

OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE V EVROPSKÉM ROCE AKTIVNÍHO OBČANSTVÍ

MONIKA FOREJTOVÁ

Cílem tohoto článku je zdůraznit rok 2013 jako Evropský rok aktivního občanství v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Článek zohledňuje obecný rozbor několika rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie v oblasti evropského občanství, která byla vydána v období od ledna 2013 do října 2013.

1. EVROPSKÝ ROK AKTIVNÍHO OBČANSTVÍ

Dle zprávy Evropské komise z roku 2010 si občané Evropské unie řady svých práv souvisejících s evropským občanstvím nejsou vědomi a nikterak je nevyužívají. Pro řadu občanů Evropské unie je EU synonymem omezení, povinností, příkazů a zákazů. Nejen v České republice, ale v rámci celé Evropské unie chybí povědomí občanů o jejich možnostech, které jim dávají práva spojená s jejich občanstvím v Evropské unii.

Rok 2013 je pro evropské občanství významný z několika důvodů a Evropská unie se rozhodla vyhlásit tento rok Evropským rokem aktivního občanství. Evropský rok aktivního občanství je nejen oslavou 20. výročí zavedení občanství Evropské unie Maastrichtskou smlouvou, ale rovněž se nezadržitelně blíží volby do Evropského parlamentu v roce 2014. V roce 2013 rovněž vyšla Zpráva o občanství,¹ která reflektuje rozsáhlou celoevropskou konzultaci s názvem „Vaše práva, Vaše budoucnost“, ve které se Evropská komise v roce 2012 zaměřila na skutečné problémy a překážky občanů Evropské unie, s nimiž se setkávají v každodenním životě. Hlavním cílem celé informační kampaně vedené Evropskou komisí, doplněné aktivitami jednotlivých členských států, která je zaměřena na evropské občanství, je především snaha o zlepšení informovanosti občanů Evropské unie. V České republice přebrala úlohu gestora Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky.² Tzv. „Evropské roky“ jsou Evropskou unií vyhlášovány již od roku 1983, kdy každý rok je věnován určitému tématu a zaměřen na celoevropskou diskuzi na příslušné téma.

¹ http://ec.europa.eu/news/justice/130508_cs.htm.

² <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-pracovni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>.

Evropský rok aktivního občanství, rok 2013, skončil. Co přinesla celoevropská diskuze nad tématem evropského občanství celé Evropské unii a co jednotlivcům? Jak a vnímají ho vůbec tento záměr vnímají jednotliví evropští občané? Je zřejmě předčasně hledat odpovědi na tyto otázky. Můžeme se ovšem zamyslet nad tím, jakým směrem se v roce 2013 ubírala zkoumaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie týkající se občanství. Hlavní otázka tohoto příspěvku je tedy následující: „Co přinesl občanům Evropské unie Soudní dvůr Evropské unie v Evropském roce aktivního občanství?“

2. SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE V EVROPSKÉM ROCE AKTIVNÍHO OBČANSTVÍ

Soudní dvůr Evropské unie, a to konkrétně Soudní dvůr, v období od 1. 1. 2013 do 8. 10. 2013 vydal sedm rozhodnutí, ve kterých byl jedním z klíčových témat pojem „občanství EU“. Jednalo se o rozhodnutí ve věcech: **L. N.**, spojená věc **Prinz a Seeberger, Hadj Ahmed, Brey, Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku, Cholakova, Fekete**. Ve všech případech se jednalo o tzv. řízení o předběžné otázce,³ z nichž v šesti případech vydal Soudní dvůr rozsudek a ve věci Cholakova⁴ konstatoval svoji zjevnou nepříslušnost k zodpovězení předběžných otázek položených bulharským administrativním soudem.

Z pohledu běžného života občana Evropské unie se nejeví nikterak významné rozhodnutí ve věci Fekete,⁵ kdy byla řešena předběžná otázka související s volným pohybem zboží – dovoz vozidla do členského státu Evropské unie, jehož vlastník je usazen ve třetí zemi a využívá vozidlo k soukromým účelům na celním území Evropské unie. Analýza této předběžné otázky je tedy v rámci tohoto článku ponechána stranou.

