



## Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
PAOLA MENGOZZIHO  
přednesené dne 27. června 2018<sup>1</sup>

Věc C-257/17

C  
a  
A  
proti

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

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

„Řízení o předběžné otázce – Vynětí z oblasti působnosti směrnice 2003/86 – Ustanovení unijního práva, která se stala přímo a bezpodmínečně použitelnými na základě vnitrostátního práva – Pravomoc Soudního dvora – Právo na sloučení rodiny – Článek 15 odst. 1 a 4 – Odepření udělit samostatné povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země po pěti letech pobytu v členském státě – Vnitrostátní právní úprava stanovící povinnost složit zkoušku občanské integrace – Procesní podmínka – Datum podání žádosti o udělení samostatného povolení k pobytu jakožto datum nabytí účinnosti samostatného povolení k pobytu“

### I. Úvod

1. V této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) je Soudní dvůr na jedné straně povolán rozhodnout o vlastní pravomoci vykládat směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny<sup>2</sup>, a to v kontextu, kdy jsou situace dotčené ve věci v původním řízení výslovně vyloučeny z oblasti působnosti tohoto aktu. Vnitrostátní právo, které provádí tuto směrnici, jednostranně rozšířilo působnost uvedené směrnice i na takové situace.

2. Na druhé straně má Soudní dvůr odpovědět na otázku, zda unijní právo brání požadavku členského státu, aby státní příslušníci třetích zemí, kteří mají právo pobytu z titulu sloučení rodiny a chtějí získat samostatné povolení k pobytu nezávislé na povolení osoby usilující o sloučení rodiny, nejprve složili novou zkoušku občanské integrace, a tedy od kterého data se stává toto samostatné povolení k pobytu účinným.

<sup>1</sup> – Původní jazyk: francouzština.

<sup>2</sup> – Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224.

3. Ačkoli již Soudní dvůr rozhodoval o integračním opatření podle článku 7 směrnice 2003/86 a posuzoval, zda je zkouška občanské integrace, vyžadovaná v Nizozemsku, přípustným „integračním opatřením“, které může členský stát uložit na základě tohoto ustanovení státnímu příslušníku třetí země, který má zájem následovat rodinného příslušníka, nikdy se Soudní dvůr nezabýval otázkou, zda může být na základě čl. 15 odst. 4 této směrnice od žadatele o samostatné povolení k pobytu požadováno, aby se za účelem získání práva pobytu nezávislého na právu pobytu osoby usilující o sloučení rodiny podrobil druhé zkoušce občanské integrace.

## II. Právní rámec

### A. Unijní právo

4. Z bodu 2 odůvodnění směrnice 2003/86 vyplývá, že „[o]patření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva. Tato směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a v Listině základních práv Evropské unie“.

5. Podle bodu 4 odůvodnění směrnice 2003/86 „[s]loučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života. Napomáhá k vytvoření sociálně kulturní stability usnadňující integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech, což současně podporuje hospodářskou a sociální soudržnost, základní cíl Společenství stanovený Smlouvou“.

6. Bod 6 odůvodnění směrnice 2003/86 stanoví, že „[z]a účelem ochrany rodiny a založení nebo zachování rodinného života je třeba určit na základě společných kritérií hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny“.

7. Podle bodu 15 odůvodnění směrnice 2003/86 „[j]e třeba podporovat integraci členů rodiny. Za tím účelem by jim mělo být uděleno právní postavení nezávislé na právním postavení osoby usilující o sjednocení rodiny, zejména v případě rozpadu manželství a partnerství, a měli by mít přístup ke vzdělání, zaměstnání a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako osoba, s níž jsou sloučeny“.

8. Článek 1 směrnice 2003/86 zní následovně:

„Cílem této směrnice je stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.“

9. Článek 2 písm. d) směrnice 2003/86 uvádí, že pro účely této směrnice se rozumí:

„d) ‚sloučením rodiny‘ vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajících v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu.“

10. Článek 3 odst. 3 směrnice 2003/86 stanoví, že „[t]ato směrnice se nevztahuje na rodinné příslušníky občana Unie“.

11. Článek 7 odst. 2 směrnice 2003/86 upřesňuje, že „[č]lenské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem“.

12. Podle čl. 15 odst. 1, 3 a 4 směrnice 2003/86:

„1. Nejpozději po pěti letech pobytu a za předpokladu, že rodinnému příslušníkovi nebylo uděleno povolení k pobytu z jiných důvodů, než je sloučení rodiny, mají manžel nebo nesezdaný partner a dítě, které dosáhlo plnoletosti, právo na samostatné povolení k pobytu, nezávislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny, na základě podání žádosti, pokud se vyžaduje.

[...]

3. V případě ovdovění, rozvodu, rozluky nebo úmrtí nejbližších příbuzných v přímé vzestupné nebo sestupné linii může být samostatné povolení k pobytu vydáno na základě žádosti, pokud se vyžaduje, osobám, které na území vstoupily z důvodu sloučení rodiny. Členské státy stanoví předpisy zajišťující udělení samostatného povolení k pobytu v případě obzvláště obtížných okolností.

4. Podmínky týkající se udělení a doby trvání samostatných povolení k pobytu stanoví vnitrostátní právo.“

### **B. Nizozemské právo**

13. Podle předkládajícího soudu povolení k pobytu na dobu určitou vycházející z omezení nazvaného „trvalé humanitární důvody“ v podstatě přejímá obsah článku 15 směrnice 2003/86 o podmínkách udělování samostatného povolení.

14. Článek 26 odst. 1 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizích státních příslušnících, dále jen „Vw 2000“) ze dne 23. listopadu 2000 stanoví, že „[p]ovolení k pobytu, které automaticky zakládá oprávněný pobyt, se udělí ode dne, kdy cizinec prokázal, že splnil všechny podmínky, nejdříve ode dne přijetí žádosti“.

15. Článek 3.51 odst. 1 *initio* a písm. a) a odst. 5 Vreemdelingenbesluit 2000 (nařízení, kterým se provádí zákon o cizích státních příslušnících z roku 2000, dále jen „Vb 2000“) stanoví, že „[p]ovolení k pobytu na dobu určitou ve smyslu článku 14 Vw 2000 může být omezeno z trvalých humanitárních důvodů cizinci, který:

a) pobývá v Nizozemsku pět let jakožto držitel povolení k pobytu podléhajícího omezení uvedenému v bodě 1 [...]:

1° pobyt jako rodinný příslušník osoby, která je držitelem povolení k trvalému pobytu;

[...]

5. Článek 3.80a [Vb 2000] se použije na cizince uvedené v odst. 1 písm. a) bodě 1° [...].“

16. Článek 3.80a odst. 1, 2 a 4 Vb 2000 stanoví:

„1. Žádost o změnu povolení k pobytu [...] na povolení k pobytu, které je omezeno z trvalých humanitárních důvodů, se zamítne, pokud žádost byla podána cizincem ve smyslu čl. 3.51 odst. 1 *initio* a písm. a) bodu 1, který nesložil zkoušku uvedenou v čl. 7 odst. 2 písm. a) Wet inburgering [zákon o občanské integraci (dále jen ‚Wi‘)] nebo nezískal diplom, osvědčení nebo jiný doklad ve smyslu čl. 5 odst. 1 písm. c) téhož zákona.

2. První odstavec se nepoužije, pokud cizinec:

[...]

e. byl osvobozen od povinnosti občanské integrace na základě čl. 6 odst. 1 písm. a) nebo písm. b) Wi [...].

[...]

