Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 7. března 2018 [1]

Věc C-246/17

Ibrahima Diallo
proti
État belge

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil d'État (Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členského státu – Žádost o pobytovou kartu rodinného příslušníka – Směrnice 2004/38/ES – Článek 10 odst. 1 – Šestiměsíční lhůta – Přijetí a oznámení rozhodnutí – Důsledky nedodržení lhůty – Přerušení a stavění lhůty"

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce poskytuje Soudnímu dvoru příležitost rozhodnout o dosahu čl. 10 odst. 1 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 [2].

2. Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi Ibrahimou Diallem, guinejským státním příslušníkem a předkem dítěte nizozemské státní příslušnosti s bydlištěm v Belgii, a belgickým státem ohledně rozhodnutí, kterým tento stát zamítl vydat p. Diallovi pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie a nařídil mu, aby opustil území.

3. Tato žádost zejména vyzývá Soudní dvůr, aby poskytl důležitá upřesnění ke lhůtě, ve které musí být rozhodnutí podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 přijata a oznámena, a možných důsledků vyplývajících z nepřijetí nebo neoznámení těchto rozhodnutí. Kromě toho má Soudní dvůr určit, zda je v návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí přijatého na základě tohoto ustanovení přerušen nebo pozastaven běh šestiměsíční lhůty, kterou má příslušný vnitrostátní orgán na základě uvedeného ustanovení.

4. V tomto stanovisku vysvětlím důvody, proč se domnívám, že čl. 10 odst. 1 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že k vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie musí dojít ve lhůtě šesti měsíců stanovené tímto ustanovením, že rozhodnutí přijatá na základě tohoto ustanovení musí být rovněž přijata v této lhůtě, kdežto k oznámení rozhodnutí o zamítnutí pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie může dojít po uplynutí této lhůty. Uvedu rovněž důvody, proč

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/005, s. 46.

mám za to, že nepřijetí nebo neoznámení rozhodnutí přijatého na základě čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 nemůže mít automaticky za následek vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie, a konečně, že soudní zrušení takového rozhodnutí má za následek přerušení běhu šestiměsíční lhůty, kterou má správní orgán k dispozici, a tedy plynutí nové šestiměsíční lhůty.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Článek 2 směrnice 2004/38 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

1) ‚občanem Unie' osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu;

2) ‚rodinným příslušníkem':

[…]

d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami […];

[…]"

6. Článek 3 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují."

7. Článek 10 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, je nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti potvrzeno vydáním dokladu, který se nazývá ‚Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie'. Osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu se vydává okamžitě."

8. Článek 15 směrnice 2004/38, nadepsaný „Procesní záruky", v odstavci 1 uvádí:

„Na veškerá rozhodnutí o omezení volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z jiných důvodů než veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví se obdobně použijí postupy stanovené v článcích 30 a 31."

9. Článek 30 této směrnice, nadepsaný „Oznamování rozhodnutí", stanoví:

„Rozhodnutí přijatá podle čl. 27 odst. 1 se dotyčným osobám oznamují písemně a takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu.

[…]

3. V oznámení rozhodnutí je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotyčná osoba podat opravný prostředek, lhůta k jeho podání a popřípadě lhůta, kterou má osoba na opuštění území členského státu. S výjimkou odůvodněných naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení.“

B. Belgické právo

10. Článek 42 odst. 1 zákona o přístupu na území, pobytu, usazování a vyhoštění cizích státních příslušníků [3] ze dne 15. prosince 1980 zní:

„Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce v Království je přiznáno co nejdříve a v každém případě do šesti měsíců ode dne podání žádosti stanovené v [odstavci] 4 druhém pododstavci občanovi Unie a jeho rodinným příslušníkům, kteří jsou za podmínek a na stanovenou dobu určeni králem v souladu s evropskými nařízeními a směrnicemi. Přiznání zohlední všechny důkazy ze spisu.“

11. Článek 52 odst. 4 druhý pododstavec královské vyhlášky o přístupu na území, pobytu, usazování a vyhoštění cizích státních příslušníků [4] ze dne 8. října 1981 zní:

„Přizná-li ministr nebo jeho zástupce právo pobytu nebo není-li ve lhůtě podle článku 42 zákona [ze dne 15. prosince 1980] přijato žádné rozhodnutí, starosta nebo jeho zástupce vydá cizinci ‚pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie‘, která se shoduje se vzorem v příloze 9.“

II. Skutkový základ sporu v původním řízení a předběžné otázky

12. Pan Diallo je guinejským státním příslušníkem, otcem dítěte nizozemské státní příslušnosti s bydlištěm v Belgii.

13. Z tohoto titulu podal dne 25. listopadu 2014 žádost o pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie v tomto členském státě.

14. Dne 22. května 2015 belgické orgány přijaly rozhodnutí o zamítnutí jeho žádosti o pobytovou kartu a nařídily mu, aby opustil území, a oznámily mu toto rozhodnutí dne 3. června 2015, tedy šest měsíců a devět dnů po podání žádosti.

15. Poté, co p. Diallo podal proti tomuto rozhodnutí žalobu na neplatnost ke Conseil du contentieux des étrangers (Belgique) (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), tento soud rozsudkem ze dne 29. září 2015 zrušil rozhodnutí o zamítnutí pobytové karty s příkazem k opuštění území z důvodu, že bylo stiženo nedostatkem odůvodnění.

