Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MELCHIOR WATHELET
prednesené 20. mája 2014[1]

Vec C-333/13

Elisabeta Dano,
Florin Dano
proti
Jobcenter Leipzig

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Sozialgericht Leipzig (Nemecko)]

„Nariadenie (ES) č. 883/2004 — Smernica 2004/38/ES — Občianstvo Únie — Rovnosť zaobchádzania — Občania Únie bez hospodárskej činnosti, ktorí sa zdržiavajú na území iného členského štátu — Právna úprava členského štátu stanovujúca vylúčenie týchto osôb z poberania osobitných nepríspevkových peňažných dávok, ak je ich právo na pobyt založené iba na článku 20 ZFEÚ“

1. Týmto návrhom na začatie prejudiciálneho konania sa v podstate kladie otázka, či členský štát môže vylúčiť odkázaných štátnych príslušníkov iných členských štátov z poberania nepríspevkových dávok, ktoré slúžia na zabezpečenie existenčného minima, v zmysle nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia[2], zmeneného a doplneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 zo 16. septembra 2009[3] (ďalej len „nariadenie č. 883/2004“), s cieľom vyhnúť sa tomu, aby pre neho tieto dávky predstavovali neprimeranú záťaž, pričom vlastným štátnym príslušníkom, ktorí sa nachádzajú v rovnakej situácii, sa tieto dávky poskytujú.

2. Na základe prejudiciálnych otázok položených vnútroštátnym súdom sa Súdny dvor zase raz bude zaoberať vzťahom medzi nariadením č. 883/2004 a smernicou 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[4], a pojmami, ktorými sú na jednej strane „osobitné nepríspevkové peňažné dávky“ uvedené v nariadení č. 883/2004 a na druhej strane „sociálna pomoc“ v zmysle smernice 2004/38.

3. Preto aj keď sa prejudiciálne otázky výslovne netýkajú kvalifikácie dávok, o ktoré ide vo veci samej, z hľadiska týchto dvoch noriem, myslím si, že Súdny dvor sa ňou musí zaoberať, pokiaľ chce dať vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď.

1 — Jazyk prednesu: francúzština.
2 — Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mim. vyd. 05/005, s. 72.
3 — Ú. v. EÚ L 284, s. 43.
4 — Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46.

I – **Právny rámec**

A – *Právo Únie*

1. Charta základných práv Európskej únie

4. Podľa článku 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) s názvom „Ľudská dôstojnosť“ je „ľudská dôstojnosť… nedotknuteľná. Musí sa rešpektovať a ochraňovať“.

5. Článok 20 Charty s názvom „Rovnosť pred zákonom“ stanovuje, že „pred zákonom sú si všetci rovní“.

2. Nariadenie č. 883/2004

6. Odôvodnenia 16 a 37 nariadenia č. 883/2004 znejú:

„(16) v rámci spoločenstva neexistuje v zásade oprávnenie na to, aby práva na sociálne zabezpečenie záviseli na bydlisku danej osoby; v špecifických prípadoch, najmä pokiaľ ide o osobitné dávky späté s ekonomickým a sociálnym kontextom danej osoby, bydlisko by sa však malo zohľadniť;

…

(37) ako Súdny dvor opakovanie vyhlásil, ustanovenia, ktoré sa odchyľujú od zásady exportovateľnosti dávok sociálneho zabezpečenia, sa musia prísne vykladať. To znamená, že sa môžu uplatňovať iba na dávky, ktoré spĺňajú špecifikované podmienky. Preto kapitola 9 hlavy III tohto nariadenia sa môže uplatňovať iba na dávky, ktoré sú aj osobitné aj nepríspevkové a sú uvedené v prílohe X tohto nariadenia;“.

7. Článok 2 ods. 1 nariadenia č. 883/2004 upravujúci osobnú pôsobnosť tohto nariadenia stanovuje:

„Toto nariadenie sa vzťahuje na štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých.“

8. Vecná pôsobnosť nariadenia č. 883/2004 je zas opísaná v článku 3:

„1. Toto nariadenie sa vzťahuje na všetky právne predpisy, ktoré sa týkajú týchto častí sociálneho zabezpečenia:

…

h) dávky v nezamestnanosti;

…

2. Pokiaľ nie je ustanovené inak v prílohe XI, toto nariadenie sa uplatňuje na všeobecné a osobitné systémy sociálneho zabezpečenia, či už príspevkové alebo nepríspevkové, a na systémy týkajúce sa povinností zamestnávateľa alebo vlastníka lode.

3. Toto nariadenie sa tiež uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, na ktoré sa vzťahuje článok 70.

…

5. Toto nariadenie sa neuplatňuje na:

a) sociálnu a zdravotnú pomoc alebo

b) dávky, kde členský štát preberá zodpovednosť za škody spôsobené osobám a poskytuje im odškodnenie, napr. v súvislosti s obeťami vojny a vojenskej akcie alebo ich dôsledkov; obeťami trestných činov, atentátov alebo teroristických činov; obeťami škody zapríčinenej agentmi členských štátov počas plnenia ich povinností; alebo obeťami znevýhodňovaným z politických alebo náboženských dôvodov alebo z dôvodov pôvodu.“

9. Podľa článku 4 tohto nariadenia s názvom „Rovnosť zaobchádzania“:

„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.“

10. Kapitola 9 hlavy III nariadenia č. 883/2004 sa venuje pojmu „osobitné nepríspevkové peňažné dávky“. Pozostáva z jediného článku 70 s názvom „Všeobecné ustanovenia“, ktorý stanovuje:

„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.“

11. Príloha X nariadenia č. 883/2004 upravujúca „osobitné nepríspevkové peňažné dávky“ obsahuje v položke „Nemecko“ toto spresnenie:

„…

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 knihy II sociálneho zákonníka).“

3. Smernica 2004/38

12. Odôvodnenia 10, 16 a 21 smernice 2004/38 stanovujú:

„(10) osoby uplatňujúce svoje právo pobytu by sa však nemali stať neprimeranou 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 podriadiť podmienkam;

…

(16) pokiaľ sa užívatelia práva pobytu nestávajú neprimeranou 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 zvážil, 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“.

13. Článok 6 ods. 1 s názvom „Právo pobytu do troch mesiacov“ stanovuje:

„Občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia do troch mesiacov bez akýchkoľvek podmienok alebo formalít iných, ako je požiadavka vlastniť platný preuka[z] totožnosti alebo pas.“

14. V článku 7 ods. 1 smernice 2004/38 sa uvádza:

„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;…

…“

15. Článok 8 smernice 2004/38 s názvom „Administratívne formality pre občanov Únie“ vo svojom odseku 4 stanovuje:

„Členské štáty nesmú stanoviť pevnú čiastku, ktorú považujú za ‚dostatočné zdroje‘, ale musia zohľadniť osobnú situáciu danej osoby. V každom prípade táto čiastka nesmie byť vyššia ako hranica, pod ktorou majú štátni príslušníci hostiteľského členského štátu nárok na sociálnu pomoc, alebo ak sa neuplatňuje toto kritérium, táto čiastka nesmie byť vyššia ako minimálny dôchodok sociálneho zabezpečenia vyplácaného hostiteľským členským štátom.“

16. Článok 14 smernice 2004/38 sa venuje pojmu „zachovanie práva pobytu“. Podľa tohto ustanovenia:

„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.

…

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.“

17. Napokon v článku 24 s názvom „Rovnaké zaobchádzanie“ sa uvádza:

„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.“

B – *Nemecké právo*

1. Sociálny zákonník

18. § 19a ods. 1 figurujúci v knihe I sociálneho zákonníka (Sozialgesetzbuch Erstes Buch, ďalej len „SGB I“) opisuje tieto dva druhy základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie:

„1. Na základe nároku na základné dávky môžu uchádzači o zamestnanie žiadať o:

(1) dávky slúžiace na začlenenie sa do pracovného života,

(2) dávky slúžiace na zabezpečenie existenčného minima.

…“

19. V knihe II sociálneho zákonníka (Sozialgesetzbuch Zweites Buch, ďalej len „SGB II“) § 1 tejto knihy 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.“

20. § 7 SGB II s názvom „Poberatelia“ znie:

„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 ktorí nepožívajú právo na voľný pohyb osôb v súlade s § 2 ods. 3 zákona o voľnom pohybe občanov Únie (Freizügigkeitsgesetz/EÚ, ďalej len ‚FreizügG/EÚ'), a ich rodinní príslušníci počas prvých troch mesiacov ich pobytu;

(2) cudzinci a cudzinky, 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. Ustanovenia týkajúce sa práva na pobyt ostávajú nezmenené.

…“

21. § 8 SGB II, ktorý sa venuje pojmu „schopnosť pracovať“, stanovuje:

„1. Osobou schopnou pracovať je každá osoba, ktorá nie je počas určitého ohraničeného obdobia z dôvodu choroby alebo postihnutia neschopná vykonávať zárobkovú činnosť aspoň tri hodiny denne za obvyklých podmienok pracovného trhu.

…“

22. § 9 SGB II stanovuje:

„1. Osobou v hmotnej núdzi je každá osoba, ktorá si nemôže zabezpečiť základné životné podmienky, alebo si ich nemôže zabezpečiť dostatočne, na základe zohľadňovaného príjmu alebo majetku a nedostáva sa jej potrebnej pomoci od ostatných osôb, predovšetkým rodinných príslušníkov alebo poberateľov iných sociálnych dávok. …

…“

23. § 20 SGB II obsahuje ďalšie ustanovenia o základných potrebách pre existenciu, § 21 SGB II o doplnkových potrebách a § 22 SGB II o potrebách bývania a kúrenia. § 28 až § 30 SGB II napokon upravujú dávky na vzdelávanie a príspevky na úhradu súvisiacich nákladov.