Naopak dalších pět zodpovězených předběžných otázek nesporně souvisí s problematikou evropského občanství a vystihují běžné situace, do kterých se občané Evropské unie mohou v průběhu svého života dostávat. Tyto případy jsme pro účely tohoto příspěvku rozdělili do tří skupin dle jejich zaměření. (1) Občanství EU a podpora vzdělávání formou příspěvků, (2) občanství EU a sociální zabezpečení migrantů ze třetích zemí, (3) občanství EU a právo na sloučení rodiny s občanem EU, který nevykonával právo volného pohybu.

³ O předběžných otázkách rozhoduje výhradně Soudní dvůr, a to na základě ustanovení článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Článek 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie dává tuto možnost rovněž Tribunálu („*Tribunál je příslušný rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 ve zvláštních oblastech určených statutem.*“) Protokol o statutu Soudního dvora Evropské unie ovšem úpravu určující tyto zvláštní oblasti, ve kterých může Tribunál rozhodovat o předběžných otázkách, postrádá.

⁴ Usnesení Soudního dvora ve věci Cholakova, C-14/13.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ve věci Fekete, C-182/12.

2.1 OBČANSTVÍ EU A PODPORA VZDĚLÁVÁNÍ FORMOU PŘÍSPĚVKŮ

Podpora vzdělávání občanů EU, kteří se za studiem a prací volně pohybují po teritoriu EU, patří mezi trvalé agendy Komise EU a Evropského parlamentu.⁶ Ve smyslu článku 7 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství mají pracovníci z jedné členské země EU stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. To znamená, že občané EU mají bez diskriminace nárok na území jiného členského státu zásadně stejné možnosti sociálních výhod a podpor. Mnohdy se však členské státy brání povinnosti zajistit stejné sociální výhody migrujícím občanům EU a míra legitimacy jejich zdůvodnění je různá. Následující dva případy řeší tuto problematiku téměř ukázkově a jsou důkazem konsistentní judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“) v záležitostech volného pohybu a co nejširšího odstraňování podmínek, které by občanům EU bránily v jeho výkonu.

První zkoumaná žádost o předběžnou otázku byla k SDEU podána v rámci sporu mezi panem L. N. a Ředitelstvím pro vyšší vzdělávání a podporu vzdělávání v Dánsku⁷ (Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte, dále jen „VUS“) týkajícího se toho, že VUS odmítlo panu L. N. poskytnout podporu na vzdělávání.

Rozhodnutí SDEU ve věci této předběžné otázky se týkalo občanství EU, podmínek volného pohybu pracovníků a studentů, zásady rovného zacházení a v neposlední řadě odchylky od zásady rovného zacházení v případě výživovací podpory při studiu ve formě stipendia nebo půjčky na studium. Po skutkové stránce šlo o výkon práva volného pohybu, kdy pan L. N., občan EU, který vstoupil na území Dánska v červnu 2009, ještě před vstupem na dánské území požádal o své přijetí na Copenhagen Business School. Dne 10. 6. 2009 získal zaměstnání na plný pracovní úvazek, dne 10. 8. 2009 požádal o poskytnutí podpory na vzdělávání od září 2009 a dne 10. 9. 2009 zahájil své studium. V důsledku zahájení studia změnil své zaměstnání, které nadále vykonával na částečný pracovní úvazek. Se svojí žádostí o podporu na vzdělávání byl ovšem pan L. N. u VUS neúspěšný, neboť byl změněn jeho status z postavení pracovníka na postavení studenta, v důsledku čehož mu byl změněn i důvod pobytu na území Dánska. Pan L. N. z důvodu nepřiznání podpory na vzdělávání podal u příslušného dánského soudu (Ankenavnet for Statens Uddannelsesstøtte) žalobu, v rámci které trval na svém postavení pracovníka ve smyslu čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). Stejně tak trval na nároku na podporu na vzdělávání od dánských úřadů. VUS se vyjádřilo, že pan L. N. na území Dánska vstoupil s úmyslem vzdělávání, neboť o své přijetí ke studiu požádal ještě před svým příjezdem na dánské území a studium zahájil krátce po svém příjezdu. V důsledku toho nemohl pan L. N. splňovat podmínky k tomu, aby mohl být považován za pracovníka. Dánský soud se na základě uvedených skutečností rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda je třeba čl. 7 odst. 1 písm. c)⁸

⁶ Usnesení EP ze dne 29. března 2012 o zprávě o občanství EU za rok 2010 – Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU (2011/2182(INI)).

⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci L. N., C-46/12.

⁸ „Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě

směrnice č. 2004/38⁹ ve spojení s čl. 24 odst. 2¹⁰ této směrnice vykládat v tom smyslu, že pokud členský stát posuzuje, zda je třeba určitou osobu považovat za pracovníka majícího nárok na vyživovací podporu při studiu, pak tento hostitelský členský stát může přihlídnout k okolnosti, že daná osoba vstoupila jeho území z prvotního důvodu vzdělávání, a v důsledku toho hostitelský členský stát není povinen této osobě vyplátit podporu s odkazem na uvedený čl. 24 odst. 2 směrnice č. 2004/38.

Soudní dvůr se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval nejen konkrétním ustanovením čl. 7 odst. 1 písm. c) a čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 ve spojení s vnitrostátní úpravou Dánska, ale rovněž několikrát zdůraznil status občana Evropské unie dle čl. 20 odst. 1¹¹ SFEU ve spojení se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti uvedeného v čl. 18¹² SFEU. Soudní dvůr poměrně podrobně rozebírá definici pojmu pracovníka.¹³ Dle názoru Soudního dvora je třeba předmětně články směrnice č. 2004/38 vykládat tak, že nelze odeprít vyživovací podporu při studiu, která je přiznávána státním příslušníkům tohoto členského státu, ani občanovi Evropské unie, který v tomto hostitelském státě studuje a zároveň zde vykonává skutečné a efektivní zaměstnání a tudíž mu lze přiznat postavení „pracovníka“ ve smyslu čl. 45 SFEU. Soudní dvůr vyloučil relevantnost okolnosti, zda osoba vstoupila na území daného hostitelského členského státu s prvotním úmyslem studia, když následně začala pracovat, a tudíž má nárok na vyživovací podporu při studiu za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského členského státu. Soudní dvůr tak dovodil pravidlo, že občan EU může požívat jak práv plynoucích ze statusu pracovníka, tak práv ze statusu studenta a tyto by se neměly v zásadě vylučovat. Dle našeho názoru se jedná o významné rozhodnutí SDEU v roce občanství, posilující postavení migrujících osob, neboť byla tímto podchycena realita volných pohybů v EU, kdy studenti jsou mnohdy v hostitelské zemi zároveň pracujícími a naopak. Výhrada členských států spočívající ve vyloučení podpory na vzdělání z důvodu údajné ztráty postavení pracovníka tak byla Soudním dvorem popřena.

kryta všechny rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali záteží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

⁹ 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. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹⁰ „1) S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu. 2) Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹¹ „Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹² „V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹³ Rozsudky SDEU ve věcech Lawrie-Blum C-66/85, Brown C-197/86, Bernini, C-3/90.

Druhá předběžná otázka, týkající se podpory při vzdělání, byla rozhodnuta v rámci dvou spojených věcí **Prinz a Seeberger**.¹⁴ V obou případech byla řešena otázka podpory na vzdělávání poskytovaná příslušníkovi členského státu pro studium v jiném členském státě v závislosti na povinnosti mít bydliště v členském státě původu po dobu nejméně tří let před začátkem studia.

Skutková stránka obou spojených věcí je téměř totožná. V prvním případě žila Laurence Prinz, narozena v roce 1991 v Německu, se svojí rodinou 10 let v Tunisku. Po návratu do Německa složila Laurence maturitu a následně zahájila studium na univerzitě v Rotterdamu (Nizozemí). Její žádosti o podporu na vzdělání bylo vyhověno pro akademický rok 2009/2010, naopak pro akademický rok 2010/2011 byla její žádost zamítnuta s odůvodněním, že se paní Prinz nemůže domáhat časově neomezené podpory na vzdělávání, a to z důvodu nesplnění podmínky bydliště, stanovené ve spolkovém zákoně o individuální podpoře na vzdělávání.

