

Vec C-248/22

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

8. apríl 2022

Vnútroštátny súd:

High Court

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

1. marec 2022

Žalobcovia:

Z. K.

M. S.

Žalovaný:

Minister for Justice and Equality

PRACOVNÝ DOKUMENT

[omissis]

[Názov veci, hlavička, žalobné návrhy]

[omissis] [Procesné príkazy vrátane prerušenia konania a návrhu na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor Európskej únie]

[omissis] [Formálna hlavička]

ROZHODNUTIE, ktorým High Court of Ireland (Vrchný súd Írska) podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, doručené 1. marca 2022.

[omissis] [adresa]

PREJUDICIÁLNE OTÁZKY

- 1 High Court of Ireland (Vrchný súd Írska) [omissis] týmto žiada Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“), aby posúdil nasledujúcu prejudiciálnu otázku v súlade s článkom 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ):

Zakazuje smernica Rady 2004/38/ES súčasné udelenie odvodených práv na pobyt odcudzenému manželovi a *de facto* trvalému partnerovi občana Únie, ktorý zákonne vykonáva svoje právo na voľný pohyb ako pracovník podľa smernice?

ÚČASTNÍCI KONANIA

- 2 Účastníkmi konania pred High Court (Vrchný súd) [omissis] sú [ZK a MS, žalobcovia, a Minister for Justice and Equality, žalovaný] [mená a adresy zástupcov účastníkov konania uvedené v tabuľke] [omissis]

PREDMET SPORU A RELEVANTNÉ SKUTKOVÉ OKOLNOSTI

- 3 ZK je chorvátsky štátny príslušník, ktorý pracuje a má bydlisko v Írsku od augusta 2015 a vykonáva svoje právo na voľný pohyb podľa smernice Rady 2004/38/ES (smernica o právach občanov), ktorá bola v Írsku prebratá prostredníctvom European Communities (Free Movement of Persons) Regulations 2015 [nariadenie Európskych spoločenstiev (voľný pohyb osôb) z roku 2015] (S. I. 548/2015) (ďalej len „nariadenie z roku 2015“).
- 4 Dňa 24. júna 2016 sa ZK oženil s DLS, brazílskou štátnou príslušníčkou, v Belfaste, Severné Írsko. Dňa 9. apríla 2017 bol DLS udelený pobytový preukaz na päť rokov na základe jej manželstva so ZK podľa smernice o právach občanov a nástroja, ktorým bola prebratá do írskoho práva, t. j. nariadenia z roku 2015. Strany ukončili spolunažívanie v máji 2017.

- 5 Prvý žalobca [ZK] sa vyjadril, že odvtedy nie je schopný pokročiť vo veciach týkajúcich sa navrhovaného rozvodu s DLS a už s ňou nie je v kontakte. V dôsledku toho sú prvý žalobca a DLS stále manželmi a DLS naďalej žije v Írsku ako manželka občana Únie podľa smernice z roku 2004 a nariadenia z roku 2015.
- 6 MS, kolumbijská štátna príslušníčka, prišla do Írska v máji 2017 alebo približne v tom čase s cieľom študovať na základe povolenia typu dva. ZK a MS sú vo vzťahu od augusta 2017 a začali spolunažívať v decembri 2017.
- 7 MS predložila írskym orgánom 29. mája 2019 žiadosť o pobytový preukaz ako partnerka ZK a povolená rodinná príslušníčka podľa nariadenia z roku 2015.
- 8 Dňa 6. júna 2019 žalovaný žiadosť zamietol na základe toho, že DLS má stále bydlisko v krajine na základe pobytového preukazu, ktorý jej bol vydaný ako manželke ZK. V rozhodnutí je uvedené, že nariadenie z roku 2015 a smernica o právach občanov neumožňujú súčasné udelenie odvodených práv manželke aj partnerke v situácii, keď manželka občana EÚ naďalej využíva odvodené právo na pobyt v Írsku ako oprávnený rodinný príslušník.
- 9 Dňa 24. júna 2019 MS požiadala o preskúmanie rozhodnutia zo 6. júna 2019.
- 10 Preskúmanie bolo 15. januára 2020 zamietnuté na rovnakom základe ako pôvodné zamietavé rozhodnutie, konkrétne že nariadenie z roku 2015 neumožňuje súčasné udelenie odvodených práv na manželku i partnerku vrátane *de facto* partnerky.
- 11 Dňa 25. júna 2020 ZK a MS začali v Írsku toto konanie o súdnom preskúmaní, ktorým sa domáhajú zrušenia rozhodnutia o preskúmaní z 15. januára 2020, pričom tvrdia, že zamietavým rozhodnutím bol porušený § 5 nariadenia z roku 2015 a/alebo článok 2 ods. 2 písm. d), článok 3 ods. 2 a články 15, 30 a 31 smernice o právach občanov.

