

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

4. března 2010*

Ve věci C-578/08,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článků 68 ES a 234 ES, podaná rozhodnutím Raad van State (Nizozemsko) ze dne 23. prosince 2008, došlým Soudnímu dvoru dne 29. prosince 2008, v řízení

Rhimou Chakroun

proti

Minister van Buitenlandse Zaken,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, A. Rosas (zpravodaj), U. Lõhmus, A. Ó Caoimh a A. Arabadžev, soudci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

generální advokátka: E. Sharpston,
vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. října 2009,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za R. Chakroun R. Veerkampem, avocat,
- za nizozemskou vládu C. M. Wissels a Y. de Vriesem, jako zmocněnci,
- za řeckou vládu T. Papadopoulou, G. Kanellopoulosem a Z. Chatzipavlou, jako zmocněnci,
- za Komisi Evropských společenství M. Condou-Durande a R. Troostersem, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 10. prosince 2009,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 2 větvi a písm. d), jakož i čl. 7 odst. 1 větvi a písm. c) směrnice Rady 2003/86/ES 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“).

- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi R. Chakroun a minister van Buitenlandse Zaken (ministr zahraničních věcí, dále jen „minister“) ohledně zamítnutí žádosti žalobkyně v původním řízení o udělení povolení k dočasnému pobytu.

Právní rámec

Právo Evropské unie

- 3 Směrnice stanoví podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.

4 Druhý, čtvrtý a šestý bod odůvodnění směrnice zní takto:

„(2) Opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva. Tato směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen ‚EÚLP‘)] a v Listině základních práv Evropské unie [vyhlášené v Nice dne 7. prosince 2000 (Úř. věst. C 364, s. 1, dále jen ‚Listina‘)].

[...]

(4) Sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života. Napomáhá k vytvoření sociálně kulturní stability usnadňující integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech, což současně podporuje hospodářskou a sociální soudržnost, základní cíl Společenství stanovený Smlouvou.

[...]

(6) Za účelem ochrany rodiny a založení nebo zachování rodinného života je třeba určit na základě společných kritérií hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny.“

5 Článek 2 návětí a písm. a) až d) směrnice stanoví tyto definice:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

- a) ‚státním příslušníkem třetí země‘ osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 17 odst. 1 Smlouvy;

- b) ‚uprchlíkem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, jemuž bylo přiznáno právní postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění protokolu podepsaného v New Yorku dne 31. ledna 1967;

- c) ‚osobou usilující o sloučení rodiny‘ státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny, nebo jehož rodinní příslušníci žádají o sloučení rodiny za účelem jeho následování;

- d) ‚sloučením rodiny‘ vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajících 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 před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu“.

6 Článek 4 odst. 1 písm. a) směrnice 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 Článek 7 odst. 1 směrnice stanoví:

„Při podání žádosti o sloučení rodiny může dotýčný členský stát požadovat po žadateli, aby prokázal, že osoba usilující o sloučení rodiny má:

a) ubytování považované za obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti ve stejné oblasti, které odpovídá obecným normám zdraví a bezpečnosti platným v daném členském státě;

b) zdravotní pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky, pokud jde o všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům daného členského státu;

- c) stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu [dostatečné k uhrazení potřeb] 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 přihlídnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků.“

- 8 Článek 9 odst. 1 a 2 směrnice stanoví:

„1. Tato kapitola se použije na sloučení rodiny uprchlíků uznaných členskými státy.

2. Členské státy mohou omezit použití této kapitoly na uprchlíky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před jejich vstupem.“

- 9 Článek 17 směrnice zní takto:

„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 jejich rodinných příslušníků.“

- 10 Podle článku 20 směrnice musely členské státy tuto směrnici provést do svého vnitrostátního právního řádu nejpozději do 3. října 2005.

Vnitrostátní právo

- 11 Článek 16 odst. 1 větvi a písm. c) Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon) stanoví:

„Žádost o povolení k přechodnému pobytu může být zamítnuta, pokud:

[...]

- c) cizí státní příslušník nemá trvale vlastní dostatečné prostředky nebo osoba, u které má v úmyslu se zdržovat, nemá trvale vlastní dostatečné prostředky“.