24. V knihe XII sociálneho zákonníka (Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, ďalej len „SGB XII“) § 1 tejto knihy, ktorý sa týka sociálnej pomoci, stanovuje:

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

25. § 21 SGB XII stanovuje:

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

26. § 23 SGB XII s názvom „Sociálna pomoc pre cudzinky a cudzincov“ znie takto:

„1. Sociálna pomoc vo forme dávok na zabezpečenie existenčného minima, dávok pre choré osoby, dávok tehotným ženám a dávok v materstve, ako aj dávok na prístup k starostlivosti podľa tejto knihy sa musia zaistiť cudzincom, ktorí sa skutočne zdržiavajú na území štátu. Ustanovenia štvrtej kapitoly tým nie sú dotknuté. Iným osobám sa sociálna pomoc môže priznať v prípade, že je to odôvodnené vzhľadom na individuálne okolnosti. Obmedzenia podľa prvej vety sa neuplatnia na cudzincov, ktorí sú držiteľmi oprávnenia na pobyt na neobmedzený čas (‚Niederlassungserlaubnis‘) alebo povolenia na pobyt na dobu určitú (‚befristeter Aufenthaltstitel‘) a ktorí majú v úmysle trvale sa zdržiavať na spolkovom území. Tým nie sú dotknuté ustanovenia, na základe ktorých majú alebo by mali byť vyplatené iné dávky sociálnej pomoci, ako sú dávky uvedené v prvej vete.

…

3. Cudzinci, ktorí vstúpili na územie štátu s cieľom poberať sociálnu pomoc alebo ktorých právo na pobyt je odôvodnené len hľadaním zamestnania, nemajú nárok na sociálnu pomoc, ani ich rodinní príslušníci. Ak na územie štátu vstúpili choré osoby na účel liečenia alebo zmiernenia prejavov choroby, dávky im možno vyplatiť iba na účely odvrátenia kritického stavu ohrozujúceho život alebo na účely liečenia vážnej alebo nákazlivej choroby, ktoré sa javí zároveň nevyhnutným a naliehavým.

4. Cudzincov poberajúcich sociálnu pomoc treba informovať o programoch repatriácie a presídlenia, ktoré sa na nich vzťahujú; vo vhodných prípadoch treba zabezpečiť, aby dotknutí cudzinci tieto programy využívali.

…“

2. FreizügG/EÚ

27. Pôsobnosť FreizügG/EÚ upravuje § 1 tohto zákona:

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

28. Pokiaľ ide o právo na vstup a pobyt, § 2 FreizügG/EÚ stanovuje:

„1. Občania Únie, ktorí sú oprávnení voľne sa pohybovať, a ich rodinní príslušníci majú právo na vstup a pobyt na území Spolkovej republiky Nemecko v súlade s ustanoveniami tohto zákona.

2. Právo na voľný pohyb podľa práva Spoločenstva 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 § 3 a 4,

…“

29. Pokiaľ ide o osoby, ktoré sú oprávnené využívať slobodu pohybu a ktoré nie sú zárobkovo činné, § 4 FreizügG/EÚ stanovuje:

„Občania Únie bez zárobkovej činnosti a ich rodinní príslušníci, ktorí ich sprevádzajú alebo sa k nim pripájajú, je priznané právo uvedené v § 2 ods. 1, ak majú dostatočné zdravotné poistenie a dostatočné zdroje na zabezpečenie existenčného minima. Ak má občan Únie, ktorý sa zdržiava na území spolkového štátu, štatút študenta, toto právo má iba jeho manžel alebo partner a jeho deti, ktorých existenčné minimum je zabezpečené."

II – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej

30. Pani Danová, narodená v roku 1989, a jej syn Florin, narodený 2. júla 2009 v Saarbrückene (Nemecko), sú obaja rumunskými štátnymi príslušníkmi. Podľa zistení vnútroštátneho súdu vstúpila pani Danová na územie Nemecka naposledy 10. novembra 2010.

31. Dňa 19. júla 2011 vydalo mesto Lipsko pani Danovej povolenie na pobyt pre štátnych príslušníkov Únie na neobmedzený čas, pričom ako dátum vstupu na nemecké územie uviedlo 27. jún 2011. Okrem toho jej 28. januára 2013 vydalo duplikát tohto povolenia.

32. Od príchodu do Lipska bývajú pani Danová a jej syn v byte sestry pani Danovej, ktorá prispieva na ich výživu.

33. Pani Danová poberá na svojho syna Florina prídavky na nezaopatrené dieťa („Kindergeld"), vyplácané úradom pre rodinné prídavky v Lipsku v mene Spolkového úradu práce, vo výške 184 eur mesačne. Navyše jej úrad pre sociálnu pomoc mládeži v Lipsku vypláca na toto dieťa preddavok na výživné vo výške 133 eur mesačne.

34. Pani Danová chodila do školy tri roky v Rumunsku a nemá žiadne osvedčenie o ukončení štúdia. Rozumie hovorenej nemčine a dokáže sa v nej jednoducho vyjadrovať. Na druhej strane nevie po nemecky písať a nemecké texty dokáže čítať len v obmedzenom rozsahu. Nevyučila sa a ani si neosvojila nijaké povolanie a doposiaľ nebola zárobkovo činná ani v Nemecku, ani v Rumunsku. [5]

35. Pani Danová a jej syn podali prvú žiadosť o priznanie dávok podľa SGB II. Jobcenter Leipzig ju rozhodnutím z 28. septembra 2011 zamietol na základe § 7 ods. 1 druhej vety bodu 2 SGB II. Žalobcovia vo veci samej proti tomuto rozhodnutiu nepodali opravný prostriedok a rozhodnutie sa tak stalo konečným.

36. Uvedení žalobcovia podali novú žiadosť 25. januára 2012. Následne na to, ako Jobcenter Leipzig túto druhú žiadosť zamietol, žalobcovia podali opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu z 23. februára 2012. Tento opravný prostriedok bol založený na článkoch 18 ZFEÚ a 45 ZFEÚ a na rozsudku Vatsouras a Koupatantze [6]. Rozhodnutím z 1. júna 2012 však bol tento opravný prostriedok zamietnutý.

37. Práve proti tomuto druhému rozhodnutiu podali žalobcovia vo veci samej 1. júla 2012 žalobu na Sozialgericht Leipzig (Súd pre sociálne záležitosti v Lipsku, Nemecko). Touto žalobou znovu požadujú priznanie základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie, a to dávku na zabezpečenie existenčného minima, sociálny príspevok a príspevok na úhradu nákladov na bývanie a kúrenie (ďalej len „základné dávky"), podľa SGB II na obdobie od 25. januára 2012.

5 — Vnútroštátny súd navyše uvádza, že pani Danová bola za spáchanie trestných činov proti majetku a vlastníctvu odsúdená na podmienečný trest odňatia slobody v trvaní najviac dvoch rokov. Domnievam sa však, že tieto faktické údaje nemajú žiaden vplyv na požadované odpovede na položené prejudiciálne otázky.

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

III – Návrh na začatie prejudiciálneho konania a konanie pred Súdnym dvorom

38. Sozialgericht Leipzig sa domnieva, že na základe § 7 ods. 1 druhej vety, bodu 2 SGB II a § 23 ods. 3 SGB XII nemajú žalobcovia vo veci samej nárok na základné dávky. Tento súd si však kladie otázku, či ustanovenia práva Únie, najmä článok 4 nariadenia č. 883/2004, hlavná zásada zákazu diskriminácie vyplývajúca z článku 18 ZFEÚ a všeobecné právo na pobyt vyplývajúce z článku 20 ZFEÚ, nebránia uplatneniu vyššie uvedených ustanovení nemeckého práva.

39. V dôsledku uvedeného Sozialgericht Leipzig rozhodnutím z 3. júna 2013, ktoré bolo Súdnemu dvoru doručené 19. júna 2013, rozhodol o prerušení konania a položil Súdnemu dvoru na základe článku 267 ZFEÚ tieto prejudiciálne otázky:

„1. Vzťahuje sa osobná pôsobnosť článku 4 nariadenia č. 883/2004 na osoby, ktoré nechcú využívať nijakú dávku s povahou sociálneho zabezpečenia ani rodinnú dávku v zmysle článku 3 ods. 1 [tohto] nariadenia, ale [žiadajú o] osobitnú nepríspevkovú peňažnú dávku v zmysle článku 3 ods. 3 a článku 70 [uvedeného] nariadenia?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku: Bráni sa členským štátom na základe článku 4 nariadenia č. 883/2004 v tom, aby na účely prevencie neprimeraného využívania nepríspevkových dávok v zmysle článku 70 [tohto] nariadenia, ktoré slúžia na zabezpečenie existenčného minima, úplne alebo čiastočne vylúčili odkázaných občanov Únie z poberania dávok tohto druhu, ktoré sa vlastným občanom v rovnakej situácii poskytujú?

3. V prípade zápornej odpovede na prvú alebo druhú otázku: Bráni sa členským štátom podľa článku 18 ZFEÚ a/alebo podľa článku 20 ods. 2… písm. a) ZFEÚ v spojení s článkom 20 ods. 2 [druhým pododsekom] ZFEÚ a článkom 24 ods. 2 smernice 2004/38 v tom, aby na účely prevencie neprimeraného využívania nepríspevkových dávok v zmysle článku 70 [uvedeného] nariadenia, ktoré slúžia na zabezpečenie existenčného minima, úplne alebo čiastočne vylúčili odkázaných občanov Únie z poberania dávok tohto druhu, ktoré sa vlastným občanom v rovnakej situácii poskytujú?

