

Anonymizovaná verze

Překlad

C-129/22 – 1

Věc C-129/22

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

24. února 2022

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Darmstadt (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

21. února 2022

Žalobce:

EF

Žalovaný:

Město Offenbach am Main

[omissis]

VERWALTUNGSGERICHT DARMSTADT (správní soud v Darmstadtu)

USNESENÍ

Ve správním sporu

pana EF,

[omissis]

státní příslušnost: pákistánská,

žalobce,

[omissis]

proti

městu Offenbach am Main [*omissis*],

žalovanému

ohledně povolení k pobytu

Verwaltungsgericht Darmstadt [*omissis*]

[*omissis*]

dne 21. února 2022 rozhodl takto:

Řízení se přerušuje.

Soudnímu dvoru Evropské unie se předkládají následující předběžné otázky:

1. Může státní příslušník třetí země, jemuž první členský stát (v tomto případě Itálie) přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podle směrnice 2003/109/ES, požadovat od druhého členského státu (v tomto případě Německa) prodloužení povolení k pobytu, které mu bylo vydáno na základě článku 14 a násl. směrnice 2003/109/ES, aniž prokázal, že stále požívá právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta?

V případě záporné odpovědi na uvedenou otázku:

2. Je třeba vycházet z toho, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve druhém členském státě trvá, pouze proto, že státní příslušník třetí země je držitelem povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta-EU vydaného prvním členským státem na dobu neurčitou, ačkoli na území členského státu, který mu toto právní postavení přiznal, nepobýval po dobu šesti let?

V případě záporné odpovědi na uvedenou otázku:

3. Je druhý členský stát v rámci prodloužení povolení k pobytu oprávněn zkoumat ztrátu právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podle čl. 9 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2003/109/ES a případně prodloužení zamítnout, nebo je k určení následného pozbytí tohoto právního postavení příslušný první členský stát?

V případě kladné odpovědi na uvedenou otázku:

4. Vyžaduje v tomto případě zkoumání důvodu ztráty právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podle čl. 9 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2003/109/ES provedení do vnitrostátního práva, v

němž jsou konkretizovány podmínky vedoucí ke ztrátě postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v prvním členském státě, nebo postačuje, aby vnitrostátní právo bez konkrétního odkazu na směrnici stanovilo, že druhý členský stát může odmítnout povolení k pobytu, „pokud cizinec ztratí své právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie“?

ODŮVODNĚNÍ

I. Skutkový základ sporu

Žalobce narozený v Pákistánu dne 1. dubna 1964 přicestoval dne 1. dubna 2014 z Itálie do Spolkové republiky Německo. Je držitelem „*permesso di soggiorno*“ s dodatky „*illimitata*“ a „*soggiornante di lungo periodo-CE*“. Na základě jeho žádosti mu tehdy příslušný cizinecký úřad okresu Offenbach udělil dne 10. července 2014 povolení k pobytu podle § 38a Aufenthaltsgesetz (zákon o pobytu cizinců, dále jen „AufenthG“) s platností do 9. července 2015. Povolení k pobytu bylo průběžně prodlužováno, naposledy nyní příslušným městem Offenbach dne 28. května 2019, a to do 13. července 2021. Žalobce je držitelem cestovního pasu platného do 3. května 2025.

Žádost o prodloužení povolení k pobytu podle § 38a AufenthG ze dne 17. března 2021 byla rozhodnutím ze dne 27. dubna 2021 zamítnuta. Rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že žalobce pozbyl právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, jelikož nepobýval v Itálii déle než šest let.

Žalobce podal proti rozhodnutí ze dne 27. dubna 2021, které mu bylo doručeno 3. května 2021, žalobu.

Žalobce navrhuje, aby,

bylo žalovanému nařízeno vydat mu povolení k usazení a zrušit rozhodnutí ze dne 27. dubna 2021,

a podpůrně, aby

bylo žalovanému nařízeno prodloužit povolení žalobce k pobytu podle § 38a AufenthG.

Žalovaný navrhuje, aby

byla žaloba zamítnuta.

V odůvodnění v podstatě odkazuje na úvahy uvedené v rozhodnutí ze dne 27. dubna 2021.

