

Vec C-664/23

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

9. november 2023

Vnútroštátny súd:

Cour d'appel de Versailles

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

9. november 2023

Odvolateľ, žalovaný v pôvodnom konaní:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Odporca, žalobca v pôvodnom konaní:

TX

1. Predmet sporu a priebeh konania:

- 1 TX, arménskemu štátnemu príslušníkovi, ktorý 7. januára 2008 vstúpil do Francúzska nelegálne so svojou manželkou a dvoma maloletými deťmi AX a RX, bolo v roku 2014 udelené povolenie na prechodný pobyt na „súkromný a rodinný život“ so slovami „oprávňuje jeho držiteľa pracovať“. Tretie dieťa SX sa následne narodilo vo Francúzsku v roku 2011. TX je teraz zamestnaný na základe platenej pracovnej zmluvy a má viacročné povolenie na pobyt platné do 12. septembra 2024.
- 2 TX uvádza, že pasy detí sa stratili počas ich putovania z Holandska do Francúzska. Deti AX (narodený v roku 2004) a RX (narodený v roku 2005) získali v roku 2015 cestovný doklad pre maloletých cudzincov vydaný Préfecture des Hauts-de-Seine (Prefektúra Hauts-de-Seine, Francúzsko). Dieťa AX nedávno dostalo povolenie na prechodný pobyt na „súkromný a rodinný život“, ku ktorému bolo pripojené pracovné povolenie platné do 9. októbra 2023.
- 3 TX požiadal o rodinné dávky na svoje tri deti, ale na jeho dve deti narodené mimo Francúzska mu boli zamietnuté.
- 4 Toto zamietnutie na prvom stupni zrušil tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Súd pre veci sociálneho zabezpečenia Nanterre, Francúzsko) a následne v odvolacom konaní potvrdil cour d'appel de Versailles (Odvolací súd Versailles, Francúzsko), a to rozsudkom zo 14. novembra 2019.
- 5 Rozsudkom z 23. júna 2022 Cour de cassation (Kasačný súd, Francúzsko) zrušil tento rozsudok vo veci samej pre nedostatočné odôvodnenie vo vzťahu k žalobnému dôvodu, ktorý vyplýval zo smernice 2011/98/EÚ, a vrátil vec cour d'appel de Versailles (Odvolací súd Versailles) v inom zložení.
- 6 Ten sa teraz pýta Súdneho dvora na výklad smernice 2011/98/EÚ.

2. Právny základ:

A. Právo Únie

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2011/98/EÚ z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte

- 7 V odôvodnení 20 sa uvádza:

„Všetci štátni príslušníci tretích krajín s oprávneným pobytom a legálne pracujúci v členskom štáte by mali mať aspoň spoločný súbor práv založený na rovnakom zaobchádzaní ako so štátnymi príslušníkmi daného hostiteľského členského štátu, a to bez ohľadu na to, na aký účel alebo na akom základe boli pôvodne prijatí. Právo na rovnaké zaobchádzanie v oblastiach špecifikovaných v tejto smernici by sa malo priznať nielen tým štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa prijali do členského štátu na účely vykonávania zamestnania, ale aj tým, ktorým sa povolil vstup na iné účely a ktorým sa umožnil prístup na trh práce v tomto členskom štáte v súlade s inými ustanoveniami práva Únie alebo vnútroštátneho práva, vrátane rodinných príslušníkov pracovníka z tretej krajiny, ktorým sa povolil vstup na územie členského štátu v súlade so smernicou Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny...“

8 V odôvodnení 24 sa uvádza:

„Pracovníci z tretích krajín by mali mať nárok na rovnaké zaobchádzanie v oblasti sociálneho zabezpečenia. ... Touto smernicou by sa mali priznať práva iba vo vzťahu k rodinným príslušníkom, ktorí sa zlúčia s pracovníkmi z tretej krajiny s cieľom pobytu v členskom štáte v záujme zlúčenia rodiny, alebo k rodinným príslušníkom, ktorí už majú oprávnený pobyt v príslušnom členskom štáte.“

9 Článok 2 stanovuje:

„Vymedzenie pojmov

Na účely tejto smernice sa uplatňuje toto vymedzenie pojmov:

...

c) ‚jednotné povolenie‘ je povolenie na pobyt vydané orgánmi členského štátu, ktoré štátnemu príslušníkovi tretej krajiny umožňuje oprávnenie sa zdržiavať na jeho území na účely vykonávania práce;“

10 Článok 3 stanovuje:

„Rozsah pôsobnosti

1. Táto smernica sa uplatňuje na:

...

b) štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí do členského štátu na iné účely ako na vykonávanie zamestnania v súlade s právom Únie alebo vnútroštátnym právom, sú oprávnení pracovať a majú povolenie na pobyt v súlade s nariadením (ES) č. 1030/2002, a...“

11 Článok 12 stanovuje:

„Právo na rovnaké zaobchádzanie

1. S pracovníkmi z tretích krajín uvedenými v článku 3 ods. 1 písm. b) a c) sa zaobchádza rovnako ako so štátnymi príslušníkmi členského štátu, v ktorom majú pobyt, pokiaľ ide:

...

e) o odvetvia sociálneho zabezpečenia vymedzené v nariadení (ES) č. 883/2004;

...

2. Členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie:

...

b) obmedzením práv priznaných pracovníkom z tretích krajín podľa odseku 1 písm. e), no neobmedzením takýchto práv pre pracovníkov z tretích krajín, ktorí sú zamestnaní alebo ktorí boli zamestnaní aspoň šesť mesiacov a sú evidovaní ako nezamestnaní.

Okrem toho členské štáty môžu rozhodnúť o tom, že odsek 1 písm. e) sa v súvislosti s rodinnými dávkami neuplatňuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorým sa povolilo pracovať na území členského štátu na obdobie nepresahujúce šesť mesiacov, na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí boli prijatí na účely štúdiá, alebo na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí majú povolenie pracovať na základe víza;“

B. Francúzske právo

Code de l'action sociale et des familles (zákoník o sociálnej činnosti a rodine)

12 Druhý odsek článku L.262-2, ktorý sa nachádza v pododdielke nazvanom „Podmienky nároku“, stanovuje toto:

„Aby sa deti cudzincov zohľadňovali z titulu práv príjemcu cudzinca, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu Európskej únie, iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo Švajčiarskej konfederácie, musia spĺňať podmienky stanovené v článku L.512-2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia)“.

Code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia)

13 Článok L.512-2 uvedený v knihe V s názvom „Rodinné a podobné dávky“ znie v podstate takto (v znení uplatniteľnom na tento spor):

„...“

Cudzinci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu Európskeho spoločenstva, iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo Švajčiarskej konfederácie a ktorí sú držiteľmi titulu vyžadovaného zákonom alebo iným právnym predpisom alebo medzinárodnými zmluvami alebo dohodami na legálny pobyt vo Francúzsku, majú takisto nárok na rodinné dávky za podmienok stanovených v tejto knihe.

Títo cudzinci môžu rodinné dávky využívať za predpokladu, že v prípade detí, o ktoré sa starajú a na ktoré sa žiadajú rodinné dávky, možno preukázať jednu z týchto situácií:

...

- ich legálny vstup v rámci postupu zlúčenia rodiny uvedeného v knihe IV code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákoník o vstupe a pobyte cudzincov a práve na azyl),

...

Dekrétom sa stanovuje zoznam titulov a dôkazov potvrdzujúcich legálny vstup a pobyt pre príjemcov cudzincov. Určuje sa ním aj druh dokladov potrebných na preukázanie toho, že deti, o ktoré sa títo cudzinci starajú a na ktoré sa žiada o rodinné dávky, spĺňajú podmienky uvedené v predchádzajúcich odsekoch.“

14 Článok D.512-2 znie v podstate takto (v znení uplatniteľnom na tento spor):

„Zákonnosť vstupu a pobytu detí cudzincov, o ktoré sa príjemca stará, a na ktoré žiada rodinné prídavky, sa preukazuje predložením jedného z týchto dokladov:

...

2. Potvrdenie o lekárskej prehliadke dieťaťa, ktoré vydal Office français de l'immigration et de l'intégration (Francúzsky úrad pre prisťahovalectvo a integráciu, Francúzsko) na konci konania o vstupe alebo prijatí na pobyt v rámci zlúčenia rodiny.

...

5. Potvrdenie vydané prefektúrou, v ktorom sa uvádza, že dieťa vstúpilo do Francúzska najneskôr v rovnakom čase ako jeden z jeho rodičov, ktorému bol povolený pobyt na základe... code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákoník o vstupe a pobyte cudzincov a práve na azyl). ...“

3. Stanoviská účastníkov konania:

Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Fond rodinných prídavkov Hauts de Seine, Francúzsko)

- 15 Poberanie rodinných dávok sa musí zamietnuť, keďže tieto dve deti nevstúpili do Francúzska v rámci konania o zlúčení rodiny, takže TX nemôže predložiť lekárske potvrdenie uvedené v článku D.512-2 bode 2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia) a TX nepreukáže, že tieto dve deti vstúpili do Francúzska legálne alebo v rovnakom čase ako on.
- 16 Okrem toho smernica 2011/98/EÚ, na ktorú sa TX odvoláva, nemôže brániť uplatňovaniu článkov L.512-2 a D.512-2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia).