4. V prípade, že je podľa odpovedí [daných] na predchádzajúce otázky čiastočné vylúčenie dávok slúžiacich na zabezpečenie existenčného minima v súlade s právom Únie: Môže sa poskytovanie nepríspevkových dávok slúžiacich na zabezpečenie existenčného minima občanom Únie – s výnimkou akútnych núdzových prípadov – obmedziť na poskytnutie prostriedkov potrebných na návrat do krajiny pôvodu alebo články 1, 20 a 51 [Charty] stanovujú povinnosť poskytnúť dávky v širšom rozsahu, ktoré umožňujú trvalý pobyt?“

40. Písomné pripomienky predložili nemecká a rakúska vláda (iba vo vzťahu k druhej otázke), Írsko, vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Európska komisia.

41. Navyše sa všetci uvedení vyjadrili na pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 18. marca 2014. Zástupcovia žalobcov vo veci samej, ako aj dánskej a francúzskej vlády, ktorí nepredložili písomné pripomienky, mohli na tomto pojednávaní tiež predniesť svoje tvrdenia.

IV – Analýza

A – *Povaha základných dávok z hľadiska nariadenia č. 883/2004 a smernice 2004/38*

42. Ako som už naznačil v úvode, prejudiciálne otázky sa výslovne netýkajú kvalifikácie základných dávok, o ktoré ide vo veci samej, z hľadiska nariadenia č. 883/2004 a smernice 2004/38. Otázky, ktoré vnútroštátny súd kladie Súdnemu dvoru, sa však týkajú platnosti nemeckého systému najmä vzhľadom na zásadu rovnosti zaobchádzania uvedenú v článku 4 tohto nariadenia a kritérium dostatočných zdrojov podľa článku 24 ods. 2 uvedenej smernice. Vzhľadom na to, že oblasti pôsobnosti týchto dvoch noriem závisia od povahy opatrení, o ktoré ide, myslím si, že Súdny dvor sa ňou bude musieť zaoberať, pokiaľ chce dať vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď.

43. V prvom rade sa teda budem venovať zisťovaniu povahy základných dávok, ktorých poberanie žalobcovia vo veci samej žiadajú, a dôvody odmietnutia, ktoré viedli k návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

1. Osobitné nepríspevkové peňažné dávky z hľadiska nariadenia č. 883/2004

a) Teoretický koncept

44. Pojem osobitných nepríspevkových peňažných dávok bol zavedený do práva Únie nariadením Rady (EHS) č. 1247/92 z 30. apríla 1992, ktorým sa mení a dop[Í]ňa nariadenie (EHS) č. 1408/71 o uplatňovaní systému sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva[7], a to s cieľom brať do úvahy judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej niektoré dávky poskytované podľa vnútroštátnych právnych predpisov môžu súčasne spadať do kategórie sociálneho zabezpečenia aj sociálnej pomoci.[8]

45. Tento pojem vytvorený judikatúrou Súdneho dvora teda nie je nový a jeho definícia je odvtedy ustálená. Osobitná nepríspevková peňažná dávka je definovaná svojím účelom. Po prvé musí nahrádzať alebo dopĺňať dávku sociálneho zabezpečenia, aj keď sa od nej odlišuje, po druhé musí mať povahu sociálnej pomoci odôvodnenej hospodárskymi a sociálnymi potrebami a po tretie musí byť stanovená právnou úpravou s objektívnymi kritériami.[9] Okrem toho po štvrté musí ísť o nepríspevkovú dávku v tom zmysle, že nemôže byť priamo alebo nepriamo poskytovaná na základe platenia poistného na sociálne zabezpečenie, ale musí byť poskytovaná z verejných zdrojov,[10] a po piate v súlade s článkom 70 ods. 2 písm. c) nariadenia č. 883/2004 musí byť uvedená v prílohe X tohto nariadenia.

46. Túto definíciu možno prirovnať zásade, ktorú stanovil Súdny dvor pri uplatnení nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva, v znení zmenenom, doplnenom a aktualizovanom nariadením Rady (ES) č. 118/97 z 2. decembra 1996 (Ú. v. ES L 28; s. 1; Mim. vyd. 05/003, s. 3), a podľa ktorej „ustanovenia o výnimkách z prenosu dávok sociálneho zabezpečenia do zahraničia upravených v článku 10a

7 — Ú. v. ES L 136, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 41.

8 — Pozri v tomto zmysle tretie odôvodnenie nariadenia č. 1247/92.

9 — Spomedzi mnohých príkladov pozri rozsudky Skalka (C-160/02, EU:C:2004:269, bod 25 a citovanú judikatúru), ako aj Komisia/Parlament a Rada (C-299/05, EU:C:2007:608, bod 55 a citovanú judikatúru).

10 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Skalka (EU:C:2004:269, bod 28), a pokiaľ ide o príklad uplatnenia, rozsudok Jauch (C-215/99, EU:C:2001:139, bod 33).

nariadenia č. 1408/71 je potrebné vykladať doslovne. [V dôsledku uvedeného to znamená, že] toto ustanovenie sa týka iba dávok, ktoré spĺňajú podmienky stanovené v článku 4 ods. 2a toho istého nariadenia, to znamená, že ide o nepríspevkové dávky osobitnej povahy, ktoré sú zároveň uvedené v prílohe IIa uvedeného nariadenia“. [11]

47. Príslušné ustanovenia nariadenia č. 883/2004, teda článok 3 ods. 3 a článok 70, ako aj jeho príloha X, nemajú takú povahu, že by tieto úvahy zmenili. [12]

48. Na záver, ako to výborne zhrnul generálny advokát Wahl v poznámke pod čiarou 8 vo svojich návrhoch vo veci Brey, „[osobitná nepríspevková peňažná] dávka musí mať *podporný* charakter vo vzťahu k niektorému z rizík uvedených v článku 3 ods. 1 [nariadenia č. 883/2004]. Príjemcovi musí poskytnúť základný príjem, ktorého výška je stanovená vzhľadom na hospodársku a sociálnu situáciu v dotknutom členskom štáte. Musí byť tiež financovaná prostredníctvom povinného daňového systému a nie z príspevkov prijímateľa. Napokon, musí byť uvedená v prílohe X nariadenia…“ [13].

b) Základné dávky podľa SGB II

49. Dávky na zabezpečenie existenčného minima pre pani Danovú, ako aj sociálne príspevky a príspevok na úhradu nákladov na bývanie a kúrenie pre jej syna patria medzi základné dávky upravené v SGB II.

50. Všetci účastníci konania súhlasia s ich kvalifikáciou ako osobitné nepríspevkové peňažné dávky v zmysle nariadenia č. 883/2004.

51. Ak sa totiž vrátime k piatim podmienkam vymenovaným v bode 45 týchto návrhov, sú uvedené v prílohe X nariadenia č. 883/2004 (piata podmienka). Ide skutočne o nepríspevkové dávky (štvrtá podmienka) [14] a z § 7 (určenie poberateľa), § 8 (definícia schopnosti pracovať), § 9 (definícia hmotnej núdze) a § 1 ods. 1 a 3 (funkcia a ciele základných ustanovení) SGB II vyplýva, že ich možno považovať za majúce povahu sociálnej pomoci odôvodnenej hospodárskymi a sociálnymi potrebami (druhá podmienka) a že sú stanovené právnou úpravou s objektívnymi kritériami v zmysle citovanej judikatúry Súdneho dvora (tretia podmienka). [15]

52. Určenie prvej podmienky, to znamená podporný charakter týchto dávok vo vzťahu k niektorému z rizík taxatívne uvedených v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004, sa naopak javí menej jasné.

53. Podľa Komisie sa základné dávky vzťahujú na dávky v nezamestnanosti v zmysle článku 3 ods. 1 písm. h) nariadenia č. 883/2004. Podľa Komisie totiž ide o dávky určené na nahradenie mzdy, ktorú nedostáva nezamestnaná osoba, ktorá je pritom schopná pracovať, na zabezpečenie jej výživy.

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

12 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 36).

13 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl 29. mája 2013 vo veci Brey (C-140/12, EU:C:2013:337, poznámka pod čiarou 8). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

14 — Podľa písomných pripomienok nemeckej vlády sa tieto dávky poskytujú bez ohľadu na predchádzajúci výkon činnosti a platenie príspevkov.

15 — Pozri bod 45 týchto návrhov.

54. Nemecká vláda sa naopak domnieva, že základné ustanovenia uvedené v SGB II nemôžu byť zaradené ani do jednej z častí sociálneho zabezpečenia uvedených v článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004. Podľa tejto vlády nie je režim podľa základných ustanovení spojený s rizikom nezamestnanosti, ale priznáva dávky osobám, ktoré sa napriek tomu, že sú schopné pracovať, nachádzajú v stave odkázanosti. To však nebráni ich zaradeniu medzi osobitné nepríspevkové peňažné dávky. [16]

55. Vychádzam z vysvetlení poskytnutých nemeckou vládou, že systém zavedený SGB II vzišiel zo spojenia dvoch predchádzajúcich režimov (na jednej strane pomoci v nezamestnanosti a na druhej strane sociálnej pomoci) a že je určený pre osoby, ktoré sú schopné pracovať, a ich rodinných príslušníkov.

56. Rovnako zdôrazňujem, že ako uviedla nemecká vláda, popri SGB II naďalej existuje iný režim sociálnej pomoci, a to sociálna pomoc v úzkom slova zmysle, tak ako je definovaná v SGB XII.

57. Z týchto úvah vyplýva, že zmiešaný charakter režimu zavedeného SGB II (ktorý vzišiel zo spojenia dvoch predchádzajúcich režimov, z ktorých bol jeden venovaný výlučne pomoci v nezamestnanosti), zachovanie režimu sociálnej pomoci odlišného od SGB II a uvedenie základných ustanovení v prílohe X nariadenia č. 883/2004 ma vedú k tomu, že v tomto režime tiež vidím osobitnú nepríspevkovú peňažnú dávku.

