ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

zo 4. marca 2010 *

Vo veci C-578/08,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článkov 68 ES a 234 ES, podaný rozhodnutím Raad van State (Holandsko) z 23. decembra 2008 a doručený Súdnemu dvoru 29. decembra 2008, ktorý súvisí s konaním:

Rhimou Chakroun

proti

Minister van Buitenlandse Zaken,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory J. N. Cunha Rodrigues, sudcovia A. Rosas (spravodajca), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh a A. Arabadjiev,

* Jazyk konania: holandčina.

generálna advokátka: E. Sharpston,
tajomník: M. Ferreira, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. októbra 2009,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— R. Chakroun, v zastúpení: R. Veerkamp, avocat,

— holandská vláda, v zastúpení: C. M. Wissels a Y. de Vries, splnomocnení zástupcovia,

— grécka vláda, v zastúpení: T. Papadopoulou, G. Kanellopoulos a Z. Chatzipavlou, splnomocnení zástupcovia,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Condou-Durande a R. Troosters, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálnej advokátky na pojednávaní 10. decembra 2009,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 2 úvodnej časti a písmena d), ako aj článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224, ďalej len „smernica“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi R. Chakrounovou a minister van Buitenlandse Zaken (minister zahraničných vecí, ďalej len „minister“), ktorého predmetom bolo zamietnutie udeliť žalobkyni vo veci samej povolenie na prechodný pobyt.

Právny rámec

Právo Únie

3 Smernica stanovuje podmienky na uplatňovanie práva na zlúčenie rodiny štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnene zdržiavajú na území členských štátov.

4 Odôvodnenia č. 2, 4 a 6 smernice znejú takto:

„(2) je potrebné prijať opatrenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v súlade s povinnosťou chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je zakotvená v mnohých nástrojoch medzinárodného práva. Táto smernica rešpektuje základné práva a dodržiava zásady uznané najmä v článku 8 [Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950 (ďalej len ‚EDĽP')], a v Charte základných práv Európskej únie vyhlásenej v Nice 7. decembra 2000 [Ú. v. ES C 364, s. 1, ďalej len ‚charta'];

…

(4) zlúčenie rodiny je nevyhnutný spôsob na umožnenie rodinného života. Pomáha vytvárať sociálno-kultúrnu stabilitu, ktorá uľahčuje integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín v členskom štáte, čo slúži aj na podporu ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa spoločenstva uvedeného v zmluve;

…

(6) na ochranu rodiny a vytvorenie alebo zachovanie rodinného života je potrebné stanoviť materiálne podmienky na uplatnenie práva na zlúčenie rodiny na základe spoločných kritérií;“

5 Článok 2 úvodná časť a písmená a) až d) smernice obsahuje tieto definície:

„Na účely tejto smernice:

a) ‚štátny príslušník tretej krajiny' je každá osoba, ktorá nie je občanom únie v zmysle článku 17 ods. 1 zmluvy;

b) ‚utečenec' je každý štátny príslušník tretej krajiny alebo osoba bez štátnej príslušnosti, ktorá má postavenie utečenca v zmysle Ženevského dohovoru o postavení utečencov z 28. júla 1951, zmeneného a doplneného protokolom podpísaným v New Yorku 31. januára 1967;

c) ‚garant' je štátny príslušník tretej krajiny oprávnene sa zdržiavajúci v členskom štáte, ktorý žiada alebo rodinní príslušníci ktorého žiadajú o zlúčenie rodiny, aby s ním boli spojení;

d) ‚zlúčenie rodiny' je vstup a pobyt rodinných príslušníkov štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý sa oprávnene zdržiava v danom členskom štáte, s cieľom zachovania rodinnej jednotky v členskom štáte bez ohľadu na to, či rodinný vzťah vznikol pred alebo po jeho vstupe."

6 Článok 4 ods. 1 písm. a) smernice stanovuje:

„Členské štáty povolia vstup a pobyt podľa tejto smernice a za predpokladu splnenia podmienok ustanovených v kapitole IV, ako aj článku 16, týmto rodinným príslušníkom:

a) manželskému partnerovi garanta“.

7 Článok 7 ods. 1 smernice stanovuje:

„Po podaní žiadosti o zlúčenie rodiny môže príslušný členský štát požiadať osobu, ktorá podala žiadosť, aby predložila dôkaz o tom, že garant:

a) má ubytovanie považované za bežné pre porovnateľnú rodinu v tom istom regióne, a ktoré spĺňa všeobecné zdravotné a bezpečnostné predpisy platné v dotknutom členskom štáte;

b) má zdravotné poistenie pokrývajúce všetky riziká, ktoré sú bežne kryté pre vlastných štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu, pre seba a pre príslušníkov svojej rodiny;

c) má trvalý a pravidelný príjem, ktoré sú dostatočné na to, aby uživil seba a svojich rodinných príslušníkov bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci príslušného členského štátu. Členské štáty zhodnotia tieto príjmy so zreteľom na ich charakter a pravidelnosť a môžu vziať do úvahy aj úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku, ako aj počet rodinných príslušníkov.“

8 Článok 9 ods. 1 a 2 smernice stanovuje:

„1. Táto kapitola sa vzťahuje na zlúčenie rodiny utečencov uznaných členskými štátmi.

