ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

26. října 2006 *

Ve věci C-192/05,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 234 ES, podaná rozhodnutím Centrale Raad van Beroep (Nizozemsko) ze dne 22. dubna 2005, došlým Soudnímu dvoru dne 29. dubna 2005, v řízení

K. Tas-Hagen,

R. A. Tas

proti

Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení C. W. A. Timmermans, předseda senátu, R. Schintgen, P. Kūris, R. Silva de Lapuerta (zpravodaj) a L. Bay Larsen, soudci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

generální advokátka: J. Kokott,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 16. února 2006,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad B. Drijberem, advocaat,

— za nizozemskou vládu H. G. Sevenster a C. ten Dam, jako zmocněnkyněmi,

— za litevskou vládu D. Kriaučiūnasem, jako zmocněncem,

— za vládu Spojeného království C. Gibbs, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s M. Chamberlainem, barrister,

— za Komisi Evropských společenství M. Condou-Durande a R. Troostersem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 30. března 2006,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 18 odst. 1 ES.

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi K. Tas-Hagen a R. Tas a Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad (senát Rady – Rada pro důchody a dávky, dále jen „PUR") ve věci odmítnutí PUR přiznat žadatelům různé dávky, o kterých tito tvrdí, že na ně mají právo jako civilní oběti války.

Vnitrostátní právní úprava

3 Vnitrostátní právní úpravu tvoří zákon o dávkách pro civilní oběti války z let 1940–1945 (Wet uitkeringen burger-oorlogsslachtoffers 1940–1945), ze dne 10. března 1984 (*Staatsblad* 1984, č. 94, dále jen „WUBO").

4 Článek 2 odst. 1 WUBO stanoví:

„1. Pro účely použití tohoto zákona a ustanovení přijatých k jeho provedení se civilními oběťmi války rozumí:

[...]

f) každá civilní osoba, která utrpěla psychickou nebo fyzickou újmu, která vedla k trvalé invaliditě nebo smrti, při nepokojích – srovnatelných svou povahou a důsledky s okolnostmi uplatněnými v písm. a), b), c) a d) – které následovaly po válce a které trvaly až do dne 27. prosince 1949 na území tehdejší Nizozemské Indie."

5 Podle článku 3 WUBO:

„1. Tento zákon se použije na:

a) každou civilní oběť válečných událostí – ve smyslu čl. 2 odst. 1 – v průběhu let 1940 až 1945 nebo let následujících za podmínky, že měla v rozhodné době nizozemskou státní příslušnost, [...] má nizozemskou státní příslušnost a bydliště v Nizozemsku ke dni podání žádosti;

b) každou civilní oběť válečných událostí – ve smyslu čl. 2 odst. 1 – v průběhu let 1940 až 1945 nebo let následujících za podmínky, že byla v rozhodné době cizím státním příslušníkem usazeným v Nizozemsku, kde bydlela z jiných důvodů než z příkazu nepřátelské mocnosti, má nizozemskou státní příslušnost a žila nepřetržitě v Nizozemsku až do dne podání žádosti;

c) každou civilní oběť válečných událostí – ve smyslu čl. 2 odst. 1 – v průběhu let 1940 až 1945 nebo let následujících za podmínky, že byla v rozhodné době cizím státním příslušníkem usazeným v tehdejší Nizozemské Indii, kde bydlela z jiných důvodů než z příkazu nepřátelské mocnosti, má nizozemskou státní

příslušnost a žila nepřetržitě v Nizozemské Indii, Indonésii nebo v tehdejší nizozemské Nové Guineji až do dne svého příchodu do Nizozemska, a nejpozději do dne 1. dubna 1964, před tím, než se usadila v Nizozemsku a pobývala tam nepřetržitě až do dne podání žádosti [...]

