



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

9. července 2015*

„Řízení o předběžné otázce — Směrnice 2003/86/ES — Článek 7 odst. 2 — Sloučení rodiny — Integrovaní opatření — Vnitrostátní právní úprava ukládající rodinným příslušníkům státního příslušníka třetí země, který legálně pobývá v dotyčném členském státě, povinnost složit zkoušku občanské integrace, aby mohli vstoupit na území uvedeného členského státu — Náklady na takovou zkoušku — Slučitelnost“

Ve věci C-153/14,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Raad van State (Nizozemsko) ze dne 1. dubna 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 3. dubna 2014, v řízení

Minister van Buitenlandse Zaken

proti

K,

A,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), předsedkyně senátu, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev, J. L. da Cruz Vilaça a C. Lycourgos, soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: M. Ferreira, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. února 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za K G. J. Dijkmanem, advocaat,
- za A W. P. R. Peetersem, advocaat,
- za nizozemskou vládu M. Gijzen, M. Bulterman a B. Koopman, jakož i J. Langerem, jako zmocněnci,
- za německou vládu T. Henzem a B. Beutlerem, jako zmocněnci,

* Jednací jazyk: nizozemština.

— za rakouskou vládu G. Eberhardem, jako zmocněncem,
— za Evropskou komisi M. Condou-Durande a G. Wilsem, jako zmocněnci,
po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 19. března 2015,
vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 7 odst. 2 prvního pododstavce 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).
- 2 Projednávaná žádost byla předložena v rámci dvou sporů mezi Minister van Buitenlandse Zaken (ministr zahraničních věcí) na straně jedné a K a A na straně druhé ohledně žádostí K a A o povolení k přechodnému pobytu v Nizozemsku za účelem sloučení rodiny s jejich manželi pobývajících v tomto členském státě.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 Článek 1 směrnice 2003/86 stanoví:
„Cílem této směrnice je stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.“
- 4 Článek 4 odst. 1 uvedené 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;
[...]"
- 5 Kapitola IV směrnice 2003/86, nadepsaná „Podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny“, obsahuje články 6 až 8. Článek 6 odst. 1 této směrnice stanoví:
„Členské státy mohou zamítnout žádost o vstup a pobyt rodinných příslušníků z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.“
- 6 Článek 7 směrnice 2003/86 zní takto:
„1. 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 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.

2. Členské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem.

Pokud jde o uprchlíky nebo rodinné příslušníky uprchlíků uvedené v článku 12, mohou být integrační opatření uvedena v prvním pododstavci uplatněna teprve poté, co bylo dotyčným osobám umožněno sloučení rodiny.“

7 Článek 17 uvedené směrnice stanoví:

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

Nizozemské právo

- 8 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 byly do vnitrostátního práva provedeny článkem 14 a čl. 16 odst. 1 úvodní větou a písm. h) zákona o cizincích z roku 2000 (Vreemdelingenwet 2000, dále jen „Vw 2000“), jakož i články 3.71a, 3.98a a 3.98b vyhlášky o cizincích z roku 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000, dále jen „Vb 2000“).
- 9 Politika uplatňovaná státním tajemníkem při provádění těchto ustanovení je implementována v ustanovení B1/4.7.1.2 oběžníku o cizincích z roku 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000), ve znění použitelném na věc v původním řízení (dále jen „Vc 2000“).
- 10 Rovněž je třeba zohlednit zákon o občanské integraci (Wet inburgering, dále jen „Wi“), jakož i nařízení o cizincích z roku 2000 (Voorschrift Vreemdelingen 2000, dále jen „nařízení z roku 2000“) a služební pokyn imigrační a naturalizační služby č. 2011/7 (dále jen „služební pokyn“).

Vw 2000

11 Článek 1 písm. h) Vw 2000 zní:

„Ve smyslu tohoto zákona a ustanovení přijatých na jeho základě se rozumí:

[...]

- h) povolením k přechodnému pobytu: vízum pro pobyt delší než tři měsíce, o které cizinec požádal osobně u diplomatického nebo konzulárního zastoupení Nizozemsk[ého království] v zemi původu nebo v zemi trvalého pobytu, případně v zemi, která je nejbližší zemi, ve které se nachází zastoupení [...], vydané uvedeným zastoupením na základě předchozího povolení uděleného ministrem zahraničních věcí [...]

12 Článek 8 Vw 2000 stanoví:

„Cizinec pobývá v Nizozemsku legálně, pokud:

- a) má povolení k pobytu na dobu určitou, které je uvedeno v článku 14;
- b) má povolení k pobytu na dobu neurčitou, které je uvedeno v článku 20;
- c) má povolení k pobytu na dobu určitou, které je uvedeno v článku 28;
- d) povolení k pobytu na dobu neurčitou, které je uvedeno v článku 33.