2. Sociálna pomoc z hľadiska smernice 2004/38

a) Teoretický koncept: nezávislosť vo vzťahu k nariadeniu č. 883/2004

58. Skutočnosť, že z hľadiska nariadenia č. 883/2004 nie je určitá dávka dávkou sociálnej pomoci, neznamená, že táto dávka nemôže spadať do systému sociálnej pomoci v zmysle smernice 2004/38.

59. Možnosť, aby osobitná nepríspevková peňažná dávka v zmysle nariadenia č. 883/2004 tiež spadala pod pojem „sociálna pomoc“ v zmysle smernice 2004/38, sa ostatne riešila vo veci Brey. [17]

60. Generálny advokát Wahl pri skúmaní cieľov sledovaných obidvomi nástrojmi (z ktorých prvý sa v podstate týka sociálneho zabezpečenia a druhý vo všeobecnosti slobôd pohybu, nediskriminácie a občianstva Únie) dospel k záveru, že pojem „sociálna pomoc“ nemôže byť v obidvoch textoch rovnaký. [18]

61. Súdny dvor si osvojil tento prístup a usúdil, že „pojem ‚systém sociálnej pomoci‘ uvedený v článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38… nemožno obmedziť na dávky sociálnej pomoci, ktoré podľa článku 3 ods. 5 písm. a) nariadenia č. 883/2004 nepatria do pôsobnosti tohto nariadenia“. [19]

62. Podľa Súdneho dvora naopak pojem „systém sociálnej pomoci“ v zmysle článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38 sa musí určiť v závislosti od cieľa sledovaného týmto ustanovením, a nie od formálnych kritérií. [20] Preto treba uvedený pojem vykladať „tak, že odkazuje na všetky režimy pomoci zriadené verejnými orgánmi, či už na vnútroštátnej, regionálnej, alebo komunálnej úrovni, na ktorú

16 — Nemecká vláda vyvodzuje trochu paradoxný záver, že pokiaľ sa základné dávky môžu poskytovať osobám bez zamestnania, a tak *a priori* vykazovať znaky právnej úpravy v oblasti sociálneho zabezpečenia podľa článku 3 ods. 1 nariadenia č. 883/2004, v skutočnosti ide o osobitné nepríspevkové peňažné dávky v zmysle článku 3 ods. 3 tohto nariadenia.

17 — Rozsudok Brey (EU:C:2013:565).

18 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wahl 29. mája 2013 vo veci Brey (EU:C:2013:337, bod 56).

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

20 — Tamže (bod 60 a citovaná judikatúra).

má nárok osoba, ktorá nemá dostatočné zdroje na pokrytie svojich základných potrieb, ako aj potrieb svojej rodiny a ktorá počas svojho pobytu preto môže byť na základe tejto skutočnosti odkázaná na sociálnu pomoc hostiteľského členského štátu, čo môže mať dôsledky na celkovú úroveň pomoci, ktorá môže byť poskytnutá týmto štátom“. [21]

63. Z rozsudku Vatsouras a Koupatantze [22] však vyplýva, že finančné dávky, ktoré sú nezávisle od svojej kvalifikácie vo vnútroštátnom práve určené na to, aby uľahčili prístup na trh práce, naopak nemožno považovať za „dávky sociálnej pomoci“ v zmysle článku 24 ods. 2 smernice 2004/38.

64. Domnievam sa, že toto spresnenie je dôležité vzhľadom na skutočnosť, že generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer vo svojich návrhoch vyjadril presne opačný názor, podľa ktorého „[by mohli] existovať opatrenia ‚sociálnej pomoci‘ takého druhu, ako sú opatrenia stanovené v článku 24 ods. 2 smernice 2004/38, ktoré podporujú zaradenie na trh práce“. [23]

b) Základné dávky podľa SGB II

65. Súdny dvor v bode 43 rozsudku Vatsouras a Koupatantze [24] vyslovil hypotézu, že podmienka stanovená v § 7 ods. 1 SGB II, podľa ktorej na to, aby osoba mohla poberať základné dávky podľa SGB II, musí byť spôsobilá vykonávať zárobkovú činnosť, by mohla znamenať, že poskytované dávky majú uľahčiť prístup k zamestnaniu.

66. Ak by tomu tak bolo, základné dávky podľa SGB II by vzhľadom na spresnenie uvedené v bode 63 týchto návrhov nebolo možné považovať za dávky sociálnej pomoci v zmysle smernice 2004/38.

67. Nie som však presvedčený, že sa schopnosť vykonávať zárobkovú činnosť má považovať za jediné kritérium určujúce kvalifikáciu dávok z hľadiska tejto smernice.

68. Podľa metodického kritéria, ktoré vzal Súdny dvor do úvahy v rozsudku Brey, pojem „systém sociálnej pomoci“ v zmysle článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38 sa musí určiť v závislosti od *cieľa* sledovaného týmto ustanovením, a *nie od formálnych kritérií*. [25]

69. V tomto ohľade, pokiaľ § 19a SGB I stanovuje, že tak o dávky slúžiace na zabezpečenie existenčného minima, ako aj o dávky slúžiace na začlenenie sa do pracovného života, je možné žiadať na základe nároku na základné dávky pre uchádzačov o zamestnanie, § 1 ods. 1 SGB II s názvom „Funkcia a cieľ základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie“ stanovuje, že „cieľom základných dávok pre uchádzačov o zamestnanie je umožniť ich poberateľom viesť život v súlade s ľudskou dôstojnosťou“.

70. § 1 ods. 3 SGB II tiež pripomína, že medzi základné dávky pre uchádzačov o zamestnanie patria dávky slúžiace na ukončenie alebo zmenšenie odkázanosti, predovšetkým prostredníctvom začlenenia sa do pracovného života, a slúžiace na zabezpečenie existenčného minima.

21 — Tamže (bod 61 a citovaná judikatúra).

22 — EU:C:2009:344, bod 45.

23 — Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Colomer 12. marca 2009 vo veci Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:150, bod 57).

24 — EU:C:2009:344.

25 — EU:C:2013:565, bod 60.

71. Okrem toho podľa § 19 SGB II pokrývajú predmetné dávky „základné potreby, doplnkové potreby a potreby bývania a kúrenia“. Dávky pomoci na začlenenie sa do pracovného života, ktoré sa spomínajú v rámci základných ustanovení pre uchádzačov o zamestnanie, sú naopak hlavne opísané v rámci knihy III sociálneho zákonníka (Sozialgesetzbuch Drittes Buch). Podľa vnútroštátneho súdu však tieto ustanovenia nie sú predmetom tohto sporu, keďže žiadosti žalobcov vo veci samej sa netýkajú dávok pomoci na začlenenie sa do pracovného života.

72. Domnievam sa teda, že základné dávky, o aké ide vo veci samej, zodpovedajú definícii „systému sociálnej pomoci“ v zmysle smernice 2004/38, z ktorej vychádza Súdny dvor v rozsudku Brey, to znamená režimu pomoci zriadenému verejným orgánom, na ktorú má nárok osoba, ktorá nemá dostatočné zdroje na pokrytie svojich základných potrieb, ako aj potrieb svojej rodiny, a ktorá počas svojho pobytu preto môže byť na základe tejto skutočnosti odkázaná na sociálnu pomoc hostiteľského členského štátu, čo môže mať dôsledky na celkovú úroveň pomoci, ktorá môže byť poskytnutá týmto štátom. [26]

3. Predbežný záver, pokiaľ ide o povahu základných dávok

73. Na konci tejto úvodnej analýzy som dospel k záveru, že základné dávky predstavujú na jednej strane osobitné nepríspevkové peňažné dávky v zmysle nariadenia č. 883/2004 a na druhej strane dávky sociálnej pomoci v zmysle smernice 2004/38.

74. Ak by mal naopak Súdny dvor považovať základné dávky za dávky „sociálnej pomoci“ v zmysle nariadenia č. 883/2004, čím by odmietol kvalifikáciu osobitných nepríspevkových peňažných dávok, bolo by zbytočné odpovedať na prvú prejudiciálnu otázku. Táto otázka sa totiž týka iba uplatniteľnosti článku 4 tohto nariadenia na osobitné nepríspevkové peňažné dávky. Navyše by odpoveď bola o to viac zbytočná vzhľadom na skutočnosť, že článok 3 ods. 5 uvedeného nariadenia výslovne vylučuje dávky sociálnej pomoci zo svojej pôsobnosti.

B – *O prvej prejudiciálnej otázke*

75. Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa článok 4 nariadenia č. 883/2004 uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky v zmysle článku 3 ods. 3 a článku 70 tohto nariadenia.

76. Článok 3 uvedeného nariadenia definuje jeho vecnú pôsobnosť. V odseku 3 tohto článku sa výslovne uvádza, že „sa tiež uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, na ktoré sa vzťahuje článok 70“.

77. Tento článok 70 pozostáva zo štyroch odsekov. Prvý vymedzuje pôsobnosť uvedeného článku definovaním osobitných nepríspevkových peňažných dávok. Druhý túto definíciu spresňuje tým, že vymenúva vyžadované podstatné znaky. Štvrtý stanovuje zásadu, podľa ktorej sa tieto dávky poskytujú v členskom štáte, v ktorom má daná osoba bydlisko, a podľa právnych predpisov tohto štátu. V treťom sa napokon uvádza, že „článok 7 a ostatné kapitoly tejto hlavy sa neuplatňujú na dávky uvedené v odseku 2 tohto článku“.

78. Z článku 3 ods. 3 a článku 70 ods. 3 nariadenia č. 883/2004 teda nesporne vyplýva, že článok 4 toho istého nariadenia sa uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky.

26 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Brey (EU:C.2013:565, bod 61).

79. Článok 3 ods. 3 nariadenia č. 883/2004 totiž výslovne a bez akejkoľvek výnimky stanovuje, že toto nariadenie sa uplatňuje na osobitné nepríspevkové peňažné dávky, na ktoré sa vzťahuje článok 70. Ak sa teda podľa tohto článku na základe výnimky neuplatňujú na tie isté dávky určité ustanovenia uvedeného nariadenia, článok 4 medzi ne nepatrí.