2. Členské štáty môžu obmedziť uplatňovanie tejto kapitoly na utečencov, ktorých rodinné vzťahy časovo predchádzajú ich vstupu.“

9 Článok 17 smernice znie takto:

„Členské štáty náležito zohľadnia charakter a pevnosť rodinných vzťahov osoby a trvanie jej pobytu v členskom štáte a existenciu rodinných, kultúrnych a sociálnych väzieb s krajinou jej pôvodu, keď zamietnu žiadosť, odoberú alebo odmietnu obnoviť povolenie na pobyt, alebo rozhodnú nariadiť odsun garanta alebo jeho rodinných príslušníkov.“

10 Podľa článku 20 smernice členské štáty majú smernicu prebrať do vnútroštátneho práva najneskôr do 3. októbra 2005.

Vnútroštátne právo

11 Článok 16 ods. 1 úvodná časť a písmeno c) zákona o cudzincoch z roku 2000 (Vreemdelingenwet 2000) stanovuje:

„Žiadosť o povolenie na pobyt na dobu určitú… možno zamietnuť v prípade, že:

…

c) cudzinec nemá nezávislé, trvalé a postačujúce prostriedky na živobytie alebo ak osoba, u ktorej chce cudzinec bývať, nemá nezávislé, trvalé a postačujúce prostriedky na živobytie“.

12 Väčšina ustanovení, ktoré sú relevantné vo veci samej, sa nachádza v nariadení o cudzincoch z roku 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, ďalej len „Vb z roku 2000“). Uvedené nariadenie bolo zmenené a doplnené kráľovským nariadením z 29. septembra 2004 (Staatsblad 2004, č. 496) s cieľom prebrať smernicu.

13 Článok 1.1 úvodná časť a písmeno r) Vb z roku 2000 definuje založenie rodiny ako zlúčenie manželov…, pokiaľ manželský zväzok vznikol v čase, keď hlavná osoba mala hlavný pobyt v Holandsku.

14 Článok 3.13 ods. 1 Vb z roku 2000 stanovuje v časti týkajúcej sa veci samej:

„Povolenie na pobyt na dobu určitú… sa udeľuje na účely zlúčenia rodiny alebo založenia rodiny rodinnému príslušníkovi… hlavnej osoby…, ak sú splnené všetky podmienky stanovené v článkoch 3.16 až 3.22."

15 Článok 3.22 Vb z roku 2000 znie takto:

„1. Povolenie na pobyt uvedené v článku 3.13 ods. 1 sa udeľuje v prípade, ak hlavná osoba:

a) má vlastný a trvalý čistý príjem v zmysle článku 3.74 písm. a) …

…

2. V prípade založenia rodiny sa povolenie na pobyt udelí odchylne od ustanovenia odseku 1, ak hlavná osoba má vlastný a trvalý čistý príjem, ktorého výška predstavuje aspoň 120 % minimálnej mzdy upravenej v článku 8 ods. 1 písm. a) a článku 14 zákona o minimálnej mzde a minimálnom príspevku na dovolenku [Wet minimumloon en minimum vakantiebijslag], vrátane príspevku na dovolenku podľa článku 15 tohto zákona."

16 Článok 3.74 úvodná časť a písmená a) a d) Vb z roku 2000 stanovuje:

„Existenčné prostriedky… sú dostačujúce, ak čistý príjem zodpovedá:

a) kritériám pre pomoc uvedeným v článku 21 zákona o práci a sociálnej pomoci [Wet werk en bijstand, ďalej len ‚Wwb'] pre jednotlivé kategórie osamelých osôb, osamelých rodičov alebo manželských párov a rodín, vrátane príspevku na dovolenku…

…

d) v prípade založenia rodiny: 120 % minimálnej mzdy uvedenej v článku 8 ods. 1 písm. a) a v článku 14 zákona o minimálnej mzde a minimálnom príspevku na dovolenku, vrátane príspevku na dovolenku podľa článku 15 tohto zákona".

17 Z informácií, ktoré predložil vnútroštátny súd, však vyplýva, že v čase relevantnom pre vec samu kritérium na poskytnutie pomoci vypočítané podľa článku 21 úvodnej časti a písmena c) Wwb pre dotknuté osoby vo veku od 21 do 65 rokov, pokiaľ obaja

manželia majú menej ako 65 rokov, bolo vo výške 1 207,91 eura mesačne, zatiaľ čo v prípade založenia rodiny sa existenčné prostriedky považujú za dostatočné, ak čistý príjem je 1 441,44 eura mesačne, vrátane príspevku na dovolenku.

