STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY ELEANOR SHARPSTON

přednesené dne 10. prosince 2009[1]

1. Směrnice Rady 2003/86/ES[2] stanoví podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. Jedním z požadavků, který členský stát může stanovit, když člen rodiny žádá o povolení k připojení se k takové osobě je, že tato osoba má stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu rodiny, „aniž by využívala systému sociální pomoci daného členského státu".

2. Původní řízení se týká žádosti marocké státní příslušnice o připojení se ke svému manželovi, který je rovněž marocké státní příslušnosti a který oprávněně pobývá v Nizozemsku od roku 1970, s nímž v roce 1972 uzavřela manželství. Manžel má stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné ke hrazení obecně nezbytných nákladů na výživu, avšak nejsou dostatečné k tomu, aby nesplňoval podmínky pro přiznání některých druhů zvláštní sociální pomoci. V této souvislosti Raad van State (státní rada) žádá o upřesnění kritéria „bez využití systému sociální pomoci" a dotazuje se, zda směrnice umožňuje rozlišovat podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby pobývající v členském státě do tohoto státu nebo po jeho vstupu.

Právní rámec

Směrnice 2003/86

3. V odůvodnění směrnice je mimo jiné uvedeno toto:

– bod 2 odůvodnění zdůrazňuje závazek chránit rodinu a respektovat rodinný život obsažený zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie;

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224, dále jen „směrnice"). Nevztahuje se na Dánsko, Irsko a Spojené království (viz body odůvodnění 17 a 18).

– bod 3 odůvodnění odkazuje na zasedání Evropské rady v Tampere v říjnu 1999 a v Laekenu v prosinci 2001, na kterých zaznělo, že Evropská unie by měla zajistit spravedlivé zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, a měla by směřovat k tomu, aby jim byla přiznána práva a povinnosti srovnatelná s právy a povinnostmi občanů Evropské unie;

– bod 5 odůvodnění uvádí, že členské státy by měly provádět tuto směrnici bez diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace;

– bod 6 odůvodnění odkazuje na ochranu rodiny a založení nebo zachování rodinného života na základě společných kritérií určujících hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny;

– bod 8 odůvodnění uvádí, že je třeba stanovit příznivější podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny uprchlíků, kteří byli z různých důvodů přinuceni uprchnout z jejich země a jimž tyto důvody brání vést v jejich zemi normální rodinný život;

– bod 11 odůvodnění uvádí, že právo na sloučení rodiny by mělo být vykonáváno v náležitém souladu s hodnotami a zásadami uznávanými členskými státy.

4. Podle čl. 2 písm. d) směrnice se „sloučením rodiny“ rozumí „vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly [vznikly] před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny [osoby pobývající v členském státě] nebo po jejím vstupu“. V tomto případě se podle čl. 2 písm. c) osoba pobývající v členském státě označuje jako „osoba usilující o sloučení rodiny“.

5. Článek 3 odst. 5 stanoví, že touto směrnicí není dotčena možnost členských států přijmout příznivější ustanovení.

6. Článek 4 odst. 1 stanoví:

„Členské státy povolí vstup a pobyt níže uvedených rodinných příslušníků podle této směrnice a s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV, jakož i v článku 16:

a) manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny;

[…]“

7. Kapitola IV obsahuje články 6 až 8. Článek 6, který se přímo netýká projednávaného případu, umožňuje členským státům, aby zamítly nebo odejmuly povolení k pobytu nebo zamítly prodloužení jeho doby platnosti rodinnému příslušníku z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, po zvážení faktorů uvedených v článku 17 a závažnosti nebo druhu protiprávního jednání nebo hrozícího nebezpečí.

8. Článek 7 odst. 1 stanoví, že při podání žádosti o sloučení rodiny může dotyčný členský stát požadovat důkaz o tom, že osoba usilující o sloučení rodiny má a) obvyklé ubytování pro rodinu, které odpovídá obecným normám zdraví a bezpečnosti, b) zdravotní pojištění pro celou rodinu a

„c) stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu. Členské státy zhodnotí tyto příjmy podle jejich povahy a pravidelnosti a mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků“.

9. Článek 7 odst. 2 umožňuje členským státům, aby vyžadovaly dodržování integračních opatření, a článek 8 jim umožňuje stanovit, že osoba usilující o sloučení rodiny musí v tomto státě po určitou dobu oprávněně pobývat. Tato ustanovení nejsou opět v této věci relevantní.

10. Kapitola V směrnice obsahuje zvláštní a příznivější ustanovení týkající se sloučení rodin uprchlíků uznaných členskými státy, která se v projednávaném případě uplatní pouze nepřímo. Podle čl. 9 odst. 2 mohou

členské státy omezit použití této kapitoly na uprchlíky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před jejich vstupem. Podle čl. 12 odst. 1 nemohou členské státy požadovat důkaz, že uprchlík splňuje požadavky stanovené v článku 7, avšak mohou požadovat splnění podmínek stanovených v čl. 7 odst. 1, pokud žádost není podána ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka.