PRÍSLUŠNÉ PRÁVNE PREDPISY

Právne predpisy EÚ

- 12 Článok 3 ods. 2 písm. b) smernice o právach občanov je hlavným ustanovením práva EÚ, v súvislosti s ktorým má Súdny dvor poskytnúť výklad. Účastníci konania sa na podporu svojich rozdielnych výkladov smernice odvolávajú na rôzne jej ustanovenia a najmä na odôvodnenia 5 a 6.

Príslušné vnútroštátne právne predpisy

Nariadenie z roku 2015 nadobudlo v Írsku účinnosť 1. februára 2016 a bolo prijaté na účely ďalšieho vykonávania smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004. § 5 ods. 1 písm. b) nariadenia z roku 2015 odráža ustanovenia článku 3 ods. 2 písm. b) smernice o právach občanov.

ODÔVODNENIE NÁVRHU

Tvrdenia žalobcov

- 13 Žalobcovia tvrdia, že smernica o právach občanov neobsahuje nijaké ustanovenie, ktoré by zakazovalo udelenie pobytového preukazu partnerovi občana EÚ, s ktorým má občan EÚ riadne osvedčený trvalý vzťah, za okolností, keď odcudzený manželský partner tohto občana EÚ je tiež držiteľom pobytového preukazu podľa ustanovení článku 2 bodu 2 smernice.
- 14 Žalobcovia uvádzajú, že v rozsudku *Secretary of State for the Home Department/Rahman a i.* (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 20) Súdny dvor rozhodol, že cieľom článku 3 ods. 2 písm. a) je, „aby sa zachovala jednota rodiny v širšom zmysle“, a to uľahčením vstupu a pobytu osôb, ktoré nie sú zahrnuté do vymedzenia pojmu „rodinný príslušník“ občana Únie uvedeného v článku 2 bode 2 smernice, ale ktoré napriek tomu udržiavajú úzke a stabilné rodinné väzby s občanom Únie z dôvodu osobitných skutkových okolností, akou je hospodárska závislosť, postavenie člena domácnosti alebo vážne zdravotné dôvody.
- 15 Žalobcovia ďalej tvrdia, že v bode 22 Súdny dvor rozhodol, že na splnenie povinností uvedených v článku 3 ods. 2 musí členský štát upraviť možnosť, aby rozhodnutia o žiadostiach osôb uvedených v článku 3 ods. 2 prvom pododseku boli vydané na základe podrobného preskúmania ich osobnej situácie a v prípade zamietnutia boli odôvodnené.

„22. Na účel splnenia tejto povinnosti musia členské štáty v súlade s článkom 3 ods. 2 druhým pododsekom smernice 2004/38 upraviť možnosť, aby rozhodnutia o žiadostiach osôb uvedených v odseku 2 prvom pododseku toho istého článku boli vydané na základe podrobného preskúmania ich osobnej situácie a v prípade zamietnutia, boli dané rozhodnutia odôvodnené.

23. Ako vyplýva z odôvodnenia 6 smernice 2004/38, je v súvislosti s uvedeným preskúmaním osobnej situácie žiadateľa na príslušnom orgáne, aby zohľadnil jednotlivé faktory, ktoré môžu byť v konkrétnom prípade relevantné, ako napríklad miera ekonomickej alebo fyzickej závislosti a príbuzenský stupeň medzi rodinným príslušníkom a občanom Únie, ktorého chce tento rodinný príslušník sprevádzať alebo ku ktorému sa chce pripojiť.

