Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PEDRA CRUZ VILLALÓNA
přednesené dne 6. října 2015 [1]

Věc C-308/14

Evropská komise
proti
Spojenému království Velké Británie a Severního Irska

[žaloba pro nesplnění povinnosti podaná Komisí proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irska]

„Nesplnění povinnosti státem — Koordinace systémů sociálního zabezpečení — Nařízení č. 883/2004 — Článek 4 — Rovné zacházení v souvislosti s přístupem k dávkám sociálního zabezpečení — Rodinné dávky — Právo pobytu — Směrnice 2004/38 — Vnitrostátní právní úprava, která odepírá podporu pro nezaopatřené nezletilé dítě a daňovou úlevu na nezaopatřené nezletilé dítě osobám, které nepožívají práva trvalého pobytu v dotčeném členském státě“

1. Komise vytýká Spojenému království nesplnění povinností vyplývajících z nařízení č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení [2], spočívající ve vyžadování „testu práva pobytu“ u žadatelů o určité dávky sociálního zabezpečení, přičemž uvádí, že tento test je neslučitelný s účelem předmětného nařízení a zároveň diskriminační.

2. Za těchto podmínek je znovu, jak tomu bylo v nedávných případech Brey [3], Dano [4] a Alimanovic [5], předložena Soudnímu dvoru otázka týkající se vztahu mezi nařízením č. 883/2004 a směrnicí 2004/38/ES [6]. A také zde vyvstává otázka legitimity zohlednění legality pobytu ve zmiňovaném kontextu řízení o přiznávání sociálních dávek, byť s významnými odlišnostmi. A proto to, co v těchto předběžných otázkách bylo problémem výkladu citované směrnice, při určité míře zohlednění nařízení č. 883/2004, je nyní problémem nesplnění povinností vyplývajících z tohoto nařízení, v němž je zpochybněna samotná příhodnost použití zmíněné směrnice na okolnosti tohoto případu.

1 — Původní jazyk: španělština.

2 — Nařízení (ES) Evropského parlamentu a Rady č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 (Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72).

3 — C-140/12, EU:C:2013:565.

4 — C-333/13, EU:C:2014:2358. Viz také stanoviska generálního advokáta Whatelet přednesená ve věcech Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210, a García-Nieto a další, C-299/14, EU:C:2015:366.

5 — C-67/14, EU:C:2015:597. Viz také stanovisko generálního advokáta M. Whateleta přednesené ve věci García-Nieto a další, C-299/14, EU:C:2015:366.

6 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků se volně pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30. 4. 2004, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

3. Výtka diskriminačního jednání namířená vůči Spojenému království, která je v konečném důsledku převažující, v zásadě vyžaduje základní rozlišení mezi dvěma otázkami: na jedné straně principiální otázkou, zda účinné použití citovaného nařízení má či nemá upozadit ustanovení směrnice 2004/38/ES, která vymezují legalitu pobytu občana Unie v jiném členském státě než jeho vlastním; a na druhé straně otázku odlišnou od té první a týkající se okolností a podmínek, za nichž je ověření legality pobytu v souladu se zákazem diskriminace vyjádřeným v článku 4 nařízení č. 883/2004.

I. **Právní rámec**

A. *Unijní právo*

1. Nařízení č. 883/2004

4. Podle čl. 1 písm. j) a z) nařízení č. 883/2004 platí:

„Pro účely tohoto nařízení se:

[…]

j) ‚bydlištěm' rozumí obvyklé bydliště;

[…]

z) ‚rodinnou dávkou' rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I."

5. Podle článku 3 odst. 1 písm. j) uvedeného nařízení platí:

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

[…]

j) rodinné dávky."

6. Článek 4 citovaného 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."

7. V článku 11 odst. 1 a 3 písm. e) zmíněného nařízení stanoví následující:

„1. Osoby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu. Tyto právní předpisy se určí v souladu s touto hlavou.

[…]

3. S výhradou článků 12 až 16 se:

[…]

e) na jinou osobu, na kterou se nepoužijí písmena a) až d) vztahují právní předpisy členského státu bydliště, aniž jsou dotčena ostatní ustanovení tohoto nařízení, která jí zaručují dávky podle právních předpisů jednoho nebo více členských států.“

8. Článek 67 téhož nařízení stanoví:

„Osoba má nárok na rodinné dávky v souladu s právními předpisy příslušného členského státu, včetně dávek pro rodinné příslušníky, kteří bydlí v jiném členském státě, jako by bydleli v příslušném členském státě. […]“.

2. Směrnice 2004/38

9. Článek 7 směrnice 2004/38 má následující znění:

„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; nebo

c)

— jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a

— jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu;

d) jsou rodinnými příslušníky doprovázejícími nebo následujícími občana Unie, který splňuje podmínky uvedené v písmenech a), b) nebo c).

[…]

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:

a) není dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci nebo úrazu;

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;

d) zahájí odbornou přípravu. Pokud není nedobrovolně nezaměstnaný, může si postavení pracovníka ponechat, pouze vztahuje-li se odborná příprava k jeho předchozímu zaměstnání.“

10. Podle článku 14 uvedené směrnice platí:

„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 článcích 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 článcích 7, 12 a 13, mohou členské státy ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny. Toto ověřování není prováděno systematicky. 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.

[…]“.

11. V souladu s čl. 15 odst. 1 citované směrnice se „[n]a veškerá rozhodnutí o omezení volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z jiných důvodů než veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví […] obdobně použijí postupy stanovené v článcích 30 a 31“.

12. 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 vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, jíž se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“

B. *Vnitrostátní právo*

13. Příslušné britské předpisy budou předkládány v celém průběhu stanoviska.

II. **Postup před zahájením soudního řízení**

14. V průběhu roku 2008 obdržela Komise četné stížnosti občanů jiných členských států s bydlištěm ve Spojeném království upozorňující na to, že příslušné britské úřady jim odmítly přiznat určité dávky sociálního zabezpečení z toho důvodu, že nemají právo pobytu v tomto státě.

15. Komise zaslala žádost o vysvětlení příslušnému členskému státu, jenž dvěma dopisy, ze dne 1. října 2008 a ze dne 20. ledna 2009, odpověděl, že zatímco právo pobytu podle britských předpisů přísluší všem britským státním příslušníkům, má se za to, že příslušníci jiných členských států za určitých okolností nepožívají práva pobytu. Podle vlády Spojeného království toto omezení vychází z pojmu „právo pobytu“, jak je koncipován ve směrnici 2004/38 a v omezeních, která tato směrnice pro toto právo stanoví, konkrétně v požadavku, aby hospodářsky nečinná osoba měla dostatečné prostředky, aby se nestala zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

16. Dne 4. července 2010 zaslala Komise Spojenému království výzvu dopisem, v níž označila všechna ustanovení jeho právních předpisů, která stanoví, že žadatelé k tomu, aby mohli využít určitých dávek, musí mít právo pobytu v tomto státě, jež je nezbytným předpokladem k tomu, aby mohli být považováni za osoby s místem obvyklého bydliště ve Spojeném království.

17. Dne 30. července 2010 odpověděla vláda Spojeného království na výzvu dopisem tak, že její vnitrostátní systém není diskriminační a požadavek na právo pobytu je odůvodněný, neboť v přiměřené míře směřuje k zajištění toho, aby se dávky přiznávaly osobám, které jsou dostatečně integrovány ve Spojeném království.

18. Dne 29. září 2011 vydala Komise odůvodněné stanovisko, na které Spojené království odpovědělo dopisem ze dne 29. listopadu 2011.

19. Komisi tato odpověď neuspokojila, proto podala tuto žalobu pro nesplnění povinnosti. Ve světle závěrů Soudního dvora vyslovených v rozsudku Brey[7] vyneseném v září 2013, se Komise rozhodla omezit svou žalobu na již dříve zmíněné rodinné dávky, podporu pro nezaopatřené nezletilé dítě a daňovou úlevu na nezaopatřené nezletilé dítě, ale nevztáhla ji na „zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“, které byly předtím také předmětem odůvodněného stanoviska a mohou být podle rozsudku Brey kvalifikovány pro účely čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 jako „sociální pomoc“.

III. **Řízení před Soudním dvorem**

A. *Žaloba Komise*

1. Hlavní výtka

20. Hlavní výtka, kterou Komise vůči Spojenému království formuluje, spočívá v tom, že Spojené království tím, že vyžaduje, aby žadatel o podporu pro nezaopatřené nezletilé dítě nebo o daňovou úlevu na nezaopatřené nezletilé dítě měl právo pobytu ve Spojeném království jakožto předpoklad k tomu, aby s ním bylo zacházeno jako s osobou s obvyklým bydlištěm[8] v tomto členském státě, stanovilo další požadavek, který není v nařízení č. 883/2004 uveden a na jehož základě se na osoby, které jej nesplňují, nevztahují právní předpisy některého z členských států v oblasti sociálního zabezpečení, jež má toto nařízení zajistit.

7 — C-140/12, EU:C:2013:565.

8 — Ve skutečnosti, jak zdůrazňuje Spojené království, test obvyklého bydliště (který se uplatňuje na jiné sociální dávky, jež jsou předmětem odůvodněného stanoviska, ale nevztahuje se na ně žaloba pro nesplnění povinnosti) není ten, jenž se používá v případě dávek, které jsou předmětem řízení v této věci a u kterých se vyžaduje, aby se žadatel „nacházel ve Spojeném království“. Jeden z předpokladů, který musí osoba splnit, aby mohla být považována za osobu, která „se nachází ve Spojeném království“, je vedle toho, že se tam osoba fyzicky nachází a má tam obvyklé bydliště, nezbytnost mít tam právo pobytu.

21. Podle Komise definice „bydliště“ podle čl. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004 stanoví, že pro účely tohoto nařízení je bydlištěm „obvyklé bydliště“[9]. Podle Komise se toto místo určuje podle čistě faktických aspektů, konkrétně podle toho, kde má tato osoba středisko svých zájmů, a její výklad nemůže být ovlivněn ustanovením článku 7 směrnice 2004/38. Dodává, že čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 zavádí systém kolizních norem pro určení členského státu, jehož právní předpisy se vztahují na osoby, na které se použije nařízení č. 883/2004. Přitom podle Komise požadavek „práva pobytu“ stanovený Spojeným královstvím „vylučuje použití“ norem citovaného nařízení, jež určují použitelné předpisy, takže žádný členský stát není povinen platit určité rodinné dávky těmto dotčeným osobám, přestože tyto v členském státě žijí a mají v péči nezletilé děti.

