

Věc C-624/20

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

24. listopadu 2020

Předkládající soud:

Rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (Nizozemsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

24. listopadu 2020

Žalobkyně:

E. K.

Žalovaný:

Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

Předmět původního řízení

V původním řízení jde o otázku, zda je právo pobytu na základě článku 20 Smlouvy o fungování Evropské unie svou povahou dočasné a zda tedy brání udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývající rezidenty EU.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad článku 20 SFEU a čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109. Otázka, zda jsou členské státy oprávněny samy stanovit, zda je právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné. Je-li tato otázka upravena unijním právem, vyvstává otázka 1), zda je rozdíl mezi odvozenými právy pobytu podle směrnice 2004/38 a článku 20 SFEU, 2) zda je odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné, a 3) zda byla směrnice 2003/109 řádně provedena do nizozemského práva.

Předběžné otázky

1. Jsou členské státy příslušné stanovit, zda je právo pobytu na základě článku 20 SFEU jako takové dočasné povahy či není dočasné povahy, nebo to musí být definováno unijním právem?
2. Použije-li se výklad podle unijního práva: Je při použití směrnice 2003/109/ES nutno rozlišovat mezi různými závislými právy pobytu, která mají státní příslušníci třetích zemí podle unijního práva, mezi něž patří také závislé právo pobytu, které je přiznáno rodinnému příslušníkovi občana Unie podle směrnice 2004/38/ES, a právo pobytu na základě článku 20 SFEU?
3. Je právo pobytu podle článku 20 SFEU, které svou povahou závisí na existenci vztahu závislosti mezi státním příslušníkem třetí země a občanem Unie a je proto konečné, dočasné povahy?
4. Je-li právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné povahy: Musí být čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice [v tomto případě] vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátnímu ustanovení, podle něž jsou ze získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu této směrnice vyloučena pouze povolení k pobytu stanovená vnitrostátním právem?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Smlouva o fungování Evropské unie: článek 20

Směrnice 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), čl. 3 odst. 2 písm. e)

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77): články 7 a 16

Uváděná ustanovení vnitrostátního práva

Vreemdelingenwet 2000 (cizinecký zákon 2000, dále jen „Vw 2000“): čl. 8 písm. e), články 14 a 45b

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Žalobkyně se narodila dne 30. listopadu 1960 a má ghanskou státní příslušnost. Její syn, který se narodil dne 10. února 2002, má nizozemskou státní příslušnost.

- 2 Dne 9. září 2013 obdržela žalobkyně na základě článku 20 SFEU dokument o povolení k pobytu v EU s doložkou „rodinný příslušník občana Unie“. Tento dokument je od roku 2017 v Nizozemsku označován jako povolení k pobytu „Chavez-Vilchez“¹.
- 3 Dne 18. února 2019 požádala žalobkyně o povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenty EU.
- 4 Rozhodnutím ze dne 30. srpna 2019 žalovaný žádost žalobkyně o povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenty EU a o řádné povolení k pobytu na dobu neurčitou zamítl. Odpor, podaný proti tomuto rozhodnutí, byl rozhodnutím ze dne 12. prosince 2019 zamítnut jako neopodstatněný.
- 5 Dne 8. ledna 2020 byla Rechtbank doručena žaloba podaná žalobkyní proti tomuto rozhodnutí.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 6 Žalovaný má za to, že z rozsudků Singh², Chavez-Vilchez a další³ a K. A. a další⁴ vyplývá, že stanovení nároků a podmínek pro oprávněný pobyt na území členského státu spadá do příslušnosti tohoto členského státu. Je proto věcí členského státu, zda právo pobytu na základě článku 20 SFEU bude považováno za právo dočasné nebo trvalé povahy.
- 7 Mimoto žalobkyně nespadá do působnosti směrnice 2003/109. Právo pobytu na základě článku 20 SFEU je totiž svým druhem dočasné právo, neboť zaniká, jakmile občan Unie již není ke státnímu příslušníkovi třetí země ve vztahu závislosti. Jedná se tedy o přechodný pobyt ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109.
- 8 Právo pobytu podle rozsudku ve věci Chavez-Vilchez je dočasné povahy, neboť se netýká práv žalobkyně, nýbrž práv jejího dítěte. Cílem je totiž zajistit, aby dítě žalobkyně nemuselo opustit Evropskou unii. Právo pobytu je založeno na vztahu závislosti mezi žalobkyní a nezletilým dítětem, které je ze své podstaty dočasné povahy. Žalobkyně proto nemá nárok na vnitrostátní řádné povolení k pobytu na dobu neurčitou.
- 9 Žalobkyně předně argumentuje, že z rozsudků ve věcech Chavez-Vilchez a další a K. A. a další nevyplývá, že stanovení povahy práva pobytu je věcí členských

¹– Podle rozsudku Soudního dvora ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další (C-133/15, EU:C:2017:354).