- 12 Většina ustanovení, která jsou relevantní ve věci v původním řízení, je obsažena ve Vreemdelingenbesluit 2000 (cizinecké nařízení, dále jen „Vb 2000“). Toto nařízení bylo změněno královským nařízením ze dne 29. září 2004 (*Staatsblad* 2004, č. 496) za účelem provedení směrnice.

13 Článek 1.1 návětí a písm. r) Vb 2000 definuje založení rodiny jako sloučení manželů [...], pokud rodinné vztahy vznikly k okamžiku, k němuž hlavní osoba měla svůj hlavní pobyt v Nizozemsku.

14 Článek 3.13 odst. 1 Vb 2000 stanoví ohledně předmětu řízení v původní věci:

„Povolení k přechodnému pobytu [...] se udělí za účelem sloučení nebo založení rodiny rodinnému příslušníku [...] hlavní osoby, pokud tento rodinný příslušník splňuje všechny podmínky, jejichž výčet je podán v článcích 3.16 až 3.22.“

15 Článek 3.22 Vb 2000 zní takto:

„1. Povolení k pobytu podle čl. 3.13 odst. 1 se udělí, jestliže hlavní osoba

a) má trvale vlastní čistý příjem podle čl. 3.74 písm. a) [...]

[...]

2. V případě založení rodiny se povolení k pobytu udělí, odchýlně od odstavce 1, pokud hlavní osoba vykazuje stálé a pravidelné příjmy dosahující alespoň 120 % minimální mzdy podle čl. 8 odst. 1 písm. a) a čl. 14 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag (zákon o minimální mzdě a minimálním příspěvku na dovolenou), včetně příspěvku na dovolenou podle článku 15 tohoto zákona.“

16 Článek 3.74 návětí a písm. a) a d) Vb 2000 stanoví:

„Prostředky [...] jsou dostatečné, pokud čistý příjem odpovídá:

- a. zákonnému kritériu pro přiznání pomoci podle článku 21 Wet werk en bijstand (zákon o práci a sociální pomoci, dále jen ‚Wwb‘) pro příslušnou skupinu osamělých osob, osamělých rodičů nebo manželů a rodin, včetně příspěvku na dovolenou [...]

[...]

- d. v případě založení rodiny: 120 % minimální mzdy podle čl. 8 odst. 1 písm. 1 a čl. 14 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, včetně příspěvku na dovolenou podle článku 15 tohoto zákona“.

17 Z informací poskytnutých předkládajícím soudem vyplývá, že v době zohledněné pro účely sporu v původním řízení byl kritériem pro přiznání pomoci stanovené podle čl. 21 návětí a písm. c) Wwb měsíční příjem ve výši 1 207,91 eur, zatímco v případě

založení rodiny se tyto prostředky považují za dostatečné, pokud se čistý měsíční příjem rovná částce 1 441,44 eur, včetně příspěvku na dovolenou.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 18 M. Chakroun se narodil dne 1. července 1944 a je marockým státním příslušníkem. V Nizozemsku pobývá od 21. prosince 1970 a má zde od roku 1975 řádné povolení k trvalému pobytu. Od 12. července 2005 je příjemcem dávky na základě zákona ze dne 6. listopadu 1986 *Wet tot verzekering van werknemers tegen geldelijke gevolgen van werkloosheid* (o pojištění pracovníků proti finančním důsledkům nezaměstnanosti), kterou bude pobírat až do 12. července 2010, nezmění-li se okolnosti.
- 19 Rhimou Chakroun, která je rovněž marockou státní příslušnicí, se narodila dne 18. července 1948 a od 31. července 1972 je manželkou M. Chakrouna.
- 20 Dne 10. března 2006 požádala R. Chakroun u nizozemského velvyslanectví v Rabatu (Maroko) o udělení povolení k dočasnému pobytu, aby mohla žít u svého manžela.
- 21 Rozhodnutím ze dne 17. července 2006 minister tuto žádost zamítl s odůvodněním, že M. Chakroun nepobírá dostatečné příjmy ve smyslu Vb 2000. Dávky v nezaměstnanosti pobírané M. Chakrounem totiž činily 1 322,73 eur čistého za měsíc, včetně příspěvku na dovolenou, a dosahovaly tudíž nižší částky, než činí uplatnitelný požadavek na příjem v případě založení rodiny, tzn. 1 441,44 eur.