80. Navyše tento výklad zodpovedá vôli normotvorcu tak, ako je vyjadrená v siedmom odôvodnení nariadenia č. 1247/92, ktoré, ako som už vysvetlil vyššie, zmenilo a doplnilo nariadenie č. 1408/71 takým spôsobom, že sa doňho vložili ustanovenia týkajúce sa osobitných nepríspevkových peňažných dávok.

81. Podľa tohto odôvodnenia dávky, ktoré zároveň spadajú do oblasti sociálneho zabezpečenia a sociálnej pomoci, to znamená osobitné nepríspevkové peňažné dávky, „by sa mali priznávať výhradne v súlade s právnymi predpismi štátu bydliska dotknutej osoby alebo jej rodinných príslušníkov… a *bez diskriminácie na základe štátnej príslušnosti*“.[27]

82. Preto by vylúčenie osobitných nepríspevkových peňažných dávok zo zásady rovnosti zaobchádzania, ktorej sa venuje článok 4 nariadenia č. 883/2004, bolo v rozpore nielen so znením tohto nariadenia, ale aj s vôľou normotvorcu.

83. Keďže, aby som použil formuláciu článku 4 uvedeného nariadenia, nič v tomto nariadení neumožňuje tvrdiť, že v ňom je „ustanovené inak“, domnievam sa, že v zásade „osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, poberajú tie isté [osobitné nepríspevkové peňažné] dávky a majú tie isté povinnosti podľa právnych predpisov ktoréhokoľvek členského štátu ako štátni príslušníci daného členského štátu“.

84. Preto navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvú otázku položenú vnútroštátnym súdom tak, že osobná pôsobnosť článku 4 nariadenia č. 883/2004 sa vzťahuje aj na osoby, ktoré žiadajú o osobitnú nepríspevkovú peňažnú dávku v zmysle článku 3 ods. 3 a článku 70 nariadenia č. 883/2004.

85. Hneď na začiatku však spresňujem, že tento záver nevyhnutne neznamená, že diskriminácia, voči ktorej sa namieta v spore vo veci samej, je v rozpore so zásadou rovnosti, ako ju stanovuje článok 4 nariadenia č. 883/2004.

86. Úvaha o uvedenom je ústredným motívom druhej a tretej otázky, ktoré položil vnútroštátny súd. Budem ich teda analyzovať spoločne.

C – *O druhej a tretej prejudiciálnej otázke*

1. Predmet druhej a tretej otázky a uplatniteľné predpisy

87. Svojou druhou a treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či právo Únie bráni vnútroštátnej právnej úprave, podľa ktorej sú štátni príslušníci iného členského štátu, ktorí nie sú ekonomicky aktívni, úplne alebo čiastočne vylúčení z poberania určitých osobitných nepríspevkových peňažných dávok v zmysle nariadenia č. 883/2004, pričom tieto dávky by mali byť zaručené štátnym príslušníkom príslušného členského štátu, ktorí sa nachádzajú v rovnakej situácii.

88. Okrem zásady rovnosti zaobchádzania stanovenej v článku 4 nariadenia č. 883/2004 odkazuje vnútroštátny súd aj na článok 18 ZFEÚ, článok 20 ods. 2 písm. a) a článok 20 ods. 2 druhý pododsek ZFEÚ, ako aj článok 24 ods. 2 smernice 2004/38.

27 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

89. Článok 18 ZFEÚ zakazuje akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti „v rámci pôsobnosti zmlúv a bez toho, aby boli dotknuté ich osobitné ustanovenia“. Pokiaľ ide o článok 20 ods. 2 druhý pododsek ZFEÚ, ten výslovne spresňuje, že práva, ktoré tento článok priznáva občanom Únie, sa uplatňujú „v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie“. Dodávam, že aj článok 21 ods. 1 ZFEÚ podmieňuje právo občanov Únie slobodne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov rešpektovaním „obmedzen[í] a podmien[ok] ustanovený[ch] v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.

90. Nariadenie č. 883/2004 a smernica 2004/38 zakladajú také podmienky alebo obmedzenia prijaté na základe zmlúv alebo s cieľom zaistiť ich vykonanie. [28]

91. Preto sa domnievam, že sú jedinými nástrojmi, na základe ktorých možno odpovedať na druhú a tretiu otázku, až na to, že podľa môjho názoru nie je článok 24 ods. 2 uvedenej smernice relevantný v predmetnom prípade predloženom vnútroštátnemu súdu.

92. Zdá sa totiž, že zo spisu vyplýva, že žalobkyňa vo veci samej nevstúpila na územie Nemecka, aby si hľadala zamestnanie, a že sa tam nesnaží si ho nájsť. Článok 24 ods. 2 smernice 2004/38 však členským štátom umožňuje neudeliť nárok na sociálnu pomoc osobám „iným, ako sú pracovníci, samostatne zárobkovo činné osoby, osoby, ktoré si zachovávajú takýto štatút a ich rodinní príslušníci“, a to počas prvých troch mesiacov pobytu alebo počas obdobia vyhľadávania zamestnania, ktoré je dlhšie ako uvedené obdobie troch mesiacov. [29] Keďže pani Danová je už v Nemecku viac ako tri mesiace, nehľadá si zamestnanie a nevstúpila na územie tejto krajiny s cieľom si ho nájsť, nespadá do osobnej pôsobnosti tohto ustanovenia. Jej situácia je naopak upravená v článku 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38 týkajúcom sa požiadavky dostatočných zdrojov, aby sa dané osoby nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu.

2. Rozsah druhej a tretej prejudiciálnej otázky vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora

a) Možnosť obmedzenia rozsahu zásady rovnosti zaobchádzania

93. Prípadná existencia nerovnosti zaobchádzania medzi občanmi Únie, ktorí využili slobodu pohybu a pobytu, a štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu je nevyhnutným dôsledkom smernice 2004/38.

94. Ako už zdôraznil generálny advokát Wahl v bode 38 svojich návrhov vo veci Brey, „zatiaľ čo hlavným cieľom smernice 2004/38 je zjednodušiť a posilniť právo všetkých občanov Únie na slobodu pohybu a pobytu, osobitným cieľom článku 7 ods. 1 písm. b) [tejto smernice] je zabezpečiť, aby osoby vykonávajúce svoje právo na pobyt nepredstavovali neprimeranú záťaž pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas počiatočného obdobia pobytu. *To znamená, že účelom tohto ustanovenia je zabrániť tomu, aby ekonomicky neaktívni občania Únie využívali sociálny systém hostiteľského členského štátu na financovanie svojho živobytia*“ [30].

28 — Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o článok 21 ZFEÚ a článok 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38, rozsudok Brey (EU:C:2013:565, body 46 a 47).

29 — Článok 24 ods. 2 smernice 2004/38 odkazuje na článok 14 ods. 4 písm. b) tejto smernice, podľa ktorého sa opatrenie vyhostenia nesmie prijať proti občanom Únie alebo ich rodinným príslušníkom (s výhradou obmedzení práva na pobyt z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia, ktoré sú rozvedené v kapitole VI tejto smernice), ak vstúpili na územie hostiteľského členského štátu, aby hľadali zamestnanie, a to pokiaľ sú schopní predložiť dôkaz, že si sústavne hľadajú zamestnanie a že majú skutočnú šancu zamestnať sa.

30 — EU:C:2013:337. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

95. Súdny dvor sa stotožňuje s analýzou generálneho advokáta Wahl. V bode 57 svojho rozsudku [31] totiž usudzuje, že „hoci cieľom nariadenia č. 883/2004 je zaručiť občanom Únie, ktorí využili právo na voľný pohyb pracovníkov, zachovanie práva na niektoré dávky sociálneho zabezpečenia poskytované členským štátom ich pôvodu, smernica 2004/38 hostiteľskému členskému štátu umožňuje, aby občanom Únie, keď nemajú alebo už nemajú postavenie pracovníka, uložil legitímne obmedzenia, pokiaľ ide o poskytovanie sociálnych dávok, aby sa títo občania nestali neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci tohto členského štátu“.

96. V tomto rámci zo vzťahu, ktorý normotvorca Únie stanovil v článku 7 smernice 2004/38, medzi požiadavkou dostatočných zdrojov ako podmienkou na pobyt na jednej strane a záujmom na tom, aby nevznikla záťaž pre systém sociálnej pomoci členských štátov na druhej strane, nevyhnutne vyplýva možný vznik nerovnosti zaobchádzania medzi štátnymi príslušníkmi hostiteľského členského štátu a ostatnými občanmi Únie pri priznávaní dávok sociálnej pomoci.

