Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

10. září 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Prostor svobody, bezpečnosti a práva — Směrnice 2004/114/ES — Články 6, 7 a 12 — Podmínky přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia — Odmítnutí přijmout osobu, která splňuje podmínky stanovené uvedenou směrnicí — Prostor příslušných orgánů pro uvážení“

Ve věci C-491/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (Německo) ze dne 5. září 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 13. září 2013, v řízení

Mohamed Ali Ben Alaya

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, C. G. Fernlund, A. Ó Caoimh (zpravodaj), C. Toader a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za německou vládu T. Henzem, jako zmocněncem,

— za belgickou vládu L. Van den Broeck a C. Pochet, jako zmocněnkyněmi,

— za estonskou vládu N. Grünberg, jako zmocněnkyní,

— za řeckou vládu T. Papadopoulou, jako zmocněnkyní,

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

* Jednací jazyk: němčina.

— za vládu Spojeného království L. Christiem, jako zmocněncem, ve spolupráci s J. Holmesem, barrister,

— za Evropskou komisi G. Wilsem a M. Condou-Durande, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 12. června 2014,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 12 směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. listopadu 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby (Úř. věst. L 375, s. 12).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi M. A. Benem Alayem a Bundesrepublik Deutschland ve věci odmítnutí posledně uvedené udělit mu studentské vízum.

Právní rámec

Unijní právo

3 Body 6, 7, 14, 15 a 24 odůvodnění směrnice 2004/114 uvádí:

„(6) Jedním z cílů činnosti Společenství v oblasti vzdělávání je podporovat celou Evropu, aby byla význačným světovým centrem pro studium a odborné vzdělávání. Podpora mobility státních příslušníků třetích zemí do Společenství za účelem studií je klíčovým faktorem této strategie. Jeho součástí je sbližování vnitrostátních právních předpisů členských států o podmínkách vstupu a pobytu.

(7) Migrace, pro účely stanovené v této směrnici, která je dočasná a nezávisí na situaci trhu práce v hostitelském členském státu, představuje způsob vzájemného obohacení pro dotčené migrující osoby, jejich země původu a hostitelský členský stát a přispívá k podpoře většího vzájemného porozumění kultur.

[...]

(14) Přijetí pro účely stanovené v této směrnici může být odmítnuto v řádně odůvodněných případech. Zejména může být přijetí odmítnuto, pokud se členský stát domnívá na základě zhodnocení skutečností, že dotčený státní příslušník třetí země představuje možné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Pojem veřejného pořádku se může vztahovat na odsouzení za spáchání závažného trestného činu. V této souvislosti je třeba poznamenat, že veřejný pořádek a veřejná bezpečnost se vztahují rovněž na případy, ve kterých státní příslušník třetí země náleží nebo náležel k uskupení, které podporuje terorismus, podporuje nebo podporoval takové uskupení nebo má či měl extremistické postoje.

(15) V případě pochybností, které se týkají důvodů žádosti o přijetí, by členské státy měly mít možnost požadovat veškeré důkazy nezbytné k vyhodnocení žádosti jako celku [toho, zda je koherentní], zejména na základě žadatelem navrhovaného studia, za účelem boje proti zneužívání nebo nesprávnému využívání řízení, které stanovuje tato směrnice.

[...]

(24) Jelikož cílů této směrnice, totiž stanovení podmínek přijímání příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a může jich být proto, z důvodu jejich rozsahu a účinků, lépe dosaženo na úrovni Společenství, může Společenství přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 Smlouvy. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení výše uvedeného cíle.“

4 Článek 1 směrnice 2004/114, nadepsaný „Předmět“, uvádí:

„Účelem této směrnice je stanovit:

a) podmínky přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členských států na dobu delší než tři měsíce za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby;

b) pravidla, která upravují řízení o přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členských států za uvedenými účely.“

5 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví, že tato směrnice se vztahuje „na státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o přijetí na území členského státu za účelem studia“, a že „[č]lenské státy mohou také rozhodnout o uplatnění této směrnice na státní příslušníky třetích zemí, kteří žádají o přijetí za účelem výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby“.