- 22 Rozhodnutím ze dne 21. února 2007 prohlásil minister odvolání, které R. Chakroun podala proti tomuto rozhodnutí, za neopodstatněné.
- 23 Rozsudkem ze dne 15. října 2007 prohlásila Rechtbank 's-Gravenhage za neopodstatněnou žalobu, kterou R. Chakroun podala proti tomuto rozhodnutí ze dne 21. února 2007. Žalobkyně v původním řízení podala poté proti tomuto rozsudku odvolání k Raad van State.
- 24 Před tímto soudem nastoluje R. Chakroun především otázku, zda byl čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice řádně proveden v čl. 3.74, návětí a písm. d), jakož i v čl. 3.22 odst. 2 Vb 2000, jelikož tato ustanovení vyžadují, aby osoba usilující o sloučení rodiny vykazovala v případě založení rodiny příjmy rovnající se 120 % minimální mzdy.
- 25 Předkládající soud uvádí, že minimální mzda představuje zásadní odkaz ve Wwb, jehož cílem je zajistit existenční minimum všem nizozemským státním příslušníkům s bydlištěm v Nizozemsku, jakož i všem cizincům, kteří jsou jim postaveni na roveň a mají bydliště v Nizozemsku, kteří se nacházejí v takové situaci, že nemají k dispozici prostředky potřebné k pokrytí životních nákladů, anebo jim hrozí, že se do takové situace dostanou (článek 11 Wwb). Uplatňování tohoto zákona spadá do příslušnosti obcí.
- 26 Wwb stanoví dvě kategorie pomoci. Zaprvé existuje obecná pomoc, jíž se rozumí pomoc sloužící k pokrytí obecně nezbytných nákladů na obživu (čl. 5 písm. b) Wwb). Zadruhé zákon stanoví zvláštní pomoc, která se žadateli poskytne, pokud nemá k dispozici prostředky, jež by mu umožnily pokrýt výdaje na jeho obživu, které vyplývají ze zvláštních okolností, pokud tyto výdaje nemohou být podle názoru zastupitelstva obce pokryty jinými disponibilními prostředky (čl. 35 odst. 1 Wwb).

- 27 Minimální mzda osoby ve věku 23 let je Wwb používána jako referenční ukazatel pro určení potřeb a částky, na které má daná osoba nárok v rámci obecné pomoci. Jak uvádí nizozemská vláda ve svém vyjádření, představuje částka odpovídající 120 % minimální mzdy částku, při jejímž překročení již rezident nemůže využívat obecnou nebo zvláštní pomoc.
- 28 Raad van State se dotazuje, zda členské státy při uplatnění čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice mohou nebo musí zohledňovat, popřípadě i paušálně, sociální dávky související se zvláštní pomocí. Zvláštní pomoc, o které rozhodne zastupitelstvo obce po přezkoumání situace žadatele, může vykazovat zvláštní formy, včetně úlevy na poplatcích.
- 29 Rhimou Chakroun dále zpochybňuje rozdíl, jež činí nizozemské právní předpisy mezi sloučením rodiny a založením rodiny podle toho, zda se rodinný vztah vytvořil před vstupem nebo po vstupu osoby usilující o sloučení rodiny na nizozemské území, třebaže takovéto rozlišování nevyplývá z čl. 7 odst. 1 směrnice. Byla-li by totiž žádost, o níž se jedná v původním řízení, považována za žádost o sloučení rodiny ve smyslu nizozemské právní úpravy, mělo být zohledněno kritérium pro přiznání pomoci podle čl. 21 návětí a písm. c) Wwb v souladu s čl. 3.74 návětí a písm. a) Vb 2000, takže by příjmy M. Chakrouna převyšovaly požadovanou částku.
- 30 Raad van State má pochybnosti o tom, zda je členským zemím dána možnost činit takovéto rozlišení mezi založením rodiny a sloučením rodiny, ale upřesňuje, že není vyloučeno, že směrnice nebrání právní úpravě, v níž se rozlišuje podle toho, zda se rodinné vztahy vytvořily před nebo po datu vstupu osoby usilující o sloučení rodiny na území hostitelského členského státu. Tento soud uvádí, že naposled zmíněné rozlišení lze nalézt v ustanovení článku 9 směrnice, kde se uplatní ohledně uprchlíků, jakož i v čl. 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. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272).

