Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

25. února 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Volný pohyb osob — Občanství Unie — Rovné zacházení — Směrnice 2004/38/ES — Článek 24 odst. 2 — Dávky sociální pomoci — Nařízení (ES) č. 883/2004 — Články 4 a 70 — Zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky — Vyloučení státních příslušníků členského státu po dobu prvních tří měsíců pobytu v hostitelském členském státě“

Ve věci C-299/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Zemský soud pro sociální záležitosti v Severním Porýní – Vestfálsku, Německo) ze dne 22. května 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 17. června 2014, v řízení

Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen

proti

Jovanně García-Nieto,

Joelu Peña Cuevasi,

Jovanlis Peña García,

Joelu Luisi Peña Cruzovi,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, místopředseda Soudního dvora, vykonávající funkci předsedy prvního senátu, F. Biltgen, E. Levits, M. Berger (zpravodajka) a S. Rodin, soudci,

generální advokát: M. Wathelet,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 22. dubna 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za J. García-Nieto, J. Peña Cuevase, Jovanlis Peña García a Joela Luise Peña Cruze M. Schmitzem, Rechtsanwalt,

— za německou vládu T. Henzem a J. Möllerem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: němčina.

— za francouzskou vládu R. Coesmem, jako zmocněncem,

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

— za vládu Spojeného království M. Holtem, jako zmocněncem, ve spolupráci s B. Kennellym, barrister,

— za Evropskou komisi D. Martinem a M. Kellerbauerem, jakož i C. Tufvesson, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 4. června 2015,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 18 SFEU a čl. 45 odst. 2 SFEU, článků 4 a 70 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72), ve znění nařízení Komise (EU) č. 1244/2010 ze dne 9. prosince 2010 (Úř. věst. L 338, s. 35, dále jen „nařízení č. 883/2004“), jakož i článku 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen (Úřad práce okresu Recklinghausen, dále jen „úřad práce“) na jedné straně a J. Peña Cuevasem a J. García-Nieto, jakož i jejich společnou dcerou Jovanlis Peña García a synem J. Peña Cuevase Joelem Luisem Peña Cruzem (dále jen společně „rodina Peña-García“) na straně druhé ve věci odmítnutí tohoto úřadu přiznat dávky základního zabezpečení („Grundsicherung“) stanovené v německých právních předpisech.

Právní rámec

Mezinárodní právo

3 Článek 1 Evropské úmluvy o sociální a lékařské pomoci, kterou podepsali členové Rady Evropy v Paříži dne 11. prosince 1953 a která pro Německo vstoupila v platnost v roce 1956 (dále jen „Úmluva o pomoci“), vyjadřuje zásadu zákazu diskriminace následujícím způsobem:

„Každá smluvní strana se zavazuje, že poskytne státním příslušníkům ostatních smluvních stran, kteří oprávněně pobývají v kterékoliv části jejího území, na něž se vztahuje tato úmluva, a nemají dostatečné prostředky, sociální a lékařskou pomoc […] upravenou právními předpisy platnými na příslušné části území tak jako vlastním státním příslušníkům a za stejných podmínek.“

4 Podle čl. 16 písm. b) Úmluvy o pomoci platí, že „každá smluvní strana oznámí generálnímu tajemníkovi Rady Evropy přijetí jakéhokoliv nového zákona nebo jiného právního předpisu, který dosud není uveden v příloze I. Smluvní strana může při tomto oznámení vyslovit výhrady k uplatnění své nové právní úpravy na státní příslušníky ostatních smluvních stran“. Německá vláda vznesla na základě tohoto ustanovení dne 19. prosince 2011 výhradu, která zní takto:

„Vláda Spolkové republiky Německo se nezavazuje poskytovat státním příslušníkům ostatních smluvních stran, tak jako vlastním státním příslušníkům a za stejných podmínek, dávky upravené v knize II zákona o sociálním zabezpečení – Základní ochrana uchazečů o zaměstnání [(Sozialgesetzbuch Zweites Buch – Grundsicherung für Arbeitsuchende)], ve znění platném v době podání žádosti [(dále jen ‚kniha II zákona o sociálním zabezpečení‘)].“

5 Podle čl. 16 písm. c) Úmluvy o pomoci byla tato výhrada oznámena ostatním stranám této úmluvy.

Unijní právo

Nařízení č. 883/2004

6 Článek 4 nařízení č. 883/2004, 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 Součástí hlavy III, kapitoly 9 tohoto nařízení, která se vztahuje na „[z]vláštní nepříspěvkové peněžité dávky“, je článek 70, nadepsaný „Obecné ustanovení“. Tento článek stanoví:

„1. Tento článek se vztahuje na zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky poskytované podle právních předpisů, které vykazují, s přihlédnutím k jejich osobní působnosti, cílům nebo podmínkám pro vznik nároku na dávku, vlastnosti jak právních předpisů týkajících se sociálního zabezpečení uvedených v odstavci 1, tak sociální pomoci.