6 Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Příznivější ustanovení“, v odstavci 2 uvádí:

„Touto směrnicí není dotčeno právo členských států přijmout nebo zachovat ustanovení, která jsou příznivější pro osoby, na které se směrnice vztahuje.“

7 Kapitola II směrnice 2004/114, nadepsaná „Podmínky přijímání“, obsahuje články 5 až 11.

8 Článek 5 této směrnice, nadepsaný „Zásada“, zní takto:

„Přijímání státních příslušníků třetích zemí na základě této směrnice je podmíněno ověřením dokladů prokazujících, že žadatel splňuje podmínky stanovené v článku 6 a v kterémkoliv z článků 7 až 11, které se vztahují na příslušnou kategorii.“

9 Článek 6 uvedené směrnice, nadepsaný „Obecné podmínky“, uvádí:

„1. Státní příslušník třetí země žádající o přijetí pro účely stanovené v článcích 7 až 11:

a) předloží platný cestovní doklad určený vnitrostátními právními předpisy. Členské státy mohou požadovat, aby byl cestovní doklad platný alespoň po dobu plánovaného pobytu;

b) předloží souhlas zákonných zástupců s plánovaným pobytem, je-li nezletilý podle vnitrostátních právních předpisů hostitelského členského státu;

c) má sjednáno zdravotní pojištění proti všem rizikům běžně krytým v případě státních příslušníků dotčeného členského státu;

d) není považován za hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví;

e) pokud to požaduje členský stát, předloží důkaz o zaplacení poplatku za zpracování žádosti podle článku 20 této směrnice.

2. Členské státy usnadní řízení o přijímání státních příslušníků třetích zemí, na něž se vztahují články 7 až 11 a kteří se účastní programů Společenství na podporu mobility do Společenství nebo v jeho rámci.“

10 Články 7 až 11 směrnice 2004/114, které jsou obsaženy v její kapitole II, se týkají zvláštních podmínek pro studenty, žáky, neplacené stážisty a dobrovolníky. Článek 7 této směrnice, nadepsaný „Zvláštní podmínky pro studenty“, v odstavci 1 uvádí:

„Kromě obecných podmínek stanovených v článku 6, státní příslušník třetí země žádající o přijetí za účelem studia [musí]:

a) je [být] přijat vysokoškolskou institucí ke studiu;

b) předloží [předložit] důkaz požadovaný členským státem, že během svého pobytu bude mít dostatečné prostředky k úhradě nákladů na pobyt, studium a zpáteční cestu. Členské státy zveřejní výši minimálních měsíčních prostředků požadovaných pro účely tohoto ustanovení, aniž je dotčeno individuální přezkoumání jednotlivých případů;

c) pokud to členský stát požaduje, předloží [předložit] důkaz o dostatečné jazykové znalosti pro příslušný studijní program;

d) pokud to členský stát požaduje, předloží [předložit] důkaz o zaplacení poplatků požadovaných institucí.“

11 Kapitola III směrnice 2004/114, nadepsaná „Povolení k pobytu“, obsahuje ustanovení týkající se povolení k pobytu vydávaného každé kategorii osob, na kterou se vztahuje tato směrnice. Článek 12 uvedené směrnice, nadepsaný „Povolení k pobytu vydávaná studentům“, stanoví:

„1. Povolení k pobytu se studentovi vydává na dobu nejméně jednoho roku a lze je prodloužit, pokud jeho držitel nadále splňuje podmínky článků 6 a 7. Pokud je doba trvání studia méně než jeden rok, je povolení platné po dobu trvání studia.

