Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
JEANA RICHARDA DE LA TOUR
přednesené dne 24. června 2021 [1]

Věc C-709/20

CG
proti
The Department for Communities in Northern Ireland

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Appeal Tribunal for Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království)]

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb osob – Občanství Unie – Dohoda o vystoupení Spojeného království – Přechodné období – Článek 18 SFEU – Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti – Směrnice 2004/38/ES – Článek 24 – Vnitrostátní právo pobytu – Dávky sociální pomoci – Vnitrostátní ustanovení vylučující z nároku na dávku na zajištění živobytí hospodářsky nečinné občany Unie s vnitrostátním právem pobytu – Rovné zacházení“

I. Úvod

1. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 18 SFEU.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi CG, nizozemskou a chorvatskou státní příslušnicí, která má od roku 2018 bydliště v Severním Irsku (Spojené království), a Department for Communities in Northern Ireland (ministerstvo pro Společenství Severního Irska, Spojené království), jehož předmětem je rozhodnutí, kterým tento orgán odmítl přiznat CG dávku na zajištění živobytí, tzv. „Universal Credit“ (všeobecný příspěvek).

3. Podstatou otázky předložené Soudnímu dvoru je, jaká ochrana přísluší občanovi Evropské unie v oblasti přístupu k dávkám sociální pomoci na základě zásady rovného zacházení v případě, že mu hostitelský členský stát udělil právo pobytu založené na vnitrostátním právu za příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené směrnicí 2004/38/ES [2].

4. Projednávaná věc tak poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby upřesnil, jaký je vztah mezi článkem 18 SFEU a článkem 24 uvedené směrnice a za jakých podmínek musí být uplatněna zásada rovného zacházení v případě, že vnitrostátní právní úprava vylučuje přístup občanů Unie k sociálním dávkám, jejichž cílem je jejím příjemcům přiznat minimální existenční prostředky, a to s ohledem na povahu jejich práva pobytu, ačkoliv jsou tyto dávky zaručeny státním příslušníkům dotyčného členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci sociální potřebnosti.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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; Zvl. vyd. 05/005, s. 46; oprava Úř. věst. 2011, L 327, s. 70),

5. V tomto stanovisku Soudnímu dvoru navrhnu, aby rozhodl, že pokud členský stát odmítne přiznat dávky sociální pomoci hospodářsky nečinnému státnímu příslušníkovi jiného členského státu pouze na základě povahy jeho práva pobytu uděleného podle vnitrostátního ustanovení bez podmínky týkající se [dostatečných] prostředků, může to představovat nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, a že v takovém případě tato právní úprava překračuje rámec toho, co je nezbytné pro zachování rovnováhy systému sociální pomoci hostitelského členského státu.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Dohoda o vystoupení Spojeného království

6. Šestý a osmý bod preambule Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii[3], schválené rozhodnutím (EU) 2020/135[4], zní:

„Uznávajíce, že je nutné poskytnout občanům Unie a státním příslušníkům Spojeného království a rovněž jejich rodinným příslušníkům reciproční ochranu v případech, kdy využili právo na volný pohyb před datem stanoveným v této dohodě, a zajistit, aby jejich práva podle této dohody byla vymahatelná a založená na zásadě nediskriminace; uznávajíce rovněž, že by měla být chráněna práva vyplývající z dob pojištění pro účely sociálního zabezpečení,

[…]

Berouce v úvahu, že je v zájmu Unie i Spojeného království stanovit přechodné nebo prováděcí období, během kterého by se […] právo Unie, včetně mezinárodních dohod, mělo uplatňovat na Spojené království a ve Spojeném království a obecně se stejnými účinky na členské státy, aby se předešlo narušení v období, během kterého se bude jednat o dohodě (dohodách) o budoucím vztahu,“

7. Článek 2 písm. a) a c) dohody o vystoupení Spojeného království stanoví:

„Pro účely této dohody se rozumí:

a) ‚právem Unie‘:

   i) Smlouva o Evropské Unii (dále jen ‚Smlouva o EU‘), Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen ‚Smlouva o fungování EU‘) a Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii […], jak byly změněny nebo doplněny, a rovněž smlouvy o přistoupení a Listina základních práv Evropské unie [dále jen ‚Listina‘] (dále společně ‚Smlouvy‘);

   ii) obecné zásady práva Unie;

   iii) akty přijaté orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie;

[…]

c) ‚občanem Unie‘ každá osoba, která má státní příslušnost členského státu.“

3 – Úř. věst. 2020, L 29, s. 7, dále jen „dohoda o vystoupení Spojeného království“.

4 – Rozhodnutí Rady ze dne 30. ledna 2020 o uzavření Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 2020, L 29, s. 1).

8. Část druhá dohody o vystoupení Spojeného království, nadepsaná „*Práva občanů*“ [5], zahrnuje články 9 až 39.

9. Článek 13 odst. 1 této dohody stanoví:

„Občané Unie a státní příslušníci Spojeného království mají právo pobytu v hostitelském státě, přičemž se stanoví omezení a podmínky, jak je uvedeno v článcích 21, 45 nebo 49 [SFEU] a v čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c), čl. 7 odst. 3, článku 14, čl. 16. odst. 1 nebo čl. 17 odst. 1 směrnice [2004/38].“

10. Článek 86 odst. 2 a 3 uvedené dohody stanoví:

„2. Soudní dvůr Evropské unie má i nadále pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se žádostí, které byly před koncem přechodného období předloženy soudy Spojeného království.

3. Pro účely této kapitoly se řízení před Soudním dvorem Evropské unie považuje za zahájené a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se považují za předložené v okamžiku, kdy byl dokument zahajující řízení zaevidován soudní kanceláří Soudního dvora, nebo případně Tribunálu.“

11. Článek 89 odst. 1 téže dohody stanoví:

„Rozsudky a usnesení Soudního dvora Evropské unie vydané před koncem přechodného období, jakož i rozsudky a usnesení, které byly vydány po skončení přechodného období v řízeních uvedených v článcích 86 a 87, jsou pro Spojené království a ve Spojeném království závazné v celém svém rozsahu.“

12. Článek 126 dohody o vystoupení Spojeného království, nadepsaný „Přechodné období“, stanoví:

„Stanoví se přechodné období nebo období provádění, které začíná dnem vstupu této dohody v platnost a končí dnem 31. prosince 2020.“

13. Článek 127 této dohody v odstavcích 1 a 3 stanoví:

„1. Není-li v této dohodě stanoveno jinak, v přechodném období se na Spojené království a ve Spojeném království použije právo Unie.

[…]

3. V průběhu přechodného období má právo Unie použitelné podle odstavce 1 s ohledem na Spojené království a ve Spojeném království stejné právní účinky jako v Unii a jejích členských státech a vykládá se a používá v souladu se stejnými metodami a obecnými zásadami, jako jsou metody a obecné zásady použitelné v Unii.“

14. Dohoda o vystoupení Spojeného království vstoupila v platnost 31. ledna 2020 o půlnoci [6].

5 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

6 – Viz přehled etap vystoupení Spojeného království z Unie dostupný na následující internetové adrese: https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=cs.

2. Směrnice 2004/38

15. V bodech 10, 20 a 21 odůvodnění směrnice 2004/38 je uvedeno:

„(10) Při výkonu svého práva pobytu by se […] osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Proto by právo pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.

[…]

(20) V souladu se zákazem diskriminace z důvodů státní příslušnosti by se všemi občany Unie a jejich rodinnými příslušníky pobývajícími v některém členském státě na základě této směrnice mělo být v oblastech, na něž se vztahuje Smlouva, zacházeno stejně jako se státními příslušníky [tohoto členského státu], s výhradou zvláštních ustanovení výslovně upravených Smlouvou a sekundárními právními předpisy.

(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 třech 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.“

16. Článek 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice stanoví:

a) podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky;

b) právo trvalého pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků na území členských států;

c) omezení práv uvedených v písmenech a) a b) z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.“

17. Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/38 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny 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, kteří je doprovázejí nebo následují.“

18. Článek 7 směrnice 2004/38, nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, v odstavci 1 písm. b) a d) stanoví:

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

[…]

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

[…]

d) jsou rodinnými příslušníky [ve smyslu čl. 2 bodu 2)] doprovázejícími nebo následujícími občana Unie, který splňuje podmínky uvedené v písmenech a), b) nebo c).“

19. Článek 24 této směrnice, nadepsaný „Rovné zacházení“, zní:

„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.“

20. Článek 37 uvedené směrnice stanoví:

„Touto směrnicí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice.“

B. Právo Spojeného království

1. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU

21. EU Settlement Scheme – Immigration Rules Appendix EU [právní režim unijního pobytu – dodatek EU k právním předpisům o přistěhovalectví (dále jen „dodatek EU“)] [7] vytváří podle vysvětlení podaného vládou Spojeného království nový systém, který byl koncipován v rámci přípravy a z důvodu vystoupení Spojeného království z Unie. Tento systém poskytuje všem občanům Unie, Evropského hospodářského prostoru (EHP) a Švýcarska, kteří měli bydliště ve Spojeném království před 31. prosincem 2020, a jejich rodinným příslušníkům právo požádat o povolení pobývat ve Spojeném království. Tento dodatek EU vstoupil v platnost 30. března 2019. Žádosti o právo pobytu musí být podle něj podány nejpozději do 30. června 2021 [8].

22. Dodatek EU zakotvuje udělení:

– statusu usazené osoby opravňujícího k neomezenému pobytu ve Spojeném království žadatelům, kteří žili ve Spojeném království nepřetržitě po dobu pěti let, ve smyslu článků 2, 2A a článků 11 až 13, jakož i

– předběžného statusu usazené osoby, který žadatele opravňuje pobývat ve Spojeném království po dobu pěti let a dosáhnout tak doby pobytu požadované k podání žádosti o status usazené osoby ve smyslu článků 3, 3A a 14.

7 – https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-eu.

8 – Jedná se o stejnou lhůtu, jako je stanovena v případě žádostí podaných podle čl. 18 odst. 1 písm. b) dohody o vystoupení Spojeného království po 1. lednu 2021. Viz také poznámka pod čarou 29 tohoto stanoviska.

23. Podle Spojeného království dodatek EU na rozdíl od článku 7 směrnice 2004/38 [9] umožňuje hospodářsky nečinným občanům, kteří nejsou prozatím držiteli práva pobytu podle unijního práva, nadále pobývat na území do doby, než Spojené království vystoupí z Unie. Tyto osoby mohou rovněž získat status usazené osoby po pěti letech prostého pobytu. Získáním tohoto statusu získávají i bezpodmínečný přístup k systému sociální péče Spojeného království.

2. Nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016

24. Universal Credit Regulations (Northern Ireland) 2016 [nařízení o všeobecném příspěvku (Severní Irsko) z roku 2016], ve znění Social Security (Income-related Benefits) (Updating and Amendment) (EU Exit) Regulations (Northern Ireland) 2019 [nařízení o sociálním zabezpečení (dávky vázané na příjem) (novelizace) (vystoupení z EU) (Severní Irsko) z roku 2019 [10]] [11] obsahuje ustanovení pro účely posouzení, zda má osoba nárok na všeobecný příspěvek, a pro účely jeho výpočtu.

25. Všeobecný příspěvek je režim sociální ochrany financovaný z daní a podmíněný příjmem, který má nahradit několik dalších, již neexistujících (či dosud platných) sociálních dávek, jako jsou podpora v nezaměstnanosti, zaměstnanecký a podpůrný příspěvek založený na příjmu, podpora příjmů, sleva na dani pro hospodářsky činné osoby, sleva na dani na dítě a příspěvek na bydlení [12].

26. Skutečnost, že se žadatel nachází v Severním Irsku, je podmínkou pro nárok na všeobecný příspěvek podle čl. 9 odst. 1 písm. c) Welfare Reform (Northern Ireland) Order 2015 [nařízení o reformě sociálního zabezpečení (Severní Irsko) z roku 2015)] [13].

27. Článek 9 nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016 stanoví:

„(1) Pro účely určení, zda osoba splňuje základní podmínku, že se nachází v Severním Irsku, a to vyjma případu, kdy se na ni použije odstavec 4, se považuje za osobu, která se nenachází v Severním Irsku, pokud nemá obvyklé bydliště ve Spojeném království, na Normanských ostrovech, na Ostrově Man či v Irské republice.

(2) Osoba je považována za osobu s obvyklým bydlištěm ve Spojeném království, na Normanských ostrovech, na Ostrově Man či v Irské republice pouze tehdy, má-li v některém z těchto míst právo pobytu.

(3) Pro účely odstavce 2 právo pobytu nezahrnuje právo, které existuje na základě nebo v souladu s:

(a) článkem 13 Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [nařízení o přistěhovalectví (EHP) z roku 2006 [14]] nebo článkem 6 směrnice [2004/38],

9 – Spojené království odkazuje na rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, dále jen „rozsudek Ziolkowski a Szeja“, EU:C:2011:866).

10 – Dále jen „nařízení o sociálním zabezpečení z roku 2019“.

11 – Dále společně jen „nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016“.

12 – Viz důvodová zpráva k nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016, dostupná na následující internetové adrese https://www.legislation.gov.uk/nisr/2016/216/pdfs/nisrem_20160216_en.pdf.

13 – V podstatě shodná ustanovení se použijí ve zbývající části Spojeného království, přičemž referenčním územím je Velká Británie, a to podle čl. 4 odst. 1 písm. c) Welfare Reform Act 2012 (zákon o sociálním zabezpečení z roku 2012) a podle nařízení o sociálním zabezpečení z roku 2019.

14 – Dále jen „nařízení EHP“. Tento článek se týká práva prvotního pobytu a vztahuje se na pobyt po dobu do tří měsíců.

(b) článkem 14 nařízení EHP [15], avšak pouze v případech, kdy takové právo existuje na základě nařízení EHP z důvodu, že dotyčná osoba je:

(i) oprávněnou osobou ve smyslu čl. 6 odst. 1 tohoto nařízení jakožto uchazeč o zaměstnání, nebo

(ii) rodinným příslušníkem (ve smyslu článku 7 tohoto nařízení) takového uchazeče o zaměstnání,

(c) článkem 16 nařízení EHP, avšak pouze v případech, kdy takové právo existuje na základě tohoto nařízení z důvodu, že dotyčná osoba splňuje kritéria stanovená v čl. 16 odst. 5 uvedeného nařízení [16] nebo v článku 20 [SFEU] (v případě, že právo pobytu vzniká proto, že britský občan by jinak ztratil možnost účinného uplatňování práv jako občan Unie), nebo

(d) v případě osoby, které bylo uděleno omezené povolení ke vstupu do Spojeného království nebo pobytu v něm podle Immigration Act 1971 [zákon o přistěhovalectví z roku 1971] na základě:

(i) [*dodatku EU*[17]], nebo

(ii) toho, že se jedná o osobu mající právo pobytu, jak je uznáváno v souladu s judikaturou ve věci Zambrano [rozsudek ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124)] a definováno v příloze 1 [dodatku EU] přijaté podle čl. 3 odst. 2 zákona o přistěhovalectví z roku 1971.

(4) Tento odstavec se na danou osobu vztahuje, je-li:

(a) osobou oprávněnou pro účely článku 6 nařízení EHP jakožto zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná,

(b) rodinným příslušníkem osoby uvedené v písm. a) ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c) nařízení EHP [18],

c) osobou, která má právo trvalého pobytu ve Spojeném království ve smyslu čl. 15 odst. 1 písm. c), d) nebo e) nařízení EHP,

(d) uprchlíkem ve smyslu článku 1 Úmluvy o právním postavení uprchlíků, podepsané v Ženevě dne 28. července 1951, ve znění Newyorského protokolu týkajícího se právního postavení uprchlíků, uzavřeného v New Yorku dne 31. ledna 1967,

(e) osobou, která získala nebo o níž se má za to, že získala, povolení bez ohledu na pravidla stanovená podle čl. 3 odst. 2 [zákona o přistěhovalectví z roku 1971], je-li toto povolení:

(i) strpěním vstupu do Spojeného království a pobytu v něm,

(ii) povolením k pobytu, které je založeno na výjimce zakládající se na rodinném násilí, nebo

15 – Tento článek odkazuje na právo prodlouženého pobytu odpovídající právu uvedenému v článku 7 směrnice 2004/38.

16 – Tedy osoba, která je ve vztahu ke státním příslušníkům Spojeného království hlavní pečující osobou.

17 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Jedná se o změnu vyplývající z nařízení o sociálním zabezpečení z roku 2019, na které je založena předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce. V písemném vyjádření Department for Communities in Northern Ireland (ministerstvo pro Společenství Severního Irska, Spojené království) upřesňuje, že odkazuje-li předkládající soud v první a druhé předběžné otázce na čl. 9 odst. 3 písm. c) bod i), jedná se o odkaz na ustanovení použitelné ve Velké Británii. Z toho důvodu pro účely projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce mající původ v Severním Irsku je třeba předběžné otázky chápat tak, že se vztahují k čl. 9 odst. 3 písm. d) bod i) nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016, který je obdobou čl. 9 odst. 3 písm. c) bod i) pro Severní Irsko.

18 – V předkládacím rozhodnutí je upřesněno, že podle úřadu pro všeobecný příspěvek se definice rodinného příslušníka, jehož právo pobytu bylo zachováno, shoduje s definicí uvedenou v článku 10 nařízení EHP a že CG se nemůže tohoto postavení dovolávat, pokud neprokáže, že byla vdaná nebo byla ještě v trvalém vztahu se svým partnerem, občanem Unie.

(iii) povolením, které se považuje za udělené podle článku 3 Displaced Persons (Temporary Protection) Regulations 2005 [nařízení o vysídlených osobách z roku 2005 (dočasná ochrana)],

(f) osobou, které byla přiznána humanitární ochrana podle těchto právních předpisů, nebo

(g) osobou, která nepodléhá kontrole v oblasti přistěhovalectví ve smyslu čl. 115 odst. 9 Immigration and Asylum Act 1999 [zákon o přistěhovalectví a azylu z roku 1999] a která se nachází ve Spojeném království z důvodu vyhoštění, vystěhování nebo jiného legálního navrácení z jiné země do Spojeného království."

III. Spor v původním řízení a předběžné otázky

28. Žalobkyně ve věci v původním řízení, CG, je chorvatskou a nizozemskou státní příslušnicí, svobodnou matkou dvou malých dětí [19], která dle svého vyjádření přijela do Severního Irska v roce 2018 [20]. Ve Spojeném království nikdy nevykonávala hospodářskou činnost a žila se svým partnerem, občanem Unie, který je nizozemským státním příslušníkem a otcem jejích dětí, dokud se neodstěhovala do azylového domu pro týrané ženy poté, co partnera obvinila z domácího násilí [21]. CG je bez prostředků a nemá nárok na žádnou sociální dávku k pokrytí vlastních potřeb ani potřeb svých dětí.

29. Dne 4. června 2020 získala CG na základě dodatku EU předběžný status usazené osoby ve Spojeném království. Tento status uděluje Home Office (ministerstvo vnitra, Spojené království) občanům Unie, kteří pobývali ve Spojeném království po dobu kratší pěti let, bez nutnosti splňovat podmínku týkající se dostatečných prostředků. Tento status umožňuje bydlet ve Spojeném království po omezené období pěti let po skončení přechodného období [22] stanoveného dohodou o vystoupení Spojeného království.

30. K právu pobytu CG [23] předkládající soud uvádí:

– CG se nemůže dovolávat postavení „rodinného příslušníka", jelikož neprokázala, že je vdaná nebo má nadále trvalý vztah s občanem Unie, a

– CG bylo uděleno povolení k dočasnému pobytu (předběžný status usazené osoby), který je třeba odlišit od „residence permit" (průkaz o povolení k pobytu).

19 – Podle skutečností uvedených ve spise se obě děti narodily ve Spojeném království, a to 1. března 2019 a v průběhu roku 2020. Starší z nich ještě nelze umístit do školního zařízení. Appeal Tribunal for Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království), který je předkládajícím soudem, ve své odpovědi na otázky Soudního dvora týkající se žádosti o projednání věci ve zrychleném řízení upřesnil, že podle CG jsou obě děti pod dohledem Social Services (sociální služba, Spojené království).

20 – CG uvádí, že do Spojeného království přijela „[k]oncem roku 2018 či začátkem roku 2019", aby její partner mohl přijmout nabídku zaměstnání. Evropská komise vychází z data 21. ledna 2019.

