Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 16. prosince 2021 [1]

Věc C-411/20

S
proti
Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Finanzgericht Bremen (finanční soud v Brémách, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb osob – Občanství Unie – Rovné zacházení – Státní příslušník členského státu, který není ekonomicky aktivní a pobývá na území jiného členského státu po dobu kratší než tři měsíce – Vyloučení této osoby z nároku na rodinné dávky – Nařízení (ES) č. 883/2004 – Článek 4 – Rovné zacházení – Směrnice 2004/38/ES – Článek 6 – Pobyt po dobu kratší než tři měsíce – Článek 24 odst. 2 – Výjimka z rovného zacházení – Pojem ‚sociální pomoc‘ “

Obsah

I. Úvod 2

II. Právní rámec 3

A. Unijní právo 3

B. Německé právo 3

III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem . . 4

IV. Úvodní poznámky 6

V. Analýza 6

A. K použitelnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 7

[1] – Původní jazyk: francouzština.

1. Kontext judikatury 7

a) Rozsudky Dano, Alimanovič a García-Nieto a další 7

b) Rozsudek Jobcenter Krefeld 9

2. Zvláštnosti projednávané věci 10

3. Právo pobytu podle článku 6 směrnice 2004/38 11

a) Úvodní poznámky 11

b) Legalita pobytu podle článku 6 směrnice 2004/38 11

4. Spadají dotčené rodinné přídavky pod pojem ‚sociální pomoc' ve smyslu směrnice 2004/38? 13

a) Pojem „sociální pomoc" 13

b) Přístup německé vlády 14

B. K souladu právních předpisů dotčených v původním řízení s právem na rovné zacházení podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článku 4 nařízení č. 883/2004 15

1. Ke vztahu mezi čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článkem 4 nařízení č. 883/2004 15

2. K existenci přímé diskriminace zakázané článkem 4 nařízení č. 883/2004 16

C. Mezitímní závěr 17

D. K existenci diskriminace zakázané čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 17

1. K argumentům Komise týkajícím se srovnatelnosti dotčených situací 17

2. K objektivní odůvodněnosti odmítnutí dotčeného v původním řízení 18

a) K důvodům uvedeným německou vládou: cíl ochrany veřejných financí 18

b) Posouzení 19

1) K existenci prokázaných rizik pro veřejné finance 19

2) K přiměřenosti vnitrostátního ustanovení dotčeného v původním řízení 22

VI. Závěry 23

I. Úvod

1. Může členský stát vyloučit občany Evropské unie, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu, z nároku na rodinné přídavky po dobu prvních tří měsíců jejich pobytu v tomto členském státě, pokud během tohoto období nemají v tuzemsku žádné příjmy, zatímco státní

příslušník uvedeného členského státu, který se do tohoto státu vrátí poté, co na základě unijního práva pobýval v jiném členském státě, může mít na tyto přídavky nárok po svém návratu, aniž takové příjmy pobírá?

2. Tuto otázku pokládá předkládající soud v rámci sporu mezi S, bulharskou státní příslušnicí, a Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit (pokladna pro vyplácení rodinných přídavků pro Dolní Sasko a Brémy Spolkového úřadu práce, Německo, dále jen „Familienkasse“) z důvodu, že tento orgán odmítl přiznat S rodinné přídavky.

3. V této souvislosti je Soudní dvůr žádán o výklad článku 24 směrnice 2004/38/ES [2] a článku 4 nařízení (ES) č. 883/2004 [3] a má určit, zda tato otázka plně zapadá do linie judikatury vycházející z rozsudků Dano [4], Alimanovič [5] a García-Nieto a další [6].

4. V tomto stanovisku vysvětlím důvody, proč se domnívám, že takové vyloučení ekonomicky neaktivních státních příslušníků jiných členských států z pobírání rodinných přídavků, jako je vyloučení, o které se jedná ve věci v původním řízení, do této linie judikatury nespadá.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Kromě několika ustanovení primárního práva, a to čl. 21 odst. 1 SFEU a článku 7 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), jsou v projednávané věci relevantní čl. 1 písm. z), čl. 3 odst. 1 písm. j), článek 4, čl. 11 odst. 1 a 3 a článek 70 nařízení č. 883/2004, jakož i článek 6, čl. 7 odst. 1 písm. b), čl. 14 odst. 1 a článek 24 směrnice 2004/38.

B. Německé právo

6. Ustanovení § 62 Einkommensteuergesetz (zákon o dani z příjmu, dále jen „EStG“), ve znění použitelném na okolnosti sporu v původním řízení, zní následovně:

„1) [1] Nárok na rodinné přídavky pro děti ve smyslu § 63 má podle tohoto zákona každá osoba,

1. která má bydliště nebo obvyklý pobyt v tuzemsku

[…]

[2] Pro nárok na rodinné přídavky podle odstavce 1 musí být oprávněný identifikován identifikačním číslem, které mu bylo přiděleno […]. [3]Pozdější přidělení identifikačního čísla má zpětný účinek na měsíce, v nichž jsou splněny podmínky uvedené v první větě.

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

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. 2004, L 166, s. 1; Zvl. vyd. 05/05, s. 72).

[4] – Rozsudek ze dne 11. listopadu 2014 (C-333/13, dále jen „rozsudek Dano“, EU:C:2014:2358).

[5] – Rozsudek ze dne 15. září 2015 (C-67/14, dále jen „rozsudek Alimanovič“, EU:C:2015:597).

[6] – Rozsudek ze dne 25. února 2016 (C-299/14, dále jen „rozsudek García-Nieto a další“, EU:C:2016:114).

1a) [1] Pokud státní příslušník jiného členského státu [Unie] nebo státu, na který se vztahuje Dohoda o Evropském hospodářském prostoru, zřídí své bydliště nebo obvyklý pobyt v tuzemsku, nemá v prvních třech měsících od zřízení bydliště nebo obvyklého pobytu nárok na rodinné přídavky. [2]Toto pravidlo neplatí, pokud prokáže, že pobírá v tuzemsku příjmy ve smyslu § 2 odst. 1 první věty bodů 1 až 4, s výjimkou příjmů uvedených v § 19 odst. 1 první větě bodu 2. [3] Po uplynutí doby uvedené v první větě má nárok na rodinné přídavky, ledaže nejsou splněny podmínky stanovené v § 2 odst. 2 nebo 3 [Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern (zákon o volném pohybu občanů Unie)], nebo jsou splněny pouze podmínky stanovené v § 2 odst. 2 bodu 1a zákona o volném pohybu občanů Unie, aniž předtím byla splněna jiná z podmínek stanovených v § 2 odst. 2 tohoto zákona. [4]Posouzení, zda jsou splněny podmínky pro nárok na rodinné přídavky podle druhé věty, spadá pouze do pravomoci Familienkasse […]. [5]Pokud Familienkasse v takovém případě zamítne žádost o rodinné přídavky, musí své rozhodnutí oznámit příslušnému cizineckému úřadu. [6]Pokud žadatel předstírá, na základě padělaných nebo pozměněných dokladů či klamavého jednání, že splňuje podmínky pro nárok na rodinné přídavky, informuje o tom Familienkasse bez odkladu příslušný cizinecký úřad.

[…]“

III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

7. Žalobkyně v původním řízení S, její manžel V a jejich tři děti narozené v letech 2003, 2005 a 2010 jsou bulharskými státními příslušníky.

8. V květnu 2015 požádala S poprvé u Familienkasse o přiznání rodinných přídavků na své tři děti.

9. Rozhodnutím ze dne 13. května 2015 Familienkasse této žádosti vyhověla a pravidelně od května 2015 tyto přídavky na všechny tři děti vyplácela.

10. Dne 25. dubna 2016 odhlásil registrační úřad S a její tři děti z úřední povinnosti z jejich adresy v Bremerhavenu (Německo) z důvodu, že dotčený byt byl prázdný. Po tomto odhlášení přestala Familienkasse s účinkem od 3. června 2016 vyplácet S rodinné přídavky a rozhodnutím z téhož dne zrušila s účinkem od května 2016 své rozhodnutí o přiznání jejích rodinných přídavků a požadovala po ní vrácení částek vyplacených za tento poslední měsíc.

11. V prosinci 2017 podala S žádost o rodinné přídavky pro dvě ze svých dětí, a sice N. a A, u Familienkasse Nordrhein-Westfalen Nord (pokladna pro vyplácení rodinných přídavků pro Severní Porýní-Vestfálsko sever, Německo), a uvedla v ní adresu v Herne (Německo). Tomuto orgánu se však několik dopisů jím zaslaných na tuto adresu vrátilo s poznámkou „příjemce neznámý“ opatřenou poskytovatelem poštovních služeb.

12. Rozhodnutím ze dne 1. srpna 2018, oznámeným zveřejněním, uvedený orgán tuto žádost zamítl a odůvodnil tím, že S nemá bydliště nebo místo obvyklého pobytu v Německu.

13. Dne 28. října 2019 podala S u Familienkasse novou žádost o rodinné přídavky pro své tři děti.

14. Familienkasse tuto žádost rozhodnutím ze dne 27. prosince 2019 zamítla pro období od srpna 2019. Vycházela z toho, že S, V a jejich děti měli v Německu bydliště od 19. srpna 2019, což je datum jejich příjezdu na území tohoto členského státu z Bulharska a jejich usazení se v bytě

v Bremerhavenu. Familienkasse totiž konstatovala, že S nepobírala během prvních tří měsíců následujících po zřízení jejího bydliště v Německu žádné příjmy v tuzemsku, takže nesplňovala podmínky stanovené v § 62 odst. 1a EStG pro nárok na rodinné přídavky pro toto období.

15. Rozhodnutím ze dne 6. dubna 2020 zamítla Familienkasse stížnost podanou S a své zamítavé rozhodnutí potvrdila. Dodala, že S nevykonávala během dotčeného období výdělečnou činnost a měla za to, že výdělečná činnost vykonávaná V od 5. listopadu do 12. prosince 2019 byla zanedbatelná.

