince, kteří pobývají v [Německu] na základě povolení k pobytu vydaného podle kapitoly 2 oddílu 5 zákona o právu pobytu. Ustanovení v oblasti práva pobytu nejsou dotčena.

[...]“

19. Ustanovení § 8 SGB II upravující pojem „schopnost pracovat“ stanoví:

„(1) Osobou schopnou pracovat je každá osoba, která není v dohledné době z důvodu nemoci nebo postižení neschopná vykonávat výdělečnou činnost po dobu alespoň tří hodin denně za podmínek obvyklých na trhu práce.

[...]“

20. Ustanovení § 9 SGB II stanoví:

„(1) Sociálně potřebná je každá osoba, která si nemůže zajistit živobytí nebo si jej nemůže zajistit dostatečně na základě příjmu nebo majetku, který se bere v úvahu, a které neplyne nezbytná pomoc od ostatních osob, zejména od jejich rodinných příslušníků nebo jiných orgánů sociálního zabezpečení. [...]

[...]“

21. Ustanovení § 14 až 18 SGB II, jež tvoří první oddíl kapitoly III, obsahují ustanovení týkající se začlenění na trh práce.

22. Ustanovení § 20 SGB II upravuje dodatečná ustanovení o základních potřebách na živobytí, § 21 SGB II o dodatečných potřebách a § 22 SGB II o potřebách na bydlení a topení. Konečně § 28 až 30 SGB II se týkají dávek na vzdělání a začlenění do společnosti.

23. Ustanovení § 1 obsažené v knize XII zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, dále jen „SGB XII“), které upravuje sociální podporu, stanoví:

„Účelem sociální podpory je umožnit jejím příjemcům vést důstojný život. [...]“

24. Ustanovení § 21 SGB XII stanoví:

„Dávky určené na zajištění živobytí se nevyplácejí osobám, které jsou příjemci dávek podle knihy II z důvodu, že jsou schopné pracovat, nebo z důvodu jejich rodinných vazeb. [...]“

2. FreizügG/EU

25. Působnost FreizügG/EU je upravena v § 1 tohoto zákona:

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

26. 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 a pobývat na spolkovém území 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,

[...]

(3) Právo upravené v prvním odstavci není v případě zaměstnanců a samostatně výdělečně činných osob dotčeno

[...]

2. nedobrovolnou nezaměstnaností potvrzenou příslušným úřadem práce nebo ukončením samostatně výdělečné činnosti v důsledku okolností, které nastaly nezávisle na vůli samostatně výdělečné osoby, po výkonu činnosti trvající po dobu delší než jeden rok,

[...]

V případě nedobrovolné nezaměstnanosti potvrzené příslušným úřadem práce po výkonu zaměstnání v délce kratší než jeden rok zůstává právo stanovené v prvním odstavci zachováno po dobu šesti měsíců.

[...]“

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

„Občané Unie, kteří nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, a jejich rodinní příslušníci, kteří je doprovázejí nebo následují, požívají práva stanoveného v § 2 odst. 1, pokud jsou v dostatečném rozsahu zdravotně pojištěni a mají dostatečné prostředky ke krytí životních nákladů. Pokud občan Unie pobývá na spolkovém území jako student, mají toto právo pouze jeho manžel či manželka, partner či partnerka a děti, kterým je zajišťováno živobytí.“

3. Evropská úmluva o sociální a lékařské pomoci

28. Článek 1 Evropské úmluvy o sociální a lékařské pomoci (dále jen „Úmluva o pomoci“) upravuje zásadu zákazu diskriminace.

29. Německá vláda však v souladu s čl. 16 písm. b) uvedené úmluvy vznesla dne 19. prosince 2011 výhradu (dále jen „výhrada“), podle které: „[v]láda Spolkové republiky Německo se nezavazuje poskytovat občanům ostatních smluvních stran, tak jako vlastním státním příslušníkům a za stejných podmínek, dávky upravené ve druhé knize německého zákona o sociálním zabezpečení – Základní sociální ochrana uchazečů o zaměstnání – v platném znění“.

III – Skutkový stav sporu v původním řízení

30. Žalobci v původním řízení jsou španělskými státními příslušníky. Jovanna García-Nieto a Joel Peña Cuevas žili několik let ve Španělsku jako partneři, aniž uzavřeli manželství nebo registrované partnerství, s jejich společným dítětem jménem Jovanlis Peña García a nezletilým synem Joela Peña Cuevase, Joelem Luis Peña Cruzem.