4. Ministr kromě toho nemusí odstavec 1 použít, pokud má za to, že by jeho použití vedlo ke zjevným situacím závažné nespravedlnosti.“

17. Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) nebo b) Wi platí:

„1. Ministr osvobodí osobu vázanou povinností občanské integrace od této povinnosti, pokud:

- a. tato osoba prokázala, že z důvodu psychického nebo zdravotního postižení či duševní poruchy není trvale schopna složit zkoušku občanské integrace;
- b. dospěl na základě prokázaného úsilí osoby, na kterou se vztahuje občanské integrace, k závěru, že tato osoba nemůže z pochopitelných důvodů splnit povinnost občanské integrace [...].“

### III. Spory v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

#### A. Skutkové okolnosti sporů v původním řízení

18. První žalobkyně v původním řízení, C (dále jen „žalobkyně C“ nebo „C“), je státní příslušnicí třetí země (Čína). Od 5. listopadu 2008 je držitelkou povolení k pobytu u manžela, platného do 5. listopadu 2014. Dne 2. února 2015 rechtbank Den Haag (soud v Haagu, Nizozemsko) rozvedl manželství C a jejího manžela, který je nizozemským státním příslušníkem.

19. C podala u Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie [státní tajemník pro bezpečnost a spravedlnost, Nizozemsko (dále jen „státní tajemník“)] na základě ustanovení čl. 3.51 odst. 1 písm. a) Vb 2000 žádost o změnu povolení k pobytu u manžela na samostatné povolení k pobytu. Prvním rozhodnutím ze dne 2. února 2015 státní tajemník žádost o samostatné povolení k pobytu zamítl. Zrušil rovněž povolení k pobytu u manžela se zpětným účinkem od 10. února 2014, neboť od tohoto data již C nebyla evidována v Basisregistratie Personen (dále jen „rejstřík BRP“)<sup>3</sup> na téže adrese jako její manžel. Podle státního tajemníka pozbylo povolení k pobytu u manžela právní základ. Druhým rozhodnutím ze dne 24. července 2015 vyhověl státní tajemník žádosti C o samostatné povolení k pobytu, jelikož C předložila důkaz o tom, že byla osvobozena od povinnosti složit zkoušku občanské integrace na základě článku 3.80a Vb 2000. Státní tajemník udělil C samostatné povolení k pobytu zpětně ode dne, kdy splnila podmínku týkající se povinnosti občanské integrace, tj. od 16. února 2015. V důsledku toho došlo k přerušení oprávněného pobytu C v období od 10. února 2014 (datum ukončení společného pobytu s jejím manželem podle rejstříku BRP) do 16. února 2015 (datum vydání samostatného povolení k pobytu). Zájem C ve věci v původním řízení se tedy zakládá na zákonném přerušení jejího oprávněného pobytu.

20. Žalobkyně C podala žalobu proti rozhodnutí o odnětí jejího povolení k pobytu u manžela se zpětnou účinností ke dni 10. února 2014 k rechtbank Den Haag zittingsplaats Rotterdam (soud v Haagu zasedající v Rotterdamu, Nizozemsko, dále jen „soud prvního stupně“), který rozsudkem ze dne 5. ledna 2016 prohlásil žalobu za neopodstatněnou.

3 – Jedná se o nizozemský rejstřík obsahující údaje o rezidentech a nerezidentech, kteří jsou ve vztahu s nizozemskými orgány.

21. Druhý žalobce v původním řízení, A (dále jen „žalobce A“ nebo „A“), je rovněž státním příslušníkem třetí země (Kongo). Od 20. prosince 1997 do 15. října 2016 byl držitelem povolení k pobytu u manželky. Dne 28. července 2015 byl do rejstříku BRP zapsán rozvod manželství A a jeho manželky, nizozemské státní příslušnice.

22. Žalobce A podal žádost na základě čl. 3.51 odst. 1 *initio* a písm. a) Vb 2000 o změnu svého povolení k pobytu u manželky na samostatné povolení k pobytu. Rozhodnutími ze dne 26. února a 21. září 2015 státní tajemník potvrdil rozhodnutí o zamítnutí žádosti o samostatné povolení k pobytu z důvodu, že A nepředložil důkaz o tom, že složil druhou zkoušku občanské integrace, nebo že byl od ní osvobozen či byl této povinnosti zproštěn podle čl. 3.80a Vb 2000. Dne 8. února 2016 státní tajemník písemně oznámil žalobci A svůj záměr odejmout mu povolení k pobytu u manželky se zpětným účinkem k 3. září 2014, a to z důvodu, že od tohoto data již A a jeho manželka nebyli v rejstříku BRP registrováni jako osoby s bydlištěm na stejné adrese. Podle státního tajemníka pozbylo povolení k pobytu u manželky právní základ.

23. Žalobce A podal žalobu k soudu prvního stupně, který ji zamítl rozsudkem ze dne 25. května 2016.

### ***B. Řízení před předkládajícím soudem a předběžné otázky***

24. Žalobci C a A podali každý k Raad van State (Státní rada) opravný prostředek proti rozsudkům vydaným v prvním stupni. Zaprvé podle žalobců C a A možnost podmínit získání samostatného povolení k pobytu takovými podmínkami stanovenými ve vnitrostátním právu, jako je složení druhé zkoušky občanské integrace podle čl. 3.80a odst. 1 Vb 2000 před vydáním samostatného povolení k pobytu, nevyplyvá z článku 15 směrnice 2003/86, jehož odstavec 4 upravuje pouze procesní podmínky, a nikoli hmotné podmínky. Zadruhé C a A vytýkají soudu prvního stupně, že za účelem odůvodnění slučitelnosti druhé zkoušky občanské integrace se směrnicí 2003/86 svá rozhodnutí nesprávně založil na rozsudku ze dne 9. července 2015, K a A (C-153/14, dále jen „rozsudek K a A“, EU:C:2015:453). Podle žalobců C a A se totiž rozsudek K a A týká povinnosti občanské integrace státního příslušníka třetí země v rámci práva na sloučení rodiny při povolení vstupu do Nizozemska. Rozsudek K a A se odlišuje od věci v původním řízení. Podle C jí samostatné povolení k pobytu mělo být vydáno dne 10. února 2014, což je datum, ke kterému již oprávněně pobývala v Nizozemsku po dobu pěti let, přičemž nemusela splnit podmínku složení druhé zkoušky občanské integrace. Žalobce A tvrdí, že účelem čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86 je právě omezit období, během něhož jsou rodinní příslušníci závislí na osobě usilující o sloučení rodiny, na dobu pěti let. Zatřetí žalobkyně C tvrdí, že povolení k pobytu u manžela mělo být zrušeno ke dni, kdy bylo rozvedeno manželství, tedy dne 2. února 2015, a nikoli, jak shledal soud prvního stupně, dne 10. února 2014, tedy ode dne, kdy již C a její manžel nebyli zapsáni v rejstříku BRP jako osoby s bydlištěm na stejné adrese. Navíc C tvrdí, že odnětí povolení k pobytu u manžela se zpětnou účinností má za následek, že během přechodného období nemohl být její pobyt oprávněný.

25. Zaprvé předkládající soud poznamenává, že pravomoc Soudního dvora není zjevná, neboť čl. 3 odst. 3 směrnice 2003/86 vylučuje „rodinné příslušníky občana Unie“, přičemž manželka A a manžel C mají nizozemskou státní příslušnost. Je v zájmu Unie, aby uvedená ustanovení unijního práva byla vykládána jednotně<sup>4</sup>. Nicméně z rozsudku ze dne 18. října 2012, Nolan (C-583/10, dále jen „rozsudek Nolan“, EU:C:2012:638), vyplývá, že Unie nemá zájem na jednotném výkladu aktu týkajícího se situace, která je z tohoto aktu výslovně vyloučena. Vzhledem k tomu, že uvedený rozsudek již nebyl citován zejména v rozsudku velkého senátu ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), předkládající soud nepovažuje za zcela zřejmé, zda rozsudek Nolan zůstává nadále použitelný a zda může mít za následek, že Soudní dvůr nemá pravomoc k odpovědi na tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

4 – Předkládající soud zde zmiňuje rozsudek ze dne 18. října 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, bod 46), rozsudek ze dne 7. listopadu 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, bod 22), a rozsudek ze dne 16. června 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, body 61 a 62).

