



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

MACIEJE SZPUNARA

přednesené dne 22. března 2021¹

Věc C-930/19

X

proti

État belge

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie)]

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Unie – Právo na volný pohyb a pobyt na území členských států – Směrnice 2004/38/CE – Článek 13 odst. 2 – Právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie – Manželství mezi občanem Unie a státním příslušníkem třetí země – Zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, který je obětí domácího násilí, v případě konce manželství – Povinnost prokázat existenci dostatečných prostředků – Neexistence takové povinnosti ve směrnici 2003/86/ES – Platnost – Listina základních práv Evropské unie – Články 20 a 21 – Rovné zacházení – Diskriminace na základě státní příslušnosti osoby usilující o sjednocení rodiny“

Obsah

I.	Právní rámec	4
A.	Unijní právo	4
1.	Listina	4
2.	Směrnice 2004/38	4
3.	Směrnice 2003/86	5
B.	Belgické právo	5
II.	Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem ..	7

¹ Původní jazyk: francouzština.

III. Analýza	8
A. K pravomoci Soudního dvora	8
B. K použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38.	9
1. K nezbytnosti provést analýzu týkající se použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38	9
2. K rozsahu judikatury Soudního dvora týkající se čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) a písm. c) směrnice 2004/38	10
a) Rozsudek Singh a další	11
1) Analýza úvah uvedených v rozsudku Singh a další	12
i) K pojmu „odjezd občana Unie z hostitelského členského státu“: irelevance výkladu článku 12 ve spojení s článkem 13 směrnice 2004/38	13
ii) Ke ztrátě odvozeného práva pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, jako důsledku „odjezdu“ občana Unie z hostitelského členského státu ve smyslu článku 12 směrnice 2004/38	15
2) Omezení dosahu rozsudku Singh a další	17
b) Rozsudek NA	18
1) Rozsudek NA, který přebírá logiku vyplývající z rozsudku Singh a další.	18
2) K nezbytnosti aktualizovat rozsudek NA	18
i) Znění čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38.	20
ii) Účel, kontext a historie vzniku čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38	20
3. Dílčí závěr týkající se použitelnosti směrnice 2004/38	22
4. K nedávnému vývoji unijní právní úpravy a právní úpravy členských států v oblasti ochrany obětí domácího násilí: vývoj právních úprav, který je třeba vzít v potaz	22
C. K předběžné otázce	22
1. K zásadě zákazu diskriminace a k článku 21 Listiny	26
2. K zásadě rovného zacházení a k článku 20 Listiny	26
a) K otázce, zda je situace státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou občana Unie, v rámci směrnice 2004/38, srovnatelná se situací státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou jiného státního příslušníka třetí země, v rámci směrnice 2003/86	27
1) Občanství Unie a společná politika v oblasti přistěhovaleckého práva: dvě různé oblasti s odlišnými zásadami a cíli	28

2) Směrnice 2003/86 a 2004/38: dva různé režimy založené na odlišných cílech . .	29
i) Režim zavedený směrnicí 2003/86	29
ii) Režim zavedený směrnicí 2004/38	31
b) Dílčí závěr	34
IV. Závěry	34

Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38/ES² z hlediska článků 20 a 21 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“)³.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi žalobcem v původním řízení, který je státním příslušníkem třetí země a který se během manželství stal obětí domácího násilí páchaného občanem Unie, s nímž se rozvedl, a État belge (Belgický stát) ve věci zachování jeho práva pobytu v tomto členském státě.

3. Konkrétně se předkládající soud táže, zda je čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 neplatný z důvodu, že toto ustanovení stanoví v případě rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství pro účely zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou občana Unie a který se stal obětí domácího násilí, zejména podmínku, že tato osoba má dostatečné prostředky, zatímco čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86/ES⁴ v případě rozvodu nebo rozluky takovou podmínku pro účely zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, na něhož se vztahovalo právo na sloučení rodiny, nestanoví.

4. Projednávaná věc Soudnímu dvoru prostřednictvím příležitosti rozhodnout o platnosti čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 poskytuje možnost upřesnit dosah rozsudků Singh a další⁵ a NA⁶ v kontextu nedávného vývoje unijní právní úpravy a právní úpravy členských států v oblasti ochrany obětí domácího násilí.

² 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).

³ Úř. věst. 2016, C 202, s. 389.

⁴ Směrnice Rady ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224).

⁵ Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

⁶ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487).

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Listina

5. Článek 20 Listiny, nadepsaný „Rovnost před zákonem“, stanoví, že „[p]řed zákonem jsou si všichni rovni“.

6. Článek 21 Listiny, nadepsaný „Zákaz diskriminace“, ve svých odstavcích 1 a 2 stanoví:

„1. Zakazuje se jakákoli diskriminace založená zejména na pohlaví, rase, barvě pleti, etnickém nebo sociálním původu, genetických rysech, jazyku, náboženském vyznání nebo přesvědčení, politických názorech či jakýchkoli jiných názorech, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotním postižení, věku nebo sexuální orientaci.

2. V oblasti působnosti Smluv, a aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, se zakazuje jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“

2. Směrnice 2004/38

7. Článek 13 směrnice 2004/38, nadepsaný „Zachování práva pobytu rodinných příslušníků v případě rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství“, ve svém odstavci 2 stanoví:

„Aniž je dotčen druhý pododstavec, nevede rozvod nebo prohlášení manželství za neplatné ani ukončení registrovaného partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, pokud:

a) manželství nebo registrované partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) trvalo před zahájením řízení o rozvodu nebo o prohlášení manželství za neplatné nebo před ukončením registrovaného partnerství alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě; nebo

[...]

c) je to opodstatněno obzvlášť obtížnými okolnostmi, například u osob, které se během manželství nebo registrovaného partnerství staly obětí domácího násilí; [...]

[...]

Právo pobytu dotyčných osob, které nezískaly právo trvalého pobytu, je podmíněno prokázáním skutečnosti, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založená v hostitelském členském státě. Pojem ‚dostatečné prostředky‘ je vymezen v čl. 8 odst. 4.

Takovým rodinným příslušníkům je zachováno právo pobytu na výlučně osobním základě.“

3. *Směrnice 2003/86*

8. Článek 15 odst. 3 a 4 směrnice 2003/86 stanoví následující:

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

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

B. Belgické právo

9. Z předkládacího usnesení vyplývá, že čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 byl do belgického práva proveden článkem 42c loi sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon o vstupu na území státu, pobytu, usazování a vyhošťování cizinců) ze dne 15. prosince 1980⁷ (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980“).

10. Článek 42c odst. 1 první pododstavec bod 4 a čl. 42c odst. 1 třetí pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980, ve znění použitelném na skutkový stav v původním řízení, stanoví:

„§ 1. Ministr nebo jím pověřená osoba může ukončit právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří sami nejsou občany Unie a pobývají jako rodinní příslušníci občana Unie, do pěti let od uznání jejich práva pobytu, a to v následujících případech:

[...]

4° manželství s občanem Unie, kterého doprovázeli nebo následovali, je zrušeno, registrované partnerství je ukončeno [...] nebo již neexistuje společné soužití;

[...]

Ministr nebo jím pověřená osoba musí při přijetí rozhodnutí o ukončení pobytu přihlédnout k délce pobytu dotyčné osoby v Království, k jejímu věku, zdravotnímu stavu, rodinným a ekonomickým poměrům, společenské a kulturní integraci v Království a k intenzitě jejích vazeb na zemi původu.“⁸

⁷ *Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1980, s. 14584.

⁸ Článek 42c odst. 1 třetí pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980 podle všeho provádí článek 28 směrnice 2004/38.

11. Článek 42c odst. 4 první pododstavec bod 4 a čl. 42c odst. 4 druhý pododstavec tohoto zákona stanoví:

„§ 4. Aniž je dotčen odstavec 5, případ uvedený v odstavci 1 prvním pododstavci bodu 4 se nepoužije:

4° [...] pokud to vyžadují obzvláště obtížné situace, například pokud rodinný příslušník prokáže, že se stal obětí násilí v rodině, jakož i násilných činů uvedených v člancích 375, 398 až 400, 402, 403 nebo 405 trestního zákoníku v rámci manželství nebo registrovaného partnerství uvedeného v čl. 40a odst. 2 prvním pododstavci bodech 1 nebo 2;

a pokud dotčené osoby prokáží, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými v Belgii nebo že mají dostatečné prostředky uvedené v čl. 40 odst. 4 druhém pododstavci, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci Království, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v Belgii kryta všechna rizika, nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založená v Království.“

12. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 byl do belgického práva proveden čl. 11 odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980.

13. Článek 11 odst. 2 první pododstavec bod 2 a čl. 11 odst. 2 druhý, čtvrtý a pátý pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980 stanoví:

„§ 2. Ministr nebo jím pověřená osoba může rozhodnout, že cizinec, kterému bylo povoleno pobývat v Království na základě článku 10, již nemá právo v něm pobývat v jednom z následujících případů:

[...]

2° Cizinec a cizinec, za nímž se dotčená osoba přistěhovala, nežijí nebo již nežijí ve skutečném manželském nebo rodinném vztahu;

[...]

Rozhodnutí založené na písmenu [...], bodu 2 [...] může být přijato pouze během prvních pěti let po vydání povolení k pobytu, nebo v případech uvedených v čl. 12a odst. 3 nebo 4 po vydání dokladu osvědčujícího, že byla podána žádost o povolení.

[...]

Ministr nebo jím pověřená osoba nesmí ukončit pobyt na základě prvního pododstavce [...] bodu 2 [...], pokud cizinec prokáže, že se během manželství nebo partnerství stal obětí činu uvedeného v člancích 375, 398 až 400, 402, 403 nebo 405 trestního zákoníku. [...]

Ministr nebo jím pověřená osoba musí při přijetí rozhodnutí o ukončení pobytu na základě prvního pododstavce [...] bodu 2 [...] přihlídnout k povaze a pevnosti rodinných vztahů dotčené osoby a k délce jejího pobytu v Království, jakož i k existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb na zemi jejího původu.“

II. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

14. Dne 26. září 2010 se žalobce v původním řízení, alžírský státní příslušník, oženil s francouzskou státní příslušnicí v Alžíru (Alžírsko). Dne 22. února 2012 přicestoval do Belgie s krátkodobým pobytovým vízem, aby se připojil ke své manželce, která měla bydliště v tomto členském státě.

