

Anonymizovaná verze

Překlad

C-905/19 – 1

Věc C-905/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

11. prosince 2019

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

27. listopadu 2019

Žalobce:

EP

Žalovaný:

Kreis Groß-Gerau

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (správní soud v Darmstadtu)

USNESENÍ

ve sporném soudním řízení správním

pan EP,

[OMISSIS] Riedstadt,

[OMISSIS]

žalobce,

[OMISSIS]

proti

Kreis Groß-Gerau (okres Groß-Gerau), [OMISSIS]

žalovanému,

ve věci povolení k pobytu

Verwaltungsgericht Darmstadt [OMISSIS]

dne 27. listopadu 2019 rozhodl takto:

Řízení se přerušuje.

Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají následující předběžné otázky:

Je možné ze zákazu diskriminace, který je zakotven v článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem, vyvodit zákaz zkrácení doby platnosti povolení k pobytu z důvodu dodatečného odpadnutí podmínek pro udělení tohoto povolení k pobytu, pokud

- **tuniský státní příslušník byl v době oznámení dodatečného zkrácení doby platnosti povolení k pobytu zaměstnán,**
- **se rozhodnutí o zkrácení neopírá o důvody, které slouží ochraně oprávněného zájmu státu, jako je veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví a**
- **tuniský státní příslušník nebyl držitelem povolení k výkonu zaměstnání (pracovního povolení), které by bylo nezávislé na povolení k pobytu, ale ze zákona byl během doby platnosti povolení k pobytu oprávněn pracovat?**

Vyžaduje právní postavení cizince vyplývající ze zákazu diskriminace, který je zakotven v článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem, kromě povolení k pobytu, udělení povolení správního orgánu vykonávat práci?

Který okamžik je při posuzování právního postavení z hlediska povolení k pobytu a povolení pracovat rozhodující? Je relevantní okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu, kterým bylo odňato právo pobytu, nebo okamžik vydání soudního rozhodnutí?

Odůvodnění

I. Skutkový stav

Žalobce, tuniský státní příslušník, uzavřel dne 11. května 2016 v Tuniské republice manželství s německou státní příslušnicí S. Dne 21. září 2016

přicestoval na spolkové území s vízem vystaveným za účelem sloučení rodiny, které dne 21. září 2016 se souhlasem žalovaného vydalo německé velvyslanectví v Tunise a které platilo do 19. prosince 2016. Landrat (zemský rada) žalovaného udělil žalobci dne 3. listopadu 2016 první povolení k pobytu na dobu určitou platné do 23. února 2019, které žalobci ze zákona přiznává právo vykonávat výdělečnou činnost. Toto povolení k pobytu bylo dne 9. ledna 2019 prodlouženo do 8. ledna 2022.

Dne 13. června 2018 se na spolkovém území narodil syn žalobce, který je německým státním příslušníkem.

Žalobce od 9. ledna 2019 vykonává nesamostatnou výdělečnou činnost.

Dne 15. dubna 2019 manželka a žalobce před žalovaným souhlasně prohlásili, že se v lednu 2019 rozešli a hodlají se rozvést.

Rozhodnutím ze dne 24. července 2019 žalovaný dodatečně zkrátil dobu platnosti povolení k pobytu žalobce, které bylo platné ještě do 8. ledna 2022, na den doručení tohoto rozhodnutí. Rozhodnutí o udělení povolení k pobytu s ohledem na německého syna žalobce nebylo vydáno, protože žalobce nepodal příslušnou žádost o udělení povolení k pobytu. Žalobce byl vyzván, aby nejpozději do 14. srpna 2019 opustil spolkové území. Byl poučen, že pokud dobrovolně neodcestuje ve stanovené lhůtě, hrozí mu odsun do Tuniska. Jako odůvodnění bylo uvedeno, že povolení k pobytu může být podle § 7 odst. 2 druhé věty Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území, dále jen „AufenthG“) dodatečně časově omezeno, protože manželské soužití žalobce s jeho německou manželkou od konce ledna 2019 již neexistuje. Povolení k pobytu bylo uděleno výlučně za účelem vytvoření a zachování manželského soužití s manželkou. Žalobce sice předložil rodný list syna, ale nepodal žádost o udělení povolení k pobytu za účelem vytvoření a zachování rodinného soužití se svým synem, o této otázce proto nebylo možné rozhodnout. Z doručanky vyplývá, že rozhodnutí bylo žalobci doručeno dne 26. července 2019.

