



# Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA  
JEANA RICHARDA DE LA TOUR  
přednesené dne 23. listopadu 2023<sup>1</sup>

**Věc C-420/22**

**NW**

**proti**

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,  
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter**

a

**Věc C-528/22**

**PQ**

**proti**

**Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,  
Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető miniszter**

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu, Maďarsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Prostor svobody, bezpečnosti a práva – Kontroly na hranicích, azyl a migrace – Směrnice 2003/109/ES – Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty – Odnětí tohoto právního postavení – Článek 20 SFEU – Občanství Unie – Občan Unie, který nikdy nevyužil práva volného pohybu – Pobyť rodinného příslušníka – Odnětí či zamítnutí práva pobytu – Hrozba pro národní bezpečnost – Stanovisko specializovaného orgánu – Utajované informace – Odůvodnění – Přístup ke spisu“

## I. Úvod

1. Projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu článku 20 SFEU, jakož i čl. 9 odst. 3 a čl. 10 odst. 1 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty<sup>2</sup>.

2. Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi NW (věc C-420/22) a PQ (věc C-528/22), státními příslušníky třetích zemí, a Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság (Národní generální ředitelství cizinecké policie, Maďarsko), (dále jen „generální ředitelství“).

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

<sup>2</sup> – Úř. věst. 2004, L 16, s. 44.

3. Tyto spory se týkají ve věci C-420/22 odnětí karty trvalého pobytu NW a povinnosti opustit území Maďarska a ve věci C-528/22 zamítnutí žádosti PQ o povolení k usazení v rámci státu.

4. Otázky položené v těchto dvou věcech ze strany Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu, Maďarsko) vedou Soudní dvůr, aby upřesnil hmotněprávní a procesní podmínky, které musí členské státy dodržovat, aby se mohly odchýlit od odvozeného práva pobytu vyplývajícího z článku 20 SFEU.

5. V tomto stanovisku uvedu v návaznosti na to, co Soudní dvůr nedávno rozhodl v oblasti mezinárodní ochrany v rozsudku ze dne 22. září 2022, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další<sup>3</sup>, důvody, pro které mám za to, že článek 20 SFEU ve spojení s články 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie<sup>4</sup>, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která se vyznačuje následujícími prvky, a to rozhodujícím zásahem orgánu specializovaného v oblasti národní bezpečnosti, který je odlišný od orgánu příslušného v oblasti pobytu, závazností stanoviska vydaného prvním orgánem pro druhý orgán, neexistenci odůvodnění jak tohoto stanoviska, tak rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, skutečností, že dotyčné osobě není sdělena podstata důvodů, na nichž se zakládá toto rozhodnutí, a nezohledněním všech relevantních individuálních okolností.

## II. Maďarské právo

6. Ustanovení § 94 szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi I. törvény (zákon č. I z roku 2007 o vstupu a pobytu osob s právem volného pohybu a pobytu)<sup>5</sup> ze dne 5. ledna 2007 (dále jen „zákon č. I“) zní následovně:

„1. Ustanovení [a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény (zákon č. II z roku 2007 o vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí)<sup>6</sup> ze dne 5. ledna 2007 (dále jen „zákon č. II“),] se použijí na řízení týkající se státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky maďarských občanů, která byla zahájena a obnovena po vstupu v platnost [az egyes migrációs tárgyú és kapcsolódó törvények módosításáról szóló 2018. évi CXXXIII. törvény (zákon č. CXXXIII z roku 2018, kterým se mění některé zákony týkající se migrace a některé související zákony)<sup>7</sup> ze dne 12. prosince 2018 (dále jen „druhý pozměňující zákon“)].

2. Každému státnímu příslušníkovi třetí země, který je držitelem pobytové karty nebo karty trvalého pobytu, jež mu byla vydána jako rodinnému příslušníkovi maďarského občana před vstupem druhého pozměňujícího zákona v platnost a která byla platná v době vstupu tohoto zákona v platnost, se udělí povolení k usazení v rámci státu, a to na základě žádosti podané před skončením platnosti pobytové karty nebo karty trvalého pobytu, aniž se ověřuje splnění podmínek stanovených v § 33 odst. 1 písm. a) a b) a v § 35 odst. 1 a 1a zákona [II], vyjma případů, kdy:

[...]

<sup>3</sup> – C-159/21, dále jen „rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další“, EU:C:2022:708.

<sup>4</sup> – Dále jen „Listina“.

<sup>5</sup> – *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

<sup>6</sup> – *Magyar Közlöny* 2007. évi 1. száma.

<sup>7</sup> – *Magyar Közlöny* 2018. évi 208. száma.

c) důvod pro zamítnutí stanovený v § 33 odst. 1 písm. c) a odst. 2 zákona [II] brání jeho usazení.

[...]

3. Co se týče odstavce 2 písm. c), určené specializované státní orgány musí být konzultovány v souladu se zákonem [II] stanovenými pravidly o vydávání povolení k usazení za účelem získání jejich stanoviska.

4. Je-li státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem maďarského občana, držitelem platné pobytové karty nebo karty trvalého pobytu, toto povolení se odejme:

[...]

b) pokud pobyt státního příslušníka třetí země ohrožuje veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost Maďarska.

5. Co se týče každé specializované otázky uvedené v odstavci 4 písm. b), určené specializované státní orgány musí být konzultovány v souladu se zákonem [II] stanovenými pravidly o vydávání povolení k usazení za účelem získání jejich stanoviska k této otázce.

[...]“

7. Ustanovení § 33 odst. 2 písm. b) zákona II stanoví:

„Dočasné povolení k usazení, povolení k usazení v rámci státu nebo povolení k usazení ve Společenství nemůže být vydáno státnímu příslušníkovi třetí země:

[...]

b) jehož usazení ohrožuje veřejnou bezpečnost nebo národní bezpečnost Maďarska.“

8. Podle § 87/B odst. 4 tohoto zákona:

„Pokud jde o specializovanou otázku, stanovisko specializovaného státního orgánu je pro orgán cizinecké policie, jemuž byla věc předložena, závazné.“

9. Ustanovení § 97 odst. 1 a harmadik országbeli állampolgárok beutazásáról és tartózkodásáról szóló 2007. évi II. törvény végrehajtásáról szóló 114/2007 rendelet (nařízení vlády, kterým se provádí [zákon II])<sup>8</sup>, ze dne 5. ledna 2007 stanoví:

„Pro řízení o vydávání a odnímání dočasných povolení k usazení, povolení k usazení v rámci státu a povolení k usazení ve Společenství státním příslušníkům třetích zemí a pro řízení o odnímání povolení k usazení a povolení k přistěhovalectví státním příslušníkům třetích zemí platí, že vláda při posuzování, zda usazení nebo přistěhování státního příslušníka třetí země ohrožuje národní bezpečnost Maďarska, určí jako specializované orgány prvního stupně Alkotmányvédelmi Hivatal [Úřad pro ochranu ústavy, Maďarsko] a Terrorrelhárítási Központot [Ústřední úřad pro prevenci terorismu, Maďarsko] a jako specializovaný orgán druhého stupně ministra odpovědného za řízení civilních služeb národní bezpečnosti.“

<sup>8</sup> – *Magyar Közlöny* 2007. évi 65. száma.

10. Ustanovení § 11 a minősített adat védelméről szóló 2009. évi CLV. törvény (zákon č. CLV z roku 2009 o utajovaných informacích)<sup>9</sup> ze dne 29. prosince 2009, stanoví:

„1. Dotčená osoba je oprávněna získat přístup ke svým osobním údajům považovaným za národní utajované informace, a to na základě povolení k přístupu vydaného orgánem oprávněným rozhodovat o utajení [...]

2. [...] Pokud přístup k informacím poškozuje veřejný zájem, který je důvodem k utajení, orgán oprávněný rozhodovat o utajení povolení přístupu odepře. Toto odepření povolení přístupu je orgán oprávněný rozhodovat o utajení povinen odůvodnit.

3. Bylo-li povolení přístupu odepřeno, může dotčená osoba napadnout zmíněné rozhodnutí správní žalobou. Pokud soud, kterému byla žaloba předložena, žalobě vyhoví, nařídí orgánu oprávněnému rozhodovat o utajení, aby povolení přístupu udělil. [...] Žalobce, vedlejší účastník na straně žalobce ani jejich zástupci se nemohou v průběhu řízení seznámit s utajovanými informacemi [...]

11. Ustanovení § 12 tohoto zákona zní následovně:

„1. Orgán odpovědný za správu utajovaných informací je oprávněn odepřít dotčené osobě přístup k jejím osobním údajům, pokud by výkon tohoto práva mohl ohrozit veřejný zájem, který je utajením chráněn.

2. Pokud jsou před soudem uplatňována práva dotčené osoby, ustanovení § 11 odst. 3 se použijí obdobně na soud, který rozhoduje ve věci, a na přístup k utajovaným informacím.“

12. Ustanovení § 13 odst. 1 a 5 uvedeného zákona stanoví:

„1. Utajované informace mohou být použity pouze osobou, která je k tomu oprávněna na základě výkonu státní nebo veřejné funkce a která s výhradou výjimek stanovených zákonem disponuje:

- a) platnou osobní bezpečnostní prověrkou pro příslušný stupeň utajení informací, které mají být použity,
- b) prohlášením o důvěrnosti a
- c) povolením k použití.

[...]

5. Není-li v zákoně stanoveno jinak, náleží soudu, aby uplatnil nezbytné nařizovací pravomoci za účelem rozhodnutí ve věcech přidělených na základě rozvrhu práce, aniž se vyžaduje národní bezpečnostní prověrka, osobní bezpečnostní prověrka, prohlášení o důvěrnosti či povolení k použití.“

<sup>9</sup> – *Magyar Közlöny* 2009. évi 194. száma.

13. Ustanovení § 14 odst. 4 téhož zákona stanoví:

„Přístup k vnitrostátní utajované informaci v rámci správního řízení, soudního řízení, s výjimkou trestního řízení, přestupkového řízení nebo jiného formálního řízení může být povolen orgánem oprávněným rozhodovat o utajení. Udělení povolení k použití vnitrostátních utajovaných informací nelze odeprít v rámci řízení o přezkumu legality státním zastupitelstvím a v rámci občanského soudního řízení, které může státní zastupitelství zahájit ve veřejném zájmu.“

### III. Skutkový stav věci v původních řízeních a předběžné otázky

#### A. Věc C-420/22

14. NW, turecký státní příslušník, se v roce 2004 oženil s maďarskou státní příslušnicí. Z tohoto svazku se v roce 2005 narodilo dítě maďarské národnosti.