II. Právní rámec

Relevantní ustanovení německého práva vyplývají z následujících norem **Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet** (zákon o pobytu, výdělečné činnosti a integraci cizinců na spolkovém území) (**Aufenthaltsgesetz** – zákon o pobytu cizinců, dále jen „AufenthG“, ve znění oznámení ze dne 25. února 2008 [BGBl. I s. 162], naposledy pozměněný § 3 zákona ze dne 9. července 2021 [BGBl. I s. 2467]):

§ 8 odst. AufenthG zní:

1) Prodloužení platnosti povolení k pobytu podléhá stejným pravidlům, jako udělení tohoto povolení.

[...]

Ustanovení § 38a odst. 1 AufenthG zní:

1) Cizinci, který má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie, se udělí povolení k pobytu, pokud zamýšlí na spolkovém území pobývat po dobu delší než 90 dní. § 8 odst. 2 se nepoužije.

[...]

§ 51 odst. 9 věta první bod 4 AufenthG zní:

9) Povolení k trvalému pobytu - EU zaniká pouze tehdy, pokud

1. [...]

4. cizinec pobývá mimo území Spolkové republiky Německo po dobu šesti let, nebo

5. [...]

§ 52 odst. 6 AufenthG zní:

6) Povolení k pobytu podle § 38a se zruší, pokud cizinec ztratí právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. L 16, 23.1.2004, s. 44 a následující):

První věta bodu 21 odůvodnění směrnice uvádí:

(21) Členský stát, v němž dlouhodobě pobývajícím rezident zamýšlí vykonávat své právo pobytu, by měl být schopen prověřit, zda dotyčná osoba splňuje podmínky pro pobyt na jeho území.

Článek 9 odst. 4 směrnice 2003/109/ES zní:

(4) Dlouhodobě pobývajícím rezident, který pobýval v souladu s kapitolou III v jiném členském státě, nemá nadále nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícím 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 pobývajícím 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 pobývajícím rezident ponechá své právní postavení v uvedeném členském státě i tehdy, nepobýval-li na území uvedeného členského státu po dobu delší šesti let.

Článek 14 odst. 1 a 2 směrnice 2003/109/ES zní:

1) Dlouhodobě pobývajícím rezident získá právo pobytu na území jiných členských států, než je členský stát, který uvedené osobě přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta, na období delší tři měsíců za předpokladu splnění podmínek stanovených v této kapitole.

2) Dlouhodobě pobývajícím rezident může pobývat na území druhého členského státu z těchto důvodů:

- a) zaměstnání nebo samostatná výdělečná činnost;
- b) studium nebo odborné vzdělání;
- c) jiné důvody.

Článek 19 odst. 2 směrnice 2003/109/ES zní:

2) Jsou-li splněny podmínky stanovené v článcích 14, 15 a 16, s výhradou ustanovení o veřejném pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejném zdraví v článcích 17 a 18, vydá druhý členský stát dlouhodobě pobývajícím rezidentovi povolení k pobytu s možností prodloužení doby platnosti. Doba platnosti tohoto povolení k pobytu bude po jejím uplynutí na základě žádosti, je-li nezbytná, prodloužena. Druhý členský stát uvědomí o svém rozhodnutí první členský stát.

Článek 22 odst. 1 směrnice 2003/109/ES zní:

1) Dokud státní příslušník třetí země neobdržel právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidenta, je druhý členský stát oprávněn rozhodnout o zamítnutí

prodloužení doby platnosti nebo o odnětí povolení k pobytu a může dotýcnou osobu a její rodinné příslušníky v souladu s postupy stanovenými vnitrostátními právními předpisy, včetně postupů navrácení, přimět v následujících případech k opuštění svého území:

- a) z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti podle článku 17;
- b) nejsou-li nadále plněny podmínky stanovené v člancích 14, 15 a 16;
- c) nepobývá-li státní příslušník třetí země v dotčeném členském státě oprávněně.

III. Odůvodnění předkládacího usnesení

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 9 odst. 4 druhého pododstavce, článku 14 a následujících a čl. 22 odst. 1 směrnice 2003/109/ES.