²– Rozsudek ze dne 18. října 2012 (C-502/10, EU:C:2012:636, bod 39 až 42).

³– Rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 64).

⁴– Rozsudek ze dne 8. května 2018 (C-82/16, EU:C:2018:308, bod 53 a 54).

států. Pojem „právo pobytu dočasné povahy“ musí být v rámci Unie vykládán jednotně. Žalobkyně v této souvislosti odkazuje na rozsudek ve věci Singh.

- 10 Mimoto ze směrnice 2003/109 nevyplývá, že její odvozené právo pobytu je dočasné. Tato směrnice se nevztahuje pouze na práva pobytu, u nichž je od začátku jisté, že jsou dočasné povahy, jako jsou například práva pobytu pro studenty nebo au pair. Ze směrnice 2003/109 nevyplývá, že pouze u samostatných, nezávislých povolení k pobytu musí být uděleno povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývací rezidenty EU.
- 11 Skutečnost, že vztah závislosti v budoucnosti možná skončí, navíc neznamená, že její právo pobytu je dočasné povahy. Žalobkyně se totiž chce usadit trvale. Vzhledem k tomu samozřejmě spadá do působnosti směrnice 2003/109. Zamítnutí její žádosti je tedy porušením článku 3 této směrnice.
- 12 Dále tvrdí, že žalobce není oprávněn jí povolení odepřít. Podle čl. 45b odst. 1 písm. a) Vw 2000 může být udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývací rezidenty EU odepráno pouze v případě, pokud má dotčená osoba povolení k pobytu dočasné povahy podle článku 14 Vw 2000. Žalobkyně nemá vnitrostátní povolení k pobytu, nýbrž má právo pobytu v EU. Není splněn žádný z důvodů odeprání uvedených v článku 45b Vw 2000, takže žalovaný neměl žádost zamítnout.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 13 Odpověď na otázku, zda je právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné povahy, je relevantní pro zjištění, zda žalovaný mohl zamítnout žádost žalobkyně o povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývací rezidenty EU.
- 14 Tuto otázku nelze podle názoru Rechtbank zodpovědět bez odůvodněných pochybností. V judikatuře Soudního dvora nalezl Rechtbank zjištění naznačující, že právo pobytu na základě článku 20 SFEU není dočasné povahy. Oddělení správních věcí při Raad van State naproti tomu dne 23. září 2020 (NL:RVS:2020:2272) konstatovalo, že právo pobytu odvozené od nezletilého dítěte zásadně zaniká plnoletostí dítěte nebo jakmile dítě již není závislé na zajišťování jeho životních potřeb státním příslušníkem třetí země. Raad van State má za to, že z toho jasně vyplývá, že právo pobytu je dočasné.

Spadá určení povahy práva pobytu do příslušnosti členských států?

- 15 Účastníci řízení vedou předně spor o otázku, zda je právo pobytu na základě článku 20 SFEU vnitrostátní záležitostí nebo zda musí být vykládáno v souladu s unijním právem. Rechtbank nespatřuje v rozsudcích Soudního dvora uváděných žalovaným žádné skutečnosti naznačující, že výklad povahy tohoto práva pobytu je záležitostí vnitrostátního práva. Z uvedené judikatury vyplývá, že otázka, zda je právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné povahy, musí být v rámci Unie vykládána jednotně. Z rozsudků lze totiž dovodit, že stanovení podmínek pro

právo pobytu na základě článku 20 SFEU je vnitrostátní záležitostí, nikoliv však, že vnitrostátní záležitostí je také určení povahy práva pobytu. Jak Soudní dvůr konstatoval v bodě 54 rozsudku K.A. a další, může se u těchto podmínek jednat o procesní pravidla stanovující způsob, jakým může státní příslušník třetí země prokázat, že má nárok na právo pobytu podle rozsudku ve věci Chavez-Vilchez. Otázka, zda je právo pobytu dočasné povahy, se však dotýká podstaty tohoto práva pobytu. Rechtbank si proto pokládá otázku, zda o tom mají rozhodovat členské státy. To by totiž znamenalo, že právo pobytu na základě článku 20 SFEU by v jednom členském státě mohl vést k povolení podle směrnice 2003/109 a v jiném členském státě nikoliv. To s sebou přináší nežádoucí nerovnost práva. Z tohoto důvodu Rechtbank předkládá první otázku.