15. Po více než pěti letech oprávněného pobytu v Maďarsku a s ohledem na právní postavení své manželky a svého dítěte podal žádost o kartu trvalého pobytu u maďarských orgánů, které mu vydaly tuto kartu s platností do 31. října 2022.

16. NW má v Maďarsku stálé a pravidelné příjmy, jakož i nemovitý majetek, které mu umožňují zajistit si výživu a výživu jeho rodiny bez využití maďarského systému sociální pomoci.

17. Předkládající soud uvádí, že mezi NW a jeho nezletilým dítětem existuje vztah závislosti.

18. NW a jeho manželka totiž společně vykonávají rodičovskou zodpovědnost ke svému dítěti a zajišťují skutečnou péči o něj. Bez příjmů NW by členové rodiny neměli prostředky na obživu. Mezi NW a jeho dítětem je navíc úzké citové pouto.

19. V neodůvodněném stanovisku ze dne 12. ledna 2021 Úřad pro ochranu ústavy uvedl, že pobyt NW v Maďarsku ohrožuje zájmy tohoto členského státu v oblasti národní bezpečnosti. Údaje, ze kterých při vydání tohoto stanoviska vycházel, kvalifikoval tento specializovaný orgán jako „utajované informace“ podle zákona č. CLV z roku 2009 o utajovaných informacích, tudíž NW ani orgán cizinecké policie se s nimi nemohli seznámit.

20. Rozhodnutím ze dne 22. ledna 2021 elsőfokú idegenrendészeti hatóság (orgán cizinecké policie prvního stupně, Maďarsko) na základě § 94 odst. 4 písm. b) zákona I odňal NW kartu trvaného pobytu a nařídil mu opustit maďarské území.

21. Dne 10. května 2021 bylo toto rozhodnutí potvrzeno generálním ředitelstvím s odůvodněním, že Belügyminiszter (ministr vnitra, Maďarsko) ve stanovisku, které vydal dne 13. dubna 2021 jakožto specializovaný orgán druhého stupně, konstatoval, že pobyt NW ohrožuje zájmy Maďarska v oblasti národní bezpečnosti. Ve svém rozhodnutí generální ředitelství zdůraznilo, že podle § 87/B odst. 4 uvedeného zákona II se nemůže odchýlit od stanoviska vydaného ministrem vnitra, a musí tedy NW odejmout kartu trvaného pobytu bez ohledu na jeho osobní situaci. Generální ředitelství rovněž uvedlo, že odnětí karty trvaného pobytu nebrání NW, aby požádal o povolení k pobytu podle zákona II za podmínek, které jsou v něm stanoveny<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> – Zástupkyně NW na jednání uvedla, že NW dne 22. června 2023 požádal u orgánu příslušného ve věcech pobytu o povolení k pobytu spadající do působnosti směrnice 2003/109 a že řízení o něm probíhá.

22. NW podal proti rozhodnutí generálního ředitelství ze dne 10. května 2021 žalobu k Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu), kterou se domáhal, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno stejně jako rozhodnutí vydané orgánem cizinecké policie prvního stupně.

23. Těmto orgánům vytýká, že nezkoumaly jeho osobní poměry, zvláště pokud jde o jeho vazby na Maďarsko. Uvedené orgány se podle NW neseznámily s podrobným odůvodněním stanovisek specializovaných orgánů, a rozhodly tedy v rozporu zejména se zásadou proporcionality. NW uvádí, že pokud by musel opustit území Maďarska, jeho rodina, a zvláště dítě, které vychovává se svou manželkou, by se s ohledem na vztah závislosti nacházela ve vážné situaci.

24. Předkládající soud uvádí, že rozhodnutí o odnětí karty trvaného pobytu NW je založeno pouze na závazných a neodůvodněných stanoviscích specializovaných orgánů, která jsou založena na utajovaných informacích, ke kterým neměl NW ani orgány rozhodující o pobytu přístup. Z toho důvodu rozhodnutí přijaté těmito orgány rovněž neobsahuje odůvodnění.

25. Tento soud zdůrazňuje, že z judikatury Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko) vyplývá, že v situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, jsou procesní práva dotčené osoby zaručena tím, že příslušný soud je za účelem posouzení legality rozhodnutí o pobytu oprávněn seznámit se s důvěrnými informacemi, na kterých je stanovisko specializovaných orgánů založeno.

26. Podle maďarské právní úpravy nemá dotčená osoba ani její zástupce konkrétní možnost vyjádřit se k neodůvodněnému stanovisku těchto orgánů. I když je pravda, že mají právo podat žádost o přístup k utajovaným informacím týkajícím se této osoby v samostatném řízení<sup>11</sup>, nemohou každopádně v rámci správního nebo soudního řízení použít utajované informace, ke kterým by jim byl poskytnut přístup. Soud, kterému byla předložena žaloba proti rozhodnutí o pobytu, nemá v tomto ohledu žádnou pravomoc. Kromě toho může tento soud vydat pouze neodůvodněné rozhodnutí o tom, zda stanovisko specializovaných orgánů dostatečně odůvodňuje závěr, že dotčená osoba představuje hrozbu pro národní bezpečnost, či nikoliv.

27. NW však spadá do působnosti směrnice 2003/109<sup>12</sup> a z tohoto titulu by měl požívat procesních záruk podobných těm, které Soudní dvůr zdůraznil zvláště v rozsudku ze dne 4. června 2013, ZZ<sup>13</sup> v rámci směrnice 2004/38/ES<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> – Předkládající soud upřesňuje, že s ohledem na uplatněný důvod týkající se ochrany národní bezpečnosti je udělení povolení přístupu k utajovaným informacím v praxi vyloučeno. Zástupkyně NW na jednání uvedla, že NW zahájil samostatné řízení s cílem získat a použít utajované informace, které se jej týkají, a že zamítavé rozhodnutí, které vůči němu bylo přijato Úřadem pro ochranu ústavy, je předmětem sporného řízení.

<sup>12</sup> – V původní žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce odkazuje předkládající soud, když dospívá k tomuto závěru, jednak na definici „dlouhodobě pobývajících rezidentů“ uvedenou v čl. 2 písm. b) této směrnice a jednak na konstatování, že NW má kartu trvalého pobytu, nezávisle na skutečnosti, že není držitelem dočasného povolení k usazení nebo povolení k usazení ve Společenství. V tomto ohledu vychází předkládající soud z bodu 24 rozsudku ze dne 20. ledna 2022, Landeshauptmann von Wien (Ztráta právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů) (C-432/20, EU:C:2022:39).

<sup>13</sup> – C-300/11, dále jen „rozsudek ZZ“, EU:C:2013:363.

<sup>14</sup> – 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, a opravy Úř. věst. 2004, L 229, s. 35 a Úř. věst. 2005, L 197, s. 34).

28. Za těchto podmínek se Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být čl. 10 odst. 1 [směrnice 2003/109] ve spojení s článkem 47 [Listiny] – a v projednávané věci s články 7 a 24 Listiny – vykládán v tom smyslu, že jednak vnitrostátní orgán, který přijal rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta dříve vydaného státnímu příslušníkovi třetí země, které je založeno na důvodech národní bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, a jednak specializované státní orgány, které rozhodují o důvěrné povaze informací, mají povinnost zajistit, aby bylo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země, stejně jako jeho právnímu zástupci, zaručeno za všech okolností právo na přístup alespoň k podstatě důvěrných nebo utajovaných údajů a informací, z nichž vychází rozhodnutí založené na výše uvedených důvodech, jakož i právo použít tyto informace či údaje v řízení týkajícím se [tohoto] rozhodnutí, když podle tvrzení příslušného orgánu by takové zpřístupnění údajů a informací ohrožovalo národní bezpečnost?
- 2) V případě kladné odpovědi, co přesně se rozumí pojmem ‚podstata‘ důvěrných důvodů, na nichž je uvedené rozhodnutí založeno, s ohledem na články 41 a 47 Listiny?
- 3) Musí být čl. 10 odst. 1 směrnice 2003/109 ve světle článku 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který přezkoumává legalitu stanoviska specializovaného státního orgánu založeného na důvěrných nebo utajovaných informacích a meritorního rozhodnutí týkajícího se oblasti cizineckého práva založeného na tomto stanovisku, musí mít pravomoc přezkoumat zákonnost (nezbytnost a proporcionalitu) utajení, a přijmout vlastní rozhodnutí, které by v případě, že je utajení neoprávněné, umožnilo dotčené osobě a jejímu zástupci dozvědět se a použít veškeré údaje, na nichž se zakládá stanovisko nebo rozhodnutí správních orgánů, a v případě, že je utajení oprávněné, umožnilo dotčené osobě dozvědět se a použít v rámci řízení v oblasti cizineckého práva, které se jí týká, alespoň podstatu důvěrných údajů?
- 4) Musí být čl. 9 odst. 3 a čl. 10 odst. 1 směrnice 2003/109 ve spojení s články 7 a 24, čl. 51 odst. 1, jakož i čl. 52 odst. 1 Listiny vykládány v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, podle níž rozhodnutí týkající se oblasti cizineckého práva, kterým se odnímá dříve vydané povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, bylo vydáno na základě posouzení, které nebylo odůvodněno a které
  - a) je založeno výlučně na automatickém odkazu na stanovisko, které je závazné a nelze se od něj odchýlit, jež bylo vydáno specializovanými státními orgány a konstatuje ohrožení nebo narušení národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku, přičemž samo toto stanovisko není odůvodněné, a
  - b) bylo provedeno bez důkladného přezkoumání existence důvodů národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku v konkrétním případě a bez zohlednění individuálních okolností a požadavků nezbytnosti a proporcionality?“

29. Dne 8. srpna 2022 obdržel Soudní dvůr od předkládajícího soudu doplnění jeho žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.

30. Předkládající soud upřesnil, že v této žádosti vycházel z předpokladu, že NW spadá do působnosti směrnice 2003/109. Pokud by však měl Soudní dvůr za to, že tomu tak není, bylo by nutné určit, zda NW přísluší odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU, jelikož mezi NW a jeho nezletilým dítětem existuje vztah závislosti.