97. Preto sa domnievam, že kľúčovou otázkou predmetnej veci je otázka zákonnosti všeobecného vylúčenia z poberania sociálnej pomoci štátnych príslušníkov iných členských štátov, ktorí vstúpili na územie hostiteľského členského štátu s cieľom, aby som použil formuláciu § 23 ods. 3 SGB XII, „získať sociálnu pomoc alebo ktorých právo na pobyt vyplýva z jediného cieľa, a to vyhľadávanie zamestnania“, z hľadiska smernice 2004/38 a zásady proporcionality.

b) Pokus o syntézu existujúcej judikatúry Súdneho dvora

98. Generálny advokát Wahl, ktorý bol konfrontovaný s podobným problémom vo veci Brey – vnútroštátna právna úprava, o ktorú v tejto veci išlo, podmieňovala nárok na dávku sociálnej pomoci zákonným pobytom na území tohto členského štátu – prejavil kategorický názor, keď vyslovil, že „podľa smernice 2004/38 by sa mohlo zdať legitímne, že členský štát chráni systém sociálnej pomoci vo vzťahu k neaktívnym občanom Únie, ktorí ešte nezískali trvalé bydlisko. Pravidlá [však], ktoré právo na pobyt podmieňujú tým, že osoba nevyužíva systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, a ktoré nepredpisujú individuálne posúdenie ekonomickej spôsobilosti občana Únie, sú nezlučiteľné s článkom 8 ods. 4 a článkom 14 ods. 3 smernice 2004/38“. [32]

99. Treba konštatovať, že Súdny dvor prevzal tento výklad smernice 2004/38, keď v bode 77 rozsudku Brey [33] rozhodol, že „automatické vylúčenie ekonomicky nečinných štátnych príslušníkov iných členských štátov z poberania daných sociálnych dávok hostiteľským členským štátom… neumožňuje príslušným orgánom hostiteľského členského štátu, aby v prípade, ak sú zdroje dotknutej osoby nižšie ako referenčná suma na účely poskytnutia tejto dávky, pristúpili v súlade s požiadavkami vyplývajúcimi najmä z článku 7 ods. 1 písm. b) a článku 8 ods. 4 tejto smernice, ako aj zo zásady proporcionality k celkovému posúdeniu záťaže, ktorú konkrétne predstavuje poskytnutie tejto dávky pre celý systém sociálnej pomoci v závislosti od individuálnych okolností charakterizujúcich situáciu dotknutej osoby“.

100. Záver, ku ktorému Súdny dvor dospel v rozsudku Brey, zabezpečuje kontinuitu jeho predchádzajúcej judikatúry týkajúcej sa otázky dávok sociálnej pomoci.

31 — Rozsudok Brey (EU:C:2013:565).

32 — EU:C:2013:337, bod 81.

33 — EU:C:2013:565.

101. V rozsudku Grzelczyk [34] Súdny dvor najmä rozhodol, že poberanie sociálnej dávky z nepríspevkového systému pod podmienkou, pokiaľ ide o iných štátnych príslušníkov členských štátov ako hostiteľského štátu, na ktorého území majú legálny pobyt, že títo štátni príslušníci patria do pôsobnosti nariadenia o slobode pohybu pracovníkov, pričom žiadna podobná podmienka sa nevzťahuje na štátnych príslušníkov hostiteľského členského štátu, je v rozpore s článkami 6 ES a 8 ES (teraz články 18 ZFEÚ a 20 ZFEÚ).

102. Najextrémnejší záver sa v tejto judikatúre bezpochyby nachádza v rozsudku Trojani [35], kde Súdny dvor po tom, ako vyslovil, že občan Únie, ktorý nemá právo na pobyt na území hostiteľského členského štátu podľa článkov 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ alebo 56 ZFEÚ, má čisto z titulu občianstva Únie právo na pobyt na základe priameho uplatnenia článku 20 ods. 1 ZFEÚ, dodal, že „akonáhle sa… potvrdí, že osoba v postavení rovnakom ako žalobca v konaní vo veci samej má povolenie na pobyt, môže sa táto osoba odvolať na článok [18 ZFEÚ] s cieľom získať dávku sociálnej pomoci“.

c) Konfrontovanie judikatúry s predmetným prípadom, s *ratio legis* a so znením smernice 2004/38

103. Konfrontovanie judikatúry Súdneho dvora s predmetným prípadom, ako aj s *ratio legis* a so znením smernice 2004/38 vnímam ako ťažkú úlohu. [36]

104. Smernica 2004/38 výslovne podmieňuje právo na pobyt občana Únie, ktorý nie je pracovníkom (zamestnancom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou), počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace splnením dvoch podmienok, a to že má dostatočné zdroje pre seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestal záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia svojho pobytu, ako aj komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte. [37]

105. Keďže inak by bola spochybnená platnosť uvedenej smernice vzhľadom na články 18 ZFEÚ, 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ, považujem za opodstatnené, aby členský štát mohol odmietnuť priznanie dávok sociálnej pomoci občanom, ktorí využívajú svoju slobodu pohybu s jediným cieľom, ktorým je poberať sociálnu pomoc iného členského štátu, pričom nemajú dostatočné zdroje na to, aby mohli žiadať o priznanie práva na pobyt na viac ako tri mesiace.

106. V dôsledku odmietnutia tohto práva by došlo k tomu, že štátny príslušník členského štátu, ktorý pri príchode na územie iného členského štátu nemá dostatočné zdroje na zabezpečenie svojich potrieb, by sa k nim *automaticky* a *de facto* dostal na základe priznania osobitnej nepríspevkovej peňažnej dávky, ktorej účelom je zaistiť existenciu príjemcu a ktorá mu pritom umožní viesť život v súlade s ľudskou dôstojnosťou.

107. Kumulatívne uplatnenie dvoch noriem sekundárneho práva, ktorými sú nariadenie č. 883/2004 a smernica 2004/38, by v prípade výkladu v tom zmysle, že zakazuje všeobecné vylúčenie štátnych príslušníkov iných členských štátov ako hostiteľského členského štátu z poberania dávky sociálnej pomoci takéhoto druhu, viedlo k zmareniu vôle prejavenej normotvorcom v uvedenej smernici.

34 — C-184/99, EU:C:2001:458, bod 46.

35 — C-456/02, EU:C:2004:488, bod 46. Aj keď bol rozsudok vydaný po prijatí smernice 2004/38, skutkové okolnosti, o ktoré ide v tomto prípade, a návrh na začatie prejudiciálneho konania sa vzťahujú na obdobie dávno pred jej prijatím.

36 — Tejto otázke sa venovala aj doktrína. Pokiaľ ide o judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa článkov 18 ZFEÚ a 21 ZFEÚ a smernice 2004/38, O. Golynker napísal najmä, že „the peculiar consequence of this line of reasoning is that once the construct of lawful residence becomes disjointed from the requirement to meet the conditions to which the right of residence is subject, the conditional nature of the right to residence under Art. [21 TFEU] becomes neutralised by the right to equal treatment under Art. [18 TFEU]. As a result, the coherence of the concept of the right to free movement and residence in Community law is called into question. The Court's generous interpretation of the right to equal treatment for Union citizens lawfully resident in the territory of another Member State seems to be in conflict with the conditional nature of the right to free movement and residence under Art. [21 TFEU]“ [Golynker, O.: Jobseekers' rights in the European Union: challenges of changing the paradigm of social solidarity. In: *European Law Review*. 2005, 30 (1), s. 111 – 122, najmä s. 120].

37 — Článok 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38.

108. Podľa odôvodnenia 10 smernice 2004/38 by sa totiž osoby uplatňujúce svoje právo na pobyt nemali stať neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, čo znamená, že „preto by sa právo pobytu pre občanov Únie a ich rodinných príslušníkov počas obdobia presahujúceho tri mesiace malo podriadiť podmienkam“. V odôvodnení 21 sa dodáva, že „[preto] by sa [malo] 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“.

109. Dodávam, že aj keď článok 14 ods. 1 smernice 2004/38 priznáva občanom Únie a ich rodinným príslušníkom právo na pobyt počas prvých troch mesiacov[38], „pokiaľ sa nestávajú neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu“, pokiaľ ide o jej článok 7 ods. 1 písm. b), ten stanovuje občanovi Únie, ktorý využil svoju slobodu pohybu a ktorý chce ostať na území hostiteľského členského štátu viac ako tri mesiace, povinnosť mať dostatočné zdroje, aby sa nestal záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, pričom nevyžaduje, aby išlo o „neprimeranú“ záťaž.

110. Odôvodnenie 16 smernice 2004/38, v ktorom je jasne sformulovaná základná myšlienka podmienky dostatočných zdrojov potrebných na zachovanie práva na pobyt, navyše vzťahuje výraz „neprimeraná záťaž“ na všetkých „užívateľov práva pobytu“. Na týchto užívateľov sa teda odkazuje spoločne.

111. V tejto súvislosti nesúhlasím s názorom generálneho advokáta Wahl, ktorý konštatoval, že „samotná žiadosť o sociálnu pomoc nemôže *sama osebe* predstavovať neprimeranú záťaž pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu a viesť ku strate práva na pobyt“.[39] Je totiž ťažko predstaviteľné, že by pomoc poskytnutá *jednému jedinému* žiadateľovi mohla byť pre členský štát neúnosná, keď je jej suma tak nízka. Práve tento prípadný globálny dôsledok všetkých individuálnych žiadostí mal teda normotvorca na mysli, keď umožnil členským štátom vyžadovať od *každého* žiadateľa o pobyt, aby preukázal, že má dostatočné zdroje a komplexné krytie zdravotného poistenia na pobyt dlhší ako tri mesiace na území iného členského štátu, ako je štát, ktorého je štátnym príslušníkom.

112. V dôsledku uvedeného mám určité ťažkosti so zladením týchto úvah s myšlienkou, ktorá bola rozvedená v rovnakom bode návrhov predniesených vo veci Brey, podľa ktorej „pravidlá, ktoré právo na pobyt podmieňujú tým, že osoba nevyužíva systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu, a ktoré nepredpisujú individuálne posúdenie ekonomickej spôsobilosti občana Únie, sú nezlučiteľné [so smernicou] 2004/38“.

113. Domnievam sa totiž, že takéto posúdenie by mohlo viesť k neriešiteľnej situácii. Smernica 2004/38 podmieňuje právo na pobyt splnením dvoch objektívnych podmienok, ktorými sú dostatočné zdroje a komplexné krytie zdravotného poistenia. Vo vzťahu k prvej podmienke: buď má občan Únie dostatočné zdroje, a teda sa môže zdržovať na území členského štátu podľa svojho výberu, a vzhľadom na skutočnosť, že má dostatočné zdroje, nebude musieť využívať sociálnu pomoc, ktorej predmetom je zabezpečenie životného minima, alebo nemá dostatočné zdroje, a teda teoreticky spĺňa podmienky na priznanie takéhoto druhu dávok sociálnej pomoci, ale potom sa nemôže zdržovať v inom členskom štáte, ako je štát, ktorého je štátnym príslušníkom, vzhľadom na článok 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38. Zákaz, aby členské štáty v takýchto situáciách vylúčili poberanie sociálnej pomoci, vedie k tomu, že podmienka dostatočných zdrojov je umelo splnená v prípade občana Únie, ktorý sa premiestňuje s jediným cieľom, ktorým je poberať sociálnu pomoc iného členského štátu, ako je členský štát, ktorého je štátnym príslušníkom.

