



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 21. října 2021¹

Věc C-432/20

ZK

za přítomnosti

Landeshauptmann von Wien

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce předložená Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Přistěhovalecká politika – Směrnice 2003/109/ES – Článek 9 odst. 1 písm. c) – Ztráta právního postavení státního příslušníka třetího státu, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem – Nepřítomnost na území Unie po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců – Přerušení této doby nepřítomnosti – Nepravidelné a krátkodobé pobyty na území Unie“

I. Úvod

1. V projednávané věci, jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podle článku 267 SFEU, předkládá Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) Soudnímu dvoru tři předběžné otázky týkající se výkladu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty², ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011³ (dále jen „směrnice 2003/109“).

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi ZK, kazašským státním příslušníkem, a Landeshauptmann von Wien (zemský hejtman spolkové země Vídeň, Rakousko), jehož předmětem je odmítnutí ze strany Landeshauptmann von Wien obnovit ZK právní postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem. Zamítavé rozhodnutí bylo odůvodněno tím, že v období od srpna 2013 do srpna 2018 pobýval ZK v Evropské unii pouze několik dní v roce. Předkládající soud se domnívá, že rakouská právní úprava použitelná na projednávanou věc, která stanoví, že krátkodobé a přerušované pobyty v Unii nepostačují k tomu, aby se zabránilo ztrátě tohoto právního postavení z důvodu nepřítomnosti na území Unie po dobu delší než 12 měsíců, není slučitelná s čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109. Na základě tohoto ustanovení ztrácí státní příslušník třetí země nárok na

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.

³ – Úř. věst. 2011, L 132, s. 1.

právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, jestliže „se nezdržoval na území [Unie] po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců“. Podle předkládajícího soudu jde výše uvedená rakouská právní úprava nad rámec toho, co vyžaduje a povoluje unijní právo.

3. Projednávaná věc dává Soudnímu dvoru příležitost rozhodnout o nové právní otázce, a to o podmínkách, které stanoví čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 pro odnětí právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, vnitrostátními orgány. Soudní dvůr bude muset konkrétně upřesnit požadavky na délku a kvalitu pobytu na území Unie, jimž bude muset vyhovět každý státní příslušník třetí země k tomu, aby si mohl zachovat právní postavení, které mu zakládá směrnice 2003/109. Odpověď Soudního dvora na tyto otázky může mít dopad na integraci státních příslušníků třetích zemí do prostoru svobody, bezpečnosti a práva, kterou předpokládají unijní smlouvy.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Body 2, 4, 6, 10 a 12 odůvodnění směrnice 2003/109 stanoví:

„(2) Evropská rada na svém zvláštním zasedání v Tampere ve dnech 15. a 16. října 1999 prohlásila, že právní postavení státních příslušníků třetích zemí by se mělo sblížovat s právním postavením státních příslušníků členských států a že by osobě, která pobývala oprávněně v členském státě po dobu, kterou je třeba stanovit, a je držitelem povolení k dlouhodobému pobytu, měl být v uvedeném členském státě přiznán soubor jednotných práv, která se co nejvíce přibližují právům přiznávaných občanům Evropské unie.

[...]

(4) Integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, je rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství stanoveného Smlouvou.

[...]

(6) Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu. Pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba [...] v zemi usídlila. Zajištěna by měla být také určitá pružnost s ohledem na okolnosti, za nichž může být osoba nucena území dočasně opustit.

[...]

(10) Je třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotu. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.

[...]

(12) K vytvoření skutečného nástroje integrace dlouhodobě pobývajících rezidentů do společnosti, ve které žijí, je důležité, aby s dlouhodobě pobývajícími rezidenty bylo v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu za podmínek stanovených touto směrnicí.“

5. Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, zakotvuje:

„Tato směrnice stanoví:

- a) podmínky, za kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a související práva státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na jeho území a
- b) podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí, kterým bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, v jiných členských státech, než je členský stát, který jim uvedené právní postavení přiznal.“

6. Podle článku 4 uvedené směrnice, nadepsaného „Délka pobytu“, platí, že:

„1. Členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let.

[...]

3. Období nepřítomnosti na území dotyčného členského státu nepřerušují běh doby uvedené v odstavci 1 a budou zahrnuta do jejího výpočtu, nedosahuje-li délka uvedených období nepřítomnosti šesti po sobě jdoucích měsíců a nepřekračuje-li úhrnem délku deseti měsíců v rámci doby uvedené v odstavci 1.

[...]“

7. Článek 8 směrnice 2003/109, nadepsaný „Povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – [EU]“, zakotvuje:

„1. S výhradou článku 9 má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta trvalou povahu.

2. Členské státy vydávají povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – [EU] dlouhodobě pobývajícím rezidentům. Doba platnosti povolení je minimálně pět let; po uplynutí doby platnosti se automaticky, případně na základě žádosti, prodlužuje.

[...]“

8. Článek 9 této směrnice, nadepsaný „Odnětí nebo ztráta právního postavení“, stanoví:

„1. Dlouhodobě pobývající rezident ztrácí nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jestliže:

[...]

c) se nezdržoval na území [Unie] po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců.

2. Odchylně od odst. 1 písm. c) mohou členské státy stanovit, že nepřítomnost delší než 12 po sobě jdoucích měsíců nebo nepřítomnost ze zvláštních či výjimečných důvodů neznamena odnětí nebo ztrátu právního postavení.

[...]

5. S ohledem na případy uvedené v odst. 1 písm. c) a v odstavci 4 stanoví členské státy, které přiznaly právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, zjednodušený postup pro opětovné získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

[...]“

9. Článek 11 uvedené směrnice, nadepsaný „Rovné zacházení“, stanoví:

„1. Dlouhodobě pobývajícím rezidentům je přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu v těchto oblastech:

[...]

b) všeobecné a odborné vzdělávání, včetně stipendií v souladu s vnitrostátními právními předpisy;

[...]

d) sociální zabezpečení, sociální podpora a sociální ochrana podle vnitrostátních právních předpisů;

e) daňové výhody;

f) přístup ke zboží a službám a k nabídce výrobků a služeb určených pro veřejnost a k možnostem získání bydlení;

g) svoboda sdružování a spolčování a členství v odborových organizacích nebo svazech zaměstnavatelů nebo v organizaci, jejíž členové patří k určité profesní skupině, včetně dávek poskytovaných uvedenými organizacemi, aniž jsou dotčeny vnitrostátní předpisy o veřejném pořádku a veřejné bezpečnosti;

[...]

2. Pokud jde o odst. 1 písm. b), d), e), f) a g), může dotýčný členský stát omezit rovné zacházení na případy, kdy se bydliště nebo obvyklé místo pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo rodinných příslušníků, pro které uplatňuje nárok na dávky, nachází na území dotýčného členského státu.

[...]“

B. Rakouské právo

10. Příslušná ustanovení vnitrostátního práva jsou obsažena v Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zákon o usazování a pobytu⁴, dále jen „NAG“).