[...]“

13 Podle čl. 14 odst. 1 písm. a) Vw 2000 je ministr oprávněn žádost o povolení k pobytu na dobu určitou schválit, zamítnout nebo se touto žádostí nezabývat.

14 Podle čl. 16 odst. 1 písm. h) Vw 2000 může být žádost o povolení k pobytu na dobu určitou uvedená v článku 14 tohoto zákona zamítnuta, pokud se na státního příslušníka třetí země, který nenáleží do některé z kategorií uvedených v čl. 17 odst. 1 téhož zákona, po získání povolení k řádnému pobytu v Nizozemsku podle článků 3 a 5 Wi vztahuje povinnost občanské integrace a nemá základní znalosti nizozemského jazyka a nizozemské společnosti.

15 Článek 17 odst. 1 Vw 2000 vymezuje několik kategorií státních příslušníků třetích zemí, jejichž žádosti o udělení povolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 téhož zákona se nezamítají z důvodu neexistence povolení k přechodnému pobytu.

Wi

16 Článek 3 odst. 1 písm. a) Wi stanoví:

„Povinnost občanské integrace má cizinec s legálním pobytem ve smyslu čl. 8 písm. a) až e) nebo l) Vw 2000, který:

- a. pobývá v Nizozemsku za jiným než přechodným účelem [...]“

17 Článek 5 Wi vymezuje několik skupin státních příslušníků třetích zemí, na které se povinnost občanské integrace nevztahuje.

Vb 2000

18 Ustanovení čl. 3.71 odst. 1 Vb 2000 zní:

„Žádost o povolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 [Vw 2000] se zamítne, pokud cizinec není držitelem platného povolení k přechodnému pobytu [...]“

19 Článek 3.71a Vb 2000 stanoví:

„Cizinec má základní znalosti nizozemského jazyka a nizozemské společnosti ve smyslu čl. 16 odst. 1 písm. h) [Vw 2000], pokud během jednoho roku, který bezprostředně předchází podání žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu, úspěšně složil základní zkoušku občanské integrace uvedenou v článku 3.98a.

2. Žádost o udělení povolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 [Vw 2000] se podle čl. 16 odst. 1 písm. h) [uvedeného zákona] nezamítne, pokud cizinec:

[...]

- c. před Minister voor Wonen, Wijken en Integratie [dále jen „ministr pro otázky bydlení, sídel a integrace“] dostatečným způsobem prokáže, že je z důvodu tělesného nebo mentálního postižení trvale nezpůsobilý ke složení základní zkoušky občanské integrace uvedené v článku 3.98a;
- d. nesložil základní zkoušku občanské integrace uvedenou v článku 3.98a a pokud by zamítnutí této žádosti podle ministra pro otázky bydlení, sídel a integrace vedlo k závažné nespravedlnosti.

[...]“

²⁰ Článek 3.98b Vb 2000 zní:

„1. Ministr pro otázky bydlení, sídel a integrace připraví základní zkoušku občanské integrace určené k posouzení znalostí nizozemského jazyka a nizozemské společnosti, která je uvedena v čl. 16 odst. 1 písm. h) [Vw 2000], prostřednictvím automatizovaného systému.

2. Základní zkouška občanské integrace zahrnuje zkoušku schopnosti cizince porozumět písemnému a ústnímu projevu a schopnosti ústního vyjadřování v nizozemštině.

3. Ministr pro otázky bydlení, sídel a integrace stanoví zkušební program k posouzení schopnosti porozumění psanému textu a porozumění poslechu. Tento zkušební program má za cíl zajistit, aby cizinec, který zkoušku úspěšně složil, měl v nizozemštině následující schopnosti na úrovni A1 v rámci Společného evropského referenčního rámce pro moderní cizí jazyky:

- a. porozumění psanému textu;
- b. porozumění poslechu;
- c. ústní vyjadřování.

4. Standardizace schopností v oblasti porozumění psanému textu, porozumění poslechu a ústního vyjadřování je v základní zkoušce občanské integrace přizpůsobena jedné z úrovní evropského rámce pro moderní cizí jazyky.

