

Vec C-624/20

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

Dátum podania:

24. november 2020

Vnútroštátny súd:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

24. november 2020

Žalobkyňa:

E. K.

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

PRACOVNÝ DOKUMENT

Predmet konania vo veci samej

Konanie vo veci samej sa vedie o otázke, či právo na pobyt podľa článku 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie má s ohľadom na svoju povahu dočasnú povahu a preto bráni vydaniu povolenia na pobyt pre osoby s dlhodobým pobytom na území EÚ.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad článku 20 ZFEÚ a článku 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109. Otázka, či majú členské štáty právomoc samé rozhodnúť o tom, či má právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu. Ak túto otázku upravuje právo Únie, vznikajú otázky č. 1, či existuje rozdiel medzi odvodenými právami na pobyt v zmysle smernice 2004/38 a podľa článku 20 ZFEÚ, č. 2, či má odvodené právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu a č. 3, či bola smernica 2003/109 riadne prebratá do holandského práva.

Prejudiciálne otázky

1. Majú členské štáty právomoc určiť, či má samotné právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú alebo trvalú povahu, alebo patrí jeho definícia do pôsobnosti práva Únie?
2. Ak sa uplatní výklad podľa ustanovení práva Únie: má sa v súvislosti s uplatnením smernice 2003/109/ES rozlišovať medzi rôznymi odvodenými právami na pobyt, ktoré štátnym príslušníkom tretích krajín vyplývajú z práva Únie, vrátane odvodeného práva na pobyt, ktoré sa prizná rodinnému príslušníkovi občana Únie, a právom na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ?
3. Má dočasnú povahu právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ, ktoré je vzhľadom na svoju povahu odvodené od existencie vzťahu závislosti medzi štátnym príslušníkom tretej krajiny a občanom Únie, a je zrejmé, že zanikne ?
4. Ak má právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu: má sa článok 3 ods. 2 písm. e) smernice [v tomto prípade] vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá z možnosti získať postavenie osoby s dlhodobým pobytom v zmysle smernice vylučuje iba povolenia na pobyt podľa vnútroštátneho práva?

Relevantné ustanovenia práva Únie

Zmluva o fungovaní Európskej únie: článok 20

Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272): článok 3 ods. 2 písm. e)

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, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46): článok 7 a článok 16

Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva

Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000, ďalej len „Vw 2000“): článok 8 písm. e), články 14 a 45b

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Žalobkyňa sa narodila 30. novembra 1960 a má ghanskú štátnu príslušnosť. Jej syn, ktorý sa narodil 10. februára 2002, má holandskú štátnu príslušnosť.
- 2 Žalobkyni bol 9. septembra 2013 v súlade s článkom 20 ZFEÚ vydaný doklad o pobyte na území EÚ s poznámkou „rodinný príslušník občana EÚ“. Tento dokument sa od roku 2017 v Holandsku označuje ako právo na pobyt v zmysle rozsudku Chavez-Vilchez¹.
- 3 Žalobkyňa požiadala 18. februára 2019 o vydanie povolenia na pobyt pre osoby s dlhodobým pobytom v EÚ.
- 4 Rozhodnutím z 30. augusta 2019 žalovaný odmietol žiadosť žalobkyne o vydanie povolenia pre osoby s na dlhodobým pobytom v EÚ a o riadne povolenie na trvalý pobyt bez časového obmedzenia. Odvolanie podané proti tomuto rozhodnutiu bolo odmietnuté rozhodnutím z 12. decembra 2019 ako neodôvodnené.
- 5 Žalobkyňa podala 8. januára 2020 proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Rechtbank (súd, Holandsko).

Hlavné tvrdenia účastníkov konania v spore vo veci samej

- 6 Podľa žalovaného z rozsudkov vo veciach Singh², Chavez-Vilchez a i.³, ako aj K. A. a i.⁴ vyplýva, že patrí do právomoci členských štátov, aby upravili práva

¹ Podľa rozsudku Súdneho dvora z 10. mája 2017, Chavez-Vilchez a i. (C-133/15, EU:C:2017:354).