16. Dne 10. května 2020 podala S u předkládajícího soudu žalobu, kterou se domáhala zrušení rozhodnutí o zamítnutí její žádosti o rodinné přídavky, a požadovala, aby bylo Familienkasse uloženo vyplatit jí pro její tři děti rodinné přídavky za období od srpna do října 2019 včetně.

17. Usnesením ze dne 13. července 2020 oddělil Finanzgericht Bremen (finanční soud v Brémách, Německo) řízení týkající se rodinných přídavků za sporné období, tedy od srpna do října 2019, od zbývající části řízení.

18. Předkládající soud zaprvé uvádí, že rodinné přídavky spadají pod pojem „rodinných dávek“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004, ve spojení s jeho článkem 1 písm. z)[7]. Rodinné přídavky, které jsou financovány z daní, jsou totiž přiznávány příjemcům na základě zákonem definované situace nezávisle na příjmech rodičů a mimo jakékoli individuální a diskreční zkoumání osobních potřeb žadatele. Podle tvrzení uvedeného soudu sledují dvojí cíl, a sice ústavněprávně požadované daňové osvobození *existenčního* minima *dítěte*, a v rozsahu, v němž nejsou za tímto účelem nezbytné, sociálněprávní podporu rodiny.

19. Zadruhé uvedený soud uvádí, že § 62 odst. 1a EStG, který vzešel z legislativní změny, k níž došlo v červenci 2019, zavádí rozdílné zacházení mezi státním příslušníkem jiného členského státu, který má bydliště nebo obvyklý pobyt v Německu, a německým státním příslušníkem, který po svém pobytu v jiném členském státě zřídí své bydliště nebo obvyklý pobyt na německém území. K tomu uvádí, že podle tohoto ustanovení je takovému státnímu příslušníkovi jiného členského státu, jako je S, odepřen v prvních třech měsících jeho pobytu nárok na rodinné přídavky, pokud neprokáže, že v tuzemsku pobírá příjmy z výdělečné činnosti, zatímco německý státní příslušník má na tyto přídavky nárok i v případě, že takovou činnost nevykonává.

20. V tomto ohledu předkládající soud poukazuje na to, že německý zákonodárce vycházel v návrhu zákona, jímž byl do § 62 EStG vložen odstavec 1a, z toho, že dotčené rozdílné zacházení je v souladu s unijním právem, jelikož umožňuje zamezit přílivu státních příslušníků jiných členských států, který by mohl způsobit nepřiměřenou zátěž pro německý systém sociálního zabezpečení. Předkládající soud také upřesňuje, že podle názoru tohoto zákonodárce lze toto rozdílné zacházení opřít o čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, jelikož rodinné přídavky pobírané státními příslušníky jiného členského státu, kteří nevykonávají výdělečnou činnost, mají stejný účinek jako sociální dávka. Uvedený zákonodárce se však v tomto návrhu zákona výslovně nezabýval případným dopadem článku 4 nařízení č. 883/2004. Toto nerovné zacházení nakonec odůvodnil, s odkazem na rozsudek Komise v. Spojené království[8], nezbytností chránit finance hostitelského členského státu.

[7] – Článek 1 písm. z) nařízení č. 883/2004 stanoví, že „[p]ro účely tohoto nařízení se rodinnou dávkou rozumí všechny věcné nebo peněžité dávky určené k vyrovnání rodinných výdajů, s výjimkou záloh na výživné a zvláštních dávek při narození dítěte a při osvojení dítěte uvedených v příloze I.“ Článek 3 odst. 1 písm. j) tohoto nařízení stanoví, že toto nařízení se vztahuje na veškeré právní předpisy týkající se oblastí sociálního zabezpečení, mezi něž spadají rodinné dávky.

[8] – Rozsudek ze dne 14. června 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

21. Zatřetí však předkládající soud poznamenává, že otázka, zda rodinné přídavky spadají pod pojem „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, je v právní nauce předmětem debat. Někteří autoři totiž tvrdí, že rodinné přídavky představují dávky sociálního zabezpečení v pravém slova smyslu, jelikož jejich přiznání nepodléhá kritériu prostředků. Předkládající soud mimoto dodává, že členský stát je sice v souladu s nařízením č. 883/2004 příslušný k rozhodování o podmínkách pro poskytování rodinných dávek státním příslušníkům jiných členských států, kteří mají bydliště na jeho území, aniž vykonávají výdělečnou činnost, avšak článek 4 tohoto nařízení stanoví povinnost rovného zacházení a uvedené nařízení neobsahuje žádné ustanovení, které by umožňovalo takové rozdílné zacházení, jako je zacházení, o které se jedná v projednávané věci.

22. Za těchto okolností se Finanzgericht Bremen (finanční soud v Brémách) rozhodnutím ze dne 20. srpna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 2. září 2020, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být článek 24 směrnice [2004/38] a článek 4 [nařízení č. 883/2004] vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž státní příslušník jiného členského státu, který si zřídí v tuzemsku bydliště nebo obvyklý pobyt a neprokáže, že má v tuzemsku příjmy ze zemědělství nebo lesnictví, z podnikání, ze samostatně výdělečné činnosti nebo ze závislé činnosti, nemá po dobu prvních tří měsíců od zřízení bydliště nebo obvyklého pobytu nárok na rodinné dávky ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) [nařízení č. 883/2004] ve spojení s jeho čl. 1 písm. z), zatímco státní příslušník dotčeného členského státu, který se nachází ve stejné situaci, má na rodinné dávky ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) [nařízení č. 883/2004] ve spojení s jeho čl. 1 písm. z) nárok, aniž musí prokazovat tuzemské příjmy ze zemědělství nebo lesnictví, z podnikání, ze samostatně výdělečné činnosti nebo ze závislé činnosti?“

23. Písemná vyjádření předložily S, německá, česká a polská vláda, jakož i Evropská komise. Ve věci nebylo nařízeno jednání. Účastnice řízení odpověděly na otázky Soudního dvora písemně.

IV. Úvodní poznámky

24. Pokud jde o pochybnosti vyjádřené Komisí ohledně postavení žalobkyně v původním řízení jako uchazečky o zaměstnání, chtěl bych upřesnit, že předkládající soud uvádí, že S nevykonávala během dotčeného období žádnou výdělečnou činnost a že výdělečná činnost vykonávaná jejím manželem v období od 5. listopadu do 12. prosince 2019 byla zanedbatelná.

25. V každém případě nelze rodinné přídavky kvalifikovat jako „dávky finanční povahy“, které mají usnadnit přístup k zaměstnání na pracovním trhu členského státu, takže předběžná otázka musí být zkoumána nikoli, jak navrhuje Komise, ve světle článku 4 nařízení č. 883/2004 a článku 45 SFEU[9], ale pouze z hlediska prvně uvedeného ustanovení.

V. Analýza

26. Podstatou jediné otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 24 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že občan Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, může mít po dobu prvních tří měsíců svého pobytu v tomto členském státě nárok na rodinné přídavky pouze za

[9] – Rozsudek Alimanovič (body 40 až 43 a 46).

podmínky, že během této doby pobírá v tuzemsku příjmy, zatímco státní příslušník uvedeného členského státu, který se do něj vrátí poté, co na základě unijního práva pobýval v jiném členském státě, může mít na tyto přídavky nárok po svém návratu bez splnění podmínky příjmů.

27. Za účelem navržení užitečné odpovědi Soudnímu dvoru na tuto otázku budu nejprve zkoumat, zda situace žalobkyně v původním řízení a jejích dětí spadá do působnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 (oddíl A). Vzhledem k tomu, že – jak vyplývá z následujících úvah – mám za to, že tomu tak není, budu se zadruhé zabývat otázkou, zda vnitrostátní právní úprava dotčená ve věci v původním řízení je v souladu se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v článku 18 SFEU a konkretizovanou v čl. 24 odst. 1 této směrnice a v článku 4 nařízení č. 883/2004 (oddíl B).

A. K použitelnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38

28. Úvodem je třeba připomenout, že podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 „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“. Článek 24 odst. 2 této směrnice stanoví, že „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) […] osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům“.

29. Jak jsem již uvedl, otázka, která vyvstává v projednávané věci, spočívá v tom, zda se na situaci dotčenou ve věci v původním řízení vztahuje výjimka stanovená v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Soudní dvůr měl již příležitost toto ustanovení vyložit v souvislosti s věcmi, které vedly k vydání rozsudků Dano, Alimanovič, García-Nieto a další a Jobcenter Krefeld [10].

30. Pro účely posouzení, zda otázka položená předkládajícím soudem zapadá do této linie judikatury, považuji za užitečné nejprve vysvětlit závěry vyplývající z těchto rozsudků.

1. Kontext judikatury

a) Rozsudky Dano, Alimanovič a García-Nieto a další

31. Soudní dvůr v rozsudcích Dano, Alimanovič a García-Nieto a další určil podmínky, za kterých se hostitelský členský stát ekonomicky neaktivního občana Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, může v oblasti dávek sociální pomoci odchýlit od práva na rovné zacházení stanoveného v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a v článku 4 nařízení č. 883/2004, které požívá takový občan Unie. Věci, ve kterých byly vydány tyto rozsudky, se totiž týkaly toho, že německé orgány odmítly přiznat občanům jiných členských států „dávky základního zabezpečení“ stanovené německými právními předpisy, a zejména „dávky na zajištění živobytí“.

32. Ve věci, ve které byl vydán rozsudek Dano, paní Dano nikdy v Německu nepracovala, nic nenasvědčovalo tomu, že hledá zaměstnání, a své svobody pohybu využila „pouze s cílem získat nárok na sociální podporu“ od Německa [11], kde bydlela se svým synem nízkého věku *po dobu delší než tři měsíce*. Soudní dvůr rozhodl, že se paní Dano a její syn nemohou dovolávat zásady zákazu

[10] – Rozsudek ze dne 6. října 2020 (C-181/19, dále jen „rozsudek Jobcenter Krefeld“, EU:C:2020:794).