31 Vzhledem k těmto skutečnostem Raad van State rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Má být výraz ‚využití systému sociální pomoci‘ uvedený v čl. 7 odst. 1 větě 1 a 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, aby hradila obecně nezbytné náklady na obživu, 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 („minimabeleid“)?
- 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 větě 1 a písm. c) rozlišuje podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby pobývajících v členském státě do tohoto státu, nebo až poté?“

K předběžným otázkám

K první otázce

32 Svou první otázkou chce předkládající soud zjistit, zda výraz „využití systému sociální pomoci“ uvedený v čl. 7 odst. 1 větě 1 a písm. c) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že členskému státu dovoluje přijmout úpravu ohledně sloučení rodiny,

jíž toto sloučení není povoleno osobě, která o ně usiluje a prokázala stálé a pravidelné finanční příjmy, jež jsou dostatečné k uhrazení jejích vlastních potřeb i potřeb jejích rodinných příslušníků, která by však vzhledem k výši svých příjmů mohla využít zvláštní 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 („minimabeleid“).

Vyjádření předložená zúčastněnými

- 33 Žalobkyně v původním řízení uvádí, že „systém sociální pomoci daného členského státu“ podle čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice může označovat pouze úpravu na vnitrostátní úrovni, zatímco určité úpravy, o nichž se zmiňuje Raad van State, byly přijaty na úrovni Společenství. Uvádí rovněž, že odkaz čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice na výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě znamená, že tato výše představuje horní mez.
- 34 Žalobkyně v původním řízení stejně jako Komise Evropských společenství zdůrazňuje, že prostor pro uvážení ponechaný členskými státy při provádění směrnice nesmí vést k narušení cílů a užitečného účinku směrnice. Zejména vysvětluje, že kritérium 120 % minimální mzdy v podobě, v níž je stanoveno, má za následek, že mladí žadatelé prakticky nikdy nemohou splnit kritérium prostředků na základě pracovního poměru na plný úvazek. Zákon totiž jako referenční kritérium používá minimální mzdu osoby ve věku 23 let. Minimální mzda osob mladších 23 let však činí pouhý zlomek minimální mzdy osoby ve věku 23 let, a to ku příkladu 72 % pro osobu ve věku 21 let, takže osoba ve věku 21 let by musela pobírat 160 % minimální mzdy pro svou věkovou kategorii, aby splnila toto kritérium.

- 35 Na jednání R. Chakroun citovala zprávu vypracovanou Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (vědecké výzkumné a dokumentační středisko) nizozemského ministerstva spravedlnosti, v níž se vyhodnocuje vliv zvýšení příjmů požadovaných pro účely sloučení rodiny na přicestování zahraničních manželů do Nizozemí. Podle R. Chakroun negativní stránky popsané v této zprávě ukazují, že nizozemská úprava odporuje cíli směrnice.
- 36 Komise zastává názor, že určujícím faktorem podle směrnice je zjištění, zda má žadatel sám dostatečné příjmy, aby si mohl opatřovat své základní potřeby, a to bez využití sociální pomoci. Systém stanovený směrnicí nesmí být chápán tak, že členskému státu dovoluje zohlednit všechny sociální výhody, které by si případně mohli nárokovat žadatelé, aby na základě toho stanovil mez vyžadovaných příjmů.
- 37 Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, jak se uvádí v bodě 4.3.3 její zprávy Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. října 2008 o uplatňování směrnice 2003/86 [KOM(2008) 610], že částka vyžadovaná nizozemskými orgány za účelem vyhodnocení dostatečnosti příjmu je nejvyšší v porovnání se všemi ostatními členskými státy Společenství. Krom toho uvádí, že kdyby ve věci v původním řízení existovaly rodinné vztahy mezi manželi Chakrounovými již před vstupem M. Chakrouna na území Společenství, byla by zohledněná výše příjmů pro účely vyhodnocení dostatečnosti příjmů nižší, než výše příjmů uplatněná ve zmíněné věci na základě čl. 3.74 návětí a písm. d) Vb 2000. Lze tudíž mít za to, že částka vyžadovaná vnitrostátní právní úpravou v případě, kdy rodinné vztahy existují již před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny na území Společenství, odpovídá tomu, co běžně postačuje k zaopatřování nejzákladnějších potřeb v nizozemské společnosti.
- 38 Konečně mají jak R. Chakroun, tak i Komise za to, že nizozemské orgány měly ve věci v původním řízení zohlednit dlouhé trvání pobytu a manželství, a jelikož tak neučinily, nebyl splněn požadavek individualizace přezkumu žádosti stanovený v článku 17 směrnice.