16. Následně belgické orgány přijaly dne 9. listopadu 2015 nové rozhodnutí o zamítnutí pobytové karty s příkazem k opuštění území. Toto rozhodnutí bylo p. Diallovi oznámeno dne 26. listopadu 2015.

17. Podle tohoto rozhodnutí p. Diallo nesplňoval podmínky pro přiznání práva pobytu po dobu delší než tři měsíce jako rodinný příslušník občana Unie, jelikož nepředložil důkazy o dostatečných prostředcích a neprokázal, že vyživuje nebo skutečně pečuje o své dítě nizozemské státní příslušnosti.

18. Dne 11. prosince 2015 podal p. Diallo žalobu na neplatnost proti tomuto rozhodnutí u Conseil du contentieux des étrangers, který rozsudkem ze dne 23. února 2016 tuto žalobu zamítl.

3 – *Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1980, s. 14584, dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“.

4 – *Moniteur belge* ze dne 27. října 1981, s. 13740, dále jen „královská vyhláška ze dne 8. října 1981“.

19. Dne 25. března 2016 podal p. Diallo správní kasační opravný prostředek proti tomuto rozsudku u předkládajícího soudu, a sice Conseil d'État (Státní rada, Belgie).

20. Na podporu tohoto opravného prostředku v podstatě tvrdí, že podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být rozhodnutí o žádosti o pobytovou kartu oznámeno žadateli do šesti měsíců od podání žádosti a že vnitrostátní právo musí být vykládáno v souladu s tímto požadavkem. Dodává, že poskytnutí nové lhůty šesti měsíců příslušnému vnitrostátnímu orgánu po zrušení prvního rozhodnutí zbavuje článek 10 odst. 1 směrnice 2004/38 užitečného účinku.

21. Belgické orgány mají za to, že jelikož žádné ustanovení neukládá lhůtu pro oznámení, příslušný orgán má pouze povinnost přijmout rozhodnutí o žádosti o pobytovou kartu ve lhůtě šesti měsíců. Dodávají, že lhůta, kterou má tento orgán po soudním zrušení prvního rozhodnutí, spadá do vnitrostátního práva a že není prokázáno, že by poskytnutí nové šestiměsíční lhůty bylo nepřiměřené.

22. Předkládající soud zaprvé zdůrazňuje, že jelikož vnitrostátní právo blíže nespecifikuje, zda rozhodnutí o přiznání práva pobytu musí být přijato a oznámeno ve lhůtě šesti měsíců, je nutný výklad čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38.

23. Zadruhé má pochybnosti, pokud jde o lhůtu, kterou má vnitrostátní orgán v návaznosti na zrušení rozhodnutí o zamítnutí vydání pobytové karty pro přijetí nového rozhodnutí, a upřesňuje, že je třeba určit, zda zásada efektivity brání tomu, aby měl tento orgán k dispozici celou šestiměsíční lhůtu stanovenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38.

24. Zatřetí si předkládající soud klade otázku ohledně důsledků překročení lhůty šesti měsíců uvedené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, aby určil, zda toto ustanovení brání tomu, aby pobytová karta byla vydána automaticky z důvodu překročení lhůty šesti měsíců, i když žadatel nesplňuje vyžadované podmínky.

25. Za těchto podmínek se Conseil d'État rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 vykládán v tom smyslu, že požaduje, aby rozhodnutí, jímž se potvrzuje právo pobytu, bylo přijato a oznámeno ve lhůtě šesti měsíců, nebo že umožňuje, aby rozhodnutí bylo přijato v této lhůtě, ale oznámeno později? Může-li být výše uvedené rozhodnutí oznámeno později, v jaké lhůtě tak musí být učiněno?

2) Musí být čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, ve spojení s čl. 5 odst. 4 směrnice 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny[5] a s články 7, 20, 21 a 41 Listiny základních práv [Evropské] unie vykládán a používán v tom smyslu, že rozhodnutí přijaté na tomto základě musí být ve lhůtě šesti měsíců, kterou toto ustanovení stanoví, pouze přijato, aniž existuje jakákoli lhůta pro oznámení tohoto rozhodnutí a sebemenší dopad na právo pobytu v případě, že k oznámení dojde až po uplynutí této lhůty?

3) Aby byla zaručena efektivita práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie, brání zásada efektivity tomu, aby byla po zrušení rozhodnutí týkajícího se výše uvedeného práva vnitrostátnímu orgánu znovu poskytnuta celá lhůta šesti měsíců, která mu byla přiznána na základě čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38? Pokud bude odpověď kladná, jakou lhůtu má vnitrostátní orgán ještě k dispozici po zrušení rozhodnutí, jímž tento orgán zamítl přiznání dotčeného práva?

5 – Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. 19/06, s. 224.

4) Jsou články 5, 10 a 31 směrnice 2004/38, ve spojení s články 8 a 13 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod[6], s [články] 7, 24, 41 a 47 Listiny základních práv […] a s článkem 21 [SFEU], slučitelné s vnitrostátní judikaturou a takovými vnitrostátními ustanoveními, jako jsou čl. 39/2 odst. 2 a články 40, 40a, 42 a 43 zákona ze dne 15. prosince 1980 […], jakož i čl. 52 odst. 4 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981 […], podle nichž nemá rozsudek, kterým Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) zrušila rozhodnutí, jímž byl zamítnut pobyt na základě těchto ustanovení, za následek pozastavení, nýbrž přerušení běhu kogentní lhůty šesti měsíců stanovené článkem 10 směrnice 2004/38, článkem 42 zákona ze dne 15. prosince 1980 a článkem 52 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981?