11. Ustanovení § 2 odst. 7 NAG zní takto:

„Krátkodobé pobyty v tuzemsku a v zahraničí, zejména za účelem návštěvy, nepřerušují dobu pobytu nebo usídlení vyžadovanou pro získání nebo ztrátu nároku na povolení k pobytu. [...]“

12. Ustanovení § 20 NAG, nadepsané „Doba platnosti povolení k pobytu“, stanoví:

„[...]“

(3) Držitelé povolení k pobytu ‚dlouhodobě pobývajících rezidenta – EU‘ (§ 45) jsou v Rakousku usazeni – aniž je dotčena omezená doba platnosti dokladu odpovídajícího těmto povolením k pobytu – na dobu neurčitou. Tento doklad se vydává na dobu pěti let a odchýlně od § 24 se na žádost obnoví i po uplynutí doby platnosti, pokud se nepoužijí opatření podle Fremdenpolizeigesetz 2005 (zákon o cizinecké policii z roku 2005).

(4) Povolení k pobytu vydané podle odstavce 3 výše pozbývá platnosti, pokud cizí státní příslušník pobývá mimo území [Evropského hospodářského prostoru (EHP)] po dobu delší než 12 po sobě jdoucích měsíců. Z důvodů hodných zvláštního zřetele, jako je vážná nemoc, plnění sociálních povinností nebo výkon služby srovnatelné s povinnou vojenskou službou nebo civilní službou, může cizí státní příslušník pobývat mimo území EHP až 24 měsíců, pokud o tom dopředu informoval příslušný orgán. V případě legitimního zájmu na straně cizího státního příslušníka konstatuje příslušný orgán na žádost, že povolení k pobytu není neplatné. Důkazní břemeno o pobytu v EHP nese cizí státní příslušník.

[...]“

III. Skutkové okolnosti sporu v původním řízení, původní řízení a předběžné otázky

13. Dne 6. září 2018 podal ZK, kazašský státní příslušník, žádost o obnovu povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajících rezidenta. Tato žádost byla rozhodnutím Landeshauptmann von Wien ze dne 9. července 2019 zamítnuta.

14. Dne 12. srpna 2019 podal ZK proti tomuto rozhodnutí k předkládajícímu soudu žalobu.

15. Předkládající soud uvádí, že ač se ZK v období od srpna 2013 do srpna 2018 ani poté nikdy nezdržoval mimo území Unie po dobu 12 nebo více po sobě jdoucích měsíců, je nesporné, že se na tomto území v uvedeném období zdržoval pouze několik dní v roce. Na základě této posledně uvedené okolnosti žalovaný správní orgán rozhodl, že žalobci odmítne obnovit povolení k pobytu.

16. Z předkládacího rozhodnutí plyne, že žalobce u předkládajícího soudu předložil právní analýzu vypracovanou skupinou odborníků Evropské komise pro legální migraci, která dospívá k závěru, že podmínka týkající se nepřítomnosti na území Unie, stanovená v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109, musí být vykládána restriktivně v tom smyslu, že pouze fyzická nepřítomnost

⁴ – BGBl. I, 100/2005

na tomto území po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců povede na základě tohoto ustanovení ke ztrátě právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Podle této analýzy v tomto ohledu nezáleží na tom, zda byl dlouhodobě pobývajícím rezident mimoto v rozhodném období na uvedeném území fyzicky usazen nebo zda zde obvyklé pobýval.

17. Předkládající soud se domnívá, že taková analýza, s níž se spíše ztotožňuje, podporuje argumentaci žalobce. Pokud by se podle ní postupovalo, i krátkodobé pobyty nebo dokonce, jako v projednávaném případě, pobyty v délce pouze několika dnů ročně by postačovaly k zamezení použití čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109, takže by si žadatel zachoval právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.

18. Za těchto okolností se Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice [2003/109] vykládán v tom smyslu, že jakýkoli, byť krátký, fyzický pobyt státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, na území [Unie] po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců, postačuje k zamezení ztráty právního postavení státního příslušníka třetí země, který je na základě tohoto ustanovení dlouhodobě pobývajícím rezidentem?
- 2) V případě, že by Soudní dvůr na první otázku odpověděl záporně: Jaké kvalitativní nebo kvantitativní požadavky musí splnit pobyty na území [Unie] po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců k tomu, aby se zamezilo ztrátě právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem? Zamezují pobyty na území [Unie] po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců ztrátě právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, pouze v případě, že dotyční státní příslušníci třetích zemí na území [Unie] během tohoto období obvykle pobývali nebo zde měli středisko svých zájmů?
- 3) Jsou s čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice [2003/109] slučitelné právní normy členských států, které stanoví, že státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ztrácejí své právní postavení, pokud na území [Unie] obvykle nepobývali, ani zde neměli středisko svých zájmů, a to i když na tomto území po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců někdy pobývali?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

19. Předkládací rozhodnutí ze dne 28. srpna 2020 bylo kanceláři Soudního dvora doručeno dne 14. září 2020.

20. Předkládající soud požádal Soudní dvůr, aby podle čl. 107 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora projednal žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení.

21. Rozhodnutím Soudního dvora ze dne 28. září 2020 byl tento návrh po vyslechnutí generálního advokáta zamítnut.

22. Rakouská vláda a Evropská komise předložily ve lhůtě stanovené v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie písemná vyjádření.

23. Na jednání dne 15. července 2021 se vyjádřili zástupci *ad litem* ZK, rakouské vlády a Komise.

V. Právní analýza

A. Úvodní poznámky

24. Státní příslušníci třetích zemí migrují do Evropské unie z různých důvodů: z důvodů ekonomických, z důvodů rodinných, za účelem studia nebo za účelem získání mezinárodní ochrany. Některé z těchto osob zůstávají na území členských států po mnoho let a vytvářejí si k danému členskému státu vazby. Integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty v členských státech, je proto považována za klíčový prvek pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti v Unii, což je základní cíl stanovený v článku 3 SEU. Kromě toho je třeba připomenout, že čl. 79 odst. 1 SFEU předpokládá vyvíjení společné přistěhovalecké politiky, jejímž cílem je mimo jiné „zajistit [...] spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech“⁵.

25. Jedním z prvních právních předpisů přijatých Uníí v oblasti přistěhovalectví byla směrnice 2003/109. Cílem této směrnice je přiznat „evropské“ právní postavení státním příslušníkům třetích zemí, kteří v Unii pobývají trvale a oprávněně. Za účelem zajištění jejich integrace má uvedená směrnice sblížit práva těchto osob s právy, kterým se těší občané Unie, a to zejména zakotvením rovného zacházení ve vztahu k občanům Unie v celé řadě hospodářských a sociálních oblastí. Práva, která jim jsou přiznána, mají i nadále omezenější rozsah než práva občanů Unie⁶, zahrnují nicméně ustanovení o volném pohybu, která dávají právo pobývat déle než tři měsíce na území jiných členských států, než je ten, který jim přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Ten, kdo má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, má mimoto za podmínky, že jeho činnosti nejsou spojeny s výkonem veřejné moci nebo že pracovní místa nejsou vyhrazena pro vlastní státní příslušníky, pro občany Unie a EHP, přístup na trh práce. V oblasti sociální ochrany se mohou členské státy rozhodnout pro omezení přístupu dlouhodobě pobývajících rezidentů k „základním dávkám“.

