

Anonymizované znenie

Preklad

C-394/19 – 1

Vec C-394/19

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

21. máj 2019

Vnútroštátny súd:

Tribunal du travail francophone de Bruxelles

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

14. máj 2019

Žalobcovia:

PN

QO

RP

SQ

TR

Žalovaný:

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

[omissis] [omissis]

I. KONANIE

Konanie bolo začaté na základe žaloby podanej do kancelárie Tribunal du travail francophone de Bruxelles (Frankofónny pracovnoprávny súd Brusel, Belgicko) 13. februára 2019. [priebeh konania]

[omissis]

II. NAPADNUTÉ ROZHODNUTIA A PREDMET ŽALOBY

Rozhodnutím z 12. novembra 2018 Centre public d'action sociale d'Anderlecht (Verejné centrum sociálnej pomoci v Anderlechte, ďalej len „CPAS“) odmietlo priznať PN nárok na sociálnu pomoc zodpovedajúcu príjmu na sociálnu integráciu [omissis] na základe tohto odôvodnenia:

„Na území Belgicka sa zdržiavate neoprávnene.

Neoprávnene sa zdržiavajúcim osobám však možno poskytnúť len naliehavú lekársku pomoc podľa článku 57 ods. 2 loi du 08 juillet 1976 organique des CPAS (základný zákon z 8. júla 1976 o verejných centrách sociálnej pomoci).

Comité Spécial du Service Social (Osobitný výbor pre sociálnu službu) sa preto domnieva, že nespĺňate zákonné podmienky na priznanie sociálnej pomoci zodpovedajúcej príjmu na integráciu.“

Rozhodnutím z toho istého dňa a na základe rovnakého odôvodnenia CPAS v Anderlechte odmietlo priznať sociálnu pomoc zodpovedajúcu príjmu na sociálnu integráciu z 18. októbra 2018 aj QO, ktorému vydalo zdravotný preukaz na účely naliehavej lekárskej pomoci.

PN a QO žiadajú [omissis] uložiť CPAS v Anderlechte povinnosť priznať im nárok na sociálnu pomoc rovnocennú príjmu na sociálnu integráciu podľa sadzby odvíjajúcej sa od počtu závislých rodinných príslušníkov, a to od 18. októbra 2018.

III. SKUTKOVÉ OKOLNOSTI

[omissis]

PN, marocká štátna príslušníčka narodená 1. januára 1975, vyhlásila, že do Belgicka prišla počas roka 2003.

Dňa 6. decembra 2003 sa vydala za US, belgického štátneho príslušníka. [omissis]
PN a US sa 12. januára 2008 rozviedli.

PN sa 19. marca 2008 v Maroku vydala za QO, marockého štátneho príslušníka narodeného 27. septembra 1976.

QO prišiel na belgické územie 28. novembra 2008 na základe krátkodobého víza. Po uplynutí platnosti tohto víza bol voči nemu 23. apríla 2009 vydaný príkaz na opustenie územia [omissis].

QO podal 15. októbra 2009 žiadosť o povolenie na pobyt podľa článku 9a loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostení cudzincov) [žiadosť o legalizáciu pobytu za mimoriadnych okolností].

Dňa 2. augusta 2010 sa PN a QO narodilo prvé dieťa RP.

Dňa 27. januára 2011 bolo QO udelené povolenie na pobyt dlhší ako 3 mesiace.

Rozsudkom z 12. júna 2012 Tribunal de première instance de Bruxelles (Súd prvého stupňa Brusel, Belgicko) zrušil manželstvo medzi PN a US.

Dňa 29. januára 2013 Office des étrangers (Cudzinecký úrad, Belgicko) odňal PN a jej synovi RP právo na pobyt, pričom toto rozhodnutie obsahovalo príkaz na opustenie územia a päťročný zákaz vstupu na územie na základe nasledujúceho odôvodnenia (voľný preklad):

„Dotknutá osoba nemala podľa Tribunal de première instance de Bruxelles (Súd prvého stupňa Brusel)... v úmysle vytvoriť s belgickým štátnym príslušníkom, za ktorého sa vydala, trvalé životné spoločenstvo. Vedome a s podvodným zámerom zneužila belgické postupy zlučovania rodín. Preukázalo sa, že PN sa dopustila podvodu s cieľom získať povolenie na pobyt. Právo usadiť sa jej bolo 29. januára 2013 odňaté pre podvod.“

V dôsledku rozhodnutia, ktorým bolo PN odňaté právo na pobyt, bolo 21. marca 2013 odňaté povolenie na pobyt aj QO, ktorý podal žalobu na Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory, Belgicko).