2. Aniž je dotčen článek 16, lze prodloužení povolení k pobytu odmítnout, nebo lze povolení odejmout, pokud držitel:

a) nedodržuje omezení ohledně přístupu k výdělečné činnosti podle článku 17;

b) nečiní dostatečný pokrok ve studiu v souladu s vnitrostátními právními předpisy nebo správní praxí.“

Německé právo

12 Ustanovení § 6 zákona o pobytu, zaměstnávání a integraci cizinců na spolkovém území (Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet), ve znění ze dne 25. února 2008 (BGBl. I, s. 162, dále jen „AufenthG“), které je nadepsáno „Vízum“, v odstavci 3 stanoví:

„Pro dlouhodobé pobyty je nutné vízum pro území Spolkové republiky Německo (národní vízum) udělované před vstupem. Toto vízum se uděluje v souladu s předpisy platnými pro povolení k pobytu, modrou kartu EU, povolení k usazení a povolení k trvalému pobytu – EU. [...]“

13 Ustanovení § 16 uvedeného zákona, nadepsané „Studium, jazykové kurzy, školní docházka“, v odstavci 1 uvádí:

„Cizinci lze udělit povolení k pobytu za účelem studia na státní nebo státem uznané vysoké škole nebo ve srovnatelném vzdělávacím zařízení. Účel pobytu z důvodu studia zahrnuje přípravné jazykové kurzy ke studiu a docházku na přípravné kurzy pro vysokoškolské studium pro zahraniční studenty (příprava na vysokoškolské studium). Povolení k pobytu za účelem studia lze udělit pouze tehdy, byl-li cizí státní příslušník přijat na vzdělávací instituci; postačuje podmínečné přijetí. Žádný důkaz o znalosti jazyka, v němž probíhá vzdělávání, není požadován, pokud již byly jazykové znalosti zohledněny při rozhodnutí o přijetí nebo pokud se předpokládá, že mají být získány v rámci přípravy na studium. Při prvním udělení a při prodloužení činí doba platnosti povolení k pobytu za účelem studia nejméně jeden rok a nesmí u studií a přípravy na studium přesáhnout dva roky; lze ji prodloužit, pokud cíle vzdělávání nebylo ještě dosaženo a může jej být dosaženo v přiměřené době.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

14 Mohamed Ali Ben Alaya, který se 19. února 1989 narodil v Německu, je tuniským státním příslušníkem. V roce 1995 opustil Německo a přestěhoval se do Tuniska.

15 Mohamed Ali Ben Alaya poté, co v Tunisku složil v roce 2010 maturitu a následně se zapsal ke studiu informatiky na univerzitě v Tunisu, usiloval o to, aby mohl začít studovat na vysoké škole (bakalářské studium) v Německu. Byl několikrát přijat ke studiu matematiky na Technische Universität Dortmund. Mohamed Ali Ben Alaya několikrát požádal příslušné německé orgány o udělení studentského víza, aby mohl studovat tento obor nebo absolvovat jazykové kurzy, které univerzita pořádá pro cizince, již chtějí studovat na vysoké škole. Všechny tyto žádosti byly zamítnuty.

16 Poslední rozhodnutí ze dne 23. září 2011, že M. A. Ben Alayemu nebude uděleno vízum, bylo založeno na pochybnostech o jeho motivaci ke studiu, zejména s ohledem na nedostatečné hodnocení, které předtím získal, slabou znalost německého jazyka a neexistenci spojitosti mezi zamýšleným studiem a jeho profesním plánem.

17 Dne 1. listopadu 2011 podal M. A. Ben Alaya k předkládajícímu soudu žalobu proti uvedenému rozhodnutí za účelem získání studentského víza na základě § 16 odst. 1 AufenthG. Uvádí, že má dostatečné znalosti na to, aby mohl studovat matematiku, a že po dobu studia jej bude živit jeho otec, který má bydliště v Německu.

18 Předkládající soud se táže, zda v případě, že jsou splněny podmínky přijímání uvedené v článcích 6 a 7 směrnice 2004/114, zakládá tato směrnice nárok na udělení studentského víza na základě svého článku 12, aniž je vnitrostátnímu správnímu orgánu ponechána posuzovací pravomoc. Předkládající soud v tomto ohledu uvádí, že německé soudy ponechávají vnitrostátnímu správnímu orgánu prostor pro uvážení při odmítnutí udělit studentské vízum, přičemž podmínky udělení tohoto víza jsou upraveny v § 16 odst. 1 AufenthG.