2. Pro účely této kapitoly se ‚zvláštními nepříspěvkovými peněžitými dávkami‘ rozumí dávky, které:

a) jsou určeny k poskytování buď:

i) doplňkového, náhradního nebo pomocného krytí proti sociálním událostem zahrnutým do odvětví sociálního zabezpečení uvedeným v čl. 3 odst. 1, a které s ohledem na ekonomickou a sociální situaci v dotčeném členském státě zaručuje dotyčným osobám minimální existenčně nutný příjem, nebo

ii) výhradně zvláštní ochrany pro zdravotně postižené, úzce spojené s jejich sociálním prostředím v dotyčném členském státě,

a

b) jejichž financování je odvozeno výlučně od povinného daňového systému určeného ke krytí všeobecných veřejných výdajů, přičemž podmínky pro poskytování a výpočet dávek nezávisí v případě poživatele na žádném přispívání. Avšak dávky poskytované jako doplněk k příspěvkové dávce se nepovažují za příspěvkové dávky pouze z tohoto důvodu;

a

c) jsou uvedeny v příloze X.

3. Článek 7 a ostatní kapitoly této hlavy se na dávky uvedené v odstavci 2 tohoto článku nepoužijí.

4. Dávky uvedené v odstavci 2 se poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčné osoby bydlí, v souladu s jeho právními předpisy. Tyto dávky poskytuje instituce místa bydliště na své náklady.“

8 V příloze X nařízení č. 883/2004, nadepsané „Zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky“, jsou v případě Spolkové republiky Německo uvedeny následující dávky:

„[...]

b) Dávky na zajištění živobytí podle základního ustanovení pro uchazeče o zaměstnání, pokud nejsou s ohledem na tyto dávky splněny požadavky opravňující k dočasnému příplatku po obdržení dávek v nezaměstnanosti (čl. 24 odst. 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení).“

Směrnice 2004/38

9 Body 10, 16 a 21 odůvodnění směrnice 2004/38 stanoví:

„(10) Při výkonu svého práva pobytu by se však osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. [...]

[...]

(16) Osoby požívající práva pobytu by neměly být vyhoštěny, pokud nepředstavují nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Vyhoštění ze země by tedy nemělo být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci. Hostitelský členský stát by měl posuzovat, zda se nejedná o dočasné potíže, a při posuzování, zda se příjemce pomoci stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci a zda by měl být vyhoštěn, zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci. Zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné či uchazeči o zaměstnání, jak byli definováni Soudním dvorem, by v žádném případě neměli být vyhoštěni, s výhradou případů odůvodněných veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností.

[...]

(21) Mělo by však být ponecháno na rozhodnutí hostitelského členského státu, zda občanům Unie jiným než zaměstnaným osobám nebo osobám samostatně výdělečně činným a osobám, které získají tento status, nebo jejich rodinným příslušníkům, přizná sociální pomoc během prvních tří měsíců pobytu, nebo u uchazečů o zaměstnání během delšího období, nebo zda těmto osobám před nabytím práva trvalého pobytu přizná podporu při studiu, včetně odborné přípravy.“

10 Článek 6 této směrnice, nadepsaný „Právo pobytu po dobu do tří měsíců“, stanoví:

„1. Občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu.

2. Odstavec 1 se použije také na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu.“

11 Článek 7 odst. 1 uvedené směrnice, nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, stanoví:

„Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

a) jsou v hostitelském členském státě zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými; nebo

b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; […]

[…]“

12 Podle článku 14 téže směrnice, nadepsaného „Zachování práva pobytu“, 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.