V rozsudku z 27. mája 2014 Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel, Belgicko) potvrdil rozsudok Tribunal de première instance de Bruxelles (Súd prvého stupňa Brusel) z 12. júna 2012.

Dňa 30. júla 2014 sa PN a QO narodilo druhé dieťa SQ.

PN a QO podali 27. októbra 2015 žiadosť o povolenie na pobyt podľa článku 9a zákona z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostení cudzincov [žiadosť o legalizáciu pobytu za mimoriadnych okolností], ktorá im

bola zamietnutá rozhodnutím o neprípustnosti, ktoré obsahovalo príkaz na opustenie územia do 16. novembra 2015.

Dňa 15. septembra 2016 Conseil du contentieux des étrangers (Rada pre cudzinecké spory) zamietla QO žalobu z 25. apríla 2013.

Dňa 26. septembra 2016 sa PN a QO narodilo tretie dieťa TR.

V liste z 13. júna 2017 adresovanom Belgickému kráľovstvu právny zástupca PN a QO uviedol, že tým, že PN a QO bolo odňaté právo na pobyt, bolo porušené európske právo, pričom ako naturálnu náhradu za toto porušenie žiadal, aby bol PN vrátený preukaz F+ [preukaz o trvalom pobyte pre rodinného príslušníka občana Únie], aby bol jej deťom vydaný tento preukaz a aby bol QO vydaný preukaz B [potvrdenie o zápise do cudzineckého registra – trvalý pobyt].

Mailom zo 16. júna 2017 Belgické kráľovstvo túto žiadosť zamietlo na základe nasledujúceho odôvodnenia:

„[omissis].

Rozhodnutie je skutočne z 29. januára 2013. Vašej klientke bolo oznámené 20. marca 2013.

Vaši klienti mali právo podať opravný prostriedok do 30 dní odo dňa oznámenia.

Vaši klienti nepodali žiadny opravný prostriedok. Zákaz vstupu na územie stále platí.“

PN a QO preto 24. januára 2018 podali žalobu na Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Frankofónny súd prvého stupňa Brusel) s cieľom získať povolenie na pobyt [omissis].

Rozsudkom z 10. júla 2018 sa uvedený súd vyhlásil za nepríslušný vo veci rozhodnúť [omissis].

PN a QO podali proti tomuto rozhodnutiu odvolanie, pričom konanie stále prebieha na Cour d'appel de Bruxelles (Odvolací súd Brusel, Belgicko).

[omissis]

IV. ANALÝZA

Článok 1 základného zákona z 8. júla 1976 o CPAS stanovuje, že „každý má právo na sociálnu pomoc. Cieľom tohto zákona je umožniť všetkým ľuďom viesť život v súlade s ľudskou dôstojnosťou“.

[omissis] Článok 57 ods. 2 toho istého zákona stanovuje:

„Odchylne od ostatných ustanovení tohto zákona sa úloha verejného centra sociálnej pomoci obmedzuje na:

1. poskytovanie naliehavej lekárskej pomoci cudzincom, ktorí sa neoprávnene zdržiavajú v Belgickom kráľovstve; ...“

Účelom tohto ustanovenia je podnietiť cudzincov s nelegálnym pobytom k tomu, aby poslúchli príkaz na opustenie územia.

PN a QO uvádzajú [omissis], že za to, že v súčasnosti nemajú povolenie na pobyt, je zodpovedné Belgické kráľovstvo, a to v rozpore s európskym právom, a že konajúci súd je príslušný na nápravu tohto porušenia prinajmenšom tým, že zachová ich právo na sociálnu pomoc, aby im umožnil viesť život v súlade s ľudskou dôstojnosťou.