11. Článek 16 kapitoly VII (týkající se sankcí a opravných prostředků) umožňuje členskému státu zamítnout nebo odejmout povolení k pobytu rodinným příslušníkům nebo zamítnout prodloužení jeho doby platnosti z mnoha důvodů, v zásadě pokud rodinné vztahy nejsou skutečné nebo pokud podmínky stanovené touto směrnicí nejsou nebo již nejsou splněny. Konkrétně, s ohledem na posledně uvedený okruh případů, druhá odrážka čl. 16 odst. 1 písm. a) stanoví:

„Při prodloužení doby platnosti povolení k pobytu, pokud osoba usilující o sloučení rodiny nemá dostatečné finanční příjmy, aniž by využívala systému sociální pomoci členského státu, jak je uvedeno v čl. 7 odst. 1 písm. c), zohlední členský stát příspěvky rodinných příslušníků k příjmu domácnosti.“

12. Článek 17 téže kapitoly stanoví:

„Členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků.“

Nizozemská právní úprava

13. Právo pobytu pro cizí státní příslušníky je v Nizozemsku upraveno zejména Vreemdelingenwet (cizinecký zákon) 2000 (dále jen „Vw 2000“) a jeho prováděcím předpisem Vreemdelingenbesluit (cizinecké nařízení) 2000 (dále jen „Vb 2000“). Na rozdíl od právní úpravy Společenství rozlišuje nizozemská právní úprava mezi sloučením rodiny a založením rodiny.

14. Kapitola 3 Vw 2000 se týká povolení k pobytu. Vydávají se různé druhy povolení,

a to zejména povolení k přechodnému a trvalému pobytu, povolení k pobytu pro žadatele o azyl a další. Článek 14 odst. 2 uvádí, že povolení k přechodnému pobytu podléhá omezením vztahujícím se k účelu, k jakému má být uděleno, upraveným ve správních předpisech. Mezi příslušné účely patří podle článku 15 sloučení a založení rodiny. Podle čl. 16 odst. 1 písm. c) může být žádost o povolení k přechodnému pobytu zamítnuta, pokud cizí státní příslušník nebo osoba, u které má v úmyslu se cizí státní příslušník zdržovat, nemá trvale vlastní dostatečné prostředky.

15. Vb 2000 bylo s cílem uvést jej do souladu s požadavky této směrnice s účinností od 3. října 2005 změněno, přičemž obsahuje následující příslušná ustanovení.

16. Podle čl. 1.1 písm. r) se pod pojmem „založení rodiny“ rozumí „sloučení rodiny manžela, registrovaného partnera nebo neregistrovaného partnera, pokud rodinné vztahy vznikly k okamžiku, k němuž hlavní osoba [3] měla svůj hlavní pobyt v Nizozemsku“. „Sloučení rodiny“ není samo o sobě vymezeno.

17. Podle článků 3.13 a 3.14 se udělí povolení k přechodnému pobytu za účelem založení nebo sloučení rodiny, s výhradou omezení týkajících se tohoto účelu, vymezeným rodinným příslušníkům hlavní osoby (včetně manžela/manželky), pokud jsou splněny podmínky stanovené v článcích 3.16 až 3.22. V projednávaném případě se jedná o článek 3.22.

18. Podle čl. 3.22 odst. 1 je povolení k pobytu podmíněno tím, že hlavní osoba má trvale vlastní čistý příjem podle čl. 3.74 písm. a). V případě založení rodiny musí však podle čl. 3.22 odst. 2 tento příjem „odchylně od prvního odstavce“ dosahovat alespoň 120 % minimální mzdy, včetně příspěvku na dovolenou.

19. Je třeba uvést, přestože to přímo nesouvisí se skutkovými okolnostmi v době rozhodné v původním řízení, že čl. 3.22 odst. 3 odchylně od odstavců 1 a 2 stanoví, že povolení k pobytu se udělí také tehdy, pokud je

3 — To znamená ‚osoba, se kterou má cizí státní příslušník v úmyslu pobývat‘, jak je uvedeno v čl. 16 odst. 1 písm. c) Vw 2000. Podle článku 3.15 Vb 2000 může být tato osoba nizozemským státním příslušníkem nebo cizím státním příslušníkem s řádným povolením k pobytu. Posledně uvedený odpovídá ‚osobě usilující o sloučení rodiny‘ ve smyslu uvedené směrnice.

hlavní osoba starší 65 let nebo je-li v úplné a trvalé pracovní neschopnosti, takže za takových okolností je upuštěno od požadavku na příjem[4]. Podle čl. 3.22 odst. 4 se od tohoto požadavku upustí rovněž tehdy, pokud je žádost rodinných příslušníků o připojení se k uprchlíkovi podána ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka.

20. Podle článku 3.74, který vymezuje požadavek na příjem stanovený v čl. 3.22 odst. 1 písm. a), jsou prostředky uvedené v čl. 16 odst. 1 písm. c) Vw 2000 dostatečné, pokud čistý příjem odpovídá, mimo jiné, a) zákonnému kritériu pro přiznání pomoci pro příslušnou skupinu (osamělých osob, osamělých rodičů nebo manželů), včetně příspěvku na dovolenou nebo d) v případě založení rodiny 120 % minimální mzdy, včetně příspěvku na dovolenou.