31. V dubnu 2012 vstoupila J. García-Nieto se svou dcerou, J. Peña García, na území Spolkové republiky Německo. Dne 1. června 2012 se přihlásila jako uchazečka o zaměstnání. O asi deset dní později začala pracovat jako výpomoc v kuchyni. Počínaje 1. červencem 2012 pobírala za tuto práci měsíční čistou mzdu ve výši 600 eur (podléhající příspěvkům na sociální zabezpečení).

32. Nedlouho poté, dne 23. června 2012, za nimi přicestoval J. Peña Cuevas se svým synem, J. L. Peña Cruzem. Všichni bydleli do 1. listopadu 2012 u matky J. García-Nieto a náklady na živobytí hradili z příjmu J. García-Nieto.

33. Joel Peña Cuevas byl krátkodobě zaměstnán od 2. listopadu 2012 do 30. listopadu 2012. Následně pobíral od 1. prosince 2012 do 1. ledna 2013 na základě dob pojištění získaných ve Španělsku podporu v nezaměstnanosti podle třetí knihy německého zákona o sociálním zabezpečení. V lednu 2013 byl zaměstnán jako uklízeč. Po skončení této práce opětovně pobíral podporu v nezaměstnanosti. Od října 2013 byl znovu zaměstnán a tento pracovní poměr měl podle žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce skončit dne 30. září 2014.

34. Jovanna García-Nieto a J. Peña Cuevas pobírají od července roku 2012 na své dvě děti rodinné přídavky. Děti od 22. srpna 2012 navštěvují školu.

35. Dne 30. července 2012 podali žalobci v původním řízení u Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (dále jen „Jobcenter“) žádost o dávky na zajištění živobytí podle SGB II.

36. Jobcenter však zamítl přiznání těchto dávek J. Peña Cuevasovi a jeho synovi J. L. Peña Cruzovi za měsíce srpen a září 2012. Rozhodnutí Jobcenter bylo založeno na § 7 odst. 1 druhé větě bodu 1 SGB II, s tím že J. Peña Cuevas a jeho syn v Německu pobývali po dobu kratší než tři měsíce a J. Peña Cuevas nebyl zaměstnanou osobou ani osobou samostatně výdělečně činnou. Podle Jobcenter se vyloučení z nároku na tyto dávky vztahovalo rovněž na syna J. Peña Cuevase. Z důvodu výhrady vznesené německou vládou se již nemohl nárok zakládat na úmluvě o pomoci.

37. Žalobci v původním řízení podali proti tomuto rozhodnutí o zamítnutí žalobu k Sozialgericht Gelsenkirchen (Soud pro sociální záležitosti v Gelsenkirchen, Německo), který jejich žalobě vyhověl. Jobcenter nicméně podal proti tomuto rozsudku odvolání k Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Zemský soud pro sociální záležitosti v Severním Porýní – Vestfálsku, Německo).

38. Za těchto okolností vyjádřil tento soud pochybnosti o přípustnosti celkového vyloučení žalobců v původním řízení z nároku na dávky na zajištění živobytí z hlediska unijního práva.

IV – Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a řízení před Soudním dvorem

39. Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen se proto rozhodl usnesením ze dne 22. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 17. června 2014, přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru podle článku 267 SFEU následující předběžné otázky:

„1) Platí zásada rovného zacházení zakotvená v článku 4 nařízení [č. 883/2004] – s výjimkou vyloučení vývozu dávek podle čl. 70 odst. 4 nařízení č. 883/2004 – také ve vztahu ke zvláštním nepříspěvkovým peněžitým dávkám ve smyslu čl. 70 odst. 1 a 2 nařízení č. 883/2004?

- 2) Jsou v případě kladné odpovědi na první otázku možná, a případně do jaké míry, omezení zásady zákazu diskriminace zakotvené v článku 4 nařízení č. 883/2004 obsažená v ustanoveních vnitrostátní právní úpravy provádějící čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, na jejichž základě bez výjimky neexistuje přístup k těmto dávkám v prvních třech měsících pobytu v případech, kdy se občané Unie ve Spolkové republice Německo nezdržují jako zaměstnané osoby ani jako osoby samostatně výdělečně činné, které nepožívají práva volného pohybu podle ustanovení § 2 odst. 3 [FreizügG/EU]?
- 3) Brání v případě záporné odpovědi na první otázku zásada zákazu diskriminace stanovená mimo jiné v primárním právu, a zejména čl. 45 odst. 2 SFEU ve spojení s článkem 18 SFEU, ustanovení vnitrostátního práva, které bez výjimky všem občanům Unie nepřiznává v průběhu prvních tří měsíců pobytu dávku sociálního zabezpečení, jejímž účelem je zajištění existenčního minima a současně usnadnění přístupu na trh práce, pokud tito občané Unie sice nejsou v Německu zaměstnaní ani nejsou osoby samostatně výdělečně činné ani nepožívají práva volného pohybu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 FreizügG/EU, avšak mohou prokázat skutečnou vazbu k hostitelskému členskému státu a zejména na trh práce hostitelského členského státu?“

