



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 15. septembra 2015*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Voľný pohyb osôb — Občianstvo Únie —
Rovnosť zaobchádzania — Smernica 2004/38/ES — Článok 24 ods. 2 — Dávky sociálnej pomoci —
Nariadenie (ES) č. 883/2004 — Články 4 a 70 — Osobitné nepríspevkové peňažné dávky —
Štátni príslušníci členského štátu, ktorí si hľadajú zamestnanie a majú pobyt na území iného členského
štátu — Vylúčenie — Zachovanie postavenia pracovníka“

Vo veci C-67/14,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Bundessozialgericht (Nemecko) z 12. decembra 2013 a doručený Súdnemu dvoru 10. februára 2014, ktorý súvisí s konaním:

Jobcenter Berlin Neukölln

proti

Nazife Alimanovicovej,

Sonite Alimanovicovej,

Valentine Alimanovicovej,

Valentinovi Alimanovicovi,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot a C. Vajda, sudcovia E. Levits, A. Arabadžiev, C. Toader, M. Berger (spravodajkyňa), E. Jarašiūnas, C. G. Fernlund a J. L. da Cruz Vilaça,

generálny advokát: M. Wathelet,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 3. februára 2015,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Nazifa Alimanovicová, Sonita Alimanovicová, Valentina Alimanovicová a Valentino Alimanovic,
v zastupení: D. Mende a E. Steffen, Rechtsanwälte,

* Jazyk konania: nemčina.

- nemecká vláda, v zastúpení: T. Henze a J. Möller, splnomocnení zástupcovia,
- dánska vláda, v zastúpení: M. Wolff, splnomocnená zástupkyňa,
- Írsko, v zastúpení: E. Creedon, A. Joyce a E. McPhillips, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci G. Gilmore, BL,
- francúzska vláda, v zastúpení: G. de Bergues a R. Coesme, splnomocnení zástupcovia,
- talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci F. Varrone, avvocato dello Stato,
- švédsku vládu, v zastúpení: A. Falk, K. Sparrman, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren, L. Swedenborg, E. Karlsson a F. Sjövall, splnomocnení zástupcovia,
- vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: J. Beeko, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci J. Coppel, QC,
- Európska komisia, v zastúpení: M. Kellerbauer a D. Martin, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 26. marca 2015,

vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 18 ZFEÚ a článku 45 ods. 2 ZFEÚ, článkov 4 a 70 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72), zmeneného a doplneného nariadením Komisie (EÚ) č. 1244/2010 z 9. decembra 2010 (Ú. v. EÚ L 338, s. 35, ďalej len „nariadenie č. 883/2004“), ako aj článku 24 ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu, v ktorom proti sebe stoja na jednej strane Jobcenter Berlin Neukölln (Úrad práce Berlin Neukölln, ďalej len „úrad práce“) a na strane druhej Nazifa Alimanovicová a jej tri deti Sonita, Valentina a Valentino Alimanovicovci (ďalej len spoločne „rodina Alimanovicovcov“), a ktorý sa týkal zrušenia základných dávok („Grundsicherung“), ktoré stanovuje nemecká právna úprava, uvedeným úradom práce.

Právny rámec

Medzinárodné právo

- 3 Článok 1 Európskeho dohovoru o sociálnej a lekárskej pomoci, ktorý v Paríži podpísali 11. decembra 1953 členovia Rady Európy, a ktorý je v Spolkovej republike Nemecko platný od roku 1956 (ďalej len „dohovor o pomoci“) zakotvuje zásadu nediskriminácie v tomto znení:

„Každá zmluvná strana sa zaväzuje, že štátnym príslušníkom ostatných zmluvných strán, ktorí majú legálny pobyt v ktorejkoľvek časti jej územia, na ktoré sa vzťahuje tento dohovor, a nemajú dostatočné finančné prostriedky, umožní rovnako ako svojim vlastným štátnym príslušníkom a za rovnakých podmienok využívať výhody sociálnej a lekárskej pomoci upravenej právnymi predpismi účinnými na tejto časti územia.“

- 4 Podľa článku 16 písm. b) dohovoru o pomoci „každá zmluvná strana oznámi generálnemu tajomníkovi Rady Európy akýkoľvek nový zákon alebo iný právny predpis, ktoré ešte nespadá do pôsobnosti prílohy I. Zmluvná strana môže pri príležitosti tohto oznámenia vyjadriť výhrady v súvislosti s uplatnením svojho nového zákona alebo iného právneho predpisu na štátnych príslušníkov iných zmluvných strán“. Výhrada nemeckej vlády z 19. decembra 2011 podaná na základe tohto ustanovenia znie:

„Vláda Spolkovej republiky Nemecko sa nezaväzuje poskytnúť štátnym príslušníkom ostatných zmluvných strán tak ako svojim vlastným štátnym príslušníkom a za rovnakých podmienok dávky uvedené v knihe II Sociálneho zákonníka [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch, ďalej len ‚kniha II‘)] – Základné dávky pre uchádzačov o zamestnanie v znení platnom v čase podania návrhu.“

- 5 Táto výhrada bola podľa článku 16 písm. c) dohovoru o pomoci oznámená ostatným zmluvným stranám dohovoru.