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, [omissis], ktorá mala byť prebratá do 30. apríla 2006, v článku 35 stanovuje:

„Členské štáty môžu prijať potrebné opatrenia na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie akéhokoľvek práva priznaného podľa tejto smernice v prípade zneužívania práv alebo podvodu, ako napríklad manželstvá z rozumu. Všetky takéto opatrenia musia byť primerané a podliehať procedurálnym ochránam stanoveným v článkoch 30 a 31.“

V čase, keď sa prijímali rozhodnutia, ktorými bolo PN a QO odňaté právo na pobyt, bol právnym základom vo vnútroštátnom práve pre tieto rozhodnutia článok 42f zákona z 15. decembra 1980 o vstupe na územie, pobyte, usadení sa a vyhostení cudzincov, ktorého znenie bolo nasledujúce:

„Minister alebo jeho zástupca môže zamietnuť vstup alebo zrušiť právo na pobyt občanovi Únie alebo jeho rodinným príslušníkom v prípade, že použil alebo použili nepravdivé alebo zavádzajúce informácie alebo falošné alebo pozmenené dokumenty, alebo sa dopustili podvodu alebo použili iné nezákonné prostriedky, ktoré boli rozhodujúcim faktorom pri priznaní tohto práva.“

Na rozdiel od článku 35 smernice 2004/38/ES tento predpis nestanovil vykonanie predchádzajúceho preskúmania primeranosti uvedených opatrení.

Toto predchádzajúce preskúmanie bolo zavedené až po zmene a doplnení článku 42f zákona z 15. decembra 1980 zákonom zo 4. mája 2016 [omissis] takto:

Minister alebo jeho zástupca môže ukončiť pobyt občana Únie alebo jeho rodinného príslušníka a vyhostiť ho z územia Belgického kráľovstva v prípade, že použil nepravdivé alebo zavádzajúce informácie alebo falošné

alebo pozmenené dokumenty, alebo keď sa dopustil podvodu alebo použil iné nezákonné prostriedky, ktoré prispeli k priznaniu jeho práva na pobyt.

Ak minister alebo jeho zástupca zamýšľa prijať také rozhodnutie, zohľadní dĺžku pobytu dotknutej osoby v Belgickom kráľovstve, jej vek, zdravotný stav, jej rodinnú a ekonomickú situáciu, jej sociálnu a kultúrnu integráciu v Belgickom kráľovstve a jej väzby s krajinou jej pôvodu.“

V dôvodovej správe ([omissis]) sa v tejto súvislosti spresňuje:

„Cieľom vykonaných zmien... je objasniť ustanovenia loi du 15 décembre 1980 relative au refus d'entrée et de séjour et au retrait de séjour des citoyens de l'Union et des membres de sa famille (zákon z 15. decembra 1980 o zamietnutí vstupu a pobytu a o odňatí povolenia na pobyt občanom Únie a ich rodinným príslušníkom) prostredníctvom zabezpečenia náležitého prebratia smernice 2004/38/ES.

Článok 35 smernice 2004/38/ES v žiadnom prípade nevyžaduje, aby na účely priznania práva na pobyt bolo rozhodujúcim faktorom to, či došlo k podvodu. Treba však zohľadniť zásadu proporcionality a záruky stanovené v článkoch 30 a 31 uvedenej smernice.

Práve preto bude minister alebo jeho zástupca odteraz povinný zohľadniť dĺžku pobytu dotknutej osoby v Belgickom kráľovstve, jej vek, zdravotný stav, jej rodinnú a ekonomickú situáciu, jej sociálnu a kultúrnu integráciu v Belgickom kráľovstve a jej väzby s krajinou jej pôvodu.“

Preto je nesporné, že rozhodnutia o odňatí práva na pobyt PN a QO boli prijaté na základe nesprávneho prebratia smernice 2004/38/ES a bez predchádzajúceho preskúmania primeranosti vyžadovaného touto smernicou, pričom na základe týchto rozhodnutí bolo prijaté sporné rozhodnutie.

Súdny dvor Európskej únie [ďalej len „Súdny dvor“] [omissis] určil zásady, pokiaľ ide o zodpovednosť štátov za vnútroštátne právne predpisy, ktoré sú v rozpore s právom Únie.

