



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 15. května 2012¹

Věc C-502/10

**Staatssecretaris van Justitieproti
Mangatu Singhovi**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)]

„Směrnice 2003/109/ES — Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty — Oblast působnosti směrnice — Rozsah vyloučení uvedeného v čl. 3 odst. 2 písm. e) — Pojem „formálně omezené povolení k pobytu““

1. Tato věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost upřesnit oblast působnosti směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty².
2. Směrnice stanoví společné právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta tak, aby všichni státní příslušníci třetích zemí, kteří oprávněně a dlouhodobě pobývají v členských státech, mohli získat toto postavení a využívat jej za velmi podobných podmínek v Evropské unii. Tato směrnice tak harmonizuje kritéria pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a práva, která jsou s ním spojena, na základě rovného zacházení s občany Unie.
3. V článku 3 odst. 2 písm. e) směrnice unijní zákonodárce z oblasti působnosti této směrnice vyloučil státní příslušníky třetích zemí, kteří „pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, např. jako au pair nebo sezónní pracovník 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“.
4. V tomto případě a v souladu s čl. 4 odst. 2 prvním pododstavcem směrnice se doby pobytu státních příslušníků třetích zemí na území členských států nezapočítávají do výpočtu délky pobytu vyžadované pro účely přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, která je stanovena na pět let³.
5. V projednávané věci Raad van State (Nizozemsko) v podstatě Soudní dvůr žádá, aby upřesnil význam, který chtěl unijní zákonodárce přisoudit pojmu „formálně omezené povolení k pobytu“, za účelem lepšího vymezení rozsahu vyloučení uvedeného v čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272, dále jen „směrnice“. Směrnice byla poté, co nastaly skutkové okolnosti sporu v původním řízení, změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011 (Úř. věst. L 132, s. 1).

3 — Podle čl. 4 odst. 1 směrnice „[č]lenské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let“.

6. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká sporu mezi Staatssecretaris van Justitie (státní tajemník pro spravedlnost, dále jen „Staatssecretaris“) a M. Singhem, indickým státním příslušníkem, jehož formálně omezené povolení k pobytu bylo obnovováno po dobu mírně přesahující sedm let, ve věci odmítnutí vydat povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

I – Vnitrostátní právo

7. Směrnice byla v Nizozemsku provedena zákonem o celkové revizi zákona o cizincích (Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet) ze dne 23. listopadu 2000⁴.

8. Podle čl. 14 odst. 2 tohoto zákona je povolení k pobytu na dobu určitou podmíněno omezeními, jež souvisí s účelem, pro který je pobyt povolen. Další podmínky mohou být uloženy. Podle čl. 14 odst. 3 uvedeného zákona se toto povolení uděluje na dobu maximálně pěti po sobě jdoucích let.

9. Kromě toho podle čl. 21 odst. 1 zákona o celkové revizi zákona o cizincích může být žádost o udělení povolení k pobytu na dobu neurčitou zamítnuta zejména tehdy, pokud měl cizinec v průběhu pěti let bezprostředně předcházejících této žádosti formálně omezené právo pobytu.

10. Nizozemský zákonodárce přijal na základě tohoto zákona dekret o cizincích z roku 2000 (Vreemdelingenbesluit 2000)⁵.

11. Podle čl. 3.5 odst. 2 písm. d) tohoto dekretu je právo pobytu založené na povolení k pobytu na dobu určitou dočasné, pokud bylo toto povolení uděleno s omezením souvisejícím se závislou činností duchovního vůdce nebo učitele náboženství, ledaže by toto právo pobytu bylo založeno na rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení⁶.

12. V souladu s čl. 3.33 odst. 1 uvedeného dekretu je toto povolení uděleno pouze tehdy, pokud cizinec písemně prohlásí, že si je vědom toho, že pobyt je povolen pouze pro výkon činností duchovního vůdce nebo učitele náboženství ve prospěch skupiny, která musí být přesně pojmenována, že pobyt může být povolen pouze po dobu těchto činností, že po ukončení uvedených činností musí opustit Nizozemsko a během jeho pobytu v Nizozemsku mu není dovoleno vykonávat činnosti jiného druhu.