15. Dne 20. dubna 2012 porodila manželka žalobce v původním řízení jejich první dítě, které má francouzskou státní příslušnost.

16. Dne 7. května 2013 podal žalobce v původním řízení žádost o pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Unie jakožto manžel francouzské státní příslušnice, která byla vydána dne 13. prosince 2013 a byla platná do 3. prosince 2018.

17. V roce 2015, po téměř pěti letech manželství a dvou letech společného soužití v Belgii, byl žalobce v původním řízení, který se stal obětí domácího násilí ze strany své manželky, nucen opustit společnou domácnost. Nejprve byl ubytován v azylovém domě a poté se dne 22. května 2015 přestěhoval do bytu v Tournai (Belgie). Dne 2. března 2015 podal žalobce v původním řízení stížnost týkající se domácího násilí.

18. V návaznosti na zprávu o společném bydlení ze dne 30. října 2015, ve které bylo konstatováno, že žalobce v původním řízení a jeho manželka, která spolu s jejich dcerou od 10. září 2015 bydlí ve Francii, spolu nebydlí, belgická vláda rozhodnutím ze dne 2. března 2016 ukončila právo pobytu žalobce v původním řízení po dobu delší než tři měsíce a uložila mu povinnost opustit území. Toto rozhodnutí však bylo zrušeno rozsudkem Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) ze dne 16. září 2016.

19. Dopisem ze dne 10. března 2017 si žalovaný v původním řízení vyžádal od žalobce v původním řízení doplňující informace, zejména důkaz o tom, že má vlastní prostředky k obživě a zdravotní pojištění. Dne 2. května 2017 žalobce v původním řízení informoval žalovaného v původním řízení, že byl obětí domácího násilí ze strany své manželky, a požádal o zachování svého práva pobytu na základě čl. 42c odst. 4 prvního pododstavce bodů 1, 3 a 4 zákona ze dne 15. prosince 1980.

20. Rozhodnutím ze dne 14. prosince 2017 ukončil žalovaný právo pobytu žalobce v původním řízení, aniž mu uložil povinnost opustit území, z důvodu, že nepředložil důkaz zejména o tom, že má vlastní prostředky k obživě. Dne 26. ledna 2018 podal žalobce v původním řízení žalobu na neplatnost tohoto rozhodnutí ke Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu).

21. Předkládající soud uvádí, že čl. 42c odst. 4 zákona ze dne 15. prosince 1980, kterým byl do belgického práva proveden čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, pro případ rozvodu nebo ukončení společného soužití manželů stanoví, že zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, který se během manželství stal obětí domácího násilí ze strany jeho manželky, která je občanem Unie, podléhá určitým podmínkám, a to zejména podmínce disponovat dostatečnými prostředky a zdravotním pojištěním. Tento soud rovněž uvádí, že za týchž okolností čl. 11 odst. 2 zákona ze dne 15. prosince 1980, kterým byl do belgického práva proveden čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86,

podmiňuje udělení samostatného povolení státnímu příslušníkovi třetí země, který je manželem či manželkou a uplatnil právo na sloučení rodiny se státním příslušníkem třetí země, který legálně pobývá v Belgii, pouze předložením důkazu o existenci domácího násilí.

22. Předkládající soud poznamenává, že se státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi domácího násilí ze strany jejich manžela či manželky, je zacházeno odlišně podle toho, zda měli právo na sloučení rodiny s občanem Unie nebo se státním příslušníkem třetí země, a zda takové rozdílné zacházení vyplývá z ustanovení směrnic 2004/38 a 2003/86.

23. Za těchto podmínek se Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) rozsudkem ze dne 13. prosince 2019, došlým kanceláři Soudního dvora dne 20. prosince 2019, rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je čl. 13 odst. 2 [směrnice 2004/38] v rozporu s články 20 a 21 [Listiny] v rozsahu, v němž stanoví, že rozvod nebo prohlášení manželství za neplatné ani ukončení registrovaného partnerství nevede ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu – mimo jiné pokud je to opodstatněno obzvlášť obtížnými okolnostmi, například u osob, které se během manželství nebo registrovaného partnerství staly obětí domácího násilí – avšak pouze pod podmínkou, že dotyčné osoby prokážou, že jsou zaměstnanými osobami nebo osobami samostatně výdělečně činnými nebo že mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo jsou příslušníky rodiny osoby splňující tyto požadavky a tato rodina byla již založená v hostitelském členském státě, zatímco čl. 15 odst. 3 [směrnice 2003/86], který stanoví stejnou možnost zachování práva pobytu, posledně uvedenou podmínku pro zachování tohoto práva nestanoví?“

24. Písemná vyjádření předložili žalobce v původním řízení, belgická vláda, jakož i Evropský parlament, Rada Evropské unie a Evropská komise.

25. Na jednání konaném dne 7. prosince 2020 byla před Soudním dvorem přednesena ústní vyjádření jménem účastníka původního řízení, belgické vlády, jakož i Parlamentu, Rady a Komise.

III. Analýza

26. V následujícím textu nejprve přezkoumám s ohledem na argument, který v tomto ohledu formulovala belgická vláda, zda má Soudní dvůr pravomoc odpovědět na předběžnou otázku (oddíl A). Vzhledem k tomu, že mám za to, že tomu tak je, posoudím následně použitelnost čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, abych rozptýlil veškeré pochybnosti o přípustnosti předběžné otázky v projednávané věci (oddíl B). Nakonec posoudím platnost tohoto ustanovení (oddíl C).

A. K pravomoci Soudního dvora

27. Belgická vláda ve svém písemném vyjádření tvrdí, že Soudní dvůr nemá pravomoc odpovědět na otázku položenou předkládajícím soudem. Zaprvé podle názoru této vlády má uvedený soud pochybnosti týkající se platnosti čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 nikoli ve světle pravidla unijního práva, nýbrž ve světle pravidla vnitrostátního práva zavedeného belgickým normotvůrcem v rámci pravomoci, kterou mu svěřuje čl. 15 odst. 2 a 3 směrnice 2003/86. Zadruhé nesplnění podmínek stanovených v čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 by narušilo pravidla pro rozdělení pravomocí mezi

Unii a členské státy. Konečně zatřetí ustanovení Listiny nemohou zpochybnit pravomoci členských států, jako jsou pravomoci týkající se podmínek pobytu státních příslušníků třetích zemí, kteří nemají postavení rodinných příslušníků občana Unie.

28. V tomto ohledu bych chtěl připomenout, že čl. 19 odst. 3 písm. b) SEU a čl. 267 první pododstavec písm. b) SFEU stanoví, že Soudní dvůr má bez jakékoli výjimky pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu unijního práva a platnosti aktů přijatých unijními orgány⁹, neboť tyto akty musí být plně v souladu s ustanoveními Smluv i s ústavními zásadami, které z nich vyplývají, jakož i s ustanoveními Listiny¹⁰.

29. V projednávané věci má předkládající soud za to, že v čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 a v čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 unijní normotvůrce upravil – a to zejména pro případy rozvodu a rozluky – podmínky zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, který se stal obětí násilí páchaného jeho manželem nebo manželkou, rozdílným způsobem v závislosti na tom, zda je tento manžel či tato manželka občanem Unie nebo státním příslušníkem třetí země. Tento soud má za to, že unijní normotvůrce tím zavedl rozdílné zacházení na základě státní příslušnosti manžela či manželky, který či která je osobou usilující o sloučení rodiny, čímž porušil články 20 a 21 Listiny. Vzhledem k tomu, že režim zavedený čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou manželi nebo manželkami občana Unie, je méně příznivý než režim zavedený čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou manželi nebo manželkami jiného státního příslušníka třetí země, předkládající soud vyzývá Soudní dvůr, aby posoudil platnost čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 s ohledem na články 20 a 21 Listiny.

30. Za těchto podmínek mám za to, že námitky vznesené belgickou vládou týkající se pravomoci Soudního dvora musí být zamítnuty.

B. K použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38

31. Předběžnou otázkou předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby rozhodl o platnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38.

32. Především, že před posouzením platnosti tohoto ustanovení je nezbytné ověřit, zda je tato otázka přípustná. Za tímto účelem je třeba se zabývat tím, zda je čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) této směrnice použitelný na projednávaný případ.

33. Komise totiž vyjadřuje pochybnosti o použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38 na takovou situaci, jako je situace, která nastala ve věci v původním řízení. Její pochybnosti se zakládají na skutečnosti, že předkládající soud neposkytl žádnou informaci týkající se rozvodu nebo prohlášení manželství žalobce v původním řízení za neplatné. V tomto ohledu z rozsudku NA¹¹ vyplývá, že použití čl. 13 odst. 2 této směrnice předpokládá, že manželství dotyčného státního příslušníka třetí země a dotyčného občana Unie bylo rozvedeno nebo prohlášeno za neplatné, anebo že bylo v tomto ohledu alespoň zahájeno řízení ještě před tím, než občan Unie opustil hostitelský členský stát.

⁹ Rozsudky ze dne 13. prosince 1989, Grimaldi (C-322/88, EU:C:1989:646, bod 8); ze dne 13. června 2017, Florescu a další (C-258/14, EU:C:2017:448, bod 30), jakož i ze dne 27. února 2018, Western Sahara Campaign UK (C-266/16, EU:C:2018:118, bod 44).

¹⁰ Rozsudek ze dne 14. května 2019, M a další (Odnětí postavení uprchlíka) (C-391/16, C-77/17 a C-78/17, EU:C:2019:403, bod 71).

¹¹ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487).

34. Naproti tomu účastníci sporu v původním řízení a ostatní zúčastnění nezpochybňují použitelnost tohoto ustanovení. Totéž platí pro předkládající soud, který v rámci své předběžné otázky založil své úvahy na použitelnosti tohoto ustanovení.