40. Usnesením ze dne 19. března 2015 nicméně Soudní dvůr rozhodl, že není třeba odpovídat na první otázku, neboť otázka stejného znění byla položena ve věci, ve které byl vydán rozsudek Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), a Soudní dvůr na ni odpověděl kladně, když rozhodl, že „nařízení č. 883/2004 musí být vykládáno tak, že ‚zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky‘ ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 tohoto nařízení spadají do působnosti článku 4 uvedeného nařízení“⁵.

41. Žalobci v původním řízení, německá a polská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Evropská komise předložili písemná vyjádření.

42. S výjimkou italské vlády se všichni tito zúčastnění také vyjádřili na jednání, které se konalo dne 22. dubna 2015. Francouzská vláda, která nepředložila písemné vyjádření, měla rovněž možnost přednést na tomto jednání své argumenty.

V – Analýza

A – Úvodní poznámky týkající se kvalifikace dávek na zajištění živobytí upravených vnitrostátními právními předpisy

43. Druhou předběžnou otázkou se předkládající soud táže, zda omezení zásady rovného zacházení upravené v článku 4 nařízení č. 883/2004 obsažená ve vnitrostátní právní úpravě, kterou se provádí čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, jsou slučitelná s unijním právem, popřípadě v jaké rozsahu.

44. Touto otázkou předkládající soud konfrontuje ustanovení § 7 odst. 1 druhou větou bod 1 SGB II s čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, který upravuje výjimku ze zásady rovného zacházení mezi státními příslušníky hostitelského členského státu a občany Unie při přiznávání „dávky sociální pomoci“.

45. Rozbor slučitelnosti vnitrostátní právní normy s čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 je tudíž relevantní pouze za podmínky, že lze dotčené dávky kvalifikovat jako „dávky sociální pomoci“ ve smyslu této směrnice.

⁵ — Bod 55, jakož i bod 1 výroku.

46. Soudní dvůr měl již příležitost upřesnit, že zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku ve smyslu nařízení č. 883/2004 lze taktéž podřadit pod pojem „systém sociální pomoci“ uvedený v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38⁶. Pokud jsou však takové finanční dávky určeny k tomu, aby usnadnily přístup na trh práce, nelze je považovat za „dávky sociální pomoci“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38⁷. V takovém případě by spadaly do působnosti článku 45 SFEU, na který se zaměřuje třetí předběžná otázka.

47. V závislosti na povaze dávek dotčených ve věci v původním řízení bude tedy třeba odpovědět pouze na druhou nebo na třetí otázku položenou předkládajícím soudem.

48. K této otázce jsem se již rozsáhle vyjádřil ve stanoviscích ve věcech Dano⁸ a Alimanovič⁹ a dospěl jsem k závěru, že dávky na zajištění živobytí upravené v SGB II odpovídají vymezení dávek sociální pomoci ve smyslu směrnice 2004/38¹⁰.

49. Samotný Soudní dvůr zjevně pojal dávky na zajištění živobytí podle SGB II jako dávky sociální pomoci ve smyslu směrnice 2004/38. V bodě 69 rozsudku Dano (C 333/13, EU:C:2014:2358) totiž Soudní dvůr konstatoval, 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“¹¹. Dávky dotčené v této věci byly přitom shodné s těmi, které Jobcenter nepřiznalo žalobcům v původním řízení.

50. Z toho důvodu – ledaže bychom chtěli přehodnotit podstatu rozsudku Vatsouras a Koupatantze¹², podle níž nelze finanční dávky určené k usnadnění přístupu na pracovní trh považovat za dávky sociální pomoci ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38¹³ – zaměřím svoji analýzu na toto poslední uvedené ustanovení, a nikoli na čl. 45 odst. 2 SFEU.