24. Vzhľadom na to, že smernica 2004/38 neobsahuje konkrétnejšie ustanovenia, a s ohľadom na použitie spojenia ‚v súlade so svojou vnútroštátnou legislatívou‘ v jej článku 3 ods. 2 je nutné konštatovať, že každý členský štát má širokú mieru voľnej úvahy pri výbere faktorov, ktoré sa musia zohľadniť. Vzhľadom na to musí hostiteľský členský štát dbať o to, aby jeho právne predpisy zahrnovali kritériá, ktoré budú v súlade s obvyklým zmyslom slova ‚umožní‘, ako aj výrazov týkajúcich sa závislosti

použitých v uvedenom článku 3 ods. 2, a nezbavovali toto ustanovenie jeho potrebného účinku.“

- 16 Žalobcovia ďalej uvádzajú, že rozsudok Secretary of State for the Home Department/Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519) bol uplatnený vo veci Secretary of State for the Home Department/Banger (C-89/17, EU:C:2018:570). V bodoch 38 až 40 Súdny dvor uviedol, že pri vykonávaní požadovaného preskúmania podľa článku 3 ods. 2 je povinnosťou príslušného orgánu členského štátu zohľadniť rôzne faktory, ktoré môžu byť relevantné v konkrétnom prípade, a hoci majú členské štáty širokú mieru voľnej úvahy, pokiaľ ide o výber faktorov, ktoré sa majú zohľadniť, členské štáty musia zabezpečiť, aby kritériá nezbavovali toto ustanovenie potrebného účinku.
- 17 Povinnosti, ktoré má žalovaný pri rozhodovaní o žiadosti predloženej *de facto* partnerom podľa článku 3 ods. 2 smernice z roku 2004, skúmal írsky Supreme Court (Najvyšší súd) vo veci Pervaiz v. Minister for Justice and Equality a i. [2020] IESC 27, kde uvedený súd okrem iného rozhodol, že právo na voľný pohyb je posilnené a podporené, ak sa občan Únie môže spoľahnúť na to, že jeho intímny partner, s ktorým má a naďalej chce mať dlhodobý záväzný vzťah, môže cestovať a zdržiavať sa v hostiteľskom členskom štáte. Očakávanie neprítomnosti tejto osoby v živote občana Únie bez tohto podporného práva by mohlo z praktického hľadiska predstavovať obmedzenie práva na voľný pohyb a neschopnosť zákona plne ho podporiť praktickým spôsobom.
- 18 Žalobcovia tvrdia, že nie je v súlade s cieľmi smernice z roku 2004 vylúčiť nárok na pobyt v krajine pre partnerku ZK a *priori* na základe toho, že jeho odcudzená manželka má nárok na pobyt z dôvodu, že ich manželský vzťah z právneho hľadiska formálne naďalej pretrváva.
- 19 Žalobcovia ďalej uvádzajú, že právomoc voľnej úvahy priznaná členským štátom podľa článku 3 ods. 2 sa musí vzhľadom na odôvodnenie 31 smernice o právach občanov uplatňovať so zreteľom na ustanovenia Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a v súlade s nimi, a preto sa právomoc voľnej úvahy nesmie vykonávať spôsobom, ktorý je v rozpore s právami zaručenými Chartou vrátane jej článku 7: pozri rozsudok SM/Entry Clearance Officer, UK Visa Section (C-129/18, ECLI:EU:C:2019:248).
- 20 V prejednávanej veci sa v rozhodnutí o odvolaní uvádza, že zamietavé rozhodnutie nezasahovalo do nijakých práv podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach. Žalobcovia tvrdia, že žalovaný bol povinný uplatniť svoju právomoc voľnej úvahy podľa článku 3 ods. 2 smernice o právach občanov spôsobom, ktorý je v súlade s Chartou, a preskúmať, či si článok 7 vyžaduje, aby bolo MS udelené právo na pobyt.
- 21 Žalobcovia tvrdia, že pokiaľ ide o to, že žalovaný sa usiluje odvolávať na riziko podvodu, ktoré plynie zo súčasného priznania práva na pobyt v prejednávanej veci, judikatúra Súdneho dvora jednoznačne stanovuje, že uplatnenie článku 35

smernice o právach občanov nie je povolené, ak neexistujú dôkazy o osobnej situácii príjemcu, na základe ktorých sa tieto ustanovenia uplatnia: rozsudok McCarthy/Secretary of State for the Home Department (C-202/13, EU:C:2014:345).