Právo Únie

Nariadenie č. 883/2004

- 6 Článok 4 nariadenia č. 883/2004 nazvaný „Rovnosť zaobchádzania“ stanovuje:

„Pokiaľ nie je v tomto nariadení ustanovené inak, osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, poberajú tie isté dávky a majú tie isté povinnosti podľa právnych predpisov ktoréhokoľvek členského štátu ako štátni príslušníci daného členského štátu.“

- 7 Článok 70 tohto nariadenia s názvom „Všeobecné ustanovenia“ sa nachádza v hlave III kapitole 9 nazvanej „Osobitné nepríspevkové peňažné dávky“. Uvedený článok znie:

„1. Tento článok sa vzťahuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, ktoré sa poskytujú podľa právnych predpisov, ktorých osobný rozsah, ciele a/alebo podmienky na priznanie nároku majú znaky právnych predpisov v oblasti sociálneho zabezpečenia podľa článku 3 ods. 1, ako aj v oblasti sociálnej pomoci.“

2. Na účely tejto kapitoly ‚osobitné nepríspevkové peňažné dávky‘ sú dávky, ktoré:

a) sú určené:

- i) na poskytovanie doplnkového, náhradného alebo pridruženého krytia proti rizikám, na ktoré sa vzťahujú časti sociálneho zabezpečenia uvedené v článku 3 ods. 1 a ktoré zaručujú daným osobám príjem na úrovni životného minima so zreteľom na hospodársku a sociálnu situáciu v danom členskom štáte; alebo
- ii) len ako osobitná ochrana pre osoby so zdravotným postihnutím a sú úzko späté so sociálnym prostredím uvedenej osoby v danom členskom štáte,

a

b) sú financované výhradne z povinných daní určených na krytie všeobecných verejných výdavkov a ktorých podmienky na poskytovanie a výpočet dávok nezávisia od akýchkoľvek príspevkov vo vzťahu k poberateľom dávok. Avšak dávky poskytnuté ako doplnok k príspevkovým dávkam sa nepovažujú z tohto jediného dôvodu za príspevkové dávky,

a

c) ktoré sú uvedené v prílohe X.

3. Článok 7 a ostatné kapitoly tejto hlavy sa neuplatňujú na dávky uvedené v odseku 2 tohto článku.

4. Dávky uvedené v odseku 2 sa poskytujú výhradne v členskom štáte, v ktorom má daná osoba bydlisko a podľa právnych predpisov tohto štátu. Takéto dávky poskytuje inštitúcia miesta bydliska na vlastné náklady.“

8 Príloha X nariadenia č. 883/2004, nazvaná „Osobitné nepríspevkové peňažné dávky“, v súvislosti so Spolkovou republikou Nemecko stanovuje tieto dávky:

„...“

b) Dávky na základné životné potreby podľa základných ustanovení pre osoby uchádzajúce sa o zamestnanie, ak so zreteľom na tieto dávky nie sú splnené požiadavky na vznik nároku na dočasný doplnok pri poberaní dávok v nezamestnanosti (článok 24 ods. 1 [kniha II]).“

Smernica 2004/38

9 Podľa odôvodnení 10, 16 a 21 smernice 2004/38:

„(10) osoby uplatňujúce svoje právo pobytu by sa však nemali stať neprímeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas počiatočného obdobia pobytu. Preto by sa právo pobytu pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas obdobia presahujúceho tri mesiace malo podriaďiť podmienkam;

...

(16) pokiaľ sa užívatelia práva pobytu nestávajú neprímeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, nemali by byť vyhostení. Preto opatrenie vyhostenia by nemalo byť automatickým dôsledkom využívania systému sociálnej pomoci. Hostiteľský členský štát by mal preskúmať, či ide o prípad dočasných ťažkostí, a zohľadniť dĺžku trvania pobytu, osobné okolnosti

a čiastku udelenej pomoci, aby zväžil, či sa užívateľ stal neprimeranou záťažou pre jeho systém sociálnej pomoci a pristúpil k jeho vyhosteniu. V žiadnom prípade by sa opatrenie vyhostenia nemalo prijať voči pracovníkom, samostatne zárobkovo činným osobám alebo uchádzačom o prácu, ako sú definovaní Súdnym dvorom, okrem dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti;

...

(21) malo by sa však ponechať na hostiteľský členský štát, aby rozhodol, či udelí sociálnu pomoc počas prvých troch mesiacov pobytu alebo počas dlhšieho obdobia v prípade uchádzačov o zamestnanie občanom Únie iným, ako sú pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby alebo osoby, ktoré si zachovali tento štatút, alebo ich rodinní príslušníci, alebo udelí takýmto osobám pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia vrátane odborného vzdelávania pred nadobudnutím ich práva trvalého pobytu.“

10 Článok 7 ods. 1 a 3 tejto smernice stanovuje:

„1. Všetci občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace, ak:

- a) sú pracovníci alebo samostatne zárobkovo činné osoby v hostiteľskom členskom štáte; alebo
- b) majú dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu, a ak majú komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte; ...

...

3. Na účely odseku 1a) občan Únie, ktorý už nie je pracovníkom ani samostatne zárobkovo činnou osobou, si zachová štatút pracovníka alebo samostatne zárobkovo činné osoby za nasledujúcich okolností:

- a) daná osoba je dočasne práce neschopná v dôsledku choroby alebo úrazu;
- b) je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo bola zamestnaná viac ako jeden rok, a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce;
- c) je riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná osoba po tom, čo sa jej ukončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, alebo po tom, čo sa stala nedobrovoľne nezamestnaná počas prvých dvanástich mesiacov a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce. V takomto prípade sa štatút pracovníka zachová aspoň šesť mesiacov;
- d) daná osoba nastúpila na odborné vzdelávanie. Pokiaľ nie je nedobrovoľne nezamestnaná, zachovanie štatútu pracovníka je podmienené vzdelávaním, ktoré súvisí s predchádzajúcim zamestnaním.“

11 Podľa článku 14 uvedenej smernice nazvaného „Zachovanie práva pobytu“:

„1. Občania Únie a ich rodinní príslušníci majú právo pobytu určené v článku 6, pokiaľ sa nestávajú neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu.