21 – CG uvedla, že se několikrát z azylového domu vrátila do bydliště, které sdílela se svým násilnickým partnerem, a poté od začátku roku 2020 začala bydlet v tomto azylovém domě trvale. V odpovědi na otázky Soudního dvora týkající se žádosti o projednání věci ve zrychleném řízení předkládající soud Soudnímu dvoru upřesnil, že ubytování CG v azylovém domě nelze považovat za stálé bydlení. V písemném vyjádření CG upřesnila, že v lednu 2021 získala od sociálních služeb samostatné bydlení.

22 – Viz bod 12 tohoto stanoviska.

23 – V písemném vyjádření CG zaprvé uvedla, že během prvních tří měsíců pobytu ve Spojeném království měla právo tam pobývat bez podmínek či formalit, a to podle článku 6 směrnice 2004/38. Po uplynutí této tříměsíční lhůty nebyla orgány Spojeného království vyzvána k tomu, aby prokázala právo trvalého pobytu. Nebyla požádána, aby opustila Spojené království, ani jí to nebylo nařízeno. CG spolu se svým prvním dítětem odjela na přechodnou dobu od října 2019 do ledna 2020 ze Spojeného království do Nizozemska, aby tam pobývala se svými rodiči, a následně se do Spojeného království s dítětem vrátila. CG zdůrazňuje, že po celou dobu svého pobytu pobývala v Severním Irsku. Zadruhé CG uvádí, že jako oběť domácího násilí nemůže žádat povolení k pobytu na dobu neurčitou. Žádost, kterou z tohoto titulu podala dne 11. listopadu 2020, byla zamítnuta dne 3. března 2021. K podmínkám získání tohoto povolení viz poznámka pod čarou 18 tohoto stanoviska.

31. Dne 8. června 2020 požádala CG o sociální pomoc (všeobecný příspěvek) u ministerstva pro Společenství Severního Irska. Ministerstvo její žádost zamítlo rozhodnutím ze dne 17. června 2020 na základě čl. 9 odst. 3 písm. d) bodu i) nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016, který byl do tohoto nařízení vložen nařízením o sociálním zabezpečení z roku 2019, a to z důvodu, že v důsledku této změny občané Unie, držitelé práva pobytu ve Spojeném království na dobu určitou podle dodatku EU, nesplňují podmínku pobytu v Severním Irsku, kterou toto ustanovení stanoví pro účely přiznání sociální pomoci. Dne 30. června 2020 bylo odvolání CG tímto ministerstvem v rámci autoremedury zamítnuto.

32. Předkládající soud projednává žalobu, kterou CG proti tomuto rozhodnutí podala. CG zpochybňuje legalitu čl. 9 odst. 3 písm. d) bodu i) nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016. Tvrdí, že toto ustanovení, které z nároku na sociální pomoc podle ní vylučuje občany Unie, v jejichž případě Spojené království uznalo, že pobývají legálně na jeho území, je neslučitelné s povinnostmi Spojeného království vyplývajícími z European Communities Act 1972 (zákon o Evropských společenstvích z roku 1972) [24] a je v rozporu s článkem 18 SFEU.

33. V tomto ohledu skutečnost, že byla CG odepřena sociální pomoc, ačkoliv jí bylo podle vnitrostátního práva přiznáno právo k pobytu s omezenou platností, i když nemá právo pobytu z hlediska unijního práva, je podle jejího názoru rozdílným zacházením v porovnání s britskými občany, a tudíž diskriminací na základě státní příslušnosti.

34. Ministerstvo pro Společenství Severního Irska naproti tomu tvrdí, že podle práva Spojeného království předběžný status usazené osoby jako takový nezakládá nárok na sociální pomoc, kterážto je i nadále vázána na vlastní podmínky pro její přiznání.

35. Ministerstvo pro Společenství Severního Irska uvádí, že okolnosti projednávané věci jsou odlišné od věci, ve které byl vydán rozsudek ze dne 7. září 2004, Trojani [25], a že vnitrostátní soudy vždy postupovaly v souladu s rozsudkem Patmalniece ze dne 16. března 2011, vydaným Supreme Court (Nejvyšší soud, Spojené království), který rozhodl, že uplatnění kritéria bydliště sice představuje nepřímou diskriminaci, nicméně je odůvodněné.

36. Za těchto okolností se Appeal Tribunal for Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je ustanovení čl. 9 odst. 3 písm. [d] bodu i) [nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016] vložené do tohoto nařízení na základě [nařízení o sociálním zabezpečení z roku 2019], které z nároku na dávky sociálního zabezpečení vylučuje [občany] Unie s vnitrostátním právem pobytu (právo na dočasný pobyt) [v tomto případě ‚předběžný status usazené osoby' podle dodatku EU] protiprávně (přímo nebo nepřímo) diskriminační ve smyslu článku 18 [SFEU] a neslučitelné s povinnostmi vyplývajícími Spojenému království ze [zákona o Evropských společenstvích z roku 1972]?

2) Pokud bude na otázku 1 odpovězeno kladně a bude rozhodnuto, že ustanovení čl. 9 odst. 3 písm. [d)] bodu i) [nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016] je nepřímo diskriminační, je [toto ustanovení] odůvodněné na základě článku 18 [SFEU] a neslučitelné s povinnostmi vyplývajícími Spojenému království ze [zákona o Evropských společenstvích z roku 1972]?"

37. Dne 11. února 2021 vyhověl předseda Soudního dvora žádosti o projednání ve zrychleném řízení podle článku 105 jednacího řádu.

24 – Zákon o Evropských společenstvích z roku 1972 je zákonem o přistoupení Spojeného království k Unii.

25 – C-456/02, dále jen „rozsudek Trojani", EU:C:2004:488.

38. Písemná vyjádření předložily CG [26], ministerstvo pro Společenství Severního Irska, vláda Spojeného království, jakož i Komise a tyto strany přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 4. května 2021.

IV. Analýza

39. Předkládající soud se dotazuje, zda se jedná o přímou nebo nepřímou diskriminaci ve smyslu článku 18 SFEU v případě, že jsou někteří občané Unie pobývající ve Spojeném království vyloučeni z nároku na dávky sociálního zabezpečení s ohledem na povahu práva pobytu, které jim bylo přiznáno na základě vnitrostátního práva.

40. S přihlédnutím k okolnostem věci v původním řízení a bohaté judikatuře Soudního dvora v oblasti rovného zacházení týkajícího se nároku na sociální dávky, kterého se mohou dovolávat občané Unie, kteří využili svobody volného pohybu, se domnívám, že je nutné upřesnit rámec, v němž se předmětná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce nachází.

A. K rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce a jejímu přeformulování

41. Zaprvé je podle mého názoru třeba upřesnit základ pravomoci Soudního dvora, jelikož předmětem sporu je žádost o sociální dávku, která byla podána dne 8. června 2020 občanem Unie s bydlištěm ve Spojeném království a která byla zamítnuta dne 30. června 2020, tedy během přechodného období určeného dohodou o vystoupení Spojeného království [27]. V tomto ohledu zdůrazňuji, že spor se netýká práva pobytu s názvem „předběžný status usazené osoby“, který byl CG udělen dne 4. června 2020 podle dodatku EU [28], nýbrž rozhodnutí, kterým byl CG odepřen nárok na všeobecný příspěvek s ohledem na povahu jejího práva pobytu. Vzhledem k tomu, že všechny skutkové okolnosti a použitelná vnitrostátní ustanovení časově spadají před začátek nebo do průběhu přechodného období a že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla zaevidována soudní kanceláří Soudního dvora dne 30. prosince 2020, Soudní dvůr má pravomoc rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě čl. 86 odst. 2 a 3 dohody o vystoupení Spojeného království [29].

26 – V písemném vyjádření CG upřesnila, že ve věci Fratila v. Secretary of State for Work and Pensions, [2020] EWCA Civ 1741, byla rozhodnutím Court of Appeal (odvolací soud, Spojené království) ze dne 18. prosince 2020 posouzena ustanovení obdobná těm, která jsou napadnuta v projednávané věci, použitelná ve Spojeném království, jako protiprávní, a to z důvodu diskriminace založené na státní příslušnosti, která je v rozporu s článkem 18 SFEU. Proti tomuto rozhodnutí podal Secretary of State for Work and Pensions (ministr práce a sociálních věcí) k Supreme Court (Nejvyšší soud) kasační opravný prostředek, u kterého bylo nařízeno jednání na 18. a 19. května 2021. CG uvádí, že se toto řízení týká dvou rumunských státních příslušníků, a sice v prvním případě paní Fratila, která přicestovala do Spojeného království, pracovala zde necelý rok a poté jí bylo postavení pracovníka odňato. Uplatnila nárok na všeobecný příspěvek, který jí nebyl přiznán. Nedlouho předtím jí byl udělen předběžný status usazené osoby. V tom okamžiku již pobývala ve Spojeném království téměř pět let. Následně jí byl udělen status usazené osoby a všeobecný příspěvek jí byl přiznán. V druhém případě se jedná o pana Tanase s doživotním zdravotním postižením a pohybujícím se na invalidním vozíku. Ten odjel do Spojeného království, aby o něho paní Fratila pečovala. V Rumunsku má nárok na několik dávek včetně invalidního důchodu, základního důchodu a ošetřovného. I jemu byl všeobecný příspěvek zamítnut, a to nedlouho poté, co mu byl udělen předběžný status usazené osoby. Ve Spojeném království pobýval pět měsíců. Viz bod 13 a 14 rozhodnutí dostupného na následující internetové adrese: https://files.gcnchambers.co.uk/wp-content/uploads/2020/12/18111043/Fratila-v-Secretary-of-State-for-Work-and-Pensions-2020-EWCA-1741-18-December-2020.pdf.

27 – Viz bod 12 tohoto stanoviska.

28 – V té době nebylo možné udělit nový status pobytu, zakotvený v článku 18 dohody o vystoupení Spojeného království. I když podle článku 19 této dohody mohly být žádosti o udělení tohoto statutu předkládány během přechodného období v předstihu, rozhodnutí o jejich přijetí či zamítnutí nabyla účinku až počínaje 1. lednem 2021. Žadatelé nadto musí splňovat podmínky obdobné těm, které jsou stanoveny ve směrnici 2004/38.

29 – V souladu s čl. 158 odst. 1 druhého pododstavce dohody o vystoupení Spojeného království by tomu bylo jinak v případě, že by předmětem řízení zahájeného po 1. únoru 2020, tedy během přechodného období, bylo rozhodnutí o žádosti podané podle článku 19 této dohody, který stanoví možnost v předstihu požádat o nový status pobytu nebo povolení k pobytu, jak je uvedeno v článku 18 uvedené dohody (odstavce 1 a 4).