5. Základní zkouška občanské integrace zahrnuje rovněž zkoušku ze znalostí nizozemské společnosti.

6. Ministr pro otázky bydlení, sídel a integrace stanoví zkušební program pro posouzení požadovaných znalostí o nizozemské společnosti. Tento zkušební program zajistí, aby cizinec, který uspěl v základní zkoušce občanské integrace, měl základní praktické znalosti v následujících oblastech:

- a. Nizozemsk[é království], včetně jeho místopisu, historie a politického uspořádání;
- b. bydlení, vzdělávání, práce, veřejné zdraví a občanská integrace v Nizozemsku;
- c. jeho práva a povinnosti po příjezdu do Nizozemska;
- d. práva a povinnosti třetích osob v Nizozemsku;
- e. pravidla společenského života uplatňovaná v Nizozemsku.

7. Základní zkouška občanské integrace je vedena v nizozemštině a nepřekračuje úroveň uvedenou v odstavci 3.

8. Zkušební programy uvedené v odstavcích 3 a 6 jsou dostupné v souladu s pravidly stanovenými ministrem pro otázky bydlení, sídel a integrace, a to za úplatu ve výši, kterou stanoví ministr.“

21 Článek 3.98b Vb 2000 zní:

„1. K základní zkoušce občanské integrace nebude připuštěn cizinec, který:

a. neuhradil náklady spojené se zkouškou v souladu s pravidly stanovenými ministrem pro otázky bydlení, sídel a integrace, [...]

[...]

2. Náklady uvedené v odst. 1 písm. a) činí 350 eur. [...]“

Nařízení z roku 2000

22 Článek 3.11 nařízení z roku 2000 stanoví:

„1. Zkušební programy uvedené v čl. 3.98a odst. 3 a 6 [Vb 2000], které jsou převzaty v balíčku pro samouky Naar Nederland, jsou dostupné ve všech autorizovaných knihkupectvích a prostřednictvím internetových knihkupectví.

2. Doporučená cena balíčku pro samouky činí 110 eur.“

Vc 2000

23 Podle ustanovení B1/4.7.1.2 Vc 2000 se žádost o povolení k pobytu na dobu určitou nezamítne podle čl. 3.71a odst. 2 písm. b) Vb 2000, pokud státní příslušník třetí země nesložil základní zkoušku občanské integrace a zamítnutí jeho žádosti by vedlo k závažné nespravedlnosti. Tak je tomu v případech, kdy souběh zcela mimořádných individuálních okolností vede k tomu, že státní příslušník třetí země trvale není schopen základní zkoušku občanské integrace složit. Podle Vc 2000 pouhá skutečnost, že tento státní příslušník již jednou či vícekrát zkoušku skládal, neznamená, že se může s úspěchem dovolávat ustanovení o zamezení tvrdosti obsaženého v čl. 3.71a odst. 2 písm. d) Vb 2000.

Služební pokyn

24 Podle předkládajícího soudu ze služebního pokynu vyplývá, že se povinnost občanské integrace v Nizozemsku vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří musí mít před svým příjezdem do Nizozemska povolení k přechodnému pobytu, kteří do Nizozemska přišli za účelem jiného než dočasného pobytu ve smyslu Wi a nejsou zproštěni povinnosti občanské integrace na základě článků 3 a 5 Wi.

25 Základní zkouška občanské integrace uvedená v článku 3.98a Vb 2000 sestává z testu mluvené nizozemštiny, testu znalostí o nizozemské společnosti a testu porozumění čtenému textu. Tato zkouška se skládá na velvyslanectví nebo generálním konzulátu v zemi původu či trvalého pobytu rodinného příslušníka osoby usilující o sloučení rodiny a probíhá prostřednictvím telefonu, který je přímo propojen s mluvícím počítačem.