2. Pokud osoba, která splňuje podmínky uvedené v odst. 1 písm. b) a c), nebo její blízcí příbuzní [...] nabyla nizozemskou státní příslušnost během svého nepřetrženého pobytu v Nizozemsku nebo bývalé Nizozemské Indii, Indonésii nebo v bývalé nizozemské Nové Guineji, není již vyžadován její nepřetržitý pobyt za podmínky, že si dotčená osoba, nebo její blízcí příbuzní, ponechá nizozemskou státní příslušnost nebo si ji ponechala až do své smrti a že je usazena v Nizozemsku ke dni podání žádosti.

3. Pokud se osoba, která splňuje podmínky stanovené v odst. 1 písm. a) a v odstavci 2, nebo její blízcí příbuzní [...] usadí v Nizozemsku po dni nabytí účinnosti tohoto zákona, právo na dávku podle tohoto zákona jim zaniká, pokud se před uplynutím pěti let znovu usadí jinde.

4. Příchodem do Nizozemska ve smyslu odst. 1 písm. c) [...] se rozumí zejména podání žádosti o povolení k pobytu v Nizozemsku za podmínky, že odpověď na tuto žádost byla kladná.

5. Nepřetržitým pobytem ve smyslu odstavce 1 se rozumí každý pobyt, který nebyl přerušen pobytem v jiné zemi po dobu delší než jeden rok.

6. V případech, kdy by nepoužití tohoto zákona představovalo zjevnou nespravedlivost, může ‚Raad' rozšířit svou působnost na každou civilní osobu, která byla během let 1940 až 1945 nebo let následujících obětí válečných událostí ve smyslu čl. 2 odst. 1, jakož i na blízké příbuzné této civilní osoby, a to i pokud nejsou splněny podmínky uvedené v odstavcích 1, 2 nebo 3."

6 „Ustanovení o ekvitě" stanovené v čl. 3 odst. 6 WUBO umožňuje v některých případech odchýlit se od podmínky státní příslušnosti a bydliště, pokud existuje zvláštní vazba civilní oběti válečných událostí na nizozemskou společnost v době války a ke dni podání žádosti o dávku. Obecné kritérium použitelné v této oblasti se zakládá na skutečnosti, že usazení se mimo Nizozemsko musí být následkem okolností, které se objektivně vymykají ze sféry přímého vlivu dotčené osoby, zejména v případě úpravy hranic nebo zdravotních důvodů.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

7 Paní Tas-Hagen se narodila v roce 1943 v tehdejší Nizozemské Indii a do Nizozemska přišla v roce 1954. V roce 1961 získala nizozemskou státní příslušnost. V roce 1987 se usadila ve Španělsku poté, co byla stižena pracovní neschopností, která ji přinutila ukončit její výdělečnou činnost.

8 V průběhu prosince 1986, když ještě žila v Nizozemsku, požádala K. Tas-Hagen na základě WUBO o pravidelnou dávku a příspěvek na financování různých opatření. Tato žádost se zakládala na zdravotních problémech, které byly důsledkem událostí, jež zažila v Nizozemské Indii během japonské okupace a během období zvaného „Bersiap", které následovalo po této okupaci.

9 Rozhodnutím ze dne 5. června 1989 PUR uvedenou žádost zamítl. Z tohoto rozhodnutí, které je v souladu se stanoviskem posudkového lékaře, vyplývá, že K. Tas-Hagen neutrpěla žádnou újmu, která by mohla vést k trvalé invaliditě, takže ji není možno považovat za civilní oběť války ve smyslu WUBO. Dotčená osoba nepodala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek.

10 V roce 1999 podala K. Tas-Hagen novou žádost, ve které žádala, aby jí bylo přiznáno postavení civilní oběti války, jakož i právo na pravidelnou dávku a doplňující příspěvek na pokrytí nákladů na zlepšení jejích životních podmínek.