35. Budu se touto otázkou zabývat, abych vyloučil jakékoli případné pochybnosti týkající se toho, že posouzení platnosti tohoto ustanovení by nemuselo mít vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení¹². Před zahájením přezkumu předběžné otázky tedy ověřím, zda osoba v takové situaci, jako je situace žalobce v původním řízení, spadá do oblasti působnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38.

1. K nezbytnosti provést analýzu týkající se použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38

36. Pokud jde o podmínky použití čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, připomínám, že Soudní dvůr ve svém rozsudku NA¹³ uvedl, že „provedení tohoto ustanovení, včetně práva vycházejícího z čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) této směrnice, je podmíněno rozvodem dotčených osob“. V této souvislosti Soudní dvůr rozhodl, že v takovém případě, kdy se státní příslušník třetí země během manželství stal obětí domácího násilí spáchaného občanem Unie, se kterým se rozvedl, musí posledně uvedený pobývat v hostitelském členském státě, v souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, až do dne zahájení řízení o rozvodu, aby uvedený státní příslušník byl oprávněn se dovolávat čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) této směrnice¹⁴.

37. Rozhodující skutečností ve věci v původním řízení je tedy datum zahájení rozvodového řízení. V tomto ohledu předkládající soud v odpovědi na žádost o informace, kterou mu zaslal Soudní dvůr, uvedl, že návrh na rozvod manželství byl podán dne 5. července 2018 a manželství bylo rozvedeno dne 24. července 2018 s účinností od 2. října 2018¹⁵.

38. Vzhledem k tomu, že v projednávané věci tedy podle judikatury vycházející z rozsudku NA¹⁶ datum zahájení rozvodového řízení následovalo po datu, kdy manželka žalobce v původním řízení opustila belgické území, se na tohoto žalobce nevztahuje čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38¹⁷.

39. Já jsem ovšem toho názoru, že se toto ustanovení na žalobce v původním řízení vztahuje.

40. V následujících vysvětleních objasním důvody, pro které jsem přesvědčen, že ustanovení, které je uplatňováno ve věci v původním řízení, lze na projednávanou věc použít, a pro které je nutné provést hloubkovou analýzu rozsahu judikatury vycházející z rozsudku NA¹⁸. Tato analýza kromě toho umožní vymezit význam tohoto ustanovení ještě před tím, než přistoupím

¹² Rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Gowan Comércio Internacional e Serviços (C-77/09, EU:C:2010:803, bod 25). Viz také rozsudek ze dne 28. března 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, bod 50).

¹³ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487, bod 48).

¹⁴ Rozsudek ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, bod 50).

¹⁵ Rozsudkem soudu prvního stupně v Tournai (Belgie).

¹⁶ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487).

¹⁷ V tomto případě nemůže žalobce v původním řízení uplatňovat nárok na zachování odvozeného práva pobytu na základě tohoto ustanovení, a to bez ohledu na to, zda může prokázat, že před získáním práva trvalého pobytu splňuje podmínku dostatečných zdrojů stanovenou v čl. 13 odst. 2 druhém pododstavci uvedené směrnice, což je podmínka, která je jádrem předběžné otázky týkající se platnosti vznesené předkládajícím soudem.

¹⁸ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487).

k posouzení jeho platnosti. Jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, podle obecné interpretační zásady musí být unijní akt totiž vykládán v co největším možném rozsahu způsobem, který nezpochybní jeho platnost, a v souladu s veškerým primárním právem¹⁹.

41. Začnu tedy zkoumáním rozsahu judikatury Soudního dvora týkající se čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38. S přihlédnutím k tomuto přezkumu poté navrhuu výklad čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) uvedené směrnice, který je nejen v souladu se zněním, kontextem, účelem a historií vzniku tohoto ustanovení, ale rovněž umožňuje zachovat celkovou soudržnost právního řádu Unie a její politiky v oblasti ochrany obětí domácího násilí.

2. K rozsahu judikatury Soudního dvora týkající se čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) a písm. c) směrnice 2004/38

42. Ačkoli je rozsudek NA²⁰ jediným rozsudkem, ve kterém Soudní dvůr podal výklad čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38, řídí se logikou uplatněnou v rozsudku Singh a další²¹. Má analýza se tedy bude týkat obou uvedených rozsudků.

a) Rozsudek Singh a další

43. Věc, v níž byl vydán rozsudek Singh a další²², se týkal tří státních příslušníků třetích zemí, kteří po uzavření manželství s občankami Unie majícími bydliště a pracujícími v Irsku získali na základě čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/38 jako manželé doprovázející nebo následující občana Unie v hostitelském členském státě právo pobytu v tomto členském státě. Ve všech třech případech bylo řízení o rozvodu zahájeno poté, co manželky opustily irské území.

44. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu v této věci bylo zejména to, zda lze v Irsku zachovat právo pobytu tří manželů, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, *na základě čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2004/38*. Soudní dvůr tuto otázku přeformuloval takto: „Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být *čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38* vykládán v tom smyslu, že státní příslušník třetí země, který se rozvedl s občanem Unie, jejichž manželství trvalo před zahájením soudního řízení o rozvodu alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě, si na základě tohoto ustanovení může zachovat právo pobytu v tomto členském státě, pokud manžel či manželka, který nebo která je občanem Unie, opustil či opustila území tohoto členského státu ještě předtím, než bylo manželství rozvedeno“²³.

45. Soudní dvůr nejprve připomenul, že státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, se mohou domáhat práva pobytu pouze v hostitelském členském státě, kde má tento občan bydliště, a nikoli v jiném členském státě²⁴, a poté uvedl, že pokud před zahájením soudního řízení o rozvodu manželství občan Unie opustí členský stát, v němž má jeho

¹⁹ Viz zejména rozsudky ze dne 16. září 2010, Chatzi (C-149/10, EU:C:2010:534, bod 43), a ze dne 31. ledna 2013, McDonagh (C-12/11, EU:C:2013:43, bod 44).

²⁰ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487).

²¹ Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

²² Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

²³ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 48). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

²⁴ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 55). Soudní dvůr zde odkazuje na rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691), a je třeba uvést, že okolnosti věci, v níž byl vydán uvedený rozsudek, se liší od okolností věci, ve které byl vydán rozsudek Singh a další, jelikož Y. Iida neměl bydliště v hostitelském členském státě své manželky, ale v členském státě jejího původu, a tudíž mu nemůže být přiznáno právo pobytu na základě směrnice 2004/38.

manžel či manželka, který či která je státním příslušníkem třetí země, bydliště, aby se usadil v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, odvozené právo pobytu manžela nebo manželky, který či která je státním příslušníkem třetí země, založené čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/38 zaniká, jakmile občan Unie opustí uvedený členský stát, a proto nemůže být nadále zachováno na základě čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) této směrnice²⁵. Soudní dvůr totiž konstatoval, že aby se státní příslušník třetí země mohl dovolávat zachování svého práva pobytu na základě posledně uvedeného ustanovení, jeho manžel či manželka, který je občanem Unie, musí pobývat v hostitelském členském státě v souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 až do dne zahájení soudního řízení o rozvodu²⁶. Ve světle těchto úvah Soudní dvůr rozhodl, že čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že „státní příslušník třetí země, který se rozvedl s občanem Unie, jejichž manželství trvalo před zahájením soudního řízení o rozvodu alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě, si na základě tohoto ustanovení může zachovat právo pobytu v tomto členském státě, pokud manžel či manželka, který nebo která je občanem Unie, opustil či opustila území uvedeného členského státu ještě předtím, než bylo zahájeno soudní řízení o rozvodu manželství“²⁷.

1) Analýza úvah uvedených v rozsudku Singh a další

46. Odpověď na první předběžnou otázku v rozsudku Singh a další se mi jeví přinejmenším diskutabilní²⁸, a to ze tří následujících důvodů.

47. Zaprvé je třeba v souladu se zněním čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2004/38 konstatovat, že použití tohoto ustanovení, které umožňuje manželům a manželkám, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, zachovat si své právo pobytu, nebylo unijním normotvůrcem podmíněno tím, že občan Unie pobývá v hostitelském členském státě až do dne zahájení soudního řízení o rozvodu manželství. Toto ustanovení totiž zmiňuje pouze podmínku, že „manželství nebo registrované partnerství podle čl. 2 odst. 2 písm. b) *trvalo* před zahájením řízení o rozvodu nebo o prohlášení manželství za neplatné nebo před ukončením registrovaného partnerství alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě“²⁹.

48. Zadruhé je nezbytné uvést, že ačkoli ve věci, ve které byl vydán rozsudek Singh a další, se první předběžná otázka týkala čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2004/38, Soudní dvůr tuto otázku přeformuloval tak, že se vztahovala na čl. 13 odst. 2 této směrnice³⁰. Odpověď Soudního dvora se tedy nevztahuje pouze na případ upravený v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) uvedené směrnice, nýbrž na všechny případy upravené v jejím čl. 13 odst. 2³¹.

²⁵ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 62).

²⁶ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 66).

²⁷ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 70 a výrok). V bodě 68 tohoto rozsudku Soudní dvůr připomněl, že v takovém případě však vnitrostátní právo může poskytnout širší ochranu státním příslušníkům třetí země tak, aby mohli nadále pobývat na území hostitelského členského státu.

²⁸ Pro kritický pohled na rozsudek v této věci viz Strumia, F., „Divorce immediately, or leave. Rights of third country nationals and family protection in the context of EU citizens' free movement: Kuldeep Singh and Others“, *Common Market Law Review*, 2016, vyd. 53(5), s. 1373 až 1393.

²⁹ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Poznámávám, že toto ustanovení nespecifikuje, během kterého roku *ze tří*, které musí manželství trvat před zahájením řízení o rozvodu nebo před ukončením registrovaného partnerství, musí státní příslušník třetí země pobývat v hostitelském členském státě.

³⁰ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 48). Viz bod 44 tohoto stanoviska.

³¹ Tento aspekt je důležitý pro správné pochopení dosahu rozsudku ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487), a důvodů, pro které mám za to, že je nezbytné aktualizovat judikaturu vycházející z tohoto rozsudku.