- 39 Nizozemská vláda vysvětluje, že úroveň dostatečných příjmů určená výší 120 % zákonné minimální mzdy představuje částku příjmů obecně akceptovanou nizozemskými obcemi jako jedno z kritérií umožňujících určit potenciální příjemce obecných nebo zvláštních opatření sociální pomoci. Určité obce se nicméně rozhodují pro odlišné výše příjmů v rozmezí od 110 % do 130 % zákonné minimální mzdy. Jelikož se sociální pomoc poskytuje na základě potřeb, lze vytvořit statistiky umožňující určit průměrnou horní hranici příjmů, do níž byla tato pomoc poskytnuta, teprve *a posteriori*.
- 40 Zmíněná vláda tedy tvrdí, že výše příjmů odpovídající 120 % zákonné minimální mzdy je v souladu s čl. 7 odst. 1 větvi a písm. c) směrnice, jelikož se jedná o výši příjmů, od jejíhož dosažení není již v zásadě možné dožadovat se obecného nebo zvláštního opatření sociální pomoci. Podle téže vlády umožňuje totiž výše minimální mzdy v Nizozemsku pouze uspokojení životně důležitých potřeb a může se ukázat jako nedostatečná pro pokrytí zvláštních individuálních výdajů. Tyto skutečnosti podle ní zdůvodňují zohlednění výše příjmu odpovídající 120 % zákonné minimální mzdy.

Odpověď Soudního dvora

- 41 Je třeba připomenout, že čl. 4 odst. 1 směrnice ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva, jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá povolit sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny, aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení (rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 60).
- 42 Toto ustanovení však vyžaduje dodržení podmínek vytýčených zejména v kapitole IV směrnice. Článek 7 odst. 1 větvi a písm. c) této směrnice je součástí těchto podmínek a dovoluje členským státům vyžadovat důkaz, že osoba usilující o sloučení rodiny má

stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k uhrazování jejich vlastních potřeb a potřeb jejich rodinných příslušníků bez využití systému sociální pomoci dotyčného členského státu. Totéž ustanovení upřesňuje, že členské státy zhodnotí tyto příjmy podle jejich povahy a pravidelnosti a mohou přihlídnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků.

- 43 Jelikož sloučení rodiny platí jako obecné pravidlo, musí být schopnost stanovená v čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice vykládána striktně. Krom toho prostor pro uvážení přiznaný členským státům jimi nesmí být užíván takovým způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, a užitečný účinek směrnice.
- 44 V tomto ohledu z druhého bodu odůvodnění vyplývá, že opatření týkající se sloučení rodiny musí být přijímána v souladu s povinností ochrany rodiny a respektování rodinného života, která je zakotvena v četných nástrojích mezinárodního práva. Směrnice totiž respektuje základní práva a dodržuje zásady, jež byly uznány zejména článkem 8 EÚLP a Listinou. Z toho plyne, že ustanovení směrnice, a zejména jejího čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c), musí být vykládána ve světle základních práv a konkrétněji práva na respektování rodinného života zakotveného jak v EÚLP, tak i v Listině. Je třeba dodat, že podle čl. 6 odst. 1 prvního pododstavce SEU Evropská unie uznává práva, svobody a zásady vyjádřené v Listině přijaté ve Štrasburku dne 12. prosince 2007 (Úř. věst. C 303, s. 1), která má stejnou právní sílu jako Smlouvy.
- 45 Jak na jednání zdůraznila žalobkyně v původním řízení, pojem „systém sociální pomoci členského státu“ představuje autonomní pojem práva Unie, který nelze definovat odkazem na pojmy vnitrostátního práva. Zejména vzhledem k rozdílům mezi členskými státy co se týče spravování sociální pomoci musí být tento pojem chápán jako odkaz na sociální pomoc poskytovanou orgány veřejné správy na celostátní, regionální či místní úrovni.