11 Rozhodnutím ze dne 29. prosince 2000 PUR tuto žádost zamítl. S ohledem na pokyny používané ode dne 1. července 1998 pro stanovení trvalé invalidity, PUR na základě stanoviska svých posudkových lékařů přiznal žalobkyni v původním řízení postavení civilní oběti války. Nicméně z důvodu skutečnosti, že K. Tas-Hagen byla ke dni podání své žádosti usazena ve Španělsku, měl PUR za to, že nebyla splněna podmínka teritoriality stanovená WUBO. Toto rozhodnutí dodávalo, že okolnosti projednávaného případu nebyly dostatečně zvláštní, aby odůvodňovaly použití ustanovení o ekvitě. Rozhodnutím ze dne 28. prosince 2001 zamítl PUR stížnost podanou K. Tas-Hagen proti rozhodnutí ze dne 29. prosince 2000.

12 Pan Tas se narodil v Nizozemské Indii v roce 1931. V průběhu roku 1947 se usadil v Nizozemsku. V letech 1951 až 1971 měl indonéskou státní příslušnost. V roce 1971 znovu získal nizozemskou státní příslušnost.

13 V roce 1983 přestal R. Tas pracovat jako úředník města Haag a byl prohlášen zcela invalidním z důvodu psychického stavu. V roce 1987 se usadil ve Španělsku.

14 V dubnu 1999 požádal na základě WUBO zejména o pravidelnou dávku a doplňující příspěvek na zlepšení svých životních podmínek. Rozhodnutím ze dne 28. prosince 2000 PUR tuto žádost zamítl. Uplatnil, že dotčená osoba sice má postavení civilní oběti války, ale nesplňuje podmínku teritoriality vyžadovanou WUBO, jelikož byla ke dni podání žádosti usazená ve Španělsku. PUR měl rovněž za to, že okolnosti nebyly ani dostatečně zvláštní, aby odůvodňovaly použití ustanovení o ekvitě. Rozhodnutím ze dne 28. prosince 2001 zamítl PUR stížnost podanou R. Tas proti rozhodnutí ze dne 28. prosince 2000 z důvodu, že je neopodstatněná.

15 K. Tas-Hagen a R. Tas tedy napadli uvedená zamítavá rozhodnutí u soudu, přičemž zejména uplatnili, že podmínka mít ke dni podání žádosti bydliště v Nizozemsku, stanovená v článku 3 WUBO, je v rozporu s ustanoveními Smlouvy o ES, která se týkají občanství Unie.

16 Za těchto podmínek se Hoge Raad der Nederlanden rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání právo Společenství, zvláště článek 18 ES, vnitrostátní právní úpravě, podle které je za okolností, jako jsou okolnosti v původním řízení, právo na dávku civilním obětem války odepřeno pouze z toho důvodu, že ke dni podání žádosti dotčená osoba, která má státní příslušnost dotyčného členského státu, nemá bydliště na území tohoto členského státu, ale na území jiného členského státu?“

K předběžné otázce

K použitelnosti čl. 18 odst. 1 ES

17 Aby bylo možné užitečně odpovědět na položenou otázku, je třeba nejdříve určit, zda taková situace, jaká je ve věci v původním řízení, spadá do působnosti práva Společenství, a zejména čl. 18 odst. 1 ES.

18 Co se týče osobní působnosti uvedeného ustanovení, stačí konstatovat, že na základě čl. 17 odst. 1 ES je občanem Unie každá osoba, která má státní příslušnost členského státu. Kromě toho odst. 2 téhož článku 17 váže postavení občana Unie na práva a povinnosti stanovené smlouvou, mezi kterými jsou zahrnuta práva uvedená v čl. 18 odst. 1 ES.

19 Jakožto nizozemští státní příslušníci mají K. Tas-Hagen a R. Tas postavení občanů Unie podle uvedeného čl. 17 odst. 1, a mohou se tedy případně dovolávat práv, která s tímto postavením souvisí, zejména práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jak je přiznáno čl. 18 odst. 1 ES.