2. Alternativní výtka

22. Alternativně vytýká Komise Spojenému království, že stanovením požadavku k získání nároku na vyplacení určitých sociálních dávek, který státní příslušníci Spojeného království splňují automaticky, vznikla situace, kdy jsou státní příslušníci jiných členských států přímo diskriminováni, což je v rozporu s článkem 4 nařízení č. 883/2004.

23. Podle Komise se Spojené království v průběhu postupu před zahájením soudního posunulo od názoru, že kritérium „práva pobytu“ je dalším hlediskem testu obvyklého bydliště[10], k názoru, že se jedná o kritérium nezávislé, diskriminační, ale odůvodněné. Komise má s oporou ve stanovisku generální advokátky E. Sharpston předneseném ve věci Bressol a další[11] za to, že požadavek práva pobytu představuje přímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. Jde o požadavek, který se použije pouze na cizince, protože britští státní příslušníci, kteří pobývají ve Spojeném království, jej splňují automaticky, a podle jejího názoru porušuje zásadu rovnosti podle 4 nařízení č. 883/2004. Komise zdůrazňuje, že vzhledem k tomu, že se jedná o přímou diskriminaci, nelze ničím odůvodnit.

24. Dokonce i v případě že by byl učiněn závěr, že jde o nepřímou diskriminaci, jak tvrdí Spojené království, neuvedl podle Komise tento členský stát žádný argument, který by umožnil považovat dotčené nerovné zacházení za vhodné a přiměřené k dosažení cíle zajistit existenci skutečného pouta mezi žadatelem o dávku a hostitelským členským státem.

25. Na druhou stranu Spojené království tvrdilo, že hospodářsky nečinné osoby by se neměly stát zátěží pro sociální systém hostitelského státu, ledaže by měly určitý stupeň vazby k tomuto státu. Komise připouští snahu členského státu ujistit se, že mezi žadatelem o dávku a příslušným členským státem existuje skutečné pouto, ale v případě dávek sociálního zabezpečení stanoví způsob, jakým se existence této skutečné vazby prokazuje (v tomto konkrétním případě prostřednictvím kritéria obvyklého bydliště), samotné nařízení č. 883/2004, aniž mohou členské státy měnit, co je v něm stanoveno, a doplňovat dodatečné požadavky. Podle Komise se Spojené království ani nesnažilo prokázat, do jaké míra je kritérium práva pobytu vhodné pro určení, zda má osoba dostatečné pouto ke Spojenému království v době, kdy jsou jí přiznávány dávky sociálního zabezpečení podle uvedeného nařízení.

9 — V protikladu k „pobytu“, kterým je podle čl. 1 písm. k) nařízení č. 883/2004 je „dočasné bydliště“.

10 — Ve skutečnosti jde o test k určení toho, zda se žadatel nachází ve Spojeném království, viz poznámku 8.

11 — C-73/08, EU:C:2009:396. Argumentace generální advokátky nebyla převzata do rozsudku Bressol a další (C-73/08, EU:C:2010:181), v němž Soudní dvůr rozhodl, že takové rozdílné zacházení představuje nepřímou diskriminaci (bod 47).

B. *Žalobní odpověď*

26. V žalobní odpovědi Spojené království odmítá hlavní výtku Komise a odvolává se především na rozsudek Brey [12], v němž Soudní dvůr odmítl tytéž argumenty, které Komise předkládá také v této věci, a rozhodl, že „v zásadě nic nebrání tomu, aby poskytnutí sociálních dávek hospodářsky nečinným občanům Unie podléhalo požadavku splnění podmínek pro získání práva legálního pobytu v hostitelském členském státě“ (bod 44). Vyslovil také, že účelem článku 70 odst. 4 nařízení č. 883/2004 – jenž stanoví, stejně jako článek 11, „kolizní normu“, jejímž účelem je vyhnout se souběžnému použití různých vnitrostátních právních úprav a zabránění tomu, aby osoby spadající do působnosti zmíněného nařízení, byly zbaveny ochrany v oblasti sociálního zabezpečení pro neexistenci použitelných právních předpisů – není určit hmotněprávní podmínky pro existenci nároku na dávky, o něž se v tomto případě jedná (zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky), nýbrž to, že „je v zásadě věcí právních předpisů každého členského státu určit tyto podmínky“ (bod 41). Podle Spojeného království platí totéž odůvodnění pro článek 11 nařízení č. 883/2004, tedy kolizní normu, která má stejnou funkci jako čl. 70 odst. 4 téhož nařízení (posledně zmíněný je upřesněním k zvláštním nepříspěvkovým peněžitým dávkám) při určování vnitrostátního práva, které se vztahuje na žadatele.

27. K alternativní výtce Komise Spojené království tvrdí, že výtka přímé diskriminace se objevila poprvé v žalobě, a že v odůvodněném stanovisku, které mu Komise zaslala v rámci postupu před zahájením soudního řízení, nefigurovala. Podle něj Soudní dvůr již v různých rozsudcích vyslovil, že je legitimní požadovat po hospodářsky nečinných občanech Unie, aby prokázali, že mají právo pobytu jakožto předpoklad pro možnost přístupu i k dávkám sociálního zabezpečení, a že směrnice 2004/38 rovněž výslovně uznává tuto možnost, aby se tito občané nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu. Ve světle této zásady je třeba vykládat zásadu rovného zacházení podle článku 4 nařízení č. 883/2004.

28. Spojené království poznamenává, že požadavek nabytí práva pobytu je pouze jedním ze tří kumulativních požadavků, které musí žadatel pro potvrzení toho, že se nachází ve Spojeném království, splnit. Splnění dalších dvou (přítomnost a obvyklé bydliště) je nezávislé na státní příslušnosti žadatele, takže státní příslušník Spojeného království nesplňuje automaticky požadavek „nacházet se ve Spojeném království“, na jehož základě mu vzniká nárok na sporné dávky. Spojené království nicméně uznává [13], že splnění těchto podmínek je jednodušší v případě jeho vlastních státních příslušníků než v případě občanů jiných členských států a jedná se o nepřímo diskriminační opatření [14]. Podle Spojeného království je ovšem opatření objektivně odůvodněno – jak potvrzuje bod 44 rozsudku Brey [15] v podobné věci – konkrétně cílem chránit veřejné finance, vezme-li se v úvahu, že dvě sporné dávky se nefinancují z příspěvků příjemců, nýbrž z daní. Kromě toho podle rozsudku Brey nic nenaznačuje, že by bylo zjevně nepřiměřené dosahovat sledovaného cíle tímto způsobem [16].

12 — C-140/12, EU:C:2013:565. V tomto rozsudku Soudní dvůr dospěl k závěru, že rakouský „vyrovnávací příspěvek určený k dorovnání starobního důchodu“, který byl předmětem citované věci, by měl být považován jak za „zvláštní nepříspěvkovou peněžitou dávku“ pro účely nařízení č. 883/2004, tak za „dávku sociální pomoci“ pro účely směrnice 2004/38. Proto bylo rozhodnuto, že je v zásadě v souladu s unijním právem, že právo pobírat tento vyrovnávací příspěvek v případě občanů Unie závisí na tom, zda prokážou, že mají „právo legálního pobytu“ v Rakousku, s cílem zajistit, aby pobírání předmětné dávky hospodářsky nečinnými občany Unie nepředstavovalo nepřiměřenou zátěž pro rakouské finance. V každém případě ovšem dospěl Soudní dvůr k závěru, že je nutno zkoumat zvláštní okolnosti konkrétního případu, aby bylo zjištěno, zda přiznání příslušné sociální dávky nějaké osobě v situaci, jako byl P. Brey, může představovat pro vnitrostátní systém sociálního zabezpečení nepřiměřenou zátěž.

13 — Bod 35 žalobní odpovědi.

14 — Bod 36 žalobní odpovědi.

15 — C-140/12, EU:C:2013:565.

16 — C-140/12, EU:C:2013:565, body 71 až 78.

C. *Replika*

29. Co se týče hlavní výtky, Komise v písemné replice zdůraznila, že rozsudek Brey [17] se týká pouze použitelnosti směrnice 2004/38/ES ve vztahu k zvláštním nepříspěvkovým peněžitým dávkám, které vykazují charakteristiky jak sociálního zabezpečení, tak sociální pomoci, zatímco posuzovaná věc se týká dvou rodinných dávek ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004, tedy dávek, které jsou ryze dávkami sociálního zabezpečení, a ve vztahu k nimž se směrnice 2004/38/ES nepoužije. V tomto smyslu Komise poukazuje na problém překladu rozsudku Brey, který v bodě 44 anglické verze hovoří o „social security benefits", zatímco německá jazyková verze (autentická verze, neboť se jednalo o rakouský případ) hovoří o „Sozialleistungen" [18].

30. Komise obrací pozornost ke skutečnosti, že právní předpisy Spojeného království namísto toho, aby stimulovaly svobodu pohybu občanů Unie, což je cíl obsažený v unijní právní úpravě v oblasti koordinace systémů sociálního zabezpečení, od ní odrazují, když zavádí překážku pro tuto svobodu v podobě diskriminace z důvodu státní příslušnosti, a způsobují, že určité osobě nemusí vzniknout nárok na sporné rodinné dávky ani ve státě původu, kde již nemá obvyklé bydliště, ani v hostitelském státě, když v něm nemá právo pobytu.