Faxem ze dne 13. srpna 2019 podal žalobce žalobu. Odůvodňuje ji tím, že jako otec německého dítěte má nárok na povolení k pobytu.

Žalobce navrhuje

zrušit rozhodnutí ze dne 24. července 2019 a uložit žalovanému povinnost udělit mu povolení k pobytu.

Žalovaný navrhuje

žalobu zamítnout.

Jako odůvodnění poukazuje na skutečnost, že dosud nebyla podána žádná žádost o udělení povolení k pobytu s ohledem na německé dítě. Tvrdí, že poté, co byla žalobou podána příslušná žádost, probíhá nyní přezkum skutkového stavu.

II. Právní rámec

Evropsko-středomořská dohoda

Článek 64 Evropsko-středomořské dohody obsažený v kapitole I, nazvané „Pracovníci“, hlavy VI, nazvané „Spolupráce v sociálních a kulturních záležitostech“, zní následovně:

„(1) Zacházení poskytované každým členským státem pracovníkům tuniské státní příslušnosti zaměstnaným na jeho území bude prostě jakékoli diskriminace založené na státní příslušnosti, pokud jde o pracovní podmínky, odměňování a propouštění, ve srovnání s jeho vlastními státními příslušníky.

(2) Na všechny tuniské pracovníky, kterým je povoleno dočasně vykonávat nesamostatnou výdělečnou činnost na území členského státu, se vztahují ustanovení odstavce 1 o pracovních podmínkách a odměnách.

(3) Tunisko poskytne stejné zacházení pracovníkům, kteří jsou státními příslušníky některého z členských států a jsou zaměstnání na jeho území.“
(neoficiální překlad)

Článek 66 Evropsko-středomořské dohody stanoví:

„Ustanovení této kapitoly se nepoužijí na ty státní příslušníky smluvních stran, kteří na území svých hostitelských zemí pobývají nebo pracují nezákonně.“
(neoficiální překlad)

Ve společném prohlášení týkajícím se čl. 64 odst. 1 se v závěrečném aktu Evropsko-středomořské dohody krom toho uvádí:

„Článek 64 odst. 1, pokud jde o neexistenci diskriminace v oblasti propouštění, nelze uplatňovat za účelem získání obnovení povolení k pobytu. Poskytnutí, obnovení nebo odmítnutí povolení k pobytu se bude řídit pouze právními předpisy každého členského státu a platnými dvoustrannými dohodami a smlouvami [...]“
(neoficiální překlad)

Podle článku 91 Evropsko-středomořské dohody tvoří společné prohlášení nedílnou součást dohody.

Relevantní ustanovení německého práva vyplývají z níže uvedených ustanovení Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území, dále jen „AufenthG“) ve znění zveřejněném dne 25. února 2008 (BGBl. I s. 162), naposledy pozměněný článkem 49 Zweites Gesetz zur Anpassung des Datenschutzrechts an die Verordnung (EU) 2016/679 und zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2016/680 vom 20. November 2019 [druhý zákon, kterým se právní předpisy na ochranu údajů přizpůsobují nařízení (EU) 2016/679 a kterým se provádí směrnice (EU) 2016/680 ze dne 20. listopadu 2019 (BGBl. I s. 1626)]:

§ 4 Požadavek povolení k pobytu

...

„(2) Na základě povolení k pobytu lze vykonávat výdělečnou činnost, pokud tento zákon nestanoví jinak nebo pokud povolení k pobytu výslovně umožňuje výkon takové činnosti. V každém povolení k pobytu musí být uvedeno, zda se povoluje výkon výdělečné činnosti. Cizinci, který nemá povolení k pobytu pro účely zaměstnání, lze povolit výkon zaměstnání pouze v případě udělení souhlasu ze strany spolkového úřadu práce nebo pokud prováděcí nařízení stanoví, že výkon takového zaměstnání lze vykonávat bez souhlasu spolkového úřadu práce. Omezení vztahující se k udělení souhlasu spolkového úřadu práce musí být v daném povolení k pobytu uvedena.