5) Stanoví směrnice 2004/38 požadavek, aby byl z překročení lhůty šesti měsíců stanovené článkem 10 odst. 1 této směrnice vyvozen nějaký důsledek, a pokud bude odpověď kladná, o jaký důsledek se má jednat? Vyžaduje nebo umožňuje tatáž směrnice 2004/38, aby důsledkem překročení této lhůty bylo automatické vydání požadované pobytové karty, aniž by bylo konstatováno, že žadatel skutečně splňuje podmínky pro požívání práva pobytu, jehož se domáhá?“

III. Moje analýza

A. K pravomoci Soudního dvora

26. Belgická vláda se primárně dovolává nedostatku pravomoci Soudního dvora k odpovědi na předběžné otázky z důvodu nepoužitelnosti unijního práva na situaci dotčenou v původním řízení. Na pana Dialla se tedy směrnice 2004/38 nevztahuje a z ustanovení této směrnice nemůže mít prospěch, jelikož není „rodinným příslušníkem“ ve smyslu čl. 2 bodu 2 uvedené směrnice. Kromě toho se na skutečnosti ve sporu v původním řízení nevztahuje ani směrnice 2003/86, neboť žádost o pobytovou kartu p. Dialla se opírá pouze o jeho postavení předka občana Unie. Belgická vláda konečně tvrdí, že p. Diallovi nemůže být přiznáno právo pobytu na základě článků 20 a 21 SFEU.

27. Podle mého názoru je třeba všechny tyto námitky odmítnout.

28. Je totiž třeba konstatovat, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládající soud uvedl důvody, proč se domnívá, že požadovaný výklad je nezbytný k vyřešení sporu v původním řízení, a zejména upřesnil, že tento výklad unijního práva bude mít přímý dopad na posouzení situace p. Dialla.

29. Předkládající soud v tomto ohledu uvedl, že pokud by z odpovědi Soudního dvora vyplynulo, že lhůta šesti měsíců stanovená v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 vyžaduje nebo nebrání tomu, aby překročení této lhůty mělo za následek automatické vydání požadované pobytové karty, musí být pobytová karta p. Diallovi vydána.

30. Kromě toho se předkládající soud v podstatě dotazuje Soudního dvora na to, zda unijní právo brání vnitrostátní judikatuře, podle níž má příslušný vnitrostátní orgán v návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí o zamítnutí vydání pobytové karty k dispozici celou šestiměsíční lhůtu stanovenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38.

31. Vzhledem ke znění belgických právních předpisů a skutkovému stavu sporu v původním řízení je přitom dopad požadovaného výkladu na situaci p. Dialla nepopiratelný.

6 – Podepsaná dne 4. listopadu 1950 v Římě.

32. Je nesporné, že p. Diallo podal žádost o pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie jako předek dítěte nizozemské státní příslušnosti s bydlištěm v Belgii, že rozhodnutí o zamítnutí mu bylo oznámeno více než šest měsíců po podání této žádosti a že v návaznosti na zrušení tohoto rozhodnutí bylo přijato a oznámeno mu druhé rozhodnutí.

33. Je rovněž nesporné, že podle belgického práva platí, že pokud není žádné rozhodnutí přijato ve lhůtě šesti měsíců, pobytová karta se vydá žadateli z úřední povinnosti.

34. Výklad Soudního dvora předkládajícímu soudu umožní, aby určil, zda v projednávané věci měly vnitrostátní orgány vydat p. Diallovi pobytovou kartu, neboť mu bylo první rozhodnutí oznámeno po uplynutí lhůty šesti měsíců, a pokud, podle lhůty, kterou měl příslušný vnitrostátní orgán k přijetí druhého rozhodnutí v návaznosti na zrušení prvního, není vyloučeno, že toto druhé rozhodnutí bylo přijato po uplynutí této lhůty.

35. Za těchto podmínek nemůže belgická vláda tvrdit, že se na situaci p. Dialla nevztahuje směrnice 2004/38.

36. S ohledem na všechny tyto skutečnosti se domnívám, že požadovaný výklad spadá do výkladové pravomoci Soudního dvora.

B. K předběžným otázkám

1. K první, druhé a páté předběžné otázce

37. Podstatou první, druhé a páté předběžné otázky předkládajícího soudu, které je podle mého názoru třeba přezkoumat společně, je, zda čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že rozhodnutí o žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie musí být přijato a oznámeno ve lhůtě šesti měsíců stanovené tímto ustanovením.

38. V případě, že by toto rozhodnutí mohlo být oznámeno později, se předkládající soud dotazuje Soudního dvora na lhůtu, v níž musí k tomuto oznámení dojít.

39. Konečně se předkládající soud Soudního dvora táže na důsledky překročení lhůty šesti měsíců stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, zejména pokud jde o vydání pobytové karty.