13. Staatssecretaris popsal způsob výkonu pravomocí, které mu byly svěřeny zákonem o celkové revizi zákona o cizincích a dekretem o cizincích z roku 2000, v oběžníku o cizincích z roku 2000 (Vreemdelingencirculaire 2000).

14. Podle oddílu B1/2.4 tohoto oběžníku nelze skutečnost, zda je právo pobytu státního příslušníka třetí země dočasné či nikoliv, dovodit z omezené povahy povolení k pobytu, které mu bylo uděleno, ale tato skutečnost vyplývá pouze z použití článku 3.5 tohoto dekretu. Jestliže bylo povolení k pobytu uděleno s omezením uvedeným v čl. 3.5 odst. 2 uvedeného dekretu, pak je právo pobytu ze své povahy dočasné.

4 — Stb. 2000, č. 495.

5 — Stb. 2000, č. 497.

6 — Rada přidružení byla zřízena Dohodou zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, která byla podepsána dne 12. září 1963 v Ankaře Tureckou republikou na jedné straně a členskými státy EHS a Společenstvím na straně druhé. Tato dohoda byla uzavřena, schválena a potvrzena jménem Společenství rozhodnutím Rady 64/732/EHS ze dne 23. prosince 1963 (Úř. věst. 1964, 217, s. 3685; Zvl. vyd. 11/11, s. 10).

15. Je třeba upřesnit, že tato právní úprava byla změněna zákonem ze dne 7. července 2010⁷ a dekretem ze dne 24. července 2010⁸, které však ještě nenabýly účinnosti. Pobyt duchovních vůdců a učitelů náboženství na nizozemském území je napříště definován jako pobyt, který není ze své povahy dočasný, a může být v důsledku toho zohledněn v rámci udělování povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenta.

II – Skutkové okolnosti sporu v původním řízení a předběžná otázka

16. Mangat Singh získal dne 22. října 2001 povolení k pobytu na dobu určitou v souvislosti se svou činností duchovního vůdce nebo učitele náboženství Guru Nanak Gurudwara. Platnost tohoto povolení k pobytu byla několikrát obnovena, a to vždy na dobu určitou. Dne 30. května 2007, tedy téměř pět let a osm měsíců po svém vstupu na nizozemské území, podal M. Singh žádost o udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenta.

17. Rozhodnutím ze dne 15. listopadu 2007 Staatssecretaris jeho žádost zamítl a znovu prodloužil platnost jeho povolení k pobytu do 19. ledna 2009. Staatssecretaris měl za to, že M. Singh jakožto držitel formálně omezeného povolení k pobytu nespadá do oblasti působnosti směrnice.

18. V rámci žaloby podané M. Singhem proti tomuto zamítavému rozhodnutí Staatssecretaris tvrdí, že pojem „formálně omezené povolení k pobytu“, uvedený v čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice, ponechává členským státům možnost vyloučit z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta držitele některých povolení k pobytu podléhajících formálním omezením.

19. Raad van State, kterému byl spor předložen, uvádí, že prostor pro uvážení umožňující členskému státu udělit a obnovit platnost povolení k pobytu na dobu určitou – aniž to poskytuje vyhlídku na získání povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenta – by mohl ohrozit užitečný účinek směrnice a bránit harmonizaci podmínek pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, jež je cílem této směrnice.