(3) Cizinci mohou vykonávat výdělečnou činnost jen tehdy, pokud je k tomu opravňuje povolení k pobytu. Cizince je možné zaměstnat nebo pověřit výkonem jiných úplatných činností spočívajících v poskytování služeb nebo výkonu práce jen tehdy, pokud mají takovéto povolení k pobytu. To neplatí pro sezónní zaměstnání, pokud cizinec má pracovní povolení vydané za účelem sezónního zaměstnání, nebo pro jiné výdělečné činnosti, pokud je cizinci na základě mezistátní dohody, zákona nebo nařízení dovolena výdělečná činnost, aniž by k tomu potřeboval oprávnění vyplývající z povolení k pobytu.“

§ 7 Povolení k pobytu

„(1) Povolení k pobytu se uděluje na dobu určitou. Uděluje se pro účely pobytu, které jsou uvedeny v následujících oddílech.

(2) Povolení k pobytu musí být časově omezeno s ohledem na zamýšlený účel pobytu. Odpadne-li důležitá podmínka pro udělení, prodloužení nebo stanovení doby platnosti, může být doba platnosti zkrácena i dodatečně.“

Oddíl 6. Pobyt z rodinných důvodů

§ 27 Zásada sloučení rodiny

„(1) Povolení k pobytu za účelem vytvoření a zachování rodinného společenství na spolkovém území pro zahraniční rodinné příslušníky (sloučení rodiny) se udělí a prodlouží za účelem ochrany manželství a rodiny podle článku 6 Grundgesetz (základní zákon).

...

(5) Povolení k pobytu podle tohoto oddílu opravňuje k výkonu výdělečné činnosti.“

§ 28 Sloučení rodiny s německými státními příslušníky

„(1) Povolení k pobytu se udělí cizinci, který je

1. manželem nebo manželkou německého státního příslušníka,
2. nezletilým svobodným dítětem německého státního příslušníka,
3. rodičem nezletilého svobodného německého státního příslušníka za účelem výkonu osobní péče o něj,

má-li tento německý státní příslušník na spolkovém území obvyklý pobyt;

...“

§ 84 Účinky odvolání a žaloby

„(2) Aniž by byl dotčen jejich odkladný účinek, odvolání a žaloba nemají vliv na účinnost vyhoštění nebo jiného správního aktu, kterým zaniká legálnost pobytu. Pro účely zahájení nebo výkonu výdělečné činnosti se povolení k pobytu považuje za nadále platné, pokud ještě neuplynula lhůta pro podání odvolání nebo žaloby, během soudního řízení o přípustném návrhu na nařízení nebo obnovu odkladného účinku, nebo dokud má podaný opravný prostředek odkladný účinek. K přerušení legálnosti pobytu nedojde, pokud bude správní akt zrušen rozhodnutím správního orgánu nebo soudním rozhodnutím, proti němuž není přípustný opravný prostředek.“

III. Odůvodnění předkládacího usnesení

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody ze dne 26. ledna 1998 zakládající přidružení mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Tuniskou republikou na straně druhé, uzavřené v Bruselu dne 17. července 1995 a schválené jménem Evropského společenství a Evropského společenství uhlí a oceli rozhodnutím Rady a Komise 98/238/ES, ESUO ze dne 26. ledna 1998 (Úř. věst. L 97, s. 1, dále jen „Evropsko-středomořská dohoda“).

Soud podle čl. 267 odst. 1 písm. a) a čl. 267 odst. 2 SFEU předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie otázky týkající se výkladu článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem, které jsou uvedeny ve výroku, a na základě obdobného použití § 94 [Verwaltungsgerichtsordnung (soudní řád správní, dále jen „VwGO“)] přerušuje řízení až do vydání rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie.

Pro rozhodnutí soudu jsou uvedené otázky relevantní. Pokud by z článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem bylo možné vyvodit zákaz dodatečného zkrácení doby platnosti povolení k pobytu, rozhodnutí žalovaného týkající se cizineckého práva by bylo protiprávní a nemohlo by odůvodňovat ukončení pobytu žalobce.

