

Tato stránka byla přeložena pomocí strojového překladu [Odkaz]. Strojové překlady mohou obsahovat chyby, které mohou snižovat jejich srozumitelnost a přesnost. Veřejný ochránce práv nenese žádnou odpovědnost za případné nesrovnalosti. Pokud chcete mít nejspolehlivější informace a právní jistotu, podívejte se na původní znění v angličtině (odkaz viz výše). Více informací naleznete v naší [politice týkající se jazyků a překladů](#) [Odkaz].

Afgørelse i sag 2979/2008/VL - Údajné nesplnění povinnosti náležitě vyřídit stížnost na porušení právních předpisů

Rozhodnutí

Případ 2979/2008/VL - Otevřeno dne 15/12/2008 - Rozhodnutí ze dne 06/05/2010

Stěžovatelem je švédský státní příslušník, který společně se svou manželkou, státní příslušnicí třetí země, pobývá ve Spojeném království. Při cestě do Španělska byl jeho manželce odepřen vstup do země s odůvodněním, že neměla platné Schengenské vízum. Stěžovatel byl toho názoru, že Španělsko nesplnilo svou povinnost řádně provést ustanovení čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Podle tohoto ustanovení není vízum vyžadováno, pokud je příslušná osoba držitelem platné pobytové karty. Stěžovatelova manželka byla držitelkou takové karty. Podle španělských právních předpisů jsou však uznávány pouze pobytové karty vydané členským státem, který je plně zapojen do Schengenské dohody.

Stěžovatel proto podal Komisi stížnost na porušení právních předpisů ze strany Španělska.

Ve své odpovědi ze dne 17. listopadu 2008 Generální ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost Evropské komise (DG JLS) uvedlo, že Španělsko „správně provedlo“ směrnici 2004/38 do vnitrostátního práva.

Stěžovatel následně podal stížnost evropskému veřejnému ochránci práv, který zahájil šetření.

Komise ve svém stanovisku vysvětlila, že došlo k chybě a že příslušná část jejího dopisu ze dne 17. listopadu 2008 měla namísto slov „správně provedlo“ obsahovat spojení „nesprávně provedlo“. Komise uvedla, že již o této chybě písemně informovala stěžovatele a že se za toto nedopatření omluvila. Objasnila, že z jejího pohledu Španělsko neprovedlo příslušné ustanovení směrnice 2004/38 správně.

V odpovědi na jednu z otázek veřejného ochránce práv Komise vysvětlila, že v souvislosti s



prováděním směrnice 2004/38 členskými státy odhalila přibližně 1 100 problematických otázek. Rozhodla se proto ještě před zahájením řízení o porušení právních předpisů uspořádat bilaterální setkání s představiteli všech členských států Komise uvedla, že byla připravena zahájit řízení o porušení právních předpisů v souvislosti se všemi problematickými otázkami, které zůstaly nedořešeny i po příslušném bilaterálním jednání.

Veřejný ochránce práv uvítal skutečnost, že Komise uznala své pochybení a stěžovateli se omluvila. Přístup Komise k této problematice považoval za přiměřený a dospěl k závěru, že neexistují důvody pro další šetření. Příklad byl tedy uzavřen.

Veřejný ochránce práv však Komisi požádal, aby ho informovala o dalším vývoji záležitosti, která byla předmětem stížnosti stěžovatele.

SKUTEČNOSTI, KTERÉ VEDLY K ŽALOBNÍMU DŮVODU

1. Stěžovatel je švédský státní příslušník, který spolu se svou bolivijskou manželkou pobývá ve Spojeném království. Stěžovatel a jeho žena odcestovali do Španělska, kde byl jeho ženě odepřen vstup a přes noc držen v cele, aby byl následující den deportován. Podle stěžovatele španělské orgány uvedly, že jeho manželka není držitelem platného schengenského víza a že s ní nemá dostatečné finanční prostředky, aby jí umožnila vstoupit do země. Stěžovatel zdůraznil, že jeho manželka má platnou pobytovou kartu rodinného příslušníka, kterou vydalo Spojené království podle směrnice 2004/38/ES [1] (dále jen „směrnice 2004/38“). Dodal, že mají také ověřenou kopii platného oddacího listu. Bylo jim řečeno, že platné schengenské vízum pro manželku může být vydáno pouze v Bolívii.