21. Kritériem pro přiznání pomoci uvedeným v čl. 3.74 písm. a) je kritérium stanovené v článku 21 Wet werk en bijstand (zákon o práci a sociální pomoci, „Wwb“) v kapitole 3 tohoto zákona týkající se „obecné pomoci“. Článek 21 je jedním z ustanovení upravujících „kritéria pro přiznání pomoci“ – nedosahuje-li osoba určité úrovně příjmu, vzniká jí nárok na přiznání obecné pomoci. Krom toho, kapitola 4 Wwb, zejména čl. 35 odst. 1, stanoví dočasnou „zvláštní pomoc“, jež poskytnou místní orgány žadatelům, kteří nemají k dispozici dostatečné prostředky, aby pokryli „nezbytné životní náklady vyplývající z mimořádných okolností“.

22. Předkládací usnesení uvádí, že rozhodným kritériem pro přiznání pomoci v rozhodné době bylo 1 207,91 eur měsíčně, a v případě založení rodiny (120 % minimální mzdy) 1 441,44 eur[5].

Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

23. Rhimou Chakroun, žalobkyně v původním řízení, se narodila v roce 1948 a je marockou státní příslušnicí. V roce 1972 uzavřela manželství s M. Chakrounem, narozeným dne 1. července 1944, který je taktéž marockým státním příslušníkem.

4 — Viz také čl. 3.28 odst. 4, podle kterého nebude žádost zamítnuta na základě čl. 16 odst. 1 písm. c) Vw 2000, pokud osoba, se kterou má cizí státní příslušník v úmyslu žít, dovršila 65 let věku nebo je v pracovní neschopnosti.

5 — Ze srovnání s příslušnou nizozemskou právní úpravou se zdá, že tyto hodnoty odpovídají čistému příjmu a že zákonné kritérium pro přiznání pomoci odpovídá čisté minimální mzdě, která je v Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (zákon o minimální mzdě a minimálním příspěvku na dovolenou) stanovena v hrubé hodnotě.

24. M. Chakroun pobývá v Nizozemsku od 21. prosince 1970 a má zde od roku 1975 povolení k trvalému pobytu. Od července roku 2005 je příjemcem dávky v nezaměstnanosti, kterou bude pobírat až do července roku 2010, nezmění-li se okolnosti. Je nesporné, že dotčená dávka poskytovaná na základě toho, že si M. Chakroun po dobu, co byl zaměstnán platil pojištění v nezaměstnanosti, není „sociální pomocí", která by mu podle nizozemských právních předpisů provádějících uvedenou směrnici bránila v tom, aby se k němu připojila jeho žena.

25. Po svatbě žila R. Chakroun i nadále v Maroku, avšak dne 10. března 2006 požádala u nizozemského velvyslanectví v Rabatu o udělení povolení k dočasnému pobytu[6], aby mohla žít se svým manželem.

26. Rozhodnutím ze dne 17. července 2006 (rozklad podaný proti tomuto rozhodnutí byl zamítnut dne 21. února 2007) nizozemský ministr zahraničních věcí tuto žádost zamítl na základě toho, že v rozhodné době manželova dávka v nezaměstnanosti, včetně příspěvku na dovolenou, činila pouze 1 322,73 eur čistého za měsíc, zatímco platný požadavek na příjem, včetně příspěvku na dovolenou, činil v případě založení rodiny 1 441,44 eur čistého za měsíc.

27. Zamítnutí odkazovalo na oběžník, ve kterém bylo uvedeno, že čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice neukládá členským státům povinnost zvolit přezkum na základě kritérií pro přiznání pomoci, minimální mzdy nebo určité procentní sazby minimální mzdy. Tento prostor pro uvážení přiznaný členským státům nalezl uplatnění v článku 3.22 a čl. 3.74 písm. d) Vb 2000. Krom toho, zatímco se směrnice použila jak na sloučení rodiny, tak na založení rodiny, kritérium „hlavního místa pobytu" zamezilo tomu, aby se o „sloučení rodiny" mohlo jednat i tehdy, pokud je manželství uzavřeno osobou pobývající v Nizozemsku během dovolené v zahraničí.

28. Opravný prostředek podaný R. Chakroun proti rozhodnutím ministra byl zamítnut dne 15. října 2007 Rechtbank 's-Gravenhage (obvodní soud v Haagu), zasedajícím v Zutphenu. Její další opravný prostředek je nyní projednáván před Raad van State.

29. Jedna z otázek v těchto řízeních se týká způsobu, jakým je vymezeno kritérium

6 — Udělení takového povolení je v zásadě podmínkou pro podání žádosti o udělení řádného (přechodného) povolení k pobytu (viz *Family reunification and family formation in the Netherlands during the period 2002–2006*, European Migration Network, 2007, s. 7 a 22).

požadovaného příjmu. Rhimou Chakroun nezpochybňuje, že čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice připouští takové kritérium, ale v zásadě tvrdí, že toto ustanovení neumožňuje stanovit vyšší hranici, než hranici, která je běžně užívána pro určení, co je nezbytné pro pokrytí nezbytných životních nákladů – a sice v Nizozemsku minimální mzda stanovená zákonem pro příslušnou kategorii osob a rodinných situací, přičemž pokud je příjem takových osob nižší než tato mzda, vzniká jim nárok na obecnou pomoc. Předkládající soud však uvádí, že místní orgány mohou poskytnout rovněž jiné druhy zvláštní pomoci (a úlev na místních poplatcích a daních), a to nejen těm, jejichž příjem je nižší než minimální mzda, ale také těm, kteří ačkoli dosahují příjmů stejných, či vyšších než je tato mzda, nejsou schopni pokrýt nezbytné náklady vyplývající z mimořádných okolností. Taková zvláštní pomoc je poskytována odstupňovaně a nárok na ni zaniká tehdy, pokud příjem dosáhne přibližně 120 % až 130 % minimální mzdy. Otázkou tedy je, zda čl. 7 odst. 1 písm. c) umožňuje členským státům stanovit hranici příjmu na takové úrovni, která vylučuje jakoukoli možnost využít zvláštní pomoci tohoto druhu.