26. Zadruhé předkládající soud uvádí, že neví, k čemu se vztahují „podmínky týkající se udělení [...] samostatných povolení k pobytu“ ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86, které stanoví vnitrostátní právo. Předkládající soud si klade otázku, zda se tyto podmínky mohou týkat podmínek integrace, a tedy hmotných podmínek. Upřesňuje rovněž, že Soudní dvůr se k otázce částečně vyjádřil ve dvou rozsudcích, a to v rozsudku ze dne 4. června 2015, P a S (C-579/13, dále jen „rozsudek P a S“, EU:C:2015:369), a v rozsudku K a A, aniž by však z těchto rozsudků vyplývala úplná odpověď použitelná na spory v původním řízení.

27. Zatřetí, pokud jde o přerušení oprávněného pobytu C, se předkládající soud zamýšlí nad tím, od kterého data zakládá samostatné povolení k pobytu své účinky. Při podání žádosti o udělení samostatného povolení k pobytu po pěti letech oprávněného pobytu pro účely sloučení rodiny má předkládající soud za to, že znění článku 15 směrnice 2003/86 výslovně neupřesňuje datum, od kterého má být samostatné povolení k pobytu uděleno.

28. Za těchto okolností se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Má Soudní dvůr s ohledem na čl. 3 odst. 3 směrnice [2003/86] a rozsudek [Nolan] pravomoc k odpovědi na předběžné otázky nizozemského soudu týkající se výkladu ustanovení této směrnice ve sporu ohledně práva pobytu rodinných příslušníků osob usilujících o sloučení rodiny, které mají nizozemské státní občanství, když tato směrnice byla v nizozemském právu prohlášena za bezprostředně a bezpodmínečně použitelnou na tyto rodinné příslušníky?
- 2) Je třeba čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice [2003/86] vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jež stanoví, že lze zamítnout žádost cizince o samostatné povolení k pobytu, který na území členského státu oprávněně pobývá v rámci sloučení rodiny po dobu delší než pěti let, jelikož nesplnil integrační podmínky upravené ve vnitrostátním právu?
- 3) Je třeba čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice [2003/86] vykládat v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, o jakou se jedná ve věci v původním řízení, jež stanoví, že samostatné povolení k pobytu lze vydat nejdříve od okamžiku podání žádosti?“

29. V projednávané věci předložili písemná vyjádření žalobci C a A, nizozemská a rakouská vláda, jakož i Evropská komise.

30. Na společném jednání se spojenou věcí C-380/17, K a B, které se konalo před Soudním dvorem dne 19. března 2018, žalobci C a A, žalobci B a K a nizozemská vláda, jakož i Komise přednesli svá ústní vyjádření.

## IV. Analýza

### A. K pravomoci Soudního dvora

31. Žalobci C a A měli povolení k pobytu u manžela resp. manželky z titulu sloučení rodiny z důvodu, že měli bydliště u svého manžela resp. manželky s nizozemskou státní příslušností, kteří nevyužili svého práva volného pohybu.

32. Jednoznačné znění čl. 3 odst. 3 směrnice 2003/86 upřesňuje, že tato směrnice „se nevztahuje na rodinné příslušníky občana Unie“<sup>5</sup>. Manželé žalobců, nizozemští státní příslušníci, kteří nevyužili svého práva volného pohybu, tedy nespádají *rationae materiae* pod směrnicí 2003/86.

33. Nizozemský zákonodárce nicméně jednostranně rozhodl, že rozšíří oblast působnosti ustanovení směrnice 2003/86 na osoby usilující o sloučení rodiny, které mají nizozemské státní občanství a které nevyužily svého práva volného pohybu<sup>6</sup>, avšak chtějí využít práva na sloučení rodiny<sup>7</sup>. Situace ve věci v původním řízení jsou čistě vnitrostátní situace, což nebylo účastníky projednávané věci zpochybněno. Jinými slovy, jedná se o rozšíření působnosti *ratione materiae* nizozemského režimu Vb 2000 ve prospěch nizozemských občanů, kteří nevyužili svého práva volného pohybu. Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, zda je důvodné, aby Soudní dvůr poskytl výklad ustanovení uvedených v předložených otázkách, a aby tedy byla konstatována pravomoc Soudního dvora, jak tvrdí předkládající soud, nizozemská vláda a žalobci v původním řízení, což však zpochybňují Komise a rakouská vláda.

34. V souladu s článkem 267 SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv, jakož i aktů přijatých unijními orgány. Z toho vyplývá, že pouze vnitrostátnímu soudu přísluší, aby s ohledem na konkrétní okolnosti každé věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru<sup>8</sup>. Pokud se v důsledku toho otázky položené vnitrostátními soudy týkají výkladu ustanovení unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout<sup>9</sup>.

35. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr v řadě případů prohlásil, že má pravomoc rozhodnout o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se ustanovení unijního práva v situacích, kdy se na skutkový stav v původním řízení nevztahovala působnost unijního práva. Je totiž v zájmu Unie dbát na jednotnost výkladu ustanovení unijního práva a těch ustanovení vnitrostátního práva, která jej provádějí a na základě nichž se stává použitelným i mimo rozsah působnosti tohoto aktu.

36. Soudní dvůr v tomto kontextu upřesnil, že jeho výklad ustanovení unijního práva v situacích, které nespádají do jeho působnosti, je odůvodněn tehdy, jestliže jsou tato ustanovení na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelná na takové situace, aby bylo zajištěno, že s těmito situacemi a situacemi spadajícími do působnosti unijního práva bude zacházeno stejně<sup>10</sup>.

5 – Článek 1 a čl. 3 odst. 1 písm. c) návrhů směrnic Rady o sloučení rodiny ze dne 1. prosince 1999 [COM (1999) 638 final] a ze dne 10. října 2000 [COM (2000) 624 final] původně přisuzovaly občanům Unie, kteří nevyužili svého práva volného pohybu, právo na sloučení rodiny svých rodinných příslušníků. Rada nicméně požádala o omezení oblasti působnosti uvedeného návrhu směrnice. Komise směrnicí v důsledku pozměnění ve svém třetím návrhu směrnice o sloučení rodiny ze dne 2. května 2002 [COM (2002) 225 final] s cílem vyloučit občany Unie, kteří nevyužili svého práva volného pohybu. Situace občanů Unie, kteří nevyužili svého práva volného pohybu, měla být řešena později ve zvláštním návrhu po přepracování právních předpisů o volném pohybu osob.

6 – V tomto případě se nejedná o použitelnost režimu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států, kterou se mění nařízení (EHS) č. 1612/68 a ruší se směrnice 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; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

7 – Podle zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. října 2008 o uplatňování směrnice [2003/86] [COM (2008) 610 final, s. 4]. Jestliže členský stát uplatňuje na občany, kteří nevyužili svého práva volného pohybu, pravidla, která jsou méně příznivá než pravidla stanovená touto směrnicí, může se právní postavení státních příslušníků třetích zemí zhoršit, pokud získají státní příslušnost členského státu, který má pro své občany v této oblasti méně příznivá pravidla. Takto je tomu ve čtyřech zemích: Spolkové republice Německo, Kyperské republice, Lotyšské republice a Nizozemském království.

8 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 C-197/89, EU:C:1990:360, bod 33), ze dne 7. července 2011, Agafitei a další (C-310/10, EU:C:2011:467, body 24 a 25), a ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 15).

9 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, bod 35), ze dne 16. března 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, bod 15), ze dne 28. října 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, bod 24), ze dne 7. července 2011, Agafitei a další (C-310/10, EU:C:2011:467, bod 26), a ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 16).

10 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. března 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, bod 16), ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, body 17 a 19), ze dne 18. října 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, body 45 a 47), a ze dne 19. října 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, body 25 a 27).

