

Věc C-432/20

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

14. září 2020

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Wien (Rakousko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

28. srpna 2020

Odvolatel:

ZK

Dotčený orgán:

Landeshauptmann von Wien

[omissis]

Návrh

na

předložení žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie a článku 107 jednacího
řádu Soudního dvora

(naléhavé řízení o předběžné otázce)

Účastníci původního řízení [omissis] :

a) Odvolatel: ZK. nar. 1985,
1130 Vídeň,
státní příslušnost: Kazachstán

[omissis] [omissis]

b) za přítomnosti Landeshauptmann von Wien, MA 35,

1200 Vídeň [omissis]

Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) [omissis] rozhodl o odvolání ZK (nar. 1985, státní příslušnost: Kazachstán) proti rozhodnutí Landeshauptmann von Wien (zemský hejtman Vídně), oddělení magistrátu č. 35 ze dne 9. července 2019, [omissis] o zamítnutí žádosti o prodloužení povolení k pobytu „trvalý pobyt v EU“, kterou podal ZK

přijal

USNESENÍ

I. V souladu s článkem 267 SFEU a článkem 107 jednacího řádu Soudního dvora se Soudnímu dvoru Evropské unie předkládají následující otázky:

1. Musí být čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES vykládán v tom smyslu, že jakýkoli, byť krátký, fyzický pobyt státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem na území Společenství po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců, vylučuje ztrátu právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem na základě tohoto ustanovení?
2. V případě záporné odpovědi Soudního dvora na první otázku: Jaké kvalitativní nebo kvantitativní požadavky na pobyty na území Společenství po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců postačují pro vyloučení ztráty právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem? Vylučují pobyty po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců na území Společenství ztrátu právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, pouze tehdy, pokud během tohoto období měli dotčení státní příslušníci třetích zemí obvyklý pobyt nebo středisko zájmů na území Společenství?
3. Jsou ustanovení právního řádu členských států, která stanoví ztrátu právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, pokud se tito státní příslušníci třetích zemí sice zdržovali na území Společenství po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců, avšak neměli tam ani obvyklý pobyt ani středisko svých zájmů, slučitelná s čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES?“

II. V souladu s čl. 107 odst. 2 jednacího řádu Soudního dvora Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) navrhuje, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky takto:

1. Článek 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES musí být vykládán v tom smyslu, že jakýkoli pobyt, byť krátký, státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem na území Společenství, vylučuje

ztrátu právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců.

2. Ustanovení právních předpisů provedená v právních řádech členského státu, která stanoví ztrátu právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, pokud se po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců státní příslušníci třetích zemí sice zdržovali na území Společenství, ale neměli zde ani obvyklý pobyt, ani středisko svých zájmů, jsou neslučitelné s čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES.

III. [omissis] [vnitrostátní procesní ustanovení]

Odůvodnění

Úvod

1. Dne 12. srpna 2019 podal ZK, nar. 1985, kazašský státní příslušník („odvolatel“) podal na základě čl. 130 odst. 1 bodu 1 a čl. 132 odst. 1 bodu 1 B -VG, ve stanovené lhůtě odvolání proti rozhodnutí Landeshauptmannes für Wien (zemský hejtman Vídně, dále jen „žalovaný orgán“) ze dne 9. července 2019. Tímto rozhodnutím tento úřad zamítl žádost odvolatele ze dne 6. září 2018 o prodloužení povolení k pobytu „trvalého pobytu v EU“ podle § 20 odst. 4 Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zákon o usazování a pobytu, dále jen „NAG“), ve spojení s § 2 NAG. Od srpna 2013 do srpna 2018 (a následně) nepobýval odvolatel nikdy dvanáct po sobě jdoucích měsíců nebo déle mimo území Společenství, a to podle nesporných dokumentů ve spisu. Pobytu na území Společenství trvaly nesporně pouze několik dní za rok, což vyplynulo i z jednání o odvolání.
2. Dne 25. října 2019 se konalo veřejné jednání před Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni), na němž právní zástupkyně odvolatele po projednání právního stavu navrhla, aby byla Soudnímu dvoru Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) předložena žádost o rozhodnutí předběžné otázky týkající se výkladu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice 2003/109/ES“).