I pokud by žalovaný žalobci s ohledem na jeho německého syna udělil nové povolení k pobytu, rozhodnutí o předběžné otázce by zůstalo nadále relevantní pro rozhodnutí soudu. Žalobce by totiž již neměl nepřetržitý legální pobyt opírající se o povolení k pobytu, doby legálního pobytu, které se opírají o manželství s německou státní příslušnicí, by nebylo možné započítat do doby předchozího pobytu nezbytné pro přiznání práva pobytu na dobu neurčitou v podobě povolení se usadit.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází z rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie ve věci Gattoussi (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2006, C-97/05, [ECLI:EU:C:2006:780]), které bylo vydáno v souvislosti s čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody. I toto rozhodnutí se týkalo skutkového stavu, v němž cizinecký orgán z důvodu ukončení manželského soužití s německou manželkou dodatečně zkrátil dobu platnosti povolení k pobytu. Rozdíl oproti případu, o který se jedná v projednávané věci, spočívá v tom, že pan Gattoussi byl držitelem pracovního povolení na dobu neurčitou, které bylo uděleno v samostatném správním řízení souběžně s povolením k pobytu.

Soudní dvůr v uvedeném rozhodnutí konstatoval, že čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody má přímý účinek (rozsudek Soudního dvora ze dne 14. prosince 2006, C-97/05, Gattoussi, bod 28). Soudní dvůr dále v rozhodující pasáži týkající se dosahu čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody uvedl:

„40 Konkrétněji, jak Soudní dvůr již rozhodl, pokud hostitelský členský stát původně udělil migrujícímu pracovníku konkrétní práva, pokud jde o výkon zaměstnání, která jsou širší než ta, která mu udělil, pokud jde o pobyt, nemůže zpochybnit postavení tohoto pracovníka z důvodů, které nezahrnují ochranu oprávněných zájmů státu, jako jsou veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví (výše uvedený rozsudek El-Yassini, body 64, 65 a 67).

[...]

42 S ohledem na zásady ochrany legitimního očekávání a právní jistoty je použití kritéria připomenutého v bodě 40 nezbytné tím spíše, pokud

hostitelský členský stát jako v projednávané věci omezil povolení k pobytu dodatečně.“

Konstatováním založeným na argumentaci *a fortiori* ve věci Gattoussi (bod 40) Soudní dvůr vyjádřil, že v případě dodatečného zkrácení doby platnosti povolení k pobytu, kterým se současně odjímá oprávnění k výkonu zaměstnání, není nezbytné, aby migrujícímu pracovníkovi byla, pokud jde o výkon zaměstnání, poskytnuta rozsáhlejší práva, než pokud jde o pobyt.

Citované rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie se však, stejně jako rozhodnutí ve věci El-Yassini (rozsudek Soudního dvora ze dne 2. března 1999, C-416/96, ECLI:EU:C:1999:107), vyznačuje oddělením povolení k pobytu od pracovního povolení. Pokud vycházíme z účelu Evropsko-středomořské dohody, kterým je zlepšit postavení tuniských státních příslušníků, kteří v členských státech působí jako pracovníci, a zaručit jejich práva v případě legálního zahájení zaměstnání, základem judikatury Soudního dvora by proto mohlo být výslovné otevření přístupu k trhu práce prostřednictvím samostatného povolení (pracovního povolení).

Pokud by zákaz diskriminace takového pracovní povolení, které existuje kromě povolení k pobytu, předpokládal, čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody o přidružení by časovému zkrácení povolení k pobytu nebránil. Oprávnění k výkonu výdělečné činnosti, které je spojeno s povolením k pobytu, se totiž opírá pouze o přímé povolení uvedené v zákoně, v § 27 odst. 5 AufenthG: „Povolení k pobytu podle tohoto oddílu opravňuje k výkonu výdělečné činnosti.“ Od doby, kdy v roce 2005 vstoupil v platnost AufenthG, už neexistuje samostatné pracovní povolení, resp. oprávnění k výkonu práce vydané úřadem práce, které bylo základem pro rozhodnutí ve věci Gattoussi, a které nebylo ničím nahrazené. Oprávnění vykonávat zaměstnání je vázáno na existenci konkrétního povolení k pobytu a nezakládá širší právo, které by bylo odděleno od povolení k pobytu. Je neoddelitelně spojeno s existencí povolení k pobytu a s konkrétním účelem pobytu. Pokud zanikne a tato skutečnost se zohlední v rozhodnutí cizineckého orgánu, jehož účinky směřují do budoucnosti, tak, že se na základě vnitrostátního práva (v projednávané věci na základě § 7 odst. 2 druhé věty AufenthG) zkrátí doba platnosti povolení k pobytu, v okamžiku, kdy proti tomuto rozhodnutí správního orgánu již nelze podat opravný prostředek, zanikne i právní základ pro zaměstnání.