Vo svojom rozsudku z 19. novembra 1991, Francovich a i. (C-6/90 a C-9/90, EU:C:1991:428), Súdny dvor uviedol:

„31. Najprv treba pripomenúť, že Zmluva EHS vytvorila vlastný právny poriadok, ktorý je začlenený do právnych systémov členských štátov a ktorý sú vnútroštátne súdy povinné uplatňovať, pričom jeho subjektmi sú nielen členské štáty, ale aj ich štátni príslušníci, a že právo Spoločenstva ukladá jednotlivcom nielen povinnosti, ale priznáva im aj práva, ktoré sa stávajú súčasťou ich právneho dedičstva; tieto práva vznikajú nielen vtedy, ak sú výslovne priznané Zmluvou, ale aj v súvislosti s povinnosťami, ktoré Zmluva ukladá jasne definovaným spôsobom tak jednotlivcom, ako aj členským

štátom a inštitúciám Spoločenstva (pozri rozsudky z 5. februára 1963, *Van Gend en Loos*, 26/62, Zb. s. 3, a z 15. júla 1964, *Costa*, 6/64, Zb. s. 1141).

32. Zároveň treba pripomenúť, že ako vyplýva z ustálenej judikatúry, prináleží vnútroštátnym súdom, ktorých úlohou je uplatňovať ustanovenia práva Spoločenstva v rámci ich právomocí, aby zabezpečili plný účinok týchto noriem a chránili práva, ktoré tieto normy priznávajú jednotlivcom (pozri najmä rozsudky z 9. marca 1978, *Simmenthal*, bod 16, 106/77, Zb. s. 629, a z 19. júna 1990, *Factortame*, bod 19, C-213/89, Zb. s. 1-2433).

33. Treba konštatovať, že keby jednotlivci nemali možnosť dosiahnuť nápravu v prípade poškodenia ich práv porušením práva Spoločenstva, ktoré možno pripísať členskému štátu, ohrozila by sa plná účinnosť noriem Spoločenstva a oslabila by sa ochrana práv, ktoré priznávajú.

34. Možnosť získať nápravu od členského štátu je predovšetkým nevyhnutná, pokiaľ je tak ako v tomto prípade plný účinok noriem Spoločenstva podmienený konaním štátu, a ak sa teda jednotlivci v prípade nekonania štátu nemôžu domáhať na vnútroštátnych súdoch práv, ktoré im priznáva právo Spoločenstva.

35. Z toho vyplýva, že zásada zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, ktoré mu možno pripísať, je v systéme Zmluvy obsiahnutá.

36. Povinnosť členských štátov nahradiť tieto škody má svoj základ aj v článku 5 Zmluvy, na základe ktorého sú členské štáty povinné prijať všetky potrebné opatrenia všeobecnej alebo osobitnej povahy, aby zabezpečili plnenie záväzkov vyplývajúcich z práva Spoločenstva. Medzi tieto povinnosti patrí aj povinnosť odstrániť nezákonné následky porušenia práva Spoločenstva (pokiaľ ide o analogické ustanovenie článku 86 Zmluvy ESUO, pozri rozsudok zo 16. decembra 1960, *Humblet*, 6/60, Zb. s. 1125).

37. Zo všetkého predchádzajúceho vyplýva, že právo Spoločenstva ukladá zásadu, podľa ktorej sú členské štáty povinné nahradiť škody spôsobené jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, ktoré im možno pripísať.“

Tieto zásady boli potvrdené v rozsudku z 5. marca 1996, *Brasserie du pêcheur* a *Factortame* (C-46/93 a C-48/93, EU:C:1996:79). Súdny dvor v uvedenej veci odpovedal na prejudiciálnu otázku takto:

„1. Zásada, podľa ktorej sú členské štáty povinné nahradiť škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, ktoré im možno pripísať, sa uplatní, keď je za vytýkané nesplnenie povinnosti zodpovedný zákonodarný orgán.