V druhé věci žil Philippe Seeberger, narozený v roce 1983 v Německu, od roku 1994 do prosince 2005 se svými rodiči ve Španělsku. Philippe tvrdil, že po návratu má od ledna 2006 trvalé bydliště v Německu přes to, že byl zapsán do registru obyvatel v Mnichově až v říjnu 2009. V září roku 2009 zahájil pan Seeberger studium ve Španělsku a podal žádost o podporu na toto vzdělání. Jeho žádosti nebylo vyhověno rovněž s odůvodněním, že nesplnil podmínku bydliště, která je stanovena v § 16 odst. 3 spolkového zákona o individuální podpoře na vzdělávání.

Podstata obou předběžných otázek, které byly následně podány německým soudem k Soudnímu dvoru, se týkala výkladu čl. 20 SFEU a čl. 21 SFEU. Německý soud se tak SDEU dotazoval, zda lze podmiňovat přiznání podpory ke vzdělání občana EU podmínkou jeho bydliště na území jiného členského státu. Německý soud se odkazoval na podmínku uvedenou v § 16 odst. 3 spolkového zákona o individuální podpoře na vzdělávání, dle které musí mít žadatel o přiznání takové podpory před zahájením předmětného studia trvalé bydliště na území prvně uvedeného členského státu po dobu nejméně tří let.

SDEU ve svém rozhodnutí opět opakovaně zdůraznil sílu statusu unijních občanů a z něj vyplývající práva, kterých se občané Evropské unie mohou dovolávat i vůči svému členskému státu původu. Dále poukázal na skutečnost, že vnitrostátní právní úprava znevýhodňující některé vlastní státní příslušníky pouze z důvodu, že využili svého práva svobodně se pohybovat a pobývat v jiném členském státě, omezuje právě toto právo občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1¹⁵ SFEU přiznává každému občanovi Evropské unie. Možnosti, které dává občanům Evropská unie ve svých ustanoveních SFEU, by byly ve svém účinku omezeny, pokud by příslušníci členských států byly od jejich využití odrazovány vnitrostátní právní úpravou svého státu původu, která by obsahovala sankci za jejich využití.

SDEU konstatoval, že podmínka nepřetržitého pobytu tří let, kterou obsahuje ustanovení § 16 odst. 3 spolkového zákona o individuální podpoře na vzdělávání, byt' se

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci Prinz a Seeberger, spojené věci C-523/11, C-585/11.

¹⁵ „Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

tato uplatní bez rozdílu na německé státní příslušníky i ostatní občany Evropské unie, představuje omezení práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, neboť může s ohledem na svůj dopad své vlastní státní příslušníky odradit od využití práva na volný pohyb a pobyt.

V obou svých rozhodnutích k předběžným otázkám, tj. ve věci L. N.¹⁶ a ve věci Prinz a Seeberger,¹⁷ vynesl Soudní dvůr poměrně jednoznačná rozhodnutí, významná pro občany členských států Evropské unie a jejich běžný život. Soudní dvůr setrvale posiluje právo na volný pohyb občanů EU bez vnitřních omezení, daných národními právními předpisy, která zabraňují výkonu tohoto práva. Soudní dvůr vyloučil jako nepřipustné takové legislativní podmínky, které by omezovaly právo občanů EU na volný pohyb. Lze konstatovat, že do situace podobné panu L. N. či paní Prinz se může dostat téměř každý evropský občan a v těchto případech SDEU zaručuje, že nemůže být odepřena vyživovací podpora při studiu v jiném hostitelském členském státě, která je přiznávaná státním příslušníkům tohoto členského státu, nebo že mu nemůže být přiznání podpory na vzdělávání v jiném členském státě podmiňováno pouhou jedinou podmínkou, spočívající v minimálně době trvání trvalého bydliště.

2.2 OBČANSTVÍ EU A SOCIÁLNÍ ZABEZPEČNÍ MIGRANTŮ ZE TŘETÍCH ZEMÍ

Poměrně složitá předběžná otázka, řešená ve věci **Hadj Ahmed**,¹⁸ se týká sociálního zabezpečení migrujících pracovníků a poskytování rodinných přídatků státním příslušníkům třetí země, která má povolení k pobytu v členském státě. Problém je o to širší, že následně byly požadovány i unijní výhody pro další osobu, která nebyla ze členského státu EU. Soudní dvůr se v této věci přiklonil k restriktivnějšímu výkladu unijního práva, pokud jde o občany ze třetích zemí, jestliže tyto osoby nemohou svázat své postavení s právním postavením občana EU v době, kdy o určitý druh sociální podpory žádají.