Soudní dvůr je tudíž žádán, aby ověřil, zda existují dostatečně přesné indicie umožňující učinit závěr, zda vnitrostátní právo obsahuje přímý a bezpodmínečný odkaz na unijní právo. Soudní dvůr může určit, zda má pravomoc odpovědět na otázky, které mu byly položeny, pouze na základě bližších informací poskytnutých vnitrostátním soudem v jeho předkládacím rozhodnutí<sup>11</sup>.

37. Je zajisté pravda, že podle rozsudku Nolan nelze tvrdit nebo předpokládat, že existuje zájem Unie na tom, aby v oblasti, kterou unijní zákonodárce vyloučil z působnosti aktu, který přijal, byl proveden jednotný výklad ustanovení tohoto aktu<sup>12</sup>. Podle této logiky totiž „jestliže unijní normotvůrce jednoznačně uvede, že se akt, který přijal, na určitou oblast nepoužije, vzdává se [...] cíle směřujícího k jednotnému výkladu a použití právních pravidel v této vyloučené oblasti“<sup>13</sup>.

38. Rozsudek ze dne 19. října 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, dále jen „rozsudek Solar Electric Martinique“, EU:C:2017:773), který se rovněž týkal případu výslovného vyloučení z rozsahu působnosti unijní směrnice<sup>14</sup>, nicméně podle mého názoru upravuje některé důvody rozsudku Nolan. Soudní dvůr totiž v bodě 29 rozsudku Solar Electric Martinique upřesnil, že „[j]e zajisté představitelná existence zájmu Unie na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo [pojmem] dotyčné směrnice] jednotného výkladu“<sup>15</sup>. Pokud rozsudek Nolan vzbudil dojem, že takový zájem zanikne v případě výslovného vyloučení normotvůrcem Unie, rozsudek Solar Electric Martinique tento výklad nepotvrdil. Rozsudek ze dne 27. června 2018, SGI a Valériane (C-459/17 a C-460/17), rovněž v situaci výslovného vyloučení z oblasti působnosti směrnice, se zřejmě s konečnou platností odklání od přístupu přijatého v rozsudku Nolan, když potvrzuje, že navzdory tomuto výslovnému vyloučení *existuje určitý zájem Unie*<sup>16</sup> na tom, aby se za účelem zabránění budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit, pokud vnitrostátní právo přímo a bezpodmínečně odkazuje na ustanovení směrnice, o jejichž výklad je Soudní dvůr žádán<sup>17</sup>.

39. Tak je tomu i v tomto případě.

40. Informace poskytnuté předkládajícím soudem jsou totiž dostatečně přesné a potvrzují, že vnitrostátní právo v souladu s unijním právem na něj přímo a bezpodmínečně odkazuje. Předkládající soud tak upřesňuje, že nizozemské právní předpisy zavádějí právní režim, který je společný pro slučování rodin státních příslušníků třetích zemí a slučování rodin nizozemských občanů, kteří nevyužili svého práva volného pohybu, a že tyto právní předpisy nerozlišují mezi těmito dvěma režimy. Z důvodové zprávy k Vb 2000 vyplývá, že lhůta stanovená v čl. 3.51 Vb 2000<sup>18</sup>, v jejímž rámci může státní tajemník vydat samostatné povolení k pobytu<sup>19</sup>, byla zpřísněna a prodloužena ze tří na pět let pobytu a platí i pro slučování rodin nizozemských občanů, kteří nevyužili svého práva volného pohybu. Podmínka druhé zkoušky občanské integrace uvedená v čl. 3.80a odst. 1 Vb 2000, stejně jako prodloužení lhůty, se použijí bez rozdílu na slučování rodin státních příslušníků třetích zemí a na slučování rodin nizozemských občanů, kteří nevyužili svého práva volného pohybu.

11 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. května 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, body 27 a 29), a moje stanovisko ve věci Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, bod 33).

12 – V tomto smyslu viz rozsudek Nolan (body 53, 54 a 56).

13 – V tomto smyslu viz rozsudek Nolan (bod 55).

14 – Jednalo se o případ vyloučení *ratione loci* z oblasti působnosti směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, avšak tento rozdíl od vyloučení *ratione materiae* v rozsudku Nolan je irelevantní: viz mé stanovisko ve věci Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, bod 49).

15 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

16 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

17 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2018, SGI a Valériane (C-459/17 a C-460/17, body 27 a 28). Tento rozsudek se stejně jako rozsudek Solar Electric Martinique týkal situace vyloučení *ratione loci* z oblasti působnosti směrnice o DPH.

18 – Tímto článkem se provádí článek 15 směrnice 2003/86.

19 – Předkládající soud cituje čl. čl. 3.51 odst. 1 *initio* a písm. a) Vb 2000.



41. Kromě toho předkládající soud doplňuje, že pokud by Soudní dvůr v projednávaném případě neměl pravomoc k výkladu článku 15 směrnice 2003/86, musel by předkládající soud provést výklad sám za účelem vyřešení sporu ve věci samé. V praxi by mohl mít výklad ustanovení unijního práva vnitrostátním soudem dopad na obsah tohoto práva a mohl by vést k podstatně odlišnému přístupu, než jaký by mohl přijmout Soudní dvůr. Kromě toho by mohl vnitrostátní soudy dotyčného členského státu v budoucnu odradit od vznesení takové otázky před Soudním dvorem. V každém případě pojmy, o jejichž výklad předkládající soud žádá, plně spadají do unijního práva a mohou se uplatnit v situacích, které spadají do oblasti působnosti směrnice.

42. V důsledku toho mám za to, že zájem Unie na jednotném výkladu existuje jednak s cílem zabránit rozdílům při uplatňování práva Unie a jednak i z důvodu nutnosti nezacházet odlišně se situacemi, které se členský stát rozhodl sladit s řešeními poskytnutými unijním právem.

43. Za těchto okolností navrhuji, aby Soudní dvůr konstatoval, že má pravomoc odpovědět na položené otázky.

### ***B. K výkladu čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 a ke slučitelnosti podmínky týkající se druhé zkoušky občanské integrace***

44. Připomínám, že žalobci C a A mají povolení k pobytu u manžela resp. manželky z důvodu sloučení rodiny. Podali žádost za účelem získání samostatného povolení k pobytu podle čl. 3.51 odst. 1 písm. a) Vb 2000. Žádost byla zamítnuta z důvodu, že žalobci C a A nesložili zkoušku uvedenou v čl. 7 odst. 2 písm. a) Wi nebo že neprokázali, že tuto zkoušku složili anebo že od ní byli osvobozeni<sup>20</sup>. Za těchto podmínek bylo žalobcům C a A odepřeno samostatné povolení k pobytu.

45. Druhá předběžná otázka se tedy týká toho, zda je zamítnutí žádosti o samostatné povolení k pobytu pro rodinné příslušníky, kteří pobývají v na území členského státu déle než pět let v rámci sloučení rodiny, z důvodu, že nebyly splněny integrační podmínky vyžadované vnitrostátními právními předpisy, slučitelné s čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86. Konkrétněji se má Soudní dvůr vyslovit ke smyslu slovního spojení „podmínky týkající se udělení [...] samostatných povolení k pobytu“ v čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86 a toho, zda mezi tyto podmínky patří povinnost složit druhou zkoušku občanské integrace.

46. Dříve, než se budu zabývat výkladem čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86, je třeba uvést, že v Nizozemsku probíhá postup integrace zřejmě ve dvou fázích.