V okamžiku oznámení rozhodnutí týkajícího se cizineckého práva byl žalobce držitelem povolení k pobytu, které platilo do 8. ledna 2022, a proto byl ze zákona oprávněn vykonávat zaměstnání až skončení platnosti tohoto povolení k pobytu.

Judikatura německých Oberverwaltungsgerichte (vrchní správní soudy) a Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) zastává názor, že zákaz diskriminace podle čl. 64 odst. 1 Evropsko-středomořské dohody nebrání dodatečnému zkrácení doby platnosti povolení k pobytu a odnětí zákonného

povolení k výkonu zaměstnání, které je s tímto zkrácením spojeno [OMISSIS] [prameny judikatury].

Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud) [OMISSIS] v této souvislosti uvádí:

„Verwaltungsgericht (správní soud) a Verwaltungsgerichtshof (soudní dvůr správní) správně uvedly, že od doby, kdy v roce 2005 vstoupil v platnost AufenthG, už neexistuje samostatné pracovní povolení, resp. oprávnění k výkonu práce vydané úřadem práce, které nebylo ničím nahrazeno, a přístup k trhu práce se v současnosti řídí ustanoveními § 4 odst. 2 a 3 AufenthG. Podle právního stavu, který je v tomto směru jednoznačný, se oprávnění žalobce k výkonu výdělečné činnosti opírá o přímé povolení uvedené v zákoně, v § 27 odst. 5 AufenthG („Povolení k pobytu podle tohoto oddílu opravňuje k výkonu výdělečné činnosti“) resp. v dřívější právní úpravě, kterou představoval § 28 odst. 5 AufenthG v původním znění, který byl s účinností od 6. září 2013 zrušen [OMISSIS]. Toto oprávnění je jednoznačně vázáno na existenci konkrétního povolení k pobytu a nezakládá širší právo, které by bylo odděleno od povolení k pobytu; propojení s povolením k pobytu se vztahuje i na konkrétní účel pobytu.“

Předkládající soud však z dosavadní judikatury Soudního dvora Evropské unie nedokáže vyvodit, které konkrétní požadavky mají platit v souvislosti s právním postavením z hlediska práva upravujícího pracovní povolení. Skutečnost, že Soudní dvůr ve svých rozhodnutích ve věcech Gattoussi a El-Yassini vycházel z existence pracovních povolení, může vyplývat výlučně z toho, že v těchto konkrétních případech taková pracovní povolení existovala. V této souvislosti vzniká otázka, zda je podmínkou právního postavení vyplývajícího ze zákazu diskriminace podle článku 64 Evropsko-středomořské dohody s Tuniskem kromě povolení k pobytu i samostatné povolení k výkonu zaměstnání.

Vzhledem k tomu, že rozhodným okamžikem při posuzování skutkového a právního stavu v soudním řízení je okamžik vydání soudního rozhodnutí, vzniká otázka, který okamžik je rozhodující pro posouzení právního postavení z hlediska práva upravujícího pobyt a pracovní povolení. Je rozhodující okamžik vydání rozhodnutí správního orgánu o odnětí práva pobytu, nebo okamžik vydání soudního rozhodnutí? Pokud by se mělo vycházet z okamžiku vydání soudního rozhodnutí, cizinec by z důvodu zániku platnosti povolení k pobytu už nebyl držitelem původního zákonného povolení k výkonu zaměstnání, ale na základě § 84 odst. 2 druhé věty AufenthG by byl už jen oprávněn vykonávat zaměstnání do pravomocného ukončení řízení o žalobě.

Vzhledem k právním otázkám, které je nutno vyjasnit, má senát za to, že je za účelem dalšího vývoje práva a vytvoření právní jistoty nezbytné (viz čl. 267 odst. 2 SFEU), aby Soudní dvůr Evropské unie tyto výkladové otázky vyjasnil.

[OMISSIS] [nepřípustnost opravného prostředku proti tomuto usnesení]