[11] – Rozsudek Dano (bod 78).

diskriminace stanovené v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38, jelikož neměli dostatečné prostředky, a nemohli se tedy dožadovat práva pobytu v hostitelském členském státě na základě této směrnice [12]. V tomto ohledu se Soudní dvůr připojil k názoru generálního advokáta Watheleta [13] a konstatoval, že kdyby byl dotyčný členský stát za těchto okolností připraven o možnost odepřít přiznání sociálních dávek občanům Unie, mělo by to za „následek, že osoby, které při svém vstupu na území jiného členského státu nemají dostatečné prostředky na zajištění svých potřeb, by takové prostředky získaly automaticky přiznáním zvláštní nepříspěvkové peněžité dávky, jejímž účelem je zajistit oprávněné osobě živobytí“ [14]. Soudní dvůr poukázal na to, že tentýž závěr platí ohledně článku 4 nařízení č. 883/2004, jelikož dávky v něm uvedené se na základě tohoto článku poskytují výlučně v členském státě, v němž dotyčná osoba bydlí, v souladu s jeho právními předpisy [15], a tedy s unijním právem.

33. Ve věci, ve které byl vydán rozsudek Alimanovič [16], požádala paní Alimanovič, která měla bydliště v Německu *po dobu delší než tři měsíce*, pro sebe a svou dceru o dávky sociální pomoci. Obě vykonávaly krátkodobá zaměstnání nebo dostávaly pracovní příležitosti na dobu kratší než jeden rok a v okamžiku, kdy jim byl odepřen nárok na dotčené dávky, již nebyly uchazečkami o zaměstnání na základě čl. 7 odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38 [17]. Soudní dvůr uvedl, že i když mohou N. Alimanovič a její dcera podle předkládajícího soudu odvozovat své právo pobytu z čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice, bylo nutné konstatovat, že hostitelský členský stát jim nemusí na základě výjimky uvedené v jejím čl. 24 odst. 2 přiznat požadovanou sociální pomoc [18]. Soudní dvůr upřesnil, že tato možnost výjimky je založena na odstupňovaném systému ponechání si postavení pracovníka, jehož cílem je zajistit právo pobytu a přístup k sociálním dávkám. Soudní dvůr měl tedy za to, že v rozsahu, v němž směrnice 2004/38 zavádí tento systém, „zohledňuje různé faktory, které charakterizují individuální poměry každého žadatele o sociální dávku, a zejména dobu výkonu ekonomické činnosti“; individuální posouzení nebylo tedy v rámci uplatňování této výjimky hostitelským členským státem nutné, ať již za účelem zohlednění individuálních poměrů dotyčné osoby, nebo pro účely konstatování, že dotyčný občan Unie způsobí v rámci svého pobytu nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci [19].

34. Ve věci, v níž byl vydán rozsudek García-Nieto a další, žalobci v původním řízení, kteří pobývali v Německu *méně než tři měsíce*, byli uchazeči o zaměstnání [20]. Soudní dvůr rozhodl, že ze znění čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 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 [21].

35. V těchto třech rozsudcích tedy Soudní dvůr rozhodl, že článek 24 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 nebrání právní úpravě členského státu, podle které jsou státní příslušníci jiných členských států vyloučeni z nároku na sociální pomoc, pokud tito státní příslušníci buď

12 – Rozsudek Dano (body 69 a 81).

13 – Viz stanovisko ve věci Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, bod 106).

14 – Rozsudek Dano (bod 79).

15 – Rozsudek Dano (bod 83).

16 – Body 29 a 34.

17 – Rozsudek Alimanovič (body 27 a 55).

18 – Rozsudek Alimanovič (body 56 a 57).

19 – Rozsudek Alimanovič (bod 60).

20 – Pan Peña Cuevas přicestoval do Německa se svým synem, aby se připojil ke své manželce pí García-Nieto, která předtím přicestovala do Německa se svou dcerou, zapsala se jako uchazečka o zaměstnání a poté vykonávala povolání pomocné kuchyňské síly. Rozsudek García-Nieto a další (body 28 a 29).

21 – Rozsudek García-Nieto (bod 44).

nemají v hostitelském členském státě právo pobytu na základě této směrnice [22], nebo mají v tomto členském státě právo pobytu po dobu omezenou na tři měsíce na základě čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice [23], anebo mají právo pobytu pouze na základě čl. 14 odst. 4 písm. b), této směrnice [24], ačkoli jsou tyto dávky zaručeny státním příslušníkům tohoto členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci. Podle Soudního dvora by totiž přiznání nároku na sociální dávky těmto osobám za stejných podmínek, jaké platí pro vlastní státní příslušníky, bylo v rozporu s cílem zachovat finanční rovnováhu *systému sociální pomoci* členských států tím, že se zamezí situaci, že se osoby, které využijí svého práva pobytu, stanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění směrnice 2004/38 [25].

b) Rozsudek Jobcenter Krefeld

36. Situace dotčená ve věci, v níž byl vydán rozsudek Jobcenter Krefeld, ve kterém se jednalo o polského státního příslušníka pobývajícího se svými dvěma nezletilými dcerami v Německu, se zřetelně odlišuje od situací dotčených ve třech výše připomenutých věcech. JD, občan Unie, totiž před tím, než se stal v hostitelském členském státě nezaměstnaným, v tomto státě pracoval a jeho děti v něm plnily povinnou školní docházku, takže měl právo pobytu na základě článku 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1).

37. Soudní dvůr konstatoval, že situace takového občana Unie, jako je JD, se z hlediska cíle zachování finanční rovnováhy systému sociální pomoci členských států znatelně liší od situací žalobců ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky Dano (neexistující právo pobytu na základě směrnice 2004/38), Alimanovič (právo pobytu založené pouze na čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice z důvodu hledání zaměstnání) a García-Nieto a další (právo pobytu založené na čl. 6 odst. 1 této směrnice) [26]. Před učiněním tohoto závěru Soudní dvůr nejprve připomněl, že právo pobytu přiznané dětem (bývalého) migrujícího pracovníka za účelem zaručení jejich práva na přístup ke vzdělání a odvozené právo pobytu rodiče, který o tyto děti pečuje, vyplývá původně z postavení tohoto rodiče jako pracovníka. Jakmile je však toto právo nabyto, stává se autonomním a může trvat i po ztrátě tohoto postavení [27]. Soudní dvůr poté rozhodl, že osoby, které mají takové právo pobytu, požívají rovněž práva stanoveného nařízením č. 492/2011, aby s nimi bylo v oblasti

22 – Rozsudek Dano (bod 84 a výrok).

23 – Rozsudek García-Nieto a další (bod 53 a výrok).

24 – Rozsudek Alimanovič (bod 63 a výrok).

25 – Viz rozsudky Dano (bod 74); Alimanovič (bod 50) a García-Nieto a další (bod 39).

26 – Rozsudek Jobcenter Krefeld (body 67 a 68).

27 – Rozsudek Jobcenter Krefeld (bod 50). Soudní dvůr v bodě 52 tohoto rozsudku zdůraznil, že tento výklad tak brání tomu, aby osoba, která má v úmyslu opustit se svou rodinou členský stát původu, aby odjela pracovat do jiného členského státu, byla vystavena riziku, že v případě ztráty postavení pracovníka bude nucena přerušit školní docházku svých dětí a vrátit se do země svého původu, jelikož nebude moci pobírat sociální dávky podle vnitrostátního práva, které by jim umožnily mít k dispozici dostatečné prostředky na živobytí.

poskytování sociálních výhod zacházeno stejně jako s tuzemskými státními příslušníky [28], a to i v případě, že se již nemohou dovolávat postavení pracovníka, ze kterého původně odvodily právo pobytu [29].

38. Některé prvky judikatury vycházející z rozsudků Dano, Alimanovič, García-Nieto a další a Jobcenter Krefeld, a zejména ty, jež se týkají pojmu „sociální pomoc", se mi zdají užitečné pro účely analýzy otázky položené v této věci předkládajícím soudem. Vyvstává tedy následující otázka: lze poznatky vyplývající z této judikatury přenést i na věc dotčenou v původním řízení? V tomto ohledu mám pochybnosti.

2. Zvláštnosti projednávané věci

39. Společným pojítkem mezi situací dotčenou ve sporu v původním řízení a situacemi ve věcech, ve kterých byly vydány rozsudky Dano, Alimanovič, García-Nieto a další a Jobcenter Krefeld, je, že občan Unie nepobíral v hostitelském členském státě v době, pro kterou vnitrostátní orgán zamítl jeho žádost o rodinné přídavky, žádné příjmy v tuzemsku. Dále pak je pobyt S a jejích dětí v hostitelském členském státě, stejně jako tomu bylo ve věci, v níž byl vydán rozsudek García-Nieto a další, založen na čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38.

40. Naproti tomu občané Unie dotčení ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky Dano a Alimanovič, pobývali na rozdíl od žalobkyně v původním řízení v hostitelském členském státě *po dobu delší než tři měsíce* a jejich pobyt se zakládal na článku 7 směrnice 2004/38 [30]. Především však, jak doložím níže, se projednávaná věc netýká „sociální pomoci", jako tomu bylo ve věcech, v nichž byly vydány rozsudky Dano, Alimanovič a García-Nieto a další, ale *rodinných přídavků* [31].

41. Za těchto okolností musím vyjádřit své pochybnosti o tom, že hostitelský členský stát může s ohledem na okolnosti této věci uplatňovat omezení uvedená v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Než se začnu zabývat touto otázkou, je zapotřebí objasnit, zda S a její děti mají právo na rovné zacházení stanovené v čl. 24 odst. 1 této směrnice, a za tím účelem ověřit, zda pobývají v tomto členském státě legálně [32].