49. Z toho vyplývá, že odpověď Soudního dvora na takto přeformulovanou otázku je založena nejen na podmínkách stanovených unijním normotvůrcem pro účely použití čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2004/38, nýbrž i na *nové podmínce*. Jinými slovy, když Soudní dvůr vyžadoval, aby manžel či manželka, který je občanem Unie, pobýval či pobývala v hostitelském členském státě až do dne zahájení soudního řízení o rozvodu, stanovil *další podmínku* ve vztahu k podmínkám uvedeným v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) této směrnice. Tato podmínka tedy byla při výkladu čl. 13 odst. 2 uvedené směrnice jako celku doplněna prostřednictvím soudcovského práva³².

50. Zatřetí, i když plně chápu logiku úvah Soudního dvora ve věci Singh a další³³ a v zásadě souhlasím s jeho analýzou, která je obsažena v bodech 50 až 57 uvedeného rozsudku, nesouhlasím se závěrem vyvozeným z této analýzy v bodě 67 uvedeného rozsudku. Soudní dvůr totiž nejprve uvedl, že za takových okolností, jako jsou okolnosti, které nastaly ve věci v původním řízení, „*opuštění země* manželem či manželkou, který či která je občanem Unie, *již vedlo ke ztrátě* práva pobytu manžela či manželky, který či která je státním příslušníkem třetí země a zůstal či zůstala v hostitelském členském státě“. Soudní dvůr dále upřesnil, že „*pozdější návrh na rozvod* nemůže vést ke znovuoobnovení tohoto práva, protože článek 13 směrnice 2004/38 hovoří pouze o „*zachování*“ existujícího práva pobytu“³⁴.

51. V této fázi považuji za vhodné uvést, že v souladu se směrem vytýčeným generální advokátkou J. Kokott založil Soudní dvůr toto tvrzení na „*použití*“ článku 12 „*ve spojení s*“ článkem 13 směrnice 2004/38³⁵.

52. Mám však pochybnosti nejen o relevanci takového kombinovaného použití těchto dvou článků³⁶, ale rovněž o důsledku takového použití, a sice že v rámci článku 12 směrnice 2004/38 může mít opuštění země manželem či manželkou, který či která je občanem Unie, za následek *automatickou* ztrátu odvozeného práva pobytu manžela či manželky, který či která je státním příslušníkem třetí země, na straně jedné, a že v rámci článku 13 této směrnice může mít opuštění země manželem či manželkou, který či která je občanem Unie, za následek, že manžel či manželka, který či která je státním příslušníkem třetí země, bude zbaven či zbavena ochrany poskytované podle čl. 13 odst. 2 směrnice a toto ustanovení bude zbaveno svého smyslu i užitečného účinku.

i) K pojmu „odjezd občana Unie z hostitelského členského státu“: irelevance výkladu článku 12 ve spojení s článkem 13 směrnice 2004/38

53. Jak jsem uvedl v bodě 51 tohoto stanoviska, konstatování Soudního dvora, podle něhož „*opuštění země* manželem či manželkou, který či která je občanem Unie, *již vedlo ke ztrátě* práva pobytu manžela či manželky, který či která je státním příslušníkem třetí země a zůstal či zůstala

³² Tzn. včetně písm. a) až d).

³³ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476).

³⁴ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 67). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

³⁵ Viz stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené ve věci Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:306, body 25 et 26): „Článek 13 směrnice 2004/38 totiž podle svého znění *nevyžaduje*, aby občan Unie a jeho manžel pobývali do ukončení rozvodového řízení v hostitelském členském státě, ani aby v tomto státě probíhalo a bylo ukončeno rozvodové řízení“. Generální advokátka J. Kokott však dále upřesnila, že „[*n*]*ení-li* [...] *článek 12 a článek 13* směrnice 2004/38 *posuzován každý izolovaně, nýbrž kombinovaně*, nelze v případě výkladu, jenž se striktně drží znění, odůvodnit zachování práva pobytu [...] státních příslušníků třetích zemí prostřednictvím článku 13 směrnice“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. V tomto ohledu viz Briddick, C., „*Combating or Enabling Domestic Violence? Evaluating the Residence Rights of Migrant Victims of Domestic Violence in Europe*“, *International and Comparative Law Quarterly*, vyd. 69(4), 2020, s. 1013 až 1034, zejména s. 1021, a od téhož autora, „*Secretary of State for the Home Department v NA*“, *Journal of Immigration Asylum and Nationality Law*, 2016, vyd. 30(4), s. 368 až 374.

³⁶ Této otázce se budu podrobněji věnovat v rámci analýzy rozsudku ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487). Viz body 53 až 58 tohoto stanoviska.

v hostitelském členském státě“³⁷, je založeno na výkladu článku 12 ve spojení s článkem 13 směrnice 2004/38. Já mám však za to, že takový výklad není relevantní, a to z následujících důvodů.

54. Nejprve připomínám, že směrnice 2004/38 jasně rozlišuje dva typy případů, pro které unijní normotvůrce stanovil zachování práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie: odjezd občana Unie z hostitelského členského státu (nebo úmrtí), na něž se vztahuje článek 12 této směrnice, a rozvod, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství, na něž se vztahuje článek 13 uvedené směrnice.

55. Odjezd ve smyslu článku 12 směrnice 2004/38 nesouvisí s rozvodem, prohlášením manželství za neplatné ani s ukončením registrovaného partnerství. Jak totiž zdůraznila Komise v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání, pojem „odjezd“ ve smyslu tohoto ustanovení se považuje za „pouhý odjezd“, tedy *skutečný odjezd bez úmyslu vrátit se do hostitelského členského státu, který není odůvodněn úmyslem dosáhnout odluky, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství*.

56. Kromě toho článek 13 směrnice 2004/38 nikde nezmiňuje odjezd, ale pouze rozvod, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství. Pokud tedy manžel či manželka, který či která je občanem Unie, opustí hostitelský členský stát a zahájí řízení o rozvodu manželství v členském státě svého původu, jde nutně o odjezd za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství³⁸. Kromě toho, za předpokladu, že v témže případě občan Unie odejde s nezletilým dítětem manželů, aniž by v tomto ohledu uzavřeli dohodu, použití čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38 nutně předpokládá, že soud s konečnou platností přiznal právo péče o dítě státnímu příslušníkovi třetí země v rámci rozluky, rozvodu nebo ukončení registrovaného partnerství, přičemž v takovém případě by se jednalo o situaci, na niž se vztahuje čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. b) směrnice.

57. Vzhledem k těmto úvahám nelze pojem „odjezd“ ve smyslu článku 12 směrnice 2004/38 vykládat tak, že má stejný obsah jako pojem „*odjezd za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství*“ ve smyslu článku 13 této směrnice, a tudíž musí být vykládán v kontextu každého z těchto článků odlišně, neboť tato ustanovení mají odlišné cíle.

58. Zadruhé, jak uvedla Komise v odpovědi na otázku Soudního dvora na jednání, vzhledem k tomu, že z bodu 15 odůvodnění směrnice 2004/38 jasně vyplývá, že v souladu s cílem článku 13 by „[r]odinní příslušníci [...] měli mít právní záruky v případě [...], rozvodu, [...]“, pokud by byl odjezd za účelem rozvodu pokládán za skutečný odjezd bez úmyslu vrátit se do hostitelského členského státu ve smyslu článku 12 uvedené směrnice, bránilo by to manželovi či manželce

³⁷ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 67).

³⁸ „Odjezd za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství“ chápou v tom smyslu, že po opuštění hostitelského členského státu zahájí manžel či manželka, který či která je občanem Unie, řízení o rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství v členském státě svého původu nebo v jiném členském státě (s výjimkou případu, kdy právo, které se použije na rozvod, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství vyžaduje určitou dobu od ukončení společného soužití nebo dobu na rozmyšlenou před vydáním rozhodnutí o rozvodu manželství). Může být rovněž chápán jako odjezd spjatý se vznikem určitých skutečností odůvodňujících rozvod, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství, jako je zejména skutečnost, že „se daná osoba ještě během trvání manželství nebo registrovaného partnerství stala obětí domácího násilí“. Odjezd spjatý s těmito skutečnostmi tak musí být považován za odjezd za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství.

občana Unie ve využití právních záruk zakotvených v čl. 13 odst. 2 směrnice, které spočívají v zachování odvozeného práva pobytu, a bylo by tedy zjevně v rozporu s účelem poslední uvedeného ustanovení³⁹.

ii) Ke ztrátě odvozeného práva pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, jako důsledku „odjezdu“ občana Unie z hostitelského členského státu ve smyslu článku 12 směrnice 2004/38

59. Mění odjezd manžela nebo manželky, který nebo která je občanem Unie ze dne na den právní postavení manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, s okamžitým důsledkem automatické ztráty odvozeného práva pobytu?

60. Mám za to, že ani v rámci článku 12 směrnice 2004/38 nelze ztrátu odvozeného práva pobytu manžela či manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, považovat za automatický důsledek jakéhokoliv typu odjezdu občana Unie, a to z následujících důvodů.

61. Nejprve bych rád obecně upřesnil, že postavení „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38, pokud je získáno na základě sňatku státního příslušníka třetí země s občanem Unie, který vykonal své právo volného pohybu v hostitelském členském státě, kde společně pobývají, lze v zásadě ztratit, když občan Unie opustí území tohoto členského státu.

62. Podle mého názoru je ovšem třeba situace, kdy nejsou splněny podmínky stanovené v čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38 – jako je skutečný odjezd občana Unie z hostitelského členského státu bez úmyslu se do něj vrátit, aniž by důvodem byl rozvod, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství, zatímco manžel nebo manželka tohoto občana Unie, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, si přeje zůstat v hostitelském členském státě, kde pobývali společně, *aniž má dítě ve své péči*⁴⁰ – rozlišovat od situací, které mají *dočasnou povahu*, kdy je namístě mít za to, že občan Unie a jeho manžel nebo manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, mají nadále postavení „oprávněných osob“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38. Pokud se totiž musí občan Unie dočasně vrátit do členského státu, jehož je státním příslušníkem, nebo v něm dočasně pobývat, nebo pokud se musí dočasně přestěhovat do jiného členského státu a dočasně v něm pobývat z řádně podložených důvodů⁴¹, musí se na jeho manžela nebo manželku, který nebo která je státním příslušníkem třetí země a zůstává v hostitelském státě mimo jiné s cílem udržet si zaměstnání nebo studovat či absolvovat odbornou přípravu v daném členském státě, nadále vztahovat pojem „oprávněná osoba“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38⁴², a to po dobu nezbytnou k nalezení jiného zaměstnání nebo k dokončení studia.