3. Vyhoštění ze země nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem Unie nebo jeho rodinnými příslušníky.

4. Odchylně od odstavců 1 a 2 a aniž je dotčena kapitola VI, nesmějí být v žádném případě vyhoštěni občané Unie ani jejich rodinní příslušníci, pokud

a) občané Unie jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými, nebo

b) občané Unie vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání. V tom případě nesmějí být občané Unie ani jejich rodinní příslušníci vyhoštěni, pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnáni.“

13 Článek 24 směrnice 2004/38, nadepsaný „Rovné zacházení“, stanoví:

„1. S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.

2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu 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.“

Německé právo

Zákon o sociálním zabezpečení

14 V ustanovení § 19a odst. 1 knihy I zákona o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch Erstes Buch) jsou upraveny dva hlavní typy dávek základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání následujícím způsobem:

„Podle předpisů základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání lze čerpat:

1. dávky na pracovní začlenění,

2. dávky na zajištění živobytí.“

15 Ustanovení § 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení, nadepsané „Úkoly a cíle základního zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání“, stanoví ve svých odstavcích 1 a 3:

„(1) Základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání má za cíl umožnit oprávněným osobám vést důstojný život.

[...]

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

1. na odstranění či zmírnění stavu hmotné nouze, zejména prostřednictvím pracovního začlenění, a

2. jejichž účelem je zajištění živobytí.“

16 Ustanovení § 7 knihy II zákona o sociálním zabezpečení, nadepsané „Příjemci“, stanoví ve svém odstavci 1:

„Dávky upravené v této knize jsou určeny osobám, které

1. dosáhly věku 15 let, avšak dosud nedosáhly věkové hranice stanovené v § 7a,

2. jsou práceschopné,

3. nacházejí se ve stavu hmotné nouze a

4. mají obvyklý pobyt ve Spolkové republice Německo (práceschopní příjemci).

Vyloučeni jsou:

1. cizinky a cizinci, kteří nejsou ve Spolkové republice Německo zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými a nepožívají práva volného pohybu na základě § 2 odst. 3 zákona o volném pohybu občanů Unie [(Freizügigkeitsgesetz/UE, dále jen ‚zákon o volném pohybu‘)], a jejich rodinní příslušníci po dobu prvních tří měsíců svého pobytu,

2. cizinky a cizinci, jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání, a jejich rodinní příslušníci,

[...]

Věta druhá bod 1 se nevztahuje na cizinky a cizince, kteří ve Spolkové republice Německo pobývají v souladu s povolením k pobytu vydaným na základě kapitoly 2 oddílu 5 zákona o právu pobytu [(Aufenthaltgesetz)]. Ustanovení v oblasti práva pobytu nejsou dotčena.“

17 Z ustanovení § 7 odst. 2 a 3 vyplývá, že nezletilé osoby, které nejsou práceschopné, žijí s práceschopnými příjemci, a tvoří tak společně „společenství potřeb“, mají nárok, který je ve vztahu k dávkám stanoveným v knize II zákona o sociálním zabezpečení sekundární.

18 Ustanovení § 8 odst. 1 knihy II, nadepsaného „Práceschopnost“, zní takto:

„Za práceschopného se považuje ten, kdo není po dohlednou dobu neschopen z důvodu nemoci nebo zdravotního postižení vykonávat výdělečnou činnost alespoň tři hodiny denně za podmínek obvyklých na trhu práce.“

19 Ustanovení § 9 odst. 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení uvádí:

„Ve stavu hmotné nouze se nachází ten, kdo si nemůže svým příjmem či majetkem, které se pro tyto účely zohledňují, zajistit vůbec či dostatečně živobytí a nedostává se mu nezbytné pomoci od dalších osob, zejména od rodinných příslušníků nebo od poskytovatelů jiných sociálních dávek.“

20 V § 20 knihy II zákona o sociálním zabezpečení jsou zakotvena doplňující ustanovení o základních životních potřebách. V § 21 knihy II zákona o sociálním zabezpečení jsou upravena pravidla o dalších potřebách a § 22 knihy II se týká potřeb bydlení a tepla. V ustanoveních § 28 až § 30 knihy II zákona o sociálním zabezpečení jsou konečně upraveny dávky na vzdělávání a začlenění do společnosti.