31. Z tohoto hlediska zastává předkládající soud názor, že generální ředitelství porušilo unijní právo již tím, že nezkoumalo, zda žalobce spadá do působnosti článku 20 SFEU.

32. Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu) tedy k otázkám již položeným Soudnímu dvoru doplnil následující předběžnou otázku, rozdělenou na tři části:

„Musí být článek 20 [SFEU] ve spojení s články 7 a 24 [Listiny] vykládán v tom smyslu, že brání praxi členského státu, podle níž je rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu, které bylo dříve uděleno státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občanů Unie (nezletilého dítěte, manžela nebo manželky) pobývajícím v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, přijato, aniž bylo předtím zkoumáno, zda dotčenému rodinnému příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetí země, přísluší odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU?

Musí být článek 20 SFEU ve spojení s články 7 a 24, čl. 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 1 Listiny vykládán v tom smyslu, že pokud existuje odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU, správní orgány a soudy členského státu musí unijní právo uplatňovat *ex lege* při přijímání rozhodnutí v oblasti cizineckého práva, kterým se odnímá karta trvalého pobytu, že výjimky týkající se národní bezpečnosti, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti jsou zohledňovány při odůvodnění tohoto rozhodnutí a že v případě, kdy je možné prokázat, že se taková výjimka uplatní, provede se přezkum nezbytnosti a proporcionality za účelem odůvodnění omezení práva k pobytu?

Pro případ, že by žalobce spadal do oblasti působnosti článku 20 SFEU, žádá předkládající soud Soudní dvůr, aby odpověděl na otázky 1 až 4 předkládacího rozhodnutí [...] rovněž ve světle tohoto článku.“

33. Písemná vyjádření předložily maďarská a francouzská vláda, jakož i Evropská komise.

## **B. Věc C-528/22**

34. PQ, nigerijský státní příslušník, legálně vstoupil na území Maďarska v červnu 2005 jako profesionální fotbalista a od té doby v tomto členském státě legálně pobývá. Od roku 2011 žije se svou družkou maďarské státní příslušnosti. Z tohoto svazku se v letech 2012 a 2021 narodily dvě děti maďarské státní příslušnosti.

35. Nejnovější žádost o kartu trvalého pobytu, kterou PQ podal s ohledem na právní postavení svého prvního dítěte, je ze dne 23. ledna 2014. Maďarské orgány mu vydaly tuto kartu s platností do 15. září 2020.

36. PQ a jeho družka mají společně rodičovskou zodpovědnost ke svým dětem. PQ s dětmi trvale žije a po většinu času zajišťuje skutečnou péči o ně. Děti mají k PQ, který se o ně od jejich narození nepřetržitě stará, úzký citový vztah a vztah závislosti.

37. V roce 2012 se PQ stal obětí napadení, které mu způsobilo vážné a trvalé zdravotní postižení.

38. Rozhodnutím ze dne 27. října 2020 orgán cizinecké policie prvního stupně zamítl žádost o vnitrostátní povolení k usazení, kterou PQ podal dne 6. srpna 2020.



39. V neodůvodněném stanovisku ze dne 9. září 2020 Úřad pro ochranu ústavy uvedl, že pobyt PQ v Maďarsku ohrožuje zájmy tohoto členského státu v oblasti národní bezpečnosti. Údaje, ze kterých při vydání tohoto stanoviska vycházel, kvalifikoval tento specializovaný orgán jako „utajované informace“ podle zákona č. CLV z roku 2009 o utajovaných informacích, tudíž PQ ani orgán cizinecké policie se s nimi nemohli seznámit.

40. Dne 25. března 2021 bylo rozhodnutí orgánu cizinecké policie prvního stupně ze dne 27. října 2020 potvrzeno generálním ředitelstvím s odůvodněním, že ministr vnitra ve svém stanovisku, které vydal dne 12. února 2021 jakožto specializovaný orgán druhého stupně, konstatoval, že pobyt PQ ohrožuje zájmy Maďarska v oblasti národní bezpečnosti. Ve svém rozhodnutí generální ředitelství zdůraznilo, že podle § 87/B odst. 4 zákona II se nemůže odchýlit od stanoviska vydaného ministrem vnitra, a musí tedy zamítnout žádost PQ o povolení k usazení v rámci státu bez ohledu na jeho osobní situaci.

41. PQ podal proti rozhodnutí generálního ředitelství ze dne 25. března 2021 žalobu k Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu), kterou se domáhá, aby toto rozhodnutí bylo zrušeno stejně jako rozhodnutí vydané orgánem cizinecké policie prvního stupně.

42. Vytýká těmto orgánům, že nepřezkoumaly jeho osobní situaci a rozhodly v rozporu zejména se zásadou proporcionality. Ani PQ, ani uvedené orgány se totiž neseznámili s podrobným odůvodněním specializovaných orgánů. PQ rovněž tvrdí, že mezi ním a jeho nezletilými dětmi existuje vztah závislosti, takže by mu mělo příslušet odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU.

43. Předkládající soud poukazuje na to, že rozhodnutí o zamítnutí povolení k usazení v rámci státu se opírá pouze o závazná a neodůvodněná stanoviska, která jsou založena na utajovaných informacích, ke kterým neměl PQ ani orgány rozhodující o pobytu přístup. Ani toto rozhodnutí neobsahuje odůvodnění. Tyto orgány navíc neprovedly důkladné posouzení otázky, zda situace PQ může spadat pod unijní právo v tom směru, že by tento požíval odvozeného práva pobytu podle článku 20 SFEU.

44. Tento soud uvádí, že z judikatury Kúria (Nejvyšší soud) vyplývá, že v situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, jsou procesní práva dotyčné osoby zaručena tím, že příslušný soud je za účelem posouzení legality rozhodnutí o pobytu oprávněn seznámit se s utajovanými informacemi, na kterých je stanovisko specializovaných orgánů založeno.

45. Podle maďarské právní úpravy nemá dotyčná osoba ani její zástupce konkrétní možnost vyjádřit se k neodůvodněnému stanovisku těchto orgánů. I když je pravda, že mají právo podat žádost o přístup k utajovaným informacím týkajícím se této osoby v samostatném řízení, nemohou každopádně v rámci správního nebo soudního řízení použít důvěrné informace, ke kterým by jim byl poskytnut přístup. Soud, kterému byla předložena žaloba proti rozhodnutí o pobytu, nemá v tomto ohledu žádnou pravomoc.

46. V projednávané věci Fővárosi Törvényszék (soud hlavního města Budapešti, Maďarsko) ostatně dne 7. března 2022 zamítl žaloby podané PQ proti tomu, že specializované orgány mu odmítly umožnit seznámit se s utajovanými informacemi, které se ho týkají, a použít tyto informace v rámci správních a soudních řízení.

47. PQ podle předkládajícího soudu spadá do působnosti článku 20 SFEU a z tohoto titulu by měl požívat procesních záruk podobných těm, které Soudní dvůr zdůraznil zvláště v rozsudku ZZ v rámci směrnice 2004/38.

48. Za těchto podmínek se Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) a) Musí být článek 20 [SFEU] ve spojení s články 7 a 24 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) vykládán v tom smyslu, že brání praxi členského státu spočívající v přijetí rozhodnutí o odnětí povolení k pobytu, které bylo dříve uděleno státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občanů Unie (nezletilého dítěte, družky) pobývajícím v členském státě, jehož jsou státními příslušníky, nebo rozhodnutí o zamítnutí žádosti o prodloužení práva pobytu (v projednávané věci žádosti o vnitrostátní povolení k usazení), aniž bylo nejprve zkoumáno, zda dotýčný rodinný příslušník, který je státním příslušníkem třetí země, má nárok na odvozené právo pobytu podle článku 20 SFEU?
- b) Musí být článek 20 SFEU ve spojení s články 7 a 24, čl. 51 odst. 1 a čl. 52 odst. 1 Listiny vykládán v tom smyslu, že pokud existuje odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU, správní orgány a soudy členského státu musí unijní právo uplatňovat *ex lege* při přijímání rozhodnutí v oblasti cizineckého práva (v projednávané věci žádosti o vnitrostátní povolení k usazení), že výjimky týkající se národní bezpečnosti, veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti jsou brány v úvahu při odůvodnění tohoto rozhodnutí a v případě, že je možné prokázat, že se taková výjimka uplatní, provede se přezkum nezbytnosti a proporcionality za účelem odůvodnění omezení práva pobytu?
- 2) Musí být článek 20 SFEU ve spojení s článkem 47 Listiny – a v projednávané věci s články 7 a 24 Listiny – vykládán v tom smyslu, že jednak orgán členského státu, který přijal rozhodnutí o odnětí dříve vydaného povolení k dlouhodobému pobytu nebo o vyřízení žádosti o prodloužení práva pobytu, které je založeno na důvodech národní bezpečnosti, veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, a jednak specializované státní orgány, které rozhodují o důvěrné povaze informací, mají povinnost zajistit, aby bylo dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země, stejně jako jeho zástupci, zaručeno za všech okolností právo na přístup alespoň k podstatě důvěrných nebo utajovaných údajů a informací, z nichž vychází rozhodnutí založené na výše uvedených důvodech, jakož i právo použít tyto informace či údaje v řízení týkajícím se tohoto rozhodnutí, když by podle tvrzení příslušného orgánu takové zpřístupnění údajů a informací ohrožovalo národní bezpečnost?
- 3) V případě kladné odpovědi, co přesně se rozumí pojmem ‚podstata‘ důvěrných důvodů, na nichž je [toto] rozhodnutí založeno, s ohledem na články 41 a 47 Listiny?
- 4) Musí být článek 20 SFEU s ohledem na článek 47 Listiny vykládán v tom smyslu, že vnitrostátní soud, který přezkoumává legalitu stanoviska specializovaného státního orgánu založeného na důvěrných nebo utajovaných informacích a meritorního rozhodnutí v oblasti cizineckého práva založeného na tomto stanovisku, musí mít pravomoc přezkoumat zákonnost (nezbytnost a proporcionalitu) utajení, a přijmout vlastní rozhodnutí, které by v případě, že je utajení neoprávněné, umožnilo dotýčné osobě a jejímu zástupci dozvědět se a použít veškeré údaje, na nichž se zakládá stanovisko nebo rozhodnutí správních orgánů, a v případě, že je utajení oprávněné, umožnilo dotýčné osobě dozvědět se a použít v rámci řízení v oblasti cizineckého práva, které se jí týká, alespoň podstatu důvěrných údajů?