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

18 Pán Chakroun, marocký štátny príslušník, sa narodil 1. júla 1944. Býva v Holandsku od 21. decembra 1970 a v tomto štáte mu bolo udelené riadne povolenie na pobyt na dobu neurčitú. Od 12. júla 2005 poberá dávku na základe zákona zo 6. novembra 1986 o poistení pracovníkov proti finančným dôsledkom nezamestnanosti (Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid), ktorá mu bude vyplácaná až do 12. júla 2010, ak nedôjde k zmene okolností.

19 Pani Chakroun, ktorá je tiež marockou štátnou príslušníčkou, sa narodila 18. júla 1948 a od 31. júla 1972 je zosobášená s pánom Chakrounom.

20 Dňa 10. marca 2006 pani Chakroun podala na holandské veľvyslanectvo v Rabate, Maroko, žiadosť o udelenie povolenia na prechodný pobyt, aby mohla žiť so svojím manželom.

21 Rozhodnutím zo 17. júla 2006 minister žiadosť zamietol s odôvodnením, že pán Chakroun nemá dostatočný príjem v zmysle Vb z roku 2000. Podpora v nezamestnanosti vyplácaná pánovi Chakrounovi dosahovala výšku 1 322,73 eura netto mesačne vrátane príspevku na dovolenku, t. j. nižšiu sumu, než je príjem uplatňovaný v prípade založenia rodiny, a to 1 441,44 eura.

22 Rozhodnutím z 21. februára 2007 minister vyhlásil námietku pani Chakrounovej podanú proti uvedenému rozhodnutiu za nedôvodnú.

23 Rozsudkom z 15. októbra 2007 Rechtbank's-Gravenhage rozhodol, že žaloba pani Chakrounovej podaná proti tomuto rozhodnutiu z 21. februára 2007 je nedôvodná. Žalobkyňa vo veci samej následne podala odvolanie proti tomuto rozsudku na Raad van State.

24 Na tomto súde pani Chakroun položila po prvé otázku, či článok 7 ods. 1 úvodná časť a písmeno c) smernice bol správne prebratý do článku 3.74 úvodnej časti a písmena d), ako aj článku 3.22 ods. 2 Vb z roku 2000 vzhľadom na to, že tieto ustanovenia v prípade založenia rodiny od garanta vyžadujú príjem rovnajúci sa 120 % minimálnej mzdy.

25 Vnútroštátny súd objasňuje, že minimálna mzda je kľúčovým základom vo Wwb, ktorej cieľom je zabezpečiť existenčné minimum všetkým holandským štátnym príslušníkom bývajúcim v Holandsku, ako aj všetkým asimilovaným cudzincom bývajúcim v Holandsku, ktorí sa nachádzajú alebo hrozí, že sa ocitnú v situácii, keď nebudú mať potrebné existenčné prostriedky (článok 11 Wwb). Uplatňovanie tohto zákona spadá do právomoci obcí.

26 Wwb stanovuje dva druhy pomoci. Na jednej strane existuje všeobecná pomoc, ktorá znamená pomoc slúžiacu na pokrytie nevyhnutných bežných nákladov na obživu [článok 5 písm. b) Wwb]. Na druhej strane zákon stanovuje osobitnú pomoc, ktorá sa dotknutej osobe priznáva v prípade, že nemá potrebné prostriedky na obživu v dôsledku osobitných okolností, a pokiaľ podľa názoru orgánu obce tieto náklady nemôžu byť pokryté z iných disponibilných príjmov (článok 35 ods. 1 Wwb).

27 Minimálnu mzdu 23-ročnej osoby Wwb používa ako kritérium určenia potreby a sumy, na ktorú má osoba právo v rámci všeobecnej pomoci. Suma vo výške 120 % minimálnej mzdy je, ako tvrdí vo svojich pripomienkach holandská vláda, sumou, ktorú keď rezident presiahne, už nemôže dostávať všeobecnú alebo osobitnú pomoc.

28 Raad van State sa pýta, či v rámci vykonania článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) smernice členské štáty môžu alebo musia zohľadniť, eventuálne paušálnym spôsobom, sociálne dávky vo forme osobitnej sociálnej pomoci. Orgán obce po preskúmaní situácie žiadateľa môže rozhodnúť o rôznych formách osobitnej sociálnej pomoci, vrátane daňovej úľavy.

29 Pani Chakroun po druhé napáda rozlišovanie zavedené holandskou právnou úpravou medzi zlúčením rodiny a založením rodiny podľa toho, či rodinný vzťah vznikol pred vstupom garanta na holandské územie alebo po ňom, hoci takéto rozlišovanie nevyplýva z článku 7 ods. 1 smernice. Ak by sa totiž žiadosť sporná vo veci samej posudzovala ako žiadosť o zlúčenie rodiny v zmysle holandskej právnej úpravy, bolo by vzaté do úvahy kritérium pomoci upravené v článku 21 úvodnej časti a písmena c) Wwb v súlade s článkom 3.74 úvodnou časťou a písmenom a) Vb z roku 2000, takže príjmy pána Chakrouna by boli vyššie než požadovaná suma.