26. Přístup k právnímu postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je vyhrazen státním příslušníkům třetích zemí, kteří po dobu pěti let oprávněně a nepřetržitě pobývali na území členského státu. Vyloučeny jsou všichni ti, jejichž pobyt lze považovat za přechodný. Členské státy si ponechávají široký prostor pro posouzení podmínek, které zakládají nárok na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta⁷. K podmínce stálých, pravidelných a dostatečných příjmů a dále k podmínce existence zdravotního pojištění, které jsou vyžadovány i od občanů Unie pobývajících v jiném členském státě, přistupuje fakultativní podmínka týkající se „podmínek integrace“, která umožňuje omezit přístup k právnímu postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Ve všech členských státech je hlavním integračním požadavkem prokázání dostatečné znalosti jazyka členského státu v různém stupni pokročilosti.

⁵ – Iglésias Sánchez, S., „Free movement of third country national in the European Union? Main features, deficiencies and challenges of the new mobility rights in the area of freedom security and justice“, *European Law Journal*, sv. 15, č. 6, s. 798 a 799, vysvětluje, že uznání práva pohybu státních příslušníků třetích zemí vycházelo ze dvou důvodů, které spolu úzce souvisejí, a to z podpory sociální integrace a z cíle přilákat kvalifikované pracovníky v soutěži se Spojenými státy americkými a Kanadou.

⁶ – Halleskov, L., „The Long-Term Residents Directive: a fulfillment of the Tampere objective of near-equality“, *European Journal of Migration and Law*, sv. 7, č. 2, 2005, s. 200.

⁷ – Balleix, C., *La politique migratoire de l'Union européenne*, Paříž, 2013, s. 218.

27. Cílem unijního normotvůrce je dosáhnout cíle udržitelné integrace státních příslušníků třetích zemí prostřednictvím harmonizace podmínek pro *přiznání* a *odnětí* (nebo *ztrátu*) právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Důležité je však poznamenat, že projednávaná věc se od jiných věcí, kterými se Soudní dvůr již zabýval, liší tím, že se týká spíše druhého aspektu, tj. výkladu podmínek pro odnětí (nebo ztrátu) tohoto právního postavení z důvodu trvalé nepřítomnosti na území Unie podle čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109. Z tohoto ustanovení sice vyplývá, že státní příslušník třetí země ztrácí právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v případě, že je na území Unie nepřítomen po dobu 12 po sobě jdoucích měsíců, neuvádí však, jak nakládat se sporadickými a krátkodobými pobyty, zejména mohou-li zabránit realizaci tohoto právního následku.

B. Přezkum předběžných otázek

28. Podstatou třech otázek předkládajícího soudu, které je třeba posoudit společně, jsou kritéria, podle kterých se má určit, zda byl dlouhodobě pobývajícím rezident „nepřítomen“ na území Unie po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců ve smyslu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109, s tím, že taková nepřítomnost má v zásadě za následek ztrátu nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Předkládající soud si klade zejména otázku, zda jakýkoli pobyt během tohoto období, byť jakkoli krátký, může přerušit tuto nepřítomnost, a tedy zamezit ztrátě tohoto právního postavení, nebo zda musí dotčená osoba během uvedeného období na tomto území obvykle pobývat nebo zde mít středisko svých zájmů.

1. Použití různých výkladových metod

29. Jelikož čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 neobsahuje žádný odkaz na vnitrostátní právo, je třeba vycházet z předpokladu, že pojem „nepřítomnost“ představuje autonomní pojem unijního práva, který musí být vykládán jednotně s přihlédnutím ke znění tohoto ustanovení a dále k cílům sledovaným právní úpravou, jejíž je součástí, a k jeho kontextu⁸.

a) Doslovný výklad

30. Pokud jde o znění uvedeného ustanovení, je třeba poznamenat, že mezi jednotlivými jazykovými zněními tohoto ustanovení existují určité rozdíly.

31. Na jedné straně totiž významná část jazykových znění⁹ odkazuje na „nepřítomnost“ na území Unie po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců, což by mohlo vést k závěru, že tuto nepřítomnost ukončí pouhá fyzická přítomnost. Jiná jazyková znění¹⁰ na straně druhé odkazují na absenci „pobytu“ na tomto území po tuto dobu, s tím, že použití tohoto slovesa by mohlo znamenat poněkud „pevnější“ přítomnost, aniž by však vylučovalo pobyty trvající jen několik dní.

⁸ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. října 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, bod 42).

⁹ – Viz na příklad bulharské („отсъствие“), španělské („ausencia“), dánské („fraværende“), estonské („äraolek“), řecké („απουσία“), anglické („absence“), francouzské („absence“), italské („assenza“), polské („nieobecność“) a švédské („bortovaro“) jazykové znění.

¹⁰ – Viz například německé („aufgehalten“) a nizozemské („verblijven“) jazykové znění. Obě jazyková znění čl. 9 odst. 2, který dává možnost odchýlit se od čl. 9 odst. 1, však rovněž používají výrazy rovnocenné výrazu nepřítomnost, a to „Abwesenheit“, respektive „afwezigheid“.

32. Kromě těchto drobných jazykových rozdílů však znění čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 podle všeho samo o sobě neumožňuje jednoznačně určit přesnou působnost pojmu „nepřítomnost“. Z doslovného výkladu tohoto ustanovení nelze vyvodit žádný jasný závěr. Je proto třeba uchýlit se k dalším metodám výkladu uznávaným v judikatuře Soudního dvora¹¹.

b) Kontextuální výklad

1) Výjimka z obecného pravidla o založení právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů musí být vykládána striktně

33. Kontext článku 9 směrnice 2003/109 poskytuje několik užitečných vodítek k tomu, aby bylo možné lépe postihnout působnosti tohoto ustanovení. Článek 8 odst. 1 této směrnice totiž stanoví, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta má trvalou povahu „s výhradou článku 9“. Jelikož „obecným pravidlem“ tedy je, že toto právní postavení má trvalou povahu, čl. 9 odst. 1 písm. c) uvedené směrnice je podle všeho „výjimkou“ a měl by být tedy *vykládán striktně* v souladu se zásadou výkladu uznávanou v judikatuře Soudního dvora¹².