42. Zadruhé, co se týče kvalifikace dávek požadovaných CG na základě článku 18 SFEU, od níž se odvíjí určení normy unijního práva, podle které musí být posuzována slučitelnost vnitrostátních ustanovení z hlediska dodržení zásady rovného zacházení [30], podotýkám, že je nesporné, že CG žádá o všeobecný příspěvek pro sebe a své děti, neboť je bez prostředků [31], a že tato dávka je kvalifikována jako „sociální pomoc" ve smyslu směrnice 2004/38. Skutečnost, že dávka, jíž se CG domáhá, by měla, jak bylo upřesněno na jednání, pokrýt její výdaje na zdravotní péči, nemůže mít na tuto kvalifikaci vliv.

43. V souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora tento pojem „sociální pomoc" zahrnuje každou nepříspěvkovou peněžitou dávku, která je výrazem národní solidarity a jako taková je financována [32]. Jelikož má tato dávka zajistit živobytí osoby, která ji pobírá, je dávkou bezpodmínečnou. V tomto ohledu Soudní dvůr připomněl, že dávky na zajištění živobytí, jejichž účelem je poskytnout příjemcům minimum prostředků nezbytných pro důstojný život, musí být jako takové považovány za „sociální pomoc" ve smyslu čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 [33].

44. Zatřetí, podmínky pobytu CG se odlišují od podmínek stanovených směrnicí 2004/38. Je totiž nesporné, že dne 4. června 2020 získala CG podle dodatku EU *právo pobytu* s názvem „předběžný status usazené osoby", který je přiznáván bez podmínky týkající se prostředků či pojištění v systému sociálního zabezpečení, a i když daná osoba nevykonává výdělečnou činnost. Tento status jí umožňuje legálně pobývat ve Spojeném království po dobu pěti let a po uplynutí této lhůty požádat o status usazené osoby, který jí otevře přístup k sociálním dávkám.

45. Vzhledem k tomu, že CG, občanka Unie, využila svobody pohybu a v tomto postavení pobývá na území jiného členského státu, vztahuje se na její situaci unijní právo [34], i když jí bylo právo pobytu přiznáno podle vnitrostátního práva za mírnějších podmínek, než jsou požadavky stanovené směrnicí 2004/38. V této souvislosti je třeba upřesnit, že jelikož CG získala právo pobytu a požádala o dávky sociální pomoci během přechodného období, je použití práva Unie zaručeno článkem 127 dohody o vystoupení Spojeného království.

46. Z toho důvodu, začtvrté, pokud jde o použitelnost čl. 18 prvního pododstavce SFEU, je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury se toto ustanovení použije samostatně pouze v situacích upravených unijním právem, pro něž Smlouva o FEU nestanoví zvláštní pravidla o zákazu diskriminace [35]. V oblasti práva pobytu občanů Unie na území jiného členského státu je přitom zásada zákazu diskriminace konkretizována v článku 24 směrnice 2004/38 [36].

30 – Viz zejména rozsudek ze dne 15. září 2015, Alimanovič (C-67/14, dále jen „rozsudek Alimanovič", EU:C:2015:597, body 42 až 44 a citovaná judikatura)..

31 – K otázce, co zahrnuje výraz „všeobecný příspěvek", viz bod 25 tohoto stanoviska. Tento výraz označuje různé druhy příspěvků, přičemž na některé z nich by se podle všeho mohla vztahovat zvláštní pravidla unijního práva. Jako příklad viz rozsudek ze dne 14. června 2016, Komise v. Spojené království (C-308/14, dále jen „rozsudek Komise v. Spojené království", EU:C:2016:436, body 27 a 55).

32 – K pojmu „systém sociální pomoci" uvedenému v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 a k jeho výkladu, dle něhož tento pojem odkazuje 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, viz rozsudek ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, dále jen „rozsudek Brey", EU:C:2013:565, body 60 a 61).

33 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Jobcenter Krefeld (C-181/19, dále jen „rozsudek Jobcenter Krefeld", EU:C:2020:794, bod 57 a citovaná judikatura).

34 – Viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2014, Dano (C-333/13, dále jen „rozsudek „Dano", EU:C:2014:2358, bod 59).

35 – Viz zejména rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 78 a citovaná judikatura.

36 – Viz zejména rozsudek Dano, body 59 až 61. Podotýkám, že v části druhé dohody o vystoupení Spojeného království (bod 8 tohoto stanoviska) je článek 18 SFEU reprodukován v článku 12 této dohody a jeho přesnější vyjádření, tedy článek 24 směrnice 2004/38, v článku 23 této dohody. K judikatuře předcházející vstupu této směrnice v platnost viz bod 54 tohoto stanoviska.
Viz také analýza, jejímž autorem je Robin-Olivier, S., „Les droits sociaux des "étrangers communautaires", *L'Avenir de l'État de Droit Social en Europe*, Julia Iliopoulos-Strangas (Ed.), Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2015, , s. 217 až 246, zejména s. 221 a 228. V témže smyslu viz Rondu, J., „Chapitre 2 – L'individu relevant du seul droit national, résultante du caractère partiel de l'intégration » v *L'individu, sujet du droit de l'Union européenne*, 1. vydání, Bruylant, Brusel, 2020, s. 683 až756, zejména s. 711 bod 898. Tato autorka má za to, že článek 18 SFEU se nepoužije s ohledem na to, že článek 24 směrnice 2004/38 jakožto *lex specialis* nahrazuje *lex generalis*, kterým je zásada rovného zacházení zakotvená ve Smlouvách.

47. Už jen proto, že situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do oblasti působnosti směrnice 2004/38, není tedy podle mého názoru namístě posuzovat předmětnou situaci z hlediska článku 18 SFEU, jak to požaduje předkládající soud.

48. Nelze tudíž argumentovat analogií skutkových okolností v původním řízení s okolnostmi, za nichž byly vydány rozsudky Soudního dvora ve věci výkladu ustanovení Smlouvy o ES obdobných ustanovení článku 18 SFEU v případech udělení práva pobytu na základě vnitrostátního práva před vstupem směrnice 2004/38 v platnost [37], byť je tato judikatura nadále v určitých ohledech relevantní, neboť Soudní dvůr v ní vyložil zásadu zákazu diskriminace později upřesněnou v článku 24 této směrnice [38].

49. Jinými slovy, vzhledem k tomu, že je dána zásada použitelnosti směrnice 2004/38, a konkrétně jejího článku 24, a dotčená situace spadá do působnosti této směrnice, otázku nároků na dávky sociální pomoci již není namístě posuzovat z hlediska článku 18 SFEU, ledaže bychom vycházeli z protichůdných úvah [39].

50. Je třeba připomenout, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny [40].

51. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby přeformuloval obě předběžné otázky předkládajícího soudu, které je podle mého názoru třeba zkoumat společně, a vycházel z toho, že podstatou žádosti předkládajícího soudu je, zda musí být článek 24 směrnice 2004/38 vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která z nároku na dávky sociální pomoci vylučuje občany EU, kterým tento členský stát přiznal právo legálního pobytu bez podmínky týkající se prostředků, a to ačkoliv jsou tyto dávky zaručeny státním příslušníkům dotyčného členského státu, kteří se nacházejí ve stejné situaci sociální potřebnosti, a zda případně je taková diskriminace odůvodněná.

52. V této fázi úvah je nutné nejdříve shrnout judikaturu Soudního dvora týkající se použitelnosti článku 24 směrnice 2004/38 a následně posoudit, zda je možné tuto judikaturu dále rozvinout pro případ udělení práva legálního pobytu na základě vnitrostátních právních předpisů, které jsou příznivější než požadavky stanovené v této směrnici.

B. Ke kritériu použitelnosti článku 24 směrnice 2004/38 vycházejícímu z práva pobytu „na základě směrnice“ v oblasti nároku na dávky sociální pomoci

53. Podotýkám, že od vstupu směrnice 2004/38 v platnost se Soudní dvůr nevyslovil k tomu, jaké účinky má v oblasti dávek sociální pomoci *právo legálního pobytu* přiznané za podmínek, které nejsou stanoveny unijním právem upravujícím vstup a pobyt státních příslušníků členských států, kteří využili svobody pohybu.

54. Před vstupem směrnice 2004/38 v platnost naproti tomu Soudní dvůr rozhodl, že *občané Unie, kteří legálně pobývají* na území hostitelského členského státu, se mohou pro účely nároku na sociální pomoc dovolávat zásady zákazu diskriminace, která je nyní zakotvena v článku 18 SFEU [41].

37 – V písemném vyjádření CG je připomenuto, že pro účely dovolání se článku 18 SFEU odkazovala CG na podporu své žádosti na rozsudek Trojani.

38 – Viz zejména rozsudek Brey, bod 44 a citovaná judikatura.

39 – V tomto ohledu poukazuji na to, že na jednání Komise zprvu hájila tento přístup uvedený v jejím písemném vyjádření, aniž však vycházela z rozsudků v něm citovaných, a následně jej v odpovědi na otázku Soudního dvora týkající se použitelnosti Listiny změnila. V tomto ohledu bod 81 tohoto stanoviska.

40 – Viz rozsudek Brey, bod 31.

41 – Viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, dále jen „rozsudek Grzelczyk“, EU:C:2001:458, body 32, 33 a 35), jakož i Trojani (body 37 a 40).

55. Od vstupu směrnice 2004/38 v platnost podal Soudní dvůr výklad článku 24 této směrnice na základě situací, ve kterých dotyčné osoby nesplňovaly podmínky k získání práva pobytu stanovené uvedenou směrnicí a disponovaly pouze potvrzeními o pobytu na neomezenou dobu, která mají jen deklaratorní povahu [42]. V tomto ohledu připomínám, že čl. 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 dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění. Splňuje-li občan Unie tyto podmínky, nelze mu pobyt odepřít. A *contrario* to znamená, že členské státy nemají povinnost umožnit pobyt státním příslušníkům jiných členských států, kteří nemají dostatečné prostředky.

56. Soudní dvůr již rozhodl, že článek 24 směrnice 2004/38 nebrání právní úpravě členského státu, podle které jsou vyloučeni z pobírání některých „nepříspěvkových peněžitých sociálních dávek“, jež současně představují „sociální pomoc“ ve smyslu odstavce 2 tohoto článku, státní příslušníci jiných členských států, kteří nesplňují podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice, a tudíž se nemohou dovolávat práva pobytu podle tohoto ustanovení [43]. V rozsudku Brey stanovil Soudní dvůr podmínku, podle níž pobírání dávek nesmí být vyloučeno automaticky a za všech okolností [44].