31. Co se týče vedlejší výtky, Komise v replice vytýká Spojenému království, že kolizní normu v článku 11 nařízení č. 883/2004 vykládá v tom smyslu, že umožňuje členskému státu zavést diskriminační požadavek pro získání dávky sociálního zabezpečení. Odkaz na to, že členské státy mohou zavést legitimní omezení k zamezení tomu, že se občan Unie stane nepřiměřenou zátěží pro systém sociálního zabezpečení hostitelského členského státu, je použitelný pouze ve vztahu k sociální pomoci, nikoliv na dávky sociálního zabezpečení. Přesně z toho důvodu, že mechanismus koordinace systémů sociálního zabezpečení určuje, že poskytování rodinných dávek přísluší tomu státu, kde má osoba vyživující děti obvyklé bydliště, není ochrana veřejných financí, kterou uvádí Spojené království, legitimní cíl. V každém případě kritérium stanovené Spojeným královstvím není ani přiměřené vzhledem k dosažení tohoto cíle (například osoba, která platila daně ve Spojeném království v průběhu mnoha let, ale nějaký čas je bez zaměstnání, může ztratit své právo pobytu v tomto členském státě a s ním i nárok na dávky, o něž se jedná), ani negarantuje přehodnocení okolností konkrétního případu, jak to vyžaduje rozsudek Brey [19].

D. *Duplika*

32. V duplice Spojené království trvá na tom, že jeho vnitrostátní právo může být podle kolizních norem nařízení č. 883/2004 použitelné a osoba, která má v tomto členském státě obvyklé bydliště, přesto nemusí mít plné právo na dotčené konkrétní sociální dávky.

33. Spojené království se domnívá, že pojem „social benefits" je širší než „social security benefits", a pokud rozsudek Brey [20] používá v německé a francouzské verzi první z pojmů namísto druhého, rozšiřuje každopádně tato okolnost dosah zásady zavedené v bodě 44 a zahrnuje také dávky sociálního zabezpečení. V žádném případě se v rozsudku Brey netvrdí, že by se to, co je v něm Soudním dvorem vysloveno, omezovalo výhradně na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky. Stejně tak je tomu i v rozsudku Dano [21].

17 — C-140/12, EU:C:2013:565.

18 — Ve francouzštině „prestations sociales", což odpovídá „social benefits"; španělsky „prestaciones sociales".

19 — C-140/12, EU:C:2013:565, body 63 až 80.

20 — C-140/12, EU:C:2013:565, bod 44.

21 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

34. Navíc tomu podle Spojeného království nelze rozumět tak, že by členské státy nebyly povinny vyplácet zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, které by zaručovaly existenční minimum občanům Unie bez práva pobytu, a že by byly na druhou stranu povinny jim vyplácet takové sporné dávky, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, které zajišťují víc než jen existenční minimum a mohou vzhledem k tomu, že jsou hrazeny z daní, nakonec také představovat nepřiměřenou zátěž veřejných financí ve smyslu rozsudku Brey[22]. Spojené království dodává, že dvě sporné dávky v této věci vykazují v každém případě charakteristiky sociální pomoci, ačkoli by to nebyl nezbytně nutný předpoklad k tomu, aby zásada stanovená v rozsudku Brey (který se v obecné rovině týká „sociálních dávek“) byla použitelná také na ty dávky, které jsou předmětem této žaloby pro nesplnění povinnosti. Podle Spojeného království Soudní dvůr v rozsudku Dano[23] potvrdil, že práva na rovnost zacházení se státními příslušníky dotčeného státu v přístupu k sociálním dávkám se mohou dovolávat pouze ti hospodářsky nečinní občané Unie, jejichž pobyt naplní požadavky článku 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38.

35. K argumentu Komise, že britské právní předpisy negarantují přehodnocení okolností konkrétního případu, jak to vyžaduje rozsudek Brey[24], Spojené království uvádí, že tento argument se objevuje poprvé v replice Komise a v rámci postupu před zahájením soudního řízení nebyl zmíněn, což podle článku 127 jednacího řádu Soudního dvora vylučuje jeho přípustnost.

36. Pro všechny případy Spojené království vysvětluje[25], jak v praxi funguje přiznávání těchto dvou sporných dávek. Úřad pověřený vyřizováním těchto dvou dávek, Her Majesty's Revenue and Customs, má k dispozici kromě jiných údajů i informace poskytnuté ze strany Department for Work and Pensions o tom, zda určitá osoba využila systému sociální pomoci. To umožňuje prověřit, zda tato osoba má právo pobytu ve Spojeném království, a zda má tedy nárok i na tyto dvě sporné dávky. V případech pochybností o tom, zda daná osoba má nebo nemá právo pobytu, se prověřují osobní poměry žadatele případ od případu, včetně jeho záznamů o příspěvcích do systému, zda si aktivně hledá zaměstnání a zda má reálnou šanci je získat.

37. Dne 4. června 2015 se konalo jednání, na němž oba účastníci řízení v základních bodech zopakovali vznesené argumenty a odpověděli na otázky Soudního dvora.

IV. **Posouzení**

A. *Úvod*

38. Jak již bylo uvedeno, prostřednictvím této žaloby Komise navrhuje Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že Spojené království tím, že jako podmínku pro získání podpory pro nezaopatřené nezletilé dítě a pro získání daňové úlevy na nezaopatřené nezletilé dítě stanovilo povinnost uspět u kontroly – neboli testu – legálního pobytu v tomto členském státě, nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z článku 4 nařízení č. 883/2004.

22 — C-140/12, EU:C:2013:565.

23 — C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 73.

24 — C-140/12, EU:C:2013:565, body 63 až 80.

25 — Bod 21 dupliky.

39. Komise dělí svou žalobu na hlavní a alternativní výtku. V hlavní výtce Komise tvrdí, že Spojené království zamýšlelo začlenit test legálního pobytu pod prověrku obvyklého pobytu stanovenou v čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 a vytvořit tak v souvislosti s ní další požadavek, který v tomto ustanovení není uveden. V alternativní výtce nicméně Komise argumentuje, že zmíněný členský stát stanoví podmínku, jejíž splnění vyžaduje jen ve vztahu k těm, kdo nejsou jeho státními příslušníky (neboť státní příslušníci Spojeného království požívají práva pobytu v tomto členském státě z principu), a dopouští se tím diskriminace zakázané článkem 4 citovaného nařízení.

40. Proto je podle Komise v zásadě třeba analyzovat oba argumenty v navrženém pořadí: nejprve nezákonnost začlenění testu legálního pobytu do testu obvyklého bydliště podle čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004; na druhém místě pak diskriminaci, která spočívá v požadavku testu legálního pobytu u těch občanů Unie, kteří nejsou britskými státními příslušníky, když tento test se u státních příslušníků Spojeného království nevyžaduje. Z důvodů, které následně předestřu, nebude způsob odpovědi na tyto argumenty týž.

41. Hlavní argument Komise totiž v průběhu tohoto řízení postupně ztrácí na síle, dalo by se říci. Je třeba mít na paměti, že Spojené království od okamžiku své odpovědi na odůvodněné stanovisko, které mu Komise zaslala, opakovaně odmítlo, že by prostřednictvím právních předpisů, které jsou předmětem tohoto sporu, zamýšlelo kontrolu legálnosti pobytu odůvodnit tím, že je součástí kontroly obvyklého bydliště. Ve skutečnosti Spojené království od téhož okamžiku trvá na tom, že test legálního pobytu, který používá v takových případech, jako je případ dotčený v projednávané věci, je nezávislý na kontrole obvyklého bydliště [26]. Tím pádem se jádro sporu přesunulo směrem k druhé výtce, a sice výtce diskriminace zakázané článkem 4 nařízení č. 883/2004.

42. Z toho důvodu se budu zabývat pouze relativně krátce zkoumáním argumentu uplatněnému jakožto hlavní výtka Komise, abych se poté soustředil na výtku, která byla původně uplatněna jako alternativní. Nicméně okolnosti případu především vyžadují začít vyjasněním povahy sociálních dávek dotčených v projednávané věci.

B. *K sociálním dávkám dotčených v žalobě*

43. Tato žaloba pro nesplnění povinnosti se týká podpory pro nezaopatřené nezletilé dítě („child benefit“) a daňové úlevy na nezaopatřené nezletilé dítě („child tax credit“), přičemž obě tyto dávky jsou peněžité a financovány z daní, a nikoli z příspěvků oprávněných, a jejich společným účelem je přispívat k pokrývání rodinných výdajů. Ani jedna z nich nebyla zahrnuta Spojeným královstvím do přílohy X nařízení č. 883/2004 ani v průběhu tohoto řízení nebylo zpochybněno, že se pro účely jeho článku 70 nepovažují za zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky.

44. Podle článku 141 Social Security Contributions and Benefits Act 1992 (zákona z roku 1992 o příspěvcích a dávkách sociálního zabezpečení) „každý, kdo v kterémkoli týdnu pečuje o nezletilé dítě nebo více nezletilých dětí má v souladu s touto částí tohoto zákona nárok na podporu (nazvanou ‚podporu pro nezaopatřené nezletilé dítě‘) za příslušný týden ve vztahu k nezletilému dítěti nebo k jednotlivým nezletilým dětem v jeho péči“ [27]. Podpora pro nezaopatřené nezletilé dítě je rodinná

26 — V podrobnostech viz stranu 3 odpovědi Spojeného království na odůvodněné stanovisko.

27 — K podpoře pro nezaopatřené nezletilé dítě viz v souvislosti s Velkou Británií článek 146 Social Security Contributions and Benefits Act a článek 23 Child Benefit (General) Regulations z roku 2006 [ve znění po novele Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) z roku 2014] a v souvislosti se Severním Irskem článek 142 Social Security Contributions and Benefits (Northern Ireland) Act 1992 a článek 27 již citovaného Child Benefit (General) Regulations (ve znění pozdějších předpisů).

dávka určená především k částečnému pokrytí nákladů osoby, která pečuje o jedno nebo více nezletilých dětí. Jedná se v zásadě o univerzální dávku, ačkoli žadatelé s vyššími příjmy musí poté, co splní své daňové povinnosti, vrátit částku odpovídající nejvýše částce obdržené v podobě této dávky [28].