30 Raad van State pochybuje o možnosti členských štátov takto rozlišovať medzi založením rodiny a zlúčením rodiny, ale upresňuje, že nie je vylúčené, že smernica nebráni právnej úprave, ktorá rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom alebo po vstupe garanta na územie hostiteľského členského štátu. Tento súd uvádza, že posledné uvedené rozlišovanie je stanovené v článku 9 smernice uplatňovanej na utečencov, ako aj v článku 16 ods. 1 a 5 smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272).

31 Vzhľadom na tieto skutočnosti Raad van State rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Má sa slovné spojenie ‚aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci', nachádzajúce sa v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) [smernice] vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie členskému štátu umožňuje prijať právnu úpravu týkajúcu sa zlúčenia rodiny, na základe ktorej bude odoprené zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné príjmy, dostatočné na pokrytie všeobecne nevyhnutných nákladov na svoje živobytie a živobytie členov svojej rodiny, avšak vzhľadom na výšku svojich príjmov môže mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc na pokrytie osobitných, individuálnych a nevyhnutných nákladov na živobytie, na zníženie poplatkov územných celkov závislé na príjme alebo na opatrenia na podporu príjmu v rámci obecnej politiky na podporu jednotlivcov s nízkymi príjmami [‚minimabeleid']?

2. Má sa [smernica], najmä článok 2 úvodná časť a písmeno d), vykladať tak, že tomuto ustanoveniu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá na základe požiadavky vzťahujúcej sa na príjem v zmysle článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe na územie toho, kto sa v členskom štáte už zdržiava?"

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

32 Prvou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či sa má slovné spojenie „aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci", nachádzajúce sa v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) smernice vykladať v tom zmysle, že toto ustanovenie členskému štátu umožňuje

prijať právnu úpravu týkajúcu sa zlúčenia rodiny, na základe ktorej bude odoprené zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné príjmy, ktoré sú dostatočné na pokrytie vlastných potrieb a potrieb svojich rodinných príslušníkov, ale ktorý vzhľadom na výšku svojich príjmov by mohol mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc na pokrytie osobitných a individuálne určených nákladov potrebných na živobytie, na zníženie daní schválené zo strany územných celkov v závislosti od príjmov alebo na opatrenia na podporu príjmu v rámci obecnej politiky na podporu jednotlivcov s nízkymi príjmami („minimabeleid“).

Pripomienky predložené účastníkmi konania

33 Žalobkyňa vo veci samej tvrdí, že „systém sociálnej pomoci dotknutého členského štátu“ uvedený v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) smernice môže označovať len vnútroštátnu právnu úpravu, zatiaľ čo niektoré právne úpravy, ktoré uvádza Raad van State, sa prijímajú na komunálnej úrovni. Súčasne uvádza, že odkaz na úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) smernice znamená, že táto úroveň je maximálnou hranicou.

34 Žalobkyňa vo veci samej, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev zdôrazňujú, že miera voľnej úvahy ponechaná členským štátom pri uplatňovaní smernice nemôže mať dosah na ciele a potrebný účinok smernice. Predovšetkým objasňuje, že kritérium 120 % minimálnej mzdy, tak ako je stanovené, spôsobuje, že mladí žiadatelia v skutočnosti nemôžu splniť kritérium existenčných prostriedkov na základe práce na plný úväzok. Zákon totiž odkazuje na minimálnu mzdu osoby vo veku 23 rokov. Minimálna mzda osôb mladších ako 23 rokov je teda len časťou minimálnej mzdy osoby vo veku 23 rokov, t. j. napríklad 72 % u osoby vo veku 21 rokov, takže osoba vo veku 21 rokov musí zarábať 160 % minimálnej mzdy vo svojej vekovej kategórii, aby splnila kritérium.

35 Na pojednávaní pani Chakroun citovala správu, ktorú vypracovalo Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Vedecko-výskumné a dokumentačné centrum) holandského ministerstva spravodlivosti, ktorá skúma vplyv zvýšenia príjmov vyžadovaných pri zlúčení rodiny na migráciu manželov cudzincov do Holandska. Podľa pani Chakrounovej negatívne vplyvy opísané v tejto správe preukázali, že holandská právna úprava odporuje cieľu smernice.