20. Raad van State se poté, co uvedl, že pojem „formálně omezené povolení k pobytu“, uvedený v čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice, není definován, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je třeba pojem „povolení k pobytu, které bylo formálně omezeno“, obsažený v čl. 3 odst. 2 [...] písm. e) směrnice [...], vykládat v tom smyslu, že zahrnuje povolení k pobytu na dobu určitou, které podle nizozemského práva neposkytuje žádné vyhlídky na získání povolení k pobytu na dobu neurčitou, a to i když doba platnosti tohoto povolení k pobytu může být prodloužena a i když z toho vyplývá, že určitá skupina osob, jako jsou duchovní vůdci a učitelé náboženství, je vyloučena z použití směrnice?“

21. Mangat Singh, nizozemská a belgická vláda, jakož i Evropská komise předložili písemná vyjádření.

7 — Stb. 2010, č. 2009.

8 — Stb. 2010, č. 307.

III – Moje analýza

22. Podstatou předběžné otázky položené předkládajícím soudem Soudnímu dvoru je, zda čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že brání takovým právním předpisům členského státu, jako jsou právní předpisy dotčené v původním řízení, které z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta vylučují státní příslušníky třetích zemí, kteří mají povolení k pobytu formálně omezené na činnost duchovního vůdce nebo učitele náboženství, i když platnost tohoto povolení může být vícekrát obnovena.

23. Význam odpovědi na otázku předkládajícího soudu je zřejmý.

24. Jde o upřesnění oblasti působnosti směrnice a zejména o určení rozsahu, který unijní zákonodárce zamýšlel přiznat vyloučení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou držiteli formálně omezeného povolení k pobytu, z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Toto upřesnění je nezbytné pro soudržné a jednotné používání kritérií pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve všech členských státech a zásadní pro právní jistotu státních příslušníků třetích zemí, kteří se mohou domáhat udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

25. Pojem „formálně omezené povolení k pobytu“ nebyl unijním zákonodárcem definován. Unijní zákonodárce ani neodkázal na právo členských států, pokud jde o význam, který je tomuto výrazu třeba přiznat. V důsledku toho je třeba tento výraz pro účely použití směrnice chápat jako výraz označující autonomní pojem unijního práva a musí být na území všech členských států vykládán jednotně⁹. Kromě toho to znamená, že význam a dosah uvedeného výrazu, který unijní právo nijak nedefinuje, je třeba určit zejména s přihlédnutím ke kontextu, ve kterém je použit, a k cílům, které sleduje právní úprava, jejíž je součástí¹⁰.

26. Na základě těchto skutečností Soudnímu dvoru navrhuji, aby zamítl výklad, který nizozemská a belgická vláda navrhuje ve svých písemných vyjádřeních. Tyto vlády totiž tvrdí, že čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice umožňuje členským státům kvalifikovat některá povolení k pobytu jako „formálně omezená“, bez ohledu na to, zda jsou pobyty přirozeně dočasné povahy či nikoliv, s cílem vyloučit jejich držitele z oblasti působnosti směrnice. I když je pravda, že unijní zákonodárce ponechal členským státům rozhodovací prostor, který jim umožňuje posoudit, do jaké míry mohou být určité kategorie státních příslušníků, jejichž situaci směrnice konkrétně neuvádí, vyloučeny z oblasti působnosti této směrnice, nic to nemění na tom, že prostor pro uvážení, který tyto státy mají, je omezen jejich povinnostmi zajistit užitečný účinek směrnice.

27. Přitom z důvodů, které uvedu níže, není podle mého názoru pochyb o tom, že jak účel směrnice, tak její obsah a zejména znění čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice vyžadují, aby byl pojem „formálně omezené povolení k pobytu“ uvedený v tomto ustanovení vykládán v tom smyslu, že zahrnuje povolení k pobytu udělená členskými státy za účelem výkonu povolání nebo činnosti, který předpokládá dočasný pobyt na jejich území.

28. Účelem směrnice, jak je vyjádřen zejména v jejím druhém, čtvrtém a dvanáctém bodu odůvodnění, je totiž dospět k systému zaměřenému na integraci státních příslušníků třetích zemí, kteří oprávněně a dlouhodobě pobývají v členských státech, a přispět tak k hospodářské a sociální soudržnosti, která je základním unijním cílem.