51. Pro úplnost se přesto budu zabývat tímto ustanovením a zvážím odpověď na třetí předběžnou otázku pro případ, že by Soudní dvůr ponechal na vnitrostátním soudu, aby kvalifikoval dotčené dávky jako dávky sociální pomoci nebo jako dávky určené k tomu, aby usnadnily přístup na trh práce či jako dávky sledující oba tyto cíle.

52. Pokud by za těchto okolností vnitrostátní soud konstatoval, že nárokové dávky sledují dvojí účel, a sice zajištění základních potřeb na jedné straně a usnadnění přístupu na trh práce na straně druhé, mám za to, že by se mělo vycházet z převažující funkce dávek, jíž je v projednávané věci nepochybně zajištění nezbytných existenčních prostředků pro důstojný život.

6 — Rozsudek Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 58).

7 — Rozsudek Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 45).

8 — C-333/13, EU:C:2014:341.

9 — C-67/14, EU:C:2015:210.

10 — Viz body 65 až 72 mého stanoviska ve věci Dano (C-333/13, EU:C:2014:341) a body 54 až 58 mého stanoviska ve věci Jobcenter Berlin Neukölln (Alimanovič) (C-67/14, EU:C:2015:210).

11 — Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

12 — C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344.

13 — Tamtéž (bod 45).

B – K druhé předběžné otázky

53. Podle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 „[n]ení 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)“, tedy období, během něhož si hledají zaměstnání občané Unie, kteří vstoupili na území hostitelského členského státu za tímto účelem a kteří „[tedy] nesmějí být [...] vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnání“.

54. Jestliže tedy „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“¹⁴.

55. Pokud jde o první tři měsíce zmíněné v tomto ustanovení, Soudní dvůr v rozsudku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) potvrdil svoji předchozí judikaturu, z níž vyplývá, že „[p]odle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 „[...] ne[byl] hostitelský členský stát během této doby povinen přiznat nárok na sociální pomoc státnímu příslušníkovi jiného členského státu nebo jeho rodinným příslušníkům“¹⁵. Tuto judikaturu lze považovat za konstantní¹⁶.

56. Stran nároku státních příslušníků členských států, kteří hledají zaměstnání v jiném členském státě, tedy v případě druhého časového období upraveného v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, již také Soudní dvůr rozhodl, že jím provedený přezkum z hlediska zásady zákazu diskriminace „neodhalil žádnou skutečnost, kterou by mohla být dotčena platnost [tohoto článku směrnice]“¹⁷.

57. Nerovné zacházení mezi 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 ve skutečnosti „nevyhnutelným důsledkem směrnice 2004/38 [z důvodu] vztahu zavedené[ho] unijním zákonodárcem v článku 7 směrnice mezi požadavkem na dostatečné prostředky, který je podmínkou pobytu, a snahou nevytvářet zátěž pro systém sociální pomoci členských států“¹⁸.

58. Za těchto podmínek není taková zásada právní úpravy členského státu, která je dotčena ve věci v původním řízení a jež vylučuje z nároku na zvláštní nepříspevkovou peněžitou dávku ve smyslu nařízení č. 883/2004 (která navíc představuje dávku sociální pomoci ve smyslu směrnice 2004/38) osoby, které přicestují na území uvedeného členského státu za účelem hledání zaměstnání, podle mého názoru v rozporu s článkem 4 nařízení č. 883/2004, ani se systémem zavedeným směrnicí 2004/38.

59. Celkový právní rámec, jehož součástí je směrnice 2004/38, tento závěr nezpochybňuje.

60. V rozsudku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) Soudní dvůr připomněl, 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:2013:97, bod 25)“¹⁹.

14 — Rozsudek Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 64). Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

15 — Bod 70.

16 — Viz rozsudky Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, body 34 a 35), jakož i Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 56).

17 — Rozsudek Vatsouras et Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 46). Je pravda, že k tomuto konstatování platnosti došlo z hlediska čl. 12 ES a čl. 39 odst. 2 ES (nyní články 18 a 45 odst. 2 SFEU). Jelikož se však „[v]šichni občané Unie [...] mohou dovolávat zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti uvedeného v článku 18 SFEU ve všech situacích spadajících do oblastí věcné působnosti unijního práva“ (viz bod 59 rozsudku Dano [C-333/13, EU:C:2014:2358], zdůrazněno autorem tohoto stanoviska), nelze podle mého názoru konstatování Soudního dvora ohledně platnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 omezit pouze na situaci „pracovníka“ ve smyslu článku 45 SFEU.