34. Navíc je třeba připomenout, že směrnice 2003/109 zakládá *subjektivní právo* státních příslušníků třetích zemí na získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a také ostatní práva, která z přiznání tohoto právního postavení vyplývají, jakmile jsou skutečně naplněny podmínky stanovené pro tento účel¹³ a byly dodrženy příslušné postupy¹⁴. Jak bylo uvedeno v úvodu tohoto stanoviska¹⁵, tato směrnice podmínky pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta *zcela harmonizuje*. Totéž platí pro podmínky pro odnětí tohoto právního postavení, jak jsou stanoveny v článku 9 uvedené směrnice¹⁶. Členské státy proto nemohou zavést dodatečné podmínky¹⁷ nebo vykládat ustanovení čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 široce, aniž by tím bylo ohroženo zachování právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

35. Aby ustanovení obsažená v čl. 4 odst. 1 a čl. 8 odst. 1 této směrnice, která dlouhodobě pobývajícím rezidentům přiznávají zvláštní právní postavení, nebyla zbavena svého užitečného účinku, je v tomto ohledu podle všeho nezbytné chránit nabytá práva. To, že unijní normotvůrce zahrnul do článku 10 uvedené směrnice rovněž procesní záruky, které stanoví mimo jiné povinnost odůvodnit každé rozhodnutí o odnětí tohoto právního postavení, povinnost

¹¹ – V tomto ohledu viz Lenaerts, K., Gutiérrez-Fons, A., *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Brusel, 2020.

¹² – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84), jakož i ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 32).

¹³ – Viz rozsudek ze dne 26. dubna 2012, Komise v. Nizozemsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 68) a stanovisko generálního advokáta Bota ve věci Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, body 29 a 35), v němž má generální advokát za to, že dotčená ustanovení musejí být vykládána v tom smyslu, že členské státy mají *povinnost* uvedené právní postavení přiznat, jsou-li splněny příslušné podmínky.

¹⁴ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 45 až 48). Jak uvádí Peers, S., *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*, 4. vydání, Oxford, 2016, s. 425, k přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nedochází automaticky, nýbrž vyžaduje, aby dotčená osoba u příslušných vnitrostátních orgánů podala žádost o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

¹⁵ – Viz bod 27 tohoto stanoviska.

¹⁶ – Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 473, bod 1, uvádí, že směrnice 2003/109 zcela harmonizuje podmínky pro získání a odnětí (nebo ztrátu) postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Jakmile tedy státní příslušník třetí země toto právní postavení získá, má nárok na jeho zachování, i když následně již nesplňuje podmínky uvedené v člincích 5 a 6 směrnice 2003/109. K odnětí (nebo ztrátě) tohoto právního postavení může stejně tak dojít pouze tehdy, jsou-li splněny podmínky uvedené v článku 9 této směrnice.

¹⁷ – V tomto smyslu viz Boelaert-Suominen, S., „Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back“, *Common Market Law Review*, sv. 42, č. 4, 2005, s. 1025.

informovat dotčeného státního příslušníka třetí země o dostupných opravných prostředcích a také o lhůtě, v níž může tento státní příslušník podat žalobu, ukazuje na význam, který je ochraně uvedeného právního postavení třeba přikládat. Všechny tyto úvahy rovněž svědčí ve prospěch striktního výkladu tohoto ustanovení.

2) Případná omezení rovného zacházení nemají vliv na právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů

36. V článku 11 odst. 2 směrnice 2003/109 lze hledat indicii ve prospěch teze, že zachování právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů nevyžaduje, aby rezident pobýval na území dotčeného členského státu nebo Unie. Na jedné straně čl. 11 odst. 1 této směrnice stanoví, že dlouhodobě pobývajícím rezidentovi je přiznáno rovné zacházení jako státním příslušníkům členského státu ve velké řadě oblastí. Na straně druhé čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice opravňuje dotčený členský stát k omezení rovného zacházení u státních příslušníků třetích zemí, kteří mají na jeho území bydliště nebo obvyklé místo pobytu. Je přitom důležité poukázat na to, že i přes toto omezení rovného zacházení si tyto osoby zachovávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů.

37. Toto ustanovení jasně ukazuje, že je třeba rozlišovat na straně jedné mezi výhodami, které může státní příslušník třetí země požívat na základě svého bydliště nebo obvyklého místa pobytu na území dotčeného členského státu, a na straně druhé právním postavením dlouhodobě pobývajících rezidentů, které tento státní příslušník má. To, že státní příslušník nemá bydliště nebo obvyklé místo pobytu na území dotčeného členského státu, může mít negativní důsledky, pokud jde o rozsah výhod založených směrnicí 2003/109 a vnitrostátním právem, kterým je provedena, ale nemusí mít nutně za následek ztrátu tohoto právního postavení.

3) Podmínky pro zachování právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů jsou méně přísné než podmínky pro přiznání tohoto právního postavení

38. Směrnice 2003/109 upravuje v podstatě dva odlišné aspekty: získání a zachování právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů. Získání tohoto právního postavení vyžaduje ze strany státního příslušníka třetí země integrační úsilí. Stanovením doby pěti let nepřetržitého pobytu unijní normotvůrce předpokládá, že po uplynutí této doby je zajištěna integrace státního příslušníka třetí země do společnosti hostitelského členského státu. Jak uvedl Soudní dvůr v rozsudku Singh, „oprávněný a nepřetržitý pobyt po dobu pěti let prokazuje, že se dotyčná osoba v zemi *usídlila*, a tedy zde dlouhodobě pobývá“¹⁸. Jakmile je tohoto integračního cíle dosaženo, přičemž státní příslušník třetí země si vytvořil úzkou vazbu s hostitelským členským státem, která je z právního pohledu potvrzena udělením právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů, stávají se požadavky na zachování tohoto postavení méně přísnými.

39. Je totiž třeba konstatovat, že podmínky pro přiznání a zachování právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů se výrazně liší. Článek 4 odst. 1 směrnice 2003/109 pro přiznání tohoto právního postavení vyžaduje nepřetržitý „pobyt“ v dotčeném členském státě po dobu pěti let, zatímco odnětí je podmíněno „nepřítomností“ na území Unie po dobu dvanácti po

¹⁸ – Rozsudek ze dne 18. října 2012 (C-502/10, EU:C:2012:636, bod 46). Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

sobě jdoucích měsíců¹⁹, aniž by bylo přesně stanoveno, kde přesně musí státní příslušník třetí země pobývat. Z toho plyne, že po uplynutí pětileté lhůty stanovené pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta není již nepřetržitý pobyt na území Unie nezbytný.

4) Výklad zohledňující širší kontext

40. Jelikož cílem směrnice 2003/109 je sblížit práva těchto státních příslušníků s právy, která jsou přiznána občanům Unie, je možné čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 vykládat s přihlédnutím k širšímu kontextu, konkrétně k ustanovením směrnice 2004/38/ES²⁰. Judikatura Soudního dvora ukazuje, že ustanovení této směrnice lze skutečně srovnávat s ustanoveními směrnice 2003/109, což pro účely výkladu umožňuje vyvodit užitečné závěry, a to bez ohledu na určité rozdíly, které jsou odůvodněny zejména jejich zvláštními legislativními cíli²¹.