[28] – Viz čl. 7 odst. 1 a 2 nařízení č. 492/2011.

[29] – Rozsudek Jobcenter Krefeld (bod 54). Jak bylo mimo jiné zdůrazněno v právní nauce s odkazem na body 64 a 65 tohoto rozsudku, čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 „neprovedl úplnou kodifikaci podmínek, za kterých občané Unie, kteří využijí svého práva pohybu, mají právo na rovné zacházení se státními příslušníky hostitelského členského státu, a výjimka z této zásady obsažená v tomto ustanovení se použije pouze v situacích, kdy je právo pobytu založeno na této směrnici": Lenaerts, K., a Adam, S., „La solidarité, valeur commune aux États membres et principe fédératif de l'Union européenne", *Cahiers de droit européen*, č. 2, 2021, s. 307 až 417, zejména s. 327. V tomto ohledu je třeba rovněž připomenout, jak uvedl generální advokát Richard de la Tour ve svém stanovisku ve věci The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:515, bod 75 a poznámka pod čarou 62), že právo pobytu může být založeno na jiném ustanovení unijního práva (viz rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 90 a výrok), ale také na příznivějším ustanovení vnitrostátního práva (viz zejména rozsudky ze dne 7. září 2004, Trojani, C-456/02, EU:C:2004:488, a ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království, C-308/14, EU:C:2016:436).

[30] – Viz body 32 a 33 tohoto stanoviska. Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 stanoví, že „všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce […] pokud 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". Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[31] – Na rozdíl od projednávané věci se tyto tři věci týkaly zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek upravených v čl. 70 odst. 2 nařízení č. 883/2004, které spadají do působnosti článku 4 uvedeného nařízení (rozsudek Dano, bod 55) a které jsou pro účely směrnice 2004/38 považovány za *sociální pomoc*.

[32] – V tomto ohledu viz rozsudek García-Nieto a další (bod 40).

3. Právo pobytu podle článku 6 směrnice 2004/38

a) Úvodní poznámky

42. Soudní dvůr opakovaně připomněl předurčení občanství Unie k tomu, aby bylo základním statusem státních příslušníků členských států [33]. Podle čl. 21 odst. 1 SFEU má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Předmětem směrnice 2004/38 je, jak uvádí její článek 1, zejména stanovit podmínky pro výkon tohoto práva a jeho omezení [34]. K nim patří omezení a podmínky uvedené v čl. 3 odst. 1 této směrnice, které se týkají její osobní působnosti [35], a nesporně omezení a podmínky stanovené v článku 6 uvedené směrnice.

b) Legalita pobytu podle článku 6 směrnice 2004/38

43. Stran osobní působnosti článku 24 směrnice 2004/38 připomínám, že Soudní dvůr v rozsudcích Dano, Alimanovič a García-Nieto a další rozhodl, že v případě „sociální pomoci" se občan Unie může domáhat stejného zacházení jako státní příslušníci hostitelského členského státu podle čl. 24 odst. 1 této směrnice, pouze pokud jeho pobyt na území hostitelského členského státu *splňuje podmínky stanovené uvedenou směrnicí* [36]. Tento požadavek tedy představuje předpoklad pro požívání práva na rovné zacházení stanoveného v tomto ustanovení.

44. Komise ve svém písemném vyjádření uvádí, že ačkoli občané Unie mají během prvních tří měsíců právo pobytu v hostitelském členském státě na základě článku 6 směrnice 2004/38, „legální pobyt" nicméně vzniká až při splnění podmínek jejího čl. 7 odst. 1. Toto tvrzení vysvětlila ve své písemné odpovědi na otázku položenou v tomto ohledu Soudním dvorem a uvedla, že „právo pobytu občana Unie pocházejícího z jiného členského státu během prvních tří měsíců ještě […] nepředstavuje […] „právo legálního pobytu *ve smyslu čl. 7 odst. 1* [této směrnice]" [37].

45. Tento názor Komise nesdílím a domnívám se, že použité výrazy mohou být matoucí.

46. Zaprvé připomínám, že podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38 platí, že „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." [38] Toto právo pobytu je tedy přiznáno všem občanům Unie nezávisle na tom, zda jsou ekonomicky aktivní či nikoli. Článek 14 odst. 1 této směrnice zachovává uvedené právo pobytu, dokud se občan Unie a jeho rodinní příslušníci nestanou nepřiměřenou zátěží pro *systém sociální pomoci* hostitelského členského státu. S ohledem na legální povahu práva pobytu

33 – Viz zejména rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31).

34 – Viz zejména rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, body 49 a 50).

35 – Podle čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 se tato směrnice vztahuje na občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2 uvedené směrnice. V tomto ohledu viz zejména rozsudek ze dne 10. září 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, bod 54 a citovaná judikatura).

36 – Rozsudky Dano (bod 69); Alimanovič (bod 49) a García-Nieto a další (bod 38).

37 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

38 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

stanoveného v článku 6 uvedené směrnice v jejím celkovém kontextu [39] nelze popřít, jak vyplývá ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, že S a její děti mohou opřít své (legální) právo pobytu na území hostitelského členského státu o čl. 6 odst. 1 této směrnice, a mají tedy na základě jejího čl. 24 odst. 1 právo na rovné zacházení se státními příslušníky tohoto členského státu v oblasti působnosti Smlouvy.

47. Zadruhé skutečnost, že Komise vykládá výraz „právo legálního pobytu" tak, že se jedná pouze o právo pobytu podle čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, a nikoli o právo pobytu uvedené v jejím článku 6, je matoucí zejména z pohledu vnitrostátních orgánů hostitelského členského státu, čemuž je třeba se vyhnout. Tyto pojmy totiž naznačují, že právo pobytu stanovené v článku 6 směrnice 2004/38 není právem legálního pobytu na základě téže směrnice. Tak tomu přitom není. Přístup zastávaný Komisí nevyplývá ani ze systematiky, ani ze znění této směrnice. Nevyplývá ani z cíle jí sledovaného, kterým je, jak vyplývá z ustálené judikatury, usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1 SFEU přiznává přímo občanům Unie, a uvedené právo posílit" [40].

48. Na podporu svého tvrzení se Komise opírá i o body 68 a 75 rozsudku Komise v. Spojené království [41]. Je však nutno konstatovat, že obecný odkaz Soudního dvora na „podmínky pro získání práva legálního pobytu v hostitelském členském státě" [42] v těchto bodech se týká nejen podmínek pro přiznání práva pobytu po dobu delší než tři měsíce, které jsou upraveny v článku 7 směrnice 2004/38, ale rovněž podmínek pro právo pobytu kratšího než tři měsíce [43]. Opět připomínám, že odstupňovaný systém zavedený touto směrnicí ohledně práva pobytu v hostitelském členském státě znamená, že občan Unie a jeho rodinní příslušníci mohou při využití své svobody pohybu v hostitelském členském státě projít jednou či více fázemi, pokud splňují podmínky upravené uvedenou směrnicí a které se liší v závislosti na délce pobytu.

49. Po tomto vysvětlení a s ohledem na skutečnost, že je zřejmé, že se S může během období, jehož se týká zamítnutí její žádosti o *rodinné přídavky*, které představuje první tři měsíce jejího pobytu v Německu, dovolávat práva legálního pobytu na základě čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38, se nyní budu zabývat věcnou působností článku 24 této směrnice, a tedy pojmem „sociální pomoc", jak je definován Soudním dvorem v jeho judikatuře, abych určil, zda se čl. 24 odst. 2 uvedené směrnice použije na situaci dotčenou v původním řízení.

[39] – Pokud jde o celkový kontext směrnice 2004/38, je třeba připomenout, že tato směrnice zavádí „odstupňovaný systém, pokud jde o právo pobytu v hostitelském členském státě, který v podstatě přebírá fáze a podmínky stanovené v jednotlivých nástrojích unijního práva a judikatuře, jež předcházejí této směrnici, a vede k přiznání práva trvalého pobytu". Viz zejména rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, body 38 a 39).

[40] – Rozsudek ze dne 2. října 2019, Bajratari (C-93/18, EU:C:2019:809, bod 47 a citovaná judikatura).

[41] – Rozsudek ze dne 14. června 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

[42] – Rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436, body 68 a 75): „[…] nic v zásadě nebrání tomu, aby poskytování sociálních dávek ekonomicky neaktivním občanům Unie podléhalo základní podmínce, že tito splňují požadavky pro získání *práva* [*legálního*] *pobytu v hostitelském členském státě*." Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[43] – V tomto ohledu připomínám, že v bodě 68 uvedeného rozsudku Komise v. Spojené království Soudní dvůr odkazuje na bod 44 rozsudku ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565) a na bod 83 rozsudku Dano. Z těchto bodů vyplývá, že se jedná o „právo pobytu *na základě směrnice 2004/38* v hostitelském členském státě" (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). V důsledku toho jsou *všechny* jednotlivé druhy práv pobytu upravené touto směrnicí v jejích článcích 6, 7 a 16 právy legálního pobytu na základě této směrnice.

4. Spadají dotčené rodinné přídavky pod pojem ‚sociální pomoc' ve smyslu směrnice 2004/38?

a) Pojem „sociální pomoc"

50. S, německá, česká a polská vláda, jakož i Komise mají za to, jak vyplývá z jejich vyjádření, že dotčené rodinné přídavky nespadají pod pojem „sociální pomoc" ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Česká a polská vláda, jakož i Komise také tvrdí, že se toto ustanovení nepoužije v projednávané věci. Vyvstává tedy otázka, zda lze dotčené rodinné přídavky kvalifikovat jako „sociální pomoc" ve smyslu této směrnice.