63. Připomínám, že z čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38 v každém případě vyplývá, že nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností po dobu nepřesahující celkem šest měsíců v roce, nepřítomností delšího trvání z důvodu plnění povinné vojenské služby ani souvislou nepřítomností po dobu nejvýše dvanácti měsíců z důležitých důvodů, například z důvodu těhotenství nebo narození dítěte, vážné nemoci, studia či odborné přípravy nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem.

³⁹ V tomto ohledu viz Strumia, F., op. cit., s. 1381. Viz také bod 87 tohoto stanoviska.

⁴⁰ To je rovněž případ N. Chenchooliaha ve věci, v níž byl vydán rozsudek ze dne 10. září 2019, Chenchooliah (C-94/18, EU:C:2019:693, bod 43). Jak vyplývá ze skutkového rámce vyličeného předkládajícím soudem, „[o]bčan Unie se vrátil do členského státu, jehož je státním příslušníkem, aby tam vykonal trest odnětí svobody“.

⁴¹ Zejména z důvodu absolvování řádně osvědčené léčby nebo dočasné péče o vážně nemocného rodinného příslušníka.

⁴² Pokud jde o zachování pobytové karty v případě dočasné nepřítomnosti, viz čl. 11 odst. 2 směrnice 2004/38.

64. Zadruhé je zřejmé, že na druhé, třetí nebo čtvrté přemístění občana Unie do jiného členského státu se vztahuje právo na volný pohyb stejně jako první přemístění do dotyčného hostitelského členského státu, i když se jedná o přemístění na omezenou dobu. Je vyloučeno vázat právo na volný pohyb občanů Unie na způsob, jakým si manželé přejí uspořádat svůj manželský život, když se od nich bude požadovat, aby spolu žili za okolností, které to neodůvodňují⁴³. Zejména hospodářská nebo profesní situace domácnosti může vést manžela nebo manželku, který nebo která je občanem Unie, k dočasnému přijetí zaměstnání v jiném členském státě⁴⁴.

65. Zatřetí, pokud bychom připustili, že manžel nebo manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, může *automaticky ztratit* odvozené právo pobytu v situacích, kdy občan Unie vykonává své právo volného pohybu, bylo by to nejen v rozporu s cíli sledovanými směrnicí 2004/38, ale představovalo by to i překážku svobody pohybu, kterou má každý občan Unie na základě článku 21 SFEU. Taková automatická ztráta by totiž mohla odradit manžela či manželku, který nebo která je občanem Unie, od výkonu svého práva volného pohybu a vést jej například k odmítnutí nabídky zaměstnání v jiném členském státě.

66. V poslední řadě, začtvrté respektování soukromého a rodinného života, jak je uznáno v článku 7 Listiny, hovoří proti automatické ztrátě práva pobytu. Pokud bychom totiž dospěli k závěru, že když se občan Unie dočasně přestěhuje do jiného členského státu a dočasně v něm pobývá z řádně podložených důvodů, manžel nebo manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, automaticky ztratí své odvozené právo pobytu, představovalo by to zásah do soukromého a rodinného života ve spojení s volným pohybem zúčastněného občana Unie⁴⁵. Z pohledu článku 7 Listiny by to totiž mohlo mít za následek, že právo pobytu státního příslušníka třetí země, který je i nadále ženatý či vdaná, musí být zachováno⁴⁶.

67. Za těchto okolností *nelze* ztrátu odvozeného práva pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, *považovat ve všech případech za automatickou a závisí na přezkumu případ od případu*.

68. Po těchto úvahách se vrátím k analýze rozsudku ve věci Singh a další.

⁴³ Viz body 62 a 63, jakož i poznámka pod čarou 41 tohoto stanoviska.

⁴⁴ S odkazem na případ manželů, kteří žijí a pracují v různých členských státech, uvedla generální advokátka J. Kokott ve svém stanovisku předneseném ve věci Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:306, bod 48), že „[s]ystém směrnice 2004/38 nicméně zůstává v jednom bodě nekonzistentní. Po odjezdu občana Unie totiž jeho manžel či manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, pokud občan Unie například z profesních důvodů nedoprovází a také nepečuje o společné dítě, může i přes fungující manželství ztratit své právo pobytu v dosavadním hostitelském členském státě, zatímco právo pobytu státního příslušníka třetí země, v případě rozpadu manželství, pokud by se nechal včas rozvést, by podle článku 13 směrnice 2004/38 zůstalo v hostitelském členském státě zachováno“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁴⁵ V tomto ohledu, jak uvedl generální advokát Y. Bot ve svém stanovisku předneseném ve věci Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:323, bod 42): „Požadavek, aby dotyčné osoby trvale žily v jedné domácnosti, podle mého názoru představuje zásah do jejich soukromého a rodinného života, což je v rozporu s článkem 7 [Listiny]. Úkolem státních orgánů není určovat koncept partnerského života nebo konkrétní životní styl státních příslušníků jiných členských států a jejich rodinných příslušníků, a to tím spíše že pro jejich vlastní státní příslušníky takový požadavek neplatí“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska). I když se tyto úvahy generálního advokáta Y. Bota týkají požadavku soužití ve stejné domácnosti v rámci výkladu článku 10 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), mám za to, že z hlediska základního práva na respektování soukromého a rodinného života lze tento požadavek použít i na situace, kdy manželé žijí odděleně, zejména z profesních, zdravotních nebo obdobných důvodů.

⁴⁶ V tomto smyslu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott přednesené ve věci Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:306, bod 49).

2) Omezení dosahu rozsudku Singh a další

69. Z výše uvedených úvah vyplývá, že aniž by bylo nutné zpochybňovat analýzu Soudního dvora uvedenou v bodech 50 až 57 rozsudku Singh a další⁴⁷, nelze tvrdit, že jak vyplývá z bodu 67 uvedeného rozsudku, odjezd manžela nebo manželky, který nebo která je občanem Unie, z hostitelského členského státu *za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství* by měl za následek ztrátu práva pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země.

70. Zaprvé ve věci, ve které byl vydán rozsudek Singh a další⁴⁸, byly splněny podmínky trvání manželství nebo registrovaného partnerství stanovené v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) směrnice 2004/38. Podle mého názoru je tedy zřejmé, že v takové situaci se toto ustanovení použije mezi okamžikem, kdy se manželé rozhodnou rozejít se v právním smyslu, rozvést se na základě vzájemné dohody nebo zahájit řízení o rozvodu, a okamžikem, kdy je vydáno rozhodnutí o rozvodu, a to nezávisle na datu *odjezdu občana Unie zejména za účelem rozvodu*. V tomto ohledu připomínám, že v některých vnitrostátních právních rádech je před tím, než manželé mohou podepsat dohodu nebo podat návrh na rozvod, vyžadována předcházející faktická rozluka nebo lhůta na rozmyšlenou⁴⁹.

71. Kromě toho je podle mě důležité uvést, že Soudní dvůr již rozhodl, že „manželský svazek není možné považovat za ukončený, pokud ho neukončil příslušný orgán“. Tento orgán také upřesnil, že „[t]o není případ manželů, kteří jednoduše žijí odděleně, i když s úmyslem se později rozvést“⁵⁰.

72. Proto by podle mého názoru bylo paradoxní mít za to, že v rámci článku 12 směrnice 2004/38, pokud mezi manželi existuje skutečné manželské soužití, manžel nebo manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, automaticky ztrácí své odvozené právo pobytu, jakmile občan Unie opustí hostitelský členský stát, vzhledem k tomu, že toto právo pobytu získal právě zejména na základě manželství, a naopak, že v rámci článku 16 této směrnice, když se manželé v průběhu nepřetržitého pobytu po dobu pěti let rozhodli rozejít a začali žít s jinými partnery, může manžel nebo manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, získat právo trvalého pobytu⁵¹.

⁴⁷ Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

⁴⁸ Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

⁴⁹ Podle polského práva je například rozhodnutí o rozvodu manželství založeno na konstatování, že došlo ke změně manželského svazku, která musí být konečná a *trvalá* a obě tyto podmínky jsou kumulativní [čl. 56 odst. 1 zákona o rodině a opatrovnictví (ZRO)]; podle francouzského práva může o rozvod z důvodu konečné změny manželského svazku požádat manžel v případě, že ke dni rozvodového stání již před dvěma lety zaniklo společné soužití, což znamená neexistenci společného soužití a vůli se rozejít; podle finského práva mají manželé právo na rozvod po uplynutí šestiměsíční lhůty na rozmyšlenou, ale je možné se rozvést, aniž by byla dodržena tato lhůta, pokud manželé ke dni podání žádosti o rozvod spolu již dva roky nebydlí; v německém právu je podle článku 1566 Bürgerliches Gesetzbuch (občanský zákoník) stanovena nevyvratitelná domněnka, kterou uplatní soud, a sice že manželství po určité době rozluky selhalo, když manželé oba žádají o rozvod a již rok žijí odděleně, anebo jeden z manželů podá žádost o rozvod a druhý souhlasí, a oba žijí již jeden rok odděleně, anebo jeden z manželů podá žádost o rozvod a druhý nesouhlasí, ale rozluka trvá již tři roky. Článek 1565 odst. 2 občanského zákoníku stanoví, že pokud manželé ještě nebyli rok rozejiti, lze manželství ukončit pouze v určitých výjimečných případech, například pokud je další trvání manželství nepřijatelné pro manžela, který podal žádost o rozvod z důvodů, které lze přičíst osobě druhého manžela (například fyzické týrání druhým manželem). Pokud jde o další vnitrostátní právní úpravy, viz také „Rozvod“, portál evropské e-justice, k dispozici na internetové adrese https://e-justice.europa.eu/content_divorce-45-en.do (poslední aktualizace ze dne 26. října 2020).

⁵⁰ Rozsudky ze dne 13. února 1985, Diatta (267/83, EU:C:1985:67, bod 20), a ze dne 10. července 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, bod 37).