2. Občania Únie a ich rodinní príslušníci majú právo pobytu určené v článkoch 7, 12 a 13, pokiaľ spĺňajú podmienky v nich stanovené.

V konkrétnych prípadoch, ak existuje opodstatnená pochybnosť, či občan Únie alebo jeho rodinní príslušníci spĺňajú podmienky stanovené v článkoch 7, 12 a 13, môžu členské štáty overiť, či sú tieto podmienky splnené. Toto overenie sa nevykonáva systematicky.

3. Opatrenie vyhostenia nie je automatickým dôsledkom využívania systému sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu občanom Únie alebo jeho rodinnými príslušníkmi.

4. Ako výnimka z odsekov 1 a 2 a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia kapitoly VI, sa opatrenie vyhostenia nesmie v žiadnom prípade prijať proti občanom Únie alebo ich rodinným príslušníkom, ak:

- a) občania Únie sú pracovníkmi alebo samostatne zárobkovo činnými osobami, alebo
- b) občania Únie vstúpili na územie hostiteľského členského štátu, aby hľadali zamestnanie. V tomto prípade občania Únie a ich rodinní príslušníci nesmú byť vyhostení, pokiaľ občania Únie sú schopní predložiť dôkaz, že si sústavne hľadajú zamestnanie a že majú skutočnú šancu zamestnať sa.“

12 Článok 24 tej istej smernice, nazvaný „Rovnaké zaobchádzanie“, stanovuje:

„1. S výhradou takých osobitných ustanovení, ako sú výslovne uvedené v zmluve a v sekundárnom práve, všetci občania Únie, ktorí sa na základe tejto smernice zdržiavajú na území hostiteľského členského štátu, využívajú rovnaké zaobchádzanie ako so štátnymi príslušníkmi tohto členského štátu v rámci pôsobnosti zmluvy. Výhoda tohto práva sa rozširuje na rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú právo pobytu alebo právo trvalého pobytu.

2. Ako výnimka z odseku 1 hostiteľský členský štát nie je povinný udeliť nárok na sociálnu pomoc počas prvých troch mesiacov pobytu ani prípadne počas dlhšieho obdobia stanoveného v článku 14 ods. 4 písm. b), ani nie je povinný pred nadobudnutím práva trvalého pobytu udeliť pomoc vo forme príspevku na výživu počas štúdia, vrátane odborného vzdelávania, pozostávajúcu zo študentských štipendií alebo študentských pôžičiek osobám iným, ako sú pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby, osoby, ktoré si zachovávajú takýto štatút a ich rodinní príslušníci.“

Nemecké právo

Sociálny zákonník

13 § 19a ods. 1 nachádzajúci sa v knihe I Sociálneho zákonníka stanovuje dva hlavné typy základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie:

„V zmysle nároku na základné dávky môžu uchádzači o zamestnanie žiadať o

- (1) dávky určené na začlenenie sa do pracovného života,
- (2) dávky určené na zabezpečenie existenčného minima.“

14 § 1 knihy II s názvom „Funkcia a cieľ základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie“ vo svojich odsekoch 1 a 3 stanovuje:

„1. Cieľom základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie je umožniť ich poberateľom viesť život v súlade s ľudskou dôstojnosťou.

...

3. Medzi základné dávky pre uchádzačov o zamestnanie patria dávky

- (1) určené na ukončenie alebo zmenšenie stavu odkázanosti, predovšetkým prostredníctvom začlenenia sa do pracovného života, a
- (2) určené na zabezpečenie existenčného minima.“

15 § 7 knihy II nazvaný „Poberatelia“ stanovuje:

„1. Dávky podľa tejto knihy sú určené pre osoby, ktoré

- (1) dosiahli vek 15 rokov a ešte nedosiahli vekový limit uvedený v § 7a;
- (2) sú schopné pracovať;
- (3) sú v hmotnej núdzi a
- (4) majú obvyklý pobyt v Spolkovej republike Nemecko (poberatelia schopní pracovať).

Vylúčení sú:

- (1) cudzinky a cudzinci, ktorí nie sú zamestnancami alebo samostatne zárobkovo činnými osobami v Spolkovej republike Nemecko a ktorým nie je priznané právo na voľný pohyb osôb v súlade s § 2 ods. 3 zákona o voľnom pohybe občanov Únie [Freizügigkeitsgesetz/EÚ, ďalej len ‚zákon o voľnom pohybe‘], a ich rodinní príslušníci počas prvých troch mesiacov ich pobytu;
- (2) cudzinky a cudzinci, ktorých právo na pobyt je odôvodnené iba hľadaním si zamestnania, a ich rodinní príslušníci;

...

Druhá veta bod 1 sa nevzťahuje na cudzinky a cudzincov, ktorí sa zdržiavajú v Spolkovej republike Nemecko v súlade s oprávnením na pobyt vydaným na základe kapitoly 2 oddielu 5 zákona o práve na pobyt [(Aufenthaltgesetz)]. Ustanovenia týkajúce sa práva na pobyt ostávajú nezmenené.