30. Další otázka se týká rozlišování v Nizozemsku mezi sloučením rodiny a založením rodiny. Hranice ve výši 120 % minimální mzdy se uplatní pouze ve druhém případě. Podle M. Chakrouna čl. 2 písm. d) této směrnice vylučuje jakékoli rozlišování na základě toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny do dotyčného členského státu nebo až poté. Ministr naproti tomu tvrdí, že takto lze rozlišovat v případě uprchlíků (čl. 9 odst. 2 této směrnice), a rovněž v případě státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají ve Společenství a kteří vykonávají své právo pobytu v druhém členském státě[7].

31. Raad van State předložil proto Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být výraz ‚využití systému sociální pomoci' uvedený v čl. 7 odst. 1 písm. c) [směrnice] vykládán tak, že toto ustanovení umožňuje členskému státu, aby přijal právní úpravu pro sloučení rodiny, která vede k tomu, že sloučení rodiny není povoleno osobě usilující o sloučení rodiny, která prokázala, že má dostatečně stálé a pravidelné příjmy,

7 — Článek 16 odst. 1 a 5 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272) umožňuje, aby taková osoba byla doprovázena svou rodinou pouze tehdy, pokud tato rodina byla již založena v prvním členském státě.

aby hradila obecně nezbytné náklady na výživu, avšak vzhledem k výši svých příjmů může využít zvláštní sociální pomoc určenou k pokrytí zvláštních, individuálně určených nezbytných životních nákladů, úlevy na poplatcích stanovené územně správními celky v závislosti na příjmu nebo opatření na podporu příjmu v rámci obecní politiky pro osoby s nízkými příjmy?

2) Je třeba [směrnici], a zejména čl. 2 písm. d) vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která při uplatňování požadavku příjmu podle čl. 7 odst. 1 písm. c) rozlišuje podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby pobývající v členském státě do tohoto státu nebo až poté?“

32. Písemná vyjádření předložily R. Chakroun, řecká a nizozemská vláda, jakož i Komise. Ústní vyjádření jménem R. Chakroun, nizozemské vlády a Komise byla přednesena na jednání konaném dne 21. října 2009.

Posouzení

Úvodní poznámky

33. Podotýkám, že M. Chakroun od doby, kdy bylo podáno předkládací rozhodnutí dosáhl věku 65 let, takže by se nyní neměla uplatnit žádná příjmová hranice při posuzování žádosti o sloučení rodiny[8]. Nicméně, původní řízení se týká rozhodnutí, jež bylo přijato v době, kdy se tato hranice uplatnila, a Soudnímu dvoru nebylo nijak sděleno (ani po vznesení otázky na jednání), že v těchto řízeních došlo ke změně okolností. Budu tudíž vycházet z toho, že použitelnost této hranice je pro řešení sporu před Raad van State stále relevantní.

34. Obě dvě tyto otázky předložené soudem jsou samostatné, ale zároveň vzájemně provázané. Ačkoli se zdá, že zde není žádný kategorický důvod pro zodpovězení těchto otázek v tom, či onom pořadí, připadá mi užitečnější nejprve přezkoumat, zda může být uložen různý požadavek na příjem, před přezkumem toho, jakou výši příjmů lze vyžadovat. Začnu tedy druhou otázkou.

8 — Viz bod 19 výše.

Ke druhé otázce

35. Podstatou otázky vnitrostátní soudu je, zda čl. 2 písm. d) směrnice – podle kterého „sloučení rodiny“ zahrnuje všechny situace, ve kterých se k osobě usilující o sloučení rodiny připojí rodinný příslušník, nezávisle na tom, zda rodinné vztahy vznikly předtím, než osoba usilující o sloučení rodiny začala pobývat v dotyčném členském státě, či až poté [9] – brání tomu, aby vnitrostátní právní předpisy ve druhém z těchto dvou případů ukládaly požadavek vyššího příjmu.

36. Výraz „nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly [vznikly] před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny [osoby pobývající v členském státě] nebo po jejím vstupu“ nerozlišuje výslovně podle doby vzniku rodinných vztahů. Jak v podstatě tvrdí M. Chakroun, řecká vláda, jakož i Komise, nabízí se nejspíše takový výklad, podle kterého toto ustanovení brání jakémukoli takovému systematickému rozlišování, pokud není povoleno nějakým zvláštním ustanovením (jako čl. 9 odst. 2 s ohledem na uprchlíky).

37. Nicméně, nizozemská vláda tvrdí, že čl. 2 písm. d) *výslovně* nebrání takovému rozlišení. Vymezuje pouze obecný pojem, aniž by v rámci tohoto pojmu vylučoval možnost dalšího dělení.