Alžírská státní příslušnice, paní Radia Hadj Ahmed, získala v Belgii povolení k pobytu, neboť sem následovala svého partnera, který je francouzským státním příslušníkem. Společně měli dítě, které je také francouzským státním příslušníkem. Po té, co paní Hadj Ahmed získala povolení k pobytu, následovala ji do Belgie její starší dcera, alžírská státní příslušnice. Paní Hadj Ahmed nikdy neměla v Belgii postavení pracovnice, ale mohla pobírat na obě své děti rodinné přídatky, a to na základě dob zaměstnání dosažených jejím partnerem. Po rozpadu společného soužití zůstala paní Hadj Ahmed odkázána na sociální podporu s tím, že přestala pobírat rodinné přídatky na svoji starší dceru s odůvodněním, že nesplňuje podmínku pobytu pět let, která je stanovena v čl. 1 belgického zákona, kterým se zavádějí zaručené rodinné přídatky. V rámci sporu, který zahájila paní Hadj Ahmed u belgického pracovního soudu, bylo projednání věci přerušeno a soud členského státu podal k Soudnímu dvoru celkem čtyři předběžné otázky. V prvních dvou otázkách se pracovní soud v Bruselu dotazoval, zda za daných skutkových okolností spadá státní příslušnice třetí země do osobní působnosti nařízení

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci L. N., C-46/12.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci Prinz, spojené věci C-523/11, C-585/11.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci Hadj Ahmed, C-45/12.

č. 1408/71¹⁹ jako rodinná příslušnice pracovníka, státního příslušníka členského státu, za účelem toho, aby jí byly poskytovány zaručené rodinné přídavky i na druhé dítě, státního příslušníka třetí země, i když společné soužití s otcem dítěte, francouzským státním příslušníkem, již skončilo. Případně zda spadá tato státní příslušnice nebo její dítě, státní příslušník třetí země, z důvodu společné domácnosti s dítětem, francouzským státním příslušníkem, do osobní působnosti nařízení č. 1408/71 tak, aby mohly být i dítěti, které je státním příslušníkem třetí země, poskytovány zaručené rodinné přídavky.²⁰

Tato předběžná otázka byla, na rozdíl od doposud výše uvedených, Soudním dvorem posouzena v neprospěch fyzické osoby jako účastníka původního sporného řízení. Dle rozhodnutí Soudního dvora se nařízení č. 1408/71 musí vykládat v tom smyslu, že pokud se státní příslušnice třetí země a její dcera, také státní příslušnice třetí země, nacházejí v situaci výše uvedené, tak nespádají do osobní působnosti tohoto nařízení. Zároveň Soudní dvůr konstatoval, že směrnice č. 2004/38 nebrání vnitrostátní právní úpravě členského státu, dle které je pro poskytnutí zaručených rodinných přídávků vyžadováno, aby státní příslušnice třetí země za obdobné skutkové situace splňovala podmínku doby pobytu pěti let, byť tato podmínka není požadována po státních příslušnících tohoto státu. Se závěry Soudního dvora v této věci se plně ztotožňujeme, neboť tím bylo zachováno zvýhodněné postavení občana EU, které mu skýtá právní úprava Evropské unie. Pokud by Soudní dvůr bez přihlédnutí k okolnostem tohoto případu poskytl skrze právo EU ochranu paní Hadj Ahmed, zavadalo by to v této konkrétní věci pochybnosti o významu specifické vazby mezi občany členských zemí a občanstvím EU. Lze tedy konstatovat, že v této věci bylo rozhodnuto ve prospěch občanství EU, nikoli ve prospěch eventuálních práv osob ze třetích zemí.