9 — Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, Sb. rozh. s. I-14035, bod 32 a citovaná judikatura).

10 — Tamtéž (bod 34 a citovaná judikatura).

29. Tento systém je založen na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Definice právního postavení, která je společná pro všechny členské státy, má umožnit zajištění spravedlivého zacházení s oprávněně pobývajících státních příslušníky třetích zemí tak, aby mohli získat toto právní postavení a využívat jej za velmi podobných podmínek v celé Unii. V tomto smyslu musí stanovení uvedeného právního postavení umožnit zajištění právní jistoty státních příslušníků třetích zemí a zabránit tomu, aby bylo přiznání takového právního postavení, jakmile jsou stanovené podmínky účinně splněny, ponecháno na volném uvážení členských států¹¹.

30. Přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta musí rovněž umožnit, aby byla těmto státním příslušníkům poskytnuta práva a povinnosti srovnatelné s právy a povinnostmi občanů Unie v mnoha různých hospodářských a sociálních oblastech, jako je zaměstnání, ubytování, sociální ochrana nebo sociální podpora, a směřuje k co největšímu sblížení jejich právního postavení. V daném smyslu je účelem tohoto právního postavení rovněž zajistit těmto státním příslušníkům právní jistotu tím, že jim přiznává zesílenou ochranu proti vyhoštění.

31. Integrace státních příslušníků třetích zemí a právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, které z toho plyne, jsou tedy založeny na kritériu dlouhodobého pobytu.

32. Unijní zákonodárce vychází ze zásady, že po uplynutí dostatečně dlouhé a nepřetržité doby pobytu na území hostitelského členského státu státní příslušník třetí země projevil svoji vůli usadit se na území tohoto státu dlouhodobě a prokázal, že se v tomto státě usídlil¹².

33. Délka pobytu státního příslušníka třetí země na území hostitelského členského státu totiž svědčí o intenzitě vazeb vytvořených na území tohoto státu, a tedy o určité integraci, jelikož tento státní příslušník si s uvedeným státem vypěstoval úzké vazby. Čím delší je doba pobytu na území hostitelského členského státu, tím užší vazby se k němu předpokládají a o to úplnější je integrace, až tomuto státnímu příslušníkovi dává pocit, že je na stejné úrovni jako vlastní státní příslušník hostitelského členského státu a že je nedílnou součástí společnosti tohoto státu.

34. Unijní zákonodárce tedy zamýšlel založit udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenta na kritériu dlouhodobého pobytu v hostitelském členském státě, jelikož čtvrtý bod odůvodnění směrnice odkazuje na pojem dlouhodobý pobyt a šestý bod odůvodnění této směrnice uvádí, že „hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu“.

35. Článek 4 odst. 1 směrnice tak stanoví zásadu, podle které členské státy musí přiznat právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let, pokud – to je třeba připomenout – jsou splněny tři další podmínky uvedené v člácích 5 a 6 směrnice¹³.

36. Účel a systematika, na kterých je založeno přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, vysvětlují rozsah vyloučení uvedených unijním zákonodárcem v čl. 3 odst. 2 směrnice.

37. Toto ustanovení zní takto:

„Tato směrnice se nevztahuje na státní příslušníky třetích zemí,

11 — Viz bod 5.2 návrhu směrnice Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty [COM(2001) 127 final, dále jen „návrh Komise“].

12 — Šestý bod odůvodnění směrnice.

13 — Podle tohoto ustanovení státní příslušník třetí země musí mít stálé, pravidelné a dostatečné příjmy, jakož i zdravotní pojištění a nesmí představovat hrozbu pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost.