² Rozsudok z 18. októbra 2012 (C-502/10, EU:C:2012:636, body 39 až 42).

a podmienky zákonného pobytu na ich suverénnom území. Prináleží preto členskému štátu, aby stanovil, či sa právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ má považovať za právo, ktoré má dočasnú alebo trvalú povahu.

- 7 Okrem toho žalobkyňa nepatrí do pôsobnosti smernice 2003/109. Právo na pobyt podľa článku 20 ZEÚ má totiž vo svojej podstate dočasnú povahu, nakoľko zanikne, akonáhle občan Únie prestane byť závislým od štátneho príslušníka tretej krajiny. Ide teda o dočasný pobyt v zmysle článku 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109.
- 8 Právo na pobyt podľa rozsudku Chavez-Vilchez má dočasnú povahu, pretože sa netýka práv žalobkyne, ale len práv jej dieťaťa. Cieľom je totiž zabezpečiť, aby dieťa žalobkyne nebolo nútené opustiť územie Európskej únie. Právo na pobyt sa zakladá na vzťahu závislosti medzi žalobkyňou a jej maloletým dieťaťom, ktorý je už vo svojej podstate dočasný. Žalobkyňa preto nemá právo ani na udelenie riadneho vnútroštátneho povolenia na trvalý pobyt.
- 9 Žalobkyňa v prvom rade uvádza, že z rozsudkov vo veciach Chavez-Vilchez a i. a K. A. a i. nevyplýva, že by mali členské štáty právomoc rozhodnúť, akú povahu má právo na pobyt. Pojem „právo na pobyt dočasnej povahy“ sa musí v rámci Únie vykladať jednotne. Žalobkyňa v tejto súvislosti odkazuje na rozsudok vo veci Singh.
- 10 Okrem toho zo smernice 2003/109 nevyplýva, že jej odvodené právo na pobyt je dočasné. Z pôsobnosti smernice sú vylúčené len tie práva na pobyt, v prípade ktorých je od začiatku jasné, že majú dočasnú povahu, ako napríklad právo na pobyt študentov alebo au-pair. Zo smernice 2003/109 nemožno vyvodiť záver, že len v prípade samostatných, nezávislých povolení na pobyt možno vydať povolenie na pobyt osobám s dlhodobým pobytom v EÚ.
- 11 Skutočnosť, že vzťah závislosti v budúcnosti pravdepodobne zanikne, okrem toho nevedie k tomu, že jej právo na pobyt má dočasnú povahu. Žalobkyňa má totiž v úmysle sa dlhodobo usadiť. Patrí preto nepochybne do pôsobnosti smernice 2003/109. Zamietnutie jej žiadosti odporuje článku 3 tejto smernice.
- 12 Žalovaný navyše nemôže odmietnuť vydať jej takéto povolenie. Podľa článku 45b ods. 1 písm. a) Vw 2000 možno totiž povolenie na pobyt osobám s dlhodobým pobytom nevydať len vtedy, ak má dotknutá osoba len právo na pobyt dočasnej povahy podľa článku 14 Vw 2000. Žalobkyňa nemá nijaké vnútroštátne povolenie na pobyt, ale právo na pobyt podľa práva EÚ. Nie je daný nijaký dôvod zamietnutia uvedený v článku 45b Vw 2000, a preto žalovaný nemohol predmetnú žiadosť zamietnuť.

³ Rozsudok Chavez-Vilchez a i. (bod 64).

⁴ Rozsudok z 8. mája 2018 (C-82/16, EU:C:2018:308, body 53 a 54).

Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 13 Odpoveď na otázku, či má právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu, je relevantná pre rozhodnutie, či mohol žalovaný zamietnuť žiadosť žalobkyne o vydanie povolenia na pobyt pre osoby s dlhodobým pobytom v EÚ.
- 14 Na túto otázku podľa Rechtbank (súd) nemožno odpovedať bez odôvodnených pochybností. V judikatúre Súdneho dvora našiel Rechtbank (súd) skutočnosti podporujúce záver, že právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ nemá dočasnú povahu. Oddelenie pre správne spory Raad van State (Štátna rada, Holandsko) na rozdiel od toho 23. septembra 2020 (NL:RVS:2020:2272) rozhodlo, že právo na pobyt odvodené od maloletého dieťaťa v zásade zanikne, keď dieťa dosiahne plnoletosť resp. prestane byť závislé od starostlivosti štátneho príslušníka tretej krajiny. Podľa názoru Raad van State (Štátna rada) je preto od začiatku jasné, že právo na pobyt má dočasnú povahu.