...“

16 § 8 ods. 1 knihy II, nazvaný „Schopnosť pracovať“, stanovuje:

„Osobou schopnou pracovať je každá osoba, ktorá nie je v predvídateľnej budúcnosti z dôvodu choroby alebo postihnutia neschopná vykonávať zárobkovú činnosť aspoň tri hodiny denne za obvyklých podmienok pracovného trhu.“

17 § 9 ods. 1 knihy II stanovuje:

„Osobou v hmotnej núdzi je každá osoba, ktorá si nemôže zabezpečiť základné životné podmienky, alebo si ich nemôže zabezpečiť v dostatočnej miere, na základe zohľadňovaného príjmu alebo majetku a nedostáva sa jej potrebnej pomoci od ostatných osôb, predovšetkým rodinných príslušníkov alebo iných orgánov poskytujúcich sociálne dávky.“

18 § 20 knihy II obsahuje doplňujúce ustanovenia o potrebách na zabezpečenie existenčného minima. § 21 knihy II obsahuje ustanovenia o dodatočných potrebách a § 22 knihy II sa týka potrieb na zabezpečenie bývania a kúrenia. Napokon § 28 až § 30 knihy II upravujú príspevky na vzdelanie a príspevky na úhradu súvisiacich nákladov.

19 § 1 knihy XII Sociálneho zákonníka (ďalej len „knihy XII“), ktorý sa týka sociálnej pomoci, stanovuje:

„Funkciou sociálnej pomoci je umožniť jej poberateľom viesť život v súlade s ľudskou dôstojnosťou. ...“

20 § 21 knihy XII stanovuje:

„Dávky na zabezpečenie existenčného minima sa nevyplácajú osobám, na ktoré sú zamerané dávky podľa [knihy II], vzhľadom na to, že sú schopné pracovať alebo z dôvodu ich rodinných väzieb. ...“

Zákon o voľnom pohybe

21 Pôsobnosť zákona o voľnom pohybe v znení, ktoré sa uplatňuje na skutkové okolnosti vo veci samej, je upravená v § 1 tohto zákona:

„Tento zákon upravuje otázky vstupu a pobytu štátnych príslušníkov iných členských štátov Európskej únie (občanov Únie) a ich rodinných príslušníkov.“

22 Pokiaľ ide o právo na vstup a pobyt, § 2 zákona o voľnom pohybe stanovuje:

„1. Občania Únie, ktorým je priznané právo na voľný pohyb, a ich rodinní príslušníci majú právo na vstup na spolkové územie a na pobyt na ňom podľa ustanovení tohto zákona.

2. Právo na voľný pohyb podľa práva Únie je priznané:

(1) občanom Únie, ktorí sa chcú zdržiavať ako pracovníci s cieľom hľadať si zamestnanie alebo absolvovať odborné vzdelávanie.

...

(5) občanom Únie, ktorí nie sú zárobkovo činní, v súlade s podmienkami stanovenými v § 4;

(6) rodinným príslušníkom v súlade s podmienkami stanovenými v § 3 a § 4;

...

3. Právo podľa odseku 1 zostáva zachované zamestnancom a samostatne zárobkovo činným osobám v prípade

(1) dočasnej práceneschopnosti po chorobe alebo úraze;

(2) nedobrovoľnej nezamestnanosti potvrdenej príslušným úradom práce alebo ukončenia samostatnej zárobkovej činnosti v dôsledku okolností nezávislých od vôle samostatne zárobkovo činnnej osoby po viac ako jednom roku činnosti;

(3) odborného vzdelávania, ak medzi vzdelávaním a skoršou pracovnou činnosťou existuje spojenie; toto spojenie nie je potrebné v prípade, že občan Únie stratil zamestnanie nedobrovoľne.

V prípade nedobrovoľnej nezamestnanosti potvrdenej príslušným úradom práce po menej ako jednom roku zamestnania zostáva právo podľa odseku 1 zachované počas šiestich mesiacov.

...“

23 § 3 zákona o voľnom pohybe týkajúci sa rodinných príslušníkov stanovuje:

„1. Rodinným príslušníkom občanov Únie uvedených v § 2 ods. 2 bodoch 1 až 5 je priznané právo na základe § 2 ods. 1, ak sprevádzajú uvedeného občana Únie alebo sa k nemu pripájajú. Pokiaľ ide o rodinných príslušníkov občanov Únie uvedených v § 2 ods. 2 bode 5, toto právo sa uplatňuje v súlade s podmienkami § 4.

2. Rodinnými príslušníkmi sú

- (1) manžel, partner a rodičia po zostupnej línii osôb uvedených v § 2 ods. 2 bodoch 1 až 5 a v bode 7, alebo ich manželia alebo partneri, ktorí nedosiahli vek 21 rokov;
- (2) rodičia po vzostupnej alebo zostupnej línii osôb uvedených v § 2 ods. 2 bodoch 1 až 5 a v bode 7, alebo ich manželia alebo partneri, ktorí zabezpečujú existenčné minimum týchto osôb alebo ich manželia alebo partneri.

...“

24 § 5 zákona o voľnom pohybe upravujúci pobytové karty a doklad, ktorý potvrdzuje trvalý pobyt, stanovuje:

„1. Osvedčenie o práve na pobyt sa vydáva z úradnej moci a bezodkladne občanom Únie a ich rodinným príslušníkom, ktorí majú občianstvo členského štátu Európskej únie a bolo im priznané právo na voľný pohyb na jej území.

...

3. Príslušný cudzinecky úrad môže požadovať, aby podmienky na priznanie práva uvedené v § 2 ods. 1 boli preukázané hodnoverným spôsobom do troch mesiacov odo dňa vstupu na spolkové územie. Údaje a dôkazy potrebné na preukázanie možno odovzdať pri úradnom zaregistrovaní príslušnému registračnému orgánu, ktorý ich postúpi príslušnému cudzineckému úradu. ...