2. Dne 4. září 2008 podal stěžovatel generálnímu sekretariátu Evropské komise stížnost pro nesplnění povinnosti týkající se tohoto incidentu. Dne 5. září 2008 byla jeho stížnost zaregistrována a postoupena Generálnímu ředitelství pro spravedlnost, svobodu a bezpečnost (dále jen „GR JLS“). Stěžovatel ve svém dopise Komisi uvedl, že příslušná španělská právní úprava, a sice čl. 4 odst. 2 Real Decreto 240/2007, neprovedla správně čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38 do španělského vnitrostátního práva. Stěžovatel upozornil Komisi na skutečnost, že Real Decreto 240/2007 odkazoval pouze na povolení k pobytu vydaná členskými státy, které uplatňují Schengenskou dohodu.

3. Stěžovatelův překlad čl. 4 odst. 2 Real Decreto zní takto:

„2. Rodinní příslušníci vstupující do země, kteří nejsou státními příslušníky členského státu Evropské unie nebo jiného státu, který je smluvní stranou Dohody o Evropském hospodářském prostoru, musí mít platný cestovní pas a navíc příslušné vstupní vízum, vyžaduje-li to nařízení (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Tato víza se udělují bezplatně a



upřednostňují zpracování víz pro rodinné příslušníky, kteří doprovázejí občana EU nebo se k němu připojují.

Rodinní příslušníci občana EU, kteří předloží platné povolení k pobytu vydané jedním ze států plně provádějícím schengenskou dohodu ze dne 14. června 1985 o postupném odstraňování kontrol na společných hranicích a její prováděcí pravidla, jsou osvobozeni od povinnosti získat vstupní vízum a nejsou povinni mít při vstupu do země nebo při jejím opuštění razítkem cestovní pasy.

4. Článek 5 odst. 2 směrnice 2004/38 stanoví:

„ Rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, jsou povinni mít vstupní vízum pouze v souladu s nařízením (ES) č. 539/2001 nebo případně s vnitrostátními právními předpisy. Pro účely této směrnice osvobozuje držení platné pobytové karty uvedené v článku 10 od vízové povinnosti tyto rodinné příslušníky.

Členské státy poskytnou těmto osobám veškeré možnosti získat nezbytná víza. Tato víza se udělují bezplatně co nejdříve a na základě zrychleného postupu. “

5. Článek 10 směrnice 2004/38 stanoví, že členské státy vydají pobytovou kartu rodinnému příslušníkovi občana Unie, který není členem EU, jakmile žadatel předloží nezbytné doklady požadované touto směrnicí.

6. Přestože je Spojené království členským státem EU, neúčastní se Schengenské dohody [3] .

7. Dne 17. října 2008 zaslalo GŘ JLS stěžovateli odpověď. V tomto dopise GŘ JLS odkázalo na ustanovení obsažené v čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38, podle něhož musí mít státní příslušník třetí země (dále jen „TCN“) rodinného příslušníka občana Unie vstupní vízum v souladu s nařízením 539/2001 [4] . Dodal však, že rodinní příslušníci státních příslušníků třetích zemí, kteří přicházejí nebo doprovázejí občana Unie v jiném členském státě, než je stát, jehož je státním příslušníkem, mohou být podle téhož článku osvobozeni od povinnosti předložit vízum, pokud mají platnou pobytovou kartu vydanou členským státem, jak je stanoveno v článku 10 směrnice. GŘ JLS dále potvrdilo, že pobytová karta vydaná orgány Spojeného království měla osvobozovat manželku stěžovatele od povinnosti předložit vízum v jiných členských státech EU. GŘ JLS však mělo za to, že Real Decreto 240/2007 „ *správně provádí článek 5 směrnice 2004/38* “. GŘ JLS rovněž odkázalo na judikaturu Soudního dvora Evropské unie, podle níž členský stát nemůže vrátit státního příslušníka třetí země, který je ženatý se státním příslušníkem členského státu, a pokouší se vstoupit na jeho území, aniž by měl platný průkaz totožnosti nebo případně vízum, pokud je tato osoba schopna prokázat svou totožnost a manželské vazby. Komise uvedla, že španělské orgány tedy měly dát manželce stěžovatelky možnost prokázat svou totožnost a rodinné vazby předtím, než ji vrátí zpět. S ohledem na výše uvedené GŘ JLS navrhlo, že incident popsany stěžovatelem byl s největší pravděpodobností ojedinělým případem nesprávného uplatňování práva Unie, a doporučil mu, aby se obrátil na síť SOLVIT a zvážil uplatnění nároku na náhradu škody na vnitrostátní úrovni.