57. Domnívám se, že je třeba zdůraznit jeden důležitý důsledek tohoto Soudním dvorem podaného výkladu k zásadě rovného zacházení vyjádřené v článku 24 směrnice 2004/38.

58. V rozsudku Dano se Soudní dvůr při konstatování, že předmětná situace nespadá do působnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 [45] a že toto ustanovení představuje výjimku ze zásady zákazu diskriminace zakotvené v článku 18 SFEU [46], přesto následně na základě čl. 24 odst. 1 této směrnice zabýval otázkou, za jakých podmínek lze občanovi, který disponuje potvrzením o pobytu, *odepřít* poskytnutí sociálních dávek, když přitom jediné výjimky ze zásady rovného zacházení jsou vyjmenovány v odstavci 2 tohoto článku.

59. Soudní dvůr z těchto úvah týkajících se podmínek pro použití článku 24 směrnice 2004/38 [47] dovodil, že vnitrostátní právní úprava, která omezuje přístup k sociálním dávkám pouze na občany Unie, jejichž pobyt na území hostitelského členského státu splňuje podmínky stanovené v článku 7 směrnice 2004/38, nezakládá nerovné zacházení [48].

42 – Viz rozsudky Brey, bod 18, Dano, bod 36, a Alimanovič, bod 27. Podle ustálené judikatury udělení povolení k pobytu není konstitutivním aktem zakládajícím práva, ale má pouze deklaratorní účinek. Nepřiznává právo pobytu (viz zejména rozsudek ze dne 14. září 2017, Petrea, C-184/16, EU:C:2017:684, body 32 a 33). Taková kvalifikace naproti tomu nevylučuje občana Unie, který pobýval v hostitelském členském státě *před* vstupem směrnice v platnost, avšak legálně na základě jiného unijního právního předpisu (rozsudek ze dne 7. října 2010, Lassal, C-162/09, EU:C:2010:592).

43 – Viz rozsudek Dano, body 65 a 66.

44 – Viz bod 80 tohoto rozsudku.

45 – Viz rozsudek Dano, bod 66.

46 – Viz rozsudek Dano, body 61 a 64.

47 – V tomto ohledu viz Martin, D., „Article 24 – Égalité de traitement“, *Directive 2004/38 relative au droit de séjour des citoyens de l'Union européenne et des membres de leur famille*, Bruylant, Brusel, 2020, s. 373 až 396, zejména. s. 380, bod 16, podle něhož, „[v]zhledem k tomu, že evropský normotvůrce nezamýšlel zavést v článku 24 směrnice jiné odchylky od práva nebýt diskriminován zakotveného v odstavci 1, než jsou ty uvedené v odstavci 2, byl přesto Soudní dvůr oprávněn vyložit odstavec 1 tak, že implicitně zahrnuje podmínku integrace?“.

48 – V rozsudku Komise v. Spojené království Soudní dvůr toto směřování své judikatury potvrdil (body 66 až 69). Viz také bod 77 tohoto stanoviska, jde-li o dříve vydaný rozsudek Alimanovič, týkající se podmínek stanovených v čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice, a rozsudek ze dne 25. února 2016, García-Nieto a další (C-299/14, dále jen rozsudek „García-Nieto“, EU:C:2016:114,), týkající se čl. 6 odst. 1 této směrnice. Co se týče významu těchto rozhodnutí v kontextu věci v původním řízení, zmínil bych komentář Iliopoulou-Penot, A., „Chapitre 11 – Citoyenneté de l'Union et accès des inactifs aux prestations sociales dans l'État d'accueil“, *Le rôle politique de la Cour de justice de l'Union européenne*, Clément-Wilz, L. (dir.), Bruylant, Brusel, 2018, s. 315-334, zejména s. 318, podle kterého „politický konsensus, k němuž dne 19. února 2016 dospěla Evropská rada ve snaze marně zvrátit Brexit, přejímal slovo od slova řešení vyplývající z rozsudků Dano a Alimanovič, čímž Evropská rada zdůraznila jejich význam v rámci diskuse o ‚novém postavení' Spojeného království v Unii“. Ke stanoviskům přijatým tímto členským státem v roce 2017 viz také poznámka pod čarou 55 tohoto stanoviska.

60. Soudní dvůr opřel tento závěr o výraz „kteří pobývají na základě […] směrnice“ uvedený v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38. Z tohoto textu dovodil, že zásada rovného zacházení svědčí pouze těm občanům Unie, kteří pobývají *ipso iure* na území jiného členského státu, poněvadž splňují podmínky uvedené v článku 7 této směrnice. Soudní dvůr tím vylučuje z ochrany poskytované článkem 24 odst. 1 uvedené směrnice občany Unie, kterým bylo podobně jako CG uděleno právo pobytu v členském státě po dobu pěti let bez podmínky týkající se prostředků a kteří neprokážou, že těmito prostředky ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) téže směrnice disponují. Tyto osoby se nemohou dovolávat ani článku 18 SFEU z důvodů, které byly objasněny v bodě 47 tohoto stanoviska.

61. S občanem Unie, který oprávněně a legálně pobývá na území jiného členského státu, ačkoliv nemá prostředky na zajištění živobytí, lze tedy zacházet jinak než se státními příslušníky tohoto státu už jen z toho důvodu, že mu hostitelský členský stát přiznal právo pobytu bez podmínky týkající se prostředků.

62. Toto kritérium, které vychází z přiznání práva pobytu – slovy použitými v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 – „na základě […] směrnice“, je tak podle mého názoru jádrem otázky, která byla Soudnímu dvoru předložena a kterou se Soudní dvůr dosud nezabýval, jelikož se netýká jiného ustanovení unijního práva, z něhož by právo pobytu vyplývalo [49].

63. Odůvodněnost tohoto kritéria, které si klade za cíl omezit poskytování dávek a ochránit tak finanční rovnováhu systému sociálního pojištění členských států před nepřiměřenou zátěží [50], souvisí s legislativním vývojem směrnice 2004/38 připomenutým v rozsudku Ziolkowski a Szeja [51], na který Soudní dvůr odkázal v rozsudku Dano v bodech 70 až 72, jakož i v rozsudku Jobcenter Krefeld ze dne 6. října 2020, v bodě 63.

64. V posledně uvedeném rozsudku nicméně Soudní dvůr rozhodl, že na osoby, které spadají do působnosti článku 24 směrnice 2004/38 včetně výjimky stanovené v jeho odstavci 2, neboť jim přísluší právo pobytu na základě čl. 14 odst. 4 písm. b) této směrnice, které se ovšem mohou dovolávat i autonomního práva pobytu na základě článku 10 nařízení (EU) č. 492/2011 [52], se nemůže uvedená výjimka uplatnit [53].

65. S ohledem na judikaturu Soudního dvora vyplývající z rozsudku Jobcenter Krefeld proto již není nárok na rovné zacházení v rámci směrnice 2004/38 omezen na situace uvedené v této směrnici, nýbrž se uplatní i v situacích, ve kterých je právo pobytu založeno na jiném ustanovení sekundárního práva [54].

49 – V tomto ohledu viz rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 62.

50 – Viz rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 66.

51 – Viz body 36 a 37 tohoto rozsudku.

52 – K samostatnému použití článku 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1) ve vztahu k takovým ustanovením unijního práva, jako jsou ustanovení směrnice 2004/38, které umožňuje dětem státního příslušníka členského státu, který pracuje nebo pracoval v hostitelském členském státě, stejně jako rodiči, který o ně skutečně pečuje, dovolávat se tohoto článku, aniž musí splňovat podmínky na dostatečné prostředky a komplexní zdravotní pojištění, viz rozsudek Jobcenter Krefeld, body 38 a 39, jakož i citovaná judikatura.

53 – Viz rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 69.

54 – Viz rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 87.

66. Podobně jako ve věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek Jobcenter Krefeld, jde tedy o to posoudit, jaké důsledky je třeba pro účely výkladu článku 24 směrnice 2004/38 vyvodit ze skutečnosti, že členský stát přiznává občanům Unie právo legálního pobytu za příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené touto směrnicí, jde-li o rozhodnutí vyloučit tyto občany z nároku na dávky sociální pomoci jen s ohledem na jejich předběžný status usazené osoby [55].

C. K použitelnosti článku 24 směrnice 2004/38 v případě přiznání práva „vnitrostátního legálního" pobytu

67. Z odpovědí poskytnutých zúčastněnými stranami na jednání vyplývá, že tím, že prostřednictvím dodatku EU zavedlo právo pobytu bez zvláštního požadavku týkajícího se zejména prostředků občana Unie, přijalo Spojené království příznivější opatření ve smyslu článku 37 směrnice 2004/38 [56].

68. Nebude to přitom poprvé, co se Soudní dvůr vysloví k účinkům tohoto ustanovení, které je součástí směrnice 2004/38.

69. V rozsudku Ziolkowski a Szeja Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že nejsou dotčena ustanovení vnitrostátního práva, která jsou příznivější než ustanovení směrnice 2004/38, vůbec neznamená, že by tato ustanovení musela být včleněna do systému zavedeného touto směrnicí [57]. Soudní dvůr dále rozhodl, že každému členskému státu přísluší rozhodnout nejen o tom, zda takový režim zavede, ale rovněž o tom, jaké budou v rámci tohoto režimu stanoveny podmínky a jaké budou jeho účinky, zejména pokud jde o právní důsledky práva pobytu přiznaného pouze na základě vnitrostátního práva [58]. Jak je tomu tedy v oblasti dávek sociální pomoci?

1. Význam rozsudku Ziolkowski a Szeja

70. Poukazuji zaprvé na to, že v rozsudku Ziolkowski a Szeja se Soudní dvůr vyslovil k otázce získání povolení k trvalému pobytu vyplývajícího z nového ustanovení, které bylo vloženo do článku 16 směrnice 2004/38 [59]. Toto rozhodnutí se tedy netýkalo poskytnutí dávek sociální pomoci občanovi Unie pobývajícímu v členském státě a nemuselo zohlednit potřebu ochrany dotyčných osob či otázky nepřiměřené zátěže pro rozpočet tohoto státu, kterou mohlo způsobit poskytnutí takových dávek osobám majícím povolení k pobytu z humanitárních důvodů, jako tomu bylo v případě povolení k pobytu vydaných v předmětné věci [60]. Zadruhé Soudní dvůr nemusel podat výklad článku 24 směrnice 2004/38 a posoudit případné rozdílné zacházení s občanem Unie pobývajícím na území členského státu a státními příslušníky tohoto státu.

