

Věc C-664/23

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

9. listopadu 2023

Předkládající soud:

Cour d'appel de Versailles (Francie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

9. listopadu 2023

Odvolatelka, původní žalovaná:

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine

Odpůrce, původní žalobce:

TX

1. Předmět a údaje o sporu:

- 1 TX, arménský státní příslušník, který dne 7. ledna 2008 spolu se svou manželkou a svými dvěma nezletilými dětmi, AX a RX, neoprávněně vstoupil na francouzské území, získal v roce 2014 průkaz o povolení k přechodnému pobytu „soukromý a rodinný život“ s údajem „opravňuje svého držitele k výkonu práce“. V roce 2011 se následně ve Francii narodilo třetí dítě, SX. TX je nyní zaměstnán v rámci pracovní smlouvy se sjednanou odměnou a má průkaz k víceletému pobytu platný do dne 12. září 2024.
- 2 TX upřesňuje, že cestovní pasy dětí se ztratily při jejich cestě z Nizozemska do Francie. V roce 2015 získaly obě děti AX (narozeny v roce 2004) a RX (narozeny v roce 2005) cestovní doklad pro nezletilého cizince vydaný Préfecture des Hauts-de-Seine (prefektura Hauts-de-Seine, Francie). Dítě AX nedávno získalo průkaz o povolení k přechodnému pobytu „soukromý a rodinný život“, k němuž bylo připojeno pracovní povolení platné do dne 9. října 2023.
- 3 TX pro své tři děti zažádal o rodinné dávky, které mu byly pro jeho dvě děti narozené mimo francouzské území zamítnuty.

- 4 Toto zamítnutí v prvním stupni zrušil tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (Soud pro věci sociálního zabezpečení v Nanterre, Francie), poté bylo toto zamítnutí v rámci odvolacího řízení rozsudkem ze dne 14. listopadu 2019 vydaným cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles, Francie) potvrzeno.
- 5 Rozsudkem ze dne 23. června 2022 Cour de cassation (Kasační soud, Francie) tento rozsudek zrušil, a to v podstatě pro nedostatečné odůvodnění ve vztahu k důvodu, který vycházel ze směrnice 2011/98/EU, a vrátil věc cour d'appel de Versailles (odvolací soud ve Versailles), zasedajícímu v jiném složení.
- 6 Posledně uvedený soud se nyní dotazuje Soudního dvora, jak je třeba směrnici 2011/98/EU vyložit.

2. Právní rámec:

A. *Unijní právo*

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě

- 7 Bod 20 odůvodnění uvádí:

„Všichni státní příslušníci třetích zemí, kteří oprávněně pobývají a pracují ve členských státech, by měli bez ohledu na původní účel nebo důvod přijetí požívat přinejmenším společného souboru práv vycházejícího z rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky hostitelského členského státu. Právo na rovné zacházení v oblastech vymezených touto směrnicí by mělo být přiznáno nejen těm státním příslušníkům třetích zemí, kteří byli přijati v členském státě za účelem výkonu práce, nýbrž i těm, kteří byli přijati z jiných důvodů a byl jim poskytnut přístup na trh práce tohoto členského státu v souladu s jinými ustanoveními unijního nebo vnitrostátního práva, včetně rodinných příslušníků pracovníků ze třetích zemí, kteří byli přijati členskými státy v souladu se směrnicí Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny [...]“

- 8 Bod 24 odůvodnění uvádí:

„Pracovníci ze třetích zemí by měli mít právo na rovné zacházení, pokud jde o sociální zabezpečení. [...] Tato směrnice by měla poskytovat práva pouze těm rodinným příslušníkům, kteří se připojí k pracovníkům ze třetí země, aby pobývali v některém členském státě na základě sloučení rodiny, nebo těm, kteří již v daném členském státě oprávněně pobývají.“

- 9 Článek 2 stanoví:

„Definice

Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

c) „jednotným povolením“ povolení k pobytu vydané orgány členského státu, které umožňuje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území za účelem výkonu práce;“

10 Článek 3 stanoví:

„Oblast působnosti

1. Tato směrnice se vztahuje na:

[...]

b) státní příslušníky třetích zemí, kteří byli členským státem přijati v souladu s unijním nebo vnitrostátním právem za jiným účelem, než je výkon práce, kteří jsou oprávněni k výkonu práce a kteří jsou držiteli povolení k pobytu v souladu s nařízením (ES) č. 1030/2002, a [...]

