



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

20. listopadu 2019*

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Přistěhovalecká politika – Právo na sloučení rodiny – Směrnice 2003/86/ES – Článek 5 odst. 4 – Rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny – Důsledky nedodržení lhůty stanovené k přijetí rozhodnutí – Automatické vydání povolení k pobytu“

Ve věci C-706/18,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) ze dne 8. listopadu 2018, došlým Soudnímu dvoru dne 14. listopadu 2018, v řízení

X

proti

Belgische Staat,

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta (zpravodajka), místopředsedkyně Soudního dvora, vykonávající funkci předsedkyně šestého senátu, L. Bay Larsen a C. Toader, soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za belgickou vládu C. Pochet a M. Jacobs, jakož i P. Cottinem, jako zmocněnci, ve spolupráci s C. Decordierem a T. Bricoutem, advocaten,
- za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi C. Cattabriga a M. Condou-Durande, jakož i G. Wilsem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

* Jednací jazyk: nizozemština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi X, afghánskou státní příslušnicí, a Belgische Staat (belgický stát) ve věci zamítnutí její žádosti o vydání víza, kterou podala za účelem sloučení rodiny.

Právní rámec

Unijní právo

- 3 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“.

- 4 Článek 1 směrnice 2003/86 stanoví:

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

- 5 Článek 2 uvedené směrnice zní následovně:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[...]

- c) ‚osobou usilující o sloučení rodiny‘ státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny, nebo jehož rodinní příslušníci žádají o sloučení rodiny za účelem jeho následování;
- 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;
- e) ‚povolením k pobytu‘ povolení vydané orgány členského státu, které státního příslušníka třetí země opravňuje k pobytu na jeho území státu [na území uvedeného členského státu] v souladu s čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí [(Úř. věst. 2002, L 157, s. 1)];

[...]“

- 6 Článek 3 odst. 5 směrnice 2003/86 uvádí:

„Touto směrnicí není dotčena možnost členských států přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení.“

7 Článek 4 této směrnice stanoví:

„1. „Členské státy povolí vstup a pobyt níže uvedených rodinných příslušníků podle této směrnice a s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV, jakož i v článku 16:

a) manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny;

[...]“

8 Článek 5 uvedené směrnice stanoví:

„[...]“

2. K žádosti se připojí doklady potvrzující rodinné vztahy a dodržení podmínek stanovených v člancích 4 a 6 a popřípadě v člancích 7 a 8, jakož i ověřené opisy cestovních dokladů rodinných příslušníků.

V případě potřeby mohou členské státy pro účely získání důkazu o existenci rodinných vztahů vést pohovory s osobou usilující o sloučení rodiny a jejími rodinnými příslušníky a provádět další šetření, která budou považovat za nezbytná.

Při posuzování žádosti týkající se nesezdaného partnera osoby usilující o sloučení rodiny budou členské státy považovat za důkaz rodinných vztahů takové skutečnosti, jako je společné dítě, předchozí společné soužití, registraci partnerství nebo jakýkoliv jiný spolehlivý důkazní prostředek.

[...]

4. Příslušné orgány členského státu žadateli písemně oznámí rozhodnutí co nejdříve, v každém případě však nejpozději devět měsíců ode dne podání žádosti.

Za mimořádných okolností souvisejících s obtížností posouzení žádosti může být lhůta uvedená v prvním pododstavci prodloužena.

Rozhodnutí o zamítnutí žádosti je třeba řádně odůvodnit. Důsledky toho, že rozhodnutí nebylo učiněno ve lhůtě stanovené v prvním pododstavci, musí být určeny vnitrostátními právními předpisy příslušného členského státu.“

9 Článek 11 odst. 2 směrnice 2003/86 zní následovně:

„Pokud uprchlík nemůže předložit úřední doklady o rodinných vztazích, bere členský stát v úvahu jiné důkazy o existenci těchto vztahů, které posoudí v souladu s vnitrostátním právem. Zamítnutí žádosti se nemůže zakládat pouze na skutečnosti, že tyto doklady chybějí.“

10 Článek 13 této směrnice stanoví:

„1. Jakmile je žádosti o sloučení rodiny vyhověno, povolí dotyčný členský stát vstup rodinného příslušníka nebo příslušníků. V tom případě dotyčný členský stát usnadní získání požadovaných víz.

2. Dotyčný členský stát vydá rodinným příslušníkům první povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku. Doba platnosti tohoto povolení k pobytu lze prodloužit.