38. Tento argument mě nepřesvědčuje.

39. Soudní dvůr právě v souvislosti s touto směrnicí připomněl svou ustálenou judikaturu, podle které požadavky vyplývající z ochrany obecných zásad uznaných právním řádem Společenství, mezi které patří základní práva, zavazují členské státy rovněž tehdy, provádějí-li právní úpravy Společenství, a že tyto státy jsou proto povinny uplatňovat tyto právní úpravy v co největším možném rozsahu za podmínek neporušujících uvedené požadavky [10].

9 — Lze poznamenat, že definice obsažená v čl. 2 písm. d) zahrnuje pouze situace, ve kterých rodinné vztahy vznikly již předtím, než se rodinný příslušník snaží připojit se k osobě usilující o sloučení rodiny a nizozemská definice „sloučení rodiny“ je obdobně omezená. Žádná z těchto definic nezahrnuje situaci státního příslušníka třetí země, který má v úmyslu vycestovat do členského státu za tím účelem, aby zde uzavřel manželství s osobou usilující o sloučení rodiny. Původní návrh směrnice předložený Komisí [KOM(1999) 638 v konečném znění] takovou situaci zahrnoval [čl. 2 písm. e), s. 12 a 25]. Nicméně, v červnu roku 2001 byla slova „založení nebo“ vyškrtnuta z výrazu „za účelem založení nebo zachování [...] rodiny“ (dokument Rady č. 5682/01 ze dne 31. ledna 2001).

10 — Rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 105).

40. Jednou z těchto obecných zásad je zásada rovného zacházení, která byla opakovaně vymezena tak, že vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné[11].

41. V této souvislosti by se mohlo zdát smělé tvrdit, že rozdíl mezi rodinným vztahem, který vznikl před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny do členského státu a rodinným vztahem, který vznikl později, nemůže nikdy odůvodnit rozdílné zacházení v určitém ohledu.

42. Nicméně, jak uvedla Komise, zdá se, že neexistují žádné důvody, na základě kterých by mohl odůvodnit stanovení vyššího požadavku na příjem v jednom případě, a v druhém nikoli. Částka nezbytná k výživě osoby usilující o sloučení rodiny a k výživě její rodiny, aniž by byl využíván systém sociální pomoci daného členského státu – což čl. 7 odst. 1 písm. c) umožňuje členským státům požadovat – může být samozřejmě ovlivněna různými faktory, jako je počet rodinných příslušníků a jejich věk, potřeba pomoci, jakož i jejich práceschopnost. Tato částka, ať je jakákoli, však nemůže být za normálních okolností ovlivněna tím, zda rodinné vztahy vznikly předtím nebo poté, co osoba usilující o sloučení rodiny začala legálně pobývat v hostitelském státě.

43. V důsledku toho, je-li při provádění směrnice dodržena zásada rovného zacházení a zákazu diskriminace, takové rozlišení, jaké činí nizozemská právní úprava, je vyloučeno.

44. Nizozemská vláda však předkládá další argument. Uvádí, že požadavek vyššího příjmu je ve skutečnosti pravidlem. 120 % minimální mzdy je částka, která je skutečně vyžadována k výživě rodiny, aniž by byl využíván systém sociální pomoci. Nižší požadavek je výjimkou z tohoto pravidla. Jedná se o příznivější ustanovení výslovně povolené čl. 3 odst. 5 směrnice, které je podle ní v souladu s mezinárodními závazky Nizozemska, a to zejména s právem na respektování rodinného života zakotveným v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod – a tato vláda se domnívá, že rodiny, které již byly založeny v době, kdy osoba usilující o sloučení rodiny vstoupila do členského

11 — Viz nejnověji rozsudek ze dne 7. července 2009, S.P.C.M. a další (C-558/07, Sb. rozh. s. I-5783, bod 74). Zásada zákazu diskriminace je rovněž uvedena v bodě 5 odůvodnění směrnice a je součástí hodnot a zásad uznaných členskými státy, uvedených v bodě 11 odůvodnění.

státu, si zaslouží takového respektu více, než rodiny, které teprve založeny budou.

45. Ani tento argument mě nepřesvědčuje.

46. Zaprvé, přestože se jedná o otázku výkladu vnitrostátního práva, o které tudíž přísluší rozhodnout nizozemským soudům, zdá se to být v rozporu se zněním právní úpravy samotné. Článek 3.22 odst. 1 Vb 2000 stanoví příjmovou hranici. O vyšší hranici uvedené v čl. 3.22 odst. 2, týkající se pouze případů sloučení rodiny, je výslovně uvedeno, že je stanovena „odchylně od prvního odstavce". Připadá mi velice obtížné vykládat tato ustanovení v tom smyslu, že druhý odstavec stanoví obecnou hranici, z níž je v prvním odstavci stanovena výjimka.