21 Ustanovení § 1 knihy XII zákona o sociálním zabezpečení, které upravuje sociální podporu, stanoví:

„Úkolem sociální podpory je umožnit oprávněným osobám vést důstojný život. […]“

22 Ustanovení § 21 knihy XII zákona o sociálním zabezpečení stanoví:

„Osobám, na které jsou zaměřeny dávky podle knihy II zákona o sociálním zabezpečení vzhledem k jejich práceschopnosti nebo rodinným vazbám, se dávky na zajištění živobytí nevyplácejí. [...]“

Zákon o volném pohybu

23 Působnost zákona o volném pohybu ve znění použitelném na skutkový stav ve věci v původním řízení je upřesněna v jeho § 1:

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

24 Pokud jde o právo vstupu a pobytu, § 2 uvedeného zákona stanoví:

„(1) Občané Unie požívající práva volného pohybu a jejich rodinní příslušníci mají právo vstoupit na spolkové území a pobývat tam v souladu s ustanoveními tohoto zákona.

(2) Práva volného pohybu podle práva Unie požívají:

1. občané Unie, kteří mají zájem pobývat na území jako pracovníci za účelem hledání zaměstnání nebo k odborné přípravě,

[...]

5. občané Unie, kteří nevykonávají žádnou výdělečnou činnost, za podmínek podle § 4,

6. rodinní příslušníci za podmínek podle § 3 a § 4,

[...]

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

1. dočasnou pracovní neschopností v důsledku nemoci nebo úrazu,

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

3. odbornou přípravou, existuje-li mezi ní a předešlou výdělečnou činností vazba; tato vazba není nutná, pokud občan Unie nedobrovolně ztratil zaměstnání.

Právo stanovené v prvním odstavci není dotčeno po dobu šesti měsíců nedobrovolné nezaměstnanosti potvrzené příslušným úřadem práce po výkonu zaměstnání po dobu kratší než jeden rok.

[...]“

25 Ustanovení § 3 zákona o volném pohybu, týkajícího se rodinných příslušníků, stanoví:

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

(2) Rodinnými příslušníky jsou

1. manžel a osoby, které jsou příbuznými v sestupné linii osob uvedených v § 2 odst. 2 bodech 1 až 5 a 7 nebo jejich manželů a ještě nedosáhly věku 21 let,

2. osoby, které jsou příbuznými ve vzestupné nebo sestupné linii osob uvedených v § 2 odst. 2 bodech 1 až 5 a 7 nebo jejich manželů a kterým tyto osoby nebo jejich manželé zajišťují živobytí.

[...]“

26 Ustanovení § 5 zákona o volném pohybu, nadepsané „Pobytové karty a potvrzení o právu trvalého pobytu“, stanoví:

„(1) Potvrzení o právu pobytu se neprodleně vydá z úřední povinnosti občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří jsou státními příslušníky členského státu Evropské unie a mohou se svobodně pohybovat na území.

[...]

(3) Příslušný cizinecký úřad může požadovat, aby bylo splnění podmínek, za nichž náleží právo upravené v § 2 odst. 1, věrohodně doloženo do tří měsíců od vstupu na spolkové území. Údaje a důkazy nezbytné k jejich doložení může při ohlášení převzít příslušný ohlašovací orgán, který je předá příslušnému cizineckému úřadu. [...]

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

27 Všichni členové rodiny Peña-García jsou španělskými státními příslušníky. J. García-Nieto a J. Peña Cuevas žili několik let ve Španělsku jako partneři ve společné domácnosti a tvořili hospodářskou jednotku, aniž uzavřeli manželství či registrované partnerství, a žila s nimi jejich společná dcera Jovanlis Peña García, jakož i Joel Luis Peña Cruz, dosud nezletilý syn J. Peña Cuevase.

28 V dubnu 2012 vstoupila J. García-Nieto se svou dcerou Jovanlis na území Německa a dne 1. června 2012 se zaregistrovala jako uchazečka o zaměstnání. Od 12. června 2012 vykonávala pracovní činnost pomocné síly v kuchyni, byla v souvislosti s tímto zaměstnáním ode dne 1. července 2012 povinně přihlášena do německého systému sociálního zabezpečení a pobírala čistou měsíční mzdu ve výši 600 eur.

29 Dne 23. června 2012 se k J. García-Nieto a Jovanlis připojili J. Peña Cuevas a jeho syn. Do 1. listopadu 2012 bydlela rodina Peña-Garcia u matky J. García-Nieto a zajišťovala své živobytí z příjmů J. García-Nieto. Kromě toho pobírali J. Peña Cuevas a J. García-Nieto od července 2012 rodinné přídavky na své děti Jovanlis a Joela Luise, které od 22. srpna 2012 navštěvují školu.

