

# Anonymizovaná verze

Překlad C-394/19 - 1

Věc C-394/19

## Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

### Datum doručení:

21. května 2019

### Předkládající soud:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Belgie)

### Datum předkládacího rozhodnutí:

14. května 2019

### Žalobci:

PN

QO

PR

SQ

TR

### Žalovaný:

Centre public d'action sociale d'Anderlecht (CPAS)

---

[OMISSIS] [OMISSIS]

## I. ŘÍZENÍ

Řízení bylo zahájeno žalobou podanou kanceláři soudu dne 13. února 2019.  
[průběh řízení]

[OMISSIS]

## **II NAPADENÁ ROZHODNUTÍ A PŘEDMĚT ŽÁDOSTI**

Rozhodnutím ze dne 12. listopadu 2018 CPAS d'Anderlecht (středisko státní sociální pomoci v Anderlechtu) odmítlo poskytnout PN sociální pomoc ve výši příjmu sociálního začlenění [OMISSIS], a to z následujících důvodů:

*„Na belgickém území pobýváte nelegálně.*

*Přitom osoby s nelegálním pobytem mají nárok pouze na naléhavou lékařskou pomoc podle čl. 57 odst. 2 loi du 08 juillet 1976 organique des CPAS (zákon ze dne 8. července 1976 o zřízení CPAS).*

*Comité Spécial du Service Social (Zvláštní výbor pro sociální služby) se proto domnívá, že nesplňujete právní podmínky pro poskytnutí podpory ve výši příjmu sociálního začlenění.“*

Rozhodnutím ze stejného dne a na základě stejného odůvodnění zamítlo CPAS v Anderlechtu poskytnout rovněž QO od 18. října 2018 sociální pomoc ve výši odpovídající příjmu sociálního začlenění a poskytlo mu zdravotní kartu v rámci naléhavé lékařské pomoci.

PN a QO se domáhají toho [OMISSIS], aby byla CPAS v Anderlechtu uložena povinnost poskytnout jim dávky sociální pomoci odpovídající příjmu sociálního začlenění ve výši sazby pro rodinu, a to od 18. října 2018.

## **III SKUTKOVÝ STAV**

[OMISSIS]

PN, narozená dne 1. ledna 1975, marocké státní příslušnosti, tvrdí, že přijela do Belgie v průběhu roku 2003.

Dne 6. prosince 2003 uzavřela manželství s US, který je belgickým státním příslušníkem. [OMISSIS]

Dne 12. ledna 2008 se NP a US rozvedli.

Dne 19. března 2008 se PN v Maroku provdala za QO narozeného dne 7. září 1976, který má marockou státní příslušnost.

Dne 28. listopadu 2008 QO přijel na belgické území s vízem ke krátkodobému pobytu. Po skončení jeho platnosti mu byl dne 23. dubna 2009 doručen příkaz k opuštění území [OMISSIS].

Dne 15. října 2009 QO podal žádost o povolení k pobytu podle článku 9a loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území,

pobytu, usazování a vyhošťování cizinců) [žádost o legalizaci pobytu za výjimečných okolností].

Dne 2. srpna 2010 se PN a QO narodilo první dítě, RP.

Dne 27. ledna 2011 bylo QO uděleno povolení k pobytu delšímu než 3 měsíce.

Rozsudkem ze dne 12. června 2012 prohlásil tribunal de première instance de Bruxelles (Soud prvního stupně v Bruselu) manželství mezi PN a US za neplatné.

Dne 29. ledna 2013 Office des étrangers (imigrační úřad) odňal právo pobytu PN a jejímu synovi RP, přičemž k tomuto rozhodnutí byl připojen příkaz opustit území a zákaz vstupovat na území po dobu 5 let, a to na základě tohoto odůvodnění (volný překlad):

*„Podle soudu prvního stupně v Bruselu neměla dotčená osoba v úmyslu vytvořit skutečný a trvalý svazek s belgickým státním příslušníkem, s nímž uzavřela sňatek. Vědomě a s podvodnými úmysly zneužila belgické řízení pro sloučení rodiny. Je zjištěno, že PN se dopustila podvodného jednání s cílem získat právo pobytu. Z důvodu podvodu je jí právo usazování odňato ke dni 29. ledna 2013.“*

Dne 21. března 2013, v návaznosti na rozhodnutí o odnětí práva pobytu PN, pozbyl rovněž QO své povolení k pobytu a dne 25. dubna 2013 podal odvolání ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro cizinecké spory).

Cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu) rozsudkem ze dne 27. května 2014 potvrdil rozsudek tribunal de première instance de Bruxelles (soud prvního stupně v Bruselu) ze dne 12. června 2012.