47. Pokud by však z nějakého zvláštního výkladu vyplynulo, že tomu tak je, stále bych tento argument uvedené vlády nepovažovala za přijatelný. Členské státy mohou uplatňovat příznivější ustanovení, než ustanovení vyžadovaná nebo povolená směrnicí[12], avšak i při tomto uplatňování musí dodržovat zásady rovného zacházení a zákazu diskriminace. Vzhledem k tomu, že otázka, zda rodinné vztahy vznikly předtím, než osoba usilující o sloučení rodiny začala legálně pobývat v hostitelském státě, či až poté, nemůže být objektivním základem pro uplatňování různých příjmových hranic v jinak srovnatelných situacích, je nerozhodné, zda je vyšší příjmová hranice výjimkou, či pravidlem.

48. Tento názor se netýká ostatních odchylek[13], na základě kterých se nizozemská vláda snaží podpořit svůj argument. Jak věk, tak pracovní neschopnost jsou objektivními faktory obzvláště způsobilými ovlivnit příjmy osoby, a mohou tudíž odůvodnit snížení požadované příjmové hranice, či upuštění od ní. Krom toho neexistence jakékoli hranice v případě, že rodinní příslušníci požádají o připojení se k uprchlíkovi ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka, je založeno nejen na objektivním odůvodnění (oprávněné obavy před pronásledováním, prostřednictvím nichž je vymezeno právní postavení uprchlíka[14], se mohou rozšířit zejména na blízkou rodinu, a tudíž hovoří ve prospěch sloučení rodiny předtím, než si

12 — Článek 3 odst. 5; viz bod 5 výše.

13 — Uvedené v bodě 19 výše.

14 — Viz čl. 2 písm. c) směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany (Úř. věst. L 304, s. 12; Zvl. vyd. 19/07, s. 96).

uprchlík může zajistit stabilní a pravidelné příjmy v hostitelské zemi), ale je výslovně vyžadováno čl. 12 odst. 1 směrnice.

49. Tento názor nemá vliv ani na jakékoli přizpůsobení této hranice, o němž může být v jednotlivých případech rozhodnuto z objektivních důvodů. V případech, ve kterých se uplatní požadavek na příjem, čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice skutečně vyžaduje, aby členské státy vyhodnotily příjmy osoby usilující o sloučení rodiny podle jejich povahy a pravidelnosti a umožňuje, aby přihlédly k počtu rodinných příslušníků. Krom toho článek 17 vyžaduje, aby byly zohledněny různé individuální okolnosti, je-li přijato jakékoli záporné rozhodnutí s ohledem na sloučení rodiny. Směrnice tedy vyžaduje individuální posouzení každé žádosti, které brání všeobecnému uplatňování jakékoli abstraktní hranice bez zohlednění okolností daného případu [15].

50. Dále je třeba zmínit tvrzení uvedené v rozhodnutí zamítajícím žádost R. Chakroun, které se patrně snaží odůvodnit rozdíl mezi sloučením rodiny a založením rodiny na základě toho, že méně příznivé zacházení se vyžaduje v případě, kdy osoba pobývající v Nizozemsku uzavře manželství během dovolené v zahraničí. I kdyby se však jednalo o platný předpoklad (odůvodněný patrně tím, že se tím vyřadí účelové sňatky), stále je vyžadováno individuální posouzení.

51. Nedomnívám se, že lze objektivně a systematicky rozlišovat mezi dvěma státními příslušníky třetí země, kteří mají v úmyslu žít v členském státě za tím účelem, aby zde pracovali a založili rodinu, přičemž první z nich uzavře manželství předtím, než svoji zemi opustí, a druhý z nich spoří, aby uzavřel manželství až při návštěvě ve své zemi původu. Rozdíl mezi těmito dvěma případy může například záviset výlučně na tom, jak budou rodiče nevěsty ochotní přijmout zetě, který není dosud finančně nezávislý.

52. Krom toho, nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření výslovně uvádí, že i v případě, že rodinné vztahy vznikly až po příjezdu osoby usilující o sloučení rodiny a příjmové kritérium není splněno, se rodinným příslušníkům udělí povolení k pobytu, pokud to vyžaduje článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních

15 — Viz rovněž článek 6 směrnice (bod 7 výše) a článek 16 (bod 11), který vyžaduje, aby byl při posuzování žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k pobytu zohledněn příjem rodinných příslušníků. Krom toho podotýkám, že všichni účastníci řízení, včetně nizozemské vlády, uznávají , že článek 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod vyžaduje posouzení případ od případu.

svobod – což znamená, že bude provedeno individuální posouzení.

53. Taková posouzení mohou patrně zajišťovat dostatečnou ochranu před zneužíváním právní úpravy týkající se přistěhovalectví prostřednictvím uzavírání účelových manželství.

54. Manželství R. Chakroun, které (v rozhodné době) trvalo téměř 34 let však lze jen těžko srovnávat s účelovým sňatkem či s tím, co lze označit za „přivezení si nevěsty z dovolené“. Odkaz na tuto velmi odlišnou situaci v rozhodnutí, kterým se zamítá žádost R. Chakroun patrně ukazuje, že tento postup nesplňoval požadavek individuálního posouzení vyžadovaný jak směrnicí, tak článkem 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

55. Ve světle těchto úvah mám za to, že směrnice brání takovému rozlišování, jako je dotčené rozlišování, pokud není založeno na žádném objektivním faktoru, který by souvisel s úrovní příjmů požadovanou k výživě osoby usilující o sloučení rodiny a její rodiny, a pokud se uplatní bez ohledu na okolnosti daného případu.