- a) kteří pobývají na území členského státu za účelem studia nebo odborného vzdělávání;
- b) kteří jsou oprávněni pobývat v členském státě na základě dočasné ochrany [...]
- c) kteří jsou oprávněni pobývat v členském státě na základě doplňkové formy ochrany [...]
- d) kteří jsou uprchlíky nebo zažádali o přiznání právního postavení uprchlíků a jejich žádost nebyla dosud vyřízena;
- e) kteří pobývají v členském státě výhradně po přechodnou dobu, např. jako au pair nebo sezónní pracovník 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;
- f) jejichž právní postavení se řídí Vídeňskou úmluvou o diplomatických stycích z roku 1961, Vídeňskou úmluvou o konzulárních stycích z roku 1963, Úmluvou z roku 1969 o zvláštních misích nebo Vídeňskou úmluvou o zastoupení států v mezinárodních organizacích univerzálního zaměření z roku 1975.“

38. Cílem uvedeného ustanovení, jak jasně vyplývá z návrhu Komise, je vyloučit z oblasti působnosti směrnice osoby, které nemají v úmyslu se dlouhodobě usadit na území členských států¹⁴.

39. Bod a) článku 3 odst. 2 směrnice se týká studentů a osob přijatých za účelem odborného vzdělávání. Komise ve svém návrhu uvedla, že posledně uvedené osoby jsou přijaty jen pro dočasná období a po ukončení jejich vzdělávání se v zásadě vrací do své země¹⁵. Jeho bod b) odkazuje na osoby, které mají dočasnou ochranu, která – jak připomínám – může trvat nejvýše jeden rok¹⁶. V jeho bodech c) a d) jsou uvedeni jednotlivci, kteří mají mezinárodní ochranu nebo jejichž žádost nebyla dosud vyřízena. Jeho bod f) konečně odkazuje na osoby, jejichž právní postavení je upraveno mezinárodními dohodami v oblasti diplomatických a konzulárních styků a v oblasti zastoupení v mezinárodních organizacích. Článek 3 odst. 2 směrnice tedy vylučuje různé situace, kdy pobyt státního příslušníka třetí země nelze považovat za dlouhodobý.

40. Do tohoto rámce spadá vyloučení uvedené v bodě e), o jehož rozsah jde v projednávané věci.

41. Na rozdíl od vyloučení uvedených v bodech a) až d) a f) článku 3 odst. 2 směrnice, která všechna odkazují na velmi konkrétní situace, může mít vyloučení uvedené v bodě e) relativně široký rozsah působnosti.

42. Výrazy použité v čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice, ať již svým dosahem („po přechodnou dobu“), nebo tím, že výslovně vyzývají k tomu, aby bylo uvažováno o jiných případech, než jsou případy uvedené v ustanovení („například“), neumožňují pojmout vyčerpávajícím způsobem všechny situace uvedené v daném vyloučení.

43. Dále nelze případy, na které se vztahuje pojem „formálně omezené povolení k pobytu“, identifikovat tak jasně jako případy týkající se au pair nebo sezónních pracovníků, vyslaných pracovníků nebo přeshraničních poskytovatelů služeb.

14 — Návrh Komise (bod 5.3).

15 — Viz komentář k čl. 3 odst. 2 (s. 14).

16 — Viz čl. 2 písm. a) a čl. 4 odst. 1 směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/04, s. 162).

44. Pokud však bylo vyloučení uvedené v čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice stanoveno, je to proto, že má význam, který musí být v souladu s výše uvedeným účelem směrnice a se strukturou ustanovení, do kterého spadá.

45. Toto vyloučení lze ostatně vykládat pouze restriktivně. Představuje totiž výjimku ze zásad stanovených jednak v čl. 3 odst. 1 směrnice, podle kterého se tato směrnice vztahuje na všechny státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na území členského státu, a dále v čl. 4 odst. 1 směrnice, podle kterého pětiletý oprávněný a nepřetržitý pobyt na území členského státu umožňuje domáhat se přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta. Připomínám totiž, že podle čl. 4 odst. 2 směrnice nejsou doby pobytu z důvodů uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. e) této směrnice za tímto účelem zohledňovány. Pouze restriktivní výklad pojmu „formálně omezené povolení k pobytu“ je tedy schopen těmto státním příslušníkům zajistit vysokou úroveň právní jistoty, pokud jde o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta.