...“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

25 Nazifa Alimanovicová narodená v roku 1966 a jej tri deti Sonita, Valentina a Valentino narodené v rokoch 1994, 1998 a 1999 sú švédskymi štátnymi príslušníkmi. Pani Alimanovicová sa narodila v Bosne, kým jej deti sa narodili v Nemecku.

26 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že rodina Alimanovicovcov odišla z územia Nemecka v roku 1999 do Švédska a v júni 2010 sa do Nemecka vrátila, pričom v uvedenom návrhu sa neuvádza ani presný dátum odchodu, ani dôvod neprítomnosti.

27 Členom rodiny Alimanovicovcov bolo 1. júla 2010 vydané osvedčenie o pobyte na obmedzený čas podľa § 5 zákona o voľnom pohybe. Pani Alimanovicová a jej dcéra Sonita, ktoré boli v zmysle nemeckých právnych predpisov schopné pracovať, boli od júna 2010 do mája 2011 pracovne činné v rámci krátkodobých zamestnaní alebo získali pracovné príležitosti na obdobie kratšie ako jeden rok.

28 Od 1. decembra 2011 do 31. mája 2012 boli pani Alimanovicovej priznané pre jej deti Valentinu a Valentina rodinné prídavky a pre ňu a pre jej dcéru Sonitu základné dávky na základe knihy II, pričom konkrétne išlo o príspevky na zabezpečenie existenčného minima pre dlhodobu

nezamestnaných „Arbeitslosengeld II“ a o sociálne príspevky pre poberateľov neschopných pracovať, ktoré boli v tomto prípade určené pre ďalšie dve deti Valentinu a Valentina (ďalej len spoločne „dotknuté dávky“).

- 29 Pri priznávaní dotknutých dávok počas uvedeného obdobia vychádzal úrad práce z toho, že pravidlo vylúčenia občanov Únie, ktorí si hľadajú zamestnanie, stanovené v § 7 ods. 1 druhej vete bodu 2 knihy II sa na rodinu Alimanovicovcov nevzťahuje, keďže jej členovia sú švédskymi štátnymi príslušníkmi a toto pravidlo bolo preto potrebné vylúčiť na základe zásady nediskriminácie uvedenej v článku 1 dohovoru o pomoci. V rozsudku z 19. októbra 2010 totiž Bundessozialgericht rozhodol, že povinnosť Spolkovej republiky Nemecko vyplývajúca z tohto ustanovenia, a to poskytnúť dávky sociálnej pomoci štátnym príslušníkom ostatných zmluvných strán, ktorí majú legálny pobyt v ktorejkoľvek časti jej územia a nemajú dostatočné zdroje, v rovnakej miere ako svojim vlastným štátnym príslušníkom, zahŕňa aj priznanie príjmu na úrovni životného minima v zmysle § 19 a nasl. knihy II.
- 30 Podľa § 48 ods. 1 prvej vety knihy X sociálneho zákonníka je potrebné vyhlásiť neplatnosť administratívneho aktu s účinkom *ex nunc*, ak nastane významná zmena v skutkových a právnych vzťahoch, ktoré existovali v čase jeho prijatia. Pokiaľ ide o dávky na základe článku 1 dohovoru o pomoci, v máji 2012 nastala zmena po tom, ako nemecká vláda vyjadrila 19. decembra 2011 v súvislosti s týmto dohovorom výhradu. Na tomto základe úrad práce zrušil rozhodnutie o priznaní všetkých dotknutých dávok za máj 2012.
- 31 Na základe žaloby podanej rodinou Alimanovicovcov Sociálny súd v Berlíne (Sozialgericht Berlin) zrušil toto rozhodnutie a okrem iného rozhodol, že pani Alimanovicová a jej dcéra Sonita mali nárok na dotknuté dávky, ktoré sa ich týkali, a to najmä v zmysle článku 4 nariadenia č. 883/2004, ktorý zakazuje akúkoľvek diskrimináciu občanov Únie v porovnaní so štátnymi príslušníkmi dotknutého členského štátu, v spojení s článkom 70 tohto nariadenia, ktoré sa týka osobitných nepríspevkových peňažných dávok, ako sú dávky vo veci, v ktorej uvedený súd rozhoduje.
- 32 V rámci svojho odvolania podaného na vnútroštátnom súde úrad práce predovšetkým tvrdí, že dávky na základné životné potreby podľa knihy II predstavujú „sociálnu pomoc“ v zmysle článku 24 ods. 2 smernice 2004/38, pričom uchádzačom o zamestnanie možno z tohto dôvodu odoprieť nárok na ne.
- 33 Vnútroštátny súd ďalej spresňuje, že podľa skutkových zistení Sociálneho súdu v Berlíne, ktorými je vnútroštátny súd viazaný, sa pani Alimanovicová a jej dcéra Sonita už nemohli odvolávať na právo na pobyt ako pracovníčky podľa § 2 zákona o voľnom pohybe. Od júna 2010 boli totiž pracovne činné len v rámci krátkodobých zamestnaní alebo získali len pracovné príležitosti na obdobie kratšie ako jeden rok, a od mája 2011 už neboli zamestnané a nevykonávali ani samostatnú zárobkovú činnosť.
- 34 Vychádzajúc z rozsudku Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344) tento súd zastáva názor, že z § 2 ods. 3 druhej vety zákona o voľnom pohybe v spojení s článkom 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 vyplýva, že pani Alimanovicová ani jej dcéra Sonita viac neboli v postavení zamestnaných ani osôb vykonávajúcich samostatnú zárobkovú činnosť, a preto musia byť považované za uchádzačky o zamestnanie v zmysle § 2 ods. 2 bodu 1 zákona o voľnom pohybe.
- 35 Preto bola najmä pani Alimanovicovej a jej dcére Sonite odobratá možnosť poberať príspevky na zabezpečenie existenčného minima pre dlhodobo nezamestnaných na základe § 7 ods. 1 druhej vety bodu 2 knihy II, ktorý vylučuje, aby sa dávky stanovené touto právnou úpravou vzťahovali tak na osoby, ktorých právo na pobyt je odôvodnený len hľadaním zamestnania, ako aj na ich rodinných príslušníkov.
- 36 Vnútroštátny súd preto po prvé kladie otázku, či toto ustanovenie knihy II porušuje zásadu rovnosti zaobchádzania stanovenú v článku 4 nariadenia č. 883/2004.