B. Relevantní právní předpisy

3. Ustanovení unijního práva:

Články 8 a 9 směrnice 2003/109/ES zní následovně:

Článek 8

Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES

1) S výhradou článku 9 má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta trvalou povahu.

2) Členské státy vydávají povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES dlouhodobě pobývajícím rezidentům. Doba platnosti povolení je minimálně pět let; po uplynutí doby platnosti se automaticky, případně na základě žádosti, prodlužuje.

3) Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES může být vystaveno ve formě lepicího štítku nebo samostatného dokladu. Vystavení se provádí v souladu s pravidly a se standardním vzorem podle nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí[6]. Do rubriky „typ povolení“ vyplní členské státy „povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES“.

Článek 9

Odnětí nebo ztráta právního postavení

1) Dlouhodobě pobývající rezident ztrácí nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jestliže

a) bylo zjištěno, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo získáno podvodem;

b) bylo přijato opatření k vyhoštění za podmínek stanovených v článku 12;

c) se nezdržoval na území Společenství po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců.

2) Odchylně od odst. 1 písm. c) mohou členské státy stanovit, že nepřítomnost delší než 12 po sobě jdoucích měsíců nebo nepřítomnost ze zvláštních či výjimečných důvodů neznamená odnětí nebo ztrátu právního postavení.

3) Členské státy mohou stanovit, že dlouhodobě pobývající rezident nemá nadále nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, ohrožuje-li vzhledem k závažnosti protiprávního jednání, kterých se dopustil, veřejný pořádek, avšak uvedené ohrožení není důvodem k vyhoštění ve smyslu článku 12.

4) Dlouhodobě pobývající rezident, který pobýval v souladu s kapitolou III v jiném členském státě, nemá nadále nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta získané v prvním členském státě, pokud je mu podle článku 23 toto právní postavení přiznáno v jiném členském státě.

V každém případě ztrácí dotyčná osoba, která po dobu šesti let nepobývala na území členského státu, jenž jí přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, nárok na udržení tohoto právního postavení v uvedeném členském státě.

Odchylně od druhého pododstavce je dotyčný členský stát oprávněn stanovit, že ve zvláštních případech si dlouhodobě pobývající rezident ponechá své právní

postavení v uvedeném členském státě i tehdy, nepobýval-li na území uvedeného členského státu po dobu delší šesti let.

5) S ohledem na případy uvedené v odst. 1 písm. c) a v odstavci 4 stanoví členské státy, které přiznaly právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, zjednodušený postup pro opětovné získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

Uvedený postup se týká zejména případů osob, které pobývaly v druhém členském státě za účelem studia.

Podmínky a postup pro opětovné získání postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta stanoví vnitrostátní právo.

6) Uplynutí doby platnosti povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – ES v žádném případě nemá za následek odnětí nebo ztrátu právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

7) Nevede-li odnětí nebo ztráta právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta k navrácení, povolí členský stát dotyčné osobě další setrvání na svém území za předpokladu, že splňuje podmínky stanovené vnitrostátními právními předpisy a nepředstavuje ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

4. Ustanovení vnitrostátního práva:

(zvýrazněno Verwaltungsgericht Wien)

Ustanovení § 20 NAG zní následovně:

Doba platnosti povolení k pobytu

§ 20.

1) Povolení k dočasnému pobytu se vydávají na dobu dvanácti měsíců nebo na delší dobu stanovenou tímto spolkovým zákonem, pokud nebylo požádáno o kratší dobu platnosti povolení k pobytu nebo doba platnosti cestovního dokladu není dostatečně dlouhá.