- 5) Musí být článek 20 SFEU ve spojení s články 7 a 24, čl. 51 odst. 1, jakož i čl. 52 odst. 1 Listiny vykládán v tom smyslu, že brání takové právní úpravě členského státu, podle níž rozhodnutí v oblasti cizineckého práva, kterým se odnímá dříve vydané povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta nebo kterým se rozhoduje o žádosti o prodloužení práva pobytu, bylo vydáno na základě posouzení, které nebylo odůvodněno a které
- a) je založeno výlučně na automatickém odkazu na stanovisko, které je závazné a nelze se od něj odchýlit, jež bylo vydáno specializovanými státními orgány a konstatuje ohrožení nebo narušení národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku, přičemž samo toto stanovisko není odůvodněné, a
  - b) bylo provedeno bez důkladného přezkoumání existence důvodů národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti nebo veřejného pořádku v konkrétním případě a bez zohlednění individuálních okolností a požadavků nezbytnosti a proporcionality?“

49. Písemná vyjádření předložily PQ, maďarská a francouzská vláda, jakož i Komise.

50. Během společného jednání v obou věcech, které se konalo dne 5. července 2023 PQ, maďarská a francouzská vláda, jakož i Komise přednesli ústní vyjádření a odpověděli na ústní otázky, které jim položil Soudní dvůr.

#### IV. Analýza

##### *A. Úvodní poznámky k unijní právní normě, která má být vyložena*

51. Obě projednávané věci nastolují v podstatě tytéž otázky, jednu v rámci směrnice 2003/109 (věc C-420/22) a druhou v souvislosti s článkem 20 SFEU (věc C-528/22).

52. Ve věci C-420/22 maďarská vláda tvrdí, že NW bylo uděleno povolení k trvalému pobytu na základě maďarské právní úpravy. Podle ní se přitom jedná o povolení k pobytu zavedené nezávisle na unijním právu a na základě příznivějších podmínek, než jsou podmínky stanovené tímto právem. Takové povolení k pobytu se tedy nepřekrývá s právním postavením dlouhodobě pobývajícího rezidenta stanoveným směrnicí 2003/109. Toto postavení odpovídá v maďarském právu jinému typu povolení k pobytu, a to povolení k usazení ve Společenství. Z toho vyplývá, že NW nebylo odňato povolení k pobytu, na které se vztahuje tato směrnice, a že NW nepožádal o vydání takového povolení k pobytu. V projednávaném případě tedy není nutné provést výklad uvedené směrnice.

53. Je pravda, že v rámci řízení o předběžné otázce přísluší zjištění skutkového stavu předkládajícímu soudu, a tento soud v původní žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce konstatoval, že NW má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta ve smyslu směrnice 2003/109. Je však třeba rovněž uvést, že předkládající soud v doplnění žádosti o předběžné otázce patrně vyjádřil určité pochybnosti o použitelnosti této směrnice ve věci C-420/22. Vyzval tedy Soudní dvůr, aby v případě, že dospěje k závěru, že uvedená směrnice není pro vyřešení sporu v původním řízení relevantní, rozhodl na základě článku 20 SFEU.

54. Tyto pochybnosti se zdají být potvrzeny argumentací maďarské vlády, podle které v maďarském právu existuje rozdíl mezi povolením k usazení ve Společenství, které je provedením právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta vyplývajícího ze směrnice

2003/109, a kartou trvalého pobytu, jíž disponuje NW, které vychází pouze z vnitrostátního práva a jehož udělení podléhá méně přísným podmínkám, než jsou podmínky stanovené unijním právem.

55. Soudní dvůr zaslal předkládajícímu soudu žádost o objasnění, aby tento soud podrobně vysvětlil důvody, proč má za to, že směrnice 2003/109 se na situaci dotčenou v původním řízení použije. Předkládající soud byl požádán zvláště o upřesnění, jaké povolení k pobytu provádí do maďarského práva právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta upravené touto směrnicí a zda byl NW držitelem takového povolení k pobytu nebo požádal o jeho vydání.

56. Předkládající soud v odpovědi vysvětluje, že NW byla na jeho žádost vydána karta trvalého pobytu platná do 31. října 2022 na základě směrnice 2004/38<sup>15</sup>, jakož i článků 24 a 25 tehdy platného zákona I, kterým byla tato směrnice provedena. Maďarský zákonodárce poté rozhodl, že uvedená směrnice se od 1. ledna 2019 již nebude vztahovat na státního příslušníka třetí země, který se v Maďarsku připojí ke svému maďarskému rodinnému příslušníkovi. Od tohoto data se tedy na takového státního příslušníka bude vztahovat směrnice 2003/109.

57. Předkládající soud rovněž uvádí, že maďarský zákonodárce provedl směrnicí 2003/109 do vnitrostátního práva zavedením povolení k usazení ve Společenství a povolení k dočasnému usazení<sup>16</sup>. V tomto ohledu upřesňuje, že NW nepožádal o vydání žádného z těchto dvou povolení. Posledně uvedenému tvrzení nicméně zástupkyně NW oponovala na jednání, když uvedla, že NW požádal o udělení povolení k usazení ve Společenství později a že příslušné řízení právě probíhá<sup>17</sup>.

58. V každém případě z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, vyplývá, že spor v původním řízení ve věci C-420/22 se týká odnětí povolení k pobytu podle vnitrostátního práva, a nikoli povolení k pobytu vydaného na základě směrnice 2003/109. Z toho podle mého názoru vyplývá, že řešení tohoto sporu nezávisí na výkladu ustanovení této směrnice. Na rozdíl od toho, co patrně navrhuje předkládající soud v původní žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, v tomto ohledu podotýkám, že aby bylo možné mít za to, že se na NW vztahují ustanovení uvedené směrnice, nestačí, že situace NW odpovídá definici „dlouhodobě pobývajících rezidenta“ uvedené v čl. 2 písm. b) této směrnice.

59. Soudní dvůr totiž již rozhodl, že systém zavedený směrnicí 2003/109 jasně znamená, že získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta přiznaného na základě této směrnice podléhá zvláštnímu postupu a mimo jiné povinnosti splnit podmínky stanovené v kapitole II uvedené směrnice<sup>18</sup>. To předpokládá zejména podání zvláštní žádosti s příloženými doklady.

60. V tomto ohledu je důležité připomenout, že podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/109 členské státy přiznávají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří pobývali oprávněně a nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let. Nabytí tohoto právního postavení nicméně není automatické. Podle čl. 7 odst. 1 této směrnice totiž musí dotčený státní příslušník třetí země podat žádost u příslušných orgánů členského státu, ve kterém pobývá, a k žádosti musí být přiloženy doklady, které prokazují, že splňuje podmínky podle

<sup>15</sup> – Jak upřesnila maďarská vláda na jednání, maďarský zákonodárce se rozhodl uplatňovat ustanovení, která jsou příznivější pro právo pobytu státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky maďarských státních příslušníků.

<sup>16</sup> – Viz články 34 a 38 zákona II.

<sup>17</sup> – Viz poznámku pod čarou 10 tohoto stanoviska.

<sup>18</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 17. července 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, bod 27 a citovaná judikatura).

článků 4 a 5 uvedené směrnice. Podle čl. 5 odst. 1 písm. a) téže směrnice musí zejména prokázat, že má stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné k zajištění jeho výživy a výživy jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální podpory dotčeného členského státu<sup>19</sup>.

61. Z výše uvedeného vyplývá, že pro přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta podle směrnice 2003/109 nestačí splnit hmotněprávní podmínky stanovené touto směrnicí a že státnímu příslušníkovi třetí země může být povolen dlouhodobý pobyt pouze na základě vnitrostátního práva, aniž se na něj vztahuje uvedená směrnice, jelikož cílem této směrnice není úplná harmonizace dlouhodobého pobytu státních příslušníků třetích zemí.

62. Ačkoli NW patrně podnikl kroky nezbytné k získání povolení k pobytu jakožto dlouhodobě pobývajícím rezident na základě směrnice 2003/109, nic to nemění na tom, že správní řízení vedené v tomto ohledu probíhá a nesouvisí s předmětem sporu v původním řízení, který se týká, jak jsem uvedl výše, odnětí povolení k pobytu uděleného podle vnitrostátního práva.

63. S ohledem na tyto skutečnosti je podle mého názoru třeba v rámci věci C-420/22 odpovědět na otázku položenou předkládajícím soudem v doplňující žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které vyzývají Soudní dvůr k výkladu článku 20 SFEU, stejně jako je tomu ve věci C-528/22.

***B. K otázce, zda je nezbytné, aby orgán příslušný v oblasti pobytu přezkoumal existenci vztahu závislosti mezi státním příslušníkem třetí země a jeho rodinou***

64. Podstatou první otázky předkládajícího soudu pod písm. a) ve věci C-528/22 a odpovídající otázky předkládajícího soudu ve věci C-420/22 je, zda článek 20 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby orgán členského státu z důvodu národní bezpečnosti odňal nebo odmítl vydat povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občanů Unie, přičemž státní příslušníci tohoto členského státu nikdy nevyužili práva volného pohybu, aniž předtím zkoumal, zda mezi těmito osobami existuje vztah závislosti, který by tomuto státnímu příslušníkovi umožnil požívat odvozené právo pobytu.

65. Maďarská vláda tvrdí, že NW ani PQ se během správního řízení nedovolávali článku 20 SFEU, zatímco žadatel o povolení k pobytu by se měl přinejmenším dovolávat v zásadě odvozeného práva pobytu založeného na tomto článku, které má v úmyslu využít. Kromě toho se NW údajně ani nedovolával uvedeného článku před předkládajícím soudem, a tento soud šel tedy nad rámec návrhových žádání, která mu byla předložena.

66. Jak Soudní dvůr nedávno připomněl v bodech 20 až 26 rozsudku ze dne 22. června 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Thajská matka nezletilého nizozemského dítěte)<sup>20</sup>, článek 20 SFEU brání vnitrostátním opatřením, včetně rozhodnutí o odepření práva pobytu rodinným příslušníkům občana Unie, v jejichž důsledku jsou občané Unie připraveni o možnost skutečně využívat podstaty práv plynoucích z jejich statusu.