- 37 Po druhé sa tento súd pýta, či uvedené ustanovenie knihy II možno považovať za riadne prebratie článku 24 ods. 2 smernice 2004/38 do vnútroštátneho právneho poriadku alebo či v prípade neuplatniteľnosti tohto ustanovenia práva Únie nie je v rozpore s článkom 45 ods. 2 ZFEÚ v spojení s článkom 18 ZFEÚ.
- 38 Za týchto podmienok Bundessozialgericht rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:
- „1. Vztahuje sa zásada rovnosti zaobchádzania uvedená v článku 4 nariadenia č. 883/2004 – s výnimkou neexportovateľnosti dávok podľa článku 70 ods. 4 uvedeného nariadenia – aj na osobitné nepríspevkové peňažné dávky v zmysle článku 70 ods. 1 a 2 tohto nariadenia?
 2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, sú – a ak áno, v akom rozsahu – prípustné obmedzenia zásady rovnosti zaobchádzania uvedenej v článku 4 nariadenia (ES) č. 883/2004 prostredníctvom ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov preberajúcich článok 24 ods. 2 smernice 2004/38, podľa ktorých bez výnimky neexistuje prístup k týmto dávkam v prípadoch, keď právo na pobyt občana Únie v inom členskom štáte vyplýva výlučne z hľadania si zamestnania?
 3. Odporuje článku 45 ods. 2 ZFEÚ v spojení s článkom 18 ZFEÚ vnútroštátne ustanovenie, ktoré bez výnimky všetkým občanom Únie, ktorí sa ako uchádzači o zamestnanie môžu odvolávať na výkon práva na voľný pohyb, odopiera počas trvania práva na pobyt vyplývajúceho výlučne z hľadania si zamestnania a nezávisle od väzby na hostiteľský štát sociálnu dávku, ktorá slúži na zabezpečenie existenčného minima a zároveň im uľahčuje prístup na trh práce?“
- 39 Listom z 26. novembra 2014 zaslala kancelária Súdneho dvora vnútroštátnemu súdu rozsudok Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) a vyzvalo ho, aby jej oznámil, či vzhľadom na prvý bod výroku tohto rozsudku trvá na svojej prvej prejudiciálnej otázke. Uznesením z 11. februára 2015, ktoré bolo do kancelárie Súdneho dvora doručené 19. februára 2015, Bundessozialgericht rozhodol, že svoju prvú otázku vezme späť.

O prejudiciálnych otázkach

O kvalifikácii dotknutých dávok

- 40 Je potrebné pripomenúť, že zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že podľa vnútroštátneho súdu je právo na pobyt pani Alimanovicovej a jej dcéry Sonity založené na ich postavení uchádzačiek o zamestnanie a že tento súd je viazaný skutkovými zisteniami, ktoré v tejto súvislosti konštatoval súd prvého stupňa.
- 41 Vo svojej druhej a tretej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora na súlad medzi článkom 24 ods. 2 smernice 2004/38, článkom 18 ZFEÚ a článkom 45 ods. 2 ZFEÚ na jednej strane a vnútroštátnou právnou úpravou na strane druhej, ktorá vylučuje poskytovanie určitých dávok štátnym príslušníkom iných členských štátov v postavení uchádzačov o zamestnanie, hoci pre štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu nachádzajúcich sa v rovnakej situácii sú uvedené dávky zaručené.
- 42 Keďže povaha dotknutých dávok ako sociálnej pomoci alebo ako opatrení uľahčujúcich prístup na trh práce je rozhodujúca na účely identifikácie pravidla Únie, podľa ktorého sa tento súlad musí posúdiť, je potrebné tieto dávky kvalifikovať.