40. Tyto otázky podle mého názoru vznášejí dva odlišné problémy, a sice jednak lhůtu, v níž musí být přijato a oznámeno rozhodnutí přijaté v návaznosti na žádost o pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie, a jednak případný důsledek překročení šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38.

a) Ke lhůtám pro přijetí a oznámení rozhodnutí podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38

41. Poté, co prokáži kogentní povahu lhůty šesti měsíců uvedené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, uvedu povinnosti, které mají příslušné vnitrostátní orgány ohledně oznámení rozhodnutí o vydání a odmítnutí vydání pobytové karty.

42. Zaprvé, pokud jde o povahu lhůty uvedené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, je třeba připomenout, že podle tohoto ustanovení je právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nemají státní příslušnost členského státu, potvrzeno vydáním pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie nejpozději šest měsíců od podání žádosti.

43. Je tedy třeba konstatovat, že jednak znění tohoto článku výslovně upravuje jen situaci, kdy žádost o pobytovou kartu byla shledána opodstatněnou, a v důsledku toho byla potvrzena existence práva pobytu, a jednak, že použité výrazy a čas použitých sloves přiznávají tomuto ustanovení nepopiratelně kogentní povahu.

44. Domnívám se tedy, že jak použití oznamovací způsobu přítomného času, tak i výrazu „nejpozději", který jasně uvádí, že tato lhůta představuje maximální délku doby pro posouzení žádosti [7], svědčí ve prospěch takového závěru [8].

45. Mimoto použitím pojmu „vydání" normotvůrce jasně vyjádřil svůj úmysl stanovit příslušným vnitrostátním orgánům časovou mez. Stanovením, že členské státy jsou povinny vydat pobytovou kartu žadateli „nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti", čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 vyžaduje, aby v této lhůtě šesti měsíců příslušné vnitrostátní orgány posoudily žádost, přijaly rozhodnutí a v případě potvrzení práva pobytu žadatele vydaly pobytovou kartu. Vydáním tohoto dokladu je tedy provedeno kladné rozhodnutí předtím přijaté příslušnými vnitrostátními orgány po jejich přezkoumání žádosti.

46. Jak správně zdůraznila Komise, použití výrazu „vydání" a odpovídajících pojmů v jiných jazykových verzích směrnice 2004/38 [9] znamená nejen, že rozhodnutí musí být přijato ve lhůtě šesti měsíců, ale rovněž že pobytová karta musí být žadateli poskytnuta v této lhůtě.

47. Jakýkoliv jiný výklad článku 10 odst. 1 směrnice 2004/38 by mimoto zpochybnil efektivitu práva pobytu a *in fine* užitečný účinek tohoto ustanovení, jelikož tento užitečný účinek se může plně projevit pouze tehdy, má-li žadatel tuto kartu v držení.

48. Jak totiž správně zdůrazňuje Komise, získání dokladu stálé povahy spíše než přechodného osvědčení vydaného vnitrostátními orgány při podání žádosti bezpochyby usnadňuje každodenní výkon práva pobytu a přechodná povaha osvědčení neumožňuje využít ustanovení článku 5 odst. 2 směrnice 2004/38, které zprošťuje rodinné příslušníky vízové povinnosti.

49. Tento výklad je konečně potvrzen judikaturou Soudního dvora, který tázán nikoliv na povahu lhůty, ale na podmínky pro vydání pobytové karty uvedl, že karta, která potvrzuje právo pobytu, musí být „vydána" do šesti měsíců od podání žádosti [10].

50. Podle mého názoru z toho tudíž vyplývá, že k uznání opodstatněnosti žádosti a jeho projevu v podobě dokladu musí dojít v této lhůtě, jelikož toto úřední přiznání zakládá nárok držitele na určité výhody.

51. Vzhledem k tomu, že se pojem „vydání" týká pouze případů, kdy příslušné vnitrostátní orgány konstatují, že žadatel splňuje podmínky práva pobytu, vyvstává otázka, zda s ohledem na mlčení směrnice 2004/38 má skutečnost, že rozhodnutí je záporné a vydání pobytové karty je odmítnuto, za následek změnu délky či povahy lhůty.

7 – Obdobně viz stanovisko generální advokáty J. Kokott ve věci Housieaux (C-186/04, EU:C:2005:70, bod 23).

8 – V tomto ohledu lze učinit paralelu s čl. 5 odst. 1 směrnice Rady 64/221/EHS ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 1964, 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/001, s. 11), ohledně kterého z judikatury a zejména z rozsudku ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Španělsko (C-157/03, EU:C:2005:225, body 45 a 46), vyplývá, že tato lhůta je kogentní. Kromě toho bod 2.2.2 sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38 [COM(2009) 313 final] jednoznačně uvádí, že „[p]obytová karta musí být vydána nejpozději šest měsíců od podání žádosti. Tuto lhůtu je nutné vykládat ve světle článku 10 Smlouvy o ES a maximální lhůta šesti měsíců je odůvodněná pouze v případech, kdy posouzení žádosti zahrnuje úvahy z hlediska veřejného pořádku".

9 – Například verze ve španělském, anglickém a italském jazyce této směrnice uvádí *„expedición de un documento", „issuing of a document" a „rilascio di un documento"*.

10 – Viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 42).

52. Tak tomu však podle mého názoru není. Lhůta nemůže změnit povahu a nemůže být jen orientační lhůtou v případě, kdy jako v projednávané věci v situaci p. Dialla vnitrostátní orgány odmítnou vydat pobytovou kartu.