Druhá předběžná otázka, spadající do oblasti sociálního zabezpečení, se týká dvou německých manželů, kteří požadovali příspěvek k dorovnání důchodových dávek. Ve věci **Brey**²¹ pan Peter Brey se svojí manželkou opustili Německo a usadili se v Rakousku. V Německu pan Peter Brey pobíral invalidní důchod a příspěvek ve stavu odkázanosti a jeho manželka základní dávku sociálního zabezpečení, která jí však již nebyla z důvodu přestěhování se do Rakouska vyplácena. Pan Brey v Rakousku požádal o vyplácení vyrovnávacího příspěvku jako dorovnání jeho starobního důchodu, aby kvůli svému nízkému důchodu měl dostatečné prostředky a jeho pobyt v Rakousku tak mohl být legální. Jeho žádost ovšem byla zamítnuta.

Dle názoru předkládajícího soudu vyvstává ve věci otázka, zda unijní právní úprava užívá pojem „sociální pomoc“ v oblasti práva pobytu stejně jako v oblasti práva sociálního zabezpečení. Z tohoto důvodu se rozhodl položit předběžnou otázku, zda je třeba považovat vyrovnávací příplatek za dávku sociální pomoci ve smyslu čl. 7 odst. 1

¹⁹ Nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁰ Pro srovnání je vhodné uvést kontroverzní rozhodnutí Soudního dvora ve věci Zambrano C-34/09. Jednalo se také o zodpovězení předběžných otázek podaných belgickým soudem k SDEU. Zde naopak Soudní dvůr potvrdil ochranu osob ze třetích zemí, pokud mohou svoje právní postavení se všemi k tomu přílehlými právy odvodit od svých nezletilých dětí narozených již na území členského státu.

²¹ Rozsudek Soudního dvora ve věci Brey, C-140/12.

písm. b)²² směrnice č. 2004/38.²³ S ohledem na spolupráci mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, kdy Soudnímu dvoru přísluší poskytovat vnitrostátnímu soudu užitečné odpovědi, které mu umožní rozhodovat dané spory, rozhodl se Soudní dvůr položenou předběžnou otázku přeformulovat. Soudní dvůr se zabýval tím, zda unijní právo musí být vykládáno tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje poskytnutí dávky, jakou je vyrovnávací příspěvek hospodářsky nečinnému občanovi jiného členského státu. Přestože měl takový občan EU vydáno osvědčení o právu pobytu, nesplňoval podmínky pro legální pobyt na území členského státu po dobu delší než tři měsíce. Takový pobyt je totiž podmíněn požadavkem, aby měl žadatel o pobyt dostatečné prostředky a nemusel tak požádat hostitelský stát o uvedené dávky.

V rámci velmi rozsáhlé argumentace odkázal v předmětném rozsudku Soudní dvůr na své rozhodnutí ve věci Skalka,²⁴ řešící otázku sociálního zabezpečení migrujících pracovníků. Soudní dvůr připomněl, že ve věci Skalka rozhodl tak, že vyrovnávací příspěvek patří do působnosti nařízení č. 1408/71,²⁵ a tedy představuje zvláštní nepřispěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2²⁶ tohoto nařízení. Dle čl. 10a odst. 1²⁷ nařízení č. 1408/71 je tato dávka vyplácena dle právní úpravy členského státu pobytu pouze příslušnými orgány státu na vlastní náklady. Rakouský vyrovnávací příspěvek má dle Soudního dvora povahu zvláštní dávky, neboť doplňuje starobní a invalidní důchod, a dále má povahu sociální pomoci, protože má svému příjemci zajistit životní minimum v situaci nedostatečného starobního důchodu.

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci Brey je s ohledem na práva občanů Evropské unie opět pozitivní, neboť dle Soudního dvora unijní právo musí být vykládáno tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje poskytnutí dávky, jakou je vyrovnávací příspěvek hospodářsky nečinnému občanovi jiného členského státu, neboť, byť mu bylo vydáno osvědčení o právu pobytu, nesplňuje podmínky pro legální pobyt na území členského státu po dobu delší než tři měsíce, neboť existence takového práva je podmíněna požadavkem, aby měl dostatečné prostředky a nemusel tak požádat o uvedenou dávku.

²² „Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²³ 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. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci Skalka, C-160/02.