45. „Daňová úleva“ na nezaopatřené nezletilé dítě, upravená v článcích 8 a 9 Tax Credits Act (zákona o daňových úlevách) z roku 2002 [29], je také peněžitou dávkou, která se přiznává osobám s nezaopatřenými nezletilými dětmi, jejíž výše závisí na výši příjmů rodiny, počtu nezletilých dětí, stejně jako na dalších okolnostech, jako možné tělesné nebo duševní postižení některého z členů rodiny [30]. Daňovou úlevou na nezaopatřené nezletilé dítě byly nahrazeny různé doplňkové dávky, které se přiznávaly žadatelům z různých zdrojů podpor (které byly navázány na příjmy) z důvodu existence nezaopatřených nezletilých dětí s obecným cílem snížit dětskou chudobu [31].

46. Co se týče povahy těchto dávek, souhlasím s Komisí, že se pro účely nařízení č. 883/2004 jedná o dávky sociálního zabezpečení. Konkrétně jde o rodinné dávky ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) ve spojení s čl. 1 písm. z) citovaného nařízení, neboť vzhledem k charakteristikám, které jsou vyjmenovány v judikatuře Soudního dvora, se jedná o dávky, jež se přiznávají automaticky těm, kdož v rámci jeho působnosti splňují určená objektivní kritéria bez ohledu na individuální posouzení a uvážení osobních potřeb, a jsou určeny k vyrovnání rodinných výdajů [32].

47. V dalších ohledech souhlasím s Komisí také v tom, že kvalifikace sporných dávek jako dávek sociálního zabezpečení nemůže být zpochybněna skutečností, že jejich přiznání není podrobeno žádné povinnosti odvádět příspěvky. Způsob financování nějaké dávky totiž nemá vliv pro účely jejich možné kvalifikace jako dávek sociálního zabezpečení, což dokládá fakt, že dle čl. 3 odst. 2 nařízení č. 883/2004 nejsou nepříspěvkové dávky vyjmuty z rozsahu působnosti tohoto nařízení [33].

C. K souladnosti testu legálního pobytu jakožto dalšího požadavku zahrnutého do přezkumu obvyklého bydliště s nařízením

48. Hlavní žalobní výtka Komise stojí na tom, že Spojené království začleňuje test legálního pobytu do ověřování obvyklého bydliště stanoveného v čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 vytvářejíce tak další požadavek, který v příslušném ustanovení není uveden. Podle zmiňovaného písmene e) se „na jinou osobu, na kterou se nepoužijí písmena a) až d) [čl. 11 odst. 3] vztahují právní předpisy členského státu bydliště“. Odpověď na hlavní žalobní výtku by mělo zjednodušit několik upřesnění.

28 — Podrobně viz https://www.gov.uk/child-benefit, webové stránky vlády Spojeného království, kde je vysvětleno fungování této podpory. Podle informací na těchto webových stránkách dosahuje aktuálně podpora pro nezaopatřené nezletilé dítě 20,70 GBP týdně pro první nezletilé dítě a 13,70 GBP týdně pro každé další. Viz také stránky https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit, kde se uvádí praktické podrobnosti o žádosti a získání této podpory.

29 — K požadavku pobytu v případě daňové úlevy na nezaopatřené nezletilé dítě viz ustanovení článku 3 (Tax Credits (Residence) Regulations 2003 [ve znění pozměněném Child Benefit (General) and the Tax Credits (Residence) (Amendment) Regulations 2014].

30 — Navzdory svému označení je daňová úleva na nezaopatřené nezletilé dítě částka, kterou příslušný úřad pravidelně zasílá na bankovní účet oprávněných a podle všeho je spojena s podmínkou, že tito jsou daňovými subjekty. Na stránkách https://www.gov.uk/child-tax-credit/what-youll-get není uvedena konkrétní částka, neboť ta závisí na osobních a rodinných poměrech. Více podrobností k fungování této daňové úlevy viz na https://www.citizensadvice.org.uk/benefits/children-and-young-people/benefits-for-families-and-children/#h-child-benefit.

31 — Bod 6 žalobní odpovědi Spojeného království.

32 — Rozsudek Hoever a Zachow (C-245/94 a C-312/94, EU:C:1996:379), bod 27. Viz také rozsudek Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), bod 22. Je pravda, že výše daňové úlevy pro nezaopatřené nezletilé dítě závisí na úrovni příjmů rodiny a počtu dětí a nepřiznává se tehdy, když tyto příjmy přesáhnou určenou výši, nicméně Soudní dvůr již rozhodl v rozsudku Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), bod 17, že to neznamená, že by přiznání této dávky záviselo na individuálním posouzení osobních potřeb žadatele, což je charakteristické pro sociální pomoc, neboť se jedná o objektivní a zákonem definovaná kritéria, která jsouce naplněna, vedou ke vzniku nároku na zmíněnou dávku, aniž může příslušný úřad zohlednit jiné osobní okolnosti.

33 — Viz rozsudek Hughes (C-78/91, EU:C:1992:331), bod 21.

49. Je třeba připomenout, že účelem nařízení č. 883/2004 je koordinovat vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení členských států k zaručení možnosti účinného výkonu práva volného pohybu osob. V tomto smyslu nařízení č. 883/2004 vytváří řadu společných zásad, které musí být respektovány v právních předpisech v oblasti sociálního zabezpečení ve všech členských státech a společně se systémem kolizních norem, které jsou v nařízení obsaženy, zaručují, že osoby využívající svobody pohybu a pobytu uvnitř Unie nebudou poškozeny různými vnitrostátními systémy proto, že této svobody využily [34]. Jednou z těchto společných zásad je zásada rovnosti podle článku 4 nařízení č. 883/2004, která specificky pro oblast sociálního zabezpečení konkretizuje zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti uznaný za obecnou zásadou unijního práva v článku 18 SFEU [35].

50. Co se týče kolizní normy [36], účel čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 spočívá v určení použitelného vnitrostátního práva pro pobírání sociálních dávek, které jsou vyjmenovány v čl. 3 odst. 1 (mimo jiné rodinné dávky) v případě osob, na které se nepoužijí písmena a) až d) zmíněného čl. 11 odst. 3, tedy v zásadě v případě hospodářsky nečinných osob. Účelem čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 je jak vyhnout se souběžnému použití různých vnitrostátních právních úprav na konkrétní situaci a komplikacím, které z toho mohou vzniknout, tak zabránit tomu, aby osoby, které spadají do působnosti zmíněného nařízení, byly zbaveny ochrany v oblasti sociálního zabezpečení z důvodu chybějící použitelné právní úpravy [37].

51. Podle tohoto čl. 11 odst. 3 se na osoby, na které dopadá použití písmene e), vztahují právní předpisy členského státu bydliště – aniž jsou tím dotčena ostatní ustanovení nařízení č. 883/2004, která jim zaručují dávky podle právních předpisů jednoho nebo více jiných členských států –, kterým je v souladu s definicí podle čl. 1 písm. j) citovaného nařízení „obvyklé bydliště“ [38].

52. Proto ve chvíli určování, kde se nachází „obvyklé“ bydliště osoby spadající do působnosti nařízení č. 883/2004, je pro účely jeho čl. 11 odst. 3 písm. e) třeba věnovat pozornost okolnostem čistě skutkovým. Skutečnost je taková, že judikatura Soudního dvora [39] postupně vytvářela demonstrativní výčet prvků (všechny jsou faktické), které musí být brány v úvahu při určování obvyklého bydliště osoby – tento výčet je v současné době vyjádřen v čl. 11 odst. 1 nařízení č. 987/2009 [40] – s cílem dát možnost stanovit, který členský stát je ten, jehož právní předpisy se v rámci nařízení č. 883/2004 použijí na konkrétní situaci. Na skutkovém charakteru pojmu „obvyklé bydliště“ se nakonec podle všeho shodnou obě strany.

34 — K tomu viz K. Lenaerts a P. van Nuffel, *European Union Law*, 3. vyd. Londýn: Sweet & Maxwell, 2011, s. 269, a E. Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, 3. vyd. Berlín: Erich Schmidt, 2006, s. 49, 50, 68 a násl.

35 — K obsahu zásady rovnosti a zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti specificky v oblasti unijního práva sociálního zabezpečení viz M. Husmann, „Diskriminierungsverbot und Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 VO 1408/71 und der Artt. 4 und 5 VO 883/2004“, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* č. 3, 2010, s. 97 a násl., a A. Bokeloh, „Die Gleichbehandlung der Staatsangehörigen in der Europäischen Sozialrechtskoordinierung“, *Zeitschrift für europäisches Sozial- und Arbeitsrecht* č. 10, 2013, s. 398 a násl., stejně jako E. Eichenhofer, *op. cit.*, s. 82 a násl., jakož i bibliografii a judikaturu tam citovanou.

36 — Systém kolizních norem obsažený v nařízení č. 883/2004 je charakteristický tím, že má za následek odejmutí zákonodárci každého členského státu pravomoc k určování rozsahu a podmínek uplatnění svých právních předpisů jak ve vztahu k jednotlivcům, na které se tyto předpisy vztahují, tak ve vztahu k území, na němž vnitrostátní předpisy vyvolávají právní účinky (rozsudek Ten Holder, 302/84, EU:C:1986:242, bod 21).

37 — Analogicky viz rozsudek Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), body 38 a násl.

38 — Soudní dvůr se již vyslovil, že „bydlištěm“ se pro tyto účely rozumí „obvyklé bydliště“, tj. místo, kde dotyčné osoby obvykle bydlí a kde se nachází obvyklý střed jejich zájmů, a že tento pojem je tedy autonomním pojmem vlastním unijnímu právu (rozsudky B., C-394/13, EU:C:2014:2199, bod 26, a Swaddling, C-90/97, EU:C:1999:96, body 28 a 29).

39 — V podrobnostech viz rozsudky Swaddling (C-90/97, EU:C:1999:96), bod 29, a Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303), body 45 a násl.

40 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 284, s. 1).

53. Vše dále nasvědčuje tomu, že problém vyvěrá ze způsobu vyjadřování britských právních předpisů, které evokují jakousi právní fikci, že na území Spojeného království „se nenacházejí“ ti, kdo se v daném státě nenacházejí legálně podle unijního práva[41]. Tím by vnitrostátní právo zbytečně směšovalo dvě kategorie, a sice „legální pobyt“ a „obvyklé bydliště“, které, jak správně vysvětluje Komise, nelze zaměňovat. Navíc výklad přísně se držící znění těchto předpisů by mohl dokonce vést k tomu, že bychom dali za pravdu Komisi, která tvrdí, že Spojené království začlenilo do testu obvyklého bydliště dodatečný prvek, tedy legální pobyt, který je mu zcela cizí a v určitém smyslu ho „zbavuje podstaty“, a podpořili z tohoto důvodu názor, že Spojené království neplní povinnosti, které pro něj plynou z nařízení č. 883/2004.