67. Naproti tomu ustanovení SFEU týkající se občanství Unie nepřiznávají státním příslušníkům třetích zemí žádné autonomní právo. Případná práva přiznaná takovým státním příslušníkům totiž nejsou vlastními právy příslušejícími těmto státním příslušníkům, nýbrž právy odvozenými

<sup>19</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 20. ledna 2022, Landeshauptmann von Wien (Ztráta právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta) (C-432/20, EU:C:2022:39, bod 24 a citovaná judikatura).

<sup>20</sup> – C-459/20, EU:C:2023:499.

od práv, jichž požívá občan Unie. Účel a odůvodnění těchto odvozených práv se zakládá na zjištění, že odmítnout jejich uznání by mohlo narušit zejména svobodu pohybu občana Unie na území Unie.

68. V tomto ohledu Soudní dvůr již uvedl, že existují velmi specifické situace, v nichž navzdory tomu, že se neuplatní sekundární právo Unie týkající se práva pobytu státních příslušníků třetích zemí a dotčený občan Unie nevyužil svobody pohybu, musí být nicméně státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem tohoto občana, přiznáno právo pobytu, neboť jinak by byl popřen užitečný účinek občanství Unie, kdyby v důsledku odepření takového práva byl uvedený občan ve skutečnosti nucen opustit území Unie jako celek a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstaty práv plynoucích z tohoto statusu.

69. Podle Soudního dvora platí, že aby takové odmítnutí mohlo ohrozit užitečný účinek občanství Unie, musí tedy mezi tímto státním příslušníkem třetí země a občanem Unie, který je jeho rodinným příslušníkem, existovat takový vztah závislosti, že by posledně uvedený byl v případě, že onomu státnímu příslušníkovi třetí země nebude přiznáno právo pobytu na území Unie, nucen doprovázet jej a opustit toto území jako celek.

70. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, přiznání práva pobytu na základě článku 20 SFEU je třeba posuzovat s ohledem na to, jak intenzivní je vztah závislosti mezi dotčeným státním příslušníkem třetí země a občanem Unie, který je jeho rodinným příslušníkem, přičemž při takovém posouzení je nutné zohlednit všechny okolnosti dané věcí<sup>21</sup>.

71. V projednávané věci má předkládající soud za to, že mezi každým z dotčených státních příslušníků třetích zemí a jeho rodinou, zejména jeho dětmi, existuje vztah závislosti. Ačkoli maďarská vláda tvrdila v písemném vyjádření ohledně PQ opak, a to na základě popisu skutkového stavu, který je protikladem popisu skutkového stavu provedeného předkládajícím soudem, je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr musí v rámci řízení o předběžné otázce postupovat na základě skutkových okolností poskytnutých předkládajícím soudem<sup>22</sup>.

72. Maďarská vláda kromě toho tvrdí, že použití článku 20 SFEU je v projednávaném případě irelevantní, jelikož vůči dotčeným státním příslušníkům třetích zemí nejsou přijata opatření k vyhoštění, a tito tedy nejsou nuceni opustit území Unie. Taková argumentace však není přesvědčivá. Kromě toho, že z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, je podle všeho patrné, že tito státní příslušníci třetích zemí mají povinnost opustit maďarské území, totiž z judikatury Soudního dvora jasně vyplývá, že článku 20 SFEU se lze dovolávat proti rozhodnutí o zamítnutí povolení k pobytu<sup>23</sup>.

73. Jednou z obtíží, která vyvstává v projednávaných věcech, je skutečnost, že NW a PQ nepožádali maďarské orgány o udělení povolení k pobytu založeného na článku 20 SFEU. Je tedy třeba určit, zda tyto orgány byly přesto povinny zkoumat, zda má být tento článek použit, jelikož byly informovány o existenci rodinného vztahu mezi dotčenými státními příslušníky třetích zemí a jejich rodinnými příslušníky maďarské státní příslušnosti.

<sup>21</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 7. září 2022, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (Povaha práva pobytu na základě článku 20 SFEU) (C-624/20, EU:C:2022:639, bod 38 a citovaná judikatura).

<sup>22</sup> – Podle ustálené judikatury platí, že vzhledem k tomu, že předkládající soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny, nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat jeho správnost: viz zejména rozsudek ze dne 8. června 2023, *Prestige and Limousine* (C-50/21, EU:C:2023:448, bod 43 a citovaná judikatura).

<sup>23</sup> – Viz zejména rozsudky ze dne 8. března 2011, *Ruiz Zambrano* (C-34/09, EU:C:2011:124, bod 44); ze dne 13. září 2016, *Rendón Marín* (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 78), a ze dne 10. května 2017, *Chavez-Vilchez* a další (C-133/15, EU:C:2017:354, bod 65).

74. Z judikatury Soudního dvora v tomto ohledu vyplývá, že procesní pravidla, podle kterých se státní příslušník třetí země může dovolávat odvozeného práva na základě článku 20 SFEU, nesmí ohrozit užitečný účinek tohoto článku<sup>24</sup>.

75. Ačkoli vnitrostátní orgány nemají povinnost systematicky a z vlastní iniciativy zkoumat existenci vztahu závislosti ve smyslu článku 20 SFEU, neboť dotyčná osoba musí předložit důkazy umožňující posoudit, zda jsou splněny podmínky uplatnění tohoto článku, užitečný účinek tohoto článku by byl ohrožen, kdyby státnímu příslušníkovi třetí země nebo občanovi Unie, který je jeho rodinným příslušníkem, bylo bráněno uplatnit skutečnosti, které umožňují posoudit, zda mezi nimi existuje vztah závislosti ve smyslu článku 20 SFEU<sup>25</sup>.

76. Soudní dvůr tudíž rozhodl, že pokud státní příslušník třetí země podá k příslušnému vnitrostátnímu orgánu žádost o povolení k pobytu za účelem sloučení rodiny s občanem Unie, který je státním příslušníkem dotyčného členského státu, nemůže tento orgán automaticky zamítnout tuto žádost pouze z důvodu, že tento občan Unie nemá dostatečné prostředky. Naopak mu přísluší, aby na základě skutečností, které mu dotyčný státní příslušník třetí země a dotyčný občan Unie musí mít možnost svobodně předložit, a provedením nezbytných rešersí, je-li to třeba, posoudil, zda mezi těmito dvěma osobami existuje vztah závislosti, takže musí být v zásadě uděleno tomuto státnímu příslušníkovi odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU<sup>26</sup>.

77. Z této judikatury vyvozují, že ačkoli článek 20 SFEU neukládá vnitrostátním orgánům povinnost systematicky a z vlastního podnětu posuzovat existenci vztahu závislosti ve smyslu tohoto článku, jsou nicméně povinny provést takové posouzení, pokud důkazy, které jim byly předloženy, mohou existenci takového vztahu doložit.

78. Tuto analýzu podle mého názoru potvrzuje rozsudek ze dne 27. dubna 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska)<sup>27</sup>, ve kterém Soudní dvůr rozhodl, že členský stát nemůže zakázat vstup na území Unie státnímu příslušníkovi třetí země, jehož rodinný příslušník je občanem Unie, státním příslušníkem tohoto členského státu, který nikdy nevyužil práva volného pohybu, aniž bylo ověřeno, zda neexistuje vztah závislosti mezi tímto státním příslušníkem třetí země a tímto rodinným příslušníkem<sup>28</sup>.

79. S ohledem na tyto skutečnosti by měl být článek 20 SFEU podle mého názoru vykládán v tom smyslu, že brání tomu, aby orgán členského státu z důvodu národní bezpečnosti odňal nebo odmítl vydat povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občanů Unie, jež jsou státními příslušníky tohoto členského státu, kteří nikdy nevyužili práva volného pohybu, aniž předem ověřil, na základě podkladů, které mu dotyčný státní příslušník třetí země a dotyčný občan Unie musí mít možnost svobodně předložit, a v případě potřeby s provedením potřebných šetření, zda mezi těmito osobami existuje vztah závislosti, který by tohoto občana Unie fakticky donutil opustit území Unie jako celek za účelem doprovodu jeho rodinného příslušníka.

<sup>24</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. února 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Manžel občana Unie) (C-836/18, EU:C:2020:119, bod 51 a citovaná judikatura).

<sup>25</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. února Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Manžel občana Unie) (C-836/18, EU:C:2020:119, bod 52 a citovaná judikatura).

<sup>26</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. února Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Manžel občana Unie) (C-836/18, EU:C:2020:119, bod 53 a citovaná judikatura).

<sup>27</sup> – C-528/21, EU:C:2023:341

<sup>28</sup> – Bod 65 tohoto rozsudku a citovaná judikatura.

80. Je však třeba upřesnit, že vzhledem k tomu, že odvozené právo pobytu vyplývající z článku 20 SFEU má podpůrnou působnost, takové právo by mělo být případně přiznáno pouze v případě, kdy nemůže být přiznáno právo pobytu na jiném základě<sup>29</sup>.

### ***C. K podmínkám, za kterých se členské státy mohou odchýlit od odvozeného práva pobytu vyplývajícího z článku 20 SFEU***

81. Maďarská právní úprava se vyznačuje následujícími znaky, a to rozhodujícím zásahem orgánu specializovaného na otázky národní bezpečnosti, který je orgánem odlišným od orgánu příslušného v oblasti pobytu, závazností stanoviska vydaného tímto specializovaným orgánem pro druhý z uvedených orgánů, neexistencí odůvodnění jak tohoto stanoviska, tak rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu a nezohledněním všech relevantních individuálních okolností.

82. Právě s ohledem na tyto charakteristiky maďarské právní úpravy je Soudní dvůr prostřednictvím otázek položených předkládajícím soudem vyzván, aby upřesnil hmotněprávní a procesní podmínky, které musí členské státy dodržovat, aby se mohly odchýlit od odvozeného práva pobytu vyplývajícího z článku 20 SFEU.