51. Připomínám zaprvé, že Soudní dvůr definoval pojem „sociální pomoc" tak, že se vztahuje na všechny systémy pomoci zavedené orgány veřejné správy, ať již na celostátní, regionální nebo místní úrovni, k nimž se může uchýlit osoba, která nemá dostatečné prostředky na pokrytí základních potřeb ani svých, ani svých rodinných příslušníků, a která se proto může během svého pobytu stát zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu, což by mohlo mít důsledky pro celkovou úroveň podpory, kterou tento stát může poskytnout [44]. Soudní dvůr rovněž uvedl, že dávky na zajištění živobytí, jejichž účelem je poskytnout příjemcům minimum prostředků nezbytných pro důstojný život, musí být považovány za „sociální pomoc" ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 [45].

52. Zadruhé podotýkám, že ve věci v původním řízení jsou tyto rodinné přídavky podle údajů předkládajícího soudu uvedených v bodě 18 tohoto stanoviska financovány z daní a přiznávány příjemcům na základě zákonem definované situace, *která je nezávislá na příjmech rodičů* a která neodráží individuální situaci osobních potřeb žadatele. Z těchto údajů rovněž vyplývá, že podle právní nauky jsou rodinné přídavky *dávkami sociálního zabezpečení* v pravém slova smyslu, jelikož jejich přiznání není *podmíněno kritériem finančních prostředků žadatele*. Jinými slovy, jak rovněž vyplývá z vyjádření německé vlády [46], přiznání těchto dávek nezávisí na příjmech rodičů, ani na osobních potřebách žadatelů, a *nesměřuje ani k zajištění prostředků na živobytí* žadatele a jeho rodiny. I když jsou totiž tyto přídavky určeny k tomu, aby umožnily daňové osvobození nezbytného existenčního minima dítěte, slouží rovněž, jak uvádí jasně předkládající soud, k sociálněprávní podpoře rodiny.

53. V tomto ohledu je třeba podle mého názoru zdůraznit, že podle judikatury Soudního dvora je třeba za *dávky sociálního zabezpečení* považovat dávky, jež se automaticky poskytují rodinám, které splňují určitá objektivní kritéria, pokud jde zejména o jejich velikost, příjmy a kapitálové zdroje, a to bez jakéhokoliv individuálního a diskrečního posouzení osobních potřeb, a jež jsou určeny k pokrytí rodinných výdajů [47]. Budou-li tedy tato kritéria použita na dotčené rodinné přídavky, musí být tyto přídavky, s výhradou ověření předkládajícím soudem, kvalifikovány jako „dávky sociálního zabezpečení" ve smyslu čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004 ve spojení s jeho čl. 1 písm. z) [48].

[44] – Rozsudky ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 61); Dano, (bod 63); Alimanovič (bod 44) a García-Nieto a další (bod 38).

[45] – Rozsudek Jobcenter Krefeld (bod 57 a citovaná judikatura).

[46] – Také německá vláda připouští, že rodinné přídavky dotčené ve věci v původním řízení nespadají pod sociální pomoc v úzkém slova smyslu článku 24 směrnice 2004/38, ale pod čl. 3 odst. 1 písm. j) nařízení č. 883/2004, ve spojení s jeho čl. 1 písm. z). Tato vláda totiž uvádí, že se tyto dávky podobají peněžité dávce určené k pokrytí rodinných výdajů, která je *vyplácena nezávisle na sociální potřebnosti*.

[47] – Rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436, bod 60). Viz rovněž rozsudek ze dne 15. července 2021, A (Státem hrazená zdravotní péče) (C-535/19, EU:C:2021:595, bod 29 a citovaná judikatura).

[48] – Viz definice pojmu „rodinné dávky" v čl. 1 písm. z) nařízení č. 883/2004, uvedená v poznámce pod čarou 7 tohoto stanoviska.

54. Z toho podle mého názoru vyplývá, že dotčené rodinné přídavky nelze kvalifikovat jako „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, a že se tedy toto ustanovení nepoužije na situaci dotčenou v původním řízení.

b) Přístup německé vlády

55. Německá vláda je však toho názoru, že se na dotčené rodinné přídavky musí použít *ratio legis* čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Tyto přídavky se totiž v případě osob, které nejsou ekonomicky aktivní, podobají z hlediska svých účinků sociální pomoci.

56. S tímto názorem nesouhlasím.

57. Zaprvé připomínám, že situace S a jejích dětí je situací občana Unie, který opírá své právo pobytu na území hostitelského členského státu o článek 6 směrnice 2004/38. Je pravda, že Soudní dvůr rozhodl, že 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 těmto členským státům povinnost hradit během tohoto období náklady těchto občanů[49]. Je však třeba zdůraznit, že toto konstatování se vztahuje k cíli zachování finanční rovnováhy *systému sociální pomoci* členských států sledovanému směrnicí 2004/38 (bod 10 odůvodnění), což je cíl, s nímž je v souladu výjimka stanovená v čl. 24 odst. 2 této směrnice. Z tohoto ustanovení jasně vyplývá, že se *týká pouze* „sociální pomoci“.

58. V důsledku toho by bylo použití čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 za účelem odepření požadovaných *rodinných přídavků*, jak to činí německá vláda, v rozporu se zněním tohoto ustanovení. Vůlí unijního normotvůrce totiž nebylo vyloučit *dávky sociálního zabezpečení*, ale zabránit tomu, že se občan Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, stane nepřiměřenou zátěží pro *systém sociální pomoci* hostitelského členského státu. Výklad německé vlády by byl navíc v rozporu s obecným duchem, na němž stojí odstupňovaný systém zavedený směrnicí 2004/38, pokud jde o právo pobytu v hostitelském členském státě, jelikož právo pobytu upravené v článku 6 této směrnice je zachováno podle jejího článku 14, nikoliv dokud se občan a jeho rodinní příslušníci nestanou *nepřiměřenou zátěží pro systém sociálního zabezpečení*, ale dokud se nestanou *nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci* hostitelského členského státu.

59. Zadruhé bych chtěl zdůraznit, že vzhledem k tomu, že se judikatura vycházející z rozsudků Dano a Alimanovič zakládá na vztahu mezi zásadou zákazu diskriminace občanů Unie a podmínkami pobytu stanovenými v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, a to zejména podmínkou mít dostatečné prostředky[50], mi není jasné, jak by mohla být tato judikatura, jak navrhuje německá vláda, přenesena na právo pobytu stanovené v čl. 6 odst. 1 této směrnice, který takovou podmínku nestanoví. Navíc je třeba připomenout, jak učinil generální advokát Saugmandsgaard Øe, že „unijní právo spočívá na solidárních hodnotách, které byly po vytvoření občanství Unie ještě posíleny“[51].

[49] – Rozsudek García-Nieto a další (bod 45). V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta Watheleta ve věci Dano (C-333/13, EU:C:2014:341, bod 70).

[50] – V tomto ohledu připomínám, že judikatura vycházející z rozsudků Dano, Alimanovič a García-Nieto a další se zakládá na výjimce upravené unijním normotvůrcem v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 v oblasti „sociální pomoci“. V těchto rozsudcích však bylo možné vyloučit dotčené občany Unie z pobírání těchto dávek z důvodu, že buď jejich pobyt činil *více než tři měsíce, aniž splnili podmínky pobytu podle čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice* (rozsudek Dano, body 75 a 76), nebo spočíval pouze na právu pobytu založeném na čl. 14 odst. 4 písm. b) uvedené směrnice (rozsudek Alimanovič, body 57 až 58), anebo jejich pobyt činil *méně než tři měsíce*, ale žádali o *sociální pomoc* (jako tomu bylo ve věci García-Nieto a další).

[51] – Stanovisko ve věci A (Státem hrazená zdravotní péče) (C-535/19, EU:C:2021:114, bod 153).

60. S ohledem na výše uvedené mám za to, že sporné rodinné přídavky nespadají pod pojem „sociální pomoc“ ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, jak jej definuje Soudní dvůr. Hostitelský členský stát se proto nemůže o toto ustanovení opírat, aby se při přiznání těchto přídavků odchýlil od práva na rovné zacházení stanoveného v čl. 24 odst. 1 této směrnice, kterého požívají občané Unie.

B. K souladu právních předpisů dotčených v původním řízení s právem na rovné zacházení podle čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článku 4 nařízení č. 883/2004

1. Ke vztahu mezi čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článkem 4 nařízení č. 883/2004

61. Jak jsem uvedl, je třeba mít podle mého názoru za to, že jelikož S a její děti, kteří jsou občany Unie, legálně pobývají v Německu na základě článku 6 směrnice 2004/38, je jejich pobyt v souladu s unijním právem [52]. Mají tedy na základě čl. 24 odst. 1 této směrnice v oblasti působnosti Smlouvy právo na rovné zacházení se státními příslušníky tohoto členského státu.

62. Za těchto podmínek z toho vyplývá, že vzhledem k tomu, že S a její děti nežádají o sociální pomoc, ale o dávky sociálního zabezpečení (rodinné přídavky), může se použít čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 [53], a že výjimka ze zásady rovného zacházení stanovená v čl. 24 odst. 2 této směrnice se naopak nepoužije [54].

63. Předkládající soud poznamenává, že podle § 62 odst. 1a EStG je takovému *státnímu příslušníkovi jiného členského státu*, jako je S, odepřen nárok na rodinné přídavky v prvních třech měsících jeho pobytu, pokud neprokáže, že vykonává výdělečnou činnost (tuzemské příjmy), zatímco *německý státní příslušník* má na takový přídavek nárok i v případě, že takovou činnost nevykonává [55]. Tento soud má tedy za to, že dotčené vnitrostátní ustanovení zavádí nerovné zacházení na základě státní příslušnosti.

64. Česká a polská vláda se v tomto ohledu domnívají, že dotčené vnitrostátní ustanovení zakládá přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, zakázanou čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článkem 4 nařízení č. 883/2004, kterou nelze odůvodnit uplatněním výjimky stanovené v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 [56].