18 — Rozsudek Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 77).

19 — Bod 57.

61. Dále poukázal na svou ustálenou judikaturu, podle níž „je status občana Unie 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, jakož i N., C-46/12, EU:C:2013:97, bod 27)“²⁰.

62. Z toho vyplývá, že „[v]šichni 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., C-46/12, EU:C:2013:97, bod 28 a citovaná judikatura)“²¹.

63. Soudní dvůr k tomu dále dodal, že „[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)“²².

64. Soudní dvůr konečně dospěl k závěru, že „zásada zákazu diskriminace, upravená obecně v článku 18 SFEU, je v článku 24 směrnice 2004/38 *konkretizována* ve vztahu k občanům Unie, kteří [...] využívají svobody pohybu a pobytu na území členských států. Tato zásada je dále konkretizována v článku 4 nařízení č. 883/2004 ve vztahu k [...] občanům Unie, [...] kteří v hostitelském členském státě uplatňují nárok na dávky uvedené v čl. 70 odst. 2 uvedeného nařízení“²³.

65. Jinými slovy, čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, který umožňuje rozdílné zacházení mezi občany Unie a státními příslušníky hostitelského členského státu, představuje „výjimku ze zásady rovného zacházení stanovené v článku 18 SFEU – přitom čl. 24 odst. 1 [této] směrnice [...] je jen zvláštním vyjádřením této zásady“²⁴. Musí být tedy vykládán restriktivně „a v souladu s ustanoveními Smlouvy, včetně ustanovení týkajících se občanství Unie a volného pohybu pracovníků“.

66. Kromě toho musí být omezení poskytování sociálních dávek občanům Unie, kteří nemají nebo již nemají postavení pracovníka, jež jsou zavedena na základě čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, legitimní²⁵.

67. Na základě této úvahy a uvedených pravidel, podle kterých je třeba výjimku vykládat restriktivně a omezení, která z ní vyplývají, musí být legitimní, jsem ve věci Alimanovič (C 67/14, EU:C:2015:210) projednávané před Soudním dvorem navrhl rozlišovat tři případy:

- případ státního příslušníka členského státu, který přicestuje na území jiného členského státu a pobývá v něm po dobu kratší než tři měsíce nebo po dobu delší než tři měsíce, avšak nesleduje cíl hledat si v tomto státě zaměstnání (první případ);
- případ státního příslušníka členského státu, který přicestuje na území jiného členského státu s cílem hledat si v něm zaměstnání (druhý případ), a

20 — Rozsudek Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 58).

21 — Tamtéž (bod 59).

22 — Rozsudek Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 60).

23 — Tamtéž (bod 61). Zdůrazněno autorem tohoto stanoviska.

24 — Rozsudek N. (C-46/12, EU:C:2013:97, bod 33).

25 — V tomto smyslu viz rozsudek Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 57).

— případ státního příslušníka členského státu, který pobývá po dobu delší než tři měsíce na území jiného členského státu a který v tomto státě vykonával zaměstnání (třetí případ).

68. Žalobci v původním řízení se mohou nacházet v situaci uvedené v první části prvního případu (tedy případ státního příslušníka členského státu, který přicestuje na území jiného členského státu a pobývá v něm po dobu kratší než tři měsíce) a pod druhý případ (případ státního příslušníka členského státu, který přicestuje na území jiného členského státu s cílem hledat si v něm zaměstnání).

69. Jak už jsem uvedl výše, Soudní dvůr v rozsudku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) potvrdil, že „[p]odle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 [...] ne[byl] hostitelský členský stát [v případě pobytů do tří měsíců] povinen přiznat nárok na sociální pomoc státnímu příslušníkovi jiného členského státu nebo jeho rodinným příslušníkům“²⁶.

70. Tento výklad je v souladu s cílem zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení členských států sledovaným směrnicí 2004/38²⁷. Jelikož členské státy nemohou požadovat od občanů Unie, aby měli po dobu tříměsíčního pobytu dostatečné prostředky na zajištění živobytí a osobní zdravotní pojištění, je legitimní neukládat členským státům povinnost, aby během tohoto období hradily jejich náklady.

71. V opačném případě by totiž hrozilo, že přiznávání nároků na dávky sociální pomoci občanům Unie, kteří nejsou povinni mít dostatečné prostředky na živobytí, povede k masivnímu stěhování, jež by mohlo způsobit nepřiměřenou zátěž pro vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení.