46. Znění čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice přitom obsahuje informace o rozsahu působnosti, který musí mít pojem „formálně omezené povolení k pobytu“.

47. Použitím výrazů, které jej uvádí, se toto ustanovení výslovně týká situace státních příslušníků, kteří „pobývají v členském státě výhradně *po přechodnou dobu*“¹⁷. V důsledku toho příklady, které poskytuje unijní zákonodárce, pouze ilustrují situace, kdy jsou povolání nebo činnost vykonávané dotyčnou osobou v členském státě ze své povahy dočasné a vedou k pobytu na omezenou dobu, a neumožňují tedy dotyčným státním příslušníkům vytvořit si úzké vazby s členským státem, ve kterém pobývají.

48. K situacím au pair, sezónních pracovníků, vyslaných pracovníků nebo přeshraničních poskytovatelů služeb, uvedeným v návrhu Komise, posledně uvedená upřesnila, že společným a určujícím prvkem pro všechny tyto jednotlivce je krátkodobost jejich pobytu, jelikož tito nemají v úmyslu usadit se v členském státě, ve kterém pobývají dočasně¹⁸ jako studenti nebo osoby vzdělávající se v rámci odborného vzdělávání.

49. Situace osob, které jsou držiteli formálně omezeného povolení k pobytu, byla doplněna v rámci Rady Evropské unie na podnět Belgického království¹⁹.

50. Vzhledem k tomu, že unijní zákonodárce uvedl tento pojem po různých výše uvedených příkladech pomocí slučovací spojky „nebo“, je tedy tento pojem třeba vykládat tak, že rovněž odkazuje na státní příslušníky, jejichž pobyt v členském státě je dočasný, podobně jako příklady, které mu předcházejí.

51. S ohledem na tyto skutečnosti se proto domnívám, že unijní zákonodárce tím, že z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta vyloučil státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou v členských státech držiteli formálně omezeného povolení k pobytu, postihl situace, kdy členské státy těmto státním příslušníkům udělily povolení k pobytu, jež je formálně omezené na výkon povolání nebo činnosti, který předpokládá dočasný pobyt na jejich území.

52. Jinými slovy, čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice podle mého názoru neumožňuje, aby z oblasti působnosti této směrnice byli vyloučeni státní příslušníci, jejichž povolení k pobytu bylo formálně omezeno na výkon činnosti nebo povolání, který svou povahou nebo z důvodu obnovení anebo prodloužení platnosti tohoto povolení předpokládá oprávněný a dlouhodobý pobyt na území členského státu.

17 — Zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska.

18 — Viz návrh Komise, komentář k čl. 3 odst. 2 písm. d) (s. 14).

19 — Viz výsledky prací Strategického výboru pro přistěhovalectví, hranice a azyl [COM(2001) 127 final] (s. 4, poznámka pod čarou č. 2). Tento dokument je dostupný na internetových stránkách Výboru pod číslem 8408/03.

53. Posledně uvedený případ se týká situací, kdy platnost povolení k pobytu, i když formálně omezeného na výkon určité činnosti nebo povolání, byla obnovena nebo prodloužena, takže státní příslušník třetí země pobýval dlouhodobě a nepřetržitě na území členského státu, čímž činnost nebo povolání vykonávané tímto státním příslušníkem ztratily svou dočasnou povahu a získaly dlouhodobý charakter.

54. Tento výklad je podle mého názoru nezbytný k tomu, aby byl zaručen užitečný účinek směrnice a zajištěno sledování jejích cílů.