- 26 Test z mluvené nizozemštiny sestává z následujících částí: opakování vět, odpovídání na krátké otázky, tvorba protikladů a dvojí přeformulování krátkého příběhu. Požadovanou jazykovou úroveň je úroveň A1 evropského referenčního rámce pro jazyky. Část zkoušky věnovaná znalostem o nizozemské společnosti sestává z otázek k filmu „V Nizozemsku“, který musí rodinný příslušník shlédnout doma. Možné otázky se týkají zejména toho, zda muži a ženy mají stejná práva, kde sídlí nizozemská vláda, zda v Nizozemském království existuje odluka církve od státu, jakou zemí bylo Nizozemské království okupováno za druhé světové války, zda je zdravotní pojištění povinné a do jakého věku se na děti vztahuje povinná školní docházka. Všechny otázky a odpovědi lze nastudovat doma za pomoci balíčku pro samostudium. Tento balíček je dostupný v 18 jazycích a obsahuje mimo jiné DVD, album fotografií, pracovní sešit, kompaktní disky, návod k samostudiu a cvičební otázky. Od března roku 2011 uvedený balíček obsahuje také vzdělávací modul pro přípravu na test porozumění čtenému textu. Tento test hodnotí, zda je rodinný příslušník schopen číst v nizozemském jazyce na úrovni A1 evropského referenčního rámce pro cizí jazyky.
- 27 Pokud jde o ustanovení o zamezení tvrdosti obsažené v čl. 3.71a odst. 2 písm. d) Vb 2000, služební pokyn podle předkládajícího soudu stanoví, že toto ustanovení je třeba použít tehdy, pokud z důvodu souběhu zcela mimořádných individuálních okolností státní příslušník třetí země trvale není schopen složit základní zkoušku občanské integrace. Státní příslušník třetí země musí v tomto ohledu prokázat, že vynaložil úsilí, které po něm lze rozumně požadovat. Takovým důkazem může být například skutečnost, že již jednou či vícekrát zkoušku občanské integrace skládal a uspěl například v testu mluvené nizozemštiny a testu znalostí o nizozemské společnosti, ale neuspěl v testu porozumění čtenému textu. Služební pokyn uvádí, že pouhá skutečnost, že uchazeč nemá dostatečné finanční či technické prostředky pro přípravu a účast na zkoušce nebo byl vystaven obtížím týkajícím se jeho cesty a jiným obtížím tohoto druhu, sama o sobě nepostačuje k tomu, aby se mohl úspěšně dovolávat uvedeného ustanovení o zamezení tvrdosti. Kromě toho ani pouhá okolnost, že výukový materiál není dostupný v jazyce, který uchazeč ovládá, že uchazeč nemá dostatečnou podporu při přípravě na zkoušku nebo je negramotný, nepostačuje k tomu, aby se téhož ustanovení mohl úspěšně dovolávat.

Spory v původním řízení a předběžné otázky

Věc K

- 28 K je ázerbájdžánskou státní příslušnicí, která dne 22. února 2011 podala na velvyslanectví Nizozemského království v Ankaře (Turecko) žádost o povolení k přechodnému pobytu z titulu sloučení rodiny za účelem pobytu v Nizozemsku u svého manžela, který měl v tomto členském státě bydliště. Za tímto účelem předložila lékařskou zprávu, podle níž nebyla z důvodů zdravotních obtíží doložených v této zprávě schopna skládat zkoušku občanské integrace mimo území Nizozemského království.
- 29 Minister van Buitenlandse Zaken rozhodnutím ze dne 30. května 2011 žádost K o povolení k přechodnému pobytu zamítl.
- 30 Rozhodnutím ze dne 28. února 2012 Minister van Buitenlandse Zaken prohlásil stížnost podanou K proti rozhodnutí ze dne 30. května 2011 za neopodstatněnou s tvrzením, že zdravotní obtíže K nepředstavují důvod k osvobození od povinnosti složit zkoušku občanské integrace. Podle Minister van Buitenlandse Zaken není povinnost K složit zkoušku občanské integrace před tím, než získá povolení ke vstupu a pobytu, ani v rozporu se směrnicí 2003/86.
- 31 Rechtbank 's-Gravenhage (soud v Haagu) rozhodnutím ze dne 23. listopadu 2012 prohlásil žalobu K proti rozhodnutí Minister van Buitenlandse Zaken ze dne 28. února 2012 za opodstatněnou; v důsledku toho toto rozhodnutí zrušil a rozhodl, že Minister van Buitenlandse Zaken musí K udělit povolení k přechodnému pobytu.

- 32 Minister van Buitenlandse Zaken podal proti rozhodnutí Rechtbank 's-Gravenhage ze dne 23. listopadu 2012 odvolání k předkládajícímu soudu.