20 Pokud jde o věcnou působnost čl. 18 odst. 1 ES, v průběhu řízení před Soudním dvorem byla vznesena otázka použitelnosti tohoto ustanovení *ratione materiae* na spor v původním řízení. Podle PUR a některých členských států, které předložily Soudnímu dvoru svá vyjádření, může být uvedené ustanovení uplatněno pouze tehdy, když se nad rámec prostého výkonu svobody pohybu, skutkové okolnosti původního řízení vztahují k oblasti upravené právem Společenství, takže se toto

právo použije na uvedený spor *ratione materiae*. Podle tohoto výkladu K. Tas-Hagen a R. Tas nemohou v projednávaném případě uplatňovat žádné porušení čl. 18 odst. 1 ES, protože dávky civilním obětem války nespadají do působnosti práva Společenství.

21 V tomto ohledu je třeba uvést, že v současné fázi vývoje práva Společenství spadá taková dávka, jako je dávka dotčená v původním řízení, která má za cíl odškodnit civilní oběti války za utrpěnou psychickou nebo fyzickou újmu, do pravomoci členských států.

22 Nicméně tyto státy musí při výkonu takové pravomoci dodržovat právo Společenství, obzvláště ustanovení Smlouvy týkající se práva přiznaného každému občanovi Unie, svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

23 Kromě toho je nesporné, že občanství Unie, stanovené v článku 17 ES, nemá za cíl rozšířit rozsah věcné působnosti Smlouvy na vnitrostátní situace, které nemají žádnou spojitost s právem Společenství (rozsudky ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet, C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 23, a ze dne 2. října 2003, Garcia Avello, C-148/02, Recueil, s. I-11613, bod 26).

24 V projednávané věci je třeba konstatovat, že taková situace, v jaké se nacházejí žalobci v původním řízení, spadá pod právo na svobodný pohyb a pobyt občanů Unie v členských státech.

25 V tomto ohledu je třeba připomenout, že K. Tas-Hagen a R. Tas tím, že si za své bydliště zvolili Španělsko, vykonali právo přiznané v čl. 18 odst. 1 ES každému občanovi Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území jiného členského státu než toho, jehož je státním příslušníkem.

26 Kromě toho ze spisu zaslaného Soudnímu dvoru předkládajícím soudem jasně vyplývá, že zamítnutí žádostí o dávku podaných K. Tas-Hagen a R. Tas vyplývá ze skutečnosti, že dotčené osoby měly ke dni podání této žádosti bydliště ve Španělsku.

27 Jelikož WUBO vyžaduje, aby pro získání takové dávky poskytované civilním obětem války, jako je dávka dotčená v původním řízení, žadatelé měli ke dni podání žádosti bydliště v Nizozemsku, je třeba konstatovat, že za těchto podmínek mohl mít výkon práva dotčených osob svobodně se pohybovat a pobývat v jiném členském státě než v tom, jehož jsou státními příslušníky, vliv na možnost získat uvedenou dávku.

28 Z výše uvedeného vyplývá, že vzhledem k tomu, že výkon práva přiznaného právním řádem Společenství ze strany K. Tas-Hagen a R. Tas měl vliv na jejich právo získat dávku stanovenou vnitrostátní právní úpravou, nemůže být taková situace považována za čistě vnitrostátní situaci, které nemá žádnou spojitost s právem Společenství.

29 Je tedy namístě zkoumat, zda čl. 18 odst. 1 ES, který je použitelný na takovou situaci, jaká je v původním řízení, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vyžaduje, aby žadatelé o dávku poskytovanou civilním obětem války měli ke dni podání své žádosti bydliště v Nizozemsku.

K podmínce bydliště

30 Pokud jde o dosah čl. 18 odst. 1 ES, Soudní dvůr již rozhodl, že možnosti, které Smlouva otevírá v oblasti svobody pohybu, by nemohly mít plný účinek, pokud by

státního příslušníka členského státu mohly od jejich využití odradit překážky pro jeho pobyt v přijímajícím členském státě z důvodu právní úpravy jeho státu původu, která penalizuje skutečnost, že tyto možnosti využil (rozsudek ze dne 29. dubna 2004, Pusa, C-224/02, Recueil, s. I-5763, bod 19).