72. Kromě toho, byť mohou mít osoby přijíždějící na území hostitelského členského státu osobní vazbu na jiné občany Unie, kteří již na území tohoto členského státu pobývají, zůstává vazba k samotnému členskému státu během tohoto období s největší pravděpodobností slabá.

73. Dále jsem také v rámci analýzy druhého případu nastíněného ve stanovisku předneseném ve věci Alimanovič (C-67/14, EU:C:2015:210), projednávané před Soudním dvorem, poukázal na to, že „státní příslušníci členských států, kteří se stěhují pro účely hledání zaměstnání, požívají zásady rovného zacházení jen při *přístupu k tomuto zaměstnání*, [zatímco] ti, kteří již vstoupili na trh práce, mohou na základě čl. 7 odst. 2 nařízení [Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství²⁸, nahrazeného čl. 7 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie²⁹], využívat stejných sociálních a daňových výhod jako tuzemští pracovníci“³⁰.

74. Vzhledem k odůvodnění v rozsudku Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), které se týká rovnováhy zavedené směrnicí 2004/38³¹, a s ohledem na to, že unijní právo a judikatura Soudního dvora rozlišují mezi pracovníkem, který přicestuje na území členského státu, a pracovníkem, který již vstoupil na tento pracovní trh, není taková právní úprava členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, která z nároku na zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku ve smyslu nařízení č. 883/2004 (která navíc představuje dávku sociální pomoci ve smyslu směrnice 2004/38) vylučuje osoby, jež přicestují na území uvedeného členského státu, v prvních třech měsících pobytu nebo na dobu delší než tři měsíce za účelem hledání zaměstnání, podle mého názoru v rozporu s článkem 4 uvedeného nařízení ani se systémem zavedeným uvedenou směrnicí.

26 — Bod 70.

27 — Viz bod 10 odůvodnění této směrnice.

28 — Úř. věst. 2009, L 257, s. 2.

29 — Úř. věst. L 141, s. 1.

30 — Rozsudek Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, body 31 a 58, jakož i citovaná judikatura).

31 — Body 67 až 79.

75. Toto vyloučení je nejen v souladu se zněním čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, neboť členským státům umožňuje, aby odmítly poskytování dávek sociální pomoci státním příslušníkům jiných členských států v prvních třech měsících a déle, pokud přicestovali na území členského státu s cílem hledat si zaměstnání, ale odpovídá i objektivnímu rozdílu – vycházejícímu z judikatury Soudního dvora, jakož i zejména z čl. 7 odst. 2 nařízení č. 492/2011 – mezi situací státních příslušníků, kteří si hledají první zaměstnání na území hostitelského členského státu, a situací těch, kteří již na tento pracovní trh vstoupili³².

76. Tento závěr není dle mého názoru zpochybněn ani právní naukou věnovanou výkladu směrnice 2004/38 a nařízení č. 883/2004, a to ani v obecnějším kontextu občanství Unie, jak jej zakotvují články 18, 20 a 21 SFEU³³.

77. Ani článek 7 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), který zakotvuje právo na respektování soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace, nemůže dle mého názoru nic změnit na mé analýze a závěru, k němuž jsem dospěl.

78. Nehledě na obecnou povahu tohoto článku 7, práva, která tento článek chrání, lze totiž omezit za podmínky, že je zejména dodržena zásada proporcionality, a to v souladu s čl. 52 odst. 1 Listiny. Tedy podobně jako není výjimkou stanovenou ve čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 ve své podstatě dotčena zásada rovného zacházení, není dotčena ani podstata práva na respektování soukromého a rodinného života zakotvené v článku 7 Listiny.

C – Ke třetí předběžné otázce

79. Třetí otázkou se předkládající soud dotazuje, zda v případě záporné odpovědi na první otázku brání zejména čl. 45 odst. 2 a článek 18 SFEU vnitrostátní právní úpravě, která bez výjimky vylučuje občany Unie, jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání, z nároku na sociální dávky, jejichž účelem je zajištění existenčního minima a které usnadňují přístup na trh práce.

80. Ačkoli odpověď na první předběžnou otázku byla kladná, je třetí otázka relevantní, pokud Soudní dvůr ponechá kvalifikaci dávek základního zabezpečení z hlediska unijního práva na předkládajícím soudu a tento soud dospěje k závěru, že účelem uvedených dávek je hlavně usnadnění přístupu na pracovní trh.