53. Je totiž jasné, že duch směrnice 2004/38 vyžaduje, aby situace osob, jež se ocitnou v situaci p. Dialla, byla posouzena v co nejkratší možné lhůtě.

54. Kromě toho, pokud jak navrhuji, musí orgány vydat pobytovou kartu ve lhůtě šesti měsíců a přijmout za tímto účelem rozhodnutí, k přezkumu žádosti před tímto rozhodnutím nutně dochází v této lhůtě. Domnívat se, že lhůta šesti měsíců je rovněž kogentní v případech odmítnutí vydání pobytové karty, nezakládá pro příslušné vnitrostátní orgány proto žádný dodatečný závazek z hlediska rychlosti.

55. Za těchto podmínek nevidím důvod, proč by rozhodnutí o odmítnutí vydání pobytové karty mohlo být přijato po uplynutí šestiměsíční lhůty, či dokonce mohlo být neustále odkládáno.

56. Zadruhé, co se týče otázek předkládajícího soudu týkajících se oznámení rozhodnutí, domnívám se, že z procesního hlediska musí být situace, které vedly k vydání pobytové karty, odlišeny od situací odmítnutí vydání této karty, jako je tomu v projednávaném případě.

57. Pokud je právo pobytu konstatováno, domnívám se, že rozhodnutí musí být přijato a že karta musí být vydána ve lhůtě šesti měsíců z důvodů uvedených v bodech 44 až 50 tohoto stanoviska.

58. Naproti tomu v případě, že kogentní povaha lhůty stanovené v tomto ustanovení vyžaduje, aby rozhodnutí o odmítnutí vydání pobytové karty bylo přijato v této lhůtě, domnívám se, že k oznámení takového rozhodnutí může dojít po uvedené lhůtě.

59. Je pravda, že v souladu s ustanoveními směrnice 2004/38 [11] a s právem na účinnou soudní ochranu [12] je oznámení rozhodnutí o odmítnutí vydání pobytové karty povinné [13].

60. Nicméně stejně jako belgická vláda mám za to, že oznámení se podstatně liší od přezkumu podmínek práva pobytu, takže lhůta šesti měsíců se oznámení netýká.

61. Oznámení totiž nemá žádný vliv na právo pobytu, ale podmiňuje přezkum rozhodnutí týkajících se zjištění existence či neexistence tohoto práva.

62. Kromě toho vzhledem k mlčení normotvůrce ohledně oznámení rozhodnutí o odmítnutí vydání pobytové karty a k odlišným oblastem působnosti směrnic 2003/86 a 2004/38 nemůže nijak pomoci s výkladem povinností vnitrostátních orgánů podle směrnice 2004/38 článek 5 odst. 4 směrnice 2003/86, který stanoví, že příslušné vnitrostátní orgány žadateli písemně oznámí nejpozději devět měsíců ode dne podání žádosti o sloučení rodiny rozhodnutí o přiznání nebo o zamítnutí.

11 – Viz články 15 a 30 této směrnice.

12 – V tom smyslu, že efektivita soudního opravného prostředku předpokládá, že se dotyčný může seznámit s důvody rozhodnutí, které vůči němu bylo přijato, proto aby mohl uplatnit a hájit svá práva, viz rozsudky ze dne 17. listopadu 2011, Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, bod 41 a citovaná judikatura), a ze dne 4. června 2013, ZZ (C-300/11, EU:C:2013:363, bod 53). K významu a dosahu povinnosti vnitrostátních orgánů uvést odůvodnění, viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci CO Sociedad de Gestión y Participación a další (C-18/14, EU:C:2015:95, poznámka pod čarou 40).

13 – Pro všechny případy připomínám, že oznámení nemůže záviset na žádosti dotčené osoby, jelikož takový výklad by byl v rozporu s čl. 30 odst. 1 směrnice 2004/38, podle něhož „[r]ozhodnutí […] se oznamují“, a je mimoto nelogické požadovat po osobě, aby žádala o oznámení rozhodnutí, o jehož existenci neví. V tomto ohledu je třeba odlišovat žádosti, které se týkají oznámení rozhodnutí, od žádostí, které se týkají sdělení důvodů, o které se opírá rozhodnutí. Pokud jde o tento druhý případ, judikatura připouští, že důvody mohou být sděleny až po žádosti podané v tomto smyslu, viz rozsudek ze dne 17. listopadu 2011, Gajdarov (C-430/10, EU:C:2011:749, bod 41).

63. K oznámení však musí podle mého názoru dojít v co nejkratší lhůtě po přijetí rozhodnutí příslušnými vnitrostátními orgány právě s cílem umožnit dotčené osobě jej zpochybnit v co nejkratší lhůtě.

64. Výkladem, který navrhuji, nejsou porušena práva žadatelů o pobytovou kartu.

65. V okamžiku podání žádosti se žadateli okamžitě vydá osvědčení, které zůstává v platnosti až do oznámení rozhodnutí o odmítnutí vydání pobytové karty a dočasně jej chrání.

66. Mimoto vzhledem k tomu, že lhůta pro podání žaloby počíná plynout teprve v okamžiku oznámení rozhodnutí [14], a nikoli v okamžiku jeho přijetí, oznámení rozhodnutí po uplynutí lhůty šesti měsíců neporušuje právo na účinnou soudní ochranu.

b) K důsledkům překročení šestiměsíční lhůty stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38

67. Předkládající soud se táže Soudního dvora na důsledky překročení lhůty šesti měsíců stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38. Zejména se Soudního dvora táže, zda tato směrnice vyžaduje nebo umožňuje, aby důsledek překročení této lhůty spočíval v automatickém vydání pobytové karty, aniž by předtím bylo konstatováno, že žadatel splňuje podmínky pro její získání.