[52] – Viz body 46 až 49 tohoto stanoviska. V tomto ohledu považuji za užitečné zdůraznit, že právo pobytu žalobkyně v původním řízení není založeno na právu legálního pobytu, které je v souladu s vnitrostátním právem, které by nesplňovalo podmínky pobytu uvedené v článku 7 směrnice 2004/38, jako tomu bylo zejména ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 47), citovaný Komisí v její písemné odpovědi na otázky Soudního dvora, nebo také ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, bod 81). V tomto ohledu připomínám, že v bodě 46 uvedeného rozsudku Ziolkowski a Szeja Soudní dvůr uvedl, že „pojem legálního pobytu, který je vyjádřen výrazem „legálně pobývají“ uvedeným v čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38, je třeba chápat jako pobyt v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí, a zejména podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). Jak jsem již uvedl, pobyt tedy může být legální ve smyslu této směrnice, pokud jsou splněny další podmínky této směrnice, jako jsou zejména podmínky stanovené v jejím článku 6. V tomto ohledu viz body 42 až 49 tohoto stanoviska.

[53] – Podotýkám, že Soudní dvůr v rozsudku ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436, body 66 a 68) rozhodl, že se směrnice 2004/38 použije na rodinné přídavky, když předtím v bodě 61 upřesnil, že jsou dávkami sociálního zabezpečení. Je však třeba připomenout, že tato věc se týkala žaloby na určení, že Spojené království Velké Británie a Severního Irska nesplnilo povinnosti, které pro něj vyplývají z *článku 4 nařízení č. 883/2004*, tím, že přiznání těchto přídavků podmiňovalo legálním pobytem na svém území. Považuji za užitečné uvést, že Soudní dvůr v tomto rozsudku přímo odkázal na právo pobytu uvedené v čl. 7 odst. 1 a čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/38, jakož i v jejích článcích 12 a 13 (body 81, 82 a 84). Naproti tomu nijak nezmínil článek 6 této směrnice.

[54] – Viz body 57 až 60 tohoto stanoviska.

[55] – Viz bod 6 tohoto stanoviska.

[56] – Česká vláda, jakož i Komise mají za to, že otázka, zda dotčené vnitrostátní ustanovení zakládá diskriminaci na základě státní příslušnosti, musí být zkoumána výlučně ve světle článku 4 nařízení č. 883/2004.

65. Nyní tedy vyvstává otázka, zda takové nerovné zacházení, jako je nerovné zacházení, které konstatoval předkládající soud, představuje diskriminaci zakázanou čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 nebo článkem 4 nařízení č. 883/2004.

2. K existenci přímé diskriminace zakázané článkem 4 nařízení č. 883/2004

66. Úvodem připomínám, že čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 a článek 4 nařízení č. 883/2004 konkretizují zásadu zákazu diskriminace zakotvenou v článku 18 SFEU. V této souvislosti vyvstává v projednávané věci otázka vztahu mezi těmito dvěma ustanoveními.

67. Mám za to, že několik důvodů hovoří ve prospěch analýzy nerovného zacházení, o které se jedná ve věci v původním řízení, pouze z hlediska článku 4 nařízení č. 883/2004.

68. Zaprvé, jak jsem uvedl[57], hostitelský členský stát se nemůže dovolávat výjimky stanovené v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38. Nicméně i když je pravda, že se na takové osoby, jako je S a její děti, vztahuje čl. 24 odst. 1 této směrnice z důvodu, že mají právo pobytu na základě jejího článku 6, nic to nemění na tom, že pokud žádají o *dávky sociálního zabezpečení*, vztahuje se na ně rovněž článek 4 nařízení č. 883/2004 a mají za specifických podmínek stanovených v posledně uvedeném ustanovení právo na rovné zacházení.

69. Zadruhé představuje článek 4 nařízení č. 883/2004 zejména ohledně *dávek sociálního zabezpečení*, na které se nevztahuje výjimka stanovená v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, *lex specialis* ve vztahu k čl. 24 odst. 1 této směrnice, jelikož ukládá dvě specifické podmínky. Článek 4 tohoto nařízení totiž stanoví, že „[n]estanoví-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“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

70. Zatřetí z důvodu, že nařízení č. 883/2004 není harmonizačním opatřením vnitrostátních systémů sociálního zabezpečení, nýbrž právním aktem ke koordinaci těchto systémů, ponechávají si členské státy pravomoc určit ve svých právních předpisech při dodržení unijního práva podmínky poskytování dávek v rámci systému sociálního zabezpečení[58].

71. V projednávané věci má sice takový členský stát, jako je Spolková republika Německo, podle nařízení č. 883/2004 pravomoc rozhodovat o podmínkách pro přiznání rodinných přídavků na svém území, avšak článek 4 tohoto nařízení upravuje právo na rovné zacházení a neobsahuje žádnou výjimku, která by mohla odůvodnit takové rozdílné zacházení, jako je zacházení dotčené ve věci v původním řízení. Členský stát se proto nemůže zprostit své povinnosti zajistit rovné zacházení mezi státními příslušníky jiných členských států a vlastními státními příslušníky.

72. Je třeba uvést, že předkládající soud vyjadřuje obavu, že článek 4 nařízení č. 883/2004 nebyl dodržen, a tedy dotčená právní úprava zakládá přímou diskriminaci, přičemž rozhodujícím rozlišovacím kritériem je státní příslušnost.

[57] – Viz body 29 až 60 tohoto stanoviska.

[58] – Viz obdobně rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Jeltes a další (C-443/11, EU:C:2013:224, bod 59).

73. Také já jsem přesvědčen, že rozdílné zacházení mezi oběma dotčenými situacemi není v souladu s článkem 4 nařízení č. 883/2004[59]. Za těchto okolností jsem toho názoru, že dotčené vnitrostátní ustanovení zavádí *přímou diskriminaci* na základě státní příslušnosti, která nemůže být z důvodu neexistence výjimky výslovně stanovené v nařízení č. 883/2004 odůvodněna.

74. V důsledku toho neobstojí argument Komise, že taková situace občanů Unie, jako je situace S, kteří nevykonávají během prvních tří měsíců svého pobytu výdělečnou činnost, a situace německých státních příslušníků, kteří se vrátí do své země a nevykonávají takovou činnost během téhož období, nejsou z hlediska dotčených přídavků srovnatelné[60]. S ohledem na skutečnost, že S legálně pobývá v hostitelském členském státě, vyplývá totiž z použití článku 4 nařízení č. 883/2004, že situace státních příslušníků jiných členských států, na které se vztahuje toto nařízení, a situace státních příslušníků hostitelského členského státu jsou srovnatelné; prvně uvedení musí mít proto nárok na „stejné dávky“ a mají „stejná práva“ jako posledně uvedení.

C. Mezitímní závěr

75. Ve světle všech těchto úvah navrhuji odpovědět na předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem tak, že článek 4 nařízení č. 883/2004 musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že občan Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, může mít po dobu prvních tří měsíců svého pobytu v tomto členském státě nárok na rodinné přídavky pouze za podmínky, že během tohoto období pobírá příjmy v tuzemsku, zatímco státní příslušník uvedeného členského státu, který se do tohoto státu vrátí poté, co na základě unijního práva pobýval v jiném členském státě, může tyto přídavky obdržet po svém návratu bez splnění podmínky příjmů.

D. K existenci diskriminace zakázané čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38

76. Pokud se Soudní dvůr ztotožní s mým návrhem ohledně posouzení předmětného nerovného zacházení ve světle článku 4 nařízení č. 883/2004, nebude nutné odpovídat na otázku předkládajícího soudu z hlediska čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38.

77. Následující analýza je tedy provedena podpůrně pro případ, že by Soudní dvůr zvolil při zkoumání předmětného nerovného zacházení diferencovanější řešení.

78. V první řadě odmítnu argumenty Komise týkající se nesrovnatelnosti dotčených situací a poté budu zkoumat, jak tvrdí německá vláda, zda je odepření dotčených rodinných přídavků vnitrostátními orgány odůvodněné a přiměřené.

1. K argumentům Komise týkajícím se srovnatelnosti dotčených situací

79. Z písemné odpovědi Komise na otázku položenou Soudním dvorem týkající se zejména odůvodnění rozdílného zacházení konstatovaného předkládajícím soudem vyplývá, že podle jejího názoru nejsou obě dotčené situace srovnatelné. V této souvislosti tvrdí, že právo pobytu, které mají občané Unie podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38 po dobu prvních tří měsíců pobytu

[59] – Dotčené vnitrostátní ustanovení není navíc v souladu s cílem volného pohybu zaručeným směrnicí 2004/38 a nařízením č. 883/2004.

[60] – Viz bod 79 tohoto stanoviska.

nebo po dobu kratší, nepředstavuje ještě právo legálního pobytu ve smyslu čl. 7 odst. 1 této směrnice. Občan Unie se může zákazu diskriminace ohledně sociální pomoci dovolávat až získáním práva legálního pobytu ve smyslu posledně uvedeného ustanovení.

80. Tyto argumenty nemohou obstát.

81. Je sice pravda, jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, že nic v zásadě nebrání tomu, aby poskytování sociálních dávek ekonomicky neaktivním občanům Unie podléhalo základní podmínce, že splňují požadavky pro získání práva legálního pobytu v hostitelském členském státě [61]. Úvahy popsané v bodech 43 až 49 tohoto stanoviska mě však vedou ke konstatování, že jelikož státní příslušník jiného členského státu, který pobývá v Německu na základě článku 6 směrnice 2004/38, a německý státní příslušník, který se vrátí do tohoto členského státu poté, co pobýval v jiném členském státě, mají oba právo legálního pobytu v tomto členském státě, nacházejí se ne-li v identických [62], tak přinejmenším ve srovnatelných situacích.

82. Je třeba mít za to, že i když takové nerovné zacházení, jako je nerovné zacházení konstatované předkládajícím soudem, představuje přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, není nicméně svévolné a může být odůvodněno [63]. Budu tedy nyní zkoumat odůvodnění dotčeného nerovného zacházení, které předkládá německá vláda.