Dne 30. července 2014 se PN a QO narodilo druhé dítě, SQ.

Dne 27. července 2015 podali PN a QO žádost o povolení k pobytu podle článku 9a zákona ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, pobytu, usazování a vyhošťování cizinců [žádost o legalizaci pobytu z důvodu výjimečných okolností], která byla dne 16. listopadu 2015 odmítnuta rozhodnutím o nepřijatelnosti žádosti, k němuž byl připojen příkaz k opuštění území.

Dne 15. září 2016 Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro cizinecké spory) zamítla odvolání QO ze dne 25. dubna 2013.

Dne 26. září 2016 se PN a QO narodilo třetí dítě, TR.

Dopisem ze dne 13. června 2017 adresovaným belgickému státu zástupce PN a QO namítl, že odnětí jejich práva pobytu bylo v rozporu s evropským právem, a jako nápravu požádal o to, aby PN byla vrácena její karta F+ [průkaz o povolení k trvalému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie], aby byla tato

karta vydána jejím dětem a aby QO byla vydána karta B [osvědčení o zápisu do evidence cizinců – neomezený pobyt).

Dopisem ze dne 16. června 2017 odmítl belgický stát této žádosti vyhovět, a to z následujících důvodů:

„[OMISSIS].

*Rozhodnutí je ve skutečnosti ze dne 29. ledna 2013. Vašemu klientovi bylo oznámeno dne 20. března 2013.*

*Vaši klienti měli právo podat opravný prostředek do 30 dnů od oznámení.*

*Vaši klienti nepodali žádný opravný prostředek. Zákaz vstupu je nadále v platnosti.“*

PN a QO proto dne 24. ledna 2018 podali k tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu) žalobu s cílem získat povolení k pobytu [OMISSIS].

Rozsudkem ze dne 10. července 2018 se tento soud prohlásil za nepříslušný [OMISSIS].

PN a QO se proti tomuto rozhodnutí odvolali, přičemž řízení stále probíhá před cour d'appel de Bruxelles (odvolací soud v Bruselu).

[OMISSIS]

#### **IV PŘEDMĚT SPORU**

Článek 1 zákona ze dne 8. července 1976 o zřízení CPAS uvádí, že „každý má právo na sociální pomoc. Jejím účelem je umožnit každému jednotlivci vést život v souladu s lidskou důstojností.“

[OMISSIS] čl. 57 odst. 2 téhož zákona stanoví:

*„Odchylně od ostatních ustanovení tohoto zákona je poslání střediska sociální pomoci omezeno na:*

*1. poskytování naléhavé lékařské pomoci cizím státním příslušníkům, kteří nelegálně pobývají v království; (...).“*

Účelem tohoto ustanovení je povzbudit nelegální cizince, aby splnili příkazy k opuštění území.

PN a QO uvádějí [OMISSIS], že skutečnost, že v současné době nemají povolení k pobytu, je přičitatelná belgickému státu, což je v rozporu s unijním právem, a že daný soud je příslušný k nápravě tohoto porušení, a to přinejmenším tím, že

zachová jejich právo na sociální pomoc, aby jim umožnil vést život v souladu s lidskou důstojností.

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 [OMISSIS], která měla být provedena do 30. dubna 2006, v článku 35 stanoví:

*„Členské státy mohou přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení nebo odnětí jakéhokoliv práva přiznaného touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu, například účelových sňatků. Veškerá taková opatření musí být přiměřená a spojená s procesními zárukami stanovenými v člácích 30 a 31.“*

V době, kdy byla vydána rozhodnutí o odnětí práva pobytu PN a QO, byl jejich právním základem ve vnitrostátním právu článek 42f zákona ze dne 15. prosince 1980 vstupu na území, pobytu, usazování a vyhošťování cizinců, jehož znění bylo následující:

*„Ministr nebo jím pověřená osoba může odepřít vstup nebo odejmout právo pobytu občana Unie nebo jeho rodinných příslušníků, pokud použil/i nepravdivé nebo zavádějící informace nebo nepravdivé nebo padělané dokumenty, nebo se dopustil/i podvodu nebo použil/i jiné nezákonné prostředky, které mají rozhodující význam pro uznání tohoto práva.“*

Na rozdíl od článku 35 směrnice 2004/38/ES tento předpis nestanoví povinnost provést předem posouzení proporcionality uvedených opatření.