36 Komisia uvádza, že podľa smernice je rozhodujúce, či samotná dotknutá osoba má dostatočný príjem na uspokojenie svojich základných potrieb, a to bez využitia sociálnej pomoci. Systém zavedený smernicou sa nesmie chápať v tom zmysle, že umožňuje členskému štátu sčítať všetky sociálne výhody, ktoré by prípadne dotknuté osoby mohli získať s cieľom v konečnom dôsledku stanoviť hranicu požadovaného príjmu.

37 Komisia v tejto súvislosti zdôrazňuje, ako už bolo uvedené v bode 4.3.3 správy Komisie Rade a Európskemu parlamentu z 8. októbra 2008 o uplatňovaní smernice 2003/86 [KOM(2008) 610], že suma požadovaná holandskými orgánmi pri posudzovaní dostatočného príjmu je najvyššia zo všetkých členských štátov Spoločenstva. Okrem toho uvádza, že ak by vo veci samej rodinné vzťahy medzi manželmi Chakrounovými existovali už pred vstupom pána Chakrouna na územie Spoločenstva, bola by suma príjmu, ktorý bude zohľadnený pri posudzovaní dostatočnosti príjmu, nižšia ako suma uplatnená v tejto veci na základe článku 3.74 úvodnej časti a písmena d) Vb z roku 2000. Možno sa teda domnievať, že suma požadovaná vnútroštátnou právnou úpravou v prípade existencie rodinných vzťahov pred vstupom garanta na územie Spoločenstva zodpovedá sume, ktorá bežne postačuje na pokrytie najzákladnejších potrieb v holandskej spoločnosti.

38 Napokon pani Chakroun, ako aj Komisia tvrdia, že holandské orgány by vo veci samej mali vziať do úvahy dlhé trvanie pobytu a manželstva a pokiaľ tak neurobili, porušili požiadavku individuálneho posúdenia žiadosti, ktorá je upravená v článku 17 smernice.

39 Holandská vláda objasňuje, že úroveň dostatočného príjmu stanovená vo výške 120 % zákonnej minimálnej mzdy je sumou príjmu, ktorú obce v Holandsku bežne uplatňujú ako jedno z kritérií, ktoré umožňuje rozoznať potenciálnych poberateľov jednotlivých druhov všeobecnej alebo osobitnej sociálnej pomoci. Niektoré obce si však volia iné hranice príjmu v rozpätí od 110 % do 130 % zákonnej minimálnej mzdy. Pretože sociálna pomoc sa poskytuje v závislosti od potrieb, až dodatočne je možné zostavenie štatistík, ktoré umožňujú stanoviť priemerný strop príjmu, pri ktorom sa priznáva táto pomoc.

40 Táto vláda takisto tvrdí, že úroveň príjmu zodpovedajúca 120 % zákonnej minimálnej mzdy je v súlade s článkom 7 ods. 1 úvodnou časťou a písmenom c) smernice, pretože ide o úroveň príjmu, od ktorej už v zásade nie je možné sa domáhať opatrenia všeobecnej alebo osobitnej sociálnej pomoci. Podľa tejto vlády totiž úroveň minimálnej mzdy v Holandsku umožňuje uspokojiť len základné životné potreby a môže byť nedostatočná na uspokojenie osobitných individuálnych nákladov. Tieto skutočnosti odôvodňujú zohľadnenie úrovne príjmu, ktorá sa rovná 120 % zákonnej minimálnej mzdy.

Odpoveď Súdneho dvora

41 Treba pripomenúť, že článok 4 ods. 1 smernice ukladá členským štátom určité pozitívne povinnosti, ktorým zodpovedajú jasne definované subjektívne práva, pretože im ukladá, za podmienok stanovených smernicou, povoliť zlúčenie rodiny určitých členov rodiny garanta bez toho, aby mali priestor pre voľnú úvahu (rozsudok z 27. júna 2006, Parlament/Rada, C-540/03, Zb. s. I-5769, bod 60).

42 Toto ustanovenie však vyžaduje, aby sa dodržali podmienky, ktoré sú predovšetkým uvedené v kapitole IV smernice. Článok 7 ods. 1 úvodná časť a písmeno c) tejto smernice tvorí súčasť týchto podmienok a umožňuje, aby členské štáty požadovali dôkaz,

že garant má trvalý a pravidelný príjem, ktorý je dostatočný na to, aby uživil seba a svojich rodinných príslušníkov bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci príslušného členského štátu. To isté ustanovenie upresňuje, že členské štáty zhodnotia tieto príjmy so zreteľom na ich charakter a pravidelnosť a môžu vziať do úvahy aj úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku, ako aj počet rodinných príslušníkov.

43 Keďže povolenie zlúčenia rodiny je všeobecným pravidlom, možnosť zakotvená v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) smernice sa má vykladať reštriktívne. Okrem toho miera voľnej úvahy priznaná členským štátom nemôže byť štátmi uplatňovaná takým spôsobom, ktorý porušuje cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a zbavuje ju potrebného účinku.