#### ***1. K nezbytnosti přezkumu individuálních okolností a zásady proporcionality orgánem příslušným v oblasti pobytu***

83. Podstatou první otázky písm. b) a páté otázky předkládajícího soudu ve věci C-528/22, jakož i odpovídajících otázek ve věci C-420/22 je, aby Soudní dvůr rozhodl, zda článek 20 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které musí být rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu přijato na základě neodůvodněného závazného stanoviska vydaného orgánem pověřeným specializovanými funkcemi souvisejícími s národní bezpečností bez důkladného přezkumu všech individuálních okolností a proporcionality tohoto rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí.

84. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se členské státy mohou za určitých podmínek odchýlit od odvozeného práva pobytu vyplývajícího z článku 20 SFEU pro rodinného příslušníka občana Unie, který nevyužil práva volného pohybu, aby bylo zajištěno udržení veřejného pořádku nebo ochrana veřejné bezpečnosti. Může tomu tak být v případě, že tento státní příslušník třetí země představuje skutečnou, aktuální a dostatečně vážnou hrozbu pro veřejný pořádek nebo veřejnou či národní bezpečnost<sup>30</sup>.

85. Podle Soudního dvora však nemůže být použití takové výjimky založeno pouze na záznamech v rejstříku trestů dotyčného státního příslušníka třetí země. Vyplýnout může případně jen z konkrétního posouzení všech okolností relevantních pro daný případ ve světle zásady proporcionality, základních práv, jejichž dodržování zajišťuje Soudní dvůr, a v neposlední řadě i z nejvlastnějšího zájmu nezletilého dítěte, které je občanem Unie. Příslušný vnitrostátní orgán tedy může zohlednit zejména závažnost spáchaných protiprávních jednání a stupeň příslosti těchto odsouzení, jakož i dobu mezi dnem jejich vyhlášení a dnem, kdy tento orgán rozhoduje.

<sup>29</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 5. května 2022, Subdelegación del Gobierno en Toledo (Pobyt rodinného příslušníka – Nedostatečné prostředky) (C-451/19 a C-532/19, EU:C:2022:354, body 47 a 73).

<sup>30</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. dubna 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341, bod 67 a citovaná judikatura).



Jestliže vztah závislosti mezi tímto státním příslušníkem třetí země a nezletilým občanem Unie vyplývá ze skutečnosti, že prvně uvedený je rodičem druhého uvedeného, je třeba rovněž zohlednit věk, zdravotní stav a rodinnou a ekonomickou situaci tohoto nezletilého občana Unie<sup>31</sup>.

86. Soudní dvůr tedy rozhodl, že pokud je mezi dotýčným státním příslušníkem třetí země a jeho rodinným příslušníkem, občanem Unie, prokázán vztah závislosti, může dotýčný členský stát zakázat tomuto státnímu příslušníkovi vstup a pobyt na území Unie z důvodů veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti pouze po zohlednění všech relevantních okolností, a případně zejména nejvlastnějšího zájmu jeho nezletilého dítěte, které je občanem Unie<sup>32</sup>.

87. Maďarské orgány příslušné v oblasti pobytu tedy měly tímto způsobem zohlednit všechny relevantní okolnosti. Nicméně vzhledem k tomu, že tyto orgány jsou na základě maďarské právní úpravy vázány neodůvodněným stanoviskem vydaným orgánem pověřeným specializovanými funkcemi souvisejícími s národní bezpečností, nemohou porovnat význam uvedeného důvodu národní bezpečnosti s osobní a rodinnou situací osoby, která o právo pobytu žádá, za situace, kdy žádná ze skutkových okolností, z nichž tento důvod vychází, není uvedeným orgánům sdělena.

88. Maďarská právní úprava tedy zbavuje maďarské orgány příslušné v oblasti pobytu pravomoci posoudit, zda důvody, proč bylo přijato rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, opravňují k odchýlení se od odvozeného práva pobytu, kterého požívá státní příslušník třetí země, jenž je rodinným příslušníkem občana Unie, který nevyužil práva volného pohybu, což je zásadně v rozporu s judikaturou Soudního dvora<sup>33</sup>.

89. Kromě toho s ohledem na obvyklý rozsah povinnosti uvést odůvodnění, zejména v souvislosti s právem na účinný opravný prostředek, nesplňuje odůvodnění rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, které se omezuje na odkaz na stanovisko, jež je samo o sobě neodůvodněné a bylo vydáno orgánem pověřeným specializovanými funkcemi v oblasti národní bezpečnosti, požadavky, které Soudní dvůr zdůrazňuje ve své judikatuře<sup>34</sup>.

90. Odkazují zvláště na závěr, ke kterému dospěl Soudní dvůr v oblasti mezinárodní ochrany v rozsudku Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další, a sice že se rozhodující orgán nemůže platně omezit na provedení rozhodnutí přijatého jiným orgánem, které pro něj vyplývá z vnitrostátní právní úpravy, a přijmout pouze na tomto základě rozhodnutí o vyloučení z nároku na doplňkovou ochranu nebo o odnětí dříve přiznané mezinárodní ochrany<sup>35</sup>. Soudní dvůr rozhodl, že tento orgán musí naopak disponovat všemi relevantními informacemi a s ohledem na tyto informace provést vlastní posouzení skutečností a okolností s cílem určit význam svého rozhodnutí a plně jej odůvodnit<sup>36</sup>.

91. Stejná pravidla se podle mého názoru musí uplatnit na orgán příslušný v oblasti pobytu.

92. Je pravda, že rozsah těchto požadavků může být omezen, jedná-li se o utajované informace, na základě poměření zájmů mezi právem na řádnou správu a právem na účinný opravný prostředek na jedné straně a ochranou národní bezpečnosti na druhé straně.

<sup>31</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. dubna 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341, bod 68 a citovaná judikatura).

<sup>32</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. dubna 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341, bod 69).

<sup>33</sup> – Obdobně viz rozsudek ze dne 27. dubna 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341, bod 70).

<sup>34</sup> – V oblasti mezinárodní ochrany viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (body 75 až 79).

<sup>35</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 79).

<sup>36</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 80).

93. I když je možné, aby část informací použitých orgánem příslušným v oblasti pobytu k provedení posouzení byla poskytnuta orgány pověřenými specializovanými funkcemi souvisejícími s národní bezpečností, z vlastního podnětu nebo na žádost rozhodujícího orgánu, a aby podléhaly režimu důvěrnosti<sup>37</sup>, nic to nemění na tom, že uvedený orgán musí mít možnost svobodně posoudit rozsah těchto informací a jejich význam pro rozhodnutí, které má být přijato<sup>38</sup>. Orgán příslušný v oblasti pobytu nemůže být povinen spoléhat se na neodůvodněné stanovisko, které vydaly orgány pověřené specializovanými funkcemi souvisejícími s národní bezpečností na základě posouzení, jehož skutkový základ mu nebyl sdělen<sup>39</sup>.

94. Článek 20 SFEU proto musí být podle mého názoru vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu musí být přijato na základě neodůvodněného závazného stanoviska vydaného orgánem pověřeným specializovanými funkcemi souvisejícími s národní bezpečností, podle kterého dotčená osoba představuje hrozbu pro národní bezpečnost, bez důkladného přezkumu všech individuálních okolností a proporcionality tohoto rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí.

95. Dodávám, že pokud by rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu mělo zároveň představovat rozhodnutí o navrácení ve smyslu směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí<sup>40</sup>, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, musel by být dodržen článek 5 této směrnice, který ukládá členským státům zejména povinnost řádně zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země<sup>41</sup>.

*2. K přístupu dotyčné osoby k informacím, na jejichž základě bylo přijato rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, a k jejich použití v rámci řízení týkajícího se pobytu*

96. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu ve věci C-528/22 a odpovídající otázky ve věci C-420/22, je, zda článek 20 SFEU ve světle článků 41 a 47 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že pokud se rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu zakládá na informacích, jejichž zpřístupnění by ohrozilo národní bezpečnost dotčeného členského státu, dotyčná osoba nebo její poradce mohou mít přístup k těmto informacím pouze poté, co získají za tímto účelem povolení, není jim sdělena podstata důvodů, na nichž se takové rozhodnutí zakládá, a každopádně nesmějí použít informace, k nimž mohli mít přístup, ve správním nebo soudním řízení týkajícím se pobytu.

97. V každé z těchto projednávaných věcí se tedy předkládající soud táže Soudního dvora na povinnosti, které má orgán příslušný v oblasti pobytu a orgány pověřené specializovanými funkcemi spojenými s národní bezpečností při přijímání rozhodnutí o odnětí či zamítnutí, z důvodu národní bezpečnosti, práva pobytu, které může spadat pod článek 20 SFEU, a to co se týče přístupu dotyčné osoby nebo jejího zástupce k utajovaným informacím, na jejichž základě bylo toto rozhodnutí přijato, jakož i použití těchto informací v soudním nebo správním řízení týkajícím se pobytu.

<sup>37</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 82).

<sup>38</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 83).

<sup>39</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 83).

<sup>40</sup> – Úř. věst. 2008, L 348, s. 98.

<sup>41</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 27. dubna 2023, M.D. (Zákaz vstupu do Maďarska) (C-528/21, EU:C:2023:341, bod 89 a citovaná judikatura).

98. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že vzhledem k tomu, že použitelná ustanovení unijního práva nestanoví, jakým způsobem musí členské státy zajistit dodržování práva dotčené osoby na obhajobu, pokud je její právo na přístup ke spisu omezeno na základě vnitrostátní právní úpravy, je stanovení konkrétních procesních podmínek za tímto účelem na vnitrostátním právním řádu každého členského státu na základě zásady procesní autonomie členských států, avšak za podmínky, že nesmí být méně příznivé než ty, kterými se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a nesmí v praxi znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právem (zásada efektivity)<sup>42</sup>.

99. Je rovněž třeba připomenout, že členské státy při uplatňování unijního práva musí zajistit dodržování jak požadavků vyplývajících z práva na řádnou správu, které je obecnou zásadou unijního práva vyjádřenou v článku 41 Listiny<sup>43</sup>, tak práva na účinnou právní ochranu zakotveného v čl. 47 prvním pododstavci Listiny, které ukládají v průběhu správního řízení a v případném soudním řízení dodržování práva dotčené osoby na obhajobu<sup>44</sup>.

100. V tomto ohledu, pokud jde zprv o správní řízení, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že dodržování práva na obhajobu předpokládá, že adresátovi rozhodnutí, které se citelně dotýká jeho zájmů, musí správní orgány členských států při přijímání opatření spadajících do působnosti unijního práva umožnit užitečně vyjádřit své stanovisko ke skutečnostem, na kterých správní orgán zamýšlí založit své rozhodnutí<sup>45</sup>.