30 Dne 30. července 2012 rodina Peña-García požádala na úřadu práce o dávky na zajištění živobytí podle knihy II zákona o sociálním zabezpečení (dále jen „dotčené dávky“). Tento úřad však odmítl přiznat tyto dávky v rozsahu, v němž se týkaly J. Peña Cuevase a jeho syna za měsíce srpen a září 2012, nicméně uvedené dávky byly přiznány od října 2012.

31 Rozhodnutí o odmítnutí přiznat dávky, které přijal úřad práce, se zakládalo na § 7 odst. 1 druhé větě bodu 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení s tím, že v době podání žádosti pobývali J. Peña Cuevas a jeho syn na území Německa méně než tři měsíce a J. Peña Cuevas kromě toho nebyl zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou. Podle úřadu práce se vyloučení nároku na pobírání dotčených dávek vztahovalo i na syna J. Peña Cuevase. Na základě výhrady k Úmluvě o pomoci vznesené německou vládou dne 19. prosince 2011 se totiž nemohl nárok zakládat na Úmluvě.

32 Žalobě podané rodinou Peña-García proti tomuto rozhodnutí úřadu práce vyhověl Sozialgericht Gelsenkirchen (Soud pro sociální záležitosti v Gelsenkirchenu), který zamítl důvody vyloučení uvedené v § 7 odst. 1 druhé větě bodě 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení z důvodů týkajících se struktury vnitrostátní právní úpravy. Úřad práce podal proti tomuto rozsudku odvolání k předkládajícímu soudu, Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Zemský soud pro sociální záležitosti v Severním Porýní – Vestfálsku, Německo).

33 Předkládající soud má pochybnosti stran slučitelnosti úplného vyloučení pobírání dotčených dávek v případech stanovených v § 7 odst. druhé větě bodě 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení s unijním právem.

34 Za těchto podmínek se Landessozialgericht Nordrhein-Westfalen (Zemský soud pro sociální záležitosti v Severním Porýní – Vestfálsku, Německo) rozhodl přerušit řízení a předložit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Platí zásada zákazu diskriminace zakotvená v článku 4 nařízení č. 883/2004 – s výjimkou vyloučení možnosti výplaty dávek do zahraničí podle čl. 70 odst. 4 tohoto nařízení – také ve vztahu ke zvláštním nepříspěvkovým peněžitým dávkám ve smyslu čl. 70 odst. 1 a 2 uvedeného nařízení?

2) Jsou v případě kladné odpovědi na první otázku možná, a případně do jaké míry, omezení zásady zákazu diskriminace zakotvené v článku 4 nařízení č. 883/2004, obsažená v ustanoveních vnitrostátní právní úpravy provádějící čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, na jejichž základě bez výjimky neexistuje přístup k těmto dávkám po dobu prvních tří měsíců pobytu v případech, kdy

se občané Unie ve Spolkové republice Německo nezdržují jako zaměstnané osoby ani jako osoby samostatně výdělečně činné, které nepožívají práva volného pohybu podle ustanovení § 2 odst. 3 zákona o volném pohybu?

3) Brání v případě záporné odpovědi na první otázku zásada zákazu diskriminace stanovená mimo jiné v primárním právu, a zejména v čl. 45 odst. 2 SFEU ve spojení s článkem 18 SFEU, ustanovení vnitrostátního práva, které bez výjimky všem občanům Unie odpírá po dobu prvních tří měsíců pobytu dávku sociálního zabezpečení, jejímž účelem je zajištění existenčního minima a současně usnadnění přístupu na trh práce, pokud tito občané Unie sice nejsou ve Spolkové republice Německo zaměstnáni, nejsou osobami samostatně výdělečně činnými ani nepožívají práva volného pohybu ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona o volném pohybu, avšak mohu prokázat skutečnou vazbu k hostitelskému státu a zejména na trh práce hostitelského státu?“

35 Rozhodnutím ze dne 19. března 2015 nicméně předkládající soud rozhodl, že není třeba odpovídat na první otázku vzhledem k tomu, že otázka s týmž obsahem byla položena ve věci, ve které byl vydán rozsudek Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358), a Soudní dvůr na ni odpověděl kladně, když rozhodl, že „nařízení č. 883/2004 musí být vykládáno tak, že ‚zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky‘ ve smyslu čl. 3 odst. 3 a článku 70 tohoto nařízení spadají do působnosti článku 4 uvedeného nařízení“.