54. Uvažovat tímto způsobem by bylo příliš zjednodušující a v konečném důsledku podle mého názoru také zcestné. Bez ohledu na formulace nebo jazyk, byť zavádějící, je evidentní, že vnitrostátní zákonodárce v posuzované věci neprovádí „změnu podstaty“ testu obvyklého bydliště použitím legálního charakteru pobytu jako formy pro posouzení jeho obvyklosti[42]. Ve skutečnosti se Spojené království, jak již bylo naznačeno dříve, od okamžiku své odpovědi na odůvodněné stanovisko distancuje od obhajoby testu legálního pobytu v návaznosti na kontrolu obvyklého bydliště podle čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004. Čeho chce Spojené království skutečně dosáhnout, způsobem nezávislým na čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004 a na nařízení jako celku, je v rámci přiznávání určitých sociálních dávek prověřovat legalitu pobytu tak, jak to vyplývá z unijního práva (a konkrétně ze směrnice 2004/38).

55. Sama Komise reagovala na tento argumentační obrat Spojeného království formulováním alternativní žalobní výtky v tom smyslu, že pokud test legálního pobytu není začleněn do prověřování obvyklého bydliště, nýbrž se kontroluje legalita pobytu autonomním způsobem, nevyhnutelně dochází k diskriminaci zakázané článkem 4 příslušného nařízení. Je možno říci, že Komise si byla od první chvíle vědoma toho, že těžiště problému se nachází v článku 4 nařízení č. 883/2004. Jestliže tedy soustředila celou svou argumentaci v hlavní žalobní výtce na prověřování (obvyklého) bydliště jako hraničního určovatele použitého v kolizní normě čl. 11 odst. 3 písm. e) téhož předpisu, ve skutečnosti pak vytýká Spojenému království pouze nesplnění povinností vyplývajících z článku 4 nařízení č. 883/2004.

56. Na základě všeho výše uvedeného je nutno zamítnout výtku formulovanou Komisí jako hlavní, neboť test legálního pobytu, který zavádějí britské právní předpisy, sám o sobě není porušením ustanovení čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004.

D. *K diskriminaci v rozporu s článkem 4 nařízení č. 883/2004, jíž se mohlo dopustit Spojené království zavedením kontroly legality pobytu žadatele při vyřizování jeho žádosti o určité sociální dávky*

1. Předběžné úvahy

57. Komise má za to, že i kdybychom akceptovali, že test legálního pobytu by mohl být nezávislý ve vztahu k prověřování obvyklého bydliště dle čl. 11 odst. 3 písm. e) nařízení č. 883/2004, Spojené království v každém případě neplní povinnosti vyplývající ze zmíněného nařízení. Podle názoru Komise je prověřování legality pobytu v souvislosti s vyřizováním žádosti o dávku sociálního zabezpečení diskriminační a rozporné s článkem 4 nařízení č. 883/2004, když stanovení tohoto

41 — Stejně jako případě podpory pro nezaopatřené nezletilé dítě i v případě daňové úlevy na nezaopatřené nezletilé dítě stávající právní předpisy pro nárok na tyto dávky vyžadují, aby se žadatel „nacházel ve Spojeném království“ (doslovně, „is in Great Britain“ nebo v Severním Irsku). Dále se přitom upřesňuje, že tento požadavek je splněn pouze tehdy, jestliže žadatel a) se fyzicky nachází ve Spojeném království, b) má obvyklé bydliště ve Spojeném království a c) *má právo pobytu ve Spojeném království*. Tímto způsobem se z přiznání dotčených dávek vylučuje žadatel, který nemá právo pobytu ve Spojené království, neboť v takovém případě čl. 23 odst. 4 Child Benefit (General) Regulations 2006 a čl. 3 odst. 5 Tax Credits (Residence) Regulations 2003 ve spojení s článkem 146 Social Security Contributions and Benefits Act z roku 1992 mají za to, že tato osoba „se nenachází“ ve Spojeném království.

42 — Takto to Spojené království výslovně přiznává v bodě 32 své žalobní odpovědi a v bodě 7 dupliky.

požadavku je použitelné pouze na ty, kdo nejsou vlastními státními příslušníky, neboť státní příslušníci Spojeného království požívají práva pobytu v tomto členském státě ze zásady. Zmíněný článek 4 přitom ukládá povinnost rovného zacházení ve vztahu k výhodám i k povinnostem stanoveným vnitrostátním právem v oblasti sociálního zabezpečení. Tento argument vyžaduje komplexnější odpověď ve srovnání s tou, jakou k tomu předložila Komise.

58. Jako první je třeba řešit principiální otázku, zda je členský stát povinen přiznat takové dávky sociálního zabezpečení, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, které přiznává vlastním státním příslušníkům a občanům Unie, kteří legálně pobývají na jeho území, občanu Unie, jehož pobyt na jeho území není legální (to znamená, nesplňuje požadavky stanovené konkrétně směrnicí 2004/38). V závislosti na odpovědi, jaká bude dána na tuto otázku, vyplyne, zda je samo o sobě diskriminační ve smyslu článku 4 nařízení č. 883/2004, pokud členský stát přiznává určité sociální dávky pouze těm, kdo pobývají na jeho území legálně.

59. Zadruhé bude v případě, že bude vyjasněn předchozí problém, namístě zabývat se konkrétnější, ale rovněž principiální otázkou, a to zda členský stát, u kterého bylo požádáno o určitou sociální dávku, jako je některá z dávek dotčených v projednávané věci, zároveň může legitimně ověřovat oprávněnost pobytu žadatele při ověřování obvyklosti jeho pobytu.

60. A nakonec v případě, že v pořadí druhý problém k řešení bude rovněž vyjasněn, bude ještě nutno zabývat se otázkou týkající se toho, zda toto oprávnění členského státu je takříkajíc všezahrnující, nebo zda je naopak legitimní pouze za určitých podmínek. Jak uvidíme, tato dimenze problému se objevuje teprve na poslední chvíli, a jen lakonicky, konkrétně v replice Komise, což je důvod, proč Spojené království považuje toto tvrzení za nepřípustné pro opožděnost. Bude proto v tomto případě třeba vyřešit případnou nepřípustnost této námitky, a to bez ohledu na to, že důvody účelnosti mne mohou vést k navržení odpovědi.

2. Vztah k judikatuře obsažené v rozsudcích Brey a Dano

61. Úvodem je nicméně namístě, podle uvedeného pořadí, učinit zde zmínku o možné relevanci judikatury obsažené v rozsudcích Brey[43] a Dano[44], na které účastníci řízení setrvale poukazovali v průběhu celého řízení, pro posuzovaný případ[45].

62. Pro začátek nutno říci, že judikatura obsažená v rozsudcích Brey[46] a Dano[47] nepochybně dopadá na posuzovaný případ, a to vzhledem k tomu, že ve zmiňovaných rozsudcích se řeší legitimita zohlednění legality pobytu v rámci procesu přiznávání sociálních dávek členským státem občanům Unie, kteří pobývají na jeho území.

63. Avšak zatímco ve věcech Brey a Dano se Soudní dvůr měl vyslovit, v obou případech v rámci řízení o předběžné otázce, ke správnému výkladu článku 7 směrnice 2004/38, jejíž použitelnost nebyla zpochybňována, v projednávané věci se v rámci řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti debatuje o tom, zda je namístě příslušnou směrnici – konkrétně její citované ustanovení – použít v rámci uplatňování nařízení č. 883/2004[48].

43 — C-140/12, EU:C:2013:565.

44 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

45 — Z nedávné doby viz rovněž rozsudek Alimanovic (C-67/14, EU:C:2015:597), na který účastníci řízení nepoukázali, neboť byl vydán teprve poté, co se konalo jednání v projednávané věci.

46 — C-140/12, EU:C:2013:565.

47 — C-333/13, EU:C:2014:2358.

48 — Je třeba mít na paměti, že směrnice 2004/38 – v případě hospodářsky nečinných občanů konkrétně ve svém čl. 7 odst. 1 písm. b) – kde se stanoví podmínky, jež musí hostitelský členský stát ověřit, aby žadatel o takové sociální dávky, jaké jsou předmětem řízení v této věci (rozumí se tím dávky spadající do rozsahu věcné působnosti nařízení č. 883/2004) se pravidelně nachází na jeho území.

64. Na druhou stranu zmiňované rozsudky, stejně jako rozsudek Alimanovic [49], na rozdíl od projednávané věci řešily zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, které jsou upraveny v článku 70 nařízení č. 883/2004 a jsou pro účely směrnice 2004/38 považovány za dávky sociální pomoci [50]. Zatímco směrnice 2004/38 v této souvislosti u dávek sociální pomoci bere v úvahu potřebnost užití kontextu legálního pobytu [51], neříká nic ve vztahu k dávkám sociálního zabezpečení, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci.

65. Příslušné odkazy na tuto judikaturu budou tedy uváděny průběžně níže v rámci mé argumentace.

3. K povinnosti členského státu poskytovat sociální dávky ve vztahu k legalitě pobytu a její důsledky pro výtku diskriminačního zacházení

66. První otázka, která musí být coby otázka principiální vyřešena, je, zda je členský stát povinen občanu Unie s pobytem na svém území přiznat sociální dávky, které poskytuje vlastním státním příslušníkům, pouze tehdy, když pobyt tohoto občana splňuje požadavky stanovené konkrétně ve směrnici 2004/38. Jak jsem již naznačil, odpověď na tuto otázku bude mít důsledky pro otázku, zda je diskriminační ve smyslu článku 4 nařízení č. 883/2004, když členský stát nepřizná takové sociální dávky, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, těm, kdo nepobývají na jeho území legálně.