⁵¹ V tomto smyslu v kontextu výkladu článku 10 nařízení č. 1612/68 viz rozsudek ze dne 10. července 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, bod 47 a výrok).

73. Zadruhé, pokud jde o čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. a) směrnice 2004/38, zdůrazňuji, že Komise ve svých komentářích týkajících se čl. 13 odst. 2⁵² uvedla, že „ukončení manželství z důvodu právní jistoty nutně implikuje konečné rozhodnutí o rozvodu; v *případě faktického rozvodu není právo pobytu manžela či manželky nijak dotčeno*“⁵³.

74. V tomto rámci, jak vyplývá z bodů 53 až 58 tohoto stanoviska, je třeba nejprve určit, zda odjezd manžela nebo manželky, který nebo která je občanem Unie, je „prostým odjezdem“ (článek 12 směrnice 2004/38), tedy skutečným odjezdem bez úmyslu vrátit se do hostitelského členského státu a důvodem pro něj není rozvod, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství, anebo zda se naopak jedná o „odjezd za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství“ (článek 13 této směrnice).

75. Ve světle předcházejících úvah jsem přesvědčen, že na rozdíl od toho, co vyplývá z bodu 67 rozsudku Singh a další⁵⁴, odchod občana Unie za účelem rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství nevede ke ztrátě odvozeného práva pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, pokud byly splněny podmínky vyplývající z čl. 13 odst. 2 této směrnice. V každém případě je třeba, aby příslušné orgány provedly přezkum konkrétního případu ještě předtím, než dojde k definitivní ztrátě odvozeného práva pobytu⁵⁵.

b) Rozsudek NA

1) Rozsudek NA, který přebírá logiku vyplývající z rozsudku Singh a další

76. Věc, ve které byl vydán rozsudek NA⁵⁶, se týkala pákistánské státní příslušnice, která se provdala za německého státního příslušníka. Manželé měli bydliště ve Spojeném království, kde manžel získal status zaměstnané osoby a status osoby samostatně výdělečně činné. Manželka, která byla obětí několika činů domácího násilí – k poslednímu došlo v říjnu roku 2006, ačkoli byla těhotná více než pět měsíců – podala v roce 2008 po odjezdu svého manžela ze Spojeného království v prosinci 2006 návrh na zahájení řízení o rozvodu v tomto členském státě a získala do své výlučné péče obě jejich děti⁵⁷. Tyto děti, přestože mají německou státní příslušnost, se narodily ve Spojeném království, kde chodily do školy od roku 2009 a roku 2010⁵⁸.

77. Pokud jde o právo pobytu manželky ve Spojeném království, Soudní dvůr nejprve připomněl, že podle čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38 nevede rozvod ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nemají státní příslušnost členského státu, pokud je to opodstatněno obzvlášť obtížnými okolnostmi, například u osob, které se staly obětí

⁵² Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [COM(2001) 257 final, Úř. věst. 2001, C 270 E, s. 150].

⁵³ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁵⁴ Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

⁵⁵ S ohledem na délku některých vnitrostátních řízení o rozluce, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství vnitrostátnímu soudu přísluší, aby posoudil, zda například rozvodové řízení zahájené určitou dobu po odjezdu občana Unie z hostitelského členského státu lze považovat za odjezd za účelem rozvodu ve smyslu čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38. Viz poznámka pod čarou 38 tohoto stanoviska.

⁵⁶ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487, body 48 a 49).

⁵⁷ Předkládající soud vysvětlil: „Dne 5. prosince 2006 požádal britský pohraniční úřad o zrušení povolení k pobytu NA z důvodu, že se trvale usadil v Pákistánu, a požádal, aby byl informován o zrušení pobytové karty své manželky.“

⁵⁸ NA podala rovněž žádost o přiznání práva trvalého pobytu ve Spojeném království, ale tato žádost byla příslušným vnitrostátním orgánem zamítnuta. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, body 15 až 22).

domácího násilí⁵⁹. Soudní dvůr však s odkazem na rozsudek Singh a další zopakoval, že občan Unie, který je manželem či manželkou státního příslušníka třetí země, musí pobývat v hostitelském členském státě v souladu s čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 až do dne zahájení soudního řízení o rozvodu, aby se tento státní příslušník třetí země mohl dovolávat zachování svého práva pobytu na základě čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) této směrnice⁶⁰. V tomto případě tomu tak však nebylo. Soudní dvůr proto rozhodl, že čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že státní příslušník třetí země, který se rozvedl s občanem Unie, který se během manželství stal obětí domácího násilí ze strany tohoto občana Unie, nemůže mít na základě tohoto ustanovení nárok na zachování práva pobytu v hostitelském členském státě, pokud bylo řízení o rozvodu zahájeno až po odjezdu manžela či manželky, který nebo která je občanem Unie, z tohoto členského státu⁶¹.

78. Nejprve bych chtěl poukázat na to, že logiku vyplývající z rozsudku Singh a další⁶² sice lze použít v rámci věci, ve které byl vydán rozsudek NA⁶³, avšak na výklad čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce *písm. c)* směrnice 2004/38 pouze proto, že Soudní dvůr přeformuloval první předběžnou otázku položenou v rozsudku Singh a další⁶⁴. Jak jsem uvedl⁶⁵, obecný odkaz Soudního dvora na *čl. 13 odst. 2* směrnice 2004/38⁶⁶ umožnil, aby se jeho výklad uvedeného ustanovení použil na všechny případy uvedené v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci této směrnice, včetně další podmínky, že občan Unie musí pobývat v hostitelském členském státě až do dne zahájení soudního řízení o rozvodu⁶⁷.

79. Zdá se mi však, že toto přeformulování nebylo nezbytné, jelikož odpověď na otázku, tak jak byla položena vnitrostátním soudem, by byla dostatečně užitečná k tomu, aby mohl rozhodnout spor, který mu byl předložen⁶⁸.

80. Po tomto upřesnění a s ohledem na můj návrh omezit dosah rozsudku Singh a další nyní uvedu důvody, pro které považuji za nutné aktualizovat rozsudek NA⁶⁹.

⁵⁹ Rozsudek ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, bod 49).

⁶⁰ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, bod 36).

⁶¹ Rozsudek ze dne 30. června 2016, NA (C-115/15, EU:C:2016:487, bod 51).

⁶² Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

⁶³ Rozsudek ze dne 30. června 2016 (C-115/15, EU:C:2016:487).

⁶⁴ Rozsudek ze dne 16. července 2015 (C-218/14, EU:C:2015:476).

⁶⁵ Viz body 44, 48 a 49 tohoto stanoviska.

⁶⁶ Rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 48). Viz bod 44 tohoto stanoviska.

⁶⁷ Viz bod 47 tohoto stanoviska.

⁶⁸ Viz zejména rozsudek ze dne 1. února 2017, Município de Palmela (C-144/16, EU:C:2017:76, bod 20 a citovaná judikatura).

⁶⁹ Toto je ostatně velmi rozšířený názor v odborné literatuře. Viz zejména Gazin, F., „Maintien d'un droit de séjour d'un ressortissant d'un État tiers avec un citoyen européen en présence d'enfants et en cas de divorce et de violence domestique commise pendant le mariage: la Cour confirme son interprétation sévère de l'article 13 de la directive 2004/38/CE verrouillant l'accès au droit de séjour à titre individuel des ressortissants de pays tiers mais accepte de reconnaître audits ressortissants un droit de séjour dérivé sur le fondement de l'article 12 du règlement (CEE) no 1612/68 et de l'article 21 TFUE“, *Europe*, 2016, září Comm. Č. 8-9, s. 28 a 29; Peers, S., „Domestic violence and free movement of EU citizens: a shameful CJEU ruling“, 2016, dostupný na internetové adrese <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/07/domestic-violence-and-free-movement-of.html>; Barbou des Places, S., „Le droit de séjour des ressortissants d'États tiers ayant la garde effective d'enfants citoyens de l'Union“, *Revue critique de droit international privé*, 2017, č. 1, s. 45; Oosterom-Staples, H., „Residence Rights for Caring Parents who are also Victims of Domestic Violence“, *European Journal of Migration and Law*, 2017, vyd. 19(4), s. 396 až 424; a Gyeney, L., „Sensitive Issues before the European Court of Justice – The Right of Residence of Third Country Spouses Who Became Victims of Domestic Violence, as Well as Same-Sex Spouses in the Scope of Application of the Free Movement Directive (Legal Analysis of the NA and Coman Cases)“, *Hungarian Yearbook of International Law and European Law*, 2017, č. 1, s. 211 až 256.

2) K nezbytnosti aktualizovat rozsudek NA

i) Znění čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38

81. Pokud jde o výklad čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38, ze znění čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce této směrnice jasně vyplývá, že rozvod nevede ke ztrátě práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, jestliže *některá ze skutkových okolností*, na které odkazuje toto ustanovení, *nastala v minulosti*, a to zejména tehdy, když „manželství *trvalo* před zahájením řízení o rozvodu [...] alespoň tři roky, z toho nejméně jeden rok v hostitelském členském státě“ [písm. a)], *nebo* je to opodstatněno obzvláště obtížnými okolnostmi, například „u osob, které se *během* manželství [...] staly obětí domácího násilí“ [písm. c)]⁷⁰.

82. Znění tohoto ustanovení a použití vylučovací spojky „nebo“ po uvedení každého případu, který vede k zachování práva pobytu [písm. a) až d)], jasně ukazují vůli unijního normotvůrce stanovit alternativní případy⁷¹, ve kterých rozvod nevede ke ztrátě práva pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země.

83. V tomto ohledu považuji za důležité dodat, že v komentářích týkajících se článku 13 návrhu směrnice 2004/38 Komise vysvětlila, že podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) a c) směrnice 2004/38 sledují odlišné cíle, a sice „zabránit pokusům obcházet ustanovení o právu pobytu prostřednictvím účelových sňatků“⁷² na straně jedné a „pokrýt zejména situace domácího násilí“ na straně druhé⁷³.

ii) Účel, kontext a historie vzniku čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38

84. Podotýkám, že jak vyplývá z judikatury Soudního dvora, s ohledem na kontext a cíle sledované směrnicí 2004/38 nelze ustanovení této směrnice vykládat restriktivně a nesmějí být v žádném případě zbavena svého užitečného účinku⁷⁴.