19 Podle uvedeného soudu přiznává směrnice 2004/114 právo na přijetí státních příslušníků třetích zemí na území členského státu za účelem studia, jsou-li uvedené podmínky splněny, aniž mohou státní orgány vykonávat ve vztahu k rozhodnutí o přijetí diskreční pravomoc.

20 Za těchto okolností se Verwaltungsgericht Berlin rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Zakládá směrnice [2004/114] nárok – vyplývající z úzce stanovené pravomoci – na udělení studentského víza a odpovídajícího povolení k pobytu v souladu s článkem 12 této směrnice, pokud jsou podmínky přijímání, to znamená podmínky uvedené v článcích 6 a 7 [uvedené směrnice], splněny a neexistuje žádný důvod pro odmítnutí přijetí podle čl. 6 odst. 1 písm. d) [téže] směrnice?“

K předběžné otázce

21 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 12 směrnice 2004/114 musí být vykládán v tom smyslu, že dotyčný členský stát je povinen přijmout na své území státního příslušníka třetí země, který chce na jeho území pobývat déle než tři měsíce za účelem studia, pokud tento státní příslušník splňuje podmínky přijímání stanovené v článcích 6 a 7 této směrnice.

22 Podle ustálené judikatury platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí (viz zejména rozsudek Koushkaki, C-84/12, EU:C:2013:862, bod 34 a ustálená judikatura).

23 Zaprvé, pokud jde o obecnou systematiku směrnice 2004/114, je třeba nejdříve uvést, že článek 5 této směrnice stanoví, že přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členského státu na základě uvedené směrnice je podmíněno ověřením dokladů prokazujících, že žadatel splňuje obecné podmínky stanovené v článku 6 směrnice 2004/114, a pokud jde o státního příslušníka, který žádá o přijetí za účelem studia, i zvláštní podmínky uvedené v článku 7 téže směrnice.

24 Členské státy mohou konkrétně ověřit, zda na základě čl. 6 odst. 1 písm. d) směrnice 2004/114 ve spojení s bodem 14 jejího odůvodnění existují důvody související s existencí hrozby pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví, které mohou odůvodnit odmítnutí přijetí takového státního příslušníka.

25 Následně, jsou-li splněny obecné a zvláštní podmínky uvedené v článcích 6 a 7 dané směrnice, členský stát vydá studentovi povolení k pobytu v souladu s článkem 12 téže směrnice.

26 Konečně je třeba poznamenat, že článek 3 směrnice 2004/114 rozlišuje mezi ustanoveními, která se vztahují na státní příslušníky třetích zemí, jež žádají o přijetí na území členského státu za účelem studia, a ustanoveními týkajícími se státních příslušníků třetích zemí, kteří žádají o přijetí za účelem výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby. Zatímco první ustanovení jsou pro členské státy závazná, provedení druhých ustanovení je ponecháno na jejich volném uvážení. Toto rozlišení naznačuje snahu o určitou míru sbližování vnitrostátních právních předpisů členských států upravujících podmínky vstupu a pobytu.

27 Ze znění těchto ustanovení směrnice 2004/114 ve vzájemném spojení tudíž vyplývá, že podle jejího článku 12 musí být povolení k pobytu vydáno studentům z třetích zemí, splňují-li obecné a zvláštní podmínky, jejichž taxativní výčet je uveden v článcích 6 a 7 této směrnice.

28 Zadruhé, pokud jde o cíle směrnice 2004/114, z jejího čl. 1 písm. a) ve spojení s bodem 24 jejího odůvodnění vyplývá, že tato směrnice má stanovit podmínky přijímání státních příslušníků třetích zemí na území členských států na dobu delší než tři měsíce za účelem studia.

29 Soudní dvůr již v tomto ohledu uvedl, že podle bodů 6 a 7 odůvodnění směrnice 2004/114 je jejím cílem podpora mobility studentů, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, směrem do Unie za účelem vzdělávání, přičemž tato mobilita má podporovat Evropu, aby byla význačným světovým

centrem pro studium a odborné vzdělávání (rozsudek Sommer, C-15/11, EU:C:2012:371, bod 39). Konkrétně bod 6 odůvodnění dané směrnice uvádí, že součástí tohoto cíle je sbližování vnitrostátních právních předpisů členských států o podmínkách vstupu a pobytu.