Předložené otázky jsou relevantní pro rozhodnutí a vyžadují objasnění Soudním dvorem Evropské unie.

[omissis] [údaje k nepřipustnosti hlavního návrhu] Vzhledem k tomu, že hlavní návrh je nepřipustný, vyvstávají předběžné otázky ve vztahu k podpůrnému návrhu žalobce, aby bylo žalovanému nařízeno prodloužit platnost jeho povolení k pobytu podle § 38a AufenthG.

Podle § 38a odst. 1 věty první AufenthG – kterým byl proveden článek 19 směrnice 2003/109/ES - se cizinci, který má právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie, udělí povolení k pobytu, pokud zamýšlí pobývat na území Spolkové republiky Německo po dobu delší než 90 dnů. Po dalším přemístění je právo pobytu ve Spolkové republice Německo podle § 38a AufenthG podmíněno trváním platnosti povolení k dlouhodobému pobytu-EU vydaného jiným členským státem. Ustanovení § 38a odst. 1 první věta AufenthG totiž vyžaduje, aby cizinec „měl“ právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta. Tento požadavek se vztahuje prostřednictvím § 8 odst. 1 AufenthG i na prodloužení povolení k pobytu uděleného podle § 38a AufenthG. Rozhodným okamžikem pro posouzení skutkové a právní situace, a tedy i existence právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, je datum posledního jednání před nalézacím soudem.

Žaloba může být úspěšná pouze tehdy, pokud

- žalobce má nárok na prodloužení povolení k pobytu jako dlouhodobě pobývací rezident podle § 38a odst. 1 AufenthG ve spojení s § 8 odst. 1 AufenthG, a to bez ohledu na to, zda má v době posledního jednání před nalézacím soudem stále právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v Itálii, nebo

- pokud žalovaný nesprávně zkoumal, zda povolení k pobytu dlouhodobě pobývacího rezidenta EU v Itálii stále trvá a rozhodl, že nikoli.

K první předběžné otázce:

V projednávané věci tedy vyvstává otázka, zda žalobce, který byl v době prvního udělení povolení k pobytu podle § 38a AufenthG dne 10. července 2014 držitelem povolení k pobytu dlouhodobě pobývacího rezidenta-EU vydaného Itálií („*soggiornante di Lungo Periodo-CE*“ s dodatkem „*illimitata*“), musí být držitelem tohoto povolení dlouhodobě pobývacího rezidenta-EU i v době prodloužení tohoto povolení k pobytu. Žaloba by totiž byla úspěšná, pokud by žalobce musel prokázat, že měl právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta pouze při prvním udělení. Touto předběžnou otázkou navazuje předkládající soud na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou Soudnímu dvoru EU předložil dne 17. prosince 2021 [omissis] Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr spolkové země Hesensko, Německo) (věc C-829/21). Na rozdíl od názoru Hessischer Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr spolkové země Hesensko) má senát předkládajícího soudu za to, že právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta musí existovat i v okamžiku podání žádosti o prodloužení povolení k pobytu. Článek 22 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/109/ES totiž stanoví, že druhý členský stát může odmítnout prodloužení povolení k pobytu, pokud již nejsou plněny podmínky stanovené v článcích 14, 15 a 16. Odkazem na článek 14 směrnice 2003/109/ES se totiž odkazuje i na požadavek, podle kterého musí žadatel mít právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta i v řízení o prodloužení povolení k pobytu. Kromě toho bod 21 odůvodnění směrnice stanoví, že členský stát, v němž by chtěl dlouhodobě pobývací rezident využít své právo pobytu, má mít možnost ověřit, zda tato osoba splňuje podmínky pro pobyt na jeho území.

Ke druhé předběžné otázce:

Žaloba by však byla úspěšná i v případě, že by žalobce musel k prokázání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta předložit pouze platný pobytový titul dokládající povolení k dlouhodobému pobytu pro dlouhodobě pobývacího rezidenta-EU podle čl. 8 odst. 2 směrnice 2003/109/ES. Vzhledem k tomu, že žalobce je nad rámec minimálních požadavků čl. 8 odst. 2 druhé věty směrnice 2003/109/ES držitelem povolení k pobytu dlouhodobě pobývacího rezidenta-EU vydaného na dobu neurčitou („*illimitata*“), prokázal by, že má toto právní postavení, i když na území členského státu, který mu toto právní postavení udělil, nepobýval po dobu šesti let.