38 — Článok 14 ods. 1 smernice 2004/38 totiž odkazuje na článok 6 tejto smernice, ktorý upravuje právo pobytu do troch mesiacov.

39 — EU:C:2013:337, bod 81, kurzívou zvýraznil generálny advokát Wahl.

114. Rovnako si myslím, že výklad nariadenia č. 883/2004 a smernice 2004/38 v súlade s judikatúrou Súdneho dvora [40] môže viesť k paradoxnej situácii vzhľadom na článok 24 ods. 2 tejto smernice.

115. Zatiaľ čo článok 24 ods. 1 uvedenej smernice vyhlasuje zásadu rovnosti zaobchádzania, odsek 2 z nej stanovuje výnimku tým, že výslovne oprávňuje hostiteľský členský štát odmietnuť nárok na sociálnu pomoc uchádzačom o zamestnanie.

116. Preto, ak by mal Súdny dvor usúdiť, že právna úprava, o akú ide vo veci samej, je v rozpore s právom Únie, dospeli by sme do situácie, že štátny príslušník členského štátu, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb ako občan Únie, bez toho, aby sa chcel zaradiť na trh práce hostiteľského členského štátu, by sa nachádzal vo výhodnejšej situácii, ako štátny príslušník členského štátu, ktorý odišiel z krajiny svojho pôvodu s cieľom vyhľadávať zamestnanie v inom členskom štáte. Druhému uvedenému by totiž mohlo byť odmietnuté priznanie dávky sociálnej pomoci na základe právnej úpravy prijatej v súlade s článkom 24 ods. 2 smernice 2004/38, zatiaľ čo prvému uvedenému by to mohlo byť odmietnuté iba na základe rozsiahleho preskúmania jeho osobnej situácie. [41]

117. Zakončím tieto úvahy o koherencii systému zavedeného smernicou 2004/38 pripomenutím myšlienky, podľa ktorej priznanie dávky sociálnej pomoci nevyhnutne zaťažuje systém sociálnej pomoci. Tento dôsledok totiž vyplýva zo samotnej definície systému sociálnej pomoci, prijatej Súdnym dvorom, ktorý ho chápe ako „všetky režimy pomoci zriadené verejnými orgánmi, či už na vnútroštátnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, na ktorú má nárok osoba, ktorá nemá dostatočné zdroje na pokrytie svojich základných potrieb, ako aj potrieb svojej rodiny a ktorá počas svojho pobytu preto môže byť *na základe tejto skutočnosti* odkázaná na sociálnu pomoc hostiteľského členského štátu, čo môže mať dôsledky na celkovú úroveň pomoci, ktorá môže byť poskytnutá týmto štátom“. [42]

118. Vzhľadom na tieto úvahy sa domnievam, že taká právna úprava členského štátu, o akú ide vo veci samej, ktorá z poberania osobitnej nepríspevkovej peňažnej dávky v zmysle nariadenia č. 883/2004 (ktorá navyše zakladá dávku sociálnej pomoci v zmysle smernice 2004/38) vylučuje osoby, ktoré prišli na územie tohto členského štátu s jediným cieľom, ktorým je využívať toto opatrenie alebo vyhľadávať zamestnanie, neporušuje článok 4 nariadenia č. 883/2004, ani systém zavedený smernicou 2004/38.

119. Naopak, tak ako to predpisuje článok 7 ods. 1 písm. b) smernice 2004/38, umožňuje vyhnúť sa tomu, aby sa občan Únie stal „záťažou pre systém sociálnej pomoci“ v prípade, že nemá dostatočné zdroje na to, aby si vlastnými prostriedkami zabezpečil svoje potreby.

3. Je možné rozlišovať vec Brey od prejednávanej veci?

120. V predmetnej veci sa rozprava zamerala na dôsledky rozsudku Brey. Netreba vzhľadom na vyššie uvedené úvahy tieto dve veci od seba rozlišovať?

40 — Predovšetkým s judikatúrou predchádzajúcou prijatiu smernice 2004/38.

41 — Pokiaľ ide o vzťah medzi článkom 24 ods. 2 smernice 2004/38 a judikatúrou Súdneho dvora (konkrétnejšie Collins, C-138/02, EU:C:2004:172), O. Golynker píše: „the above provision is not in tune with the ruling in *Collins* and shows that the generous interpretation by the Court of Justice of the consequences of Union citizenship for social solidarity in general and the rights of jobseekers in particular *does not accord with what the Member States assumed when they signed the Maastricht Treaty*“ (GOLYNKER, O.: c. d., s. 119; kurzívou zvýraznil generálny advokát).

42 — Rozsudok Brey (EU:C:2013:565, bod 61). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

121. Vo veci Brey podmieňoval rakúsky zákon priznanie dávky sociálnej pomoci zákonnosťou pobytu, pričom ako som už pripomenul, pre zákonný pobyt po uplynutí prvých troch mesiacov sa vyžaduje buď byť pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou v hostiteľskom členskom štáte, alebo mať dostatočné zdroje, aby sa daná osoba nestala záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia jej pobytu, ako aj komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte. [43]

122. Za uvedených okolností sa vzhľadom na všeobecnú systematiku smernice 2004/38 uplatnila požiadavka individuálneho posúdenia. Bolo by totiž v rozpore s touto smernicou oprávniť automatické vylúčenie z poberania sociálnej dávky na základe všeobecného a abstraktného odkazu na zákonnosť pobytu, pričom na účely posúdenia tejto zákonnosti článok 8 uvedenej smernice výslovne zakazuje členským štátom stanoviť pevnú sumu, ktorú považujú za dostatočné zdroje, a prikazuje im zohľadniť *osobnú* situáciu danej osoby, a článok 14 ods. 3 tejto smernice spresňuje, že opatrenie vyhostenia nemôže byť *automatickým* dôsledkom využívania systému sociálnej pomoci občanom Únie.

123. § 7 ods. 1 bod 2 druhej vety SGB II a § 23 ods. 3 SGB XII naopak neodkazujú na zákonnosť pobytu žiadateľa, ale odmietajú priznať dávky sociálnej pomoci osobám, ktorých právo na pobyt vyplýva z jediného cieľa, ktorým je vyhľadávanie zamestnania alebo získanie sociálnej pomoci.

124. Podľa takejto právnej úpravy nezávisí priznanie dávky sociálnej pomoci od zákonnosti pobytu žiadateľa z hľadiska smernice 2004/38. Aby som použil formuláciu z rozsudku Grzelczyk [44], nezávisí *stricto sensu* od podmienky patriť do „pôsobnosti“ smernice 2004/38.

125. Myslím si však, že pokiaľ nie je takéto rozlišovanie umelé, ide iba o jemný rozdiel. Pokiaľ totiž aj, ako potvrdil zástupca nemeckej vlády na pojednávaní, nemecká právna úprava formálne neviaže zákonnosť pobytu a poberanie dávok na zabezpečenie existenčného minima, je pravdepodobné, že v prípade vylúčenia žiadateľov vo veci samej z poberania dávok na zabezpečenie existenčného minima sa ich pobyt stane neistým.

4. Legitímna požiadavka skutočnej väzby s hostiteľským členským štátom

126. Domnievam sa, že treba vykonať poslednú analýzu z hľadiska zásady proporcionality. Treba si totiž položiť otázku týkajúcu sa vzťahu, ktorý spája všeobecné kritérium použité nemeckou právnou úpravou a existenciu „skutočnej“ väzby medzi osobami patriacimi do jej pôsobnosti a hostiteľským členským štátom.

127. Konštatujem, že napríklad pokiaľ ide o životné náklady študentov, Súdny dvor viackrát pripustil, že hoci sú členské štáty vyzvané preukázať v organizácii a uplatňovaní ich systému sociálnej pomoci určitú finančnú solidaritu so štátnymi príslušníkmi iných členských štátov, je dovolené každému členskému štátu dozerať, aby sa poskytovanie podpory na pokrytie životných nákladov študentom z iných členských štátov nestalo neprimeranou záťažou, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň podpory poskytovanej týmto štátom. Z tohto pohľadu Súdny dvor usúdil, že je legitímne, že členský štát poskytne takýto druh podpory iba študentom, ktorí preukážu istý *stupeň integrácie* do spoločnosti tohto členského štátu. [45]

43 — Článok 7 ods. 1 smernice 2004/38.

44 — EU:C:2001:458, bod 46.

45 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, body 56 a 57), ako aj Förster (C-158/07, EU:C:2008:630, body 48 a 49).

128. Súdny dvor zaujal podobný postoj, pokiaľ ide o čakateľský príspevok pre mladých ľudí hľadajúcich svoje prvé zamestnanie alebo dávku v nezamestnanosti. V týchto prípadoch totiž Súdny dvor rozhodol, že vnútroštátny zákonodarca sa môže legitímne chcieť uistiť o existencii *skutočnej väzby* medzi žiadateľom o dávku a dotknutým geografickým trhom práce. [46]

129. Z uvedenej judikatúry vyplýva, že pre vznik nároku občanov Únie, ktorí nie sú ekonomicky aktívni, na dávky sociálnej pomoci sa vo všeobecnosti vyžaduje určitá integrácia v hostiteľskom členskom štáte.