- 22 Žalobcovia ďalej uvádzajú, že pokiaľ má žalovaný podozrenie, že žiadateľ, ktorý tvrdí, že už nie je vo vzťahu so svojím manželským partnerom, v skutočnosti stále žije v šťastnom manželstve, takže udelenie práva na pobyt jeho údajnému partnerovi je zneužitím práv alebo podvodom, článok 35 smernice o právach občanov mu umožňuje zamietnuť žiadosť partnera. S cieľom odôvodniť zamietavé rozhodnutie na tomto základe je však žalovaný povinný vykonať individuálne preskúmanie, aby svoje rozhodnutie potvrdil „na základe konkrétnych skutočností týkajúcich sa jednotlivého dotknutého prípadu, ktoré umožňujú vyvodenie záveru o existencii zneužitia práva alebo podvodu“ (rozsudok vo veci C-202/13, bod 53). V prejednávannej veci takéto posúdenie nebolo vykonané. Preto pokiaľ nič nenaznačuje, že žalobcovia sú zapojení do podvodu alebo zneužitia práv, žalovaný sa nemôže odvolávať na toto všeobecné tvrdenie, aby odôvodnil zamietnutie žiadosti druhého žalobcu o preskúmanie.

Tvrdenia žalovaného

- 23 Žalovaný tvrdí, že príslušný občan EÚ nemôže mať trvalý vzťah v zmysle článku 3 ods. 2 písm. b), pokiaľ zároveň pretrváva jeho manželstvo (bez príkazu na rozvod alebo anulovania) a jeho manželka požíva práva odvodené od občana EÚ na základe článku 2 bodu 2 smernice o právach občanov.
- 24 Zo znenia a systematiky smernice o právach občanov vyplýva, že pre manžela/manželku a partnera občana Únie nevznikajú súčasné odvodené práva. V článku 2 [bode 2] písm. a) je použitý pojem „the“ spouse („manželský partner“) s určitým členom. V článku 3 ods. 2 písm. b) sa podobne uvádza v jednotnom čísle „partner, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah riadne osvedčený“.
- 25 Žalovaný tvrdí, že smernica nikdy nepredpokladala paralelné manželstvo a trvalý vzťah občana EÚ.
- 26 V smernici o právach občanov sú výslovne stanovené okolnosti, za ktorých sa môže bývalý manželský partner domáhať zachovania práva na pobyt podľa článku 13 pri rozvode alebo anulovaní manželstva (prípadne ukončení registrovaného partnerstva). Toto ustanovenie upravuje rozpad rodinného vzťahu v rámci systematiky smernice o právach občanov. Predovšetkým uznáva začatie rozvodového konania (alebo konania zrušujúceho manželstvo, prípadne konania o ukončení registrovaného partnerstva) ako bod v čase, ku ktorému sa má merať trvanie manželstva. Až do rozvodu občana EÚ alebo aspoň do začatia rozvodového konania smernica o právach občanov v rámci svojich podmienok neuznáva existenciu druhého trvalého vzťahu.
- 27 Smernica o právach občanov rozlišuje medzi právom na vstup a pobyt priznaným blízkym rodinným príslušníkom, akými sú manželia/manželky, a povinnosťou

umožniť vstup a pobyt partnerom v trvalých vzťahoch a širokej skupine „iných“ rodinných príslušníkov, ktorí môžu mať len veľmi vzdialený vzťah so štátnym príslušníkom EÚ. Aj keď žiadateľ preukáže, že je v trvalom vzťahu s občanom EÚ, členské štáty sú povinné len umožniť podanie žiadosti, vykonať individuálne posúdenie situácie osoby a poskytnúť odôvodnené rozhodnutie v prípade zamietnutia.