2. K objektivní odůvodněnosti odmítnutí dotčeného v původním řízení

a) K důvodům uvedeným německou vládou: cíl ochrany veřejných financí

83. Německá vláda tvrdí, že § 62 odst. 1a EStG nezavádí nerovné zacházení mezi státními příslušníky jiných členských států a německými státními příslušníky. V každém případě má zejména na základě úvah Soudního dvora uvedených v bodě 80 rozsudku Komise v. Spojené království [64] týkajících se rodinných přídavků za to, že vyloučení ekonomicky neaktivních rodin z nároku na dávky je odůvodněné, jelikož je vhodné, nezbytné a přiměřené k dosažení cíle ochrany veřejných financí. Cílem tohoto ustanovení je podle tvrzení této vlády zamezit nepřiměřenému využívání dávek sociálního pojištění v Německu vzhledem k riziku, které pro veřejné finance představuje jednak nárůst žádostí o rodinné přídavky podaných státními příslušníky jiných členských států v letech 2010 až 2017, a jednak zvýšení zneužívajících žádostí o rodinné přídavky. Nárůst žádostí totiž v roce 2020 činil 46,67 miliardy eur, z čehož 21,28 % bylo vyplaceno *cizím* státním příslušníkům. Kromě toho v posledních letech výrazně vzrostl počet zaměstnanců z jiných členských států, jakož i v některých případech, počet dětí pocházejících z jiných členských států, které pobíraly rodinné přídavky [65]. Dále tato vláda uvedla, že průměrný počet dětí v rodině pocházející z jiného členského státu je vyšší než průměrný počet dětí

[61] – Rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, EU:C:2016:436, body 68 a 75).

[62] – Je zřejmé, že němečtí státní příslušníci pobývají ve svém členském státě původu na základě jejich vnitrostátního práva.

[63] – V právní nauce bylo mimo jiné uvedeno, že „ačkoli většina věcí, v nichž se jednalo o občanství, byla rozhodnuta na základě modelu nediskriminace/rovného zacházení, lze v oblasti unijního občanství pozorovat obecnější přechod na přístup omezení/přiznání přístupu na trh, k němuž došlo jinde v judikatuře Soudního dvora týkající se volného pohybu“, viz Barnard, C., *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, Oxford University Press, Oxford, 2019 (6. vydání), s. 352 až 360, zejména s. 357, a od stejného autora, „Editorial Comments – Two-speed European Citizenship? Can the Lisbon Treaty Help Close the Gap?“, *Common Market Law Review*, svazek 45 č. 1, 2008, s. 1 až 8. Viz rovněž Nic Shuibhne, N., „What I Tell You Three Times Is True: Lawful Residence and Equal Treatment after Dano“, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, svazek 23 č. 6, 2016, s. 908 až 936.

[64] – Rozsudek ze dne 14. června 2016 (C-308/14, EU:C:2016:436).

[65] – Pro dokreslení tohoto bodu zmiňuje německá vláda Bulharsko, kde je výše rodinných dávek výrazně nižší než v Německu.

v německých rodinách, takže finanční náklady na přídavky vyplácené rodinám cizích státních příslušníků jsou přibližně o 15 % vyšší než finanční náklady na přídavky vyplácené německým rodinám.

84. Pokud jde zaprvé o vhodnost dotčeného vnitrostátního ustanovení dosáhnout cíle ochrany veřejných financí, německá vláda tvrdí, že vyloučení státních příslušníků jiných členských států, kteří nejsou během prvních tří měsíců pobytu ekonomicky aktivní, z rodinných přídavků umožňuje snížit motivaci těchto státních příslušníků usadit se v Německu. Mimoto požadavek výdělečné činnosti vede ke snížení počtu těchto žádostí o přídavky.

85. Zadruhé stran nezbytnosti dotčeného vnitrostátního ustanovení německá vláda uvádí, že jiné prostředky umožňující dosažení cíle ochrany veřejných financí neexistují. Dotčené vyloučení se vztahuje pouze na období prvních tří měsíců pobytu a týká se pouze ekonomicky neaktivních osob a uchazečů o zaměstnání. Dále je takové vyloučení spojeno s opatřeními, jejichž cílem je důkladnější posuzování skutkových okolností správními orgány, a v případě důvodných pochybností zkoumá samotná pokladna pro vyplácení rodinných přídavků podle § 62 odst. 1a EStG v rámci žádosti o rodinné přídavky, zda jsou splněny podmínky stanovené v zákoně o volném pohybu občanů Unie, což umožňuje včas zjistit organizovaná zneužívání dávek a zamezit jim.

86. Zatřetí k přiměřenosti dotčeného vnitrostátního ustanovení německá vláda uvádí, že vzhledem k tomu, že hostitelský členský stát není podle čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 povinen poskytovat sociální pomoc ekonomicky neaktivním občanům Unie, nemůže být ani povinen vyplácet jiné nepříspěvkové dávky, byť poskytované nezávisle na potřebě pomoci, které jsou však v případě potřeby sociální pomoci odečteny od dávek na zajištění živobytí a financovány z daňových příjmů.

b) Posouzení

87. Nejprve připomínám, že nerovné zacházení vyplývající z ustanovení dotčeného v původním řízení může být z hlediska unijního práva odůvodněno pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích obecného zájmu, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob, a je přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že opatření je přiměřené tehdy, pokud je způsobilé zajistit uskutečnění sledovaného cíle a přitom nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné [66]. Tuto otázku sice musí posoudit vnitrostátní soud, avšak Soudní dvůr mu může poskytnout vodítka, která mu umožní rozhodnout.

1) K existenci prokázaných rizik pro veřejné finance

88. Pokud jde v první řadě o existenci prokázaných rizik pro veřejné finance z důvodu *nárůstu žádostí o rodinné přídavky podaných občany Unie*, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, rád bych uvedl dvě poznámky.

89. Zaprvé jsem toho názoru, že úvahy německé vlády týkající se skutečnosti, že rodiny pocházející z jiných členských států mají vyšší počet dětí než německé rodiny, nejsou relevantní [67].

[66] – Obdobně viz zejména rozsudek ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 33 a citovaná judikatura).

[67] – Viz dokument Eurostatu nazvaný „Fertility Statistics“ o statistikách plodnosti: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Fertility_statistics.

90. Zadruhé podotýkám, že německá vláda pouze tvrdí, že 21,28 % z částky rodinných přídavků za rok 2020 bylo vyplaceno dětem *cizích* státních příslušníků, to znamená dětem občanů Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, a dětem státních příslušníků třetích zemí. V projednávané věci však není částka vyplacená posledně uvedeným relevantní. Pokud jde o občany Unie, tato vláda také neupřesňuje částky vyplacené dětem *ekonomicky neaktivních* občanů a částky, které byly vyplaceny dětem ekonomicky aktivních občanů, přičemž ani tato posledně uvedená částka není v projednávané věci relevantní.

91. Domnívám se tedy, že není prokázáno, že nárůst výdajů na dotčené rodinné přídavky je způsoben státními příslušníky jiných členských států (nebo jejich dětmi). Podle mého názoru nemůže být totiž skutečnost, že se taková výdajová položka, jako jsou rodinné přídavky, zvyšuje, sama o sobě negativním ukazatelem hospodářské situace členského státu. Považuji totiž za důležité připomenout, že sociální výdaje mohou obecně přispívat k sociální soudržnosti a hospodářské činnosti tím, že příjemcům umožní být aktivnější a přínosnější na trhu práce. Je také třeba posoudit účinky na rozpočtové příjmy a dlouhodobou dynamiku hospodářství v kontextu začlenění pracovního trhu na úrovni Unie. Přijetí státních příslušníků jiných členských států, které je zejména zpočátku spojeno se zvýšením sociálních výdajů a případně výdajů na vzdělávání, může také uspokojit potřebu hospodářství členského státu tím, že poskytne vhodnou pracovní sílu určitým odvětvím, která ji postrádají, a přispět tak ke zlepšení jeho konkurenceschopnosti [68].

92. Podle mého názoru je u dávek sociálního zabezpečení univerzální povahy, které se stejně jako dotčené rodinné přídavky týkají dětí, nezbytné vycházet z přesných a správných údajů, aby bylo možné považovat nerovné zacházení za odůvodněné. Pokud bychom tedy připustili, že obecné úvahy finanční povahy, které jsou vágní a nepřesné, mohou odůvodnit rozdílné zacházení mezi státními příslušníky jiných členských států a tuzemskými státními příslušníky, znamenalo by to, že použití a působnost takového základního pravidla unijního práva, jako je zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, by se mohly v čase a místě lišit v závislosti na stavu veřejných financí členských států [69], a to aniž dotyčný členský stát předložil konkrétní a přesné důkazy prokazující existenci skutečného rizika pro veřejné finance [70].

93. Zadruhé, pokud jde o existenci prokázaných rizik pro ochranu veřejných financí z důvodu *přibývajících zneužití a podvodů páchaných občany Unie*, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států, v organizované formě, rád bych připomněl následující skutečnosti.

94. Zaprvé z judikatury Soudního dvora vyplývá, že pojem „zneužití práva“ představuje autonomní pojem unijního práva, podle něhož „konstatování, že se jedná o zneužívající jednání, vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených [unijní] právní úpravou nebylo cíle sledovaného touto právní úpravou dosaženo. Dále se vyžaduje subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z [unijní] právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání“ [71].

[68] – Pojem „nepřiměřená zátěž“ musí být posuzován nejen s přihlédnutím k případným dodatečným nákladům na počátku, ale rovněž k dlouhodobým hospodářským dopadům. V tomto ohledu je možné nalézt paralelu s výdaji na vzdělávání, které mohou mít v kontextu volného pohybu osob tendenci v určitých oblastech růst, ale je nutno na ně nahlížet z perspektivy hospodářského růstu a přizpůsobení pracovní síly potřebám trhu práce.