44 Z tohto hľadiska z odôvodnenia č. 2 smernice vyplýva, že je potrebné prijať opatrenia týkajúce sa zlúčenia rodiny v súlade s povinnosťou chrániť rodinu a rešpektovať rodinný život, ktorá je zakotvená v mnohých nástrojoch medzinárodného práva. Smernica totiž dodržiava základné práva a zásady uznávané najmä článkom 8 EDĽP a chartou. Z toho vyplýva, že ustanovenia smernice a najmä článok 7 ods. 1 úvodná časť a písmeno c) tejto smernice treba vykladať z hľadiska základných práv a obzvlášť z hľadiska práva na rešpektovanie rodinného života zakotveného jednak v EDĽP a jednak v charte. Treba dodať, že podľa článku 6 ods. 1 prvého pododseku ZEÚ Európska únia uznáva práva, slobody a zásady uvedené v charte prijatej v Štrasburgu 12. decembra 2007 (Ú. v. EÚ C 303, s. 1), ktorá má rovnakú právnu silu ako Zmluvy.

45 Ako už zdôraznila žalobkyňa vo veci samej na pojednávaní, pojem „systém sociálnej pomoci členského štátu“ je autonómnym pojmom Únie, ktorý nie je možné definovať odkazom na pojmy vnútroštátneho práva. Predovšetkým vzhľadom na existujúce rozdiely v spôsoboch poskytovania sociálnej pomoci v členských štátoch treba tento pojem chápať ako odkaz na sociálnu pomoc, ktorú poskytujú verejné orgány, či už na národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni.

46 Prvá veta článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) smernice stavia proti sebe pojem „trvalý a pravidelný príjem, ktorý je dostatočný na to, aby uživil seba“ na jednej strane a pojem „sociálna pomoc“ na druhej strane. Z tohto protikladu vyplýva, že pojem „sociálna pomoc“ obsiahnutý v smernici sa vzťahuje na pomoc, ktorú poskytujú verejné orgány, či už na národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, na ktorú má právo osoba, vo veci samej garant, ktorý nemá trvalý a pravidelný príjem na pokrytie svojich potrieb, ako aj potrieb svojej rodiny a ktorý počas svojho pobytu môže byť na základe tejto skutočnosti odkázaný na sociálnu pomoc hostiteľského členského štátu (pozri analogicky rozsudok z 11. decembra 2007, Eind, C-291/05, Zb. s. I-10719, bod 29).

47 Článok 7 ods. 1 úvodná časť a písmeno c) druhá veta smernice umožňuje členským štátom vziať pri posudzovaní príjmov garanta do úvahy aj úroveň minimálnej vnútroštátnej mzdy a dôchodku. Ako už bolo uvedené v bode 43 tohto rozsudku, túto možnosť možno uplatňovať len takým spôsobom, aby nebol porušený cieľ smernice, ktorým je podporovať zlúčenie rodiny, a smernica nebola zbavená potrebného účinku.

48 Keďže rozsah potrieb môže byť u osôb veľmi odlišný, toto oprávnenie treba vykladať v tom zmysle, že členské štáty môžu stanoviť určitú sumu ako referenčnú sumu, avšak nie v tom zmysle, že by mohli určiť sumu minimálneho príjmu, pod ktorú bude každé zlúčenie rodiny zamietnuté bez ohľadu na konkrétne posúdenie situácie každého žiadateľa. Tento výklad je potvrdený článkom 17 smernice, ktorý vyžaduje individuálne posúdenie žiadostí o zlúčenie.

49 Použitie príjmu vo výške 120 % minimálnej mzdy pracovníka vo veku 23 rokov ako referenčnej sumy, nad ktorú žiadosť o osobitnú pomoc nie je prípustná, nezodpovedá cieľu, ktorý spočíva v určení, či osoba má trvalý príjem na pokrytie svojich potrieb. Pojem „sociálna pomoc“ obsiahnutý v článku 7 ods. 1 písm. c) smernice treba totiž vykladať v tom zmysle, že sa vzťahuje na pomoc, ktorá nahrádza nedostatok trvalého, pravidelného a dostatočného príjmu a nie na pomoc, ktorá umožňuje pokryť mimoriadne alebo nečakané potreby.

50 Navyše čiastka 120 %, ktorá sa použila pri stanovení sumy uvedenej vo Vb z roku 2000, je len priemernou sumou, zisťovanou pri vypracovávaní štatistík o osobitnej pomoci poskytovanej obcami v Holandsku a kritériách príjmov zohľadňovaných týmito obcami. Ako bolo uvedené na pojednávaní, niektoré obce používajú ako referenčnú sumu nižší príjem, než je suma zodpovedajúca 120 % minimálnej mzdy, čo odporuje tvrdeniu, podľa ktorého príjem vo výške 120 % minimálnej mzdy je nevyhnutný.