47. První fázi upravuje čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86, který upřesňuje, že „členské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření [...]“. Soudní dvůr rozhodl<sup>21</sup>, že členské státy mohou od státních příslušníků třetích zemí požadovat, aby složili zkoušku občanské integrace. Tato zkouška zahrnuje posouzení základních znalostí jazyka i společnosti dotyčného členského státu a je s ní spojena úhrada různých nákladů. Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o pokynech pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen „pokyny Komise“)<sup>22</sup> definuje integrační opatření čl. 7 odst. 2 uvedené směrnice jako opatření ověřující „vůli státních příslušníků třetích zemí integrovat se“ a za tímto účelem může spočívat ve zkoušce týkající se základních dovedností považovaných za nezbytné. Integrační opatření, které členské státy mohou požadovat, „nemůže vést k povinnosti dosáhnout výsledku“, která by znamenala

20 – Podle čl. 6 odst. 1 písm. a) nebo b) Wi „[m]inistr osvobodí osobu vázanou povinností občanské integrace od této povinnosti, pokud tato osoba prokázala, že z důvodu psychického nebo zdravotního postižení či duševní poruchy není trvale schopna složit zkoušku občanské integrace nebo [jestliže ministr] dospěl na základě prokázaného úsilí osoby, na kterou se vztahuje povinnost občanské integrace, k závěru, že tato osoba nemůže z pochopitelných důvodů splnit povinnost občanské integrace“.

21 – V tomto smyslu viz rozsudek P a S (bod 38) a rozsudek K a A (body 52 až 55).

22 – COM(2014) 210 final ze dne 3. dubna 2014, s. 15 až 16.

zavedení opatření omezujícího možnost sloučení rodiny. Naopak, toto opatření musí „přispívat k úspěšnému sloučení rodiny“. Základní znalosti jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti jsou totiž nezbytné pro integraci a Komise k nim vybízí<sup>23</sup>. V tomto smyslu se může zkouška konat před povolením vstupu na území Unie na velvyslanectvích a konzulátech hostitelského členského státu.

48. V nizozemském právu existuje druhá fáze integrace, zakládající se na ustanoveních čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86. Tato další fáze integrace ukládá složení další zkoušky, pokud chce rodinný příslušník získat samostatné právní postavení nezávislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny. Podle nizozemské vlády udělení samostatného povolení k pobytu konsoliduje právní postavení státního příslušníka třetí země, který oprávněně pobývá na území členského státu po dobu pěti let, a z tohoto důvodu může být od žadatele o samostatné povolení k pobytu vyžadováno, aby prokázal, že se v mezidobí plně začlenil.

49. Vráťím se nicméně k výkladu pojmu „podmínky“, uvedeného v čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86, o nějž žádá předkládající soud a který by podle nizozemské vlády mohl zahrnovat druhou zkoušku občanské integrace.

50. Je třeba uvést, že znění článku 15 směrnice 2003/86 ani pokyny Komise neupřesňují, zda a v jakém rozsahu je pro účely získání samostatného povolení k pobytu možné uložit povinnost občanské integrace.

51. Uvádím nicméně, že čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86 používá formulaci „podmínky týkající se udělení“, a nikoli výraz „integrační opatření“<sup>24</sup>, jako je tomu v případě čl. 5 odst. 2 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícíchmi rezidenty<sup>25</sup>, nebo v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86<sup>26</sup>.

52. Pojmy „integrační opatření“ ve smyslu čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109 a „integrační opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 je třeba rozlišovat a určitě je nelze považovat za totožné vzhledem k tomu, že integrační opatření ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 musí být považováno za méně zatěžující než integrační opatření ve smyslu čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109<sup>27</sup>. V tomtéž smyslu vyznívá i systematický výklad čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/86. Tento článek uvádí řadu podmínek, jejichž splnění musí státní příslušník třetí země prokázat. Integrační opatření je naproti tomu uvedeno v následujícím odstavci; kdyby chtěl evropský normotvůrce podrobit státní příslušníky třetí země integračnímu opatření a na tomto základě je vybírat, učinil by tak například v odstavci 1 čtvrtém bodě. Tak tomu však není. Integrační opatření stanovená v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 nesmějí být selektivní, ale jejich hlavním cílem musí být naopak usnadnění integrace v členských státech<sup>28</sup>.

53. Již tento terminologický rozdíl vysvětluje, proč se podobně jako předkládající soud domnívám, že rozsudek K a A, který se týkal kvalifikace zkoušky občanské integrace jakožto „integračního opatření“ ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86, ani rozsudek P a S, který se týkal výkladu pojmu „integrační opatření“, uvedeného v čl. 5 odst. 2 směrnice 2003/109, neposkytují odpověď ohledně výkladu výrazu

23 – V tomto smyslu viz sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, Společný program pro integraci – Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii. [COM(2005)389 final, 1. září 2005, základní zásada číslo 4].

24 – Tento pojem je rozvinutý Soudním dvorem v rozsudku P a S v bodech 34 až 38.

25 – Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.

26 – Tento pojem je rozvinutý Soudním dvorem v rozsudku K a A v bodech 52 až 55.

27 – Toto rozlišení je zvláště zjevné ve směrnici 2003/109. V tomto smyslu viz mé stanovisko ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, bod 52).

28 – V tomto smyslu viz mé stanovisko v rozsudku ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, bod 52) a rozsudek K a A (body 52 a 57), které potvrzují, že integrační opatření jsou legitimní pouze tehdy, pokud usnadňují integraci rodinných příslušníků. Neměla by se zaměřovat na výběr osob, které mohou uplatňovat své právo na sloučení rodiny, nýbrž na usnadnění integrace těchto osob v členských státech.

„podmínky týkající se udělení [...] samostatných povolení k pobytu“, uvedeného v čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86, zejména pokud jde o otázku, zda tento výraz může zahrnovat takovou podmínku, jako je podmínka spočívající ve složení druhé zkoušky občanské integrace použitelná ve sporech v původním řízení.

54. Nehledě na zmíněný odlišný koncept je třeba při výkladu článku 15 směrnice 2003/86, zvláště pak jeho odstavce 4, rovněž přihlídnout k účelu, systematice a historii vzniku ustanovení uvedené směrnice.

55. Pokud jde o teleologický výklad směrnice 2003/86, je třeba připomenout, že Soudní dvůr na jedné straně potvrdil, že v systému směrnice 2003/86 je povolení sloučení rodiny obecným pravidlem a že ustanovení, která umožňují jeho omezení, musí být vykládána restriktivně, a na druhé straně potvrdil, že prostor pro uvážení přiznaný členskými státy jim nesmí být využíván způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice, kterým je podporovat sloučení rodiny, a její užitečný účinek<sup>29</sup>.

56. V systému směrnice 2003/86 odpovídá autonomní postavení rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny jejich zvláštnímu postavení, které ukončí závislost ve vztahu k posledně uvedené osobě. V případě obtížné situace, nebo pokud bylo osobě usilující o sloučení rodiny odňato povolení k pobytu či má-li skončit jeho platnost, nebude rodinný příslušník, kterému bylo uděleno samostatné povolení k pobytu, penalizován.

57. Výklad výrazu „podmínky týkající se udělení [...] samostatných povolení k pobytu“, uvedený v čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86, jakožto příležitost členskými státy stanovit druhou zkoušku občanské integrace, by ohrozil cíl a užitečný účinek tohoto aktu nadměrným ztěžováním práva na sloučení rodiny.

58. V projednávaném případě je třeba mít na paměti, že podle nizozemské právní úpravy jsou použitelné podmínky obzvláště přísné. Jak jsem již zdůraznil, musí státní příslušník třetí země splnit podmínky občanské integrace, které jdou nad rámec podmínek stanovených v rámci prvního vstupu na území Nizozemska na základě práva na sloučení rodiny. Článek 7 odst. 2 písm. a) Wi stanoví podmínky, které musí splnit státní příslušník třetí země. Zaprvé musí do tří let nabýt ústní a písemné znalosti nizozemštiny odpovídající nejméně úrovni A2 v rámci Společného evropského referenčního rámce pro moderní cizí jazyky. Tyto dovednosti spočívají v mluveném projevu, porozumění mluvenému projevu, v písemném projevu a v porozumění psanému textu<sup>30</sup>. Zadruhé musí státní příslušník třetí země v průběhu těchto tří let získat znalosti o nizozemské společnosti. Sestávají z části týkající se znalostí o nizozemské společnosti a z části týkající se orientace na nizozemském trhu práce<sup>31</sup>.