101. Jak Soudní dvůr rozhodl v oblasti mezinárodní ochrany, cílem tohoto požadavku je zejména umožnit orgánu rozhodujícímu v oblasti práva pobytu, aby provedl s plnou znalostí věci individuální posouzení všech relevantních skutečností a okolností, což vyžaduje, aby osoba, jíž je rozhodnutí určeno, mohla opravit chybu nebo uplatnit takové skutečnosti týkající se její osobní situace, jež mohou ovlivnit, zda rozhodnutí bude, či nebude přijato nebo jaký bude mít obsah<sup>46</sup>.

102. Vzhledem k tomu, že uvedený požadavek nutně předpokládá, že tomuto adresátovi bude nabídnuta, v případě potřeby prostřednictvím poradce, konkrétní možnost seznámit se se skutečnostmi, na kterých správní orgán zamýšlí založit své rozhodnutí, má dodržování práva na obhajobu za logický následek právo na přístup ke všem podkladům ve spise v průběhu správního řízení<sup>47</sup>.

103. Pokud jde zadruhé o soudní řízení, z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že účinnost soudního přezkumu zaručeného článkem 47 Listiny předpokládá, že dotčený bude mít možnost seznámit se s důvody přijatého rozhodnutí, které se ho týká, buď přečtením samotného rozhodnutí, nebo na základě sdělení těchto důvodů na jeho žádost – aniž je dotčena pravomoc příslušného soudu požadovat jejich sdělení od dotčeného orgánu – aby mu bylo umožněno hájit jeho práva za co nejvýhodnějších podmínek a rozhodnout se s plnou znalostí věci, zda je účelné obrátit se na příslušný soud, jakož i k tomu, aby byl tento soud plně schopen provést přezkum legality dotčeného vnitrostátního rozhodnutí<sup>48</sup>. Dodržení práva na obhajobu, které se vyžaduje zejména v řízeních týkajících se opravných prostředků v oblasti práva pobytu, znamená, že

<sup>42</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 43 a citovaná judikatura).

<sup>43</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 35 a citovaná judikatura).

<sup>44</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 44 a citovaná judikatura).

<sup>45</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 45 a citovaná judikatura).

<sup>46</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 46 a citovaná judikatura).

<sup>47</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 47 a citovaná judikatura).

<sup>48</sup> – Viz zejména rozsudek ze dne 24. listopadu 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 a C-226/19, EU:C:2020:951, bod 43 a citovaná judikatura).

žalobce má přístup nejen k důvodům rozhodnutí, které vůči němu bylo přijato, ale rovněž ke všem skutečnostem ve spisu, ze kterých správní orgán vycházel, aby mohl k těmto skutečnostem zaujmout stanovisko<sup>49</sup>.

104. Kromě toho zásada kontradiktornosti, která je součástí práva na obhajobu zakotveného v článku 47 Listiny, znamená, že účastníci řízení musí mít právo seznámit se se všemi důkazy nebo vyjádřeními předloženými soudu, aby se k nim mohli vyjádřit a aby mohli ovlivnit jeho rozhodnutí, což předpokládá, že osoba, které se týká rozhodnutí o odnětí práva pobytu, musí mít možnost seznámit se se skutečnostmi obsaženými ve spise, které má k dispozici soud, jenž má rozhodovat o opravném prostředku proti tomuto rozhodnutí<sup>50</sup>.

105. Je nicméně třeba připomenout, že právo na obhajobu není absolutní výsadou a že právo na přístup ke spisu, které je důsledkem tohoto práva, může být proto omezeno na základě vyvažování práva na řádnou správu a práva na účinnou právní ochranu dotčené osoby a dále zájmů uplatněných k odůvodnění, že se této osobě nezpřístupní podklad ve spise, zejména pokud se tyto zájmy týkají národní bezpečnosti<sup>51</sup>. Ve správním i v soudním řízení se však může jevit nezbytné nesdělít dotčené osobě určité informace zejména s ohledem na důvody související s národní bezpečností<sup>52</sup>.

106. Meze tohoto vyvažování byly upřesněny Soudním dvorem.

107. Uvedené vyvažování však s ohledem na nezbytné dodržení článku 47 Listiny nemůže vést k tomu, že zbaví právo dotčené osoby na obhajobu veškeré účinnosti a právo na opravný prostředek, které musí mít osoba, jež může požívat odvozeného práva pobytu na základě článku 20 SFEU, obsahu, zejména tím, že této osobě či případně jejímu poradci nebude sdělena alespoň podstata důvodů, na nichž je založeno rozhodnutí, které vůči ní bylo přijato<sup>53</sup>.

108. Totéž vyvažování může naproti tomu vést k tomu, že určité skutečnosti obsažené ve spise nebudou dotčené osobě sděleny, pokud by zpřístupnění těchto informací mohlo přímo a konkrétně ohrozit národní bezpečnost dotčeného členského státu, jelikož může mimo jiné ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, respektive jim v tom zabránit<sup>54</sup>.

109. Z výše uvedeného vyplývá, že i když unijní právo opravňuje členské státy, zejména vyžaduje-li to národní bezpečnost, aby dotčené osobě neposkytly přímý přístup k celému jejímu spisu, toto ustanovení nelze bez porušení zásady efektivity, práva na řádnou správu a práva na účinný opravný prostředek vykládat v tom smyslu, že umožňuje příslušným orgánům postavit tuto osobu do situace, v níž by se ani ona, ani její poradce nemohli – v případě nutnosti v rámci zvláštního řízení, jehož cílem je ochrana národní bezpečnosti – skutečně seznámit s obsahem rozhodujících skutečností obsažených v tomto spise<sup>55</sup>.

<sup>49</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 48 a citovaná judikatura).

<sup>50</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 49 a citovaná judikatura).

<sup>51</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 50 a citovaná judikatura).

<sup>52</sup> – V tomto smyslu viz zejména rozsudek ZZ (bod 54).

<sup>53</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 51 a citovaná judikatura).

<sup>54</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 52 a citovaná judikatura).

<sup>55</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 53).

110. Na základě těchto zásad Soudní dvůr v oblasti mezinárodní ochrany rozhodl na jedné straně, že v případě, že zpřístupnění informací uvedených ve spise bylo omezeno z důvodu národní bezpečnosti, není dodržení práva dotyčné osoby na obhajobu dostatečně zajištěno možností této osoby získat za určitých podmínek povolení přístupu k těmto informacím, doprovázené úplným zákazem využít takto získané informace pro účely správního řízení nebo případného soudního řízení<sup>56</sup>.

111. Z požadavků vyplývajících ze zásady dodržování práva na obhajobu, které jsem připomněl výše, totiž vyplývá, že účelem práva na přístup k informacím založeným do spisu je umožnit dotyčné osobě, v případě potřeby prostřednictvím poradce, uplatnit před příslušnými orgány nebo soudy své stanovisko k těmto informacím a k jejich relevanci pro rozhodnutí, které bude vydáno nebo přijato<sup>57</sup>.

112. Postup, který dotyčné osobě nebo jejímu poradci nabízí možnost přístupu k uvedeným informacím a současně jim zakazuje využít tytéž informace pro účely správního řízení nebo případného soudního řízení, tedy nepostačuje k ochraně práva této osoby na obhajobu, a nelze na něj nahlížet tak, že členskému státu umožňuje splnit povinnosti vyplývající z článků 41 a 47 Listiny<sup>58</sup>.

113. Na druhé straně vzhledem k tomu, že z předkládacího rozhodnutí a z vyjádření maďarské vlády vyplývá, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení vychází z úvahy, že právo dotyčné osoby na obhajobu je dostatečně zaručeno možností příslušného soudu mít přístup ke spisu, je třeba zdůraznit, že taková možnost nemůže nahradit přístup dotyčné osoby nebo jejího poradce k informacím uvedeným v tomto spise<sup>59</sup>. Dodržování práva na obhajobu v této souvislosti neznamená, že příslušný soud má k dispozici všechny informace relevantní pro přijetí rozhodnutí, ale že dotyčná osoba, případně prostřednictvím poradce, může uplatnit své zájmy vyjádřením svého stanoviska k těmto informacím<sup>60</sup>. Přístup k informacím uvedeným ve spise pro příslušné soudy a zavedení postupů, které zaručí dodržování práva dotyčné osoby na obhajobu, představují dva odlišné a kumulativní požadavky<sup>61</sup>.

114. Z výše uvedených skutečností vyplývá, že článek 20 SFEU ve spojení s články 41 a 47 Listiny musí být podle mého názoru vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že pokud se rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu zakládá na informacích, jejichž zpřístupnění by ohrozilo národní bezpečnost dotčeného členského státu, dotyčná osoba nebo její poradce mohou mít přístup k těmto informacím pouze poté, co získají za tímto účelem povolení, není jim sdělena podstata důvodů, na nichž se takové rozhodnutí zakládá, a každopádně nesmějí použít informace, k nimž mohli mít přístup, ve správním nebo soudním řízení týkajícím se pobytu.

<sup>56</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 54).

<sup>57</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 55).

<sup>58</sup> – Obdobně viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 56).

<sup>59</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 57).

<sup>60</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 58).

<sup>61</sup> – Viz rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 59).

### 3. K pojmu „podstata“ důvěrných důvodů

115. Třetí otázkou ve věci C-528/22 a odpovídající otázkou ve věci C-420/22 předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby upřesnil význam, který je třeba přiznat pojmu „podstata“ důvěrných důvodů, na nichž je založeno rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu s ohledem na články 41 a 47 Listiny.

116. Mám za to, že tento pojem se vztahuje na podstatné skutečnosti obsažené ve spise, které umožní dotčené osobě, aby se seznámila s hlavními skutečnostmi a jednáními, které jsou jí vytýkány tak, aby mohla vyjádřit své stanovisko v rámci správního řízení a případně soudního řízení týkajícího se pobytu.

117. Pojem „podstata“ důvěrných důvodů musí být tedy vykládán funkčním způsobem, aby byl zaručen účinný výkon práva na obhajobu při zachování zájmů týkajících se národní bezpečnosti.