- 16 Pro případ, že Soudní dvůr konstatuje, že je povaha práva pobytu otázkou, kterou upravuje unijní právo, žádá Rechtbank Soudní dvůr o zodpovězení následujících otázek.

Je právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné povahy?

– *Odvozená práva pobytu*

- 17 Žalovaný zastával názor, že z okolností, že je právo pobytu na základě článku 20 SFEU odvozováno od práv občana Unie, vyplývá, že takovéto právo pobytu nikdy nemůže vést k trvalému pobytu. Toto právo totiž existuje pouze proto, aby občan Unie nemusel opouštět území Unie. S tím nejsou spojena žádná vlastní práva.
- 18 Rechtbank konstatuje, že unijní právo, jak Soudní dvůr rozhodl v různých rozsudcích⁵, nepřiznává státním příslušníkům třetích zemí samostatná práva. Případná práva, která jim přiznávají ustanovení Smlouvy týkající se občanství Unie, totiž nejsou samostatnými právy, nýbrž právy odvozenými od výkonu svobody pohybu a pobytu občanem Unie. To platí nejen pro práva vyplývající z článku 20 SFEU, nýbrž také pro práva vyplývající ze směrnice 2004/38 (rozsudky Eind⁶, Dereci a další⁷, Iida⁸, O. a B.⁹ a Rendón Marín¹⁰).
- 19 Odvozená práva, která státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie, přísluší podle směrnice 2004/38, jistě mohou vést k

⁵– Rozsudek Chavez-Vilchez a další (bod 62), ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 72 a 73), a ze dne 13. září 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 27 a 28).

⁶– Rozsudek ze dne 11. prosince 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 23).

⁷– Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 55).

⁸– Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012 (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 66 až 68).

⁹– Rozsudek ze dne 12. března 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 36).

¹⁰– Rozsudek ze dne 13. září 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 36).

trvalému pobytu (viz článek 16 této směrnice). Podmínkou je, že státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie, podle článku 7 směrnice 2004/38, stejně jako občan Unie samotný, legálně pobýval v hostitelském členském státě po dobu pěti let.

- 20 Je proto nutno si položit otázku, zda lze rozlišovat mezi odvozenými právy na základě směrnice a odvozenými právy na základě článku 20 SFEU. Také generální advokát ve svých závěrečných stanoviscích ve věcech Rendón Marín a CS¹¹ upozornil na možné nejednotné uplatňování odvozeného práva pobytu podle toho, zda je dovozováno ze směrnice 2004/38 nebo z článku 20 SFEU, tak jak je vykládán v rozsudku Ruiz Zambrano¹².
- 21 Na druhou stranu členské státy samy zakládají odvozené právo pobytu podle směrnice 2004/38. Mimoto také samy souhlasily s tím, že státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, mohou podle směrnice 2004/38 získat právo na trvalý pobyt. Tato práva jsou totiž obsažena ve směrnici. Odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU totiž bylo vyvinuto v judikatuře Soudního dvora. To by mohla být skutečnost naznačující nejednotné nakládání s těmito dovozenými právy pobytu. Rechtbank si klade otázku, zda je to vhodné. Krom toho Rechtbank spatřuje v okolnosti, že jiná odvozená práva k pobytu mohou vést k trvalému pobytu, důvod hovořící pro to, že pouhá skutečnost, že právo pobytu na základě článku 20 SFEU je odvozeným právem k pobytu, sama o sobě nepostačuje k obhájení názoru, že je to svou povahou dočasné právo pobytu.

– *Směrnice 2003/109*

- 22 Podle judikatury Soudního dvora mohou pojem „oprávněný pobyt“ podle směrnice 2003/109 a s tím spojené podmínky nebo práva vymezit členské státy¹³. Pokud měl státní příslušník třetí země před podáním žádosti nepřerušovaný oprávněný pobyt po dobu pěti let, může získat povolení podle této směrnice. Podle čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109 se uvedená směrnice nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, například jako au pair nebo sezónní pracovníci nebo jako pracovníci vyslaní poskytovatelem služeb za účelem přeshraničního poskytování služeb nebo jako přeshraniční poskytovatelé služeb nebo tehdy, byla-li jejich povolení k pobytu formálně omezena.
- 23 Z rozsudku Singh (bod 45 až 50) vyplývá, že při určení povahy práva pobytu je nutno posoudit, zda státní příslušník třetí země zamýšlí se v dotčeném členském

¹¹– Stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věcech Rendón Marín a CS (C-165/96 a C-304/14, EU:C:2016:75, bod 152).