[69] – Viz zejména obdobně rozsudek ze dne 20. června 2013, Giersch a další (C-20/12, EU:C:2013:411, bod 52 a citovaná judikatura).

[70] – V tomto ohledu viz zejména obdobně rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 71): „Důležité je, aby taková objektivní, *podrobná a čísly podložená* analýza mohla za pomoci *spolehlivých a sbíhajících se údajů důkazní povahy* prokázat, že skutečně existují rizika pro veřejné zdraví.“ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[71] – Viz zejména rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 52 a 53); ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58 a citovaná judikatura); ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135), jakož i ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450).

95. Zadruhé Soudní dvůr zdůraznil, že je na vnitrostátním soudu, aby v souladu důkaznými pravidly vnitrostátního práva ověřil, zda je tento objektivní a subjektivní znak naplněn, *„pod podmínkou, že tím nebude narušena účinnost [unijního] práva“* [72]. Připomněl rovněž, že uplatnění vnitrostátního pravidla týkajícího se zneužití práva nesmí narušit plný účinek a jednotné uplatňování ustanovení unijního práva v členských státech, a konkrétně vnitrostátní soudy nemohou při posuzování výkonu práva vyplývajícího z ustanovení unijního práva změnit rozsah působnosti tohoto ustanovení ani ohrozit cíle, které sleduje [73].

96. V tomto ohledu mám za to, jak rozhodl Soudní dvůr, že skutečnost, jak tvrdí německá vláda, že členský stát čelí vysokému počtu případů zneužití práv nebo podvodů páchaných státními příslušníky jiných členských států využívajících rodinné přídavky za použití podvodných prostředků, nemůže odůvodnit přijetí takového vnitrostátního ustanovení, jako je to, o které se jedná v původním řízení, jež vychází z hledisek obecné prevence, přičemž je vyloučeno jakékoliv specifické posouzení vlastního jednání dotčené osoby [74].

97. V projednávané věci se jasně jeví, že důkazy předložené německou vládou nelze považovat za konkrétní důkazy související s individuálním jednáním žalobkyně v původním řízení. Tyto důkazy totiž nesplňují z objektivního a subjektivního hlediska podmínky požadované pro účely konstatování zneužití práva v konkrétním případě, které vyplývají z bodů 94 a 95 tohoto stanoviska. V tomto ohledu předkládající soud nepoukázal na skutečnost, že se žalobkyně v původním řízení dopustila zneužití práva. V každém případě neuvádí, že by žalobkyně v původním řízení využila své svobody pohybu „pouze s cílem získat sociální podporu“ od Německa [75].

98. Je třeba rovněž připomenout, že obecná domněnka podvodu nestačí k odůvodnění opatření, které ohrožuje cíle směrnice 2004/38 [76]. Akceptovat v této souvislosti provádění opatření s obecnou působností stanovených Spolkovou republikou Německo by znamenalo umožnit členskému státu obcházet právo volného pohybu a rovné zacházení a vedlo by to k tomu, že i další členské státy by mohly přijmout taková opatření a jednostranně přerušit mimo jiné uplatňování čl. 24 odst. 1 uvedené směrnice [77]. Nelze mít tedy za to, že S přicestovala do Německa za účelem „sociální turistiky“ a pouze s cílem využití rodinných přídavků, což musí ověřit předkládající soud.

99. Zdá se mi tedy téměř nepochybné, že německá vláda neprokázala zneužití práva ze strany žalobkyně v původním řízení, jelikož v projednávané věci nelze jasně zjistit žádný objektivní a subjektivní prvek.

[72] – Rozsudky ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 52 až 54), a ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

[73] – Viz zejména rozsudky ze dne 12. března 1996, Pafitis a další (C-441/93, EU:C:1996:92, bod 68), a ze dne 12. května 1998, Kefalas a další (C-367/96, EU:C:1998:222, bod 22).

[74] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 55).

[75] – Rozsudek Dano (bod 78).

[76] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. prosince 2012, Komise v. Belgie (C-577/10, EU:C:2012:814, bod 53 a citovaná judikatura). Viz rovněž mé stanovisko ve věci McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:345, bod 134).

[77] – Viz mé stanovisko ve věci McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:345, bod 139).

2) K přiměřenosti vnitrostátního ustanovení dotčeného v původním řízení

100. Pro případ, že by předkládající soud měl nicméně za to, že německá vláda doložila existenci prokázaných rizik pro veřejné finance, budu nyní zkoumat, zda vnitrostátní ustanovení dotčené v původním řízení může být s ohledem na důkazy předložené touto vládou považováno za způsobilé zajistit uskutečnění cíle ochrany veřejných financí a nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné.

101. Zaprvé stran způsobilosti takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, připomínám, že situace S a jejích dětí nespadá pod situace, které vedly k věcem, v nichž byly vydány rozsudky Dano, Alimanovič a García-Nieto a další[78]. Předkládající soud musí proto ověřit, zda vnitrostátní orgány dodržují při poskytování takových rodinných přídavků, jako jsou přídavky v projednávané věci, požadavky článku 6 směrnice 2004/38 týkající se práva pobytu omezeného na tři měsíce, jelikož podmínky článku 7 této směrnice jsou použitelné pouze v rámci pobytu delšího než tři měsíce. V tomto kontextu se mi totiž zdá obtížné stanovit jako integrační vazbu s hostitelským členským státem podmínku pobytu po určitou dobu, jelikož v případě, že by tato podmínka překročila tři měsíce pobytu, byla by v přímém rozporu s povahou a podmínkami práva pobytu stanovenými v článku 6 uvedené směrnice a byla by potenciálně v rozporu s podmínkami stanovenými v článku 7 téže směrnice pro pobyty delší než tři měsíce.

102. Zadruhé, pokud jde o přiměřenost takového vnitrostátního ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, vyvstává otázka, zda existují méně omezující opatření umožňující dosažení cíle ochrany veřejných financí.

103. V tomto kontextu není za účelem zachování soudržnosti směrnice 2004/38 v situaci takových osob, jako jsou S a její děti, relevantní logika, která je vlastní rozsudkům Dano, Alimanovič a García-Nieto a další, podle níž se nevyžaduje, aby hostitelský členský stát prováděl v rámci čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 individuální posouzení[79]. Vzhledem k tomu, že se na jejich situaci čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 nevztahuje, mám totiž za to, že posouzení pro účely určení individuální situace dotčených osob v rámci přiznávání rodinných přídavků za stejných podmínek jako tuzemským státním příslušníkům je relevantní pro ověření, zda tyto osoby skutečně pobývají na území hostitelského členského státu[80], a nemohou se proto již domáhat nároku na rodinné přídavky v členském státě, jehož jsou státními příslušníky.

104. Takové individuální posouzení by tedy umožnilo jednak zamezit systematickému vylučování pouze ekonomicky neaktivních státních příslušníků jiných členských států z nároků na rodinné přídavky při dodržení jejich základního práva volného pohybu a jednak rozpoznat případy zneužití práva a podvodů, jichž se dopouštějí státní příslušníci jiných členských států, včetně organizované formy, s cílem snížit počet žadatelů o tyto přídavky, a ochránit tak veřejné finance.

78 – Viz bod 39 a násl. tohoto stanoviska.

79 – Rozsudek Alimanovič (bod 59).

80 – Připomínám, že čl. 11 odst. 1 nařízení č. 883/2004 stanoví, že „[o]soby, na které se vztahuje toto nařízení, podléhají právním předpisům pouze jediného členského státu“. Článek 11 odst. 3 písm. a) a e) tohoto nařízení stanoví, že s výhradou článků 12 až 16 se na zaměstnance nebo osobu samostatně výdělečně činnou v členském státě vztahují právní předpisy tohoto členského státu, a že na jinou osobu, na kterou se nepoužijí písmena a) až d), se vztahují právní předpisy *členského státu bydliště*, aniž jsou dotčena ostatní ustanovení tohoto nařízení, která jí zaručují dávky podle právních předpisů jednoho nebo více členských států.

105. Nakonec zatřetí připomínám, že předkládající soud musí vzhledem k tomu, že se odepření dotčené ve věci v původním řízení týká rodinných přídavků, také ověřit, zda vnitrostátní orgány vzaly v úvahu základní práva, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje, zejména právo na respektování soukromého a rodinného života stanovené v článku 7 Listiny ve spojení s povinností zohlednit *nejlepší zájem dítěte*, uznaný v čl. 24 odst. 2 Listiny [81].

106. Mám tedy za to, že kdyby Soudní dvůr zkoumal otázku položenou předkládajícím soudem z hlediska čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38, bylo by třeba odpovědět tak, že toto ustanovení brání vnitrostátnímu ustanovení dotčenému ve sporu v původním řízení, které stanoví, že občan Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, může mít po dobu prvních tří měsíců svého pobytu v tomto členském státě nárok na rodinné přídavky pouze za podmínky, že během tohoto období pobírá příjmy v tuzemsku, zatímco státní příslušník uvedeného členského státu, který se do tohoto státu vrátí poté, co na základě unijního práva pobýval v jiném členském státě, může tyto přídavky obdržet po svém návratu bez splnění podmínky příjmů.

VI. Závěry

107. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázku položenou Finanzgericht Bremen (finanční soud v Brémách, Německo) odpověděl následovně:

„Článek 4 nařízení (ES) č. 883/2004 Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že občan Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, může mít po dobu prvních tří měsíců svého pobytu v tomto členském státě nárok na rodinné přídavky pouze za podmínky, že během tohoto období pobírá příjmy v tuzemsku, zatímco státní příslušník uvedeného členského státu, který se do tohoto státu vrátí poté, co na základě unijního práva pobýval v jiném členském státě, může tyto přídavky obdržet po svém návratu bez splnění podmínky příjmů.“

[81] – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 66 a citovaná judikatura).