51 Napokon nie je úlohou Súdneho dvora rozhodovať o tom, či minimálna mzda stanovená v holandskom zákone je dostatočná na pokrytie bežných potrieb pracovníkov tohto štátu. Stačí len konštatovať, ako správne uviedla Komisia, že ak by vo veci samej rodinné vzťahy medzi manželmi Chakrounovými existovali už pred vstupom pána Chakrouna na územie Spoločenstva, suma príjmu, ktorá bude zohľadnená pri posudzovaní žiadosti pani Chakrounovej by sa rovnala minimálnej mzde a nie 120 % minimálnej mzdy. Z toho treba vyvodiť záver, že samotné holandské orgány minimálnu mzdu považujú za dostatočný príjem v zmysle článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) smernice.

52 Vzhľadom na tieto skutočnosti treba na prvú položenú otázku odpovedať, že výraz „bez toho, aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci“ obsiahnutý v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) smernice sa má vykladať v tom zmysle, že neumožňuje členskému štátu prijať právnu úpravu týkajúcu sa zlúčenia rodiny, na základe ktorej bude odoprené zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné príjmy, ktoré sú dostatočné na pokrytie vlastných potrieb a potrieb svojich rodinných príslušníkov, ale ktorý vzhľadom na výšku svojich príjmov by mohol mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc v prípade osobitných a individuálne určených nákladov potrebných na živobytie, na zníženie daní schválené zo strany územných celkov v závislosti od príjmov alebo na opatrenia na podporu príjmu v rámci obecnej politiky na podporu jednotlivcov s nízkymi príjmami („minimabeleid“).

O druhej otázke

53 Druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či smernica a najmä článok 2 úvodná časť a písmeno d) tejto smernice sa má vykladať v tom zmysle, že tomuto ustanoveniu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá pri uplatňovaní požiadaviek na príjem v zmysle článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe garanta na územie hostiteľského členského štátu.

Pripomienky predložené účastníkmi konania

54 Pani Chakroun uvádza, že jej manžel od príchodu do Holandska v roku 1970 dva roky pracoval v tomto členskom štáte, aby zarobil potrebné peniaze na ich svadbu.

55 Podľa žalobkyne vo veci samej a Komisie smernica neposkytuje žiadny základ pre rozlišovanie medzi zachovaním rodiny a vytvorením rodiny. Predovšetkým z dokumentu predsedníctva Rady (dokument Rady 5682/01 z 31. januára 2001, s. 3) vyplýva, že existuje významná zhoda v tom, že zlúčenie rodiny by sa malo vzťahovať jednak na založenie a jednak na zachovanie rodiny. Tento výklad potvrdzuje odôvodnenie č. 6 smernice, ako aj článok 2 úvodná časť a písmeno d) smernice. Čo sa týka výnimky zavedenej článkom 9 ods. 2 smernice, ide o osobitné ustanovenie vzťahujúce sa na utečencov, ktorí boli donútení utiecť zo svojej krajiny. Okrem toho pani Chakroun cituje správu, ktorú 11. marca 2009 vypracoval Komisár Rady Európy pre ľudské práva a ktorá sa týka jeho návštevy v Holandsku od 21. do 25. septembra 2008, v ktorej sa Komisár pozastavuje nad niektorými ustanoveniami holandskej právnej úpravy v oblasti zlúčenia rodiny.

56 Okrem toho sa Komisia pýta, ako by mohlo rozlišovanie v závislosti od okamihu vzniku rodinných vzťahov súvisieť s uspokojovaním materiálnych požiadaviek v rámci základných životných potrieb.

57 Holandská vláda upresňuje, že rozlišovanie medzi založením rodiny a zlúčením rodiny zavedené holandskou právnou úpravou smernica nezakazuje a je to spôsob zohľadnenia charakteru a pevnosti rodinných vzťahov, ako to stanovuje článok 17 smernice. Podľa tejto vlády je možné sa domnievať, že existujúce záujmy sú významnejšie v prípade, keď rodinné vzťahy existovali už pred usadením sa príslušnej osoby v Holandsku. V prípade založenia rodiny obaja partneri preberajú na seba riziko, že ich spoločný rodinný život v Holandsku nebude prechodne možný. Vo všeobecnosti rodinné vzťahy v týchto prípadoch sú menej intenzívne než v prípadoch, v ktorých sa následne žiada o zlúčenie rodiny. Práve z dôvodu ochrany rodiny v prípadoch žiadostí o zlúčenie rodiny Holandské kráľovstvo stanovilo ako dostatočný príjem nižšiu sumu, než je všeobecná norma 120 % minimálnej mzdy.

58 Pre úplnosť holandská vláda uvádza, že aj v prípade, keď rodinné vzťahy vzniknú po vstupe hlavnej osoby do Holandska a nedodrží sa podmienka príjmu, predsa len sa povolí pobyt rodinných príslušníkov, pokiaľ to vyžaduje článok 8 EDĽP.