Patrí určenie povahy práva na pobyt do právomoci členských štátov?

- 15 Účastníci konania sa v prvom rade nezhodujú v otázke, či je povaha práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ vnútroštátnou záležitosťou alebo či sa musí vykladať v zmysle ustanovení práva Únie. Rechtbank (súd) v rozsudkoch Súdneho dvora, na ktoré sa odvoláva žalovaný, nenachádza nijaké skutočnosti, z ktorých by vyplývalo, že výklad povahy predmetného práva na pobyt je záležitosťou vnútroštátnej právnej úpravy. Z citovanej judikatúry vyplýva, že otázka, či má právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu, sa má v rámci Únie vykladať jednotne. Z týchto rozsudkov totiž možno vyvodiť záver, že stanovenie podmienok pre právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ je vnútroštátnou záležitosťou, avšak nevyplýva z nich, že určenie povahy práva na pobyt sa považuje za vnútroštátnu záležitosť. Ako Súdny dvor konštatoval v bode 54 rozsudku K.A. a i. v prípade týchto podmienok ide o formu procesných pravidiel, ako napríklad ustanovení o podobe a spôsobe, akým môže štátny príslušník tretej krajiny preukázať, že má právo na pobyt v zmysle rozsudku Chavez-Vilchez. Otázka, či má právo na pobyt dočasnú povahu, však nemá vplyv na podstatu takéhoto práva na pobyt. Rechtbank (súd) sa preto pýta, či by členské štáty mali rozhodnúť o tejto otázke. To by totiž znamenalo, že právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ by v jednom členskom štáte mohlo viesť k udeleniu povolenia podľa smernice 2003/109 a v inom členskom štáte nie. Dochádzalo by teda k neželanému rozdielnemu zaobchádzaniu. Rechtbank (súd) preto kladie prvú otázku.
- 16 V prípade, že Súdny dvor konštatuje, že otázka o povahe práva na pobyt je otázkou upravenou ustanoveniami práva Únie, žiada Rechtbank (súd) Súdny dvor aj o odpoveď na nasledujúce otázky.

Má právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu?– *Odvožené práva na pobyt*

- 17 Žalovaný sa domnieva, že okolnosť, že právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ je odvodené od práva občana Únie, podporuje záver, že takéto právo na pobyt nemôže nikdy založiť trvalý pobyt. Predmetné právo totiž vzniká iba preto, aby občan Únie nemusel opustiť územie Únie. S tým však nie sú spojené nijaké vlastné práva.
- 18 Rechtbank (súd) konštatuje, že právo Únie v zmysle viacerých rozsudkov Súdneho dvora⁵ nepriznáva štátnym príslušníkom tretej krajiny nijaké samostatné práva. Prípadné práva priznané takýmto štátnym príslušníkom totiž nie sú vlastnými právami, ale ide o práva, ktoré sú odvodené z uplatnenia práva na voľný pohyb a pobyt v Únii občanom Únie. To neplatí len pre práva vyplývajúce z článku 20 ZFEÚ, ale aj pre práva vyplývajúce zo smernice 2004/38 (rozsudky Eind⁶, Dereci a i.⁷, Iida⁸, O. a B.⁹, ako aj Rendón Marín¹⁰).
- 19 Odvožené práva, ktoré by patrili štátnemu príslušníkovi tretej krajiny ako rodinnému príslušníkovi občana Únie podľa smernice 2004/38, by mohli nepochybne zakladať aj trvalý pobyt (pozri článok 16 tejto smernice). V tomto ohľade sa vyžaduje, aby sa štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, v súlade s článkom 7 smernice 2004/38 rovnako ako samotný občan Únie, zdržiaval na území hostiteľského členského štátu zákonným spôsobom po dobu piatich rokov.
- 20 Vzniká preto otázka, či možno rozlišovať medzi odvodeným právami podľa smerníc a odvodenými právami podľa článku 20 ZFEÚ. Aj generálny advokát vo svojich návrhoch v konaniach vo veciach Rendón Marín a CS¹¹ poukázal na prípadné rozporuplné posudzovanie odvodeného práva na pobyt v závislosti od

⁵ Rozsudky Chavez-Vilchez a i. (bod 62), z 13. septembra 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, body 72 a 73), ako aj z 13. septembra 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, body 27 a 28).