TX

- 17 TX sa domnieva, že ako štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je držiteľom povolenia na prechodný pobyt na jeden rok, ktoré ho oprávňuje pracovať, a ktorý môže preukázať, že vo Francúzsku pracuje, spĺňa podmienky uvedené v článku 3 písm. b) smernice 2011/98. V rámci jej pôsobnosti sa opiera najmä o rovnosť zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi členského štátu, ktorá je v smernici zakotvená. Podľa jeho názoru je irelevantné, že jeho deti nevstúpili do Francúzska v rámci systému zlúčenia rodiny, keďže majú vo Francúzsku legálny pobyt.

4. Posúdenie zo strany Cour d'appel (odvolací súd):

- 18 O zákonnosti pobytu TX na francúzskom území nie sú pochybnosti.
- 19 TX nepreukázal, že podnikol kroky na získanie prefektúrneho povolenia, ktoré sa vyžaduje podľa článku D.512-2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia), hoci tento dokument má charakter potvrdenia a boli predložené dôkazy, ktoré preukazujú, že jeho deti vstúpili do Francúzska v rovnakom čase ako on. Súd pre veci sociálneho zabezpečenia však nemôže nahradiť správny orgán, ktorý jediný je príslušný na vydanie dokladu umožňujúceho legalizovať situáciu z hľadiska vnútroštátneho práva. Z dokumentov v spise takisto vyplýva, že 20. augusta 2018 fond zaslal prefektúre Hauts-de-Seine list so žiadosťou o vypracovanie uvedeného osvedčenia. Zdá sa, že tento list zostal bez odpovede.
- 20 TX teda nepreukázal zákonný vstup dvoch detí, AX a RX, v rámci postupu zlúčenia rodiny predložením dokumentov požadovaných v článku D.512-2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia).
- 21 V dvoch rozsudkoch z 3. júna 2011 Cour de cassation (Kasačný súd) rozhodol, že ustanovenia článkov L. 512-2 a D. 512-2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálneho zabezpečenia) v rozsahu, v akom podmieňujú vyplácanie rodinných

dávok predložením dokladu potvrdzujúceho, že deti cudzincov vstúpili na územie Francúzska legálne, a najmä v prípade detí, ktoré vstúpili na územie Francúzska v rámci režimu zlúčenia rodiny, lekárskeho potvrdenia vydaného francúzskym úradom pre prisťahovalectvo a integráciu, majú objektívnu povahu odôvodnenú potrebou kontroly podmienok prijímania detí v demokratickom štáte a neporušujú neprimerane právo na rodinný život zaručené článkami 8 a 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ani neporušujú ustanovenia článku 3 medzinárodného Dohovoru o právach dieťaťa.

- 22 Európsky súd pre ľudské práva tento výklad potvrdil a rozhodol, že odmietnutie poskytnúť rodinné dávky z dôvodu nedodržania pravidiel uplatniteľných na zlúčenie rodiny stanovených francúzskym právom nie je v rozpore s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Európsky súd pre ľudské práva, 1. októbra 2015, č. 76860/11 a č. 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu a Selpa Lokongo proti Francúzsku, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
- 23 V tomto spore sa však otázka súladu textov iných vnútroštátnych predpisov s vyššou normou vynára z hľadiska smernice 2011/98, ktorej cieľom je vytvoriť spoločný súbor práv pre pracovníkov z tretích krajín s legálnym pobytom v členskom štáte.
- 24 V tomto prípade fond pri zamietnutí žiadosti o rodinné dávky nezohľadnil postavenie žiadateľa, ale podmienky, za ktorých sa jeho dve deti narodené v Arménsku dostali na francúzske územie. Článok 12 ods. 2 písm. b) smernice 2011/98 však neobsahuje žiadnu výnimku z rovnosti zaobchádzania, pokiaľ ide o rodinné dávky, na základe podmienok, za ktorých rodinní príslušníci pracovníka z tretej krajiny prišli na územie hostiteľského členského štátu.
- 25 Jediná výhrada, ktorá by sa prípadne mohla týkať práva na rovnosť zaobchádzania, by mohla vyplývať z uplatnenia odôvodnenia 20 a konkrétnejšie odôvodnenia 24, kde sa na konci uvádza, že „touto smernicou by sa mali priznať práva iba vo vzťahu k rodinným príslušníkom, ktorí sa zlúčia s pracovníkmi z tretej krajiny s cieľom pobytu v členskom štáte v záujme zlúčenia rodiny, alebo k rodinným príslušníkom, ktorí už majú oprávnený pobyt v príslušnom členskom štáte.“ Zdá sa, že takto formulované odôvodnenie 24 obmedzuje právo na rovnosť zaobchádzania na deti dotknutého pracovníka, ktoré sa k nemu pripojili z titulu zlúčenia rodiny, v rámci stanovenom smernicou 2003/86/ES z 22. septembra 2003.
- 26 Je však potrebné uviesť tri poznámky.
- Po prvé, sporné dávky sa priznávajú na základe počtu detí, o ktoré sa osoba stará. V tomto prípade fond zohľadnil len najmladšiu dcéru manželov, ktorá sa narodila na francúzskom území, a „škrtol“ ďalšie dve deti, ktoré sa narodili v zahraničí a na francúzske územie vstúpili mimo postupu zlúčenia rodiny.