85. Pokud jde o účel směrnice 2004/38, a konkrétně jejího čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c), z bodu 15 odůvodnění této směrnice vyplývá, že cílem tohoto ustanovení je, aby „[r]odinní příslušníci [...] měli [...] právní záruky v případě [...] rozvodu“. Tento bod odůvodnění výslovně odkazuje na „*respektování rodinného života a lidské důstojnosti*“ a uvádí, že „v některých případech a k ochraně před zneužíváním je [...] třeba přijmout opatření, která by zajistila, aby bylo rodinným příslušníkům již pobývajícím na území hostitelského státu *za těchto okolností* ponecháno právo pobytu na výlučně osobním základě“⁷⁵.

⁷⁰ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Jak uvedl generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku předneseném ve věci NA (C-115/15, EU:C:2016:259, bod 66), „[m]usí tedy nutně existovat určitý časový odstup mezi domácím násilím jakožto okolností, která vede k uplatnění tohoto ustanovení, a rozvodem“.

⁷¹ Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady předložený Komisí o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [COM(2001) 257 final, s. 150] uvádí: „Právo přiznané tímto ustanovením je spjato se třemi alternativními podmínkami, a to: a) *bud'* délka trvání [...], b) *nebo* že péče o [...], c) *nebo* že ukončení manželství je důsledkem obzvláště obtížných situací.“ (Již jedna z nich stačí k zachování práva pobytu). Alternativní povahu těchto podmínek zdůraznil generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku předneseném ve věci NA (C-115/15, EU:C:2016:259, bod 60).

⁷² Viz bod 73 tohoto stanoviska.

⁷³ V tomto ohledu Komise upřesnila, že „formulace použita v [čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci písm. c)] je vágní [...] a má za cíl pokrýt zejména situace domácího násilí“ [COM(2001) 257 final, s. 150].

⁷⁴ 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).

⁷⁵ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

86. Nebylo by tedy paradoxní mít za to, že právní ochrana, kterou má čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38 těmto osobám poskytovat, spočívající v zachování jejich práva pobytu na výlučně osobním základě, *pokud k násilným činům došlo během manželství*, může záviset pouze na rozhodnutí občana Unie, který se dopustil těchto násilných činů, opustit území hostitelského členského státu?

87. V tomto ohledu zdůrazňuji, že Komise ve svých komentářích týkajících se čl. 13 odst. 2⁷⁶ uvedla, že toto ustanovení „má zajistit určitou právní ochranu osobám, jejichž právo pobytu je vázáno na rodinný vztah na základě manželského svazku a jimž by mohlo být z tohoto důvodu *vyhrožováno rozvodem*“.

88. Článek 13 odst. 2 této směrnice má skutečně za cíl zabránit takovému vyhrožování rozvodem. Pokud by však toto ustanovení bylo použito ve spojení s článkem 12 této směrnice, umožnilo by to situaci, kdy by těmto osobám⁷⁷, jejichž právo pobytu je vázáno na rodinný vztah na základě manželského svazku, mohlo být *vyhrožováno* nejen *rozvodem*, nýbrž i *odjezdem*⁷⁸.

89. Jak jsem již přitom uvedl⁷⁹, výklad článku 12 ve spojení s článkem 13 směrnice 2004/38 není podle mého názoru relevantní, jelikož pokud by byl „odjezd za účelem rozvodu“ považován za „odjezd“ ve smyslu článku 12 této směrnice, bránilo by to tomu, aby manžel nebo manželka občana Unie požívali právní ochrany zakotvené v čl. 13 odst. 2 uvedené směrnice spočívající v zachování jeho nebo jejího práva pobytu v případech uvedených v tomto ustanovení, a tudíž by zjevně bylo v rozporu s cílem uvedeného ustanovení. V případě rozluky nebo rozvodu, kterému předcházelo domácí násilí, je tedy podle mého názoru zřejmé, že lze čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38 v plném rozsahu použít, a že tedy odvozené právo pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, musí být zachováno mezi okamžikem, kdy došlo k domácímu násilí, a okamžikem vydání rozhodnutí o rozvodu.

90. Kromě toho připomínám, že ochrana stanovená v čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38 se týká zachování práva pobytu rodinných příslušníků – za určitých podmínek – v případě „odjezdu“ občana Unie v *obecném slova smyslu (skutečný odjezd bez úmyslu se vrátit)*, a dále, že čl. 13 odst. 2 této směrnice upravuje *zvláštní* situace, kdy se občan Unie může rozhodnout opustit hostitelský členský stát v souvislosti s rozvodem, prohlášením manželství za neplatné nebo ukončením registrovaného partnerství (*odjezd za účelem rozvodu*). S ohledem na rozdílnou povahu těchto dvou druhů odjezdu lze argumentovat, že čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38 představuje *lex specialis* ve vztahu k čl. 12 odst. 3 této směrnice, jelikož v obou těchto ustanoveních má odjezd občana Unie odlišnou povahu. Je tedy zřejmé, že v případě odjezdu manžela nebo manželky, který nebo která je občanem Unie, za účelem rozvodu se musí čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38 použít jako zvláštní ustanovení. Toto ustanovení má totiž přednost před obecným pravidlem vyplývajícím z článku 12 směrnice

⁷⁶ Viz návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [COM(2001) 257 final, s. 150]. Kurzívou zvýraznil autor stanoviska.

⁷⁷ Pokud nemají výhradní péči o nezletilé dítě (viz čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38).

⁷⁸ V tomto ohledu uvedl generální advokát M. Wathelet ve svém stanovisku předneseném ve věci NA (C-115/15, EU:C:2016:259, bod 70) následující: „v kontextu domácího násilí se s takovýmto rizikem ‚vydírání rozvodem‘, nebo naopak odmítnutí rozvodu velmi často setkáváme. Okolnost, že v případě odjezdu občana Unie by mohlo zaniknout odvozené právo pobytu, jež náleží manželce či manželce, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, by totiž mohla být užívána jakožto nátlakový prostředek v situaci odepření rozvodu, neboť takováto okolnost může již sama o sobě vést k psychickému oslabení oběti a v každém případě i ke strachu z pachatele domácího násilí.“

⁷⁹ Viz body 53 až 58 tohoto stanoviska.

2004/38 v situacích, které má čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) této směrnice konkrétně upravovat, a sice zejména v situacích, kdy se manžel nebo manželka, který nebo která je občanem Unie, dopustil nebo dopustila domácího násilí a následně opustí hostitelský členský stát.

91. Generální advokát M. Wathelet tedy měl podle mého názoru oprávněně za to, že „situace uvedené v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2004/38 musí být chápány jako okolnosti, z nichž každá může vést k tomu, aby bylo uplatněno zachování práva pobytu státního příslušníka třetí [země], který či která je manželem či manželkou občana Unie [...]. Pokud výše uvedený manžel či manželka opustí území hostitelského členského státu dříve, než nastane některá z výše uvedených okolností, není možné, aby došlo k ‚zachování‘ práva pobytu podle článku 13^[80], [ale] pokud naopak k odjezdu ve smyslu čl. 12 odst. 3 dojde až poté, co nastala některá z těchto okolností – nikoli prohlášení *rozvodu stricto sensu* –, které mají podle čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce vést k zachování práva pobytu, nemá následný odjezd občana Unie žádný dopad“⁸¹.

3. Dílčí závěr týkající se použitelnosti směrnice 2004/38

92. Ve světle předcházejících úvah jsem toho názoru, že je nezbytné aktualizovat rozsudek NA, a to nejen podle znění, kontextu, účelu a historie vzniku čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38, ale i s ohledem na nedávný vývoj unijní právní úpravy v oblasti ochrany obětí trestných činů, zejména obětí domácího násilí.

93. Vzhledem k výše uvedenému mám tedy za to, že osoba nacházející se v takové situaci, jako je situace žalobce v původním řízení, spadá do oblasti působnosti směrnice 2004/38. Je tedy třeba dospět k závěru, že předběžná otázka je přípustná.

4. K nedávnému vývoji unijní právní úpravy a právní úpravy členských států v oblasti ochrany obětí domácího násilí: vývoj právních úprav, který je třeba vzít v potaz

94. Při výkladu čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38 nelze podceňovat právní, politický a společenský význam uznání závažnosti problému domácího násilí. Postoj, podle něhož by domácí násilí nemělo mít vliv na uplatňování tohoto ustanovení, by nebyl v souladu s unijním právním systémem jako celkem a za současného stavu unijní politiky v oblasti ochrany obětí domácího násilí by bylo obzvláště obtížné ho hájit.

95. Zaprvé unijní právní úprava prodělala v souvislosti s uznáním práv, podpory a ochrany obětí trestných činů, včetně obětí domácího násilí, vývoj.

⁸⁰ Pokud jde o případ, kdy manžel nebo manželka opustí hostitelský členský stát předtím, než nastane jeden z případů upravených v čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, dočasný odjezd občana z Unie pro manžela nebo manželku, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, neznamená ztrátu odvozeného práva pobytu v případech uvedených v čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38. V tomto ohledu viz body 61 až 63 tohoto stanoviska.

⁸¹ Viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta přednesené ve věci NA (C-115/15, EU:C:2016:259, body 61 a 62). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

96. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že směrnice 2012/29/EU⁸² přispěla k posílení práv obětí trestných činů⁸³ a pokud jde o zvláště zranitelné osoby⁸⁴, konkrétně odkazuje na oběti domácího násilí⁸⁵. V bodě 18 odůvodnění tedy uvedená směrnice zejména uvádí, že domácí násilí je vážným a často skrytým společenským problémem, a že oběti domácího násilí tedy mohou vyžadovat zvláštní ochranná opatření⁸⁶. Konkrétně čl. 1 odst. 1 první a druhý pododstavec směrnice 2012/29 stanoví, že „účelem této směrnice je zajistit, aby se obětem trestného činu dostalo vhodných informací, podpory a ochrany a mohly se účastnit trestního řízení“, a že „[p]ráva stanovená v této směrnici se použijí na oběti bez diskriminace, rovněž pokud jde o jejich pobytový status“.