²⁵ Nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁶ „Toto nařízení se vztahuje na všechny obecné a zvláštní systémy sociálního zabezpečení, ať již jsou příspěvkové nebo nepřispěvkové, a na systémy týkající se povinností zaměstnavatele nebo vlastníka lodí ohledně dávek uvedených v odstavci 1.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁷ „Článek 10 a hlava III se nevztahují na zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky uvedené v čl. 4 odst. 2a. Osoby, na které se vztahuje toto nařízení, obdrží tyto dávky výhradně na území členského státu, v kterém mají bydliště, v souladu s právními předpisy tohoto státu za předpokladu, že jsou tyto dávky uvedeny v příloze IIa. Dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní náklady.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

V této podkapitole jsou uvedeny dva případy, které se ve svém výsledku liší, avšak významně posilují postavení občanů EU. V případě paní Ahmed²⁸ nebylo rozhodnutí Soudního dvora vydáno ve prospěch fyzické osoby jako účastníka v původním řízení. Je ovšem třeba připomenout, že se nejedná o občana Evropské unie. Na druhé straně rozhodnutím ve věci Brey²⁹ bylo opět vyhověno občanům Evropské unie, když byla právní úprava Rakouska v zásadě posouzena jako nerespektující uniijní právo a vylučující volný pohyb osob i hospodářsky nečinných.

2.3 OBČANSTVÍ EU A PRÁVO NA SLOUČENÍ RODINY S OBČANEM EU, KTERÝ NEVYKONAL PRÁVO VOLNÉHO POHYBU

Poslední rozhodnutí SDEUD, alespoň částečně se dotýkající otázky občanství Evropské unie a azylové politiky EU, které bylo Soudním dvorem vydáno ve zkoumaném období roku 2013, je věc **Ymeraga a Ymeraga – Tafarshiku**.³⁰ Rozhodnutí se dotýká občanství Evropské unie v souvislosti s právem pobytu státních příslušníků třetích zemí na evropském území, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Evropské unie, který nevyužil svého práva volného pohybu. Časová osa a jednotlivé kroky jsou v této věci zcela zásadní. Rodina Kreshnika Ymeraga pocházela z Kosova. Kreshnik přicestoval ve věku 15 let do Lucemburska za svým strýcem, lucemburským státním příslušníkem, který se stal jeho opatrovníkem. Kreshnik si našel v Lucembursku zaměstnání a začal zde studovat. Do Lucemburska přicestovali postupně Kreshnikovi rodiče a dva bratři, všichni v den příjezdu požádali o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona o právu na azyl. Jejich žádosti byly zamítnuty, stejně tak následné žádosti o povolení k pobytu z důvodu sloučení rodiny. V mezidobí nabytí Kreshnik lucemburskou státní příslušnost a následně podali manželé Ymeragovi žádost o pobytovou kartu jako rodinní příslušníci občana Evropské unie. I tato žádost byla ovšem neúspěšná navzdory argumentaci, že byt Kreshnik finančně přispíval na výdaje své rodiny, která zůstala v Kosovu, není možné rodiče ve smyslu zákona o volném pohybu považovat za „osoby vyživované“ a bratry za „členy domácnosti“. Jako neopodstatněná byla rovněž odmítnuta argumentace porušením čl. 8³¹ Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z toho důvodu, že odepření práva na pobyt rodičům i oběma bratrům Kreshnika Ymeragy nemohlo bránit v pokračování jejich rodinného života.

Soudní dvůr tak obdržel od lucemburského soudu předběžnou otázku, zda lze ve smyslu čl. 20 SFEU povolit opatření, aby členský stát odepřel státním příslušníkům třetích zemí pobyt na svém území za účelem sloučení rodiny se svým rodinným příslušníkem, který je občanem Evropské unie, má pobyt v tomto členském státě, avšak nikdy nevyužil svého práva na volný pobyt.

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci Hadj Ahmed, C-45/12.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci Brey, C-140/12.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ve věci Ymeraga a Ymeraga – Tafarshiku, C-87/12.

³¹ „1) Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 2) Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

Soudní dvůr se nejdříve zabýval otázkou, zda se na žalobce v původním řízení, tedy rodinu Ymeragových, vztahují směrnice č. 2003/86³² a směrnice č. 2004/38.³³ Co se týče směrnice č. 2003/86, tato ve svém čl. 3 odst. 3³⁴ uvádí, že se nevztahuje na rodinné příslušníky občana Evropské unie. Dle čl. 3 odst. 1³⁵ směrnice č. 2004/38 se tato směrnice vztahuje na všechny občany Evropské unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky. Zde je třeba ještě doplnit již judikovaný názor Soudního dvora, že občan Evropské unie, který nikdy nevyužil právo volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněná osoba“³⁶ ve smyslu ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice č. 2004/38, tudíž pod tento pojem nespadá ani jeho rodinný příslušník.³⁷ Je tedy zřejmé, že ani jedna ze směrnic se na rodinu Ymeragových v tomto případě vztahovat nemůže.