55 – V tomto ohledu viz rozsudek Jobcenter Krefeld, bod 62. Pokud jde o rozhodnutí Spojeného království nevytvářet nové nároky na dávky pro občany mající předběžný status usazené osoby, Spojené království ve svém písemném vyjádření uvedlo, že toto rozhodnutí je v souladu s jeho neměnnými veřejnými postoji, které byly zveřejněny v červnu 2017 v *Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals Living in the EU* (ochrana postavení občanů Unie žijících ve Spojeném království a státních příslušníků Spojeného království žijících v Unii, podrobněji viz bod 41).

56 – Viz O'Brien, C., "Between the deviland the deep blue sea: vulnerable EU citizens cast adrift in the UK post-Brexit", Common Market Law Review, roč. 58, Kluwer Law International, Alphen-sur-le-Rhin, 2021, s. 431 až 470, zejména s. 456 a 457. Rozhodnutí Spojeného království vytvořit bezpodmínečné právo pobytu pro občany Unie v rámci vystoupení Spojeného království z Unie, a sice předběžný status usazené osoby, namísto toho, aby jednoduše podmínilo právo pobytu podmínkami směrnice 2004/38 či vytvořilo pouze deklaratorní a nikoliv konstitutivní status, bylo v roce 2019 doplněno na základě nařízení o všeobecném příspěvku z roku 2016 o výslovné vyloučení tohoto speciálního práva pobytu z nároku na sociální dávky, ledaže občané prokáží, že splňují podmínky směrnice 2004/38. Podle téže autorky bylo toto rozhodnutí přijato s přihlédnutím k příliš velké administrativní zátěži, kterou by pro příslušné orgány znamenalo podmínění práva pobytu občanů Unie po Brexitu kritérii podle článku 7 směrnice 2004/38.

57 – Rozsudek Ziolkowski a Szeja, bod 49.

58 – Rozsudek Ziolkowski a Szeja, bod 50.

59 – Viz bod 51 tohoto rozsudku. Soudní dvůr tak rozhodl, že pobyt v souladu s právním řádem členského státu, který však nesplňuje podmínky stanovené unijním právem, nelze považovat za legální pobyt ve smyslu čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 pro účely nabytí práva trvalého pobytu. Viz také rozsudek ze dne 2. května 2018, K. a H. F. (Právo pobytu a obvinění z válečných zločinů) (C-331/16 a C-366/16, EU:C:2018:296, bod 74).

60 – Rozsudek Ziolkowski a Szeja, body 18 a 19.

71. Domnívám se tedy, že závěry, ke kterým Soudní dvůr dospěl v rozsudku Ziolkowski a Szeja při výkladu článku 37 směrnice 2004/38 v souvislosti s právem trvalého pobytu podle článku 16 této směrnice, nelze užitečně přenést na oblast rovného zacházení s občany Unie, jde-li o podmínky pro poskytnutí dávek sociální pomoci.

72. V tomto ohledu je podle mého názoru třeba zaprvé zdůraznit, že na rozdíl od článku 16 směrnice 2004/38, který zavedl právo trvalého pobytu, článek 24 této směrnice je toliko konkretizací zásady zákazu diskriminace občanů Unie, vyjádřené v článku 18 SFEU, v oblasti práva pobytu občanů Unie. Nemůže tudíž nastat situace, kdy by občan Unie mohl legálně a oprávněně pobývat na území jiného členského státu a nemít za podmínek stanovených tímto článkem 24 právo nebýt diskriminován vázané na jeho status.

73. Zadruhé mám za to, že takové řešení je v souladu s cílem sledovaným článkem 37 směrnice 2004/38. Možnost členských států přijmout vnitrostátní předpisy, které jsou příznivější než ustanovení této směrnice v oblasti práva pobytu, má smysl pouze tehdy, je-li využita za účelem reakce na specifické okolnosti.

74. Mám tudíž za to, že Soudním dvorem podaný výklad pojmu „legální pobyt“ by měl být přizpůsoben, jde-li o to zaručit dodržování zásady rovného zacházení s občany Unie v oblasti sociálních dávek ve striktně vymezeném rámci článku 24 směrnice 2004/38.

2. Výklad pojmu „legální pobyt“

75. Zaprvé jsem toho názoru, že již samotné zjištění, že osoba, která legálně pobývá v jiném členském státě, má postavení občana Unie [61], by mělo vést k závěru, že pojem „legální pobyt“ zahrnuje pojem „právo oprávněného pobytu“ [62], a to tím spíše v případě, že vnitrostátní právo uvedeného členského státu vytváří s ohledem na toto postavení občana Unie předpoklady pro to, aby na svém území ponechalo hospodářsky nečinné občany bez podmínek týkajících se prostředků nebo sociálního pojištění.

76. Zadruhé takový výklad, který nevede k rozšíření působnosti čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, splňuje požadavek, podle něhož musí být toto ustanovení vykládáno restriktivně a v souladu s ustanoveními Smlouvy o FEU, včetně ustanovení týkajících se občanství Unie a volného pohybu pracovníků, jak bylo připomenuto v rozsudku Jobcenter Krefeld [63].

61 – V tomto ohledu připomínám, že v rozsudku Grzelczyk, v bodě 31, Soudní dvůr rozhodl, že „[s]tatus občana Unie je […] určen k tomu být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat bez ohledu na jejich státní příslušnosti a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu stejného právního zacházení“. Viz také rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 83).

62 – Upřesňuji, že výraz právo [oprávněného] pobytu“ přejímám z rozsudku Komise v. Spojené království, ve kterém je tento výraz v určitých případech používán na základě ustanovení provádějících článek 7 směrnice 2004/38, ale také obecněji pro účely vyjádření podmínky oprávněnosti pobytu (viz body 72, 80 a 81). Verschueren, H., „The right to reside and to social benefits for economically inactive EU migrants: how to balance freedom of movement and solidarity?“ *La libre circulation sous pression; Régulation et dérégulation des mobilités dans l'Union européenne*, Damay, L. a další. (dir.), Bruylant, Brusel, 2018, s. 33 až 51, zejména s. 45, vyvozuje z použití výrazu „oprávněný pobyt“, aniž by sám odkazoval na směrnici 2004/38, argument, podle kterého by takový pobyt mohl být založen na jiném ustanovení unijního práva, což bylo potvrzeno v rozsudku Jobcenter Krefeld, ale také na příznivějším ustanovení vnitrostátního práva, jak tomu bylo zejména v rozsudku Trojani.

63 – Viz bod 60 tohoto rozsudku.

77. V tomto ohledu vychází tento výklad z potřeby, konstatované v rozsudku Jobcenter Krefeld [64], odlišit některé situace od dřívějších věcí, v nichž byly vydány rozsudky Alimanovič a García-Nieto a další týkající se vyloučení [z nároku na sociální pomoc] výslovně uvedených v čl. 24 odst. 2 [65], jakož i rozsudek Dano [66].

78. Zatřetí takový výklad čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38, který zaručuje, že „všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu“, požívají stejného zacházení, je rovněž v souladu s cílem sledovaným uvedenou směrnicí. I když je samozřejmě nutné věnovat zvláštní pozornost oprávnění členských států uplatnit příznivější předpisy ve prospěch občanů Unie, kteří využili svobody pohybu a pobytu po dobu delší než tři měsíce v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky, nemohou nicméně tyto předpisy vést k omezení ochrany zaručené v článku 18 SFEU, jehož je tento čl. 24 odst. 1 pouze konkrétním vyjádřením.

79. V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že prostor pro uvážení přiznaný členským státům nesmí být využíván takovým způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice 2004/38, jímž je zejména usnadnit a posílit výkon základního práva občanů Unie volně se pohybovat a pobývat na území členských států, a užitečný účinek uvedené směrnice [67].

80. Začtvrté takový výklad není v rozporu s cílem, který unijní normotvůrce sleduje v č. 24 odst. 2 směrnice a který vyplývá z bodu 10 odůvodnění této směrnice. V projednávané věci lze důvodně předpokládat, že riziko narušení finanční rovnováhy systému sociální pomoci Spojeného království, které by mohly znamenat hospodářsky nečinné osoby, jejichž životní potřeby by bylo třeba zajistit, bylo tímto členským státem posouzeno předtím, než zavedl právo pobytu v délce pěti let, kterého se lze domáhat bez podmínky týkající se prostředků, a že bylo nutně přihlédnuto k dočasné povaze tohoto práva pobytu.

81. Zapáté, tento výklad je podpořen konstatováním, že když členský stát přiznává právo pobytu občanovi Unie za příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené ve směrnici 2004/38, uplatňuje právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. V tomto ohledu jsem toho názoru, že dosah rozhodnutí Soudního dvora v rozsudku Dano týkajícího se možnosti dovolávat se článků 1 a 20 Listiny je omezený, jelikož se týká podmínek pro poskytování zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek u osob nemajících právo legálního pobytu [68].

82. Na základě všech těchto argumentů mám za to, že občan Unie má požívat, co se týče přístupu k dávkám sociální pomoci, stejného zacházení jako státní příslušníci hostitelského členského státu, jak je upřesněno v článku 24 směrnice 2004/38, pokud jeho právo pobytu na území tohoto států vyplývá z opatření, které tento stát přijal za podmínek stanovených v článku 37 této směrnice.

83. Nyní je třeba posoudit, za jakých podmínek může být dodržování zásady stejného zacházení zaručeno.

64 – Viz body 67, 68 a 87 tohoto rozsudku.

65 – V bodech 67 a 87 tohoto rozsudku se připomíná, že tyto věci se týkaly občanů, kteří měli právo pobytu pouze na základě čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38 z důvodu hledání zaměstnání (rozsudek Alimanovič) nebo měli na základě čl. 6 odst. 1 uvedené směrnice právo pobytu po dobu do tří měsíců (rozsudek García-Nieto).

66 – V bodě 68 tohoto rozsudku je upřesněno, že tato věc se týkala hospodářsky nečinných občanů členského státu, kteří využili svobody pohybu pouze s cílem získat nárok na sociální podporu od jiného členského státu a v hostitelském členském státě neměli právo pobytu na základě směrnice 2004/38 či jiného ustanovení unijního práva.