8. Dne 18. října 2008 stěžovatel odpověděl na dopis Komise ze dne 17. října 2008. Vysvětlil, že nezamýšlel podat stížnost na svou osobní situaci, ale spíše informovat Komisi o nesprávném provedení čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38 do španělského práva. Stěžovatel poukázal na to, že věděl o dalších párech, které čelily podobné situaci, a že se tedy nejedná o ojedinělý případ. Informoval rovněž Komisi, že na vnitrostátní úrovni podniká proti španělské pohraniční policii právní kroky. Zopakoval však, že Španělsko směrnici řádně neprovedlo, a že v důsledku toho Real Decreto 240/2007 tím, že omezilo výjimku na pobytové karty vydané v schengenském prostoru, vyloučilo možnost předložit platnou pobytovou kartu Spojeného království. Stěžovatel zopakoval svou žádost Komisi, aby přezkoumala správnost španělského provedení směrnice 2004/38.

9. Poté, co stěžovatel neobdržel odpověď Komise, podal dne 5. listopadu 2008 stížnost evropskému veřejnému ochránci práv.

PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

10. Stěžovatel ve své stížnosti uvedl následující dvě tvrzení a následující tvrzení:

Tvrzení:

- *GŘ JLS Komise nevyřídilo řádně jeho stížnost týkající se nesprávného provedení čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38/ES Španělským královstvím v Real Decreto 270/2004.*
- *Komise neodpověděla na jeho druhý e-mail.*

Nárok:

- *Komise by měla jeho stížnost řádně vyřídit.*

11. Kodex řádné správní praxe Komise stanoví, že odpověď na korespondenci musí být zaslána do 15 pracovních dnů. Stěžovatel podal stížnost dne 5. listopadu 2008, tedy před uplynutím uvedené lhůty, pokud jde o jeho dopis ze dne 18. října 2008. Veřejná ochránkyně práv se proto domnívala, že neexistují dostatečné důvody pro zahrnutí druhého tvrzení do šetření, a Komise byla požádána, aby se vyjádřila pouze k prvnímu tvrzení a k tvrzení.

ŠETŘENÍ

12. Dne 15. prosince 2008 zahájil veřejný ochránce práv šetření a požádal Komisi o stanovisko.

13. Dne 1. dubna 2009 zaslala Komise své stanovisko, které bylo předáno stěžovateli k vyjádření. Žádná taková vyjádření nebyla předložena.

14. Dne 7. září 2009 požádala veřejná ochránkyně práv Komisi, aby odpověděla na dvě otázky týkající se jejího řešení případu.

15. Dne 15. prosince 2009 zaslala Komise svou odpověď, která byla předána stěžovateli k



vyjádření. Žádné takové připomínky nebyly obdrženy.

ANALÝZA A ZÁVĚRY VEŘEJNÉ OCHRÁNKYNĚ PRÁV

A. Žádost o nesplnění povinnosti řádně vyřídit stížnost stěžovatele pro porušení práva a odpovídající tvrzení

Argumenty předložené veřejnému ochránci práv

16. Komise ve svém stanovisku odkázala na svůj dopis ze dne 14. listopadu 2008, v němž odpověděla na druhý e-mail stěžovatele. GŘ JLS se omluvilo za nedorozumění, které nastalo, a objasnilo své stanovisko, pokud jde o provedení čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38 Španělskem. Potvrdila, že Španělsko *zřejmě uvedené* ustanovení správně neprovedlo, neboť přijalo pouze pobytové karty vydané členskými státy účastnicemi se Schengenské dohody, a to navzdory skutečnosti, že směrnice odkazuje na pobytové karty vydané všemi členskými státy. V dopise ze dne 14. listopadu 2008 GŘ JLS uvedlo, že informace poskytnuté stěžovatelem budou zohledněny při celkovém posouzení souladu vnitrostátních právních předpisů se směrnicí 2004/38. Závěrečná zpráva o tomto celkovém posouzení měla být předložena Evropskému parlamentu a Radě v prosinci 2008.

17. Komise ve svém stanovisku vysvětlila, že její odpověď na dopis stěžovatele ze dne 17. října 2008 byla vypracována za předpokladu, že si stěžovatel přeje si stěžovat na konkrétní incident, k němuž došlo v souvislosti s jeho manželkou, a že si přeje nalézt praktické řešení situace, k níž došlo. Právní analýza v dopise Komise poukázala na skutečnost, že manželka stěžovatelky měla být osvobozena od vízové povinnosti, neboť byla držitelem pobytové karty vydané orgány Spojeného království. Odstavec následující po této analýze však obsahoval nezamýšlenou chybu vzhledem k tomu, že slovo „*správně*“ mělo znít „*nesprávně*“.