32 — Rozsudek Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, body 30 a 31).

33 — Podle Herwiga Verschuerena „[t]ento vyvážený přístup byl zjevně vzat v úvahu právem EU ve směrnici 2004/38. Tato směrnice totiž v článku 24 [odstavec] 2 stanoví výjimku ze zásady rovného zacházení v oblasti sociální pomoci v prvních třech měsících pobytu [...]“ (Verschueren H., „La libre circulation des personnes à l'intérieur de l'UE et les allocations sociales minimales des États membres: en quête d'équilibre“, *Revue belge de sécurité sociale*, první čtvrtletí 2013, s. 127 až 133, zejména s. 127, viz rovněž s. 117). Rovněž Marc Morsa potvrzuje, že „[p]rávo pobytu je sice přiznáno na dobu nejvýše tří měsíců všem občanům Unie, aniž by podléhali jiné podmínce nebo požadavku než být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu (čl. 6 odst. 1 [směrnice 2004/38]), avšak čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 umožňuje hostitelskému členskému státu nepřiznat ekonomicky neaktivním osobám nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu, a to z důvodu, aby se tyto osoby nestaly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto členského státu“ (Morsa M., „Les migrations internes à l'Union européenne sont-elles motivées par un accès à des prestations sociales? Citoyenneté européenne, liberté de circulation et de séjour des inactifs et droits sociaux, la relation entre la coordination européenne et la directive 2004/38“, *Journal des tribunaux du travail*, 2014, s. 245 až 253, zejména s. 251). Elaine Fahey klade důraz na dikci, kterou volí článek 24, a uvádí, že: „[i]t will be recalled that Art. 24 of the Directive [2004/38], whilst providing for equal treatment of Union citizens to social assistance, expressly states that Member States do not have to extend the value of equal treatment to social assistance for work-seekers. This important derogation is contained in Art. 24(2) [...]. The language used in the derogation consists of mandatory legislative language: 'shall', as opposed to discretionary terminology such as 'may', underscoring the fact that states are not under an obligation to provide assistance“ (Fahey E., „Interpretive legitimacy and distinction between 'social assistance' and 'work seekers allowance': Comment on Cases C-22/08 and C-23/08 Vatsouras and Koupatantze“, *E.L. Rev.*, 2009, 34(6), s. 933 až 949, zejména s. 939 a 940, viz rovněž s. 946). Tento jednoznačný výklad článku 24 směrnice 2004/38 zastává také Kay Hailbronner, když píše: „Article 24 unequivocally excludes job-seekers from social assistance for the first three months of residence or where appropriate for a longer period of job-seeking. No exception is made for a genuine link to the employment market“ (zduřazněno autorem tohoto stanoviska, Hailbronner K., „Union citizenship and access to social benefits“, *CML Rev.*, 2005(42), s. 1245 až 1267, zejména s. 1263, viz rovněž úvaha na s. 1259 a 1260).

81. Podle ustálené judikatury Soudního dvora totiž „není nadále možné z rozsahu působnosti článku [45 odst. 2 SFEU], který je vyjádřením základní zásady rovného zacházení zaručené článkem [18 SFEU], vylučovat finanční dávku určenou k usnadnění přístupu k zaměstnání na pracovním trhu v členském státě“³⁴.

82. Soudní dvůr však rovněž v rozsudku Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344) judikoval, že je „legitimní, že členský stát takovouto dávku přizná teprve poté, co mohla být vytvořena skutečná vazba mezi uchazečem o zaměstnání a trhem práce v tomto státě“³⁵.

83. Existenci takové vazby je možné ověřit zejména zjištěním, že dotčená osoba během přiměřeně dlouhé doby efektivně a skutečně hledala zaměstnání v dotčeném členském státě³⁶.

84. Za těchto okolností se „státní příslušníci členských států hledající zaměstnání v jiném členském státě, kteří si vytvořili skutečné vazby na trh práce tohoto státu, se za účelem poskytnutí finanční dávky určené ke zjednodušení přístupu na trh práce mohou dovolávat [čl. 45 odst. 2 SFEU]“³⁷.

85. Nelze však opomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že jediná podmínka, která má příliš obecný a výlučný charakter, neboť neprávem zvýhodňuje prvek, který nezbytně neprokazuje skutečný a efektivní stupeň pouta žadatele o příspěvky k dotčenému zeměpisnému trhu práce, a vylučuje všechny ostatní reprezentativní skutečnosti, překračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle³⁸.