- Po druhé, ustanovenia smernice 2011/98 sa na žiadnom mieste nezaoberajú právami rodinných príslušníkov ani nepreberajú obsah odôvodnenia 24. V rozsudku z 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pre držiteľov jednotného povolenia) (C-302/19, EU:C:2020:957, bod 32), Súdny dvor uviedol, že „odôvodnenie právneho aktu Únie nemá záväznú právnu silu a nemožno sa ho dovolávať ani na účely výnimky zo samotných ustanovení dotknutého aktu, ani na účely výkladu týchto ustanovení, ktorý je zjavne v rozpore s ich znením“. To mu umožnilo, aby bez toho, aby sa jeho argumentácia javila byť v rozpore s predposlednou vetou tohto odôvodnenia, ktorá stanovuje, že touto smernicou „by sa... nemali priznávať práva v súvislosti so situáciami, ktoré sú mimo rozsahu pôsobnosti právnych predpisov Únie, ako napríklad vo vzťahu k členom rodiny s pobytom v tretej krajine“, nevylúčil z práva na rovnosť zaobchádzania, pokiaľ ide o rodinné dávky, držiteľa jednotného povolenia, ktorého rodinní príslušníci nemajú bydlisko na území dotknutého členského štátu (bod 33). Súdny dvor tak uplatnil zásadu rovnosti zaobchádzania a dospel k záveru, že „s výhradou výnimiek povolených článkom 12 ods. 2 písm. b) smernice 2011/98 členský štát nemôže odmietnuť alebo obmedziť nárok na dávku sociálneho zabezpečenia držiteľovi jednotného povolenia z dôvodu, že rodinní príslušníci alebo niektorí z nich nemajú bydlisko na jeho území, ale v tretej krajine, pokiaľ takýto nárok priznáva svojim štátnym príslušníkom bez ohľadu na miesto bydliska ich rodinných príslušníkov“ (bod 39). V súlade s touto judikatúrou je legitímne spochybníť relevantnosť úvah týkajúcich sa zlúčenia rodiny pri určovaní nároku držiteľa jednotného povolenia na určité dávky sociálneho zabezpečenia, keďže tieto úvahy sa z definície týkajú len cudzincov z tretej krajiny, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu Európskej únie, iného zmluvného štátu Dohody o Európskom hospodárskom priestore alebo Švajčiarskej konfederácie.
- Po tretie, v nadväznosti na rozsudok z 25. novembra 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pre držiteľov jednotného povolenia) (C-302/19, EU:C:2020:957), bol podaný návrh prepracovaného znenia, ktorého cieľom je zosúladiť odôvodnenie 24 smernice 2011/98 s týmto rozsudkom vypustením posledných dvoch viet, podľa ktorých by smernica mala priznávať práva len rodinným príslušníkom, ktorí sa pripojili k pracovníkom z tretích krajín, aby sa zdržiavali v členskom štáte [návrh z 27. apríla 2022, COM(2022) 650 final, článok 12]. Odkaz na zlúčenie rodiny by sa tak odstránil.

27 Vzhľadom na tieto skutočnosti existujú odôvodnené pochybnosti o výklade článku 12 ods. 1 písm. e) smernice 2011/98.

5. Prejudiciálna otázka:

28 Je preto potrebné položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa v nadväznosti na rozsudok vo veci INPS proti WS z 25. novembra 2020 (C-302/19) článok 12 ods. 1 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/98/EÚ z 13. decembra 2011 o jednotnom postupe vybavovania žiadostí o jednotné povolenie na pobyt a zamestnanie na území členského štátu pre štátnych príslušníkov tretích krajín a o spoločnom súbore práv pracovníkov z tretích krajín s oprávneným pobytom v členskom štáte vykladať v tom zmysle, že bráni právnej úprave členského štátu, akým je Francúzsko, podľa ktorej je na účely určenia nároku na dávku sociálneho zabezpečenia zakázané zohľadňovať deti držiteľa jednotného povolenia v zmysle článku 2 písm. c) uvedenej smernice narodené v tretej krajine, ak tieto deti, o ktoré sa stará, nevstúpili na územie členského štátu z titulu zlúčenia rodiny, alebo ak neboli predložené doklady umožňujúce odôvodniť legálnosť ich vstupu na územie tohto štátu, pričom táto podmienka sa nemá vyžadovať v prípade detí poberateľov dávok, ktorí sú štátnymi príslušníkmi daného štátu alebo štátnymi príslušníkmi iného členského štátu?“

PRACOVNÝ DOKUMENT