68. V tomto ohledu je pravda, že vzhledem k tomu, že směrnice 2004/38 nestanoví důsledky překročení lhůty šesti měsíců, tato otázka spadá v zásadě do procesní autonomie členských států, s výhradou dodržení zásad efektivity a rovnocennosti [15].

69. Nicméně s ohledem na cíl směrnice 2004/38 a dopady automatického vydání pobytové karty jsem přesvědčen, že čl. 10 odst. 1 této směrnice neumožňuje, aby byl s překročením šestiměsíční lhůty spojován takovýto důsledek.

70. Zaprvé belgické právní předpisy vedou k situacím, které jsou podle mého názoru v rozporu s cílem sledovaným směrnicí 2004/38.

71. Duch i litera směrnice 2004/38 totiž předpokládají, že reakce na žádost o pobytovou kartu musí být v souladu se situací žadatele a musí vycházet z důkladného a individuálního posouzení situace žadatele [16].

72. V projednávaném případě přitom situace p. Dialla dokonale znázorňuje přinejmenším nemístné výsledky, ke kterým mohou vést belgické právní předpisy.

14 – Viz čl. 30 odst. 3 *in fine* směrnice 2004/38.

15 – V relativně podobném případě, ve kterém směrnice neuváděla důsledky spojené s překročením lhůty pro odpověď stanovené vnitrostátním orgánům, Soudní dvůr již rozhodl, že s výhradou dodržení zásad rovnocennosti a efektivity je věcí členských států, aby určily důsledky takového překročení lhůty, a že v důsledku toho směrnice neukládá přijetí implicitního souhlasného rozhodnutí, viz rozsudek ze dne 20. ledna 2005, Merck, Sharp & Dohme (C-245/03, EU:C:2005:41, body 25 až 34). Obecně k problematice mlčení správních orgánů v unijním právu viz Bonichot, J.-C., „Le silence de l'administration communautaire: le silence est-il d'or en droit de l'Union?", La Cour de justice de l'Union européenne sous la présidence de Vassilios Skouris (2003-2015), liber amicorum Vassilios Skouris. Bruylant, Brusel, 2015, s. 117–129.

16 – Viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, body 22 a 26). V tomto ohledu je třeba uvést, že žadatel o pobytovou kartu musí na základě čl. 10 odst. 2 směrnice 2004/38 a čl. 52 odst. 2 královské vyhlášky ze dne 8. října 1981 předložit správnímu orgánu spis, který obsahuje kromě důkazu o jeho totožnosti doklady, které umožňují platně prokázat, že splňuje podmínky vyžadované pro vydání této karty. Kromě toho se domnívám, že problematická není případná implicitní povaha rozhodnutí, ale skutečnost, že ze znění belgických právních předpisů vyplývá, že pobytová karta se vydá, pokud nebylo přijato žádné rozhodnutí a ač by nebylo zjištěno, že žadatel skutečně splňuje podmínky vyžadované pro získání práva pobytu.

73. Oznámení rozhodnutí o přiznání práva pobytu po uplynutí šestiměsíční lhůty tak nemá žádný důsledek, zatímco v takové situaci, jako je situace v původním řízení, v případě zamítnutí žádosti o pobytovou kartu vede nedodržení této šestiměsíční lhůty k automatickému vydání neoprávněné pobytové karty, která zakládá právo, jež je ve skutečnosti v rozporu s rozhodnutím, které nebylo oznámeno včas.

74. Uvažování je zde sice dovedeno do extrému pro potřeby našeho prokázání. Nicméně důsledky tohoto uvažování podle mého názoru osvědčují skutečnost, že ustanovení belgického zákona v každém případě vedou k výsledku, který je v rozporu s cílem sledovaným směrnicí 2004/38, kterým zjevně je, aby reakce na žádost o pobytovou kartu odpovídala situaci žadatele.

75. Zadruhé se domnívám, že systém automatického vydávání pobytových karet je zdrojem právní nejistoty.

76. Uznávám, že záměr belgické vlády zamezit odepření spravedlnosti je chvályhodný a že belgické právní předpisy umožňují žadateli, aby byla jeho situace vyjasněna navzdory nečinnosti nebo pomalosti příslušných vnitrostátních orgánů.

77. Nicméně jelikož pobytové karty vydané z úřední povinnosti mohou být následně zrušeny, mají ve skutečnosti pouze přechodnou povahu. Z toho důvodu belgické právní předpisy pro držitele uvedených karet přinášejí velkou právní nejistotu, či dokonce nespravedlivé situace, neboť i několik let po vydání pobytové karty bez skutečného přezkoumání situace žadatele belgické orgány mohou kartu zrušit z důvodu, že držitel, byť v dobré víře, nikdy nesplňoval podmínky pro vydání takové karty.

78. Přitom na rozdíl od přechodného osvědčení vydaného žadateli do doby, než bude přijato rozhodnutí, nemá pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie v žádném případě přechodnou povahu.

79. Navíc vzhledem k automatické povaze vydání karty je paradoxní, že se belgická vláda snaží dovolávat práva na pochybení, aby odůvodnila možnost zrušení této karty.