41. V tomto ohledu je třeba upozornit na ustanovení obsažené v čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38, které stanoví, že občané Unie, kteří na území hostitelského členského státu oprávněně pobývali nepřetržitě po dobu pěti let, získávají právo trvalého pobytu na tomto území. Toto ustanovení *se zvláště podobá* ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109, neboť od státních příslušníků třetích zemí se za účelem získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta rovněž vyžaduje oprávněný a nepřetržitý pobyt po dobu pěti let.

42. Stejně je tomu s ustanoveními upravujícími ztrátu práva pobytu. Podle čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 již nabyté „právo trvalého pobytu může být ztraceno pouze z důvodu *nepřítomnosti* v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska). V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr měl v rozsudku Dias²², který se týkal právě výkladu směrnice 2004/38, za to, že pozbytí práva trvalého pobytu z důvodu nepřítomnosti v hostitelském členském státě po dobu delší než dva po sobě jdoucí roky je u občana Unie odůvodněno skutečností, že po takové nepřítomnosti je „spojení s hostitelským členským státem *uvolněno*“.

43. Článek 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 vychází ze stejné logiky, neboť je třeba mít za to, že vazba státního příslušníka třetí země s Uní, vzniklá integračním úsilím v průběhu pěti let stanovených v čl. 4 odst. 1 této směrnice, je „uvolněna“, dochází-li k nepřítomnosti tohoto státního příslušníka po dobu delší než 12 po sobě jdoucích měsíců.

44. V této souvislosti je třeba poznamenat, že návrh Komise před přijetím směrnice 2003/109 rovněž původně předpokládal nepřítomnost po dobu dvou po sobě jdoucích let²³. Geneze tohoto ustanovení tak ukazuje na původní záměr sjednotit ustanovení upravující trvalý pobyt občanů Unie a pobyt státních příslušníků třetích zemí.

¹⁹ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 17. července 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, bod 30), v němž Soudní dvůr uvádí, že podmínka pobytu je k přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nezbytná.

²⁰ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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).

²¹ – Rozsudek ze dne 3. října 2019, X (Dlouhodobě pobývající rezidenti – Stálé, pravidelné a dostatečné příjmy) (C-302/18, EU:C:2019:830, bod 32 a násl.).

²² – Rozsudek ze dne 21. července 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 59). Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

²³ – Viz čl. 10 odst. 1 písm. a) návrhu směrnice Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty [COM(2001) 127 final (Úř. věst. 2001, C 240 E, s. 79)].

45. S ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti mám za to, že je možné odmítnout výklad podporovaný rakouskou vládou, který vyžaduje, aby státní příslušník třetí země nadále skutečně „obvykle pobýval“ na území dotčeného členského státu nebo na území Unie.

c) Teleologický výklad

46. Jelikož cílem směrnice 2003/109, jak plyne z bodu 4 jejího odůvodnění, je podpořit v zájmu podpory hospodářské a sociální soudržnosti integraci státních příslušníků třetích zemí dlouhodobě usazených v členských státech²⁴, je důležité zajistit, aby právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta bylo přiznáno pouze těm, kteří jsou oprávněni jej využívat, tj. všem osobám, které mají dostatečně úzkou a skutečnou vazbu na Unii a její členské státy, založenou úspěšnou integrací, která nastala během pěti let oprávněného a nepřetržitého pobytu.

47. Z článku 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 lze naopak vyvodit, že právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta je nutné odejmout, nemají-li již dotčené osoby takovou vazbu na hostitelský členský stát. Neexistuje totiž žádný legitimní důvod pro zachování právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v případě „zrušení“ této vazby, neboť by již nebylo dosaženo cíle směrnice 2003/109. Všechny tyto úvahy je třeba vzít v potaz při výkladu dotčeného ustanovení.

48. Výklad ve světle legislativního cíle uvedeného v předchozích bodech tohoto stanoviska má za následek, že čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 bude muset být uplatňován diferencovaně, a to v závislosti na okolnostech každého konkrétního případu. Aby byla předkládajícímu soudu poskytnuta užitečná výkladová vodítka, považuji za vhodné s pomocí několika praktických příkladů vysvětlit způsob, jakým teleologický výklad ovlivňuje uplatňování tohoto ustanovení.

2. Důsledky pro uplatňování čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109

a) Obligatorní ztráta právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta po uplynutí doby dvanácti po sobě jdoucích měsíců

49. Úvodem je třeba poznamenat, že nepřítomnost po dobu dvanácti po sobě jdoucích měsíců vede *obecně* ke ztrátě nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, jak je stanoveno v čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109²⁵. Nejenže jednoznačné znění tohoto ustanovení neponechává v tomto ohledu žádný prostor pro výklad, ale z hlediska integrace státního příslušníka třetí země lze rovněž dovodit, že po uplynutí takto dlouhé doby se vazba na hostitelský členský stát obecně „zrušuje“.

50. Takový právní důsledek není podle všeho nepřiměřený, a to s ohledem na skutečnost, že z čl. 9 odst. 5 směrnice 2003/109 plyne, že členské státy, které přiznaly právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, musí zakotvit „zjednodušený postup“ pro opětovné získání tohoto právního postavení. Dotčená osoba má proto vždy možnost obnovit vazbu s hostitelským členským státem, a to ve společném zájmu obou stran.

²⁴ – Viz bod 24 tohoto stanoviska.

²⁵ – Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 474, bod 6, vykládá tuto podmínku v tom smyslu, že s sebou nese „automatickou ztrátu“ právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

51. Chci upřesnit, že takový právní důsledek plyne ze situace, kdy hostitelský členský stát nevyužil výjimku obsaženou v čl. 9 odst. 2 směrnice 2003/109. Na základě tohoto ustanovení mohou členské státy odchylně od odst. 1 písm. c) stanovit, že „nepřítomnost delší než 12 po sobě jdoucích měsíců nebo nepřítomnost ze zvláštních či výjimečných důvodů“ neznamená odnětí nebo ztrátu právního postavení²⁶. Z toho plyne, že členské státy mají při provádění uvedeného ustanovení značnou volnost, čímž se vyhnou právním důsledkům vyplývajícím z výše uvedeného výkladu.

b) Právní zacházení se sporadickými a krátkodobými pobyty

52. Zdržuje-li se během tohoto dvanáctiměsíčního období dotčená osoba po většinu času na území Unie, neměla by tato okolnost působit obtíže, pokud jde o uplatňování směrnice 2003/109, neboť je zřejmé, že podmínky čl. 9 odst. 1 písm. c) této směrnice nejsou splněny. Vystává naopak otázka, jak řešit situaci, kdy je pobyt dotčené osoby na území Unie sporadický a omezuje se na krátká období během roku.

53. Podle mého názoru by i taková sporadická a krátkodobá přítomnost na území Unie měla být s to zabránit ztrátě nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, lze-li s jistotou prokázat, že dotčená osoba je v zemi stále „usídlena“ ve smyslu bodu 6 odůvodnění směrnice 2003/109. Jinak řečeno, státní příslušník třetí země, který má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, by měl prokázat *dostatečně úzkou „integrační vazbu“ s hostitelským členským státem*. V případě nesplnění této podmínky se uplatnění obecného pravidla, jež bude mít za následek ztrátu nároku na právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta²⁷, nelze vyhnout²⁸.