K předběžným otázkám

Ke druhé otázce

36 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda článek 24 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 musejí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která vylučuje státní příslušníky jiných členských států, kteří se nacházejí v takové situaci, jakou upravuje čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38, z pobírání některých „zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, které rovněž představují „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

37 Úvodem je třeba připomenout, že v rozsudku Alimanovič (C-67/14, EU:C:2015:597, body 44 až 46) již Soudní dvůr rozhodl, že takové dávky, jako jsou dotčené dávky, nelze kvalifikovat jako finanční dávky určené k usnadnění přístupu k zaměstnání na trhu práce členského státu, ale že je nutné je považovat za „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

38 Pokud jde o přístup k takovým dávkám, občan Unie se může domáhat stejného zacházení jako státní příslušníci hostitelského členského státu podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38, pouze pokud jeho pobyt na území hostitelského členského státu splňuje podmínky stanovené směrnicí 2004/38 (rozsudky Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 69, a Alimanovič, C-67/14, EU:C:2015:597, bod 49).

39 Kdyby se totiž připustilo, že osoby, kterým nenáleží právo pobytu na základě směrnice 2004/38, mohou uplatňovat nárok na dávky sociální pomoci za stejných podmínek, jaké platí pro státní příslušníky hostitelského členského státu, bylo by to v rozporu s cílem uvedené směrnice vyjádřeným v bodě 10 jejího odůvodnění, tj. aby se občané Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, nestali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu (rozsudky Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 74, a Alimanovič, C-67/14, EU:C:2015:597, bod 50).

40 V důsledku toho je za účelem určení, zda lze takové dávky sociální pomoci, jako jsou dotčené dávky, odepřít na základě výjimky uvedené v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, třeba nejprve ověřit použitelnost zásady rovného zacházení připomenuté v čl. 24 odst. 1 uvedené směrnice, a tudíž i legalitu pobytu dotyčného občana Unie na území hostitelského členského státu (rozsudek Alimanovič, C-67/14, EU:C:2015:597, bod 51).

41 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, J. Peña Cuevas může zakládat právo pobytu na čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38.

42 Toto ustanovení totiž stanoví, že občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců bez dalších podmínek nebo formalit, než je požadavek být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, a čl. 14 odst. 1 této směrnice toto právo zachovává, dokud se občan Unie a jeho rodinní příslušníci nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu (rozsudky Ziolkowski a Szeja, C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 39, jakož i Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 70).

43 Nehledě na to je však nutno uvést, že v takovém případě se hostitelský členský stát může odvolat na výjimku uvedenou v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 a odmítnout přiznat uvedenému občanovi nárok na požadovanou sociální pomoc (rozsudek Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 70).

44 Ze znění tohoto ustanovení totiž výslovně vyplývá, že hostitelský členský stát může odmítnout přiznat jakoukoli sociální pomoc po dobu prvních tří měsíců pobytu jiné osobě, než jsou zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné nebo osoby, které si zachovávají takové postavení.

45 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 70 svého stanoviska, uvedené ustanovení je v souladu s cílem zachování finanční rovnováhy systému sociální pomoci členských států sledovaným směrnicí 2004/38, jak vyplývá zejména z jejího bodu 10 odůvodnění. Vzhledem k tomu, že členské státy nemohou požadovat od občanů Unie, aby měli po dobu nanejvýš tříměsíčního pobytu na jejich územích dostatečné prostředky na zajištění živobytí a osobní zdravotní pojištění, je legitimní neukládat uvedeným členským státům povinnost hradit během tohoto období náklady těchto občanů.

46 V tomto ohledu je rovněž třeba upřesnit, že ačkoli směrnice 2004/38 vyžaduje, aby hostitelský členský stát v případě, že má v úmyslu přijmout opatření spočívající ve vyhoštění nebo konstatovat, že dotyčná osoba způsobí v rámci svého pobytu nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci, zohlednil její individuální poměry (rozsudek Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, body 64, 69 a 78), toto individuální posouzení není v takovém případě, o jaký se jedná ve věci v původním řízení, nutné.