80. Je-li totiž zřejmé, že nelze upřít správnímu orgánu možnost opravit chyby, je třeba konstatovat, že automatické vydání pobytových karet nevyplývá z pochybení, ale z nečinnosti nebo z pomalosti správního orgánu, který nepřijal rozhodnutí ve stanovené lhůtě.

81. Zatřetí, vydání pobytové karty státnímu příslušníku třetího státu je nutno považovat nikoliv za konstitutivní právní akt, ale ze strany členského státu za osvědčení individuální situace takového státního příslušníka [17].

82. Belgické právní předpisy, které jako důsledek pomalosti nebo nečinnosti správního orgánu ukládají automatické vydání požadované karty, přitom ve skutečnosti přechodnou povahou, kterou přiznávají této kartě, která může být následně zrušena, přiznávají tomuto dokladu povahu vyvratitelné domněnky o existenci práva a tento doklad tedy nemá deklaratorní povahu.

83. S ohledem na všechny tyto skutečnosti jsem přesvědčen, že překročení lhůty šesti měsíců stanovené v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 nemůže vést k automatickému vydání pobytové karty, tj. k automatickému a případně nesprávnému konstatování práva žadatele.

17 – Viz řešení vzešlé z rozsudků ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 48 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 14. září 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, bod 32), rozšířené rozsudkem ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 60) na článek 10 směrnice 2004/38.

84. Jestliže totiž toto překročení nemůže zůstat bez následků, skutečnost, že žadatel splňuje nebo nesplňuje podmínky pro získání pobytové karty, je nezávislá na nečinnosti správního orgánu, neboť takové okolnosti nijak nemění objektivní situaci žadatele o pobytovou kartu ani zjištění, že dotyčný splňuje nebo nesplňuje podmínky pro vydání pobytové karty.

85. Vhodným prostředkem pro určení důsledků překročení kogentní lhůty šesti měsíců v každém konkrétním případě je však žaloba na určení mimosmluvní odpovědnosti dotčeného členského státu pro porušení unijního práva [18].

86. Pokud by totiž prodlení členského státu mělo samo o sobě vést ke konkrétní škodě, měla by žaloba na náhradu této škody, bez ohledu na její povahu, zakládat žadateli o pobytovou kartu nárok na náhradu škody [19].

87. S ohledem na všechny tyto úvahy se domnívám, že rozhodnutí o zamítnutí vydání pobytové karty na základě čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 musí být přijato ve lhůtě šesti měsíců stanovené tímto ustanovením, ale může být oznámeno později.

88. Kromě toho se domnívám, že tato směrnice brání vnitrostátním právním předpisům, podle kterých se v případě nevydání rozhodnutí v šestiměsíční lhůtě vydá pobytová karta automaticky i v případě, že žadatel nesplňuje nezbytné podmínky.

2. Ke třetí a čtvrté předběžné otázce

89. Podstatou třetí a čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu, které navrhuji Soudnímu dvoru přezkoumat společně, je, zda unijní právo brání vnitrostátní judikatuře, podle níž má příslušný vnitrostátní orgán v návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie, k dispozici celou šestiměsíční lhůtu stanovenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38.

90. Je nutno konstatovat, že jelikož směrnice 2004/38 neupravuje otázku lhůty, kterou má správní orgán k dispozici pro rozhodnutí v návaznosti na zrušení prvního rozhodnutí, spadá tato otázka do procesní autonomie členských států [20].

91. Proto bude věcí předkládajícího soudu, aby přezkoumal, zda je dodržena zásada rovnocennosti. V tomto ohledu je pravidlo, podle kterého má příslušný vnitrostátní orgán v návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie, k dispozici celou lhůtu, jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, pravidlem stanoveným judikaturou, a použije se tedy na postupy upravující podobné situace podléhající vnitrostátnímu právu.

92. Pokud jde o zásadu efektivity, je nezbytné přezkoumat, zda vnitrostátní procesní pravidla v praxi neznemožňují nebo nadměrně neztěžují výkon práv přiznaných unijním právem.

18 – V tomto ohledu se v bodě 78 svého stanoviska ve věci Komise v. Moravia Gas Storage (C-596/13 P, EU:C:2014:2438), generální advokátka J. Kokott domnívala, že překročení stanovené lhůty nebránilo Komisi, aby přijala rozhodnutí, a že překročení lhůty Komisí, pokud k němu neexistuje odůvodněný důvod, může založit mimosmluvní odpovědnost Unie.

19 – S ohledem na znění předběžné otázky jsou zde zvažovány pouze důsledky překročení lhůty šesti měsíců pro žadatele. Pokud by měly být posuzovány důsledky nedodržení lhůty šesti měsíců z pohledu sankcí členského státu, pak by takové prodlení bylo možné považovat za nesplnění povinností při provádění směrnice, obdobně viz rozsudek ze dne 14. dubna 2005, Komise v. Španělsko (C-157/03, EU:C:2005:225).

20 – V odlišném kontextu Soudní dvůr již rozhodl jednak, že přísluší členským státům, aby určily, zda překročení lhůty stanovené ve směrnici nebrání tomu, aby příslušné orgány přijaly nové rozhodnutí, jestliže předchozí rozhodnutí bylo zrušeno soudní cestou, a jednak, že takovou možnost je možno uplatnit pouze v přiměřené lhůtě, která v žádném případě nemůže přesáhnout lhůtu stanovenou v uvedeném článku, viz rozsudek ze dne 20. ledna 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, bod 39).

