

Věc C-63/23

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

6. února 2023

Předkládající soud:Juzgado Contencioso-Administrativo n.º 5 de Barcelona
(Španělsko)**Datum předkládacího rozhodnutí:**

9. ledna 2023

Žalobci:

Sagrario

Joaquín

Prudencio

Žalovaný:

Subdelegación del Gobierno en Barcelona

Předmět původního řízení

Sloučení rodiny – Zamítnutí udělení nebo prodloužení pobytu sloučené osobě – Neoprávněný pobyt – Obzvláště obtížné okolnosti – Předběžné posouzení osobní situace – Nejlepší zájem nezletilého dítěte – Samostatné povolení k pobytu

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu – Článek 267 SFEU – Slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva se směrnicí 2003/86/ES – Článek 15 odst. 3 – Článek 17 – Zamítnutí udělení nebo prodloužení pobytu sloučené osobě – Neoprávněný pobyt – Obzvláště obtížné okolnosti – Předběžné posouzení osobní situace – Samostatné povolení k pobytu – Články 7 a 24, čl. 33 odst. 1 a článek 47 Listiny základních práv Evropské unie – Nejlepší zájem nezletilého

dítěte – Článek 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 a 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod

Předběžné otázky

1) Zahrnují čl. 15 odst. 3 *in fine* a článek 17 směrnice [Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny], zmiňující „obzvláště obtížné okolnosti“, automaticky všechny okolnosti týkající se nezletilých osob nebo okolnosti podobné těm, které jsou uvedeny v článku 15?

2) Je vnitrostátní právní úprava, která nestanoví udělení samostatného povolení k pobytu zaručujícího, že v případě takových obzvláště obtížných okolností se sloučení rodinní příslušníci neocitnou bez povolení k pobytu, slučitelná s čl. 15 odst. 3 *in fine* a článkem 17 směrnice?

3) Lze čl. 15 odst. 3 *in fine* a článek 17 směrnice vykládat tak, že v případě, že se sloučená rodina ocitla bez povolení k pobytu z důvodů nezávislých na její vůli, existuje právo na samostatné povolení k pobytu?

4) Je vnitrostátní právní úprava, dle níž před zamítnutím prodloužení povolení k pobytu sloučených rodinných příslušníků není nezbytně nutné posoudit okolnosti uvedené v článku 17 směrnice, slučitelná s čl. 15 odst. 3 a článkem 17 směrnice?

5) Je vnitrostátní právní úprava, která v případě, že osobě usilující o sloučení rodiny byla zamítnuta žádost o udělení nebo prodloužení povolení k pobytu, nestanoví zvláštní postup pro vyslechnutí nezletilých osob před tím, než je jejich žádost o udělení či prodloužení povolení k pobytu zamítnuta, v souladu s čl. 15 odst. 3 a článkem 17 směrnice, jakož i s čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 a 2 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s články 47, 24, 7 a čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie?

6) Je vnitrostátní právní úprava, která v případě, že osobě usilující o sloučení rodiny byla zamítnuta žádost o udělení nebo prodloužení povolení k pobytu, nestanoví pro sloučeného manžela zvláštní postup, v rámci nějž by se tento manžel mohl odvolat na okolnosti stanovené v článku 17 směrnice s cílem požádat o možnost nadále pobývat na území bez přerušování návaznosti na svůj předchozí pobytový status před tím, než je jeho žádost o udělení či prodloužení povolení k pobytu zamítnuta, v souladu s čl. 15 odst. 3 a článkem 17 směrnice, jakož i s čl. 6 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 a 2 evropské Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a s články 47, 24, 7 a čl. 33 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429)

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 14. března 2019, Y. Z. a další (Podvod při sloučení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203)

Směrnice 2003/86/ES, body 2 a 11 odůvodnění

Směrnice 2003/86/ES, čl. 5 odst. 5, čl. 15 odst. 3, čl. 16 odst. 3 a články 17 a 18

Listina základních práv Evropské unie, čl. 24 odst. 1 a 2

Evropská úmluva o výkonu práv dětí, článek 6

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 [zákon č. 4/2000 ze dne 11. ledna 2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich sociální integraci, ve znění zákona č. 2/2009 (dále jen „zákon č. 4/2000“)], článek 19. Upravuje účinky sloučení rodiny za zvláštních okolností, které zahrnují povolení k pobytu a povolení k zaměstnání, jakož i samostatné povolení k pobytu pro manžela/manželku a děti.

Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 [královské nařízení č. 557/2011 ze dne 20. dubna 2011, kterým se schvaluje prováděcí nařízení k zákonu č. 4/2000 o právech a svobodách cizinců ve Španělsku a jejich sociální integraci, ve znění zákona č. 2/2009 (dále jen „královské nařízení č. 557/2011“)], první dodatkové ustanovení, odstavce 4. Zavádí možnost vydávat povolení k přechodnému pobytu nebo povolení k zaměstnání, pokud to vyžadují okolnosti hospodářské, sociální nebo pracovní povahy, a v blíže neupravených zvláště významných případech, jakož i vydávání samostatných povolení k přechodnému pobytu, a to za výjimečných okolností, které v samotném nařízení nejsou stanoveny.

Královské nařízení č. 557/2011, čl. 58 odst. 3. Upravuje platnost povolení k pobytu sloučených rodinných příslušníků na základě povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny.

Královské nařízení č. 557/2011, článek 59. Upravuje samostatný pobyt sloučených rodinných příslušníků, nezávislý na pobytu osoby usilující o sloučení rodiny a, mimo jiné, také náležitosti, podmínky a dobu trvání takového pobytu.