47 V rozsudku Alimanovič (C-67/14, EU:C:2015:597, bod 60) již totiž Soudní dvůr potvrdil, že směrnice 2004/38, která zakotvuje odstupňovaný systém ponechání si postavení pracovníka, jehož cílem je zajistit právo pobytu a přístup k sociálním dávkám, zohledňuje různé faktory, které charakterizují individuální poměry každého žadatele o sociální dávku, a zejména dobu výkonu hospodářské činnosti.

48 Jestliže takové individuální posouzení není nezbytné v případě občana, který si hledá zaměstnání a nemá již postavení pracovníka, platí to tedy tím spíše pro osoby nacházející se v takové situaci, jako je situace J. Peña Cuevase ve věci v původním řízení.

49 Tím, že dotčeným osobám umožňuje jednoznačně zjistit jejich práva a povinnosti, může totiž výjimka stanovená v § 7 odst. 1 druhé větě bodě 1 knihy II zákona o sociálním zabezpečení ve spojení s čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, podle které není Spolková republika Německo povinna přiznat nárok na sociální pomoc po dobu prvních tří měsíců pobytu občana Unie na jejím území, zajistit vysokou úroveň právní jistoty a transparentnosti při poskytování dávek sociální pomoci v systému základního zabezpečení a je přitom v souladu se zásadou proporcionality (viz obdobně rozsudek Alimanovič, C-67/14, EU:C:2015:597, bod 61).

50 Stran individuálního posouzení směřujícího k celkovému zhodnocení zátěže, kterou by konkrétně představovalo poskytnutí dávky pro celý vnitrostátní systém sociální pomoci dotčený ve věci v původním řízení, je třeba dále připomenout, že podporu poskytnutou jedinému žadateli lze jen stěží kvalifikovat jako „nepřiměřenou zátěž“ pro členský stát ve smyslu čl. 14 odst. 1 směrnice 2004/38,

jelikož tato pomoc by na dotčený členský stát nemohla dopadnout poté, co mu byla předložena jedna individuální žádost, nýbrž až nutně v důsledku kumulace všech individuálních žádostí, které by u něj byly podány (viz rozsudek Alimanovič, C-67/14, EU:C:2015:597, bod 62).

51 Za těchto podmínek nebrání čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, v rozsahu, v němž vylučuje z pobírání některých „zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004 státní příslušníky jiných členských států, kteří se nacházejí v takové situaci, jako je situace uvedená v čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice.

52 Tentýž závěr platí pro výklad článku 4 nařízení č. 883/2004. Dotčené dávky, které jsou „zvláštními nepříspěvkovými peněžitými dávkami“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 uvedeného nařízení, se totiž na základě odstavce 4 téhož článku poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčná osoba bydlí, v souladu s právními předpisy tohoto státu. Z toho vyplývá, že nic nebrání tomu, aby takové dávky byly odepřeny státním příslušníkům, kteří nemají postavení zaměstnané osoby nebo samostatně výdělečně činné osoby nebo osob, které si zachovávají takové postavení po dobu prvních tří měsíců jejich pobytu v hostitelském státě (v tomto smyslu viz rozsudky Brey, C-140/12, EU:C:2013:965, bod 44, a Dano, C-333/13, EU:C:2014:2358, bod 83).

53 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba odpovědět na druhou otázku tak, že článek 24 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě členského státu, která vylučuje státní příslušníky jiných členských států, kteří se nacházejí v takové situaci, kterou upravuje čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38, z pobírání některých „zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, které rovněž představují „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

Ke třetí otázce

54 Vzhledem k tomu, že třetí otázka byla předložena pro případ, že odpověď na první otázku bude záporná, a že Soudní dvůr poskytl kladnou odpověď na otázku téhož obsahu ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky Dano (C-333/13, EU:C:2014:2358) a Alimanovič (C 67/14, EU:C:2015:597), není třeba odpovědět na třetí předběžnou otázku.

K nákladům řízení

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

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

Článek 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, a článek 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, ve znění nařízení Komise (EU) č. 1244/2010 ze dne 9. prosince 2010, musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takové právní úpravě členského státu, která vylučuje státní příslušníky jiných členských států, kteří se nacházejí v takové situaci,

kterou upravuje čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38, z pobírání některých „zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, které rovněž představují „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

Podpisy.