⁶ Rozsudok z 11. decembra 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 23).

⁷ Rozsudok z 15. novembra 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 55).

⁸ Rozsudok z 8. novembra 2012 (C-40/11, EU:C:2012:691, body 66 až 68).

⁹ Rozsudok z 12. marca 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 36).

¹⁰ Rozsudok z 13. septembra 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 36).

¹¹ Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát M. Szpunar vo veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75, bod 152).

toho, či vyplýva zo smernice 2004/38 alebo z článku 20 ZFEÚ, v zmysle výkladu tohto práva v rozsudku Ruiz Zambrano¹².

- 21 Na druhej strane by samotné členské štáty založili odvodené právo na pobyt podľa smernice 2004/38. Okrem toho samotné členské štáty prejavili svoj súhlas s tým, aby štátni príslušníci tretej krajiny, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie, mohli podľa smernice 2004/38 získať právo na trvalý pobyt. Takéto práva sú totiž obsiahnuté v smernici. Odvodené právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ však bolo vytvorené v judikatúre Súdneho dvora. To môže odôvodňovať predpoklad o rozdielnom zaobchádzaní s oboma odvodenými právami na pobyt. Rechtbank (súd) sa pýta, či je takýto záver správny. Navyše podľa Rechtbank (súd) okolnosť, že ostatné odvodené práva na pobyt môžu odôvodňovať vznik na trvalý pobyt, môže nasvedčovať tomu, že len samotná odvodená povaha práva na pobyt v prípade práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ sama o sebe neodôvodňuje záver, že toto právo má povahu dočasného práva na pobyt.

– *Smernica 2003/109*

- 22 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora môžu obsah pojmu „oprávnený pobyt“ použitý v smernici 2003/109 a s ním spojené podmienky alebo práva určiť členské štáty¹³. Ak zákonný pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny trval pred podaním žiadosti nepretržite päť rokov, možno vydať povolenie podľa tejto smernice. V súlade s článkom 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109 sa táto smernica neuplatní na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú len dočasne, ako „au-pair“ alebo sezónny pracovník alebo ako pracovník vyslaný poskytovateľom služieb s cieľom cezhraničného poskytovania služieb alebo ako cezhraniční poskytovatelia služieb alebo v prípadoch, v ktorých bolo ich povolenie na pobyt formálne obmedzené.
- 23 Z rozsudku vo veci Singh (body 45 až 50) vyplýva, že v prípade určenia povahy práva na pobyt sa musí skúmať, či mal štátny príslušník tretej krajiny v úmysle sa dlhodobo usadiť v dotknutom členskom štáte. V takomto prípade ide o skutočnosť podporujúcu predpoklad o tom, že právo na pobyt nemá dočasnú povahu.
- 24 Spoločným znakom príkladov uvedených v smernici 2003/109 je to, že dotknutí štátni príslušníci tretích krajín nemajú v úmysle sa dlhodobo usadiť v členskom štáte. V takýchto situáciách ide zakaždým o pobyt na dobu určitú, nevytvára sa nijaký vzťah k členskému štátu a ostáva zachovaný vzťah k štátu pôvodu¹⁴.
- 25 Pri rozhodovaní o tom, či má právo na pobyt dočasnú povahu sa teda musí prihliadnuť na úmysel štátneho príslušníka tretej krajiny usadiť sa v krajine.

¹² Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

¹³ Pozri napríklad rozsudok Singh (bod 39).

¹⁴ Pozri návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Y. Bot vo veci Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, bod 48).

Vzniká otázka, prečo by sa malo postupovať inak v prípade práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ, ako v prípade iného práva na pobyt, ktoré rovnako môže zakladať právo na pobyt v EÚ.