59. Mám tedy za to, že účel směrnice 2003/86 nemůže odůvodnit tezi, podle které pojem „podmínky týkající se udělení [...] povolení k pobytu“ může zahrnovat takové hmotné podmínky, jako je složení druhé zkoušky občanské integrace. Podle mého názoru je třeba tento výraz vykládat spíše v tom smyslu, že zahrnuje pouze možnost členských států vyžadovat podání žádosti o samostatné povolení k pobytu, jakož i určení údajů požadovaných na podporu takové žádosti. Jinými slovy, jedná se o formální či správní, a nikoli hmotné podmínky.

29 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. března 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43), ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 74), a rozsudek K a A (bod 50).

30 – Podle předkládajícího soudu to vyplývá z článku 2.9 vyhlášky o občanské integraci, který uvádí, že „[o]soba, na kterou se vztahuje povinnost integrace, musí nabýt ústní a písemné znalosti [spočívající v mluveném projevu, porozumění mluvenému projevu, v písemném projevu a v porozumění psanému textu] nizozemštiny odpovídající nejméně na úrovni A2 v rámci Společného evropského referenčního rámce pro moderní cizí jazyky“.

31 – Podle předkládajícího soudu to vyplývá z čl. 2.10 odst. 1 vyhlášky o občanské integraci, který uvádí, že „[o]soba, na kterou se vztahuje povinnost integrace, musí získat znalost nizozemské společnosti, jejíž úroveň odpovídá cílům stanoveným výnosem ministra, pokud jde o následující složky: a. znalostí o nizozemské společnosti; b. orientace na nizozemském trhu práce“.

60. Systematika směrnice 2003/86 a zejména postavení článku 15 ve struktuře uvedené směrnice potvrzuje tezi, že podmínka čl. 15 odst. 4 není hmotnou podmínkou. V souladu se zněním bodu 6 odůvodnění, který zdůrazňuje, že „je třeba určit na základě společných kritérií hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny“, stanoví články 6, 7, 8 a 12 směrnice 2003/86 soubor kritérií nebo pravidel pro posouzení žádosti, její podávání a podmínky vydání povolení k pobytu. Naproti tomu s výjimkou čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86, který vymezuje *ratione personae* rodinné příslušníky, kteří mohou získat takové samostatné povolení k pobytu<sup>32</sup>, nestanoví uvedený článek 15 žádné obecné kritérium nebo společné hmotněprávní pravidlo. Články 6 až 8 se nacházejí v kapitole IV, nadepsané „Podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny“ směrnice 2003/86, kdežto článek 15 figuruje odděleně a je součástí kapitoly VI, nadepsané „Vstup a pobyt rodinných příslušníků“ uvedené směrnice. Kromě toho článek 15 neodkazuje na ustanovení kapitoly IV, na rozdíl od čl. 12 odst. 1 uvedené směrnice (týkající se sloučení rodiny uprchlíků), který na ni odkazuje. Zdá se tedy, že unijní normotvůrce neměl v úmyslu vázat udělení samostatného povolení k pobytu na materiální nebo hmotné podmínky, ale výlučně na procesní podmínky stanovené členskými státy. Unijní normotvůrce zamýšlel samostatné povolení k pobytu jako důsledek nepřetržitého pobytu rodinného příslušníka osoby usilující o sloučení rodiny na území členského státu.

61. Konečně rovněž souhlasím s výkladem zastávaným předkládajícím soudem, podle kterého historie vzniku článku 15 směrnice 2003/86 prokazuje, že podmínky pro udělení povolení k pobytu jsou procesními podmínkami, a to z následujících důvodů.

62. Zaprvé z bodu 15 odůvodnění směrnice 2003/86, z důvodové zprávy k návrhu směrnice 2003/86<sup>33</sup>, jakož i z pracovního dokumentu Rady ministrů Evropské unie<sup>34</sup> ze dne 9. srpna 2002 vyplývá, že samostatné povolení k pobytu zavedené článkem 15 směrnice 2003/86 má ten účinek, že rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení již nejsou závislí na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny, například pokud tato osoba opustí členský stát, v němž má bydliště s rodinným příslušníkem, pokud zemře nebo v případě rozpadu manželství nebo partnerství mezi osobou usilující o sloučení rodiny a rodinným příslušníkem. Účelem samostatného povolení k pobytu je upevnit právní postavení rodinného příslušníka osoby usilující o sloučení rodiny a poskytnout mu větší právní jistotu.

63. Zadruhé historie vzniku článku 15 směrnice 2003/86 posuzovaná jako celek nasvědčuje tomu, že samostatné povolení k pobytu bylo původně právem<sup>35</sup>, ale že během legislativních jednání o tomto návrhu byly předloženy připomínky v tom smyslu, že toto povolení k pobytu by se nemělo získávat automaticky po uplynutí lhůty pěti let, ale na žádost. Tato připomínka vedla k vypracování pozměněného návrhu, kterým byla stanovena možnost, uvedená nyní v čl. 15 bodech 1 a 3 směrnice 2003/86, podmínit získání samostatného povolení k pobytu podáním příslušné žádosti. Doplnění odstavce 4 do článku 15 souvisí s doplněním slovního spojení „na základě podání žádosti, pokud se vyžaduje“, uvedeného v čl. 15 odst. 1 prvním pododstavci a v čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86<sup>36</sup>. Bylo tudíž nezbytné vložit do odstavce 4 ustanovení týkající se podmínek podávání této žádosti a následného udělení povolení k pobytu. Členské státy jsou tudíž oprávněny provést toto ustanovení dvěma způsoby: na jedné straně při neexistenci zvláštního řízení mohou stanovit, že samostatné povolení k pobytu se získává *ex lege* po pěti letech pobytu, nebo mohou na druhé straně stanovit, že samostatné povolení k pobytu se získává na základě žádosti a řídí se procesními podmínkami.

32 – Článek 15 odst. 1 směrnice 2003/86 stanoví, že „po pěti letech pobytu a za předpokladu, že rodinnému příslušníkovi nebylo uděleno povolení k pobytu z jiných důvodů, než je sloučení rodiny, mají manžel nebo nesezdaný partner a dítě, které dosáhlo plnoletosti, právo na samostatné povolení k pobytu“.

33 – Důvodová zpráva k návrhu směrnice 2003/86 předložená Evropskou komisí [COM (1999) 638 final; s. 22 a 23].

34 – Viz dokument Rady ministrů Evropské unie (dále jen „dokument Rady“) č. 10857/02.

35 – V tomto smyslu viz pozměněný návrh směrnice Rady o právu na sloučení rodiny [COM(2002)225 final].

36 – V tomto smyslu viz dokumenty Rady č. 10857 ze dne 9. srpna 2002, č. 11787/02 ze dne 30. září 2002, a č. 13053/02 ze dne 23. října 2002.

64. Zatřetí z historie vzniku pojmu „podmínky“ vyplývá, že původně byl v návrhu směrnice uveden čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86 a později byl do článku 7 doplněn odstavec 2<sup>37</sup>. Jak jsem již uvedl<sup>38</sup>, tento odstavec výslovně odkazuje na „integrační opatření“. Doplnění odstavce 2 do článku 7 návrhu, které následovalo po čl. 15 odst. 4, však nevedlo k následné změně čl. 15 odst. 4 za účelem odkazu nebo harmonizace pojmů použitých v čl. 15 odst. 4 a čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86. Tento pojem je tudíž nutno chápat autonomně ve vztahu k pojmu „integrační opatření“ uvedenému v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86.

65. Mám tedy za to, že ustanovení čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že žádost o samostatné povolení k pobytu státního příslušníka třetí země, který oprávněně pobývá na území členského státu více než pět let z důvodu sloučení rodiny, může být zamítnuta z důvodu nedodržení integračních podmínek vyžadovaných vnitrostátním právem, pokud se jedná o hmotné podmínky, které nejsou stanoveny v čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86.