54. Jelikož článek 4 směrnice 2003/109 ve spojení s článkem 8 této směrnice stanoví, že právo trvalého pobytu se přiznává za podmínky, že státní příslušník třetí země předloží v souladu s článkem 5 uvedené směrnice důkaz o splnění podmínek pro získání tohoto právního postavení, zdá se mi logické a spravedlivé mít za to, že je na vnitrostátních orgánech, aby před rozhodnutím o tom, že dotčené osobě odejmou právní postavení, přezkoumaly všechny relevantní okolnosti konkrétního případu a případně *prokázaly neexistenci takové vazby*. Uvalení *důkazního břemene* na vnitrostátní orgány, pokud jde o existenci skutkových okolností v konkrétním případě, které mohou odůvodnit použití čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109, je podle všeho nezbytné, nemají-li výše uvedená ustanovení, která zvláštní právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentům přiznávají, ztratit svůj užitečný účinek.

55. Takový přístup se mi jeví jako odpovídající k zajištění toho, aby se právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta nevyužívalo k jiným účelům, než jaké zakotvil unijní normotvůrce. Zejména je nutné zabránit tomu, aby z tohoto právního postavení nebyla vyvozována neoprávněná výhoda, jako je volba vnitrostátní soudní příslušnosti s cílem zajistit si uplatnění zákona, které je pro rezidentovy zájmy příznivější (*forum shopping*), získávání sociálních

²⁶ – V tomto ohledu viz zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o provádění směrnice [2003/109] [COM(2019) 161 final, s. 6], z níž vyplývá, že Rakousko využilo možnosti stanovené v čl. 9 odst. 2 směrnice 2003/109 tím, že stanovilo, že nepřítomnost na území Unie v délce 12 po sobě jdoucích měsíců má obecně za následek ztrátu právního postavení, přičemž stanovilo možnost povolit za výjimečných okolností delší dobu nepřítomnosti.

²⁷ – Viz bod 49 tohoto stanoviska.

²⁸ – V tomto ohledu viz Thym, D., „Long Term Residents Directive 2003/109/EC“, EU *Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 475, bod 7, který se domnívá, že s ohledem na cíl směrnice 2003/109, kterým je podpora integrace státních příslušníků třetích zemí a zajištění jejich „usídlení“ v hostitelském členském státě, by krátkodobé návštěvy v zásadě neměly být s to přerušit dvanáctiměsíční lhůtu. Autor se kromě toho vyslovuje pro méně „formalistický“ přístup, odůvodňuje-li *individuální posouzení situace*, ve které se dotčená osoba nachází, rozhodnutí ve prospěch zachování právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

dávek, usnadňování protiprávní činnosti atd.²⁹. Vzhledem k tomu, že směrnice 2003/109 je určena členskými státy a členské státy jsou vyzvány k tomu, aby ji provedly do svého vnitrostátního právního řádu, připadá jim klíčová úloha k dohledu nad naplňováním cílů této směrnice.

56. Zejména požadavek přítomnosti na území Unie, který plyne z čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109, vyjadřuje myšlenku, že k tomu, aby si státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, mohli toto právní postavení trvale zachovat, musí si zachovat „skutečnou“, a nikoli pouze „formální“ vazbu s dotčeným členským státem.

57. V tomto ohledu je však třeba upřesnit, že na existenci takové dostatečně úzké a skutečné integrační vazby nelze klást nadměrně přísné požadavky, neboť „usídlení“ státního příslušníka třetí země v dotčeném členském státě již bylo zevrubně posouzeno vnitrostátními orgány v rámci řízení umožňujícího získat právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Navíc jsem toho názoru, že uložení nadměrně přísných požadavků by bylo na překážku dosažení cíle sblížit právní postavení státních příslušníků třetích zemí s právním postavením státních příslušníků členských států³⁰.

58. Jak již bylo v tomto stanovisku uvedeno, příliš široký výklad podmínek upravujících odnětí nebo ztrátu právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by mohl zmařit cíl zajistit integraci státních příslušníků třetích zemí. Přístup navržený v tomto stanovisku sleduje výlučně případy, kdy se zachování tohoto právního postavení již nejeví jako odůvodněné, jelikož nepřispívá k hospodářské a sociální soudržnosti sledované unijním normotvůrcem.

59. Vzhledem k tomu, že úkol posoudit integrační vazbu může být v praxi obzvláště složitý, navrhuji poskytnout předkládajícímu soudu určitá vodítka v podobě kritérií ukazujících na vůli státního příslušníka třetí země účastnit se hospodářského a sociálního života hostitelského členského státu. Příslušné vnitrostátní orgány by mohly tento *seznam kritérií* použít při výkonu své posuzovací pravomoci. Tento seznam kritérií, která by měla být vytvořena soudní cestou, je třeba chápat jako ryze *orientační* a nikoliv *taxativní*. Vzhledem k tomu, že jakákoli integrace ve společnosti je založena na územních, časových a kvalitativních faktorech³¹, domnívám se, že uvedený seznam by se měl skládat z kritérií vycházejících z uvedených kategorií.

60. Ač se čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 a *priori* přimyká k „územnímu“ kritériu, mám za to, že pojem „nepřítomnost“ je nutné vykládat způsobem, který lépe odpovídá požadavkům globalizované společnosti, jako je ta naše. Pouhá „fyzická“ přítomnost na území Unie se může ukázat jako zavádějící, není-li dotčená osoba skutečně integrována do společnosti. V této souvislosti by se nemělo zapomínat, že integrace osoby do cizí společnosti je složitým procesem akulturace, jehož klíčovými prvky jsou v souladu se společnými základními zásadami politiky

²⁹ – Obdobně viz rozsudek ze dne 14. března 2019, Y. Z. a další (Podvod při slučování rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 64) týkající se odebrání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta z důvodu podvodu.

³⁰ – Obdobně viz rozsudek ze dne 26. dubna 2012, Komise v. Nizozemsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 65), v němž Soudní dvůr uvedl, že prostor pro posouzení, který členskými státy dává směrnice 2003/109, pokud jde o práva požadovaná od státních příslušníků třetích zemí a jejich rodinných příslušníků při vydávání povolení a oprávnění k pobytu, není neomezený. S odkazem na svou judikaturu Soudní dvůr připomněl, že členské státy nemohou uplatňovat vnitrostátní právní úpravu, která by mohla ohrozit dosažení cílů sledovaných směrnicí, a zbavit ji tak užitečného účinku.

³¹ – V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 64), v němž Soudní dvůr ohledně výkladu čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 konstatoval, že „myšlenka integrace, na které se zakládá právo trvalého pobytu [...], nesouvisí pouze s územními a časovými okolnostmi, ale i s kvalitativními prvky, jež mají spojitost se stupněm integrace v hostitelském členském státě“. Kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska.

integrace přistěhovalců, jak je stanovila Rada v roce 2004 a potvrdil Stockholmský program³², interakce, zintenzivnění vzájemných styků mezi přistěhovalci a občany dotčeného členského státu a podpora mezikulturního dialogu.