¹²– Rozsudek ze dne 8. března 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

¹³– Viz například rozsudek Singh (bod 39).

státě dlouhodobě usadit. Je-li tomu tak, pak to naznačuje, že právo pobytu není dočasné povahy.

- 24 Příklady uváděné ve směrnici 2003/109 mají společné, že dotčený státní příslušník třetí země nezamýšlí se v členském státě dlouhodobě usadit. V těchto případech se jedná o krátkodobý pobyt, nevytváří se úzká vazba na členský stát a vazba na zemi původu zůstává zachována¹⁴.
- 25 Při posuzování, zda je právo pobytu dočasné povahy, je proto relevantní záměr státního příslušníka třetí země usadit se v příslušné zemi. Otázka je, proč by to mělo být jinak u práva pobytu na základě článku 20 SFEU než u jiného práva pobytu, které by mohlo vést k právu pobytu v EU.
- 26 Podle směrnice 2003/109 je nutno vycházet z úmyslu státního příslušníka třetí země usadit se v tomto členském státě dlouhodobě. Cílem této směrnice je totiž integrace státních příslušníků třetí země v členském státě pobytu. V případě práva pobytu na základě článku 20 SFEU získal státní příslušník třetí země právo pobytu, aby bylo zaručeno, že občan EU skutečně bude moci účinně využívat svých občanských práv. To má ale v praxi za následek, že státní příslušník třetí země vykonává také činnosti, kterými se dlouhodobě integruje do společnosti, jako například uzavření pracovních smluv na dobu neurčitou, nákup bytového vlastnictví a investování času do vytvoření sociální sítě a péče o ni. V případě práva pobytu podle článku 20 SFEU mimoto platí, že si státní příslušník třetí země, který je rodičem občana Unie, právě kvůli svému dítěti-občanovi Unie, které v členském státě mj. chodí do školy, navazuje přátelství a sportuje - vytváří silnou a trvalou vazbu na členský stát. Integrace rodiče do členského státu je právě důležitou součástí tamní výchovy dítěte.
- 27 Také v argumentaci žalovaného, že vztah závislosti jednou v budoucnosti skončí - totiž v okamžiku, kdy dítě-občan Unie dovrší 18 let - a proto je dočasné povahy, nespaturuje Rechtbank žádné důvody pro konstatování, že právo pobytu na základě článku 20 je ze své povahy dočasné. Není proto jasné, zda výše uvedené právo pobytu skutečně zaniká bezprostředně s plnoletostí dítěte-občana Unie. Lze si zcela jistě představit, že 18leté dítě ještě chodí do školy, takže i nadále trvá vztah závislosti na rodiči pověřenému péčí o dítě. Mimoto existují další důvody pobytu, které v určitém okamžiku přestaly existovat. Ne všechny tyto důvody pobytu jsou dočasné povahy.
- 28 S ohledem na pochybnosti týkající se otázky, zda je právo pobytu na základě článku 20 SFEU dočasné povahy, pokládá Rechtbank druhou a třetí otázku.

¹⁴- Viz také stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, bod 48).

Byl čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109 správně proveden do nizozemského práva?

- 29 V případě kladné odpovědi na třetí otázku jsou relevantní následující úvahy.
- 30 Článek 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109 byl do nizozemského práva proveden článkem 45b Vw 2000. Podle tohoto článku je právo pobytu dočasné povahy na základě povolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 Vw 2000 (tzn. vnitrostátního povolení k pobytu na dobu určitou) důvodem pro odepření povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenty EU. Právo pobytu na základě článku 20 SFEU do toho nespadá; v tomto případě se totiž jedná o právo pobytu opírající se o unijní právo. To znamená, že čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice 2003/109 nebyl řádně proveden. Nizozemsko se zjevně rozhodlo pro restriktivnější výklad čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice, než je přípustné.
- 31 Je otázka, jak s tím má Rechtbank nakládat. Podle judikatury Soudního dvora v případě, že směrnice nebyla správně provedena a vnitrostátní soud musí provést výklad v souladu se směrnicí, nemůže tento výklad v souladu se směrnicí sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*¹⁵. V projednávané věci se zdá být vnitrostátní právo pro státního příslušníka třetí země výhodnější než směrnice 2003/109. Podle vnitrostátního práva by totiž práva pobytu, která jsou dočasné povahy, ale zakládají se na unijním právu, nemohla vést k odepření povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenty EU, zatímco státní příslušníci třetích zemí jsou těmito právy k pobytu podle uvedené směrnice z její působnosti vyloučeni. Rechtbank proto žádá Soudní dvůr, aby zodpověděl čtvrtou otázku předloženou v rámci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

¹⁵– Rozsudek ze dne 24. ledna 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, bod 25).