Věc A

- 33 A je nigerijskou státní příslušnicí, která dne 18. června 2008 podala u zastoupení Nizozemského království v Abudže (Nigérie) žádost o povolení k přechodnému pobytu z titulu sloučení rodiny, aby mohla pobývat v Nizozemsku u svého manžela, který měl v uvedeném členském státě bydliště. Za tímto účelem předložila lékařská potvrzení prokazující, že trpí duševní poruchou, na kterou užívá medikaci.
- 34 Minister van Buitenlandse Zaken rozhodnutím ze dne 18. srpna 2009 zamítl žádost A o udělení povolení k přechodnému pobytu.
- 35 Rozhodnutím ze dne 30. července 2012 Minister van Buitenlandse Zaken prohlásil stížnost podanou A proti uvedenému rozhodnutí ze dne 18. srpna 2009 za neopodstatněnou s tvrzením, že duševní porucha A není důvodem pro osvobození od požadavku občanské integrace a že se na ni nevztahuje ani ustanovení o zamezení tvrdosti stanovené v čl. 3.71a odst. 2 písm. d) Vb 2000 z důvodu, že nepředložila důkaz o tom, že vynaložila přiměřené úsilí, aby zkoušku občanské integrace složila. Podle Minister van Buitenlandse Zaken argument, podle kterého A nebyla z důvodu psychické poruchy schopna se dostavit na velvyslanectví Nizozemského království, není přípustný, jelikož tuto skutečnost žádným způsobem nedoložila. Minister van Buitenlandse Zaken se mimoto domnívá, že požadavek občanské integrace není v rozporu se směrnicí 2003/86.
- 36 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tři děti A rovněž podaly žádost o povolení k přechodnému pobytu, aby mohly v Nizozemsku pobývat u svého otce, a že – na rozdíl od toho, jak bylo rozhodnuto v případě A – Minister van Buitenlandse Zaken stejným rozhodnutím ze dne 30. července 2012 prohlásil stížnost podanou uvedenými dětmi proti zamítnutí jejich žádosti o povolení k přechodnému pobytu za opodstatněnou.
- 37 Rechtbank 's-Gravenhage rozhodnutím ze dne 12. prosince 2012 prohlásil žalobu A proti rozhodnutí Minister van Buitenlandse Zaken ze dne 30. července 2012 za opodstatněnou; v důsledku toho toto rozhodnutí zrušil a rozhodl, že A musí být uděleno povolení k přechodnému pobytu.
- 38 Minister van Buitenlandse Zaken podal proti rozhodnutí Rechtbank 's-Gravenhage ze dne 12. prosince 2012 odvolání k předkládajícímu soudu.

Úvahy týkající se obou věcí

- 39 Je nesporné, že osoby usilující o sloučení rodiny i K a A jsou státními příslušníky třetího státu, že osoby usilující o sloučení rodiny jsou manželi K a A a v zemi pobývají legálně ve smyslu čl. 8 písm. a) nebo b) Vw 2000. Dále je nesporné, že K a A nenáleží do jedné z kategorií uvedených v nizozemském zákoně, u kterých nejsou žádosti o povolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 Vw 2000 zamítány z důvodu nevydání povolení k přechodnému pobytu a vztahuje se na ně povinnost občanské integrace ve smyslu čl. 16 odst. 1 písm. h) Vw 2000.
- 40 Rechtbank 's-Gravenhage v obou věcech v původním řízení rozhodl, že skutečnost, že je od státního příslušníka třetí země, který podal mimo území Evropské unie žádost o povolení k přechodnému pobytu v rámci sloučení rodiny, požadováno, aby splnil požadavek občanské integrace před povolením jeho vstupu do Nizozemska, je v rozporu s čl. 7 odst. 2 směrnice. Rechtbank 's-Gravenhage v tomto ohledu považoval za rozhodující skutečnost, že Evropská komise ve svém písemném vyjádření předloženém v rámci věci, ve které bylo vydáno usnesení Mohammad Imran (C-155/11 PPU, EU:C:2011:387) a které K vložila do spisu v řízení vedeném před Rechtbank 's-

Gravenhage, tvrdila, že čl. 7 odst. 2 2003/86 směrnice členskému státu neumožňuje, aby manželovi či manželce státního příslušníka třetího státu, který legálně pobývá v tomto členském státě, byl vstup a pobyt odepřen z pouhého důvodu, že uvedený manžel nebo manželka nesložili zkoušku občanské integrace stanovenou právní úpravou uvedeného členského státu mimo území Evropské unie.