61. Naopak relativně krátkodobý pobyt osoby s různorodými a hlubokými osobními nebo profesními vazbami, vypěstovanými v průběhu výše popsání integračního procesu, může stačit k tomu, aby se zabránilo ztrátě právního postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentem. Je na vnitrostátních orgánech, aby s ohledem na dále navrhovaná kritéria posoudily okolnosti konkrétního případu.

c) *Orientační a netaxativní seznam kritérií ukazujících na existenci skutečné vazby s Unii*

62. Vnitrostátní orgány budou muset předně stanovit *délku nepřítomnosti* na území Unie, přičemž zohlední všechny pobyty, které mohou tuto nepřítomnost přerušit, a to včetně krátkodobých pobytů. Prvotní důkaz o stupni integrace mohou konkrétněji poskytnout prvky, jako je *poměr* mezi dobami nepřítomnosti a přítomnosti, kumulativní délka a *četnost* těchto dob nepřítomnosti, jakož i *důvody*, které vedly toho, kdo má právní postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentem, k opuštění hostitelského členského státu.

63. Je totiž důležité ověřit, zda dotčené nepřítomnosti nezahrnují *přesunutí* střediska osobních, rodinných nebo profesních zájmů dotčené osoby do jiného státu³³. To by mělo být v zásadě vyloučeno u pobytů v zahraničí, které jsou odůvodněny *zvláštními nebo výjimečnými důvody dočasné povahy*, a to obdobně jako v případech zmíněných v čl. 4 odst. 3 druhém pododstavci směrnice 2003/109, které členské státy nevezmou v úvahu jakožto dobu „nepřítomnosti“ při výpočtu doby pěti let „nepřetržitého“ pobytu na svém území, tedy doby, která je jednou z právních podmínek pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícím rezidentem. Důvodem pobytů v zahraničí, které mají dočasnou povahu, mohou být například cesty na dovolenou nebo služební pobyty obdobného trvání a dále pobyty za účelem dočasné péče o příbuzné, absolvování vojenské služby nebo pobyty během školního nebo odborného vzdělávání, které jsou pouze časově omezené, rozhodně ale nikoli ty pobyty, které vzdělávání jako celek přesouvají do zahraničí. Ke zjištění dostatečně úzké a skutečné vazby s hostitelským členským státem budou stejně tak nutné *dodatečné důkazy*³⁴.

64. Kromě *fyzické přítomnosti* samotné osoby, která může být z důvodů uvedených v tomto stanovisku pouze východiskem pro zevrubnější posouzení okolností konkrétního případu, se domnívám, že užitečná může být existence *majetku* v podobě bankovních účtů, soukromého

³² – Stockholmský program – otevřená a bezpečná Evropa, která slouží občanům a chrání je (Úř. věst. 2010, C 115, s. 1). Viz tiskové sdělení Rady 14615/04 ze dne 19. listopadu 2004 a poznámka Rady 17024/09 ze dne 2. prosince 2009 a dále sdělení Komise ze dne 1. září 2005 nazvané „Společný program pro integraci. Rámec pro integraci státních příslušníků třetích zemí v Evropské unii“ [COM(2005) 389 final].

³³ – Obdobně viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 33), týkající se výkladu čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38. Toto ustanovení přiznává občanům Unie zvýšenou ochranu proti jakémukoli rozhodnutí hostitelského členského státu o vyhoštění, pobývali-li v hostitelském členském státě deset let před rozhodnutím o vyhoštění. Vzhledem k tomu, že uvedené ustanovení mlčí, pokud jde o otázku, do jaké míry nepřítomnost na území hostitelského členského státu brání dotčené osobě požívat této zvýšené ochrany, je na Soudním dvoru, aby vnitrostátním orgánům poskytl užitečná kritéria.

³⁴ – V této souvislosti viz stanovisko generálního advokáta Szpunara ve věci P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 92), v němž generální advokát odkazuje na všechny vazby, které si vytvoří osoba, jež po dlouhou dobu žije v určitém prostředí, a které jí umožňují se integrovat. Zmiňuje „sňatek, rodinu, život v sousedství, práci, pěstování koníčků či činnosti pro nevládní organizace“.

vlastnictví nemovitostí nebo podniků se sídlem ve členských státech³⁵. Finanční investice mohou totiž ukazovat na určitou zakotvenost v hospodářství země i na osobní zájem podílet se na jejím rozvoji.

65. Nelze navíc vyloučit, že to, že státní příslušník třetí země strávil nezanedbatelnou část svého života na území Unie a že se seznámil s tradicemi, obyčejí a jazykem hostitelského členského státu, mu umožnilo vytvořit si *rodinné vazby* s občany Unie, například v důsledku manželství, z něhož mohly případně vzejít děti. Tento druh příbuzenských vazeb s místním obyvatelstvem může mít v rámci posuzování, které mají provést vnitrostátní orgány, zvláštní význam.

66. Stejně je tomu s *profesními vztahy*, např. v podobě obchodních vztahů nebo akademických kontaktů, které byly navázány v průběhu času. S tímto kritériem je zajisté spojen výkon *hospodářské činnosti*³⁶, jemuž směrnice 2003/109 přikládá zvláštní význam, neboť čl. 5 odst. 1 písm. a) této směrnice zaprvé vyžaduje, aby státní příslušník třetí země měl stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jeho výživy a výživy jeho rodinných příslušníků, aniž by využívali systému sociální podpory dotčeného členského státu, a zadruhé čl. 11 odst. 1 písm. a) a c) uvedené směrnice zaručuje rovné zacházení, pokud jde o podmínky přístupu na trh práce v hostitelském členském státě a dále uznávání diplomů, osvědčení a jiných odborných kvalifikací v souladu s příslušnými vnitrostátními postupy. Všechna tato opatření zjevně směřují k podpoře profesního rozvoje státních příslušníků třetích zemí v Unii ve prospěch Unie a společnosti jako celku.

67. Kromě toho jelikož cílem směrnice 2003/109 je podporovat hospodářskou a sociální soudržnost, neměla by být podle všeho podceňována *sociální angažovanost* dotčené osoby v hostitelském členském státě. Aktivní členství v politických stranách, společenských organizacích s dobročinným nebo občanským účelem a také dobrovolnická činnost mohou svědčit o skutečném vztahu k místnímu společenství, v němž dotčená osoba žila.

68. Vůli státního příslušníka třetí země, který získal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, k tomu, aby převzal odpovědnost vůči společnosti, a k tomu, aby přispíval k jejímu rozvoji, může podle všeho stejně tak prokázat existence *fiskálních povinností*, případně spojených s existencí majetku nebo s výkonem hospodářské činnosti v hostitelském členském státě³⁷.