1a) Povolení k pobytu podle § 8 odst. 1 bodů 2, 4, 5, 6, 8, 9 nebo 10 musí být vydána na dobu tří let, pokud cizinec:

1. dodržel způsob 1 integrační dohody (§ 9 IntG), a

2. v posledních dvou letech stále legálně pobýval na spolkovém území,

pokud nepožádal o kratší dobu platnosti povolení k pobytu nebo doba platnosti cestovního dokladu není dostatečně dlouhá.

2) Doba platnosti povolení k pobytu začíná běžet ode dne vydání, doba platnosti povolení k prodlouženému pobytu ode dne následujícího po posledním dni posledního povolení k pobytu, pokud od tohoto data neuplynulo více než šest měsíců. Povolení k pobytu na spolkovém území v období od uplynutí doby platnosti posledního povolení k pobytu do začátku doby platnosti prodlouženého povolení k pobytu musí být konstatováno v rozhodnutí vydaném z moci úřední a bez poplatku.

3) Držitelé povolení k pobytu „Trvalý pobyt – EU“ (§ 45) jsou v Rakousku - bez ohledu na omezenou dobu platnosti dokumentu týkajícího se tohoto povolení k pobytu - usazeni na dobu neurčitou. Tento dokument se vydává na dobu pěti let a v rozsahu, v němž se nemají provést opatření podle Fremdenpolizeigesetz 2005 (zákon o cizinecké policii z roku 2005), a odchylně od § 24 musí být na žádost i po uplynutí jeho platnosti prodloužen.

4) Povolení k pobytu podle odstavce 3 zaniká, pokud se cizinec nachází mimo území EHP po dobu delší než dvanáct po sobě jdoucích měsíců: Z obzvláště závažných důvodů, jako je vážné onemocnění, plnění sociální povinnosti nebo plnění základní vojenské služby nebo služby srovnatelné civilní službě se může cizinec zdržovat do 24 měsíců mimo území EHP, pokud to předtím sdělil správnímu orgánu. Existuje-li oprávněný zájem cizince, správní orgán na žádost konstatuje, že platnost povolení k pobytu ještě neskončila. Prokázání pobytu na území EHP přísluší cizinci.

4a) Odchylně od odst. 4 první věty zaniká povolení k pobytu „trvalý pobyt - EU“, které bylo držiteli titulu k pobytu „modrá karta EU“ nebo jeho rodinnému příslušníkovi uděleno teprve tehdy, pokud se cizinec zdržuje více než 24 po sobě jdoucích měsíců mimo území EHP.

5) Ustanovení odst. 4 se nevztahuje na držitele povolení k trvalému pobytu - EU, pokud

1. manžel nebo manželka, jeho registrovaný partner nebo rodič je rakouským státním příslušníkem, který je ve služebním poměru s vnitrostátním územním samosprávným celkem a jehož místo výkonu služby se nachází v zahraničí, nebo

2. jeho manžel, jeho registrovaný partner nebo rodič je rakouským státním příslušníkem, který je ve služebním poměru s vnitrostátním veřejnoprávním subjektem a jehož místo výkonu služby se nachází v zahraničí, pokud je činnost tohoto subjektu v zahraničí v souladu se zájmy republiky a

předem správnímu orgánu oznámil zamýšlené zřeknutí se usazení (§ 2 odst. 2). Cizinec musí prokázat, že podmínky uvedené v bodech 1 nebo 2 jsou splněny. Povolení k pobytu „trvalý pobyt - EU“ je prodlouženo na základě žádosti rovněž po zřeknutí se usazení.

Ustanovení § 2 odst. 7 NAG zní následovně:

Krátkodobé vnitrostátní a zahraniční pobyty, zejména za účelem návštěvy, nepřerušují dobu pobytu nebo usazení, která zakládá nebo ukončuje nárok. Totéž platí v případě, že cizinec opustil spolkové území na základě dodatečně zrušeného rozhodnutí ve smyslu FPG.