- 43 Na úvod postačí konštatovať, že sám vnútroštátny súd kvalifikoval dotknuté dávky ako „osobitné nepríspevkové peňažné dávky“ v zmysle článku 70 ods. 2 nariadenia č. 883/2004. V tejto súvislosti zdôrazňuje, že uvedené dávky majú za cieľ zabezpečiť základné životné potreby osôb, ktoré si nevedia zabezpečiť svoje existenčné minimum a sú predmetom nepríspevkového financovania prostredníctvom daní. Keďže uvedené dávky sú okrem toho uvedené v prílohe X nariadenia č. 883/2004, spĺňajú podmienky článku 70 ods. 2 tohto nariadenia, aj keď sú súčasťou režimu zakotvujúceho okrem iného dávky zamerané na uľahčenie hľadania zamestnania.
- 44 Vzhľadom na uvedené je potrebné doplniť, že ako vyplýva z judikatúry Súdneho dvora, takéto dávky spadajú aj do pôsobnosti pojmu „sociálna pomoc“ v zmysle článku 24 ods. 2 smernice 2004/38. Tento pojem totiž odkazuje na všetky systémy pomoci zriadené verejnými orgánmi, či už na vnútroštátnej, regionálnej alebo obecnej úrovni, na ktorú má nárok osoba, ktorá nemá dostatočné zdroje na pokrytie svojich základných potrieb, ako aj potrieb svojej rodiny a ktorá sa počas svojho pobytu môže stať záťažou pre verejné financie hostiteľského členského štátu, čo môže mať dôsledky na celkovú úroveň pomoci, ktorá môže byť poskytnutá týmto štátom (rozsudok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 63).
- 45 V tomto prípade je ďalej potrebné konštatovať, že ako uviedol v bode 72 svojich návrhov generálny advokát, prevažujúcou funkciou dotknutých dávok je nepochybne zabezpečiť aspoň minimálne životné potreby nevyhnutné pre život v súlade s ľudskou dôstojnosťou.
- 46 Z týchto úvah vyplýva, že uvedené dávky nemožno kvalifikovať ako finančné dávky určené na to, aby uľahčili prístup na trh práce členského štátu (pozri v tomto zmysle rozsudok Vatsouras a Koupatantze, C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 45), ale majú sa považovať za „sociálnu pomoc“ v zmysle článku 24 ods. 2 smernice 2004/38, ako uvádza generálny advokát v bodoch 66 až 71 svojich návrhov.
- 47 Preto na tretiu prejudiciálnu otázku nie je potrebné odpovedať.

O druhej otázke

- 48 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 24 smernice 2004/38 a článok 4 nariadenia č. 883/2004 majú vykladať v tom zmysle, že bránia takej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej štátni príslušníci iných členských štátov, ktorí sú uchádzačmi o zamestnanie na území hostiteľského členského štátu, sú vylúčení z poberania niektorých „osobitných nepríspevkových peňažných dávok“ v zmysle článku 70 ods. 2 nariadenia č. 883/2004, ktoré tiež v zmysle článku 24 ods. 2 smernice 2004/38 predstavujú „sociálnu pomoc“, hoci tieto dávky sú zaručené pre štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu nachádzajúcich sa v rovnakej situácii.
- 49 V tejto súvislosti je predovšetkým potrebné pripomenúť, že každý občan Únie, pokiaľ ide o prístup k sociálnej pomoci, o aké ide vo veci samej, sa môže odvolávať na rovnosť zaobchádzania v porovnaní so štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu v zmysle článku 24 ods. 1 smernice 2004/38 len vtedy, keď jeho pobyt na území hostiteľského členského štátu je v súlade s podmienkami smernice 2004/38 (rozsudok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 69).
- 50 Pripustiť totiž, že osoby, ktorým nie je priznané právo na pobyt podľa smernice 2004/38, by sa mohli dovolávať nároku na sociálnu pomoc za rovnakých podmienok, ako sú podmienky, ktoré sa uplatňujú na štátnych príslušníkov daného štátu, by bolo v rozpore s jedným z cieľov tejto smernice uvedeným v odôvodnení 10, ktorým je zabrániť, aby sa občania Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov, stali neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu (rozsudok Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 74).

- 51 Aby bolo možné overiť, či je možné na základe výnimky v článku 24 ods. 2 smernice 2004/38 odmietnuť sociálnu pomoc, ako je tá vo veci samej, je potrebné overiť uplatniteľnosť zásady rovnosti zaobchádzania pripomenutej v článku 24 ods. 1 tejto smernice, a teda zákonnosť pobytu dotknutého občana Únie na území hostiteľského členského štátu.
- 52 Je potrebné konštatovať, že právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte v zmysle smernice 2004/38 môže pre uchádzačov o zamestnanie nachádzajúcich sa v situácii pani Alimanovicovej a jej dcéry Sonity vyplývať len z dvoch ustanovení tejto smernice, a to z jej článku 7 ods. 3 písm. c) a z jej článku 14 ods. 4 písm. b).
- 53 V tejto súvislosti článok 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38 stanovuje, že ak je osoba riadne zaregistrovaná ako nedobrovoľne nezamestnaná po tom, čo sa jej skončila pracovná zmluva na dobu určitú kratšiu ako jeden rok, alebo po tom, čo sa stala nedobrovoľne nezamestnaná počas prvých dvanástich mesiacov a zaevidovala sa ako uchádzač o zamestnanie na príslušnom úrade práce, zachová si štatút pracovníka najmenej na šesť mesiacov. Počas tohto obdobia si dotknutý občan Únie zachová svoje právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte na základe článku 7 smernice 2004/38 a môže sa teda dovolávať zásady rovnosti zaobchádzania zakotvenej v článku 24 ods. 1 tejto smernice.
- 54 V tejto súvislosti Súdny dvor v rozsudku *Vatsouras a Koupatantze* (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 32) rozhodol, že občania Únie, ktorí si zachovali postavenie pracovníkov na základe článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, majú počas uvedenej doby najmenej šiestich mesiacov nárok na sociálnu pomoc, akou sú dotknuté dávky.
- 55 Ako však v bode 41 svojich návrhov uvádza generálny advokát, je nepochybné, že pani Alimanovicová a jej dcéra Sonita, ktoré si zachovali štatút pracovníčok počas najmenej šiestich mesiacov po ukončení ich posledného zamestnania, viac tento štatút nemali, keď im boli odmietnuté dotknuté dávky.
- 56 Pokiaľ ide o otázku, či z článku 14 ods. 4 písm. b) smernice 2004/38 môže vyplývať právo na pobyt v zmysle tejto smernice v prospech občanov Únie, ktorí sa nachádzajú v situácii pani Alimanovicovej a jej dcéry Sonity, toto ustanovenie uvádza, že občan Únie, ktorý vstúpil na územie hostiteľského členského štátu, aby tam hľadal zamestnanie, nesmie byť z tohto štátu vyhostený, pokiaľ je schopný predložiť dôkaz, že si sústavne hľadá zamestnanie a že má skutočnú šancu zamestnať sa.
- 57 Aj keď podľa vnútroštátneho súdu pani Alimanovicová a jej dcéra Sonita môžu mať právo na pobyt na základe uvedeného ustanovenia aj po uplynutí obdobia stanoveného v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, a to počas obdobia pokrytého článkom 14 ods. 4 písm. b) tejto smernice, z ktorej im vyplýva právo na rovnosť zaobchádzania ako so štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu v súvislosti s prístupom k sociálnej pomoci, je potrebné poukázať na to, že v takom prípade môže hostiteľský členský štát využiť výnimku v článku 24 ods. 2 tejto smernice a nepriznať na jej základe požadovanú sociálnu pomoc uvedenému občanovi.
- 58 Z odkazu v článku 24 ods. 2 smernice 2004/38 na článok 14 ods. 4 písm. b) totiž výslovne vyplýva, že hostiteľský členský štát môže len na základe tohto ustanovenia odmietnuť občanovi Únie, ktorý má právo na pobyt, akúkoľvek sociálnu pomoc.
- 59 V tejto súvislosti je potrebné spresniť, že hoci už Súdny dvor rozhodol, že smernica 2004/38 vyžaduje, aby členský štát vzal do úvahy individuálnu situáciu dotknutej osoby, ak má v úmysle rozhodnúť o vyhostení alebo konštatovať, že táto osoba predstavuje v rámci jej pobytu neprimeranú záťaž pre systém sociálnej pomoci (rozsudok *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, body 64, 69 a 78), takéto individuálne preskúmanie sa nevyžaduje v prípade ako vo veci samej.