2. V prípade, keď porušenie práva Spoločenstva členským štátom možno pripísať vnútroštátnemu zákonodarcovi konajúcemu v oblasti, kde má širokú

voľnú úvahu pri tvorbe normatívnych rozhodnutí, majú jednotlivci, ktorí utrpeli ujmu, právo na odškodnenie, ak porušený právny predpis Spoločenstva má za cieľ priznať im práva, ak porušenie je dostatočne závažné a ak existuje priama príčinná súvislosť medzi porušením a ujmou, ktorá jednotlivcom vznikla. S touto výhradou štát musí napraviť následky škody, ktorá vznikla porušením práva Spoločenstva, ktoré mu možno pripísať, v rámci vnútroštátneho práva o zodpovednosti, pričom uplatniteľné podmienky stanovené platnými vnútroštátnymi predpismi nesmú byť menej priaznivé ako podmienky týkajúce sa podobných vnútroštátnych nárokov a nesmú byť upravené takým spôsobom, ktorý by prakticky znemožňoval alebo príliš sťažoval získanie náhrady škody.

3. Vnútroštátny súd v rámci vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré uplatňuje, nemôže podmieňovať náhradu škody existenciou úmyselného zavinenia alebo zavinenia z nedbanlivosti zo strany štátneho orgánu, ktorému možno porušenie pripísať, presahujúceho rámec dostatočne závažného porušenia práva Spoločenstva.

4. Náhrada škody členskými štátmi, ktorú spôsobili jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, musí byť primeraná vznikutej ujme. Keďže v tejto oblasti neexistujú ustanovenia na úrovni Spoločenstva, je na vnútroštátnom právnom poriadku každého členského štátu, aby stanovil kritériá umožňujúce určiť rozsah náhrady škody, pričom nemôžu byť menej priaznivé ako kritériá platné pre podobné nároky vyplývajúce z vnútroštátneho práva a v žiadnom prípade nemôžu byť upravené tak, aby náhrada škody v praxi bola nemožná alebo neprimerane sťažená. Vnútroštátne právne predpisy, ktoré by vo všeobecnosti obmedzovali náhradu škody len na škodu spôsobenú na niektorých špeciálne chránených individuálnych záujmoch, s vylúčením ušlého zisku jednotlivcov, nie sú zlučiteľné s právom Spoločenstva.

Osobitnú náhradu škody, ako napr. ‚exemplárnu‘ náhradu škody stanovenú anglickým právom, musí byť možné získať v rámci sťažností alebo žalôb na základe práva Spoločenstva, ak ju je možné získať v rámci podobných sťažností alebo žalôb na základe vnútroštátneho práva.

5. Povinnosť členských štátov nahradiť škodu spôsobenú jednotlivcom porušením práva Spoločenstva, ktoré im možno pripísať, nemôže byť obmedzená len na škodu, ktorá vznikla po vynesení rozsudku Súdneho dvora určujúceho vytýkané nesplnenie povinnosti.“

Vzhľadom na tieto úvahy je potrebné predložiť Súdnemu dvoru otázku uvedenú vo výroku tohto rozsudku.

[omissis] [omissis]

[omissis]

[predbežné opatrenie, ktorým sa poskytuje sociálna pomoc až do vydania rozsudku vo vec samej].

Z TÝCHTO DÔVODOV

TRIBUNAL DU TRAVAIL FRANCOPHONE DE BRUXELLES (Frankofónny pracovnoprávny súd Brusel, Belgicko)

[*omissis*]

predkladá Súdnemu dvoru podľa článku 267 ZFEÚ túto prejudiciálnu otázku:

- Majú sa zásada plnej účinnosti noriem Spoločenstva a ich ochrany, ako je definovaná v rozsudkoch Francovich a Brasserie du pêcheur, a smernica 2004/38/ES vykladať v tom zmysle, že vyžadujú, aby členský štát v prípade cudzinca, ktorému bolo odňaté právo na pobyt bez predchádzajúceho preskúmania primeranosti z dôvodu nesprávneho prebratia uvedenej smernice do vnútroštátneho práva, zabezpečoval v rámci svojho systému sociálnej pomoci aj iné základné potreby žiadateľa, než je jeho zdravotná starostlivosť, a to dovtedy, kým sa nerozhodne o jeho pobyte v súlade s právom Únie?

[*omissis*] [*omissis*]

[*omissis*] [podpisy]

PRACOVNÝ DOKUMENT