30 Pokud by přitom členský stát mohl v případě přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia zavést k podmínkám stanoveným v článcích 6 a 7 směrnice 2004/114 další podmínky, bylo by to v rozporu s cílem uvedené směrnice, který spočívá v podpoře mobility takových státních příslušníků.

31 Z obecné systematiky a cílů směrnice 2004/114 proto vyplývá, že podle článku 12 této směrnice jsou členské státy povinny vydat povolení k pobytu za účelem studia žadateli, který splňuje požadavky uvedené v článcích 6 a 7 dané směrnice, jelikož tato ustanovení taxativně stanoví jak obecné a zvláštní podmínky, které musí splnit žadatel o povolení k pobytu za účelem studia, tak důvody pro odmítnutí přijetí tohoto žadatele.

32 Takový výklad článku 12 směrnice 2004/114 je mimoto potvrzen možností stanovenou v čl. 4 odst. 2 této směrnice, podle které členské státy mohou přijmout ustanovení, která jsou příznivější pro osoby, na které se uvedená směrnice vztahuje. Pokud bychom však měli za to, že členské státy mohou považovat za nutné doplnit jiné podmínky přijímání, než stanoví směrnice 2004/114, znamenalo by to omezit podmínky přijímání pro tyto osoby, což by bylo v rozporu s cílem sledovaným uvedeným čl. 4 odst. 2.

33 Je pravda, že směrnice 2004/114 přiznává členským státům určitý prostor pro uvážení při posuzování žádostí o přijetí. Je však třeba zdůraznit, že jak uvedl generální advokát v bodě 49 svého stanoviska, prostor pro uvážení, který mají vnitrostátní orgány, se vztahuje pouze na podmínky stanovené v článcích 6 a 7 této směrnice a v tomto rámci na hodnocení relevantních skutečností za účelem určení toho, zda jsou podmínky uvedené v daných článcích splněny a zejména zda přijetí státního příslušníka třetí země brání důvody související s existencí hrozby pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví.

34 V rámci zkoumání podmínek přijímání na základě směrnice 2004/114 proto v souladu s bodem 15 odůvodnění této směrnice nic nebrání členským státům, aby požadovaly veškeré důkazy nezbytné k vyhodnocení toho, zda je žádost o přijetí koherentní, a to za účelem boje proti zneužívání nebo nesprávnému využívání řízení stanovenému uvedenou směrnicí.

35 V projednávaném případě ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, patrně vyplývá, že ve věci v původním řízení splňuje M. A. Ben Alaya obecné a zvláštní podmínky stanovené v článcích 6 a 7 směrnice 2004/114. Konkrétně se jeví, že německé orgány vůči němu neuplatnily žádný důvod uvedený v čl. 6 odst. 1 písm. d) této směrnice. V takové situaci, jako je situace v původním řízení, tudíž vnitrostátní orgány měly podle všeho jmenovanému udělit povolení k pobytu, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

36 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět, že článek 12 směrnice 2004/114 musí být vykládán v tom smyslu, že dotčený členský stát je povinen přijmout na své území státního příslušníka třetí země, který hodlá na jeho území pobývat déle než tři měsíce za účelem studia, pokud tento státní příslušník splňuje podmínky přijímání taxativně stanovené v článcích 6 a 7 této směrnice a tento členský stát vůči němu neuplatňuje některý z důvodů výslovně uvedených v dané směrnici odůvodňujících odepření povolení k pobytu.

K nákladům řízení

37 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 (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 12 směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. listopadu 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby musí být vykládán v tom smyslu, že dotčený členský stát je povinen přijmout na své území státního příslušníka třetí země, který hodlá na jeho území pobývat déle než tři měsíce za účelem studia, pokud tento státní příslušník splňuje podmínky přijímání taxativně stanovené v článcích 6 a 7 této směrnice a tento členský stát vůči němu neuplatňuje některý z důvodů výslovně uvedených v dané směrnici odůvodňujících odepření povolení k pobytu.

Podpisy.