- 46 Úvodní část čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice staví do protikladu pojem „stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu [dostatečné k uhrazení jejích potřeb]“ a pojem „sociální pomoc“. Z tohoto protikladu vyplývá, že pojem „sociální pomoc“ užitý ve směrnici označuje pomoc poskytovanou orgány veřejné správy, ať již na celostátní, regionální nebo místní úrovni, kterou si nárokuje určitý jednotlivec, v projednávané věci osoba usilující o sloučení rodiny, který nemá stálé a pravidelné finanční příjmy, jež jsou dostatečné k uhrazení jeho potřeb i potřeb jeho rodinných příslušníků, a který se proto může stát zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu (viz *per analogiam* rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind, C-291/05, Sb. rozh. s. I-10719, bod 29).
- 47 Článek 7 odst. 1 návětí a písm. c) druhá věta směrnice dovoluje členským státům zohlednit při vyhodnocování příjmů osoby usilující o sloučení rodiny výši minimální vnitrostátní mzdy a důchodu. Jak bylo vyloženo v bodě 43 tohoto rozsudku, uvedená možnost musí být využita bez ohrožení cíle směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, a jejího užitečného účinku.
- 48 Jelikož rozsah potřeb může být u různých jednotlivců velice různý, musí být toto zmocnění ostatně vykládáno v tom smyslu, že členské státy mohou uvést určitou částku jako referenční výši, ale nikoli v tom smyslu, že by mohly stanovit výši minimálního příjmu, při jehož nedosažení bude jakékoli sloučení rodiny zamítnuto, a to nezávisle na konkrétním přezkumu situace každého žadatele. Tento výklad je potvrzován článkem 17 směrnice, který vyžaduje individualizaci zkoumání žádostí o sloučení rodiny.
- 49 Použití výše příjmu rovnající se 120 % minimálního příjmu pracovníka ve věku 23 let, částky, při jejímž překročení by bylo v zásadě vyloučeno jakékoli využití zvláštní pomoci, jako referenční částky, není zřejmě v souladu s cílem spočívajícím v určení, zda má dotčený jednotlivec pravidelné příjmy k pokrytí svých potřeb. Pojem „sociální pomoc“ uvedený v čl. 7 odst. 1 písm. c), směrnice musí být totiž vykládán tak, že označuje pomoc, která vyrovnává nedostatek stálých a pravidelných finančních příjmů, a nikoli pomoc, která by umožňovala uspokojit mimořádné nebo nepředvídané potřeby.

- 50 Krom toho je údaj 120 % užitý pro určení částky stanovené Vb 2000 pouze průměrným údajem získaným po sestavení statistik týkajících se zvláštní pomoci poskytnuté nizozemskými obcemi a kritérií příjmů zohledněných těmito obcemi. Jak bylo uvedeno na jednání, určité obce používají jako referenční částku příjem nižší než ten, který odpovídá 120 % minimálního příjmu, což odporuje předpokladu, podle něžž je nezbytným příjmem odpovídající 120 % minimálního příjmu.
- 51 Soudnímu dvoru konečně nepřísluší posuzovat, zda je minimální příjem stanovený nizozemským zákonem dostatečný k tomu, aby pracovníkům v Nizozemsku umožnil zaopatřování jejich běžných potřeb. Postačí však konstatovat, jak to správně učinila Komise, že jelikož ve věci v původním řízení existovaly rodinné vztahy mezi manželi Chakrounovými již před vstupem M. Chakrouna na území Společenství, měl být částkou příjmů zohledněnou při zkoumání žádosti R. Chakroun minimální příjem, a nikoli 120 % tohoto minimálního příjmu. Na tomto základě je nutno dospět k závěru, že i samotné nizozemské orgány mají za to, že minimální příjem odpovídá dostatečným příjmům ve smyslu čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice.
- 52 S ohledem na tyto skutečnosti je na první položenou otázku nutno odpovědět, že výraz „využití systému sociální pomoci“ uvedený v čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že členskému státu nedovoluje přijmout úpravu ohledně sloučení rodiny, již toto sloučení není povoleno osobě, která o ně usiluje a prokázala stálé a pravidelné finanční příjmy, jež jsou dostatečné k uhrazení jejích vlastních potřeb i potřeb jejích rodinných příslušníků, která by však vzhledem k výši svých příjmů mohla využít zvláštní 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 („minimabeleid“).