- 41 Minister van Buitenlandse Zaken však v rámci odvolání podaných proti rozhodnutím Rechtbank 's-Gravenhage tvrdí, že ze zelené knihy ze dne 15. listopadu 2011 o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86) [COM (2011) 735 final] (dále jen „zelená kniha“), která byla vydána až po písemném vyjádření Komise uvedeném v předchozím bodě, vyplývá, že Komise nemá za to, že by povinnost manželů nebo manželek osob usilujících o sloučení rodiny složit před udělením povolení ke vstupu a pobytu na území dotyčného členského státu zkoušku občanské integrace nutně představovala porušení čl. 7 odst. 2 směrnice.
- 42 Předkládající soud v tomto ohledu poukazuje na to, že Komise v bodě II.2.1 zelené knihy, nadepsaném „Integrační opatření“, skutečně uvádí, že přípustnost integračních opatření závisí na tom, zda tato opatření slouží účelům usnadnění integrace a zda tato opatření respektují zásady proporcionality a subsidiarity.
- 43 Vzhledem k tomu, že ani směrnice 2003/86, ani kritérium proporcionality, jak je definováno v zelené knize, neuvádějí, jakým prostorem pro uvážení disponují členské státy při stanovování integračních opatření ve smyslu čl. 7 odst. 2 uvedené směrnice, a vzhledem ke skutečnosti, že Soudní dvůr nikdy o pojmu „integrační opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 této směrnice nerozhodoval, takže dosah tohoto pojmu nebyl objasněn, se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) a) Lze pojem ‚integrační opatření‘ uvedený v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 vykládat v tom smyslu, že příslušné orgány členského státu mohou po rodinném příslušníkovi osoby usilující o sloučení rodiny požadovat prokázání znalosti úředního jazyka tohoto členského státu na úrovni odpovídající úrovni A1 evropského referenčního rámce pro jazyky a základní znalosti o společnosti tohoto členského státu před tím, než tomuto rodinnému příslušníkovi udělí povolení ke vstupu a pobytu?
- b) Má pro odpověď na tuto otázku význam – rovněž s ohledem na kritérium proporcionality, jak je definováno v zelené knize – že vnitrostátní právní úprava obsahující požadavek zmíněný v první otázce písm. a) stanoví, že s výjimkou okolnosti, kdy rodinný příslušník prokázal, že z důvodu mentálního nebo tělesného postižení trvale není schopen se dostavit ke zkoušce občanské integrace, se žádost o povolení ke vstupu a pobytu nezamítne pouze v případě souběhu zcela mimořádných individuálních okolností odůvodňujících předpoklad, že rodinný příslušník trvale není schopen splnit integrační opatření?
- 2) Brání účel směrnice o sloučení rodiny, a zejména její čl. 7 odst. 2, s ohledem na kritérium proporcionality, jak je definováno v zelené knize, tomu, aby náklady související se zkouškou, jejímž cílem je posouzení, zda rodinný příslušník splňuje výše uvedená integrační opatření, činily 350 eur za každou účast na zkoušce a jednorázové náklady za balíček pro přípravu na zkoušku činily 110 eur?“

K předběžným otázkám

- 44 Podstatou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou od státních příslušníků třetích zemí požadovat, aby před tím, než těmto státním příslušníkům udělí povolení ke

vstupu a pobytu na svém území za účelem sloučení rodiny, složili takovou zkoušku občanské integrace, jako je zkouška dotčená v původním řízení, která zahrnuje posouzení základních znalostí jazyka i společnosti dotyčného členského státu a je s ní spojena úhrada různých nákladů.

- 45 Podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86 členské státy povolí vstup a pobyt manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny za účelem sloučení rodiny, pokud byly dodrženy podmínky stanovené v kapitole IV této směrnice, nadepsané „Podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny“.
- 46 Soudní dvůr již uznal, že toto ustanovení členským státům ukládá přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva – jelikož jim v případech určených uvedenou směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit – aniž mohou uplatnit prostor pro uvážení (rozsudek Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, bod 41).
- 47 Mezi podmínkami uvedenými v kapitole IV směrnice 2003/86 její čl. 7 odst. 2 první pododstavec stanoví, že členské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem.
- 48 Kromě toho čl. 7 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2003/86 stanoví, že pokud jde o uprchlíky nebo rodinné příslušníky uprchlíků, mohou být integrační opatření uvedená v čl. 7 odst. 2 prvním pododstavci této směrnice uplatněna teprve poté, co bylo dotyčným osobám umožněno sloučení rodiny.
- 49 V rámci jiných případů sloučení rodiny, než jsou případy týkající se uprchlíků a jejich rodinných příslušníků, tedy čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 nebrání tomu, aby členské státy podmínily udělení povolení ke vstupu na své území udělované rodinným příslušníkům osob usilujících o sloučení rodiny tím, že předtím dodrží určitá integrační opatření.
- 50 Nicméně vzhledem k tomu, že sloučení rodiny je obecným pravidlem, možnost stanovená v čl. 7 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/86 musí být vykládána striktně. Kromě toho prostor pro uvážení přiznaný členským státům jimi nesmí být užíván takovým způsobem, jaký by ohrožoval cíl této směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, jakož i její užitečný účinek (v tomto smyslu viz rozsudek Chakroun, C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43).
- 51 V tomto ohledu v souladu se zásadou proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, musí být prostředky zavedené vnitrostátní právní úpravou, která provádí čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86, s to uskutečnit cíle sledované touto právní úpravou a nesmí překročit meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení (obdobně viz rozsudek Komise v. Nizozemsko, C-508/10, EU:C:2012:243, bod 75).
- 52 Protože se čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 týká pouze „integračních“ opatření, je třeba konstatovat, že opatření, která mohou členské státy požadovat na základě tohoto ustanovení, mohou být považována za legitimní pouze tehdy, pokud umožňují usnadnění integrace rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny.
- 53 V tomto kontextu nelze zpochybňovat, že získání znalostí jak jazyka, tak společnosti hostitelského členského státu do značné míry usnadňuje komunikaci mezi státními příslušníky třetích zemí a státními příslušníky dotčeného státu a kromě toho podporuje vzájemné působení a rozvoj sociálních vztahů mezi nimi. Nemůže být sporu ani o tom, že získání znalostí jazyka hostitelského členského státu činí méně obtížným přístup státních příslušníků třetích zemí na trh práce a k odbornému vzdělávání [pokud jde o výklad 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), viz rozsudek P a S (C-579/13, EU:C:2015:369, bod 47)].