66. V každém případě – a pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru, že „podmínky“ uvedené v čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86 odkazují na hmotné podmínky – uvádím, že Soudní dvůr rozhodl, že integrační opatření ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86, zavedená členským státem, jsou slučitelná s touto směrnicí jen tehdy, pokud podmínky uplatnění takové povinnosti neznemožňují nebo nepřiměřeně neztěžují výkon práva na sloučení rodiny<sup>39</sup>.

67. V tomto ohledu v souladu se zásadou proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, musí být prostředky zavedené vnitrostátní právní úpravou, která provádí čl. 7 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86, s to uskutečnit cíle sledované touto právní úpravou a nesmí překročit meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení<sup>40</sup>.

68. Podle mého názoru by to platilo tím spíše, pokud jde o podmínky udělení samostatného povolení k pobytu ve smyslu čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86.

69. V projednávaném případě přitom považuji požadavek zkoušky občanské integrace stanovený nizozemskou právní úpravou za nepřiměřený, a to ze dvou důvodů.

70. Nejprve připomínám, že osoby požívající práva na sloučení rodiny musí splnit opatření občanské integrace před svým pobytem, což jim umožní získat základní znalosti, zejména jazykové znalosti, které jsou nesporně užitečné pro vytvoření vazeb k hostitelskému členskému státu<sup>41</sup>. Uložení druhé zkoušky by však mohlo ohrozit „integrační účinnost“ a užitečnost první zkoušky občanské integrace ve smyslu čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86. Podle bodu 15 odůvodnění uvedené směrnice „je třeba podporovat integraci členů rodiny“. Za tímto účelem by měli být rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny integrováni tak, aby státní příslušníci, kteří si to přejí, mohli získat autonomní postavení nezávislé na postavení osoby usilující o sloučení rodiny, aby již nezáviseli na povolení k pobytu posledně uvedené osoby. Tito státní příslušníci by totiž měli být integrováni na základě základních znalostí nizozemštiny, které získali během této první zkoušky, aniž by nizozemské orgány

37 – Viz dokument Rady č. 14272/02 ze dne 26. listopadu 2002. Článek 7 odst. 2 směrnice 2003/86 stanoví, že „[č]lenské státy mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření v souladu s vnitrostátním právem [...]“.

38 – Viz body 51 a 52 tohoto stanoviska.

39 – Viz obdobně rozsudek P a S (bod 45 a citovaná judikatura).

40 – Viz obdobně rozsudek ze dne 26. dubna 2012, Komise v. Nizozemsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 75), a v tomto smyslu rozsudek K a A (bod 51).

41 – Rozsudek P a S (body 47 a 48) a rozsudek K a A (body 54 a 55).

musely provádět druhý výběr na základě prohloubení jazykových a kulturních znalostí státních příslušníků třetích zemí. Kromě toho je podle žalobců C a A míra úspěšnosti u uvedené zkoušky nízká<sup>42</sup>. Pokud by tato druhá zkouška občanské integrace mohla v případě jejího nesložení vyvolat právní nejistotu, odrazuje tato zkouška státní příslušníky třetích zemí.

71. Dále je třeba uvést, že dostupnost, a tedy úspěšné složení této zkoušky, znemožňují nebo nadměrně ztěžují získání práva na samostatné povolení k pobytu.

72. Na jedné straně může být překážkou finanční dostupnost zkoušky občanské integrace. Podle žalobců C a A náklady na školení (jazykové kurzy a kurzy občanské integrace), jakož i na přípravu a účast u zkoušky, pohybující se ve výši 4 000 až 10 000 eur, jdou k tíži účastníka a nejsou hrazeny státem. Nizozemská vláda sice uvedla, že byl zaveden systém poskytování úvěrů v závislosti na schopnosti dlužníka splácet. Podle žalobců C a A nicméně příjemci nejsou státní příslušníci třetích zemí, na které se vztahují ustanovení článku 15 směrnice 2003/86. Navíc je třeba poznamenat, že půjčené částky je třeba vrátit a že ve všech případech představují značnou sumu peněz, a to i pro evropské občany. Kromě toho podle žalobců C a A tyto náklady zahrnují náklady na zápisné ke zkoušce (350 eur)<sup>43</sup>, jež musí být znovu zaplacený za právo na opakované složení zkoušky v případě neúspěchu u předchozích pokusů<sup>44</sup>. Vzhledem k tomu, že tento požadavek z důvodu jeho velmi omezující povahy odrazuje od podání žádosti o udělení samostatného povolení k pobytu, představuje podmínku, která může bránit uvedenému sloučení, namísto jeho usnadnění. Představuje tedy omezení, které může zbavit článek 15 směrnice 2003/86 užitečného účinku.

73. Na straně druhé dostupnost samotné zkoušky představuje v praxi překážku ztěžující dosažení cíle integrace. Zvláštní individuální okolnosti, například věk, úroveň vzdělání, finanční situace nebo zdravotní stav rodinných příslušníků dotýčných osob usilujících o sloučení rodiny musí být zohledněny mimo jiné za účelem jejich osvobození od povinnosti složit takovou zkoušku, jako je zkouška dotčená v původním řízení, pokud se z důvodu těchto okolností ukáže, že tito rodinní příslušníci nejsou schopni se dostavit k této zkoušce nebo tuto zkoušku složit. Pokud by tomu bylo jinak, mohla by taková povinnost za takových okolností představovat těžko překonatelnou překážku získání práva na samostatné povolení k pobytu stanoveného směrnicí 2003/86<sup>45</sup>.

74. V nizozemském systému jsou přítomny individuální okolnosti státního příslušníka třetí země, který je rodinným příslušníkem osoby usilující o sloučení rodiny, ve smyslu článku 17 směrnice 2003/86 zohledněny pravděpodobně až poté, co žadatel o samostatné povolení k pobytu neuspěl u zkoušek. Článek 6 odst. 1 písm. b) Wi totiž stanoví, že osoba vázaná povinností občanské integrace musí před tím, než bude osvobozena od zkoušky občanské integrace, prokázat, že důvodně neuspěla, přičemž se účastnila školení a několikrát se pokusila zkoušku složit<sup>46</sup>. Toto osvobození udělí státní tajemník státnímu příslušníku třetí země, který musí prokázat vynaložené úsilí. Tento systém by měl před složením zkoušky zohlednit takovou individuální situaci žadatelů o samostatné povolení k pobytu, jako jsou jejich kognitivní schopnosti, zranitelnost<sup>47</sup>, věk, úroveň vzdělání, jejich zdravotní stav. Takový systém by byl podle mého názoru tudíž přiměřenější.

42 – Pouze 49 % rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny, na které se počátkem na roku 2013 vztahovala povinnost občanské integrace, složilo o tři roky později druhou zkoušku občanské integrace.

43 – Podle zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny [COM (2008) 610 final ze dne 8. října 2008, s. 10 a 11]: částka nákladů je v Nizozemsku stanovena ve výši 1 368 eur, 830 eur stojí vízum za účelem sloučení rodiny a částka za integrační zkoušku činí 350 eur.

44 – Zkoušku lze opakovat až čtyřikrát.

45 – Viz obdobně rozsudek P a S (bod 49) a rozsudek K a A (body 58 až 60).

46 – C byla udělena výjimka, neboť zkoušku skládala čtyřikrát a předložila osvědčení vzdělávací instituce, v němž se uvádělo, že absolvovala 648 hodin požadovaných kurzů.

47 – Pokyny Komise, strana 16: „Zvláštní pozornost musí být věnována také skutečnosti, že v mnoha částech světa mají ženy a dívky horší přístup ke vzdělání a mohou mít nižší úroveň gramotnosti než muži“.

75. Příslušné vnitrostátní orgány (včetně vnitrostátních soudů) tedy musí při provádění směrnice 2003/86 a přezkumu žádostí o sloučení rodiny vyváženým a odpovídajícím způsobem posoudit všechny zájmy, jež jsou ve hře, přičemž musí zejména přihlédnout k zájmům dotyčných dětí<sup>48</sup>.