K druhé otázce

- 53 Svou druhou otázkou chce předkládající soud zjistit, zda směrnice, a zejména její čl. 2 návětí a písm. d), musí být vykládána v tom smyslu, že toto ustanovení brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely uplatnění podmínek příjmů čl. 7 odst. 1 návětí a písm. c) směrnice činí rozdíl podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem nebo po vstupu osoby usilující o sloučení rodiny na území hostitelského členského státu.

Vyjádření předložená zúčastněnými

- 54 Rhimou Chakroun vysvětluje, že její manžel od svého přicestování do Nizozemska v průběhu roku 1970 pracoval po dobu dvou let v tomto členském státě, aby si vydělal peníze potřebné k uzavření jejich sňatku.
- 55 Podle žalobkyně v původním řízení i Komise neskýtá směrnice oporu pro rozlišování mezi zachováním celistvosti rodiny a jejím založením. Zejména z dokumentu předsednictví Rady (dokument Rady 5682/01 ze dne 31. ledna 2001, s. 3) vyplývá, že existuje široká shoda ohledně skutečnosti, že sloučení rodiny má zahrnovat jak vytvoření, tak i zachování celistvosti rodin. Tento výklad je potvrzován šestým bodem odůvodnění směrnice, jakož i jejím čl. 2 návětím a písm. d). Co se týče výjimky zavedené čl. 9 odst. 2 směrnice, jedná se o ustanovení, které se konkrétně týká postavení uprchlíků přinucených k útěku z jejich země. Rhimou Chakroun cituje mimoto zprávu vypracovanou dne 11. března 2009 komisařem Rady Evropy pro lidská práva týkající se jeho návštěvy v Nizozemsku uskutečněné ve dnech 21. až 25. září 2008, v níž komisař vyjádřil údiv nad určitými ustanoveními nizozemské právní úpravy slučování rodin.

- 56 Komise se krom toho táže, proč by měl mít rozdíl co do okamžiku vytvoření rodinných vztahů sebenepatrnější vztah ke splnění hmotných podmínek pro zaopatřování základních potřeb.
- 57 Nizozemská vláda uvádí, že rozdíl, který činí vnitrostátní právní předpisy mezi vytvořením rodiny a sloučením rodiny, není směrnicí zakázán a slouží k zjištění povahy a pevnosti rodinných vztahů, jak to stanoví článek 17 směrnice. Podle této vlády si lze totiž představit, že zájmy, které jsou ve hře, mohou mít větší důležitost, jestliže rodinné vztahy existovaly již před tím, než se hlavní osoba usadila v Nizozemsku. V případě založení rodiny podstoupí oba partneři riziko, že se jejich rodinný život dočasně nebude moci odehrávat v Nizozemsku. Obecně se rodinné vztahy v těchto případech naplňují méně výrazně, než v případech, v nichž jsou následně podávány žádosti o sloučení rodiny. Právě za účelem ochrany rodiny stanovilo Nizozemské království jakožto dostatečnou výši příjmů v případech žádostí o sloučení rodiny částku nižší, než je obecné kritérium 120 % minimální mzdy.
- 58 Nizozemská vláda jen pro úplnost poznamenává, že i v případě, kdy rodinné vztahy vznikly po přicestování hlavní osoby do Nizozemska a kdy nebyla splněna podmínka příjmu, bude pobyt rodinného příslušníka přesto povolen, jestliže to vyžaduje článek 8 EÚLP.