67 – Viz rozsudek Brey (bod 71 a citovaná judikatura). K důsledkům v oblasti ochrany před vyhoštěním, které by bylo třeba zohlednit, viz také rozsudky Grzelczyk (bod 43), a Trojani(bod 45), jakož i analýza, jejímž autorem je Rondu, J., op. cit, zejména s. 714, bod 902, který odkazuje na rozsudek ze dne 13. září 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 42). Viz zejména s. 717, bod 907, poznámky pod čarou 157 a 158.

68 – Viz rozsudek Dano (body 87, 90 a 91). Soudní dvůr rozhodl, že vzhledem k tomu, že podmínky pro poskytování zvláštních nepříspěvkových peněžitých dávek nevyplývají ani z 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), ani ze směrnice 2004/38 či z jiných aktů sekundárního unijního práva, mají členské státy pravomoc stanovit podmínky pro poskytování takovýchto dávek a jejich rozsah, a že tedy neuplatňují právo Unie ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny a Listina se nepoužije.

3. Uplatnění zásady rovného zacházení konkretizované v článku 24 směrnice 2004/38

84. Zásada rovného zacházení, jak je konkretizována v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38 včetně odchylek uvedených v odstavci 2, by podle mého názoru, vyjdeme-li z toho, jak Soudní dvůr rozhodl v rozsudku Jobcenter Krefeld [69], mohla směřovat k výkladu zmíněného článku 24 v tom smyslu, že v zásadě brání právní úpravě členského státu, podle které jsou státní příslušníci jiných členských států, kteří pobývají na jeho území, vyloučeni z nároku na dávky sociální pomoci, které jsou poskytovány státním příslušníkům hostitelského členského státu, a to vzhledem k tomu, že mají právo pobytu, které jim bylo tímto státem přiznáno v rámci možnosti vyplývající z článku 37 této směrnice.

85. Jak bylo potvrzeno judikaturou Soudního dvora, přiznání takového práva pobytu má konkrétně za důsledek poskytnutí neomezeného přístupu k dávkám sociální pomoci, které náleží státním příslušníkům hostitelského členského státu, jak je tomu i v případě všech občanů Unie, jejichž právo pobytu se zakládá na článku 7 směrnice 2004/38 [70].

86. Ovšem pokud bychom připustili takový automatismus, překračovalo by to podle mého názoru rámec rovnováhy, o níž unijní normotvůrce ve směrnici 2004/38 usiluje a která je jasným způsobem vyjádřena v jejím čl. 24 odst. 2, a to zejména v případě, že právo pobytu bylo přiznáno občanu Unie bez podmínky týkající se příjmů či sociálního pojištění, jako je tomu v projednávané věci. Jinými slovy, jak zdůraznila Komise na jednání, skutečnost, že nejsou stanoveny podmínky pro poskytnutí práva pobytu, nemůže vést k tomu, že členské státy nebudou oprávněny provést žádné ověřování stran nároku na sociální dávky.

87. Dále podotýkám, že když se Soudní dvůr vyjádřil ke slučitelnosti vnitrostátních právních úprav, které upírají dávky sociální pomoci hospodářsky nečinným občanům, s unijním právem, vyložil článek 24 směrnice 2004/38 v tom smyslu, že brání tomu, aby byl jejich nárok vyloučen *za všech okolností a automaticky* [71].

88. Domnívám se tedy, že v případě občanů Unie, kteří mají právo pobytu přiznané bez podmínky týkající se prostředků, je možné rozlišovat mezi těmi, kteří jsou hospodářsky činní, a ostatními. V projednávané věci je kromě toho potřeba vyloučit jakýkoliv mechanismus systematického upírání dávek sociální pomoci podpořena informacemi, které má Soudní dvůr k dispozici a které se týkají rozmanitosti individuálních situací, v nichž mohou být žádosti o všeobecný příspěvek předloženy [72].

89. Z toho důvodu mám za to, že v případě práva pobytu, které bylo přiznáno za příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené směrnicí 2004/38, musí být tato směrnice vykládána v tom smyslu, že hostitelskému členskému státu umožňuje stanovit legitimní omezení pro poskytování sociálních dávek [73], „[aby se osoby] při výkonu svého práva pobytu […] [nestaly] nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“ ve smyslu bodu 10 odůvodnění této směrnice.

69 – Viz bod 65 tohoto rozsudku.

70 – Viz rozsudek Dano (bod 69).

71 – Viz rozsudky Brey (body 77 a 80), jakož i Jobcenter Krefeld (bod 79).

72 – V tomto ohledu viz skutkové okolnosti věci projednávané ve Spojeném království, na kterou upozornila CG a která je popsána v poznámce pod čarou 26 tohoto stanoviska.

73 – Viz rozsudek Brey (body 72 a 77).

90. Podle mého názoru je tedy třeba připustit, že není v rozporu se zásadou rovného zacházení stvrzenou v čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38, pokud v případě občanů Unie majících pobyt na základě vnitrostátního práva může být zacházeno rozdílně s těmi, kteří jsou hospodářsky nečinní, a s ostatními, jelikož toto rozdílné zacházení se nezakládá na státní příslušnosti. Zásada rovného zacházení, jak je zakotvena v článku 18 SFEU a připomenuta v článku 24 směrnice 2004/38, pouze znamená, že rozdílné zacházení nesmí být založeno na státní příslušnosti, ale nezakazuje, aby se zakládalo na objektivních kritériích, jakým je v projednávané věci hospodářská činnost občana Unie.

91. Je však třeba ověřit, zda takové rozdílné zacházení zakládající se pouze na hospodářské činnosti občana se v konečném důsledku nedotýká ve srovnání se státními příslušníky hostitelského členského státu výlučně nebo v převážné míře občanů Unie, kteří na jeho území pobývají legálně bez podmínky týkající se prostředků. V takovém případě by uvedené rozdílné zacházení představovalo nepřímou diskriminaci na základě státní příslušnosti [74].

92. V projednávané věci, co se týče podmínek stanovených v článku 9 nařízení o sociálním zabezpečení z roku 2019 [75] pro účely nároku na všeobecný příspěvek, konstatuji, že za určitých podmínek nelze vůči občanům Unie v souvislosti s přiznáním všeobecného příspěvku namítat předběžný status usazené osoby a někteří státní příslušníci Spojeného království musí prokázat pobyt ve smyslu článku 9, aby tuto dávku získali [76]. Rozdílné zacházení založené přímo na státní příslušnosti je proto možné podle mého názoru vyloučit. Nicméně s ohledem na povahu použitého kritéria jako takovou se domnívám, že se právní úprava dotýká ve větší míře státních příslušníků jiných členských států než státních příslušníků daného státu, a existuje tedy riziko, že znevýhodňuje zejména příslušníky jiných členských států. Taková právní úprava má tak dle mého názoru za následek nepřímou diskriminaci založenou na státní příslušnosti [77]. K takovému závěru lze nicméně dospět pouze na základě důkladného posouzení vnitrostátní právní úpravy, které může provést pouze vnitrostátní soud.

93. Pokud by měl být učiněn závěr, že se jedná o nepřímou diskriminaci, připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora musí být taková nepřímá diskriminace, aby bylo možné ji odůvodnit, způsobilá zaručit uskutečnění daného cíle a nesmí nepřekračovat meze toho, co je pro dosažení tohoto cíle nezbytné [78].

94. K odůvodnění vycházejícímu z cíle spočívajícího v ochraně před rizikem nepřiměřené zátěže pro veřejné finance, které musí státy předložit, bych toliko zdůraznil, že za současného stavu judikatury je takové odůvodnění sice v zásadě přípustné [79], avšak členské státy nejsou zproštěny povinnosti svá tvrzení doložit [80].

95. V projednávané věci se Spojené království rozhodlo vyloučit některé občany Unie z přístupu k sociálním dávkám pouze s ohledem na povahu jejich práva pobytu, které jim bylo tímto státem přiznáno a kterým je předběžný status usazené osoby.

96. Zajisté se lze dovolávat toho, že členské státy si mohou v oblasti nepříspěvkových sociálních dávek s ohledem na neexistující harmonizaci svobodně určit podmínky pro poskytování dávek sociální pomoci a jejich náležitosti [81].

74 – Viz zejména rozsudek ze dne 13. dubna 2010, Bressol a další (C-73/08, EU:C:2010:181, bod 41).

75 – Viz bod 27 tohoto stanoviska.

76 – Tuto podmínku nemohou splnit někteří státní příslušníci Spojeného království, kteří pobývali v zahraničí. K právní úpravě, která takovou situaci neupravuje, viz rozsudek ze dne 4. května 1999, Sürül (C-262/96, EU:C:1999:228, body 102 a 104).

77 – Obdobně viz rozsudek Komise v. Spojené království (bod 78 a citovaná judikatura).

78 – Viz rozsudek Komise v. Spojené království (bod 79 a citovaná judikatura).

79 – Viz rozsudek Komise v. Spojené království (bod 80).

80 – Viz rozsudek Brey (bod 78).

81 – Viz rozsudek Komise v. Spojené království (bod 65 a citovaná judikatura).

97. Systematické upírání přístupu k dávkám sociální pomoci bez přihlédnutí k individuálním situacím žadatelů [82], k jejichž posouzení ostatně při udělení tohoto předběžného statusu usazené osoby nedošlo, jelikož není stanoven požadavek na jejich finanční samostatnost, není podle mého názoru přiměřené sledovanému cíli.

98. Za těchto podmínek jsem toho názoru, že odpověď Soudního dvora týkající se posouzení důsledků legality pobytu z hlediska článku 24 směrnice 2004/38 by měla obsahovat vodítko ohledně jednotlivých skutečností, které lze zohlednit, aby byl splněn požadavek proporcionality podobně, jak bylo rozhodnuto v rozsudku Brey [83].

4. Individualizace rozhodnutí v oblasti sociálních dávek

99. Podobně jako CG se domnívám, že její situace dokládá, jaká omezení plynou ze skutečnosti, že rozhodnutí o tom, zda bude občan Unie vyloučen z nároku na dávky sociální pomoci či nikoliv, nepředchází individuální posouzení. Přestože by bylo možné zmínit několik paralel se skutkovými okolnostmi připomenutými v rozsudku ve věci Dano, skutkové okolnosti projednávané věci vykazují určité znaky blíže rozvedené na jednání, které odůvodňují další vývoj judikatury Soudního dvora, a to ostatně nehledě na to, jaké bude zvoleno řešení ohledně pojmu „legální pobyt“ [84]. V souvislosti s těmito skutkovými okolnostmi vstupují totiž do hry další základní práva, k nimž se ještě podrobněji vyjádřím.