Ve prospěch předložení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývacího rezidenta, jehož platnost ještě neuplynula, svědčí s tím spojené zjednodušení řízení. Druhý členský stát by mohl rozhodnout o vydání nebo prodloužení povolení k pobytu bez zkoumání jeho obsahu. Okolnosti vedoucí k možné ztrátě

právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by musely být oznámeny prvnímu členskému státu prostřednictvím národního kontaktního místa podle článku 25 směrnice 2003/109/ES, aby je tento stát mohl přezkoumat.

Proti zohlednění povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU v rámci řízení o prodloužení povolení hovoří skutečnost, že směrnice rozlišuje mezi postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které má podle čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/109/ES s výhradou článku 9 trvalou povahu, a povolením k pobytu vydaným 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.

V případě záporné odpovědi na první předběžnou otázku by jak udělení, tak i prodloužení platnosti povolení k pobytu druhým členským státem bylo vázáno na postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které, jak dokládá čl. 9 odst. 6 směrnice 2003/109/ES, je nezávislé na držení dokladu ve formě povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta EU.

Posouzení ztráty právního postavení druhým členským státem na základě důvodu ztráty podle čl. 9 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2003/109/ES by v této souvislosti nemělo žádný účinek nad rámec otázky prodloužení povolení k pobytu vydaného v rámci provedení článku 14 a násl. směrnice, neboť samotné odnětí právního postavení je výhradně v pravomoci členského státu, který státním příslušníkům třetí země právní postavení přiznal. Takové posouzení nevede ani k tomu, že by druhý členský stát ověřoval, zda podmínky pro vydání povolení byly v prvním členském státě skutečně splněny. Takové zkoumání by totiž bylo v rozporu s unijněprávní zásadou vzájemného uznávání úředních rozhodnutí založených na harmonizovaných požadavcích. Zásada vzájemného uznávání povolení k pobytu, která je základem systému zavedeného směrnicí o dlouhodobém pobytu (viz bod 17 odůvodnění směrnice 2003/109/ES) by byla popřena, kdyby druhý členský stát mohl odmítnout uznat povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta-EU vydané prvním členským státem s odkazem na své vnitrostátní předpisy. Cílem zkoumání důvodu ztráty stanoveného v čl. 9 odst. 4 druhém pododstavci směrnice 2003/109/ES není ale právě objasnit legalitu vydání povolení k pobytu, ale zpochybňuje pouze existenci povolení k pobytu na základě pozdějších okolností, a to zejména nepřítomnosti na území prvního členského státu po dobu šesti let. Něco jiného však může platit při zkoumání důvodu ztráty právního postavení podle čl. 9 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/109/ES, který však není v této věci relevantní.

Ke třetí předběžné otázce

Pokud druhý členský stát není v rámci prodloužení povolení k pobytu s ohledem na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta vázán povolením k pobytu vydaným prvním členským státem na dobu neurčitou v souladu s čl. 8 odst. 2 směrnice 2003/109/ES, vyvstává otázka, zda má pravomoc ověřovat ztrátu právního postavení podle čl. 9 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2003/109/ES

a případně odmítnout prodloužení platnosti povolení k pobytu podle § 38a AufenthG.

V této souvislosti vyvstává otázka přezkumné pravomoci. Musí být ztráta právního postavení konstatována prvním členským státem nebo je také druhý členský stát oprávněn provést příslušné posouzení v rámci prodloužení povolení k pobytu vydaného podle článku 14 a násl. směrnice 2003/109/ES?

Německé právo vychází z toho, že tuto záležitost má pravomoc zkoumat Německo. § 52 odst. 6 AufenthG stanoví, že povolení k pobytu podle § 38a AufenthG se „zruší“, pokud cizinec ztratí právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie. Má-li být již udělené povolení k pobytu zrušeno podle § 38a AufenthG, musí být tato právní úprava považována nad rámec svého znění zároveň za důvod pro odmítnutí, neboť by bylo nelogické povolení k pobytu podle § 38a AufenthG nejprve prodloužit, aby bylo vzápětí opět zrušeno.