55. Umožnit členským státům kvalifikovat povolení k pobytu jako „formálně omezená“ bez ohledu na dočasnou povahu pobytu nebo dotčené činnosti, jak tvrdí nizozemská a belgická vláda, by totiž vedlo k obcházení jak cílů, které chce unijní zákonodárce sledovat v rámci směrnice, tak její působnosti, jelikož členské státy by pak mohly uměle omezovat její rozsah.

56. Na základě čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice a v rámci udělování formálně omezeného povolení k pobytu by totiž členské státy mohly z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta vyloučit konkrétní kategorie státních příslušníků třetích zemí, přestože poslední uvedení by s ohledem na svůj oprávněný a dlouhodobý pobyt na území těchto států splňovali podmínky pro získání tohoto právní postavení.

57. Zaprvé, tito státní příslušníci by byli zbaveni práv spojených se získáním povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta, která jsou nesrovnatelná s právy, která mají držitelé formálně omezeného povolení k pobytu.

58. Zadruhé by uvedení státní příslušníci byli zbaveni právní jistoty, kterou ovšem směrnice přiznává každému státnímu příslušníkovi oprávněně a dlouhodobě pobývajícím na území členského státu, což by následně znemožnilo jejich integraci v tomto státě.

59. Zatřetí by to vedlo k porušení spravedlivého zacházení, které musí být poskytnuto všem státním příslušníkům třetích zemí oprávněně a dlouhodobě pobývajícím na území členského státu. Pokud totiž pobyt státního příslušníka třetí země v členském státě není ze své povahy dočasný a jeho trvání dosáhne pěti let s ohledem na počet a celkovou dobu formálně omezených povolení k pobytu, která mu byla udělena, nic podle mého názoru neodůvodňuje, aby byl zbaven možnosti započítat podle čl. 4 odst. 1 směrnice svá období pobytu a domáhat se, splňuje-li další podmínky uvedené ve směrnici, práv a záruk spojených s právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

60. Začtvrté, opomíjeli bychom, co ve světle šestého bodu odůvodnění a článku 4 směrnice představuje hlavní kritérium pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, tedy délku pobytu, ve prospěch méně jasných kritérií, jako jsou kritéria související s výkonem určitého druhu povolání nebo činností.

61. Projednávaná věc podle mého názoru dokonale ilustruje tato nebezpečí, a to s ohledem na její konkrétní okolnosti, zejména na počet a celkovou dobu formálně omezených povolení k pobytu, která byla M. Singhovi udělena²⁰.

20 — Pro jiný příklad viz sdělení členům výboru ze dne 26. října 2009 týkající se petice 0118/2008 předložené Petičnímu výboru Evropského parlamentu ve věci uplatňování vyloučení uvedeného v čl. 3 odst. 2 písm. e) na Kypru, dostupné na internetových stránkách Parlamentu. V rámci této petice je příslušným vnitrostátním orgánům vytykáno, že odmítly přiznat právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státní příslušnici třetí země, která byla držitelkou povolení k pobytu formálně omezeného na činnost pomocnice v domácnosti, přestože platnost jejího povolení k pobytu byla několikrát obnovena, takže na kyprském území pobývala oprávněně a více než devět let.

62. Mangatu Singhovi bylo totiž uděleno formálně omezené povolení k pobytu ode dne 22. října 2001, jehož platnost byla vždy obnovena na dobu určitou, a to nejprve do 8. září 2002, poté do 19. ledna 2005, následně do 19. ledna 2008 a nakonec do 19. ledna 2009, tedy celkem po dobu více než sedmi let. Na rozdíl od čl. 14 odst. 3 zákona o celkové revizi zákona o cizincích byl tedy jeho pobyt povolen na dobu výrazně delší než pět let.

63. Není pochyb o tom, že M. Singh měl během tohoto období v úmyslu trvale se usadit na nizozemském území, jak o tom svědčí jednak jeho činnost, v jejímž případě uvidíme, že se nevyznačuje důvody pro dočasný pobyt, a dále jeho žádost ze dne 30. května 2007 o udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývacího rezidenta.