67. Pro odpověď na tuto otázku je nutno vycházet z toho, jak připoměl Soudní dvůr v rozsudku Dano [52], že čl. 20 odst. 1 SFEU přiznává status občana Unie každé osobě, která má státní příslušnost některého členského státu. Jak Soudní dvůr mnohokrát vyslovil, „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 SEU stejného právního zacházení bez ohledu na jejich státní příslušnost, aniž by byly dotčeny výjimky, které jsou v tomto ohledu výslovně stanoveny“ [53].

68. 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. Mezi takové situace spadají ty, které se vztahují k výkonu svobody pohybu a pobytu na území členských států, uznané v čl. 20 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) SFEU a v článku 21 SFEU [54].

69. V tomto ohledu konkrétně je nutno poznamenat, jak rozhodl Soudní dvůr v rozsudku Dano [55], že čl. 18 SFEU odst. 1 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“ [56]. Tato zmínka o omezeném charakteru zmíněné svobody je uvedena i ve Vysvětlení

49 — C-67/14, EU:C:2015:597, bod 43.

50 — Podrobně viz rozsudek Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), body 58 a násl.

51 — Nastavujíce nevyhnutelně, jak zdůraznil generální advokát M. Whatelet v bodě 96 svého stanoviska předneseného ve věci Dano (C-333/13, EU:C:2014:341), „potenciální nerovné zacházení se státními příslušníky hostitelského členského státu na jedné straně a ostatními občany Unie na straně druhé při poskytování sociální pomoci“.

52 — C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 57.

53 — Rozsudky Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), bod 31; D’Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432), bod 28, a N (C-46/12, EU:C:2013:9725), bod 27.

54 — Rozsudky Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), bod 59, a N (C-46/12, EU:C:2013:97), bod 28, a mnoho dalších.

55 — C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 60.

56 — Viz mimo jiné rozsudky Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493), body 84 a násl.; Trojani (C-456/02, EU:C:2004:488), body 31 a násl., a Brey (C-140/12, EU:C:2013:565), body 46 a 47.

k článku 45 Listiny základních práv Evropské unie – který zakotvuje svobodu pohybu a pobytu – podle kterého „[p]rávo zaručené odstavcem 1 je právem zaručeným čl. 20 odst. 2 písm. a) [SFEU] […]. V souladu s čl. 52 odst. 2 je vykonáváno za podmínek a v rámci omezení vymezených ve Smlouvách“ [57].

70. V této souvislosti je třeba připomenout, že nařízení č. 883/2004 má přímou vazbu, co se týče jeho smyslu, na základní právo volného pohybu občanů Unie, neboť bylo přijato pro zjednodušení a zaručení možnosti účinného výkonu tohoto práva prostřednictvím koordinace vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení [58]. Jak již bylo připomenuto dříve, účelem nařízení č. 883/2004 je koordinovat vnitrostátní systémy sociálního zabezpečení členských států s cílem –jak zdůrazňuje jeho odůvodnění – „zaručení možnosti účinného výkonu práva na volný pohyb osob“ (bod 45 odůvodnění) a „přispívat ke zvýšení životní úrovně a zlepšení podmínek v zaměstnání“ osob, které se pohybují v Unii (bod 1 odůvodnění). Proto jsou práva, která přiznává nařízení č. 883/2004, práva směřující k zaručení svobody pohybu a pobytu občanů Unie v rámci zákonných podmínek, za nichž se tato svoboda uznává [59].

71. Některé z těchto podmínek a omezení, jimž články 20 SFEU a 21 SFEU podřizují výkon svobody pohybu a pobytu uvnitř Unie – neboť svoboda není absolutní [60], nýbrž „regulovaná“ – stanoví směrnice 2004/38 [61]. Tato směrnice – jejíž soulad se Smlouvami nebyl Soudním dvorem v rozsudcích Brey [62], Dano [63] ani Alimanovic [64] zpochybněn a nebyl zpochybněn ani v průběhu tohoto řízení – byla přijata, jak uvádí bod 4 jejího odůvodnění, aby byl překonán odvětvový a rozdrobený přístup, jímž bylo právo volného pohybu a pobytu dosud regulováno, a aby byl usnadněn výkon tohoto práva.

72. Je tedy třeba vycházet z toho, že ustanovení směrnice 2004/38, která upravují svobodu pohybu a pobytu občanů Unie, si ponechávají plnou platnost také v kontextu zde dotčeného nařízení, jež má v konečném důsledku zajistit účinnost práva na svobodu pohybu a pobytu uvnitř Unie, a nemohou být v tomto kontextu považována za bezpředmětná. V tomto smyslu tedy nemohu sdílet tvrzení Komise [65], že na „pojem bydliště v nařízení č. 883/2004 […] nemá žádné zákonné východisko“ [66].

73. Nejeví se mi jako nutné dále v tomto smyslu připomínat, že právní řád Unie by se jen těžko mohl skládat z množství od sebe oddělených úprav. To je ještě více zřejmé v případě dvou norem unijního práva, které jsou tak úzce spojeny, jako jsou normy dotčené v projednávané věci [67]. Jestliže, jak bylo právě uvedeno, unijní právo podřizuje výkon svobody pohybu a pobytu konkrétním omezením a podmínkám obsaženým konkrétně ve směrnici 2004/38, je jasné, že ustanovení v nařízení

57 — Vysvětlení k Listině základních práv, Úř. věst. 2007, C 303, s. 17.

58 — V této souvislosti viz rozsudek Wencel (C-589/10, EU:C:2013:303): zásady, z nichž vychází koordinační pravidla pro vnitrostátní právní úpravy sociálního zabezpečení, odpovídají zásadám v oblasti volného pohybu osob, přičemž základní zásadou je zde zásada, podle níž činnost Unie zahrnuje zejména odstranění překážek volného pohybu osob mezi členskými státy (bod 39).

59 — Nařízení č. 883/2004 neharmonizuje právní předpisy členských států v oblasti sociálního zabezpečení, takže ponechává na členských státech rozhodnutí, jaké sociální dávky poskytují komu a za jakých podmínek i jak financují své sociální systémy. Zmíněné nařízení v zásadě nepředjímá hmotněprávní podmínky, které každý členský stát stanoví pro přiznání dávek sociálního zabezpečení, jež jsou předmětem koordinace, pokud respektují společné zásady, které nařízení stanoví (v tomto smyslu viz rozsudek Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, bod 41 a citovaná judikatura).

60 — Jak uznala sama Komise na jednání.

61 — Viz také stanovisko generálního advokáta M. Whateleta přednesené ve věci Dano, C-333/13, EU:C:2014:341, bod 90.

62 — C-140/12, EU:C:2013:565, body 46 a 47.

63 — C-333/13, EU:C:2014:2358, body 60 a násl.

64 — C-67/14, EU:C:2015:597.

65 — Viz bod 33 jeho žaloby.

66 — Bod 32 žaloby.

67 — Soudní dvůr se mnohokrát zabýval vztahem mezi volným pohybem občanů Unie hospodářsky nečinných, respektive v situaci, kdy hledají zaměstnání, a jejich přístupem k sociálním dávkám různé povahy. V podrobnostech k tomu viz mj. rozsudky Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217; Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458; D'Hoop, C-224/98, EU:C:2002:432; Collins, C-138/02, EU:C:2004:172; Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488; Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169; Vatsouras a Koupatantze, C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, a samotné rozsudky Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, a Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597.

č. 883/2004 nemohou být vykládána takovým způsobem, který by vedl k neutralizaci podmínek a omezení, která uznání a prohlášení této svobody provázejí [68]. V konečném důsledku je třeba hledat výklad, který v co nejvíce možné míře podporuje status občanství Unie a svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a zároveň respektuje cíle sledované oběma normami a úpravu, která je v obou obsažena.

74. Předchozí názor je podle mne potvrzen judikaturou Soudního dvora, která tradičně spojovala přístup k sociálním dávkám za stejných podmínek, jako mají státní příslušníci hostitelského členského státu, s tím, že žadatel pobývá „legálně“ na území tohoto státu [69]. V nedávné době to ostatně Soudní dvůr znovu potvrdil v rozsudku Brey, ve kterém uvedl, že „v zásadě nic nebrání tomu, aby poskytnutí sociálních dávek hospodářsky nečinným občanům Unie podléhalo požadavku splnění podmínek pro získání práva legálního pobytu v hostitelském členském státě“ [70], a v rozsudku Dano, ve kterém uvedl, že „v souvislosti s přístupem k […] sociálním dávkám […] 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“ [71]. Po mém soudu nic ve zmíněných rozsudcích nedovoluje vyvodit, že se takové závěry použijí výhradně na dávky sociální pomoci nebo na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky dotčené v uvedených řízeních, a ne na jiné sociální dávky [72].

75. S ohledem na výše uvedené nelze popřít, že premisu spočívající v tom, že pobyt žadatele o určitou takovou sociální dávku, jako je některá z dávek dotčených v projednávané věci, není neoprávněný, lze posuzovat i z hlediska rozdílného zacházení mezi státními příslušníky Spojeného království a státními příslušníky jiných členských států. Toto rozdílné zacházení, které se týká práva pobytu, budeme-li na něj chtít takto nahlížet, je ovšem tomuto systému vlastní a svým způsobem z něj tento systém i vychází [73]: z podstaty věci se státnímu příslušníkovi členského státu neupírá právo v něm pobývat.

76. Jinak řečeno rozdíl, který je mezi britskými státními příslušníky a státními příslušníky jiných členských států, je tomuto systému vlastní v tom smyslu, že za současného stavu unijního práva není příslušnost k tomu či jinému členskému státu při výkonu svobody pohybu a pobytu nepodstatná.

77. A konečně, s ohledem na všechny předcházející úvahy, mám za to, že členský stát je podle nařízení č. 883/2004 povinen přiznat takové sociální dávky, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, pouze občanu Unie, který vykonává svobodu pohybu a pobytu na jeho území oprávněně, konkrétně tedy v souladu s požadavky stanovenými ve směrnici 2004/38. V tomto smyslu dochází k rozdílu mezi britskými státními příslušníky a státními příslušníky jiných členských států ještě před možností uplatnit článek 4 nařízení č. 883/2004, aniž je tím dotčena jeho platnost.