Odpověď Soudního dvora

- 59 Článek 2 návěti a písm. d) směrnice definuje sloučení rodiny, aniž by činil rozdíly podle okamžiku sňatku manželů, jelikož upřesňuje, že toto sloučení má být chápáno jako případ vstupu nebo pobytu rodinného příslušníka na území hostitelského členského státu za účelem zachování celistvosti rodin „nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu“.

- 60 Pouze čl. 9 odst. 2 směrnice, který se uplatní ohledně uprchlíků, stanoví, že „[č]lenské státy mohou omezit použití [ustanovení obsažených v kapitole V směrnice] na uprchlíky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před jejich vstupem“. Toto ustanovení lze vysvětlit příznivějším zacházením, jehož se uprchlíkům dostává při jejich přicestování.
- 61 Z toho plyne, že ustanovení směrnice, s výjimkou jejího čl. 9 odst. 2, se uplatní jak na případy, které nizozemská právní úprava označuje za sloučení rodiny, tak i na případy, které definuje jako založení rodiny.
- 62 Tento výklad je potvrzován šestým bodem odůvodnění směrnice, který se týká „ochrany rodiny a založení nebo zachování rodinného života“. Potvrzován je rovněž přípravnými pracemi citovanými žalobkyní v původním řízení, z nichž vyplývá, že se dospělo k širokému konsensu ohledně skutečnosti, že sloučení rodiny musí zahrnovat jak založení rodiny, tak i zachování celistvosti rodiny.
- 63 Tento výklad je ostatně v souladu s článkem 8 EÚLP a článkem 7 Listiny, které nestanoví žádné rozlišení na základě okolností a okamžiku vytvoření rodiny.
- 64 S ohledem na tuto neexistenci rozlišení podle okamžiku, v němž vzniká rodina, zamýšlenou zákonodárcem Unie a s ohledem na nezbytnost, aby ustanovení směrnice nebyla vykládána restriktivně a nebyla zbavena svého užitečného účinku, nemají členské státy prostor pro uvážení, který by jim dovoloval zavést tento rozdíl do jejich vnitrostátních předpisů, jimiž se provádí směrnice (viz *per analogiam* rozsudek ze dne 25. července 2008, Metock a další, C-127/08, Sb. rozh. s. I-6241, bod 93). Ostatně schopnost osoby usilující o sloučení rodiny mít stále a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro obživu její a jejích rodinných příslušníků ve smyslu čl. 7 odst. 1 návěti a písm. c) směrnice nemůže nijak záviset na okamžiku, k němuž založila rodinu.

- 65 Co se konečně týče argumentu nizozemské vlády, podle kterého je nutno povolení vydat, pokud to vyžaduje článek 8 EÚLP, postačí konstatovat, že jak vyplývá z jednání, nebylo R. Chakroun dosud povoleno přistěhovat se k jejímu manželovi, za něhož je již 37 let provdána.
- 66 Na druhou položenou otázku je tudíž nutno odpovědět, že směrnici, a zejména její čl. 2 větě a písm. d), je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která při uplatňování požadavku příjmu podle čl. 7 odst. 1 větě a písm. c) směrnice rozlišuje podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny na území hostitelského členského státu, nebo až poté.

K nákladům řízení

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

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

- 1) Výraz „využití systému sociální pomoci“ uvedený v čl. 7 odst. 1 větě a písm. c) směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny musí být vykládán v tom smyslu, že členskému státu nedovoluje přijmout úpravu ohledně sloučení rodiny, jíž toto sloučení není povoleno osobě, která o ně usiluje a prokázala stále a pravidelné finanční příjmy, jež jsou dostatečné k uhrazení jejích vlastních potřeb i potřeb jejích rodinných příslušníků, která by však vzhledem k výši svých příjmů mohla využít zvláštní

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 („minimabeleid“).

- 2) Směrnici 2003/86, a zejména její čl. 2 větvi a písm. d), je třeba vykládat v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která při uplatňování požadavku příjmu podle čl. 7 odst. 1 větvi a písm. c) směrnice rozlišuje podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny na území hostitelského členského státu, nebo až poté.

Podpisy.