31 Vnitrostátní právní úprava, která znevýhodňuje některé státní příslušníky pouze proto, že využili své svobody pohybu a pobytu v jiném členském státě, představuje omezení svobod, které čl. 18 odst. 1 ES přiznává každému občanovi Unie (rozsudek ze dne 18. července 2006, De Cuyper, C-406/04, Sb. rozh. s. I-6947, bod 39).

32 Přitom WUBO představuje takové omezení. Tento zákon totiž tím, že podrobuje právo na dávku zavedenou ve prospěch civilních obětí války podmínce, aby dotčené osoby měly ke dni podání žádosti své bydliště na vnitrostátním území, může nizozemské státní příslušníky, kteří jsou v takové situaci jako žalobci v původním řízení odradit od vykonávání jejich svobody pohybu a pobytu mimo Nizozemsko.

33 Takové omezení může být s ohledem na právo Společenství odůvodněné 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 (výše uvedený rozsudek De Cuyper, bod 40).

34 Pokud jde o první podmínku, která se týká existence objektivních hledisek obecného zájmu, z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že omezení ze strany WUBO prostřednictvím podmínky bydliště počtu osob, které mohou pobírat dávky zavedené tímto zákonem, vyplývá z přání nizozemského zákonodárce omezit povinnost solidarity ve vztahu k civilním obětem války pouze na osoby, které měly vazbu na nizozemský lid během války a po ní. Podmínka bydliště je tedy projevem míry jejich vazby na tuto společnost.

35 Tento cíl solidarity může jistě představovat objektivní hledisko obecného zájmu. Dále je třeba, aby byla dodržena podmínka přiměřenosti připomenutá v bodě 33 tohoto rozsudku. Z ustálené judikatury vyplývá, že opatření je přiměřené, pokud je způsobilé zajistit uskutečnění sledovaného cíle a přitom nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné (výše uvedený rozsudek De Cuyper, bod 42).

36 V tomto ohledu, pokud jde o dávky, které nejsou upraveny právem Společenství, členské státy mají široký prostor pro uvážení, co se týče stanovení kritérií hodnocení vazby na společnost, přičemž musí dodržovat meze uložené právem Společenství.

37 Taková podmínka bydliště, jako je podmínka dotčená v původním řízení, však nemůže být kvalifikována jako vhodný způsob k dosažení sledovaného cíle.

38 Jak totiž uvedla generální advokátka v bodech 67 a 68 svého stanoviska, kritérium vyžadující podmínku bydliště není možné chápat tak, že představuje dostatečně určující znak vazby žadatelů na členský stát poskytující dávku, protože toto kritérium může, jak je tomu v případě kritéria dotčeného v původní věci, vést k rozdílným výsledkům pro osoby usazené v zahraničí, jejichž stupeň začlenění do společnosti členského státu, který poskytuje posuzovanou dávku, je v každém ohledu srovnatelný.

39 Stanovení takového kritéria bydliště, jaké je použito ve věci v původním řízení, které se výlučně vztahuje ke dni podání žádosti o dávku, tedy není dostatečně určujícím kritériem vazby žadatele na společnost, která mu tak projevuje svou solidaritu. Z uvedeného vyplývá, že tato podmínka bydliště nedodržuje zásadu proporcionality připomenutou v bodech 33 a 35 tohoto rozsudku.

40 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na položenou otázku, že čl. 18 odst. 1 ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě členského státu, podle které tento stát odmítne poskytnout jednomu ze svých státních příslušníků dávku pro civilní oběti války pouze z toho důvodu, že dotčená osoba nemá ke dni podání žádosti bydliště na území tohoto členského státu, ale na území jiného členského státu.

K nákladům řízení

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

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

Článek 18 odst. 1 ES musí být vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle které tento stát odmítne poskytnout jednomu ze svých státních příslušníků dávku pro civilní oběti války pouze z toho důvodu, že dotčená osoba nemá ke dni podání žádosti bydliště na území tohoto členského státu, ale na území jiného členského státu.

Podpisy.