68 — V tomto smyslu se nemohu ztotožnit s tvrzením Komise, obsaženým v bodě 18 repliky, že ve vztahu k sociálním dávkám, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, zavádí test legálního pobytu omezení svobody pohybu, které by neexistovalo, kdyby se použil pouze test obvyklého bydliště.

69 — Konkrétně viz rozsudek Martínez Sala, C-85/96, EU:C:1998:217, bod 63 [„občan Evropské unie, který (…) *legálně pobývá na území hostitelského členského státu* se může dovolávat článku 6 Smlouvy ve všech situacích spadajících do oblasti působnosti *ratione materiae* práva Společenství“ (zvýrazněno autorem tohoto stanoviska)]; tento závěr se výslovně opakuje v rozsudcích Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 32, a Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, bod 32, přičemž v bodě 46 odůvodnění posledně citovaného rozsudku se uvádí, že „článek 3 směrnice 93/96 není překážkou tomu, aby státní příslušník členského státu, který na základě článku 18 ES a směrnice 90/364, *legálně pobývá* na území jiného členského státu, kde zamýšlí započít studium na vysoké škole nebo v něm pokračovat, dovolával během tohoto pobytu základní zásady rovného zacházení zakotvené v prvním pododstavci čl. 12 ES“ (zvýrazněno autorem tohoto stanoviska). Viz také rozsudek Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, v němž se před zkoumáním dopadů zásady rovného zacházení v případě pana Trojaniho zdůrazňuje, že tento „pobývá v Belgii legálně“ (bod 37).

70 — C-140/12, EU:C:2013:565, bod 44, předmět intenzivní diskuse mezi účastníky řízení v průběhu tohoto řízení.

71 — C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 69.

72 — Bez ohledu na to, že rozsudek Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:597, v němž je odkázáno na bod 69 rozsudku Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, používá přesnější jazyk, když zmiňuje „přístupem k takovým dávkám sociální pomoci, jako jsou dávky sociální pomoci ve věci v původním řízení“ (bod 49).

73 — V tomto ohledu viz rozsudek Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358: „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.“ (bod 77), kde se cituje stanovisko generálního advokáta M. Whateleta přednesené v téže věci, C-333/13, EU:C:2014:341, body 93 a 96.

4. K ověřování oprávněnosti pobytu žadatele při vyřizování žádosti o určité sociální dávky

78. Po vyjasnění předchozí principiální otázky je nyní třeba se zabývat druhým aspektem, který se podle mého názoru příměji dotýká argumentace Komise, a sice otázkou, zda s ohledem na výše uvedené může členský stát, aniž poruší zákaz diskriminace obsažený v článku 4 nařízení č. 883/2004, ověřovat oprávněnost pobytu občana Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, právě při vyřizování žádosti o takové sociální dávky, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci.

79. Takto vymezená se teď otázka zaměřuje v podstatě na zjištění, zda členský stát zavádí nerovnost v „povinnostech“ podle článku 4 nařízení č. 883/2004 těžko popiratelnou skutečností, že nepohodlí plynoucí z nutnosti podrobit se ověření oprávněnosti pobytu ze strany britských orgánů při vyřizování žádostí o přiznání takových dávek, jako je podpora pro nezaopatřené nezletilé dítě a daňová úleva na něj, a případně u tohoto ověření uspět, budou muset ve větší míře strpět občané Unie, kteří nejsou britskými příslušníky. Z vysvětlení, které Spojené království podalo na jednání, vyplývá, že intenzita prověřování závisí v každém případě na konkrétních okolnostech dotčené osoby, přičemž toto nepohodlí musí předvídatelně v převážné většině strpět především hospodářsky nečinní občané Unie.

80. V tomto směru je namístě předeslat, že této zvýšené složitosti při vyřizování přiznání zmíněných dávek by bylo možné prakticky se vyhnout, neboť směrnice 2004/38 zná mechanismy (konkrétně v článku 8)[74], které umožňují ověřit oprávněnost pobytu občana Unie, který není státním příslušníkem hostitelského státu, prostřednictvím osvědčení, před jehož vystavením příslušné orgány členského státu zkontrolují, že jsou splněny zejména požadavky článku 7 zmíněné směrnice. Jestliže žadatel disponuje tímto osvědčením, bude nepohodlí, jemuž by byl vystaven ve chvíli podání žádosti o sociální dávky, minimální nebo dokonce nulové: žadatel bude muset pouze předložit, bude-li o to požádán, doklad potvrzující, že členský stát považuje jeho pobyt na svém území za oprávněný.

81. Spojené království ovšem na jednání poznamenalo, že ačkoli občané Unie mají možnost požádat britské orgány o vydání osvědčení, že mají právo pobytu v tomto členském státě (což evidentně zjednoduší prověření této skutečnosti), neexistuje povinnost disponovat takovým dokumentem. Ve skutečnosti je ve většině případů běžné, že žadatel nedisponuje osvědčením potvrzujícím oprávněnost jeho pobytu ve Spojeném království.

82. Nicméně možnost, že by členský stát mohl zavést vydání takového dokumentu jako povinnost, nevylučuje funkčnost takového systému, jaký má Spojené království, tedy systému, který při absenci předchozího uznání, jaké bylo shora popsáno, což je většina případů, použije test legálního pobytu až při vyřizování žádosti o sociální dávky.

83. Bezpochyby je na tomto místě nutné připustit existenci rozdílného zacházení, které by mohlo být kvalifikováno jako nepřímá diskriminace, neboť dotčeni nepohodlím a obtížemi, které s sebou uvedený postup nese, se většinou budou cítit občané Unie, kteří nejsou britskými státními příslušníky (především hospodářsky nečinní).

74 — Ohledně trvalého pobytu viz také článek 19 směrnice 2004/38.

84. V této souvislost vyvstává otázka, zda lze tuto nepřímou diskriminaci odůvodnit, což Komise popírá. V tomto smyslu, aniž je zapotřebí ve větší míře rozvíjet další argumentaci, mám za to, že potřeba chránit finance hostitelského členského státu [75], což je argument uplatněný Spojeným královstvím [76], která v zásadě dostatečně odůvodňuje možnost v takové chvíli ověřit si oprávněnost pobytu. V konečném důsledku je zmíněné ověřování způsob, jenž má hostitelský členský stát k dispozici, aby se ujistil, že neposkytuje takové sociální dávky, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, osobám, kterým z důvodů vyložených v předchozím bodě nemá povinnost je poskytovat.

85. Závěrem mám v tom smyslu, jak jsem předestřel na začátku, za to, že hostitelský členský stát je oprávněn se případně ujistit o tom, že se občan Unie nenachází v okamžiku vyřizování žádosti o takové sociální dávky, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, na jeho území neoprávněně – tedy že v zásadě splňuje požadavky směrnice 2004/38 – aniž rozdílné zacházení mezi britskými státními příslušníky a ostatními občany Unie, kteří jsou tomuto ověření podrobeni, představuje diskriminaci zakázanou článkem 4 nařízení č. 883/2004, neboť je odůvodněno shora vysvětlenými důvody.

5. K požadavkům na ověřování oprávněnosti pobytu v hostitelském členském státě

86. Předložené odůvodnění se mi jeví jako dostatečné pro odmítnutí argumentů Komise, které se zaměřují na principiálně chápanou nelegitimitu testu legálního pobytu, který stanoví britské právní předpisy. Nicméně je třeba podotknout, že tento závěr ještě neznamená, že připouští jakýkoli způsob, jímž by se toto prověřování oprávněnosti pobytu mohlo provádět. Naopak se domnívám, že zmiňovaný postup ověřování může být v souladu s unijním právem jen tehdy, respektuje-li celou řadu procesních i hmotněprávních požadavků, které vysvětlím dále.

87. Není možno zapomínat, že zde posuzovaný postup ověřování musí být vzhledem k tomu, že může zasáhnout do svobody pohybu a pobytu, která tvoří součást statusu občanství, vykládán v souladu s tímto základním právem a jeho provádění by mělo být co nejméně rušivé.

88. Je tedy namístě znovu upozornit, že předmětem žaloby Komise nebylo zpochybnění způsobu, jakým Spojené království takové ověřování uskutečňuje. Je pravda, že Komise Spojenému království vytýkala, že jím prováděné přezkoumávání požadavků článku 7 směrnice 2004/38 nezajišťuje vyhodnocení okolností konkrétního případu, jak požaduje rozsudek Brey [77]. Tento argument se nicméně objevuje poprvé v replice Komise a nebyl zmíněn v průběhu postupu před zahájením soudního řízení nebo v samotné žalobě. Komise na jednání uvedla, že tento aspekt není novou žalobní výtkou, nýbrž jen další skutečností, kterou je nutno posoudit při hodnocení, zda je test legálního pobytu coby diskriminační postup přiměřený vzhledem k dosažení cíle, který sleduje. Nicméně souhlasím se Spojeným královstvím v tom, že se jedná o novou výtku, která byla z procesního hlediska uplatněna v okamžiku, kdy podle článku 127 jednacího řádu již není přípustná.

89. Komise zaměřila svou žalobu na odmítnutí toho, že by členský stát mohl v rámci vyřizování žádostí o přiznání takových sociálních dávek, jako jsou dávky dotčené v projednávané věci, požadovat, aby pobyt žadatelů o tyto dávky na jeho území nebyl oprávněný, a ověřovat tuto skutečnost, a nikoli na způsob, jakým britské orgány jak z pohledu procesního, tak i hmotněprávního, prověřují, zda občan Unie splňuje či nesplňuje požadavky směrnice 2004/38.

75 — Tento cíl je podle Soudního dvora přípustný jako legitimní od vydání rozsudku Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 44. Je třeba podotknout, že cíl chránit veřejné finance není svou povahou čistě hospodářský, nýbrž že Soudní dvůr jej spojuje s nepřímým cílem ochrany celkové úrovně podpory, kterou daný stát může poskytnut (rozsudek Bidar, C-209/03, EU:C:2005:169, bod 56; Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, bod 61, a Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 63).

76 — Bod 37 žalobní odpovědi.

77 — C-140/12, EU:C:2013:565, zejména bod 69.

90. Bez ohledu na výše řečené pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že musí věcně posoudit i tento argument, a vzhledem k tomu, že Spojené království na některé aspekty téhož odpovědělo v duplice a na jednání, rozvedu k tomu níže, nikoli však vyčerpávajícím způsobem, několik úvah.