- 60 Smernica 2004/38 stanovujúca postupný systém zachovania štatútu pracovníka, ktorý je zameraný na zabezpečenie práva na pobyt a prístupu k sociálnym dávкам, zohľadňuje rôzne faktory, ktoré charakterizujú individuálnu situáciu každého žiadateľa o sociálnu dávku, a najmä trvanie výkonu pracovnej činnosti.
- 61 Tým, že dotknutým osobám sa umožní jednoznačne spoznať ich práva a povinnosti, môže kritérium uvedené tak v § 7 ods. 1 knihy II, v spojení s § 2 ods. 3 zákona o voľnom pohybe, ako aj v článku 7 ods. 3 písm. c) smernice 2004/38, teda kritérium, ktoré spočíva v období šiestich mesiacov po skončení pracovnej činnosti, počas ktorého pretrváva nárok na sociálnu pomoc, zabezpečiť zvýšenú úroveň právnej istoty a transparentnosti v rámci poskytovania základných sociálnych dávok, pričom je aj v súlade so zásadou proporcionality.
- 62 Okrem toho, pokiaľ ide o individuálne preskúmanie smerujúce k celkovému posúdeniu záťaže, ktorú konkrétne predstavuje poskytnutie tejto dávky pre celý vnútroštátny systém sociálnej pomoci, ktorého sa týka vec sama, je potrebné poukázať na to, že pomoc poskytnutá jedinému žiadateľovi môže byť len ťažko označená za „neprimeranú záťaž“ pre členský štát v zmysle článku 14 ods. 1 smernice 2004/38, pričom takáto pomoc by dotknutý členský štát nemohla zaťažovať po tom, ako mu bola predložená individuálna žiadosť, ale nevyhnete až po zoskupení všetkých predložených individuálnych žiadostí.
- 63 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy je potrebné odpovedať na druhú otázku v tom zmysle, že článok 24 smernice 2004/38 a článok 4 nariadenia č. 883/2004 sa majú vykladať tak, že nebránia takej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej štátni príslušníci iných členských štátov, ktorí sa nachádzajú v situácii upravenej v článku 14 ods. 4 písm. b) uvedenej smernice, sú vylúčení z poberania niektorých „osobitných nepríspevkových peňažných dávok“ v zmysle článku 70 ods. 2 nariadenia č. 883/2004, ktoré tiež podľa článku 24 ods. 2 smernice 2004/38 predstavujú „sociálnu pomoc“, hoci tieto dávky sú zaručené pre štátnych príslušníkov tohto členského štátu, ktorí sa nachádzajú v rovnakej situácii.

O trovách

- 64 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdny dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Článok 24 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 a článok 4 nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, zmeneného a doplneného nariadením Komisie (EÚ) č. 1244/2010 z 9. decembra 2010, sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia takej právnej úprave členského štátu, podľa ktorej štátni príslušníci iných členských štátov, ktorí sa nachádzajú v situácii upravenej v článku 14 ods. 4 písm. b) uvedenej smernice, sú vylúčení z poberania niektorých „osobitných nepríspevkových peňažných dávok“ v zmysle článku 70 ods. 2 nariadenia č. 883/2004, ktoré tiež podľa článku 24 ods. 2 smernice 2004/38 predstavujú „sociálnu pomoc“, hoci tieto dávky sú zaručené pre štátnych príslušníkov tohto členského štátu, ktorí sa nachádzajú v rovnakej situácii.

Podpisy