C. Podnět odvolatele na předložení návrhu na zahájení řízení o nesplnění povinnosti

5. na základě úvodní korespondence s generálním ředitelstvím pro migraci a vnitřní věci Evropské komise, oddělení C.2, příjezdy legálními cestami a integraci, podala právní zástupkyně odvolatele dne 29. ledna 2020 formálně odvolání proti závažnému porušení čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES, jehož se dopustily rakouské orgány příslušné pro usazování a podala návrh na zahájení řízení o nesplnění povinnosti. Právní zástupkyně sdělila mimo jiné Komisi, že Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) zvažuje podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“).
6. Odborná skupina Komise pro legální migraci měla jednání dne 18. února 2020 (Contact Group Legal Migration). Odborná skupina má za cíl podporovat výměnu názorů mezi Komisí a členskými státy za účelem výkladu a uplatňování unijního práva. Na programu jednání byly i otázky týkající se výkladu článků 5 a 9 směrnice 2003/109/ES.
7. Před schválením zápisu a jeho zveřejněním na internetových stránkách Komise předala Komise návrh zápisu z jednání právní zástupkyni a požádala o informace o případné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni).

D. Předběžné právní stanovisko Evropské komise

8. Ze zápisu z jednání ze dne 18. února 2020 vyplývá, že pokud jde o otázku výkladu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES, má Komise za to, že slovní spojení (podmínka týkající se ztráty práva) „osoba nepobývala na území Společenství po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců“ musí být vykládána restriktivně v tom smyslu, že pouze „fyzická nepřítomnost“ na území Společenství během dvanácti po sobě jdoucích měsíců má za následek ztrátu právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem. Naproti tomu není relevantní, zda v době rozhodné z hlediska skutkového stavu byl státní příslušník třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, rovněž fyzicky usazen na území Společenství nebo zde měl obvyklý pobyt.
9. Na podporu své argumentace Komise s odkazem na bod 2 odůvodnění směrnice 2003/109/ES uvedla, že cílem této směrnice je přiznat jednotná práva státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, která jsou co nejvíce srovnatelná s právy občanů Evropské unie. Z tohoto důvodu i

krátkodobý fyzický pobyt na území Společenství během dvanácti měsíců již vylučuje uplatnění podmínky týkající se ztráty práva podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES.

E. Řízení o předběžné otázce

10. Odvolatel se nezdržoval od srpna 2013 do srpna 2018 (a rovněž poté) podle nesporných písemností ve spise nikdy dvanáct po sobě jdoucích měsíců nebo déle mimo území Společenství. Pobyty na území Společenství trvaly nesporně rovněž pouze několik dní za rok. Právní názor Komise uvedený ve výše uvedeném odstavci však podporuje skutečnosti uvedené v odvolání. Na rozdíl od toho, co tvrdí žalovaný orgán, dokonce i kratší pobyty odvolatele (pouze několik dnů) na území Společenství v průběhu období dvanácti měsíců vylučují, aby byla splněna podmínka týkající se ztráty práva podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES. V souladu s tímto právním názorem má odvolatel i nadále právo na dlouhodobý pobyt v Rakousku.

F. Návrh na projednání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení

11. Kapitola 2 hlavy V třetí části SFEU obsahuje ustanovení týkající se politiky v oblasti ochrany hranic, azylu a přistěhovalectví. V souladu s čl. 79 odst. 1 SFEU Unie rozvíjí společnou přistěhovačskou politiku, jejímž cílem je zejména zajištění přiměřeného zacházení se státními příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členském státě. Za tímto účelem Evropský parlament a Rada přijmou řádným legislativním postupem normy pro udělování víz a povolení k dlouhodobému pobytu členskými státy, a to i z důvodu sloučení rodiny (odst. 2 písm. a) cit).
12. Podle své preambule se směrnice 2003/109/ES opírá zejména o bývalý čl. 63 body 3 a 4 Smlouvy o založení Evropského společenství (nyní: čl. 79 SFEU).
13. Původní řízení probíhající před Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) vyvolává otázky týkající se výkladu podmínky týkající se ztráty práva podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES, a tudíž některé z oblastí, na které se vztahuje hlava V třetí části SFEU. Naléhavé řízení upravené v článku 107 jednacího řádu Soudního dvora je tedy přípustné.
14. Odvolatel, který se usadil ve Spojeném království, stejně jako jeho manželka a jeho čtyři nezletilé děti, naposledy na základě britského povolení k pobytu po dobu několika let, má zásadní právní zájem na rychlém vyjasnění svého právního postavení v Rakousku, a to tím spíše, že již provedl přípravné kroky před zahájením řízení o sloučení rodiny podle § 46 odst. 1 bodu 2 písm. a) NAG, aby následoval své rodinné příslušníky ve Vídni na základě povolením k pobytu nazvaném „Rot-Weiß-Rot-Karte plus“ (červeno-bílo-červená karta plus).