Královské nařízení č. 557/2011, článek 61. Upravuje prodloužení povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny a, mimo jiné, také formální náležitosti a podmínky žádosti, dobu trvání, podmínky pro udělení povolení osobě usilující o sloučení rodiny a sloučené osobě, požadované podklady a další informace, které mají orgány při prodloužení povolení vzít v úvahu.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobkyně a její dvě nezletilé děti byly držiteli povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny poté, co se sloučily s manželem žalobkyně, resp. otcem jejich dětí.
- 2 Dne 22. dubna 2021 podali všichni členové rodiny žádost o povolení k dlouhodobému pobytu. Rozhodnutím Subdelegación del Gobierno en Barcelona (provinciální zastoupení vlády v Barceloně, Španělsko) ze dne 27. května 2021 bylo osobě usilující o sloučení rodiny zamítnuto povolení k pobytu z důvodu existence záznamu v rejstříku trestů. Následně bylo rozhodnutím provinciálního zastoupení vlády v Barceloně ze dne 22. června 2021 zamítnuto povolení k dlouhodobému pobytu žalobkyni a jejím dvěma nezletilým dětem, a to z důvodu, že osoba usilující o sloučení rodiny nebyla držitelkou povolení k zaměstnání nebo povolení k pobytu, nebyly tedy splněny požadavky dle čl. 61 odst. 3 písm. b) bodu 1 královského nařízení č. 557/2011.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 3 Argumenty účastníků řízení nejsou v předkládacím usnesení podrobně uvedeny.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 4 Článek 15 směrnice 2003/86/ES (dále jen „směrnice“) stanoví možnost udělit sloučeným rodinným příslušníkům v určitých případech samostatné povolení k pobytu. Článek 16 odst. 3 stanoví, že členské státy mohou za určitých okolností a podle článku 15 odejmout rodinnému příslušníkovi povolení k pobytu nebo zamítnout prodloužení jeho doby platnosti. Tato ustanovení byla převzata do článku 59 královského nařízení č. 557/2011, jehož třetí odstavec stanoví, že udělené povolení k pobytu se nepřerušuje.
- 5 Článek 15 směrnice, na který odkazuje čl. 16 odst. 3 směrnice, dodává, že „[č]lenské státy stanoví předpisy zajišťující udělení samostatného povolení k pobytu v případě obzvláště obtížných okolností“. Tyto obtížné okolnosti nejsou ve španělském právu upraveny.
- 6 První dodatkové ustanovení královského nařízení č. 557/2011 stanoví ve svém čtvrtém odstavci udělování povolení k pobytu ve výjimečných případech, které nejsou stanoveny v nařízení k zákonu č. 4/2000. Takové ustanovení však zřejmě není v souladu se směrnicí, neboť připouští přijímání diskrečních rozhodnutí s širokým výkladem, což umožňuje přijímání rozhodnutí bez dalšího, proti němuž se Soudní dvůr EU ohradil a jež je zároveň mimo působnost územních pracovišť ústředních orgánů státní správy, protože toto přijímání rozhodnutí je vyhrazeno ústředním orgánům.
- 7 Soudní dvůr EU ve své judikatuře ukládá členským státům, aby posuzovaly osobní situaci zúčastněných osob, a zakazuje jim, aby rozhodovaly o odnětí

povolení k pobytu bez dalšího. Tak například rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429), zajišťuje slučitelnost ustanovení obsažených ve směrnici se základními právy tím, že ukládá vnitrostátním orgánům povinnost zohlednit zvláštní okolnosti každého případu, a to skrze zásady obsažené v čl. 5 odst. 5 a článku 17 směrnice.

- 8 Španělské právní předpisy však nestanoví pro dotčené osoby žádný postup, jímž by se mohly dovolávat osobních okolností dle článku 17 směrnice a na základě něhož by zároveň bylo nezletilé osobě umožněno předběžně se vyjádřit, v souladu s ustanovením článku 6 Evropské úmluvy o výkonu práv dětí. Rozhodnutí jsou tedy vydávána, aniž je zohledněna osobní situace sloučených osob, jimiž jsou zpravidla nezletilé osoby a ženy, které se náhle ocitnou v situaci, kdy na území pobývají neoprávněně.
- 9 Podle předkládajícího soudu lze za obzvláště obtížné okolnosti považovat případ sloučených rodinných příslušníků, kteří přišli o povolení k pobytu z důvodů nezávislých na jejich vůli. Zejména v případě nezletilých osob a osob, které trpí strukturální diskriminací ve společnosti, z níž pocházejí, jako jsou ženy ze zemí, kde žena nepožívá ochrany.
- 10 Vzhledem k tomu, že čl. 15 odst. 3 používá imperativní sloveso „stanoví“, má vnitrostátní soud za to, že „obzvláště obtížné okolnosti“ by měly být upraveny vnitrostátním právem. Bylo by tak možné, aby se ustanovení čl. 15 odst. 3 směrnice vztahovalo na případy, kdy dojde k odejmutí povolení k pobytu z důvodů nezávislých na vůli sloučených osob, jako je tomu v původním řízení. Povolení k pobytu může být každopádně odejmuto až po předchozím posouzení osobní a rodinné situace sloučené osoby, jak stanoví článek 17 směrnice.
- 11 Předkládající soud má za to, že španělské orgány se omezily na zamítnutí povolení k pobytu, aniž posoudily povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby, dobu trvání jejího pobytu a existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí pobytu a zemí původu, což je v rozporu s unijním právem.