130. Toto legitímne právo sa prejavuje v odôvodneniach 10 a 21 smernice 2004/38, ktoré som pripomenul vyššie, podľa ktorých by sa na jednej strane „osoby uplatňujúce svoje právo pobytu… nemali stať neprimeranou záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas počiatočného obdobia pobytu“ a na druhej strane by sa malo „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“.

131. Domnievam sa, že v predmetnom prípade právna úprava tým, že na jej základe dochádza k odmietnutiu základných dávok osobám, ktoré prišli do Nemecka s jediným cieľom, ktorým je využívať systém sociálnej pomoci tohto členského štátu, a ktoré sa nijako nesnažia zaradiť na trh práce, je v súlade s vôľou normotvorcu Únie. Umožňuje vyhnúť sa tomu, aby sa osoby využívajúce svoju slobodu pohybu bez toho, že by sa chceli integrovať, nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci. Navyše takáto právna úprava je v hraniciach voľnej úvahy ponechanej členským štátom v tejto oblasti. Inými slovami, umožňuje vyhnúť sa zneužívaniu a určitej forme „sociálneho turizmu“. [47]

132. Rovnako zdôrazňujem, že Súdny dvor rozhodol, aj keď je pravda, že v inej oblasti, že sa „nemôže… vo všeobecnosti požadovať, aby opatrenie… ukladalo vykonanie individuálneho preskúmania každého osobitného prípadu…, keďže správa dotknutého systému musí byť z technického a ekonomického hľadiska životaschopná“. [48] Rovnako pripustil, že riziko vážneho narušenia finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia môže byť naliehavým dôvodom všeobecného záujmu, ktorým možno odôvodniť určité prekážky základných slobôd. [49] Práve na tejto myšlienke je založená možnosť, ponechaná členským štátom, dozerať, aby sa poskytovanie podpory na pokrytie životných nákladov študentom z iných členských štátov nestalo neprimeranou záťažou, ktorá by mohla mať následky na celkovú úroveň podpory poskytovanej týmto štátom. [50]

133. Aj keď nám vnútroštátny súd neposkytol presné informácie o existencii takého rizika, odvoláva sa na obmedzenia režimov základného poistenia financovaných z daní vzhľadom na sumy, o ktoré ide, ktoré by mohli nabádať občanov Únie s oveľa nižším priemerným príjmom k imigrácii.

134. Navyše je možné, že za okolností, ako sú vo veci samej, nebude využívanie systému sociálnej pomoci dočasné, ale sa predĺži na neurčito vzhľadom na absolútnu absenciu vyhľadávania zamestnania.

46 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Collins (EU:C:2004:172, bod 67), ako aj Vatsouras a Koupatantze (EU:C:2009:344, bod 38).

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

48 — Rozsudok Dansk Jurist- og Økonomforbund (C-546/11, EU:C:2013:603, bod 70). V tomto prípade išlo o systém disponibility, z ktorého boli vylúčení štátni zamestnanci, ktorí dosiahli vek umožňujúci im poberať starobný dôchodok, a to z tohto jediného dôvodu.

49 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Kohll (C-158/96, EU:C:1998:171, bod 41).

50 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Bidar (EU:C:2005:169, bod 59), ako aj Förster (EU:C:2008:630, bod 48).

135. Na záver, kritérium zvolené právnou úpravou, o akú ide vo veci samej – to znamená príchod na nemecké územie s jediným cieľom, ktorým je hľadať zamestnanie alebo využívať sociálnu pomoc – svedčí o absencii skutočnej väzby s územím hostiteľského členského štátu a integrácie v tomto štáte. Umožňuje zaistiť ekonomickú životaschopnosť režimu a neohroziť jeho finančnú rovnováhu. Táto právna úprava teda sleduje legitímny cieľ v zmysle citovanej judikatúry.

136. Navyše sa domnievam, že zvolená podmienka je proporcionálna k cieľu, ktorý legitímne sleduje vnútroštátne právo.

137. Na odmietnutie priznania základných dávok budú orgány členského štátu nevyhnutne musieť v určitom rozsahu preskúmať osobnú situáciu žiadateľa s cieľom určiť, či spadá pod výnimku uvedenú v § 7 ods. 1 bode 2 druhej vety SGB II alebo § 23 ods. 3 SGB XII.

138. Obmedzená pôsobnosť tejto výnimky tiež odstraňuje riziko automatického opatrenia vyhostenia z dôvodu jedinej žiadosti o dávku sociálnej pomoci, t. j. opatrenia, ktoré je na základe článku 14 ods. 3 smernice 2004/38 zakázané.

139. Vzhľadom na vyššie uvedené usudzujem, že na druhú a tretiu prejudiciálnu otázku treba odpovedať tak, že nariadenie č. 883/2004 a smernica 2004/38 nebránia v tom, aby vnútroštátny zákonodarca rozhodol o vylúčení štátnych príslušníkov iných členských štátov z poberania osobitnej nepríspevkovej peňažnej dávky na základe všeobecného kritéria, akým je dôvod príchodu na územie hostiteľského členského štátu, ktorý môže preukazovať absenciu skutočnej väzby s týmto štátom, a to s cieľom vyhnúť sa neprimeranej záťaži pre svoj systém sociálnej pomoci.

140. Pre úplnosť ešte spresňujem, že týmto konštatovaním nie je dotknutá možnosť členských štátov, ak chcú, priznať také dávky, ako sú dávky stanovené v rámci základného poistenia vo veci samej, za výhodnejších podmienok.

D – *O štvrtej prejudiciálnej otázke*

141. Svojou štvrtou a poslednou otázkou sa vnútroštátny súd v postate pýta, či články 1, 20 a 51 Charty ukladajú členským štátom povinnosť priznať občanom Únie nepríspevkové peňažné dávky, ktoré sú takej povahy, že umožňujú trvalý pobyt.

142. Článok 1 Charty vyhlasuje nedotknuteľnosť ľudskej dôstojnosti a článok 20 rovnosť pred zákonom.

143. Treba pripomenúť, že v rámci návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ môže Súdny dvor uskutočniť výklad práva Únie iba v hraniciach právomocí, ktoré boli zverené Európskej únii. [51]

144. Podľa článku 51 ods. 1 Charty sú jej ustanovenia určené „pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“. Navyše podľa článku 6 ods. 1 ZEÚ, ktorý Charte priznáva právnu záväznosť, Charta nezakladá žiadnu novú právomoc pre Úniu a nemení jej právomoci. [52]

51 — Pozri v tomto zmysle spomedzi mnohých príkladov uznesenie Vino (C-161/11, EU:C:2011:420, body 25 a 37).

52 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, body 17 a 23).

145. V predmetnej veci, ako Súdny dvor potvrdil v rozsudku Brey, článok 70 nariadenia č. 883/2004, ktorý definuje pojem osobitná nepríspevková peňažná dávka, „nemá za cieľ stanoviť vecné podmienky existencie nároku na [takéto dávky]. Stanovenie týchto podmienok [naopak] v zásade prislúcha právnej úprave každého členského štátu“.[53] Článok 70 ods. 4 nariadenia č. 883/2004 iba stanovuje „kolíznu normu“.[54]

146. Domnievam sa, že pokiaľ majú členské štáty právomoc stanoviť podmienky priznania osobitných nepríspevkových peňažných dávok, majú aj právomoc definovať rozsah krytia sociálneho zabezpečenia zaisteného týmto druhom dávok.

147. Členské štáty preto pri určovaní podmienok a rozsahu osobitných nepríspevkových peňažných dávok neuplatňujú právo Únie.

148. Z toho vyplýva, že nie je založená právomoc Súdneho dvora odpovedať na štvrtú otázku.

149. Navyše zásada rovnosti zaobchádzania uvedená v článku 20 Charty je vyjadrená aj v článkoch 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ. Ako som napísal v bode 90 týchto návrhov, nariadenie č. 883/2004 a smernica 2004/38 spresňujú zmysel a rozsah zásady rovnosti, ktorej sa venujú tieto ustanovenia.

150. V súlade s článkom 52 ods. 2 Charty práva, ktoré uznáva a ktoré sú predmetom ustanovení Zmlúv, sa vykonávajú za podmienok a v medziach vymedzených týmito Zmluvami.

151. Keďže druhá a tretia prejudiciálna otázka sa týkajú noriem sekundárneho práva, ktoré definujú podmienky a hranice práv chránených článkami 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ, domnievam sa, že ich analýza postačuje na účel poskytnutia užitočnej odpovede vnútroštátnemu súdu.[55]

V – Návrh

152. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré mu položil Sozialgericht Leipzig, takto:

1. Osobná pôsobnosť článku 4 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, zmeneného a doplneného nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 988/2009 zo 16. septembra 2009, sa vzťahuje aj na osoby, ktoré žiadajú o osobitnú nepríspevkovú peňažnú dávku v zmysle článku 3 ods. 3 a článku 70 uvedeného nariadenia.

2. Nariadenie č. 883/2004, zmenené a doplnené nariadením č. 988/2009, a smernica 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, nebráni v tom, aby vnútroštátny zákonodarca rozhodol o vylúčení štátnych príslušníkov iných členských štátov z poberania osobitnej nepríspevkovej peňažnej dávky na základe všeobecného kritéria, akým je dôvod príchodu na územie hostiteľského členského štátu, ktorý môže preukazovať absenciu skutočnej väzby s týmto štátom, a to s cieľom vyhnúť sa neprimeranej záťaži pre svoj systém sociálnej pomoci.

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

54 — Tamže (bod 39).

55 — Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o dosah na odpoveď, ktorá sa má dať na základe návrhu na začatie prejudiciálneho konania, týkajúceho sa úpravy voľného pohybu pracovníkov v článku 15 ods. 2 Charty a článku 45 ZFEÚ, rozsudok Gardella (C-233/12, EU:C:2013:449, body 39 a 41).

3. Súdny dvor Európskej únie nemá právomoc odpovedať na štvrtú prejudiciálnu otázku.