V rámci § 52 odst. 6 AufenthG se nezkoumá, zda povolení k pobytu dlouhodobě pobývacího rezidenta–EU bylo prvním členským státem vydáno oprávněně, ale zda již přestaly být plněny podmínky během doby nepřítomnosti v prvním členském státě. Zkoumání, zda lze prodloužení povolení k pobytu podle § 38a AufenthG zamítnout, jelikož státní příslušník třetí země pozbyl právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie, je založeno, jak vyplývá z důvodové zprávy k této vnitrostátní právní úpravě (Bundestagsdrucksache 16/5056, s. 181), na důvodech ztráty právního postavení podle směrnice 2003/109/ES.

V projednávané věci vyvstává otázka ztráty právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta konkrétně ve vztahu k úpravě v čl. 9 odst. 4 druhém pododstavci směrnice 2003/109/ES, jelikož s ohledem na skutečnosti obsažené ve spise je třeba mít za to, že žalobce od svého příjezdu dne 1. dubna 2014 nepřetržitě pobýval na německém území, takže již po dobu šesti let nepobýval na území Itálie.

Ve prospěch přezkumné pravomoci prvního členského státu hovoří naproti tomu výjimka upravená v čl. 9 odst. 4 třetím pododstavci 2003/109/ES. Podle tohoto ustanovení může dotýčný členský stát odchýlně od druhého pododstavce stanovit, „že ve zvláštních případech si dlouhodobě pobývací rezident ponechá své právní postavení v uvedeném členském státě i tehdy, nepobýval-li na území uvedeného členského státu po dobu delší šesti let“. Pokud však první členský stát může ze zvláštních důvodů prodloužit dobu šestiletého pobytu, která v zásadě vede ke ztrátě právního postavení, svědčí to ve prospěch jeho přednostní přezkumné pravomoci.

Ke čtvrté předběžné otázce:

Pokud je druhý členský stát oprávněn zkoumat ztrátu právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta v prvním členském státě, vyvstává doplňující

otázka, zda Německo dostatečně provedlo ustanovení směrnice pro umožnění takového zkoumání.

Pokud jde o povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta-EU vydané Německem na základě § 9a AufenthG (tzv. „povolení k trvalému pobytu v EU“), provedlo Německo prostřednictvím § 51 odst. 9 první věty bodu 4 AufenthG úpravu stanovenou v čl. 9 odst. 4 druhém pododstavci směrnice 2003/109/ES. § 51 odst. 9 první věta bod 4 AufenthG stanoví, že povolení k trvalému pobytu v EU zaniká, pokud cizinec pobývá mimo území Spolkové republiky Německo po dobu šesti let. Toto ustanovení se nevztahuje na povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta-EU vydané jiným členským státem.

Pokud jde o povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta-EU vydané jiným členským státem, přijalo Německo prostřednictvím § 52 odst. 6 AufenthG ustanovení, které stanoví, že povolení k pobytu podle § 38a AufenthG se zruší a nelze je tedy ani prodloužit, pokud cizinec ztratí své právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie. Norma však nespécifikuje důvody ztráty ani neobsahuje konkrétní odkaz na důvody ztráty uvedené ve směrnici 2003/109/ES.

Vyvstává tedy otázka, zda zkoumání důvodu ztráty právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta podle čl. 9 odst. 4 druhého pododstavce směrnice 2003/109/ES vyžaduje provedení do vnitrostátního práva, v němž jsou konkretizovány podmínky vedoucí ke ztrátě postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v prvním členském státě, nebo zda postačí, aby vnitrostátní právo bez konkrétního odkazu na směrnici stanovilo, že druhý členský stát může odmítnout povolení k pobytu, „pokud cizinec ztratí postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě Evropské unie“.

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 Soudnímu dvoru Evropské unie byly předloženy tyto výkladové otázky.

[omissis] [údaje o řízení]

[omissis]