- 54 Z tohoto hlediska povinnost složit zkoušku občanské integrace na základní úrovni umožňuje zajistit, aby dotyční státní příslušníci třetích zemí získali znalosti, které jsou nesporně užitečné pro vytvoření vazeb k hostitelskému členskému státu.
- 55 Kromě toho vzhledem k základní úrovni znalostí vyžadovaných pro složení zkoušky občanské integrace dotčené v původním řízení, je třeba mít za to, že povinnost složit takovou zkoušku v zásadě *per se* není v rozporu s cílem sloučení rodiny sledovaným směrnicí 2003/86.
- 56 Kritérium proporcionality však v každém případě vyžaduje, aby podmínky uplatnění takové povinnosti nešly nad rámec toho, co je pro dosažení uvedeného cíle nezbytné. Tak by tomu bylo zejména v případě, kdy by uplatnění uvedené povinnosti automaticky bránilo sloučení rodiny rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení v případě, že by tito rodinní příslušníci navzdory nesložení zkoušky občanské integrace prokázali vůli tuto zkoušku složit a úsilí, které za tímto účelem vynaložili.
- 57 Integroční opatření uvedená v čl. 7 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/86 totiž musí mít za cíl nikoliv výběr osob, které mohou uplatňovat své právo na sloučení rodiny, nýbrž usnadnění integrace těchto osob v členských státech.
- 58 Specifické individuální okolnosti, například věk, úroveň vzdělání, finanční situace nebo zdravotní stav rodinných příslušníků dotyčných osob usilujících o sloučení rodiny musí být zohledněny mimo jiné za účelem jejich osvobození od povinnosti složit takovou zkoušku, jako je zkouška dotčená v původním řízení, pokud se z důvodu těchto okolností ukáže, že tito rodinní příslušníci nejsou schopni se dostavit k této zkoušce nebo tuto zkoušku složit.
- 59 Pokud by tomu bylo jinak, taková povinnost by za takových okolností mohla představovat těžko překonatelnou překážku uplatnění práva na sloučení rodiny uznaného směrnicí 2003/86.
- 60 Tento výklad je potvrzen článkem 17 směrnice, který ukládá individualizaci zkoumání žádostí o sloučení rodiny.
- 61 V projednávané věci však z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že s výjimkou okolnosti, kdy dotyčný rodinný příslušník prokáže, že z důvodu mentálního nebo tělesného postižení trvale není schopen se dostavit ke zkoušce občanské integrace dotčené v původním řízení, nebude žádost o povolení ke vstupu a pobytu zamítnuta pouze v případě uplatnění ustanovení o zamezení tvrdosti stanoveného v čl. 3.71a odst. 2 písm. d) Vb 2000.
- 62 Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že uvedené ustanovení o zamezení tvrdosti je třeba uplatnit pouze tehdy, pokud není dotyčný rodinný příslušník trvale schopen uvedenou zkoušku složit z důvodu zcela mimořádných individuálních okolností.
- 63 Jeví se tak, že ustanovení o zamezení tvrdosti v čl. 3.71a odst. 2 písm. d) Vb 2000 neumožňuje, aby dotyční rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny byli s ohledem na individuální okolnosti své situace osvobozeni od povinnosti složit zkoušku občanské integrace ve všech případech, kdy by zachování této povinnosti znemožňovalo nebo nadměrně ztěžovalo sloučení rodiny.
- 64 Konečně, pokud jde zejména o náklady související se zkouškou občanské integrace dotčenou ve věci v původním řízení, je třeba uvést, že i když členské státy mohou od státních příslušníků třetích států požadovat úhradu nákladů souvisejících s integračními opatřeními přijatými na základě čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 a stanovit výši těchto nákladů, nic to nemění na tom, že v souladu se zásadou proporcionality nesmí úroveň, na které jsou uvedené náklady stanoveny, mít za cíl nebo účinek znemožnění nebo nepřiměřené ztížení výkonu práva na sloučení rodiny, protože jinak by byl ohrožen cíl sledovaný směrnicí 2003/86 a tato směrnice by byla zbavena užitečného účinku.