100. Podle mého názoru je důležité, aby příslušné orgány hostitelského členského státu, posuzují-li žádost hospodářsky nečinného občana Unie, mohly přihlédnout nejen ke skutečnosti, že mu poskytly právo pobytu, aniž ověřily jeho finanční samostatnost, ale i k jeho rodinné situaci vyplývající z podmínek jeho přemístění a k délce pobytu na území tohoto státu, neboť ta dokládá určitou míru integrace [85], jakož i k době, po kterou bude požadovaná dávka pravděpodobně vyplácena, a to zejména pokud by obtíže, kterým osoba požívající práva pobytu čelí, měly být dočasné [86].

101. V projednávané věci je tedy na předkládajícím soudu, který má jako jediný pravomoc posoudit skutkový stav, aby rozhodl zejména s ohledem na uvedené skutečnosti, zda přiznání dávky na zajištění obživy osobě nacházející se v situaci jako CG může představovat nepřiměřenou zátěž pro daný vnitrostátní systém sociální pomoci. V tomto ohledu upřesňuji, že podle CG k individuálnímu posouzení situací dochází v rámci žalob, které podávají občané třetích zemí, aby za určitých situací získali přístup k veřejným prostředkům [87].

102. Tento přezkum skutkových okolností bude nutně třeba provést z hlediska dalších základních práv použitelných na dotčenou individuální situaci, jelikož ta spadá do působnosti směrnice 2004/38 [88].

82 – Viz rozsudek Komise v. Spojené království (bod 81). Viz také rozsudek Brey (bod 77).

83 – Viz bod 78 tohoto rozsudku. Viz také rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, body 91 a 92).

84 – Připomínám, že z rozsudku Dano (bod 81) vyplývá, že Soudní dvůr nepovažoval za nezbytné, aby určil situace, ve kterých je třeba individuální posouzení provést.

85 – V tomto ohledu se ztotožňuji se stanoviskem Komise, podle kterého je automatické vyloučení z nároku na dávky sociální pomoci obzvláště nevhodné v případě relativně dlouhých pobytů. V tomto ohledu viz pro ilustraci situaci paní Fratila připomenutou v poznámce pod čarou 26 tohoto stanoviska.

86 – Viz rozsudek Brey (bod 72 a citovaná judikatura).

87 – Podle zástupce CG se jedná o státní příslušníky třetích zemí, jejichž právo pobytu bylo vázáno na podmínku uvedenou v čl. 3 odst. 1 písm. c) bod ii) zákona o přistěhovalectví z roku 1971, a sice nevyužívat veřejných prostředků, a kteří žádají o výjimku z této podmínky, pokud mají za to, že bez přístupu k veřejným zdrojům jsou bezprostředně ohroženi extrémní chudobou. V písemném vyjádření CG jsou uvedeny dva následující odkazy: „Family life (as a partner or parent), private life and exceptional circumstances“ ministerstva vnitra (verze 13.0, 1. února 2021), s. 88 a „Immigration rules, Appendix FM: family members“„ GEN.1.11A., co se týče právní úpravy v oblasti přistěhovalectví do Spojeného království.

88 – Viz bod 81 tohoto stanoviska.

5. Odůvodněnost požadavku, aby bylo upraveno posouzení individuálních situací z hlediska základních práv

103. Situace CG podle mého názoru vyžaduje, aby byla otázka omezení přístupu k dávkám sociální pomoci analyzována ve světle rozhodnutí Soudního dvora týkajících se jiných základních práv, než je právo na rovné zacházení, tedy nad rámec obecného připomenutí toho, že účelem dávek na zajištění živobytí je poskytnout příjemcům minimum prostředků nezbytných pro důstojný život [89].

104. V tomto ohledu poukazuji na to, že CG do Spojeného království přicestovala, aby následovala svého partnera, nizozemského státního příslušníka, a to v okamžiku, kdy čekala jejich první společné dítě a byla na partnerovi finančně závislá. Ve Spojeném království se jí narodilo druhé dítě, které má v současnosti v péči [90]. Ze situace CG lze dovodit, že otec na děti nepřispívá.

105. Tato zjištění mě myslím opravňují k paralele s rozhodnutím přijatým Soudním dvorem v rozsudku ve věci Chavez-Vilchez a další, a to i přesto, že se tato věc týkala práva pobytu státních příslušníků třetích zemí v členském státě, jehož byly jejich děti státními příslušníky, a to ze tří důvodů.

106. Předně, tyto situace jsou upraveny právními předpisy spadajícími a *priori* do pravomoci členských států. Dále mají tyto situace přece jen vnitřní vztah ke svobodě pohybu a pobytu občana Unie [91].

107. Konečně žádost o výklad článku 20 SFEU, která byla Soudnímu dvoru předložena, byla odůvodněna tím, že nebylo vyloučeno, že se o své dítě může každodenně a skutečně starat rodič, který je také státním příslušníkem téhož hostitelského členského státu [92].

108. Při té příležitosti Soudní dvůr připomněl, že právě vztah závislosti mezi občanem Unie nízkého věku a státním příslušníkem třetí země, jemuž bylo odepřeno právo pobytu, může zpochybnit užitečný účinek občanství Unie, jelikož právě tato závislost by vedla k tomu, že by občan Unie byl v důsledku takového zamítavého rozhodnutí ve skutečnosti nucen opustit nejen území členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku [93]. Soudní dvůr upřesnil, že při posuzování rizika, že by dotčené dítě, které je občanem Unie, bylo připraveno o možnost skutečně využívat podstatné části práv, která mu přiznává článek 20 SFEU, pokud by jeho rodiči, který je státním příslušníkem třetí země, bylo v dotčeném členském státě odepřeno právo pobytu, ačkoliv má dítě skutečně ve své péči, musí příslušné orgány vzít v potaz právo na respektování rodinného života, které je zakotveno v článku 7 Listiny, přičemž tento článek je třeba vykládat ve spojení s povinností zohlednit nejvlastnější zájem dítěte uznaný v čl. 24 odst. 2 Listiny [94]. Soudní dvůr rozhodl, že tento vztah závislosti mezi rodičem, který je státním příslušníkem třetí země, a dítětem musí být v nejvlastnějším zájmu dotčeného dítěte posouzen při zohlednění všech okolností daného případu, zejména věku dítěte, jeho fyzického a emočního vývoje, míry jeho citové vazby jak na rodiče, který je občanem Unie, tak na rodiče, který je státním příslušníkem třetí země, jakož i rizika, že by odloučení od posledně uvedeného rodiče ohrozilo psychickou rovnováhu dítěte [95].

89 – Viz rozsudek Jobcenter Krefeld (bod 57). V tomto ohledu si vedle článku 1 Listiny zaslouží zvláštní pozornost čl. 34 odst. 2 Listiny, neboť zakotvuje vztah mezi svobodou pohybu a zásadou rovného zacházení v oblasti sociální pomoci a zakládá se zejména na článku 13 Evropské sociální charty podepsané v Turíně dne 18. října 1961, kterou Spojené království uznalo. Nevylučuji tak, že toto ustanovení by mohlo mít užitečný účinek jakožto součást přezkumu legality vnitrostátních opatření, která jej provádějí, či alespoň jako rámec prostoru pro uvážení, který má vnitrostátní soud v oblasti rovného zacházení. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 24. dubna 2012, Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, body 80 a 92).

90 – V písemném vyjádření CG upřesnila, že děti mají nizozemskou státní příslušnost. Rodinnou situaci CG lze přirovnat zejména k situaci paní Chavez-Vilchez, popsané v rozsudku ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další (C-133/15, dále jen „rozsudek Chavez-Vilchez a další“, EU:C:2017:354, body 21 a 22).

91 – Viz rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 64).

92 – Viz rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 59).

93 – Viz rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 69 a citovaná judikatura).

94 – Viz rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 70).

95 – Viz rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 71).

109. Jsem proto toho názoru, že uplatnění těchto zásad je *a fortiori* použitelné v oblasti dávek sociální pomoci obzvláště v případě, že tyto dávky mají zajistit občanům Unie normální rodinný život. Jde tedy o to umožnit nemajetnému rodiči-samoživiteli plnění povinností vůči jeho malým dětem, co se týče jejich zdraví, bezpečnosti i vztahu s druhým rodičem, občanem Unie. Domnívám se, že tyto zásady jsou dostatečným důvodem pro to, aby bylo provedeno individuální posouzení situace občana Unie, žadatele o dávky sociální pomoci, který legálně pobývá v hostitelském členském státě.

110. S ohledem na všechny tyto důvody mám za to, že vnitrostátní právní úprava, která nestanoví povinnost příslušných orgánů provést posouzení všech individuálních okolností týkajících se nemajetnosti dotyčné osoby, jakož i důsledků zamítnutí její žádosti, a to se zohledněním v závislosti na situaci této osoby práva na respektování rodinného života a nejvlastnějšího zájmu dítěte, překračuje rámec toho, co je nezbytné pro zachování rovnováhy systému sociální pomoci hostitelského členského státu.

V. Závěry

111. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky Appeal Tribunal for Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království) následovně:

„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 je třeba vykládat v tom smyslu, že právní úprava členského státu, podle které hospodářsky nečinný státní příslušník jiného členského státu, který disponuje právem pobytu přiznaným podle vnitrostátního ustanovení bez podmínek týkajících se prostředků, nemá čistě na základě povahy svého práva pobytu nárok na dávky sociální pomoci, jestliže se odepření nároku na tyto dávky dotýká více nebo převážně státních příslušníků jiných členských států než státních příslušníků hostitelského státu, což musí ověřit předkládající soud, přičemž tato právní úprava nestanoví, že mají být posouzeny individuální okolnosti týkající se situace dotyčné osoby a že má být zohledněna zejména nemajetnost této osoby, její právo na respektování rodinného života, jakož i nejvlastnější zájem jejího dítěte, představuje nepřímou diskriminaci založenou na státní příslušnosti a překračuje rámec toho, co je nezbytné pro zachování rovnováhy systému sociální pomoci hostitelského členského státu.“