93. Rozumím názoru p. Dialla a dosahu jeho argumentace. V jeho osobním případě uložit povinnost správnímu orgánu rozhodnout a oznámit druhé rozhodnutí v několika dnech, které zbývají do uplynutí lhůty šesti měsíců, znamená uložit správnímu orgánu téměř nemožný úkol, který vede vzhledem k automatické povaze vydání pobytové karty v případě překročení lhůty k jistotě pro něj, že mu bude vydána pobytová karta, na kterou možná nemá právo.

94. Přirozeně účinná soudní ochrana vyžaduje, aby osoba, jejíž žádost o pobytovou kartu byla zamítnuta rozhodnutím, které bylo následně zrušeno, měla právo, aby bylo nové rozhodnutí přijato [21] ve lhůtě ne delší, než je lhůta, kterou měl správní orgán k přijetí prvního rozhodnutí, a to v projednávaném případě ve lhůtě šesti měsíců [22].

95. Zpětná povaha zrušení však ukládá, že zrušené rozhodnutí musí být považováno za rozhodnutí, které nikdy neexistovalo, že se správní orgán musí nacházet ve stejné situaci jako dříve, a tudíž že má k dispozici lhůtu šesti měsíců. Jak správně zdůrazňuje belgická vláda, zrušení má za následek povinnost zahájit *ab initio* řízení, o kterém se má za to, že nikdy neproběhlo.

96. Toto stanovisko není zdaleka zpochybněno nezbytnou ochranou práv žadatelů o pobytové karty.

97. Je totiž jasné, že nelze sevřít správu do tak krátkých lhůt, které by v praxi znemožnily jakékoliv vážné, kontradiktorní a pečlivé posouzení žádostí, které jsou jí předloženy, přestože se takové posouzení jeví jako nezbytné, jelikož první rozhodnutí bylo zrušeno.

98. Navíc, jak zdůraznila Komise během legislativního procesu, „[l]hůta šesti měsíců se zdá být realističtější tak, aby členské státy mohly provádět nezbytné kontroly a vydat pobytovou kartu“ [23], přičemž taková doba je o to nezbytnější, pokud bylo první rozhodnutí zrušeno.

99. Proto domnívat se, jak navrhuje navrhovatel v původním řízení, že vnitrostátní orgány mají pouze zbývající část lhůty šesti měsíců pro přijetí druhého rozhodnutí, je podle mého názoru v rozporu s právem žadatelů o pobytovou kartu na to, aby jejich žádost byla vážně a pečlivě přezkoumána.

100. Kromě toho je podle mého názoru z dvojího hlediska problematický výklad zastávaný Komisí, podle kterého musí být nová lhůta stanovena případ od případu.

101. Jelikož tento přístup závisí na stupni řádné péče dotčeného orgánu, jakož i na důvodu pro zrušení, neumožňuje snadno určit znovu lhůtu poskytnutou příslušnému vnitrostátnímu orgánu. Může být rovněž zdrojem nových sporů a prodlužování lhůt pro rozhodování a řízení, jelikož Komise navrhuje, aby vnitrostátní orgán musel odůvodnit novou lhůtu, kterou má k dispozici.

102. Kromě toho, co se týče velkého množství sporů, tento názor není realistický a měl by za následek rovněž prodloužení lhůt pro rozhodování.

103. V každém případě, i když je skutečností, že příslušný vnitrostátní orgán má v návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto vydání pobytové karty, k dispozici celou lhůtu šesti měsíců stanovenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38, může mít za následek prodlužování řízení, žadatel je dočasně chráněn osvědčením, které je mu vydáno v okamžiku podání jeho žádosti.

104. S ohledem na všechny tyto úvahy se domnívám, že příslušný vnitrostátní orgán má v návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí, jímž bylo zamítnuto vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie, k dispozici celou šestiměsíční lhůtu stanovenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38.

21 – Viz rozsudek ze dne 20. ledna 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, bod 35).

22 – Viz rozsudek ze dne 20. ledna 2005, Glaxosmithkline (C-296/03, EU:C:2005:42, bod 37).

23 – Pozměněný návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (předložený Komisí podle čl. 250 odst. 2 Smlouvy o ES) [COM(2003) 199 final].

IV. Závěry

105. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru odpovědět na předběžné otázky položené Conseil d'État (Belgie) následovně:

„1) Rozhodnutí o odmítnutí vydání pobytové karty na základě čl. 10 odst. 1 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, musí být přijato v šestiměsíční lhůtě stanovené tímto ustanovení, ale může být oznámeno později.

2) Článek 10 odst. 1 této směrnice neumožňuje, aby důsledkem překročení šestiměsíční lhůty bylo automatické vydání pobytové karty, aniž by bylo zjištěno, že žadatel skutečně splňuje podmínky vyžadované pro získání práva pobytu.

3) V návaznosti na soudní zrušení rozhodnutí, jímž bylo odmítnuto vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie na základě čl. 10 odst. 1 uvedené směrnice, má příslušný vnitrostátní orgán k dispozici pro přijetí nového rozhodnutí celou šestiměsíční lhůtu stanovenou v tomto ustanovení.“