Posouzení proporcionality bylo doplněno až v návaznosti na změny a doplnění článku 42f zákona ze dne 15. prosince 1980, které přinesl zákon ze dne 4. května 2016 [OMISSIS], a to následujícím způsobem:

*„Ministr nebo jím pověřená osoba může odejmout právo pobytu občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka a vyhostit ho z území království, pokud použil nepravdivé nebo zavádějící informace nebo nepravdivé či padělané dokumenty nebo se dopustil podvodu nebo použil jiné nezákonné prostředky, které mají rozhodující význam pro uznání práva pobytu.“*

*Pokud ministr nebo jím pověřená osoba zamýšlí přijmout takové rozhodnutí, musí zohlednit délku pobytu dotčené osoby v království, její věk, zdravotní stav, rodinný stav, hospodářskou situaci, její sociální a kulturní začlenění v království a intenzitu její vazby na její zem původu.“*

V této souvislosti je v důvodové zprávě ([OMISSIS]) uvedeno, že:

*„Účelem těchto změn [...] je vyjasnit ustanovení zákona ze dne 15. prosince 1980 o odepření vstupu a pobytu a odnětí povolení k pobytu občanů Unie“*

*a jejich rodinných příslušníků při zajištění správného provedení směrnice 2004/38/ES.*

*Článek 35 směrnice 2004/38/ES v žádném případě nevyžaduje, aby bylo spáchání podvodného jednání rozhodné pro uznání práva pobytu. Nicméně je třeba zohlednit zásadu proporcionality a záruky stanovené v člancích 30 a 31 uvedené směrnice.*

*Ministr nebo jím pověřená osoba proto nyní musí zohlednit délku pobytu dotčené osoby v království, její věk, zdravotní stav, rodinný stav, hospodářskou situaci, její sociální a kulturní začlenění v království a intenzitu její vazby na její zem původu.“*

Nelze tedy vážně zpochybnit, že rozhodnutí o odnětí práva pobytu v případě PN a QO byla přijata na základě nesprávného provedení směrnice 2004/38/ES a bez předchozího posouzení přiměřenosti, které směrnice požaduje, přičemž na základě těchto rozhodnutí bylo přijato napadené rozhodnutí.

Soudní dvůr Evropské unie [dále jen „Soudní dvůr“] [OMISSIS] stanovil zásady týkající se odpovědnosti států v případě, že vnitrostátní právní předpisy jsou v rozporu s unijním právem.

V rozsudku ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428), Soudní dvůr uvedl:

*„31. Nejprve je třeba připomenout, že Smlouva o EHS vytvořila vlastní právní řád, začleněný do právních systémů členských států, jenž zavazuje jejich soudy a jehož subjekty nejsou jen členské státy, ale rovněž jejich státní příslušníci, a že právo Společenství neukládá jednotlivcům jen povinnosti, ale je stejně tak určeno k vytváření práv, jež se stávají součástí jejich jmění; tato práva vznikají nejen tehdy, když to Smlouva výslovně stanoví, ale také v důsledku povinností, které Smlouva jasně stanoveným způsobem ukládá jak jednotlivcům, tak členským státům a orgánům Společenství (viz rozsudek ze dne 5. února 1963, Van Gend en Loos, 26/62, Recueil, s. 3, a rozsudek ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, Recueil, s. 1141).*

*32. Je třeba rovněž připomenout, že jak vyplývá z ustálené judikatury, je věcí vnitrostátních soudů, kterým přísluší v rámci jejich pravomoci uplatňovat ustanovení práva Společenství, aby zajistily plný účinek těchto norem a poskytovaly ochranu právům, jež tyto normy poskytují jednotlivcům (viz zejména rozsudky ze dne 9. března 1978, Simenthal, bod 16, 106/77, Recueil, s. 629, a ze dne 19. června 1990, Factortame, bod 19, C-213/89, Recueil, s. 1–2433).*

*33. Je namístě konstatovat, že plná účinnost norem Společenství by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu.*

34. Možnost náhrady škody k tíži členského státu je nezbytná zvláště tehdy, kdy, jako je tomu v projednávaném případě, je plný účinek norem Společenství podmíněn činností ze strany státu, a kdy v důsledku toho jednotlivci v případě jeho nečinnosti nemohou uplatnit u vnitrostátních soudů práva, jež jim přiznává právo Společenství.

35. Z uvedeného vyplývá, že zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, jež mu lze přičíst, je vlastní systému Smlouvy.

36. Povinnost členských států nahradit tyto škody nachází svůj základ rovněž v článku 5 Smlouvy, podle něhož členské státy přijmou veškerá vhodná obecná i zvláštní opatření k plnění závazků, které pro ně vyplývají z práva Společenství. Mezi tyto závazky přitom patří i závazek odstranit nedovolené důsledky porušení práva Společenství (pokud jde o obdobné ustanovení v článku 86 Smlouvy o ESUO, viz rozsudek ze dne 16. prosince 1960, Humblet, 6/60, Recueil, s. 1125).