Soudní dvůr v odůvodnění rozhodnutí připouští, že již ve svých rozhodnutích³⁸ konstatoval, že mohou existovat velice specifické situace, ve kterých, i když se neuplatní sekundární právo, které se týká práva pobytu státních příslušníků třetích zemí, a i když dotčený občan Evropské unie nevyužil své právo pohybu, nemůže být ve výjimečných případech jeho rodinnému příslušníkovi, který je občanem třetího státu, odepřeno právo pobytu, aniž by byl popřen užitečný účinek občanství Evropské unie.

Dle názoru Soudního dvora nespadá odepření lucemburskými orgány přiznat rodinným příslušníkům Kreshnika právo pobytu jakožto rodinným příslušníkům občana Evropské unie do rámce unijního práva a není tak možné přezkoumat toto odepření se základními právy z hlediska Listiny základních práv Evropské unie. Nicméně Soudní dvůr zároveň nevyloučil možnost posouzení věci z hlediska Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Závěr Soudního dvora v této věci je tedy takový, že na danou předběžnou otázku je třeba čl. 20 SFEU aplikovat tak, že členský stát může odepřít státním příslušníkům třetích zemí pobyt na svém území, když ti chtějí pobývat se svým rodinným příslušníkem, který nikdy nevyužil svého práva na volný pobyt, za předpokladu, že takové odepření neznamená pro dotyčného občana Evropské unie zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana Evropské unie.

³² Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³³ 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. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³⁴ „Tato směrnice se nevztahuje na rodinné příslušníky občana Unie.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³⁵ „Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci McCarthy, C-434/09.

³⁷ Práva přiznaná směrnicí č. 2004/38 rodinným příslušníkům oprávněné osoby nejsou vlastními právy rodinných příslušníků, ale jedná se o práva odvozená, získaná z postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby.

³⁸ Např. Rozsudek Soudního dvora ve věci Dereci, C-256/11.

3. ZÁVĚR

Závěrem tohoto článku můžeme konstatovat, že judikatura Soudního dvora se tématu občanství EU věnovala důsledně i v průběhu roku 2013. Při rozboru předmětných rozhodnutí Soudního dvora dospějeme k závěru, že občanství EU jako referenční kritérium pro stanovení rozsahu práv z něj plynoucích, je nadále Soudním dvorem pojímáno jako jedno z nejvýznamnějších primárních práv. Otázkou ovšem zůstává, zda si této skutečnosti jsou evropští občané vědomi, zda si jí vůbec mohou být vědomi, když o svých možnostech a právech, která jsou jim přiznávána v rámci statutu občana Evropské unie, často ani netuší. Je tedy úkolem jednotlivých členských států, případně podobných akcí jako je Evropský rok aktivního občanství, aby své občany o jejich možnostech a právech dostatečně poučili a poskytli jim praktický návod, jak tato využít a uplatnit.

CITIZENSHIP IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE EUROPEAN YEAR OF CITIZENS

Summary

The aim of this article is to highlight year 2013 as the European Year for Active Citizenship in the case law of the Court of Justice of the European Union. The author presents an analysis of several decisions of the Court of Justice of the European Union in the field of European citizenship, which were issued by a court in the period from January 2013 to October 2013. In this period has been granted a total of 7 decisions of the key concept of European citizenship and all proceedings were in the nature of a preliminary ruling under Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Most of the decisions regarding certain forms of claims on finance support, which are associated with EU citizenship, such as scholarships for students, pensions, family allowances, disability pensions. Analysis of the case offers a basic understanding of the benefits of EU citizenship.

Key words: law, freedom, legal principles, ius civil, legislation, theory of state, human rights, individual rights, judicial review

Klíčová slova: právo, svoboda, právní principy, ius civil, legislativa, teorie státu, lidská práva, práva jednotlivce, soudní kontrola