- 28 Smernica neobsahuje ustanovenia o tom, kedy a za akých okolností možno konštatovať, že manželstvo sa rozpadlo bez rozhodnutia o rozvode.
- 29 Duch, história, cieľ a účel smernice sa zameriavali na podporu a udržiavanie jednoty rodiny a vzhľadom na to, že právo manžela/manželky na pobyt pretrváva až do rozhodnutia o rozvode aj po rozluke, priznávanie súbežných odvodených práv by skôr oslabilo, a nie podporilo jednotu rodiny. Príslušnú rodinnú jednotku v zmysle odôvodnenia 6 tvorí občan EÚ a jeho zákonný manželský partner, až kým nie je vydané rozhodnutie o rozvode alebo anulovaní manželstva.
- 30 Hoci smernica o právach občanov ani nariadenie z roku 2015 výslovne nezakazujú udelenie odvodených práv na pobyt manželovi a trvalému partnerovi súčasne, ani ho výslovne nestanovujú. Ak by autori legislatívnych ustanovení mali v úmysle povoliť súbežné odvodené práva, uviedli by to.
- 31 Žalovaný poukazuje na bod 2.1.1 oznámenia Komisie Európskej rade a Európskemu parlamentu KOM(2009) 313 v konečnom znení na podporu tvrdenia, že členské štáty nie sú povinné uznať polygamné manželstvá, ktoré môžu byť v rozpore s ich vlastným právnym poriadkom. Podobne by sa partnerovi občana Únie nemalo umožniť požiadať o pobyt, ak je jeho partner občanom Únie, ktorý je už zosobášený, a jeho manželský partner už využíva právo na pobyt podľa smernice o právach občanov. Výklad smernice v tom zmysle, že umožňuje požívať odvodené práva viac ako jednému manželovi alebo partnerovi vrátane *de facto* partnera, by znamenal podporu polygamie, aj keď neformálnej verzie polygamie, v rozpore so spoločenskými mravmi a právnymi poriadkami jednotlivých členských štátov.
- 32 Žalovaný tvrdí, že udelenie súbežných práv za okolností, na ktoré sa odvolávajú žalobcovia, by mohlo viesť k zneužívaniu, akým je obchodovanie s ľuďmi. Žalovaný tvrdí, že výklad príslušných ustanovení smernice o právach občanov presadzovaný žalobcami by zvýšil riziko podvodu a zneužitia práv, ktoré by bolo pre členské štáty ťažké odhaliť. Ak by sa malo *de facto* partnerovi, ktorý údajne má trvalý vzťah s občanom Únie, umožniť, aby si nárokoval odvodené práva podľa smernice, a zároveň dovolené manželovi občana Únie, aby si obdobne nárokoval tieto práva, bolo by nemožné odhaliť [podvody a zneužitia práv], iba žeby členské štáty prešetrovali súkromný život občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov. Nie je to praktické a samo osebe by to vytvorilo prekážku pre tých občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, ktorí skutočne vykonávajú svoje právo na voľný pohyb.

Dôvody, pre ktoré vnútroštátny súd podáva návrh na začatie prejudiciálneho konania na Súdny dvor

- 33 Podľa dostupných informácií Súdny dvor ani súdy v ktoromkoľvek členskom štáte doposiaľ neskúmali otázku udelenia súbežných odvodených práv manželovi a partnerovi občana EÚ podľa článku 2 bodu 2 a článku 3 ods. 2 písm. b) [smernice o právach občanov]. Z tohto dôvodu Súdny dvor nemôže dospieť k záveru, že ide o *acte clair* a návrh podľa článku 267 [ZFEÚ] je zbytočný.
- 34 Podľa formulácie použitej v rozsudku Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA/Ministry of Health (283/81, EU:C:1982:335) správne uplatnenie práva EÚ v tejto súvislosti nie je natoľko zrejmé, aby nebol priestor na odôvodnené pochybnosti o spôsobe, akým sa má položená otázka vyriešiť. Na účely konzistentného výkladu práva EÚ a rozhodnutia v konaní vo veci samej je vhodné a potrebné, aby Súdny dvor určil, či smernica umožňuje alebo neumožňuje poskytnúť odvodené práva súčasne manželovi a partnerovi občana EÚ.

PRÍLOHY

[zoznam príloh]

[omissis]

Dátum: 2. marca 2022

[omissis]

Sudca High Court of Ireland (Vrchný súd Írska)