11 Článek 12 stanoví:

„Právo na rovné zacházení

1. Pracovníci ze třetích zemí, kteří jsou uvedeni v čl. 3 odst. 1 písm. b) a c)[,] mají právo na rovné zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, ve kterém pobývají, pokud jde o:

[...]

e) oblasti sociálního zabezpečení, jak jsou definovány v nařízení (ES) č. 883/2004;

[...]

2. Členské státy mohou rovné zacházení omezit takto:

[...]

b) omezením práv poskytnutých pracovníkům ze třetích zemí podle odst. 1 písm. e), aniž by však tato práva byla omezena u pracovníků ze třetích zemí, kteří jsou již zaměstnaní nebo kteří byli zaměstnaní po dobu nejméně šesti měsíců a kteří jsou zaregistrováni jako nezaměstnaní.

Členské státy mohou navíc rozhodnout, že se odst. 1 písm. e), pokud jde o rodinné dávky, nepoužije na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni pracovat

na území členského státu po dobu nejvýše šesti měsíců, státní příslušníky třetích zemí, kteří byli přijati za účelem studia, nebo na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oprávněni k výkonu práce na základě víza;“

B. Francouzské právo

Code de l'action sociale et des familles (Zákoník o sociálních opatřeních a rodině)

- 12 Článek L.262–2 druhý pododstavec, obsažený v pododdílu nadepsaném „Podmínky vzniku nároku“, stanoví:

„Aby mohly být děti-cizinci vzaty v úvahu z titulu práv příjemce, který je cizincem a není státním příslušníkem členského státu Evropské unie, jiného státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace, musí splňovat podmínky uvedené v článku L.512–2 code de la sécurité sociale (zákoník sociálního zabezpečení)“.

Zákoník sociálního zabezpečení

- 13 Článek L.512–2 obsažený v knize V, nadepsané „Rodinné a obdobné dávky“, zní v podstatě takto (ve znění použitelném na spor):

„[...]

Nárok na rodinné dávky za podmínek stanovených v této knize mají automaticky též cizinci, kteří nejsou státními příslušníky členského státu Evropského společenství, jiného státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace a kteří jsou držiteli dokladu, který je od nich vyžadován k oprávněnému pobytu ve Francii buď na základě ustanovení právních nebo správních předpisů, nebo na základě mezinárodních smluv nebo dohod.

Tito cizinci mají nárok na rodinné dávky s tou výhradou, že u vyživovaných dětí, na které se o rodinné dávky žádá, je doložena některá z následujících situací:

[...]

- jejich oprávněný vstup v rámci řízení o sloučení rodiny uvedeného v knize IV code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (zákoník o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu);

[...]

Vyhláška stanoví seznam listin a dokladů osvědčujících oprávněnost vstupu a pobytu příjemců-cizinců. Určí též povahu dokumentů vyžadovaných za účelem prokázání, že děti, které tito cizinci vyživují a na které se o rodinné dávky žádá, splňují podmínky stanovené v předchozích pododstavcích“.

14 Článek D.512–2 zní v podstatě takto (ve znění použitelném na spor):

„Oprávněnost vstupu a pobytu dětí-cizinců, které příjemce vyživuje a na které žádá o rodinné dávky, se dokládá předložením jednoho z těchto dokumentů:

[...]

2 Potvrzení o lékařské prohlídce dítěte vydaného Office français de l'immigration et de l'intégration (Francouzský úřad pro přistěhovalectví a integraci, Francie) na závěr řízení o uvedení nebo přijetí k pobytu na základě sloučení rodiny;

[...]

5 Osvědčení vydaného orgány prefektury, kterým se uvádí, že dítě vstoupilo na území Francie nejpozději v tutéž dobu jako jeden z jeho rodičů přijatý k pobytu na základě [...] zákoníku o vstupu a pobytu cizinců a o azylovém právu; [...]"

3. Postoje účastníků řízení:

Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (Pokladna pro rodinné dávky pro Hauts de Seine, Francie)

15 Nárok na rodinné dávky musí být zamítnut, jelikož obě děti nevstoupily na území Francie v rámci řízení o sloučení rodiny, takže TX není s to předložit lékařské potvrzení uvedené v článku D.512–2 odst. 2 zákoníku sociálního zabezpečení a TX nedokládá, že obě děti vstoupily na území Francie oprávněně nebo v tutéž dobu jako on.

16 Směrnice 2011/98/EU, které se TX dovolává, kromě toho nemůže bránit použití článků L.512–2 a D.512–2 zákoníku sociálního zabezpečení.