- 26 Podľa smernice 2003/109 sa musí prihliadať na úmysel štátneho príslušníka tretej krajiny dlhodobo sa usadiť v členskom štáte. Cieľom tejto smernice je totiž integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín v členskom štáte pobytu. V prípade práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ získal štátny príslušník tretej krajiny právo na pobyt s cieľom zaručiť občanovi Únie možnosť účinne uplatniť jeho občianske práva. Uvedené vedie v praxi k tomu, že štátny príslušník tretej krajiny vykonáva aj činnosti, prostredníctvom ktorých sa on alebo ona dlhodobo začleňuje do spoločnosti, ako napríklad uzavretie pracovných zmlúv na dobu neurčitú, nadobudnutie vlastníckeho práva k bytu, investícia času do vybudovania a udržiavania sociálnej siete. V prípade práva na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ okrem toho platí, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodičom občana Únie, ktorý v členskom štáte navštevuje okrem iného školu, nadväzuje priateľské vzťahy a venuje sa športu, si k tomuto členskému štátu vytvára silný vzťah. Integrácia rodiča v členskom štáte je práve dôležitou súčasťou výchovy dieťaťa v tomto štáte.
- 27 Ani z tvrdenia žalovaného, v zmysle ktorého vzťah závislosti niekedy v budúcnosti zanikne, a to v okamihu, keď občan Únie dovŕši 18. rok života, a teda má dočasnú povahu, podľa Rechtbank (súd) v súčasnosti nevyplývajú nijaké skutočnosti nasvedčujúce tomu, že právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ má dočasnú povahu. Nie je teda jasné, či vyššie uvedené právo na pobyt skutočne zaniká v okamihu dovŕšenia plnoletosti občana Únie. Nepochybne je možné, že 18-ročné dieťa aj naďalej navštevuje školu, a teda je vo vzťahu závislosti k jeho rodičovi, ktorý zabezpečuje starostlivosť o toto dieťa. Okrem toho existujú aj ďalšie dôvody pobytu, ktoré v určitom okamihu zanikli. Nie všetky z týchto dôvodov pobytu majú dočasnú povahu.
- 28 Vzhľadom na pochybnosti týkajúce sa otázky, či má právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ dočasnú povahu, kladie Rechtbank (súd) otázku 2 a otázku 3.
- Bol článok 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109 riadne prebratý do holandského práva?*
- 29 V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku sú relevantné nižšie uvedené skutočnosti.
- 30 Článok 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109 bol do holandského práva prebratý prostredníctvom článku 45b Vw 2000. Podľa tohto článku má právo na pobyt dočasnú povahu z dôvodu časovo obmedzeného povolenia na pobyt v zmysle článku 14 Vw 2000 (t. j. časovo obmedzené národné povolenie na pobyt), ktoré je jedným z dôvodov pre odmietnutie vydania povolenia na pobyt osobám s dlhodobým pobytom na území EÚ. Právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ nepatrí do pôsobnosti tohto ustanovenia, keďže ide o právo na pobyt vyplývajúce

z práva Únie. To znamená, že článok 3 ods. 2 písm. e) smernice 2003/109 nebol riadne prebratý. Holandsko sa zjavne rozhodlo pre reštriktívnejší výklad článku 3 ods. 2 písm. e) smernice, ako je možné.

- 31 Je otázne, ako má Rechtbank (súd) v takomto prípade postupovať. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v prípade, ak smernica nebola riadne prebratá a vnútroštátny súd je povinný uplatniť konformný výklad, takýto konformný výklad nemôže slúžiť ako základ na výklad *contra legem* vnútroštátneho práva¹⁵. V prejednávanom prípade sa zdá, že vnútroštátne právo je pre štátneho príslušníka tretej krajiny výhodnejšie ako smernica 2003/109. Podľa vnútroštátneho práva totiž práva na pobyt, ktoré majú dočasnú povahu, avšak vyplývajú z práva Únie, nemôžu viesť k odmietnutiu vydania povolenia na pobyt osobám s dlhodobým pobytom na území EÚ, zatiaľ čo štátni príslušníci tretích krajín môžu byť prostredníctvom týchto práv na pobyt podľa uvedenej smernice vylúčení z jej pôsobnosti. Rechtbank (súd) preto Súdny dvor prostredníctvom návrhu na začatie prejudiciálneho konania žiada o odpoveď na štvrtú otázku.

¹⁵ Rozsudok z 24. januára 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 25).