64. I přesto, že M. Singh pobýval na nizozemském území po dobu více než sedmi let, tedy déle než je doba vyžadovaná pro získání právního postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta, nemá na jedné straně možnost započítat tato období pobytu za účelem získání tohoto právního postavení, a v důsledku toho se domáhat uvedeného právního postavení, a dále nemá právní jistotu, kterou má směrnice zajistit státním příslušníkům, kteří oprávněně a dlouhodobě pobývají na území členských států.

65. Mangatu Singhovi bylo mimoto uděleno povolení k pobytu formálně omezené na výkon povolání, které není ze své povahy dočasné a které jej tedy velmi jasně odlišuje od situace *au pair*, od situace sezónních pracovníků nebo také od situace studentů, jejichž délka pobytu je časově omezená a kteří nemají v úmyslu se integrovat v členském státě, na jehož území pobývají.

66. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, je nesporné, že platnost povolení k pobytu duchovního vůdce nebo učitele náboženství lze prodloužit na dobu neurčitou. V tomto ohledu předkládající soud upozorňuje, že podle dopisu ministra pro imigraci a integraci ze dne 11. května 2006 v praxi mnoho státních příslušníků, kteří v Nizozemsku pobývají z tohoto titulu, zůstává na jeho území, že v mnoha případech je jejich pobyt dlouhodobý a že uvedený ministr má mimo jiné i z těchto důvodů v úmyslu v budoucnu považovat situaci duchovních vůdců a učitelů náboženství za situaci, která není ze své povahy dočasná. Je totiž třeba podotknout, jak uvádí předkládající soud, že od 1. ledna 2002 jsou tito státní příslušníci povinni naučit se nizozemský jazyk a integrovat se do společnosti.

67. Nizozemská vláda ostatně v souladu s vyjádřením předkládacího soudu uznává, že pobyt duchovních vůdců a učitelů náboženství na území Nizozemského království není ze své povahy dočasný.

68. Ve skutečnosti, a jak jsem uvedl v bodě 15 tohoto stanoviska, nizozemské orgány nedávno přijaly novelu, která ještě nenabyla účinnosti a kterou se mění článek 3.5 dekretu o cizincích z roku 2000, aby bylo duchovním vůdcům a učitelům náboženství umožněno domáhat se udělení povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývacího rezidenta.

69. V důsledku toho je nutné konstatovat, že pobyt těchto státních příslušníků v Nizozemsku není ze své povahy dočasný, takže povolení k pobytu na dobu určitou, které je jim uděleno a je podmíněno omezením souvisejícím s výkonem činnosti duchovního vůdce nebo učitele náboženství, nelze kvalifikovat jako „formálně omezené“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice.

70. S ohledem na všechny tyto skutečnosti se v důsledku toho domnívám, že čl. 3 odst. 2 písm. e) směrnice je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takovým právním předpisům členského státu, jako jsou právní předpisy dotčené v původním řízení, které z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývacího rezidenta vylučují státní příslušníky třetích zemí, kteří mají povolení k pobytu formálně omezené na výkon činnosti nebo povolání, který svou povahou nebo z důvodu obnovení anebo prodloužení platnosti tohoto povolení předpokládá oprávněný a dlouhodobý pobyt na území tohoto státu.

IV – Závěry

71. S ohledem na výše uvedené úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby Raad van State odpověděl následovně:

„Článek 3 odst. 2 písm. e) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je třeba vykládat v tom smyslu, že brání takovým právním předpisům členského státu, jako jsou právní předpisy dotčené v původním řízení, které z nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta vylučují státní příslušníky třetích zemí, kteří mají povolení k pobytu formálně omezené na výkon činnosti nebo povolání, který svou povahou nebo z důvodu obnovení anebo prodloužení platnosti tohoto povolení předpokládá oprávněný a dlouhodobý pobyt na území tohoto státu.“