- 65 Tak by tomu bylo zejména v případě, kdyby výše nákladů požadovaných za účast na zkoušce občanské integrace dotčené ve věci v původním řízení byla nepřiměřená z hlediska jejich značného finančního dopadu na dotyčné státní příslušníky třetích zemí (viz obdobně rozsudek Komise v. Nizozemsko, C-508/10, EU:C:2012:243, bod 74).
- 66 V tomto ohledu je třeba uvést, že jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, podle vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení hradí jak náklady na zápis ke zkoušce občanské integrace dotčené v původním řízení, tak náklady týkající se přípravy na tuto zkoušku dotyční rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny.
- 67 Rovněž je třeba uvést, že náklady na balíček pro přípravu ke zkoušce, které se hradí jednorázově, činí 110 eur a že výše nákladů na zápis činí 350 eur, přičemž rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny musí náklady na zápis hradit při každé účasti na uvedené zkoušce.
- 68 Z předkládacího rozhodnutí rovněž vyplývá, že dotyčný rodinný příslušník osoby usilující o sloučení rodiny, který náklady na zápis neuhradí, není připuštěn ke zkoušce občanské integrace dotčené v původním řízení.
- 69 Jak uvedla generální advokátka v bodě 53 svého stanoviska, za těchto podmínek je nutné konstatovat, že výše nákladů souvisejících se zkouškou občanské integrace dotčenou v původním řízení může za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v původním řízení, znemožnit nebo nepřiměřeně ztížit sloučení rodiny.
- 70 Platí to tím spíše, že náklady na zápis musí být uhrazeny při každé další účasti na této zkoušce a každým rodinným příslušníkem osoby usilující o sloučení rodiny, který se k této osobě chce připojit v hostitelském členském státě, a že se s uvedenými náklady pojí náklady, které musí dotyční rodinní příslušníci osoby usilující o integraci vynaložit, aby se dostavili do sídla nejbližšího nizozemského zastoupení za účelem účasti na uvedené zkoušce.
- 71 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba odpovědět na položené otázky tak, že čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou od státních příslušníků třetích zemí požadovat, aby před tím, než těmto státním příslušníkům udělí povolení ke vstupu a pobytu na svém území za účelem sloučení rodiny, složili takovou zkoušku občanské integrace, jako je zkouška dotčená v původním řízení, která zahrnuje posouzení základních znalostí jazyka i společnosti dotyčného členského státu a je s ní spojena úhrada různých nákladů, pokud podmínky uplatnění takové povinnosti neznemožňují nebo nepřiměřeně neztěžují výkon práva na sloučení rodiny. Za takových okolností, jaké nastaly ve věcech v původních řízeních, tyto podmínky znemožňují nebo nepřiměřeně ztěžují výkon práva na sloučení rodiny potud, že neumožňují zohlednit zvláštní okolnosti, jež objektivně brání tomu, aby dotčené osoby mohly složit tuto zkoušku, a že stanoví příliš vysokou částku nákladů spojených s takovou zkouškou.

K nákladům řízení

- 72 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládacím 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:

Článek 7 odst. 2 první pododstavec směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy mohou od státních příslušníků třetích zemí požadovat, aby před tím, než těmto státním příslušníkům udělí povolení ke vstupu

a pobytu na svém území za účelem sloučení rodiny, složili takovou zkoušku občanské integrace, jako je zkouška dotčená v původním řízení, která zahrnuje posouzení základních znalostí jazyka i společnosti dotčeného členského státu a je s ní spojena úhrada různých nákladů, pokud podmínky uplatnění takové povinnosti neznemožňují nebo nepřiměřeně neztěžují výkon práva na sloučení rodiny. Za takových okolností, jaké nastaly ve věcech v původních řízeních, tyto podmínky znemožňují nebo nepřiměřeně ztěžují výkon práva na sloučení rodiny potud, že neumožňují zohlednit zvláštní okolnosti, jež objektivně brání tomu, aby dotčené osoby mohly složit tuto zkoušku, a že stanoví příliš vysokou částku nákladů spojených s takovou zkouškou.

Podpisy.