15. To platí tím spíše, že přechodný režim BREXIT (s výjimkou nepravděpodobného prodloužení) skončí dne 31. prosince 2020.
16. Podle § 21 Abs. 1 NAG je třeba příslušné žádosti podat před vstupem na spolkové území u místně příslušného odborného zastoupení v zahraničí [v tomto případě Österreichischen Botschaft London („dále jen „ÖB London““) (velvyslanectví Rakouska v Londýně)].
17. Na základě dalších opatření určených k zastavení COVID-19 pandemie přijímalo - podle tvrzení odvolatele - ÖB London do 11. srpna 2020 pouze žádosti o udělení víza a povolení k pobytu blízkých rodinných příslušníků rakouských státních příslušníků a ostatních občanů EHP. Po stanovení příslušného data podání ÖB London předloží rodinní příslušníci odvolatele podle jeho tvrzení již v druhé polovině srpna resp. v první polovině září žádosti podle § 46 odst. 1 bodu 2 písm. a) NAG. Udělení tohoto povolení k pobytu je podmíněno existencí právního postavení odvolatele jako státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem ve smyslu směrnice 2003/109/ES.
18. Podle § 38 AVG je orgán veřejné správy (v tomto případě: Landeshauptmann für Wien) oprávněn posoudit předběžné otázky, o kterých by jako o hlavních otázkách rozhodovaly jiné správní nebo soudní orgány, podle vlastního názoru o relevantních skutečnostech a na základě tohoto posouzení přijmout rozhodnutí nebo přerušit řízení až do vydání konečného rozhodnutí o předběžné otázce, pokud již byla předběžná otázka předmětem řízení probíhajícího před příslušným správním orgánem nebo příslušným soudem.
19. Za těchto podmínek je třeba mít za to, že Landeshauptmann für Wien přerušil řízení o sloučení rodiny, které mělo být zahájeno v blízké době, do vydání rozhodnutí Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) v odvolacím řízení.
20. Pokud by Soudní dvůr odpověděl na otázky, které mu položil Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) v rámci běžného řízení o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, bylo by možné s ohledem na průměrnou délku řízení (naposledy zveřejněnou ve výroční zprávě Soudního dvora za rok 2018)¹ očekávat teprve v prosinci 2021/lednu 2022 vyjasnění otázek uvedených v prvním odstavci, které se týkají výkladu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109/ES. Správní rozhodnutí týkající se sloučení odvolatele s jeho manželkou a nezletilými dětmi ve Vídni by tak bylo přinejmenším odloženo do jara 2022.
21. Naproti tomu, pokud by mohlo být postavení odvolatele přiznáno v rámci naléhavého řízení podle článku 107 jednacího řádu Soudního dvora, Soudní dvůr by ještě mohl odpovědět na otázky, které mu položil Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) (průměrná délka řízení o předběžné otázce v naléhavém řízení byla naposledy o něco delší než tři měsíce), přičemž potvrzení postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem by

¹ – viz https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-04/ra_pan_2018_de.pdf

bylo možno potvrdit na začátku roku 2021. V tomto případě by bylo možné očekávat správní rozhodnutí týkající se sloučení rodinných příslušníků odvolatele na jaře 2021.

[omissis] [vnitrostátní procesní právo]

[omissis]

Verwaltungsgericht Wien

[omissis]

PRACOVNÍ DOKUMENT