TX

17 TX má za to, že jakožto státní příslušník třetí země, který je držitelem průkazu o povolení k přechodnému pobytu na jeden rok, jež jej opravňuje k výkonu práce, a dokládá výkon činnosti ve Francii, splňuje podmínky uvedené v čl. 3 písm. b) směrnice 2011/98. Coby osoba spadající do její působnosti se dovolává zejména rovného zacházení ve srovnání se státními příslušníky členského státu, které směrnice zakotvuje. Podle něj není rozhodné, že jeho děti nevstoupily na území Francie v rámci sloučení rodiny, poněvadž ve Francii pobývají oprávněně.

4. Posouzení cour d'appel (odvolací soud):

18 Oprávněnost pobytu TX na francouzském území není zpochybněna.

- 19 TX nedokazuje, že podnikl jakékoli kroky k tomu, aby získal povolení orgánů prefektury stanovené v článku D.512–2 zákoníku sociálního zabezpečení, i když tento dokument má potvrzující povahu a jsou předloženy písemnosti, které mohou prokázat, že jeho děti vstoupily na území Francie v tutéž dobu jako on. Soud pro sociální zabezpečení však nemůže nahradit správní orgán, který má jako jediný pravomoc vydat dokument umožňující mu legalizovat situaci s ohledem na vnitrostátní právo. Písemnosti ve spise kromě toho dokazují, že dne 20. srpna 2018 zaslala caisse (pokladna) prefektuře Hauts-de-Seine dopis za účelem vyhotovení výše uvedeného osvědčení. Tento dopis zůstal podle všeho bez odpovědi.
- 20 TX tak neprokazuje oprávněný vstup obou dětí, AX a RX, v rámci řízení o sloučení rodiny tím, že by předložil dokumenty vyžadované článkem D.512–2 zákoníku sociálního zabezpečení.
- 21 Ve dvou rozsudcích ze dne 3. června 2011 rozhodl Cour de cassation (Kasační soud), že ustanovení článků L. 512–2 a D. 512–2 zákoníku sociálního zabezpečení, jelikož podmiňují vyplacení rodinných dávek předložením dokumentu osvědčujícího oprávněný vstup dětí-cizinců na území Francie a u dětí, které vstoupily na základě sloučení rodiny, zejména lékařského potvrzení vydaného Francouzským úřadem pro přistěhovalectví a integraci, mají objektivní povahu odůvodněnou nutností vykonávat v demokratickém státě dohled nad podmínkami přijímání dětí a nezasahují nepřiměřeně do práva na rodinný život zaručeného články 8 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, ani neporušují ustanovení článku 3 Mezinárodní úmluvy o právech dítěte.
- 22 Evropský soud pro lidská práva tento výklad potvrdil a měl za to, že odmítnutí přiznat rodinné dávky z důvodu nedodržení pravidel pro sloučení rodiny, jak je stanoveno francouzským právem, není v rozporu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod (ESLP ze dne 1. října 2015, č. 76860/11 a č. 51354/13, Okitaloshima Okonda Osungu a Selpa Lokongo v. Francie, ECLI:CE:ECR:2015:0908DEC007686011).
- 23 V projednávaném sporu však ve světle směrnice 2011/98, jejímž účelem je zavést společný soubor práv pro pracovníky ze třetích zemí, kteří oprávněně pobývají v členském státě, vyvstává otázka souladu vnitrostátních právních předpisů s normou vyšší právní síly.
- 24 V projednávaném případě vzala caisse (pokladna) při zamítnutí požadovaných rodinných dávek v úvahu nikoli postavení žadatele, nýbrž podmínky, za nichž se jeho dvě děti narozené v Arménii dostaly na francouzské území. Článek 12 odst. 2 písm. b) směrnice 2011/98 přitom neobsahuje žádnou výjimku z rovného zacházení v oblasti rodinných dávek v závislosti na podmínkách, za nichž se rodinní příslušníci pracovníka ze třetí země dostali na území hostitelského členského státu.