K první otázce

56. Ve světle mého návrhu na zodpovězení druhé otázky musí jakákoli úvaha týkající se první otázky vycházet z předpokladu, že členský stát uplatňuje jedinou hranici, která „vede k tomu, že sloučení rodiny není povoleno osobě usilující o sloučení rodiny, která prokázala, že má dostatečně stálé a pravidelné finanční příjmy, aby hradila obecně nezbytné náklady na výživu, avšak vzhledem k výši svých příjmů může využít zvláštní sociální pomoc určenou k pokrytí zvláštních, individuálně určených nezbytných životních nákladů, úlevy na poplatcích stanovené územně správními celky v závislosti na příjmu nebo opatření na podporu příjmu v rámci obecní politiky pro osoby s nízkými příjmy“.

57. Zaprvé mám za to, že čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice nebrání tomu, aby členský stát určil zvláštní příjmovou hranici, za předpokladu, že tato hranice může být uplatňována takovým způsobem, aby zohlednila individuální okolnosti daného případu.

58. Zadruhé čl. 7 odst. 1 písm. c) stanoví, že „členské státy mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě“. To zjevně nevyžaduje, aby byla hranice stanovena ve výši 100 % (či jakýmkoli

jiným procentem) minimální mzdy v dotyčném státě – ani by to ostatně vyžadováno být nemohlo, jelikož sedm členských států nemá ve vnitrostátní právní úpravě stanovenou zákonnou minimální mzdu[16].

59. Krom toho, kritériem, které se může použít, je kritérium příjmů dostatečných k výživě sloučené rodiny, aniž by byla využita sociální pomoc. Minimální vnitrostátní mzda, existuje-li, se může zdát v tomto ohledu užitečným měřítkem (jelikož jednou z funkcí této mzdy může být zajistit, aby náklady pracovníka na výživu byly hrazeny zaměstnavateli, a nikoli státem), nelze však předpokládat, že se bude shodovat s úrovní příjmu, při které zaniká nárok na využití sociální pomoci. Z různých politických či ekonomických důvodů může nárok na využití sociální pomoci zaniknout pod hranicí minimální mzdy nebo může zůstat zachován i nad touto hranicí[17]. Je však zřejmé, že čl. 7 odst. 1 písm. c) neumožňuje, aby členské státy vyžadovaly vyšší příjmy, než jsou příjmy nezbytné k výživě celé rodiny, aniž by byla využita sociální pomoc.

60. Rhimou Chakroun a nizozemská vláda ve svých vyjádřeních uvedly, že výraz „systém sociální pomoci daného členského státu“ by měl být vymezen přesněji.

61. Rhimou Chakroun tvrdí, že vzhledem k tomu, že čl. 7 odst. 1 písm. c) odkazuje na systém sociální pomoci *členského státu*, a na výši minimální mzdy a důchodu v *dotyčném státě*[18], neumožňuje, aby bylo používáno kritérium založené na pomoci, která se místně liší, jak je tomu v případě všech druhů dotčené zvláštní pomoci.

62. Tento argument mi nepřipadá zcela přesvědčivý.

16 — Rakousko, Kypr, Dánsko (pro které není směrnice závazná), Finsko, Německo, Itálie a Švédsko nemají ve své vnitrostátní právní úpravě stanovenou žádnou zákonnou minimální mzdu: viz *Minimum wages in January 2009*, Eurostat, Data in focus, 29/2009, s. 1.

17 — Nizozemská vláda vskutku na jednání uvedla, že její vnitrostátní minimální mzda dostačuje k tomu, aby pokryla pouze ty nejnezbytnější každodenní existenční náklady, a že zvláštní sociální pomoc je nezbytným doplňkem k zajištění minimální životní úrovně – což je tvrzení, které se může zdát překvapivé s ohledem na zvolení čisté minimální mzdy jako příjmové hranice v případech sloučení rodiny, a to tím spíše, pokud uvážíme, že nizozemská minimální mzda je druhá nejvyšší v Evropské unii z hlediska parity kupní síly (viz *Minimum wages in January 2009*, uvedené v poznámce pod čarou 16, s. 3).

18 — Obdobně je tomu v případě čl. 7 odst. 1 písm. b) 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 (Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46) a předtím čl. 1 odst. 1 směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu (Úř. věst. L 180, s. 26; Zvl. vyd. 20/01, s. 3).

63. Na jedné straně, zatímco koncept systému sociální pomoci „členského státu“ patrně nezahrnuje čistě místní iniciativy, některé členské státy mají federální či kvazi-federální vládní systémy, ve kterých oblasti, jako je oblast sociální pomoci, mohou být přeneseny na regionální orgány nebo orgány jim rovnocenné. Krom toho, v projednávaném případě jsou druhy pomoci, kterých se týká otázka Raad van State, stanoveny ve vnitrostátních právních předpisech, přestože jejich podrobné uplatňování přísluší místním orgánům.

64. Na druhé straně, nizozemská vláda na jednání uvedla, že 120 % hranice byla zvolena jako vnitrostátní průměr, nad rámec kterého již není možné využívat zvláštní sociální pomoc, ale tento nárok může ve skutečnosti zaniknout v závislosti na odpovědné obci, buď na 110 % nebo na 130 % minimální mzdy. V důsledku toho by se zdálo, že jednotná hranice ve výši 120 % bude bránit sloučení některých rodin, které nemohou využívat zvláštní sociální pomoc a umožní sloučení některých rodin, které tento nárok mají. To se nezdá být v souladu s čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice, ani s potřebou individuálního posouzení.