86. Z těchto dvou přístupů vyvozují, že za účelem posouzení existence skutečné vazby na zeměpisný trh práce lze vzít v úvahu i jiné skutečnosti než samotné hledání zaměstnání.

87. Ke vzniku trvalé vazby mezi dotyčnou osobou a novým hostitelským členským státem mohou podle Soudního dvora přispět také skutečnosti, které spadají do jejích rodinných poměrů, jako je existence úzkých vazeb především osobní povahy³⁹. Za těchto okolností překračuje vnitrostátní právní úprava zavádějící podmínku, která „brání zohlednění jiných skutečností potenciálně prokazujících skutečnou míru pouta žadatele o čekací příspěvky k dotčenému zeměpisnému trhu práce [...], meze toho, co je pro dosažení sledovaného cíle nezbytné“⁴⁰.

88. Z těchto úvah vyplývá, že unijní právo, a konkrétně zásada rovného zacházení, která je zakotvená v čl. 45 odst. 2 SFEU, brání takové právní úpravě členského státu, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, jež po dobu prvních třech měsíců pobytu automaticky vylučuje občana Unie z přiznání nároku na zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávku ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, která usnadňuje přístup na trh práce, aniž tomuto občanovi umožní prokázat existenci skutečné vazby k hostitelskému členskému státu.

34 — Rozsudek Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 25). V tom smyslu viz rovněž bod 49 téhož rozsudku; rozsudky Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, bod 63); Ioannidis (C-258/04, EU:C:2005:559, bod 22), jakož i Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 37).

35 — Bod 38.

36 — V tomto smyslu viz rozsudky Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, bod 70); Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 39), jakož i Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 46).

37 — Rozsudek Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 40).

38 — V tomto smyslu viz rozsudek Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 34 a citovaná judikatura).

39 — Tamtéž (bod 50).

40 — Tamtéž (bod 51).

89. V této souvislosti mohou existenci uvedené vazby k hostitelskému členskému státu prokázat okolnosti plynoucí z rodinných poměrů (např. školní docházka dětí nebo úzké vazby, především osobní povahy, které si žadatel vytvořil k hostitelskému členskému státu)⁴¹ nebo také okolnost, že žadatel během přiměřeně dlouhé doby efektivně a skutečně hledá zaměstnání⁴². Za tímto účelem by měla být rovněž zohledněna skutečnost, že dotyčná osoba vykonávala v minulosti zaměstnání, či dokonce našla nové zaměstnání po podání žádosti o přiznání sociálních dávek⁴³.

90. Konstatovat existenci takové vazby však není úkolem Soudního dvora v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, ale příslušných vnitrostátních orgánů, mezi které patří vnitrostátní soudy.

VI – Závěry

91. Vzhledem k předcházejícím úvahám navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen odpověděl následovně:

- 1) Článek 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, musí být vykládán v tom smyslu, že nebrání právní úpravě členského státu, jež vylučuje z nároku na některé „zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 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, které rovněž představují „dávku sociální pomoci“ ve smyslu směrnice 2004/38, státní příslušníky jiných členských států v prvních třech měsících jejich pobytu na území hostitelského členského státu.
- 2) Článek 45 odst. 2 SFEU brání právní úpravě členského státu, jež vylučuje z nároku na některé „zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, ve znění nařízení č. 1244/2010, které usnadňují přístup na trh práce, státní příslušníky jiných členských států v prvních třech měsících jejich pobytu na území hostitelského členského státu, aniž by jim umožnila prokázat existenci skutečné vazby na trh práce hostitelského členského státu.

41 — V tomto smyslu viz rozsudek Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 50) a rozsudek Stewart (C-503/09, EU:C:2011:500, bod 100).

42 — Přinejmenším vazby na trh práce tohoto státu. V tomto smyslu viz rozsudky Collins (C-138/02, EU:C:2004:172, bod 70); Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 39), jakož i Prete (C-367/11, EU:C:2012:668, bod 46).

43 — V této souvislosti viz stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera ve spojených věcech Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:150), který zdůraznil skutečnost, že žalobci v původním řízení vykonávali během prvních třech měsíců po vstupu na území hostitelského členského státu hospodářskou činnost. S ohledem na tuto konkrétní okolnost měl generální advokát Ruiz-Jarabo Colomer za to, že „dotyčné osoby mohou být stěží považovány za běžné „osoby hledající zaměstnání“, pokud později o zaměstnání přijdou“ (bod 63).