3. Doba platnosti povolení k pobytu udělených rodinným příslušníkům nemůže být v zásadě delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny.“

Belgické právo

- 11 Článek 10 wet betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf, de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen (zákon o vstupu na území, pobytu, usazení a vyhoštění cizinců) ze dne 15. prosince 1980 (*Belgisch Staatsblad*, 31. prosince 1980, s. 14584), ve znění platném v době rozhodné z hlediska skutečností sporu v původním řízení (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“), stanoví:

„1. S výhradou ustanovení článků 9 a 12 mohou v Království *ipso iure* pobývat po dobu delší než tři měsíce:

[...]

4. následující rodinní příslušníci cizince, kterému byl umožněn či povolen před nejméně dvanácti měsíci pobyt na území Království na neomezenou dobu nebo jemuž bylo před nejméně dvanácti měsíci povoleno se zde usadit. Tato lhůta dvanácti měsíců neplatí, pokud manželský svazek, příp. registrované partnerství existovalo již před příchodem cizince, za nímž se má dotčená osoba přistěhovat, do Království nebo pokud spolu mají partneři společné nezletilé dítě. Tyto podmínky týkající se druhu a délky pobytu se nepoužijí, pokud se jedná o rodinné příslušníky cizince, jemuž je pobyt v Království povolen jako osobě, jež požívá mezinárodní ochrany, podle článku 49 odst. 1 druhého nebo třetího pododstavce nebo článku 49/2 odst. 2 nebo 3:

- jeho zahraniční manžel/manželka nebo cizinec, s nímž uzavřel registrované partnerství, které je v Belgii považováno za rovnocenné manželství, a který/á s ním bude žít, jsou-li obě dotčené osoby starší 21 let. Tento minimální věk se však snižuje na osmnáct let, jestliže manželský svazek nebo registrované partnerství existovaly již před příchodem cizince, za nímž se má dotčená osoba přistěhovat, do Království;

[...]“

- 12 Článek 12a odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980 stanoví:

„Předkládá-li cizinec uvedený v odst. 1 svou žádost belgickému diplomatickému nebo konzulárnímu zástupci, který je příslušný pro jeho bydliště nebo místo pobytu v cizině, musí být k žádosti připojeny dokumenty, které prokazují, že splňuje podmínky uvedené v článku 10 odst. 1 až 3, zejména lékařskou zprávu, z níž vyplývá, že netrpí některou z nemocí uvedených v příloze tohoto zákona, jakož i výpis z rejstříku trestů nebo rovnocenný dokument, je-li starší osmnácti let.

Dnem podání žádosti je den, kdy jsou podle článku 30 zákona ze dne 16. července 2004 o mezinárodním právu soukromém (Wet van 16 juli 2004 houdende het Wetboek van internationaal privaatrecht) nebo podle mezinárodních dohod ve stejných záležitostech předloženy všechny tyto doklady.

Rozhodnutí o povolení k pobytu bude přijato a oznámeno co nejdříve a nejpozději šest měsíců od data podání žádosti uvedené ve druhém pododstavci. Rozhodnutí se přijímá s ohledem na veškeré informace obsažené ve spisu.

Není-li splněna podmínka stanovená článkem 10 odst. 5 týkající se dostatečných příjmů, musí ministr nebo jeho pověřenec na základě specifických potřeb cizince, za nímž se dotčená osoba stěhuje, a jeho rodinných příslušníků určit, jaké prostředky pro obživu jsou nezbytné, aby nebyli odkázáni na podporu veřejných orgánů. Pro stanovení této částky může ministr nebo jeho pověřenec požadovat od dotčeného cizince všechny užitečné doklady a informace.

Ve výjimečných případech může ministr nebo jeho pověřenec z důvodu složitosti přezkumu žádosti a v rámci šetření týkajícího se uzavření manželství uvedeného v článku 146a občanského zákoníku nebo podmínek partnerství uvedeného v článku 10 odst. 1 prvním pododstavci bodu 5 tuto lhůtu dvakrát prodloužit vždy o tři měsíce odůvodněným rozhodnutím, o němž je žadatel vyrozuměn.