91. Z procesního hlediska bude rozdílné zacházení ve srovnání se státními příslušníky daného členského státu, které je důsledkem oprávnění vnitrostátních orgánů ověřovat výše zmíněné, v souladu se statusem občanství Unie a se zásadou rovnosti pouze tehdy, pokud bude ověřování prováděno za striktního dodržování zásady proporcionality, to znamená přiměřeně sledovanému cíli, způsobem co nejméně rušivým a v míře nezbytně nutné k dosažení zmíněného cíle.

92. Na druhou stranu musí být ověřování ze strany vnitrostátních orgánů v rámci procesu přiznávání dotčených sociálních dávek, zda se žadatel nenachází na jejich území neoprávněně, hodnoceno jako ověřování oprávněnosti pobytu občanů Unie podle směrnice 2004/38, na něž se odkazuje v čl. 14 odst. 2 pododstavci druhém téže směrnice, a musí proto také splňovat určité požadavky [78].

93. Jak plyne z vyjádření Spojeného království na jednání, nedochází k ověřování splnění podmínek stanovených směrnicí 2004/38 k tomu, aby určité osobě náleželo právo pobytu, ve všech případech, což je dle mého mínění zakázáno článkem 14 odst. 2 citované směrnice [79]: ačkoli všichni dotčení žadatelé o sociální dávky [80] musí v příslušném formuláři uvést údaje, z nichž vyplývá, zda mají právo pobytu v tomto členském státě, pouze v případě pochybností provedou britské úřady – jak uvedlo Spojené království v bodě 21 dupliky a potvrdilo na jednání – kontrolu nutnou k ověření, zda žadatel splňuje nebo nesplňuje požadavky směrnice 2004/38 (konkrétně jejího článku 7), tedy zda má právo pobytu v souladu s ní.

94. Z vyjádření Spojeného království také podle mého názoru nelze vyvodit, že by zmíněný členský stát předpokládal, že žadatel o dávky, které jsou předmětem řízení v této věci, se nachází na jeho území neoprávněně, což by bylo v rozporu s čl. 20 odst. 2 SFEU a s článkem 21 SFEU, které přiznávají občanům Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Status evropského občanství, a zvláště pak zakotvení zásady, že občan Unie má za podmínek stanovených unijním právem právo určit si bydliště na území kteréhokoli členského státu, totiž brání tomu, aby vnitrostátní úprava zaujala takový postoj, který by znamenal totéž co předpokládat, že se takový občan po prvních třech měsících pobytu a před získáním trvalého pobytu nachází na daném území neoprávněně, takže břemeno prokazování, že tomu tak není, by systematicky spočívalo na dotyčné osobě. V zásadě by totiž presumpce měla být spíše opačná.

78 — Je třeba připomenout, že podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/38 „[o]bčanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v článcích 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 článcích 7, 12 a 13, mohou členské státy ověřit, zda jsou tyto podmínky splněny. Toto ověřování není prováděno systematicky“.

79 — Podle vyjádření Spojeného království probíhá ověřování následujícím způsobem: žadatel musí ve formuláři žádosti uvést řadu údajů, z nichž vyplývá, zda má právo pobytu ve Spojeném království; poté, co příslušné orgány, které mají pravomoc rozhodnout o přiznání těchto sociálních dávek, obdrží formulář, je jejich úkolem ověřit tyto skutečnosti; v konkrétních případech orgány požadují po žadatelích, aby předložili důkazy k doložení toho, zda skutečně právo pobytu, o němž svědčí údaje zaznamenané ve formuláři, mají.

80 — Je nutno podotknout, že tento postup se nepoužívá pouze u občanů Unie, ale také u státních příslušníků z třetích zemí, kteří mohou získat rodinné dávky, pokud mají ve Spojeném království právo pobytu a splňují požadavky přítomnosti a obvyklého bydliště v tomto státě.

95. Kromě toho je případné konstatování vnitrostátních orgánů, že dotyčný občan Unie nemá právo pobytu v souladu s příslušnou směrnicí pro nesplnění požadavků, které tato stanoví – nezávisle na tom, zda se požaduje či nepožaduje vyhoštění a navzdory jeho čistě deklaratorní povaze [81] – vzhledem k tomu, že legitimní ověřování oprávněnosti přítomnosti žadatele ve Spojeném království spadá pod čl. 14 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2004/38, „rozhodnutí[m] o omezení volného pohybu občanů Unie“ ve smyslu čl. 15 odst. 1 citované směrnice [82], což má v souladu s tímto ustanovením za následek, že se aktivují záruky dle článků 30 a 31 téže směrnice.

96. To podle mého názoru znamená, že se příslušné orgány za takových okolností nemohou omezit na pouhé odmítnutí požadovaných dávek bez dalšího, nýbrž že v souladu se zmíněným článkem 30 musí konkrétně v souvislosti s konstatováním neexistence práva pobytu na základě směrnice 2004/38 informovat dotyčného „přesně a úplně“ a „takovým způsobem, aby mohl porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu“, o důvodech, na nichž se zakládá příslušné konstatování, a musí navíc označit soud nebo správní orgán, u kterého může dotyčný podat opravný prostředek, stejně jako jej musí informovat o lhůtě stanovené k jeho podání. Stejně tak se aktivují procesní záruky podle článku 31 směrnice 2004/38, což umožní dotyčnému podrobit (správní nebo soudní) kontrole legalitu posouzení správních úřadů.

97. A konečně z pohledu hmotněprávního je zásadně třeba vzít v úvahu, že konkrétně v případě hospodářsky nečinných občanů musí vnitrostátní orgány v souladu s čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 zjišťovat, zda tito mají pro sebe a své rodinné příslušníky „dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu“, a také zda mají zdravotní pojištění. Měl bych v tomto bodě připomenout, že pouhá skutečnost, že občan Unie využívá systému sociální pomoci v hostitelském členském státě, nestačí k tomu, aby mu bylo odmítnuto právo pobytu [83], nýbrž bude k tomu nutné, aby se pro systém sociálního zabezpečení daného státu stal *nepřiměřenou zátěží*. Při hodnocení této okolnosti musí vnitrostátní orgány respektovat vodítka vytvořená judikaturou Soudního dvora – zejména povinnost zohlednit okolnosti konkrétního případu, na niž se odkazuje v rozsudku Brey [84] – a informovat žadatele o negativním výsledku jeho posouzení za podmínek článku 30 citované směrnice.

98. S ohledem na výše uvedené a pro případ závěru, že je namístě zkoumat legalitu napadených vnitrostátních právních předpisů z tohoto hlediska, uvádím, že Komise podle mého mínění neprokázala, že by Spojené království nerespektovalo formální a materiální podmínky, které jsem právě popsal, a proto z tohoto hlediska není namístě této žalobě pro nesplnění povinnosti vyhovět.

81 — Ztráta práva pobytu v hostitelském členském státě na základě směrnice 2004/38 je automatickým důsledkem nesplnění požadavků, které jsou v ní stanoveny.

82 — Článek 15 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví, že „na veškerá rozhodnutí o omezení volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z jiných důvodů než veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví se obdobně použijí postupy stanovené v článcích 30 a 31“. Jak zdůrazňuje generální advokát N. Wahl ve stanovisku předneseném ve věci Brey, C-140/12, EU:C:2013:337, „občané Unie nepochybně požívají procesní záruky uvedené v článku 15 uvedené směrnice, které nelze obejít řízením, které se netýká jen nároku osoby na dávku, ale zároveň i jejího práva pobytu“ (bod 93).

83 — Navzdory tomu, co naznačuje německá jazyková verze čl. 7 odst. 1 písm. b) citované směrnice; k tomu viz stanovisko generálního advokáta N. Wahla přednesené ve věci Brey, C-140/12, EU:C:2013:337, body 74 a násl.

84 — C-140/12, EU:C:2013:565, body 64 a násl. Sdílím také názor, který hájí generální advokát M. Whatelet ve svých stanoviscích ve věcech Alimanovic, C-67/14, EU:C:2015:210, body 107 a násl., a García Nieto, C-299/14, EU:C:2015:366, body 85 a násl., v tom smyslu, že vnitrostátní orgány musí za tím účelem zohlednit také další reprezentativní prvky, které umožní prokázat existenci skutečné vazby občana Unie s hostitelským členským státem (tedy že jsou v něm společensky a hospodářsky integrováni, což je právě to, o čemž Spojené království tvrdí, že se v souvislosti s posledně uvedeným hlediskem snaží zajistit), neboť mohli mít v minulosti práci, tak i výkaz předchozích odvodů v daném státě, školní docházku nezletilých dětí v jejich péči (viz rozhodnutí Soudního dvora v rozsudku Ibrahim, C-310/08, EU:C:2010:80) nebo existenci úzkých vazeb osobní povahy k dotčenému členskému státu (k tomu viz rozsudky Prete, C-367/11, EU:C:2012:668, bod 50, a Stewart, C-503/09, EU:C:2011:500, bod 100).

6. Rekapitulace

99. Závěrem uvádím, že mám za to, že není diskriminací zapovězenou článkem 4 nařízení č. 883/2004, když vnitrostátní právní úprava stanoví, že orgány členského státu mohou při vyřizování žádostí o přiznání takových sociálních dávek, jako je podpora pro nezaopatřené nezletilé dítě nebo daňová úleva pro nezaopatřené nezletilé dítě, provést potřebná ověření, aby se ujistily o oprávněnosti pobytu státních příslušníků jiných členských států, kteří žádají o tyto dávky, na svém území. Za tím účelem jsou nicméně orgány příslušné k tomuto ověřování v každém případě povinny z procesního hlediska dodržovat zmíněné zásady, zejména zásadu proporcionality, jakož i ustanovení čl. 14 odst. 2 druhého pododstavce, čl. 15 odst. 1 a článků 30 a 31 směrnice 2004/38.

V. **Náklady řízení**

100. Vzhledem k tomu, že navrhuji zamítnutí žaloby, je podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora důvodné uložit náhradu nákladů řízení Komisi.

VI. **Závěry**

101. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.