18. Stěžovatel se ke stanovisku Komise nevyjádřil.

19. Veřejná ochránkyně práv stanovisko Komise přezkoumala a požádala ji, aby se vyjádřila ke dvěma otázkám týkajícím se řešení případu. Pokud jde o procesní aspekty, veřejná ochránkyně práv se dotázala, zda má Komise za to, že dodržela sdělení o vztazích se stěžovatelem v souvislosti s porušováním práva EU [5] (dále jen „sdělení“). Veřejná ochránkyně práv navíc uvedla, že zpráva o provádění směrnice 2004/38, kterou Komise předložila Evropskému parlamentu a Radě v prosinci 2008 [6], neuvádí kroky, které Komise zamýšlela přijmout za účelem nápravy porušení dotčeného ustanovení. Požádal proto Komisi, aby upřesnila, jaký postup přijala nebo hodlá přijmout v souvislosti s otázkou vznesenou stěžovatelem, nebo aby v případě potřeby vysvětlila, proč se domnívá, že takové opatření není třeba.

20. Ve své odpovědi Komise nejprve zopakovala, že informace poskytnuté stěžovatelem byly zohledněny jak při celkovém posouzení souladu vnitrostátních právních předpisů se směrnicí 2004/38, tak i ve své zprávě o uplatňování směrnice, která byla přijata dne 10. prosince 2008.



Zpráva dospěla k závěru, že pět členských států, z nichž jeden je Španělsko, nestanoví osvobození od vízové povinnosti pro rodinné příslušníky, kteří jsou držitelé pobytové karty vydané jiným členským státem [7]. Komise zdůraznila, že k tomuto závěru dospěla po zvážení informací z různých zdrojů, včetně jednotlivých stížností. Jednu z těchto stížností podal stěžovatel.

21. Komise zdůraznila, že si již byla vědoma nesprávného provedení dotčeného ustanovení unijního práva Španělskem před podáním stížnosti v září 2008. Jeho stížnost byla tedy považována za potvrzení existence správné praxe, která je v rozporu s unijním právem.

22. Komise proto stížnost nezaregistrovala do centrálního registru stížností. Komise však uznala, že stěžovatele dostatečně neinformovala o důvodech, proč tak neučinila. Dne 14. října 2009 proto Komise zaslala stěžovateli dopis, v němž odkázala na zjištění zprávy a opatření, která hodlá přijmout k zajištění souladu Španělska s unijním právem. V tomto dopise GŘ JLS rovněž vysvětlilo, proč stížnost stěžovatele pro nesplnění povinnosti nezaregistrovalo odkazem na důvody uvedené ve sdělení. V pasáži [8], kterou Komise citovala, se uvádí, že korespondence nesmí být prověřitelná jako stížnost Komise, a proto se nezaznamená v centrálním registru stížností, pokud stanoví stížnost, k níž Komise zaujala jasný, veřejný a konzistentní postoj, který musí být sdělen stěžovateli.

23. Pokud jde o druhou otázku veřejného ochránce práv, Komise zdůraznila, že zvýší své úsilí o zajištění správného provedení a provádění směrnice. V této souvislosti by Komise plně využila svých pravomocí podle článku 226 Smlouvy o ES (nyní článek 258 Smlouvy o fungování EU) a v případě potřeby by zahájila řízení o nesplnění povinnosti. Vzhledem ke skutečnosti, že Komise identifikovala přibližně 1100 otázek týkajících se vnitrostátních prováděcích opatření, které byly považovány za problematické, rozhodla se před zahájením řízení o nesplnění povinnosti se všemi členskými státy dvoustranně setkat. Upřesnila, že setkání se španělskými orgány je plánováno na leden 2010 a že čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/39 je jednou z otázek, které je třeba projednat. Komise uvedla, že je připravena zahájit řízení o nesplnění povinnosti týkající se všech otázek, které zůstaly po dvoustranném jednání nevyřešeny.

24. Komise na závěr uvedla, že se domnívá, že stížnost stěžovatele vyřídila přiměřeným způsobem.

25. Stěžovatel nepředložil žádné připomínky k dalším připomínkám Komise.

Hodnocení veřejného ochránce práv

27. Pokud jde o procesní otázky, veřejná ochránkyně práv konstatuje, že Komise uznala, že její přístup nebyl zcela v souladu s jejím sdělením. Podle pátého z důvodů uvedených v bodě 3 sdělení nelze stížnost vyšetřit jako stížnost pro nesplnění povinnosti, a proto se jako taková nezaeviduje, pokud „uvádí stížnost, k níž Komise zaujala jasný, veřejný a konzistentní postoj, který musí být sdělen stěžovateli“.