37. Z výše uvedeného vyplývá, že právo Společenství ukládá zásadu, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, které je jim přičitatelné.“

Tyto zásady byly potvrzeny v rozsudku ze dne 5. března 1996, Brasserie du Pêcheur a Factortame (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79). Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku takto:

„1) Zásada, podle níž jsou členské státy povinny nahradit škodu způsobenou jednotlivcům porušením práva Společenství, které jim lze přičíst, se použije, jestliže je za vytykané porušení odpovědný zákonodárny orgán.

2) V případě, kdy je porušení práva Společenství členským státem přičitatelné zákonodárnému orgánu, který jedná v oblasti, v níž má široký prostor pro uvážení při tvorbě normativních rozhodnutí, mají jednotlivci, kteří utrpěli újmu, právo na náhradu škody, jestliže porušená norma práva Společenství má za cíl přiznat jim práva, porušení je dostatečně závažné a existuje přímá příčinná souvislost mezi porušením a újmou, která jednotlivcům vznikla. S touto výhradou je stát povinen napravit porušení práva Společenství, které mu lze přičíst, v souladu s vnitrostátním právem upravujícím odpovědnost, přičemž ovšem podmínky stanovené platnými vnitrostátními právními předpisy nesmí být méně příznivé než podmínky týkající se podobných nároků vzniklých na základě vnitrostátního práva ani nesmí být upraveny tak, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly získání náhrady škody.

3) Vnitrostátní soud v rámci vnitrostátních právních předpisů, které uplatňuje, nemůže podmiňovat náhradu škody existencí úmyslného nebo

*nedbalostního zavinění ze strany orgánu státu, jemuž lze porušení přičíst, jdoucího nad rámec dostatečně závažného porušení práva Společenství.*

*4) Náhrada škody členskými státy, které tuto škodu nebo ztrátu způsobily jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, musí být přiměřená vzniklé škodě. Při neexistenci předpisů Společenství v této oblasti stanoví měřítko pro určení rozsahu náhrady právní řád každého členského státu, přičemž ovšem tato měřítko nesmí být méně příznivá než měřítko platná pro podobné nároky vzniklé na základě vnitrostátního práva a v žádném případě nesmí být upravena tak, aby v praxi znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala získání náhrady škody. S právem Společenství jsou v rozporu ty vnitrostátní právní předpisy, které obecně omezují náhradu škody pouze na škody vzniklé na určitých, zvláště chráněných právech jednotlivců, s vyloučením ušlého zisku.*

*Krom toho musí být v rámci žádosti nebo žalob založených na právu Společenství možné přiznat zvláštní náhradu škody, jako je exemplární náhrada škody podle anglického práva, pokud ji lze přiznat v rámci podobných žádostí nebo žalob založených na vnitrostátním právu.*

*5) Povinnost členských států nahradit škodu způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení práva Společenství, které je jim přičitatelné, nelze omezit pouze na škody, které vznikly poté, kdy Soudní dvůr vyhlásil rozsudek, v němž bylo určeno vytýkané nesplnění povinnosti.“*

Vzhledem k této argumentaci je na místě předložit Soudnímu dvoru otázku, která je uvedena ve výroku tohoto rozsudku.

[OMISSIS] [OMISSIS].

[OMISSIS].

[prozatímní opatření, kterým se poskytuje sociální pomoc, až do vydání rozhodnutí ve věci samé].

**Z TĚCHTO DŮVODŮ**

**SOUD,**

[OMISSIS]

V souladu s článkem 267 SFEU se Soudnímu dvoru předkládá žádost o rozhodnutí o následující předběžné otázce:

- Musí být zásada plné účinnosti norem Společenství a jejich ochrany, jak byla definována v rozsudku Francovich a Brasserie du Pêcheur, a směrnice 2004/38/ES vykládány tak, že členský stát má povinnost v situaci, kdy je cizinci odňato právo pobytu bez předchozího posouzení přiměřenosti z důvodu



nesprávného provedení směrnice do vnitrostátního práva, postarat se v rámci svého systému sociální podpory o základní potřeby žadatele mimo potřeb zdravotních, a to dokud nebude přijato rozhodnutí o pobytu daného cizince v souladu s unijním právem?

[OMISSIS] [OMISSIS]

[OMISSIS] [podpisy]

PRACOVNÍ DOKUMENT