76. Podle mého názoru je tedy třeba odpovědět na druhou předběžnou otázku následovně: čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že žádost o samostatné povolení k pobytu podaná státním příslušníkem třetí země, který má oprávněný pobyt na území členského státu po dobu delší než pět let za účelem sloučení rodiny, může být zamítnuta z důvodu nedodržení integračních podmínek vyžadovaných podle vnitrostátního práva, pokud se jedná o hmotné podmínky, které nejsou stanoveny v čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86.

**C. K datu, od kterého žádost o samostatné povolení k pobytu vyvolává účinky ve smyslu čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86**

77. Žalobkyně C je od 5. listopadu 2008 držitelkou povolení k pobytu u manžela. Podle nizozemských orgánů C neměla od 10. února 2014 bydliště u svého manžela a státní tajemník jí se zpětným účinkem odňal povolení k pobytu u manžela, neboť toto povolení bylo zbaveno právního základu. Oprávněný pobyt C byl tedy přerušen<sup>49</sup>. Státní tajemník udělil C samostatné povolení k pobytu ke dni, kdy splnila podmínku týkající se povinnosti občanské integrace, tj. k 16. únoru 2015. C tvrdí, že podmínky pro získání samostatného povolení k pobytu již splňovala v den, ke kterému měla oprávněný pobyt v Nizozemsku po dobu delší než pět let za účelem sloučení rodiny.

78. Předkládající soud se táže, zda je s čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 slučitelná vnitrostátní právní úprava<sup>50</sup> týkající se samostatného povolení k pobytu, která při podání žádosti o udělení samostatného povolení k pobytu po pěti letech oprávněného pobytu pro účely sloučení rodiny stanoví, že povolení k pobytu musí být uděleno ode dne, kdy státní příslušník třetí země prokáže, že splnil všechny podmínky integrace včetně podmínky integrační zkoušky, nebo nejdříve ode dne obdržení uvedené žádosti.

79. Podle předkládajícího soudu znění článku 15 směrnice 2003/86 neuvádí jednoznačně datum, od kterého musí být uvedené povolení uděleno. Předkládající soud navrhuje dvojí výklad čl. 15 odst. 1 a 4 uvedené směrnice. Na jedné straně může vyplývat z čl. 15 odst. 4, že členské státy ve vnitrostátním právu definují procesní podmínky použitelné na udělení a dobu trvání samostatného povolení k pobytu. Členské státy by tedy definovaly datum nabytí účinnosti uvedeného povolení. Na druhé straně předkládající soud zvažuje, že by právo na samostatné povolení k pobytu podle čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86 automaticky vzniklo nejpozději po pěti letech oprávněného pobytu v den podání žádosti. Proto i v případě, že státní příslušník třetí země žádá o samostatné povolení k pobytu po více než pěti letech pobytu, nebránilo by to tomu, aby právo na samostatné povolení k pobytu vzniklo již dříve.

80. Osobně jsem toho názoru, že pokud vnitrostátní právní předpisy podmiňují právo na samostatné povolení k pobytu předchozí žádostí, účinky práva na samostatné povolení k pobytu by měly nastat *nejpozději* ke dni podání uvedené žádosti. Toto povolení k pobytu by mělo být deklaratorní.

48 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 81).

49 – Přerušení oprávněného pobytu může mít důsledky týkající se možnosti požádat o povolení k pobytu jako dlouhodobě pobývajícím rezidentem a práv na nizozemské občanství, která vyžadují určitou dobu oprávněného a trvalého pobytu na území členského státu.

50 – V projednávaném případě čl. 26 odst. 1 Vw 2000.

81. V tomto ohledu připomínám, že čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86 stanoví, že „nejpozději po pěti letech pobytu a za předpokladu, že rodinnému příslušníkovi nebylo uděleno povolení k pobytu z jiných důvodů, než je sloučení rodiny, mají [...] právo na samostatné povolení k pobytu, nezávislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny, *na základě podání žádosti, pokud se vyžaduje*“<sup>51</sup>. Znění čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86 užitím výrazu „na základě podání žádosti, pokud se vyžaduje“, činí podání žádosti o samostatné povolení k pobytu nepovinným. Povinnost podat takovou žádost představuje jednu z „podmínek pro udělení samostatného povolení k pobytu“, kterou mohou členské státy stanovit podle čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86. Článek 15 odst. 1 a 4 této směrnice umožňuje odlišné použití v rámci jednotlivých členských států. V členských státech, v nichž je právo na samostatné povolení k pobytu podmíněno podáním žádosti, vzniká samostatné povolení k pobytu a stává se účinným podáním této žádosti u příslušných vnitrostátních orgánů. Účinky samostatného povolení k pobytu tak nastávají ode dne podání uvedené žádosti, což je v souladu s obsahem čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86, který stanoví, že právo na samostatné povolení k pobytu existuje „nejpozději po pěti letech pobytu“.

82. Kromě toho by podle mého názoru mělo být datum podání žádosti považováno za nejzazší datum, od kterého nabývá samostatné povolení k pobytu účinnosti, neboť umožňuje zajistit stejné zacházení se všemi žadateli, kteří jsou chronologicky ve stejné situaci, čímž bude zajištěno, že úspěch žádosti bude záviset převážně na okolnostech na straně žadatele, a nikoli na takových okolnostech na straně správních orgánů, jako je doba zpracování žádosti<sup>52</sup>. Takové řešení je v souladu se zněním čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86.

83. Navíc výklad čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86 ve smyslu, který je zde navrhován, umožňuje zajistit větší právní jistotu pro žadatele o samostatné povolení k pobytu. Ve zvláště obtížných situacích, jako jsou například situace uvedené v čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice, by státní příslušník třetí země, který podal žádost o povolení k pobytu přímo po rozpadu manželského, rodičovského nebo rodinného vztahu, neriskoval přerušení doby jeho oprávněného pobytu. Určení data podání žádosti jako data, od kterého vyvolává samostatné povolení k pobytu právní účinky, umožňuje státním příslušníkům třetích zemí, kteří nespádají do oblasti působnosti čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86, předvídat účinky případného přerušení oprávněného pobytu a tím jim zajistit větší právní jistotu. Je-li některá formální podmínka, například požadavek dokladu totožnosti nebo správního dokladu, splněna až později, bylo by právo na samostatné povolení k pobytu přiznáno se zpětnou účinností ke dni, kdy byla žádost podána.

84. Na základě výše uvedeného navrhuji dospět k závěru, že čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 nebrání tomu, aby samostatné povolení k pobytu mohlo být vydáno v den podání žádosti o uvedené povolení, a v případě potřeby se zpětnou účinností k uvedenému dni.

## V. Závěry

85. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„1) Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na předběžné otázky položené předkládajícím soudem, které se týkají výkladu ustanovení směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny v rámci sporů týkajících se práva pobytu rodinných příslušníků osob usilujících o sloučení rodiny, které mají nizozemskou státní příslušnost, jelikož tato směrnice byla v nizozemském právu prohlášena za přímo a bezpodmínečně použitelnou na tyto rodinné příslušníky.

51 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

52 – Viz obdobné rozsudky ze dne 17. července 2014, Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:2092, bod 17), a ze dne 12. dubna 2018, A a S (C-550/16, EU:C:2018:248, bod 60).



- 2) Článek 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že žádost o samostatné povolení k pobytu podaná státním příslušníkem třetí země, který má oprávněný pobyt na území členského státu po dobu delší než pět let za účelem sloučení rodiny, může být zamítnuta z důvodu nedodržení integračních podmínek vyžadovaných podle vnitrostátního práva, pokud se jedná o hmotné podmínky, které nejsou stanoveny v čl. 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86.
- 3) Článek 15 odst. 1 a 4 směrnice 2003/86 nebrání tomu, aby samostatné povolení k pobytu mohlo být vydáno v den podání žádosti o uvedené povolení, a v případě potřeby se zpětnou účinností k uvedenému dni.“