28. Veřejný ochránce práv není přesvědčen, že takový „jasný, veřejný a konzistentní postoj“



existoval dne 4. září 2008, kdy stěžovatel podal svou stížnost Komisi. Ve svém dopise ze dne 14. října 2009 adresovaném stěžovateli a ve svých podáních veřejnému ochránci práv Komise odkázala na zprávu, kterou dne 10. prosince 2008 přijala, aby prokázala, že k této otázce již zaujala stanovisko. Tato zpráva se proto objevila až tři měsíce poté, co se žadatel původně obrátil na Komisi.

29. Je však třeba vzít v úvahu skutečnost, že stěžovatel nekritizoval způsob, jakým Komise použila své sdělení v projednávané věci, ale spíše podstatu přístupu Komise. Veřejná ochránkyně práv se proto domnívá, že již není třeba zabývat se procesními aspekty případu.

30. Pokud jde o podstatu věci, veřejná ochránkyně práv vítá skutečnost, že Komise uznala chybu obsaženou v jejím dopise ze dne 17. října 2008 a že se stěžovateli omluvila. Oceňuje rovněž skutečnost, že se Komise zabývala otázkou vznesenou stěžovatelem a že dospěla k závěru, že Španělsko nesprávně provedlo čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

31. Jsou-li taková porušení práva Společenství zjištěna, může Komise jakožto strážkyně Smluv zahájit řízení o nesplnění povinnosti proti dotyčnému členskému státu, což může vést k podání žaloby k Soudnímu dvoru.

32. Ve své odpovědi na žádost veřejného ochránce práv o další informace Komise potvrdila, že plně využije svých pravomocí podle Smluv a v případě potřeby zahájí řízení o nesplnění povinnosti. Komise však vysvětlila, že identifikovala přibližně 1100 otázek týkajících se vnitrostátních opatření provádějících směrnici 2004/38, které byly považovány za problematické, a že se proto rozhodla dvoustranně setkat se všemi členskými státy před zahájením řízení o nesplnění povinnosti.

33. Veřejná ochránkyně práv považuje přístup Komise za zjevně rozumný. Za těchto okolností má za to, že v projednávané věci není třeba provést další šetření.

C. Závěry

Na základě svého šetření této stížnosti ji veřejný ochránce práv uzavírá s následujícím závěrem:

Veřejná ochránkyně práv konstatuje, že v projednávané věci neexistují důvody pro další šetření.

Stěžovatel a Evropská komise budou o tomto rozhodnutí informováni.

Veřejný ochránce práv by však ocenil, kdyby ho Komise mohla do 30. září 2010 informovat o svých opatřeních v návaznosti na otázku vznesenou stěžovatelem.



Ve Štrasburku dne 6. května 2010

[1] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77).

[2] Real Decreto 240/2007 bylo zveřejněno v BOE dne 28. února 2007, č. 51, s. 8558. Původní španělské znění čl. 4 odst. 2 Real Decreto 240/2007 zní takto:

„2. Los miembros de la familia que no posean la nacionalidad de uno de los Estados miembros de la Unión Europea o de otro Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo efectuarán su entrada con un pasaporte y en vigor, necesitando, además, el korespondiente visado de entrada cuando así lo disponga el Reglamento (CE) 539/2001, de 15 de marzo, por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación. La expedición de dichos visados será gratuita y su tramitación tendrá carácter preferuje cuando acompañen al ciudadano de la Unión o se reúnan con él.

La posesión de la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, válida y en vigor, expedida por un Estado que aplica plenamente el Acuerdo de Schengen, de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, y su normativa de desarrollo, eximirá a dichos miembros de la familia de la obligación de obtener el visado de entrada y, a la presentación de dicha tarjeta, no se requerirá la estampación del sello de entrada o de salida en el pasaporte.“

[3] Schengenský prostor zahrnuje 24 zemí: 22 členských států EU – Belgie, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Francie, Německo, Řecko, Maďarsko, Itálie, Lotyšsko, Litva, Lucembursko, Malta, Nizozemsko, Polsko, Portugalsko, Slovensko, Slovinsko, Španělsko a Švédsko, jakož i Norsko a Island.

[4] Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úř. věst. 2001, L 81, s. 1).

[5] Sdělení Komise Evropskému parlamentu a evropskému veřejnému ochránci práv o vztazích se stěžovatelem v souvislosti s porušováním práva Společenství (Úř. věst. 2002, C 244, s. 5).

[6] Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, KOM(2008) 840/3. Je k dispozici na adrese http://ec.europa.eu/justice_home/news/intro/doc/com_2008_840_en.pdf [Odkaz].



[7] Idem, oddíl 3.2, s. 5.

[8] Bod 3 druhý pododstavec pátá odrážka sdělení.