Po uplynutí lhůty šesti měsíců od data podání žádosti, která byla případně prodloužena podle pátého pododstavce, musí být povolení k pobytu vydáno, pokud nebylo přijato žádné rozhodnutí.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 13 Dne 24. října 2013 předložila X, afghánská státní příslušnice u belgického velvyslanectví v Islámábádu (Pákistán) žádost o udělení víza za účelem sloučení rodiny, aby se mohla přistěhovat za svým údajným manželem, F. S. M., který je afghánským státním příslušníkem a jemuž bylo v Belgii přiznáno postavení uprchlíka.
- 14 Rozhodnutím ze dne 16. června 2014 gemachtigde van de staatssecretaris voor Asiel en Migratie, Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding (zmocněnec státního tajemníka pro azyl a migraci, sociální integraci a boj proti chudobě, Belgie) tuto žádost zamítl s odůvodněním, že manželský svazek mezi X a F. S. M. nebyl prokázán.
- 15 Dne 24. července 2014 podala žalobkyně ve věci v původním řízení proti tomuto rozhodnutí žalobu u předkládajícího soudu, kterým je Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie). Rozsudkem ze dne 15. července 2016 tento soud žalobu zamítl.
- 16 Dne 22. srpna 2016 podala žalobkyně ve věci v původním řízení proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek k Raad van State (Státní rada, Belgie).
- 17 Rozsudkem ze dne 13. března 2018 Raad van State (Státní rada) zrušila rozsudek předkládajícího soudu ze dne 15. července 2016. Ve svém rozsudku Raad van State (Státní rada) rozhodla, že překročení lhůty upravené v čl. 12a odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980 vede bez výjimky k udělení povolení ke vstupu a k pobytu žadateli, takže žalobkyni v původním řízení mělo být takové povolení vydáno, i když existují pochybnosti o existenci jejího manželského svazku s F. S. M. Kromě toho Raad van State (Státní rada) vrátila věc předkládajícímu soudu k novému posouzení.
- 18 Předkládající soud, kterému Raad van State (Státní rada) věc vrátila, vysvětluje, že je vázán řešením, které Státní rada zvolila ve svém rozsudku ze dne 13. března 2018 ohledně použití čl. 12a odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980. Vzhledem k tomu, že toto ustanovení provádí čl. 5 odst. 4 směrnice 2003/86, má však uvedený soud pochybnosti o souladu tohoto řešení s touto směrnicí.
- 19 V této souvislosti předkládající soud uvádí, že v rozsudku ze dne 27. června 2018, Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499) Soudní dvůr rozhodl ohledně výkladu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46), že příslušné vnitrostátní orgány nemohou vydat z moci úřední rodinným příslušníkům občana Evropské unie pobytovou kartu, pokud uplynula šestiměsíční lhůta stanovená touto směrnicí k vydání takové karty.
- 20 Uvedený soud v tomto ohledu zdůrazňuje, že automatické vydání povolení k pobytu rodinným příslušníkům státního příslušníka třetí země za podmínek stanovených v čl. 12a odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980 by vedlo zaprvé k tomu, že by bylo s rodinnými příslušníky tohoto státního

příslušníka zacházeno příznivěji než s rodinnými příslušníky občana Unie, a zadruhé, že by mohlo narušit cíl směrnice 2003/86, kterým je stanovení podmínek pro výkon práva na sloučení rodiny, které mají státní příslušníci třetích zemí oprávněně pobývajících na území členských států.

- 21 Za těchto okolností se Raad voor Vreemdelingenbetwistingen (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání směrnice 2003/86 – s ohledem na její čl. 3 odst. 5, jakož i její cíl, kterým je stanovení podmínek pro výkon práva na sloučení rodiny – vnitrostátní právní úpravě, podle níž je čl. 5 odst. 4 této směrnice vykládán v tom smyslu, že nerozhodnou-li vnitrostátní orgány ve stanovené lhůtě, mají povinnost vydat z moci úřední dotyčné osobě povolení k pobytu, aniž musí předem zjistit, zda dotyčná osoba skutečně splňuje podmínky pro pobyt v Belgii podle unijního práva?“

K předběžné otázce

- 22 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být směrnice 2003/86 vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž musí příslušné vnitrostátní orgány v případě, že nebylo vydáno rozhodnutí ve lhůtě šesti měsíců ode dne podání žádosti o sloučení rodiny, vydat žadateli z moci úřední povolení k pobytu, aniž musí nutně předem konstatovat, že žadatel skutečně splňuje podmínky pro pobyt v hostitelském členském státě podle unijního práva.
- 23 V tomto ohledu z čl. 5 odst. 4 prvního pododstavce směrnice 2003/86 vyplývá, že rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny musí být přijato co nejdříve a v každém případě nejpozději po uplynutí devíti měsíců ode dne podání této žádosti u příslušných vnitrostátních orgánů dotyčného členského státu.
- 24 Podle druhé věty třetího pododstavce čl. 5 odst. 4 směrnice 2003/86 musí být důsledky toho, že rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny nebylo učiněno v této lhůtě, určeny vnitrostátními právními předpisy příslušného členského státu.
- 25 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že vnitrostátní právní úprava dotčená v původním řízení stanoví režim implicitního povolení, podle kterého nevydání rozhodnutí o žádosti o sloučení rodiny po uplynutí šesti měsíců ode dne podání této žádosti vede bez výjimky k automatickému vydání povolení k pobytu žadateli.
- 26 Unijní právo sice nijak nebrání tomu, aby členské státy stanovily režim implicitního vyhovění či povolení, je však ještě nutné, aby takové režimy nepoškozovaly užitečný účinek unijního práva (rozsudek ze dne 27. června 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, bod 46).
- 27 V této souvislosti je třeba uvést, že cílem sledovaným směrnicí 2003/86 je usnadnit sloučení rodiny (rozsudek ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, bod 45) a že podle článku 1 této směrnice, vykládaného ve spojení s šestým bodem odůvodnění uvedené směrnice, je jejím cílem stanovit na základě společných kritérií hmotné podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.
- 28 Podle čl. 2 písm. d) směrnice 2003/86 se „sloučením rodiny“ rozumí 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.
- 29 Článek 4 odst. 1 směrnice 2003/86 stanoví, že členské státy povolí vstup a pobyt některých rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny podle této směrnice za účelem sloučení rodiny, mezi nimiž uvádí zejména manžela nebo manželku osoby usilující o sloučení rodiny. Soudní dvůr rozhodl, že toto ustanovení členským státům ukládá přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasné

definovaná subjektivní práva – jelikož jim v případech určených uvedenou směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit – aniž mohou využít prostoru pro uvážení (rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada, C-540/03, EU:C:2006:429, bod 60).

- 30 V případě procesních pravidel upravujících podání a posouzení žádosti o sloučení rodiny čl. 5 odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/86 stanoví, že k této žádosti budou připojeny „doklady potvrzující rodinné vztahy“. Článek 5 odst. 2 druhý pododstavec této směrnice pak stanoví, že „v případě potřeby mohou členské státy pro účely získání důkazu o existenci rodinných vztahů vést pohovory s osobou usilující o sloučení rodiny a jejími rodinnými příslušníky a provádět další šetření, která budou považovat za nezbytná“.
- 31 Stran sloučení rodiny uprchlíků stanoví čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/86, že pokud uprchlík nemůže předložit úřední doklady o rodinných vztazích, bere členský stát v úvahu jiné důkazy o existenci těchto vztahů.
- 32 Z toho vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány musí zkoumat existenci rodinných vztahů tvrzených osobou usilující o sloučení rodiny nebo jeho rodinným příslušníkem, jehož se týká žádost o sloučení rodiny.
- 33 Pokud je tedy žádosti o sloučení rodiny vyhověno, povolí dotyčný členský stát vstup rodinného příslušníka osoby usilující o sloučení rodiny a vydá mu v souladu s čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86 první povolení k pobytu.
- 34 Z těchto úvah je zjevné, že příslušné vnitrostátní orgány jsou povinny před povolením sloučení rodiny podle směrnice 2003/86 zjistit, zda mezi osobou usilující o sloučení rodiny a státním příslušníkem třetí země, v jehož prospěch byla podána žádost o sloučení rodiny, existují relevantní rodinné vztahy.
- 35 Za těchto podmínek nemohou uvedené orgány vydat na základě směrnice 2003/86 povolení k pobytu státnímu příslušníkovi, který nesplňuje podmínky v ní stanovené pro jeho vydání (obdobně viz rozsudek ze dne 27. června 2018, Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, bod 50).
- 36 Jak přitom vyplývá z bodů 17 a 25 tohoto rozsudku, v projednávané věci jsou příslušné vnitrostátní orgány povinny podle vnitrostátní právní úpravy dotčené v původním řízení vydat na základě směrnice 2003/86 bez výjimky povolení k pobytu žadateli o sloučení rodiny po uplynutí lhůty šesti měsíců ode dne podání jeho žádosti, i když nebylo předem zjištěno, zda žadatel skutečně splňuje podmínky stanovené směrnicí 2003/86 pro jeho získání.
- 37 Tím, že taková právní úprava umožňuje vydání povolení k pobytu na základě směrnice 2003/86 osobě, která nesplňuje podmínky pro jeho získání, narušuje užitečný účinek této směrnice a je v rozporu s jejími cíli.
- 38 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že směrnice 2003/86 musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž musí příslušné vnitrostátní orgány v případě, že nebylo vydáno rozhodnutí ve lhůtě šesti měsíců ode dne podání žádosti o sloučení rodiny, vydat žadateli z moci úřední povolení k pobytu, aniž musí nutně předem konstatovat, že žadatel skutečně splňuje podmínky pro pobyt v hostitelském členském státě podle unijního práva.

K nákladům řízení

- 39 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (šestý senát) rozhodl takto:

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle níž musí příslušné vnitrostátní orgány v případě, že nebylo vydáno rozhodnutí ve lhůtě šesti měsíců ode dne podání žádosti o sloučení rodiny, vydat žadateli z moci úřední povolení k pobytu, aniž musí nutně předem konstatovat, že žadatel skutečně splňuje podmínky pro pobyt v hostitelském členském státě podle unijního práva.

Podpisy.