- 25 Jediná případná výhrada ve vztahu k právu na rovné zacházení by mohla plynout z použití bodu 20 odůvodnění a konkrétněji bodu 24 odůvodnění, který in fine uvádí, že „[t]ato směrnice by měla poskytovat práva pouze těm rodinným příslušníkům, kteří se připojí k pracovníkům ze třetí země, aby pobývali v některém členském státě na základě sloučení rodiny, nebo těm, kteří již v daném členském státě oprávněně pobývají.“ Takto formulovaný bod 24 odůvodnění podle všeho omezuje právo na rovné zacházení na děti dotčeného pracovníka, které se k němu připojily na základě sloučení rodiny v rámci stanoveném směrnicí 2003/86/ES ze dne 22. září 2003.
- 26 Je však třeba uvést tři poznámky.
- Zaprvé, sporné dávky se přiznávají v závislosti na počtu vyživovaných dětí. V projednávaném případě vzala caisse (pokladna) v úvahu pouze nejmladší dceru páru, která se narodila na francouzském území, přičemž „vyloučila“ obě ostatní děti, které se narodily v zahraničí a vstoupily na francouzské území mimo rámec řízení o sloučení rodiny.
 - Zadruhé, ustanovení směrnice 2011/98 v žádném okamžiku nepojednávají o právech rodinných příslušníků ani nepřebírají obsah bodu 24 odůvodnění. V rozsudku ze dne 25. listopadu 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pro držitele jednotného povolení) (C-302/19, EU:C:2020:957, bod 32), Soudní dvůr upřesnil, že „preamble unijního aktu [...] nemá právní závaznost a nemůže být uplatňována jako důvod pro odchýlení se od vlastních ustanovení dotčeného aktu ani pro výklad těchto ustanovení ve smyslu zjevně odporujícím jejich znění“. To mu umožnilo, aniž by se mu jeho argumentace jevila jako odporující předposlední větě téhož bodu odůvodnění, která stanoví, že tato směrnice „by dále neměla přiznávat práva týkající se situací, které jsou mimo oblast působnosti práva Unie, například ve vztahu k rodinným příslušníkům pobývajícím ve třetí zemi“, nevyloučit z práva na rovné zacházení v oblasti rodinných dávek držitele jednotného povolení, jehož rodinní příslušníci nemají na území dotyčného členského státu bydliště (bod 33). Soudní dvůr tak na základě toho při uplatnění zásady rovného zacházení dospěl k závěru, že „s výhradou výjimek povolených v čl. 12 odst. 2 písm. b) směrnice 2011/98 nemůže tudíž členský stát odepřít nebo omezit nárok na dávku sociálního zabezpečení držiteli jednotného povolení z důvodu, že jeho rodinní příslušníci nebo někteří z nich nemají bydliště na jeho území, ale ve třetí zemi, pokud tento nárok přiznává svým státním příslušníkům nezávisle na místě bydliště jejich rodinných příslušníků“ (bod 39). V návaznosti na tuto judikaturu si lze oprávněně klást otázku týkající se relevance úvah souvisejících se sloučením rodiny při určování nároku držitele jednotného povolení na některé dávky sociálního zabezpečení, a to s tím, že takové úvahy se z definice týkají pouze cizinců ze třetí země, kteří nejsou státními příslušníky členského státu Evropské unie, jiného státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, nebo Švýcarské konfederace.

- Zatřetí, v návaznosti na rozsudek ze dne 25. listopadu 2020, Istituto nazionale della previdenza sociale (Rodinné dávky pro držitele jednotného povolení) (C-302/19, EU:C:2020:957) směřuje návrh na přepracované znění k tomu, aby byl bod 24 odůvodnění směrnice 2011/98 EU uveden do souladu s vydaným rozsudkem tím, že se vypustí dvě poslední věty, podle nichž by směrnice měla přiznávat práva pouze rodinným příslušníkům, kteří se připojí k pracovníkům ze třetí země, aby pobývali v některém členském státě (návrh ze dne 27. dubna 2022, COM(2022) 650 final, článek 12). Odkaz na sloučení rodiny by tedy byl vypuštěn.
- 27 S ohledem na tyto skutečnosti existuje důvodná pochybnost, pokud jde o výklad čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice 2011/98.

5. Předběžná otázka:

- 28 Soudnímu dvoru je proto třeba položit následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 12 odst. 1 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě vykládán v návaznosti na rozsudek INPS proti WS ze dne 25. listopadu 2020 (C-302/19) v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, jako je Francie, která pro účely určení nároků na dávky sociálního zabezpečení zakazuje vzít v úvahu děti držitele jednotného povolení ve smyslu čl. 2 písm. c) uvedené směrnice narozené ve třetí zemi, pokud tyto děti, které uvedený držitel vyživuje, nevstoupily na území členského státu na základě sloučení rodiny nebo pokud nejsou předloženy dokumenty umožňující doložit oprávněnost jejich vstupu na území tohoto státu, přičemž tato podmínka se nevyžaduje u dětí příjemců dávek, kteří jsou státními příslušníky daného státu nebo státními příslušníky jiného členského státu?“