Odpoveď Súdneho dvora

59 Článok 2 úvodná časť a písmeno d) smernice definuje zlúčenie rodiny bez toho, aby rozlišoval okamih uzavretia manželstva, pretože upresňuje, že toto zlúčenie treba chápať ako vstup alebo pobyt rodinného príslušníka na územie hostiteľského členského štátu s cieľom zachovať rodinnú jednotku v členskom štáte „bez ohľadu na to, či rodinný vzťah vznikol pred vstupom alebo po jeho vstupe“.

60 Jedine článok 9 ods. 2 smernice, ktorý sa uplatňuje na utečencov, stanovuje, že „členské štáty môžu obmedziť uplatňovanie [ustanovení uvedených v kapitole V smernice] na utečencov, ktorých rodinné vzťahy časovo predchádzajú ich vstupu“. Toto ustanovenie sa vysvetľuje priaznivejším zaobchádzaním s utečencami po ich vstupe na územie štátu.

61 Z toho vyplýva, že pravidlá smernice, s výnimkou článku 9 ods. 2 tejto smernice, sa uplatňujú jednak na prípady kvalifikované holandskou právnou úpravou ako zlúčenie rodiny a jednak na prípady definované ako založenie rodiny.

62 Tento výklad potvrdzuje odôvodnenie č. 6 smernice, ktoré je zamerané „na ochranu rodiny a vytvorenie alebo zachovanie rodinného života“. To isté obhajujú aj prípravné práce citované žalobkyňou vo veci samej, z ktorých vyplýva, že sa dospelo k všeobecnej dohode o skutočnosti, že zlúčenie rodiny má zahŕňať založenie rodiny, ako aj zachovanie rodinnej jednotky.

63 Okrem toho tento výklad je v súlade s článkom 8 EDĽP a článkom 7 charty, ktoré neobsahujú žiadne rozlišovanie podľa okolností a okamihu, kedy rodina vznikla.

64 Vzhľadom na vôľu zákonodarcu Únie nerozlišovať podľa okamihu vzniku rodiny a z hľadiska nutnosti nevykladať ustanovenia smernice reštriktívne a nezbaviť ich potrebného účinku, členské štáty nemajú širokú mieru voľnej úvahy, ktorá by im umožnila zaviesť takéto rozlišovanie do ich právnej úpravy v rámci prebratia smernice (pozri analogicky rozsudok z 25. júla 2008, Metock a i., C-127/08, Zb. s. I-6241, bod 93). Schopnosť garanta mať trvalý a dostatočný príjem na pokrytie svojich potrieb a potrieb svojej rodiny v zmysle článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmena c) smernice nemôže závisieť od okamihu, kedy rodina vznikla.

65 Pokiaľ ide o tvrdenie holandskej vlády, podľa ktorého povolenie sa musí udeliť v prípade, keď to vyžaduje článok 8 EDĽP, stačí konštatovať, ako bolo uvedené aj na pojednávaní, že pani Chakrounovej doteraz nebolo povolené pripojiť sa k manželovi, s ktorým je zosobášená už 37 rokov.

66 V dôsledku toho treba na druhú položenú otázku odpovedať, že smernica a najmä článok 2 úvodná časť a písmeno d) tejto smernice sa má vykladať v tom zmysle, že tomuto ustanoveniu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá pri uplatňovaní požiadaviek na príjem uvedených v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe garanta na územie hostiteľského členského štátu.

O trovách

67 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

1. **Výraz „aby sa uchýlil k systému sociálnej pomoci“ obsiahnutý v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) smernice Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny sa má vykladať v tom zmysle, že neumožňuje členskému štátu prijať právnu úpravu týkajúcu sa zlúčenia rodiny, na základe ktorej bude odoprené zlúčenie rodiny garantovi, ktorý preukázal, že má trvalé a pravidelné príjmy, ktoré sú dostatočné na pokrytie vlastných potrieb a potrieb svojich rodinných príslušníkov, ale ktorý vzhľadom na výšku**

svojich príjmov by mohol mať nárok na osobitnú sociálnu pomoc v prípade osobitných a individuálne určených nákladov potrebných na živobytie, na zníženie daní schválené zo strany územných celkov v závislosti od príjmov alebo na opatrenia na podporu príjmu v rámci obecnej politiky na podporu jednotlivcov s nízkymi príjmami („minimabeleid“).

2. Smernica 2003/86 a najmä článok 2 úvodná časť a písmeno d) tejto smernice sa má vykladať v tom zmysle, že tomuto ustanoveniu odporuje vnútroštátna právna úprava, ktorá pri uplatňovaní požiadaviek na príjem uvedených v článku 7 ods. 1 úvodnej časti a písmene c) rozlišuje podľa toho, či rodinné vzťahy vznikli pred vstupom, alebo po vstupe garanta na územie hostiteľského členského štátu.

Podpisy