69. Konečně mám za to, že by mělo být rovněž možné zohlednit *protiprávní činnosti* přičitatelné tomu, kdo má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které by tak jako „negativní“ kritérium mohly ukazovat na nedostatečné usídlení nebo přinejmenším odmítavý přístup k integraci do společnosti hostitelského členského státu³⁸. Aby byla dodržena zásada přiměřenosti, bylo by však nutné, aby byla v rámci posuzování konkrétního případu náležitě zohledněna jak závažnost, tak povaha porušení práva. Z toho plyne, že ač záznam v trestním

³⁵ – Obdobně viz stanovisko generálního advokáta Tančeva ve věci Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:13, bod 85), v němž zmiňuje „pobočku žalovaného“ jako kritérium pro určení soudní příslušnosti v právu občanského soudního řízení.

³⁶ – V této souvislosti viz stanovisko generálního advokáta Hogana ve věci Land Oberösterreich (Pomoc na bydlení) (C-94/20, EU:C:2021:155, bod 75), v němž zdůrazňuje důležitost učení se jazyku jako prostředku k zajištění přístupu státních příslušníků třetích zemí na trh práce a k odbornému vzdělávání.

³⁷ – Obdobně viz rozsudek ze dne 18. června 2015, Kieback (C-9/14, EU:C:2015:406, bod 22), v němž Soudní dvůr odkazuje na „míst[ost], kde jsou soustředěny [poplatníkovy] osobní a majetkové zájmy“ jako na kritérium pro posouzení poplatníkovy daňové schopnosti, které zpravidla odpovídá místu jeho „obvyklého bydliště“.

³⁸ – V tomto ohledu viz stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci Dias (C-325/09, EU:C:2011:86, bod 106), ve kterém ve vztahu k výkladu článku 16 směrnice 2004/38 uvádí, že protiprávní jednání občana Unie může každopádně v kvalitativní rovině oslabit míru jeho integrace v hostitelském členském státě.

rejstříku může mít vliv na rozhodnutí o odnětí nebo ztrátě právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, je nezbytné komplexní posouzení situace toho, kdo má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta.

70. Chci však zdůraznit, že možnost použít toto „negativní“ kritérium by v žádném případě neměla být vykládána v tom smyslu, že vnitrostátní orgány už nebudou povinny dodržet ustanovení obsažená v člancích 6 a 12 směrnice 2003/109. Tato ustanovení si naopak zachovávají svou plnou hodnotu v rámci své působnosti, konkrétně při výkonu pravomoci odepřít přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a přijmout rozhodnutí o vyhoštění z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti. Použití těchto pravomocí podléhá určitým podmínkám, které Soudní dvůr nedávno připomněl v rozsudku *Subdelegación del Gobierno en Barcelona (Dlouhodobě pobývající rezidenti)*³⁹.

71. Jelikož přístup navržený v tomto stanovisku se vyznačuje pružností, která zohledňuje konkrétní případ a umožňuje vnitrostátním orgánům dospět po celkovém posouzení všech relevantních okolností konkrétní situace dotčeného státního příslušníka třetí země k závěru, že i krátkodobý pobyt brání ztrátě právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, je třeba konstatovat, že tento přístup brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava v projednávané věci, která stanoví ztrátu tohoto právního postavení v případě, že ten, kdo toto právní postavení má, nemá v Unii bydliště nebo obvyklé místo pobytu.

72. Důsledkem tohoto konstatování je, že vnitrostátní orgány pověřené provedením tohoto celkového posouzení nemohou legitimně dospět k závěru o neexistenci skutečné vazby s Unií pouze proto, že dotčená osoba tuto podmínku nesplňuje. Musí spíše zohlednit širokou škálu relevantních kritérií, jako jsou ta, která jsou příkladmo vyjmenována v předchozích bodech tohoto stanoviska. Samotné bydliště nebo obvyklé místo pobytu totiž nemohou podle všeho být ukazatelem stupně integrace státního příslušníka třetí země do společnosti hostitelského členského státu. Judikatura Soudního dvora ke směrnici 2004/38 jasně ukazuje, že integraci určité osoby lze posuzovat pouze na základě různých kritérií, mezi nimiž mají zvláštní význam sociální a kulturní faktory⁴⁰. Z důvodů uvedených v tomto stanovisku, konkrétně z důvodu cíle uvedeného normotvůrcem a spočívajícího ve sblížení práv státních příslušníků třetích zemí s právy, která jsou přiznána občanům Unie⁴¹, se domnívám, že tyto úvahy musí výklad směrnice 2003/109 ovlivnit.

73. Lze tedy shrnout, že navržený přístup vychází z výkladu čl. 9 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109, který náležitě zohledňuje znění tohoto ustanovení a cíle sledované právní úpravou, jejíž součástí je, a jeho legislativní kontext, a to v souladu s metodologií uznávanou v judikatuře Soudního dvora. Jsem přesvědčen, že pouze pružný přístup, jako je ten, který jsem představil a který se opírá o posuzovací pravomoc vnitrostátních orgánů a zároveň poskytuje užitečná kritéria, která těmto orgánům umožňují posoudit skutečnou vazbu s Unií, je s to zajistit, že s rozmanitými okolnostmi, s nimiž jsou tyto orgány denně konfrontovány, bude naloženo odpovídajícím způsobem.

³⁹ – Rozsudek ze dne 3. září 2020 (C-503/19 a C-592/19, EU:C:2020:629, bod 43).

⁴⁰ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 23. listopadu 2010, *Tsakouridis* (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 26).

⁴¹ – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

VI. Závěry

74. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky Verwaltungsgericht Wien (správní soud ve Vídni, Rakousko) odpověděl takto:

- „Článek 9 odst. 1 písm. c) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví ztrátu právního postavení dlouhodobě pobývajících státního příslušníka třetí země v případě, že tato osoba nemá bydliště nebo obvyklé místo pobytu v Unii.
- Toto ustanovení musí být rovněž vykládáno v tom smyslu, že příslušné vnitrostátní orgány mají v případech, kdy má státní příslušník třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, obvyklé místo pobytu mimo Unii, určitou posuzovací pravomoc při hodnocení, zda krátkodobý pobyt na území Unie v období dvanácti po sobě jdoucích měsíců brání ztrátě právního postavení státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, podle tohoto ustanovení. Členské státy mohou mít v souladu se směrnicí 2003/109, ve znění směrnice 2011/51, zejména za to, že krátkodobé pobyty zamezují ztrátě tohoto právního postavení pouze tehdy, pokud si státní příslušník třetí země během své nepřítomnosti jinak zachoval skutečnou vazbu s Unii.
- Za účelem zjištění existence takové skutečné vazby s Unii je třeba vzít v úvahu všechny relevantní aspekty konkrétní situace státního příslušníka třetí země, zejména kumulativní délku a četnost jeho nepřítomnosti, důvody, které ho vedly k opuštění hostitelského členského státu, existenci majetku, jakož i rodinných vazeb, profesních vztahů, sociálních závazků a fiskálních povinností v tomto členském státě.“