65. Nizozemská vláda má za to, že směrnice připouští různé druhy a sazby pomoci v různých členských státech, ale že vodítko může být nicméně odvozeno z judikatury Soudního dvora týkající se rozdílu mezi pojmy „sociální dávka“ a „sociální pomoc“ v souvislosti s nařízením Rady (ES) č. 1408/71[19].

66. Takové tvrzení se zdá být *prima facie* přijatelné, ačkoli, jak uvedla Komise na jednání, odůvodnění rozlišení v souvislosti s nařízením č. 1408/71 (které se týká vyplácení dávek do zahraničí) nemusí být použitelné v jiných souvislostech. Není však podle mého názoru nezbytné, aby k tomu Soudní dvůr zaujal konečný postoj, jelikož je nesporné – ani se to nezdá být zpochybnitelné – že opatření, na která odkazuje Raad van State ve své předběžné otázce vskutku představují sociální pomoc ve smyslu uvedené směrnice.

67. Podle mého názoru je mnohem podstatnější skutečnost, že dotčených druhů pomoci je možné využít pouze za mimořádných okolností. I když je nesporné, že jich mohou využít ty osoby, jejichž příjmy se pohybují mezi 100 %

19 — Nařízení ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. Zvl. vydání 1971 (II), s. 416), ve znění pozdějších změn. Viz zejména rozsudek ze dne 16. července 1992, Hughes (C-78/91, Recueil, s. I-4839, body 17 a 18).

a 120 % minimální mzdy, je rovněž zřejmé, že na ně nedosahují všechny tyto osoby. Použití výrazu „mimořádných“ v právní úpravě nutně znamená, že jich může využít pouze menšina dotyčného obyvatelstva, a to jen přechodně.

68. Nizozemská vláda na jednání uvedla, že celková částka zvláštní sociální pomoci, jež byla vyplacena v roce 2007 činila 243 miliony eur, přičemž průměrná částka za jednotlivou platbu dosahovala výše 150 eur. Kdyby byla každá platba provedena ve prospěch různých osob, odpovídalo by to přibližně jedné desetině obyvatel Nizozemska, ačkoli roční platba ve výši 150 eur se zjevně nijak nevztahuje k rozdílu v čistém ročním příjmu mezi 100 % a 120 % minimální mzdy, který by činil v rozhodné době něco přes 2 800 eur. Soudní dvůr samozřejmě nemůže na základě těchto údajů dospět k nějakému jednoznačnému závěru, ale mohlo by se zdát, že lze předpokládat, že převážná část plateb byla ve skutečnosti provedena ve prospěch mnohem menšího počtu osob, z nichž podstatná část patrně dosahovala nižšího příjmu, než je vnitrostátní minimální mzda.

69. Ať je tomu jakkoli, domnívám se, že údaje předložené touto vládou nepodporují věrohodně její tvrzení o nezbytnosti stanovit jednotnou příjmovou hranici ve výši 120 % vnitrostátní minimální mzdy, aby bylo zajištěno, že sloučení rodiny nebude mít za následek „využití systému sociální pomoci“ – přičemž zde jde o tvrzení, které taktéž neodpovídá argumentu, který vláda rovněž předložila na jednání, a podle něhož jsou žádosti o zvláštní sociální pomoc posuzovány případ od případu.

70. S ohledem na potřebu provádět posouzení případ od případu, jež prostupuje směrnicí, mám za to, že pouhá možnost využít některých druhů sociální pomoci za mimořádných okolností (posuzovaných případ od případu) nemůže být důvodem pro systematické zamítání žádosti o sloučení rodiny. Tak je tomu na rozdíl od situace, kdy úroveň příjmů znamená, že jednotlivci nebo rodině bude automaticky poskytnuta sociální pomoc – což je situace, která nepochybně spadá pod požadavek povolený čl. 7 odst. 1 písm.c) směrnice.

71. V důsledku toho se domnívám, že první otázka by měla být zodpovězena v tom smyslu, že směrnice neumožňuje, aby byl požadavek na příjem vymezen tak, jak je tomu v projednávané věci.

Závěry

72. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Raad van State odpověděl takto:

„1) Článek 2 písm. d) ve spojení s čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny brání takové vnitrostátní právní úpravě, která při uplatňování požadavku na příjem podle čl. 7 odst. 1 písm. c) rozlišuje podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby pobývající v členském státě do tohoto státu, či až poté, pokud takové rozlišení není založeno na žádném objektivním faktoru, který by souvisel s úrovní příjmů požadovanou k výživě osoby usilující o sloučení rodiny a její rodiny, a pokud se uplatní bez ohledu na okolnosti daného případu.

2) Článek 7 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2003/86/ES neumožňuje, aby členský stát stanovil takový požadavek na příjem, který by vedl k systematickému zamítání žádosti o sloučení rodiny v případech, ve kterých by sloučená rodina nemohla automaticky využít sociální pomoci, ale měla by tuto možnost pouze za mimořádných okolností."