118. Při definici tohoto pojmu je tedy třeba zohlednit nutnost zachování důvěrnosti důkazů<sup>62</sup>. V určitých případech totiž může poskytnutí těchto důkazů přímo a konkrétně ohrozit bezpečnost státu, jelikož může mimo jiné ohrozit život, zdraví či svobodu osob či odhalit metody vyšetřování vnitrostátních bezpečnostních orgánů, a vážně tak narušit plnění budoucích úkolů těchto orgánů, respektive jim v tom zabránit<sup>63</sup>.

### 4. K pravomocem soudu příslušného k přezkumu legality rozhodnutí o odnětí nebo o zamítnutí práva pobytu

119. Podstatou čtvrté otázky předkládajícího soudu ve věci C-528/22 a odpovídající otázky ve věci C-420/22 je, aby Soudní dvůr rozhodl, zda článek 20 SFEU, ve světle článku 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby soud příslušný k přezkumu legality rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu na základě utajovaných informací měl pravomoc takové informace odtajnit a sám je zcela nebo zčásti sdělit dotyčnému státnímu příslušníkovi třetí země.

120. Tato otázka se týká pravomocí soudu, který má přezkoumat legalitu rozhodnutí týkajícího se pobytu. Týká se toho, jak v soudním řízení skloubit právo na účinnou soudní ochranu s požadavkem na zachování důvěrnosti informací, jejichž zpřístupnění by mohlo poškodit zájmy spojené s národní bezpečností.

121. Z předkládacího rozhodnutí a z formulace otázky položené předkládajícím soudem lze patrně vyvodit, že tento soud má za to, že z unijního práva vyplývá, že by měl mít nejen přístup k utajovaným informacím, ale měl by mít rovněž možnost případně rozhodnout o tom, že utajení těchto informací je protiprávní a že je sám zcela nebo zčásti sdělí dotyčné osobě.

122. Maďarská a francouzská vláda, jakož i Komise na jednání vyjádřily shodné postoje k odpovědi, která by podle nich měla být na tuto otázku poskytnuta, a to že unijní právo nevyžaduje, aby soud příslušný k přezkumu legality rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu založeného na utajovaných informacích měl pravomoc takové informace odtajnit a sdělit je dotyčné osobě.

<sup>62</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 68).

<sup>63</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 66).

123. S tímto postojem se ztotožňuji, přičemž se opírám o poznatky, které je podle mého názoru třeba vyvodit z rozsudku ZZ.

124. Soudní dvůr totiž již v tomto rozsudku zaujal stanovisko k pravomocem, které musí mít soud příslušný v oblasti pobytu v rámci směrnice 2004/38, aby bylo zaručeno dodržování práva na obhajobu v případě, že vůči určité osobě bylo vydáno záporné rozhodnutí založené na důvěrných informacích.

125. Z uvedeného rozsudku vyplývá, že pokud jsou za účelem odmítnutí sdělit dotyčné osobě důvody, na kterých se zakládá přijetí rozhodnutí o odepření vstupu na území členského státu, uplatňovány důvody týkající se bezpečnosti státu, příslušný soud dotčeného členského státu musí mít k dispozici a musí zavést techniky a procesněprávní pravidla, které umožňují skloubit jednak legitimní bezpečnostní zájmy státu týkající se povahy a zdrojů informací, k nimž bylo přihlíženo při přijímání takového rozhodnutí, a jednak nutnost poskytnout jednotlivcům v dostatečné míře možnost využít procesních práv, jako je právo být vyslechnut či zásada kontradiktornosti<sup>64</sup>.

126. Za tímto účelem Soudní dvůr rozhodl, že členské státy mají povinnost zakotvit jednak účinnou soudní kontrolu, pokud jde o existenci i opodstatněnost důvodů uváděných vnitrostátním orgánem s ohledem na bezpečnost státu a legalitu dotčeného rozhodnutí, a jednak techniky a pravidla této soudní kontroly<sup>65</sup>.

127. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že soudu pověřenému přezkumem legality takového rozhodnutí musí být umožněno seznámit se s veškerými důvody i souvisejícími důkazy, na jejichž základě bylo toto rozhodnutí přijato<sup>66</sup>, aby bylo zejména ověřeno, zda bezpečnost státu skutečně brání tomu, aby tyto důvody a tyto důkazy byly dotčené osobě sděleny<sup>67</sup>.

128. Soudní dvůr upřesnil důsledky, které mají být vyvozeny z přezkumu provedeného v tomto ohledu vnitrostátním soudem.

129. Dospěje-li tedy tento soud k závěru, že bezpečnost státu nebrání tomu, aby byly dotčené informace sděleny dotyčné osobě, musí příslušnému vnitrostátnímu orgánu umožnit, aby tyto informace této osobě sdělil. Pokud tento orgán takové sdělení nepovolí, přezkoumá vnitrostátní soud legalitu rozhodnutí týkajícího se pobytu pouze na základě důvodů a důkazů, které byly poskytnuty<sup>68</sup>.

130. Z výše uvedeného obdobně vyplývá, že článek 20 SFEU vykládaný ve světle článku 47 Listiny nevyžaduje, aby soud příslušný k přezkumu legality rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu založeného na utajovaných informacích měl pravomoc takové informace odtajnit a sám je sdělit dotyčné osobě. Příslušnému vnitrostátnímu orgánu totiž přísluší, aby případně rozhodl, že tyto informace této osobě poskytne, aby mohly být předmětem kontradiktorního řízení. Pokud si tento orgán přeje zachovat důvěrnou povahu uvedených informací tím, že je nesdělí, musí z toho tento soud vyvodit důsledky v rámci přezkumu legality rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, přičemž tento přezkum provede pouze na základě důvodů a důkazů, které byly sděleny. Jak správně uvedla francouzská vláda na jednání, omezuje se tedy rozsah kontradiktorní diskuze, a tedy rozsah argumentů nebo písemností, na nichž může uvedený soud založit své rozhodnutí.

<sup>64</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 57).

<sup>65</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 58).

<sup>66</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 59).

<sup>67</sup> – Viz rozsudek ZZ (body 60 až 62)

<sup>68</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 63).

Takový postoj je podle mého názoru v souladu s tím, co je stanoveno v čl. 346 odst. 1 písm. a) SFEU, a sice že „členský stát není povinen poskytovat údaje, jejichž zpřístupnění podle jeho názoru odporuje podstatným zájmům jeho bezpečnosti“.

131. Jak jsem však uvedl výše, vyvažování práva na řádnou správu a práva dotčené osoby na účinný opravný prostředek na straně jedné a nezpřístupnění důvěrných informací, na jejichž základě bylo přijato rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, na straně druhé nemůže s ohledem na nezbytné dodržení článku 47 Listiny vést k tomu, že tato osoba bude zbavena minimální záruky spočívající v tom, že jí či případně jejímu poradci bude sdělena alespoň podstata důvodů, na nichž je založeno rozhodnutí, které vůči ní bylo přijato<sup>69</sup>. Tak je tomu v případě, kdy sdělení důvěrných informací může být příslušným vnitrostátním orgánem právoplatně odmítnuto z důvodů národní bezpečnosti<sup>70</sup>. Přezkum legality rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu bude moci být příslušným soudem proveden pouze na základě podstaty důvodů sdělené dotyčné osobě. Tento soud bude v souladu s vnitrostátním právem muset případně vyvodit důsledky plynoucí z případného porušení této povinnosti sdělit informace<sup>71</sup>, což by jej mohlo vést ke zrušení takového rozhodnutí.

## V. Závěry

132. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžné otázky položené Szegedi Törvényszék (soud v Segedínu, Maďarsko) ve věcech C-420/22 a C-528/22 odpověděl následovně:

„1) Článek 20 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že:

- brání tomu, aby orgán členského státu z důvodu národní bezpečnosti odňal nebo odmítl vydat povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodinným příslušníkem občanů Unie, jež jsou státními příslušníky tohoto členského státu, kteří nikdy nevyužili práva volného pohybu, aniž předem ověřil, na základě podkladů, které mu dotyčný státní příslušník třetí země a dotyčný občan Unie musí mít možnost svobodně předložit, a v případě potřeby s provedením potřebných šetření, zda mezi těmito osobami existuje vztah závislosti, který by tohoto občana Unie fakticky donutil opustit území Unie jako celek za účelem doprovodu jeho rodinného příslušníka.
- brání vnitrostátní právní úpravě, podle které rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu musí být přijato na základě neodůvodněného závazného stanoviska vydaného orgánem pověřeným specializovanými funkcemi souvisejícími s národní bezpečností, podle kterého dotčená osoba představuje hrozbu pro národní bezpečnost, bez důkladného přezkumu všech individuálních okolností a proporcionality tohoto rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí.

2) Článek 20 SFEU ve spojení s články 41 a 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že:

<sup>69</sup> – Viz zejména rozsudek Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság a další (bod 51 a citovaná judikatura).

<sup>70</sup> – Viz rozsudek ZZ (body 64 až 67).

<sup>71</sup> – Viz rozsudek ZZ (bod 68).



brání vnitrostátní právní úpravě, která stanoví, že pokud se rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu zakládá na informacích, jejichž zpřístupnění by ohrozilo národní bezpečnost dotčeného členského státu, dotyčná osoba nebo její poradce mohou mít přístup k těmto informacím pouze poté, co získají za tímto účelem povolení, není jim sdělena podstata důvodů, na nichž se takové rozhodnutí zakládá, a každopádně nesmějí použít informace, k nimž mohli mít přístup, ve správním nebo soudním řízení týkajícím se pobytu.

- 3) Pojem ‚podstata‘ důvěrných důvodů, na nichž je založeno rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu, se vztahuje na podstatné skutečnosti obsažené ve spise, které umožní dotčené osobě, aby se seznámila s hlavními skutečnostmi a jednáními, které jsou jí vytýkány tak, aby mohla vyjádřit své stanovisko v rámci správního řízení a případně soudního řízení, při zohlednění nutnosti zachovat důvěrnost důkazů.
- 4) Článek 20 SFEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv musí být vykládán v tom smyslu, že:

nevyžaduje, aby soud příslušný k přezkumu legality rozhodnutí o odnětí nebo zamítnutí práva pobytu založeného na utajovaných informacích měl pravomoc takové informace odtajnit a sám je zcela nebo zčásti sdělit dotčenému státnímu příslušníkovi třetí země.“