97. Je pravda, že bod 10 odůvodnění směrnice 2012/29 stanoví, že tato směrnice „se nezabývá podmínkami pobytu obětí trestných činů na území členských států“ a že „[o]hlášení trestného činu a účast na trestním řízení nezakládají žádná práva oběti, pokud jde o povolení k pobytu“⁸⁷. Jsem však toho názoru, že tuto směrnici nelze při výkladu čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38 zcela ignorovat, a to zejména s ohledem na celkovou soudržnost právního řádu Unie a její politiku v oblasti ochrany obětí domácího násilí.

98. Dovolte mi tuto myšlenku upřesnit.

99. Bod 57 odůvodnění směrnice 2012/29 uvádí, že „oběti [...] násilí v rámci úzkého svazku [...] jsou často vystaveny vysoké míře sekundární a opakované viktimizace, zastrasování a odvety“.

⁸² Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 25. října 2012, kterou se zavádí minimální pravidla pro práva, podporu a ochranu obětí trestného činu a kterou se nahrazuje rámcové rozhodnutí Rady 2001/220/SVV (Úř. věst. 2012, L 315, s. 57). Datum provedení této směrnice bylo stanoveno nejpozději do 16. listopadu 2015. Připomínám, že uvedená směrnice usiluje o to, „aby se oběti trestných činů dostaly do středu systému trestního soudnictví, a má za cíl posílit práva obětí trestných činů tak, aby všechny oběti trestných činů mohly požívat stejné úrovně práv *bez ohledu na to, kde k činu došlo, jaká je jejich státní příslušnost nebo zda mají v dané zemi právo k pobytu*“. Usnesení Evropského parlamentu ze dne 30. května 2018 o provádění směrnice 2012/29, 2016/2328(INI). Toto usnesení Evropského parlamentu je dostupné na internetové adrese https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0229_FR.html. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁸³ V článku 2 odst. 1 písm. a) bod i) směrnice 2012/29 je pojem „oběť“ definován jako „fyzická osoba, která utrpěla újmu včetně fyzické, duševní či citové újmy či hmotnou ztrátu, které byly přímo způsobeny trestným činem“.

⁸⁴ Jako jsou děti (bod 14 odůvodnění), ženy, které se staly obětí genderového násilí (body 6 a 17 odůvodnění), osoby se zdravotním postižením (bod 15 odůvodnění), oběti terorismu (bod 16 odůvodnění), osoby LGBTI nebo oběti obchodování s lidmi (bod 17 odůvodnění). Konkrétně, bod 17 odůvodnění směrnice 2012/29 zní takto: „Násilí, které je vůči určité osobě směřováno z důvodu jejího pohlaví, pohlavní identity nebo vyjádření pohlavní identity nebo které má nepřiměřený dopad na osoby určitého pohlaví, se považuje za násilí na základě pohlaví. Jeho důsledkem může být fyzická, sexuální, citová či psychická újma oběti nebo její ekonomická ztráta. Násilí na základě pohlaví se považuje za formu diskriminace a za porušení základních svobod oběti a zahrnuje *násilí v rámci úzkých svazků* [...]“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

⁸⁵ Viz body 17 a 18 odůvodnění směrnice 2012/29. Viz také zpráva Evropského parlamentu o provádění směrnice 2012/29/EU [...], ze dne 14. května 2018, A8-0168/2018, s. 15, bod 13: „[Evropský parlament] připomíná členským státům, že oběti, které jsou v nelegálním postavení s ohledem na své právo pobytu, by rovněž měly mít přístup k právům a službám [...], jako je právní ochrana a psychosociální a finanční podpora ze strany členských států, a to bez obav, že budou vypovězeny [...]; vybízí členské státy, aby ve vnitrostátní právní úpravě zakotvily způsoby, jakými se mohou oběti se závislým pobytovým statutem vymanit ze situací zneužívání tím, že jim bude umožněno získat nezávislý pobytový status [...]“. Dostupná na internetové adrese https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0168_FR.pdf.

⁸⁶ Bod 18 odůvodnění směrnice 2012/29 stanoví, že „[p]okud je násilí páchané v rámci úzkého svazku, dopouští se ho osoba, jež je stávajícím či bývalým manželem, partnerem nebo jiným rodinným příslušníkem oběti, bez ohledu na to, zda pachatel s obětí sdílí nebo sdílel společnou domácnost. Toto násilí by mohlo zahrnovat násilí fyzické, sexuální, psychické nebo ekonomické a jeho důsledkem může být fyzická, duševní nebo citová újma nebo ekonomická ztráta. Násilí v rámci úzkého svazku představuje závažný a často skrytý sociální problém, který může způsobit systematické psychické a fyzické trauma se závažnými důsledky, jelikož pachatel je osobou, již by oběť měla být s to důvěřovat [...]“. Ačkoli tyto typy násilí *postihují muže i ženy*, bod 18 odůvodnění uvádí, že „tento druh násilí neúměrně více postihuje ženy a situace může být horší, je-li daná žena na pachateli závislá ekonomicky, společensky nebo s ohledem na její právo k pobytu“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

⁸⁷ Naproti tomu směrnice Rady 2004/81/ES ze dne 29. dubna 2004 o povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou oběťmi obchodování s lidmi nebo obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a kteří spolupracují s příslušnými orgány (Úř. věst. 2004, L 261, s. 19; Zvl. vyd. 19/07, s. 69), „zavádí povolení k pobytu pro oběti obchodování s lidmi nebo, rozhodne-li se členský stát rozšířit oblast působnosti této směrnice, pro státní příslušníky třetí země, kteří obdrželi pomoc k nedovolenému přistěhovalectví a pro které je povolení k pobytu dostatečnou pobídkou ke spolupráci s příslušnými orgány, přičemž obsahuje některé podmínky k ochraně proti zneužití“. Viz bod 9 odůvodnění této směrnice.

100. Jak by tedy bylo možné vykládat čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38⁸⁸ způsobem, který by bránil tomu, aby manžel nebo manželka občana Unie, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, požívali právní ochrany, kterou stanoví toto ustanovení, a to jednoznačně v rozporu s účelem této směrnice⁸⁹, zatímco směrnice 2012/29 vyžaduje, aby členské státy vynaložily „[z]vláštní obezřetnost[...] při posuzování toho, zda jsou tyto oběti vystaveny riziku takové viktimizace, zastrasování a odvety“, a že „je třeba systematicky předpokládat, že tyto oběti využijí zvláštních ochranných opatření“⁹⁰?

101. Zadrugé článek 1 Listiny, nadepsaný „Lidská důstojnost“, stanoví, že „[l]idská důstojnost je nedotknutelná. Musí být respektována a chráněna“. Kromě toho prohlášení k článku 8 Smlouvy o FEU⁹¹ sice není právně závazné, avšak potvrzuje politickou vůli členských států bojovat proti všem formám násilí v rodině.

102. Zatřetí členské státy jak na mezinárodní⁹², tak na vnitrostátní úrovni stále více uznávají význam zavedení právní úpravy v oblasti domácího násilí a násilí v rodině.

103. V tomto ohledu připomínám, že čl. 59 odst. 1 Istanbulské úmluvy⁹³ stanoví, že „Smluvní strany přijmou nezbytná legislativní nebo jiná opatření, která zajistí, aby obětem, jejichž povolení k pobytu závisí na povolení k pobytu manžela nebo partnera, jak je uznává vnitrostátní právo, bylo v případě zániku manželství nebo partnerství a za zvláště obtížných okolností uděleno na jejich žádost samostatné povolení k pobytu, *bez ohledu na dobu trvání manželství nebo partnerství*. Podmínky týkající se udělení a trvání samostatného povolení k pobytu se řídí vnitrostátním právem“⁹⁴.

⁸⁸ 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). Viz také bod 84 tohoto stanoviska.

⁸⁹ Tento účel spočívá v poskytování právní ochrany zejména obětem domácího násilí, jejichž právo pobytu je vázáno na rodinný vztah na základě manželského svazku (nebo registrovaného partnerství), a kterým by v důsledku toho mohlo být vyhrožováno rozvodem nebo odjezdem. Viz bod 15 odůvodnění směrnice 2004/38; COM(2001) 257 final, s. 150, jakož i body 82 až 88 tohoto stanoviska.

⁹⁰ Viz bod 57 odůvodnění směrnice 2012/29.

⁹¹ Prohlášení č. 19 připojené k závěrečnému aktu mezivládní konference, která přijala Lisabonskou smlouvu podepsanou dne 13. prosince 2007 (Úř. věst. 2008, C 115, s. 345, a Úř. věst. 2012, C 326, s. 347).

⁹² Viz zejména články 2, 3 a 14 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, jakož i rozsudek ESLP ze dne 9. června 2009, Opuz v. Turecko (ECHR:2009:0609JUD003340102, bod 132): „Domácí násilí je fenomén, který může mít různé podoby – fyzické napadení, psychologické násilí, urážka – [...]. Jedná se o obecný problém společný všem členským státům, který ne vždy vyjde najevo, protože se často vyskytuje v rámci osobních vztahů nebo v malých kruzích a netýká se výhradně žen. *Také muži mohou být oběťmi domácího násilí*, stejně jako děti, které jsou často přímo či nepřímo oběťmi [...]“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Všechny členské státy navíc ratifikovaly Úmluvu o odstranění všech forem diskriminace žen, kterou přijalo Valné shromáždění Organizace spojených národů dne 18. prosince 1979 a která vstoupila v platnost dne 3. září 1981 (Recueil des traités des Nations unies, sv. 1249, s. 13). Unie není smluvní stranou této úmluvy.

⁹³ Úmluva Rady Evropy o prevenci a potírání násilí vůči ženám a domácího násilí (Istanbulská úmluva) ze dne 11. května 2011, Série des Traités du Conseil de l'Europe č. 210. K možnému přistoupení Unie k této úmluvě viz posudek 1/19, Istanbulská úmluva, dosud projednávány před Soudním dvorem.

⁹⁴ Viz také bod 1 a násl. vysvětlující zprávy k Istanbulské úmluvě, Série des Traités du Conseil de l'Europe, č. 210, dostupné na internetové adrese <https://rm.coe.int/16800d38c9>: „Násilí na ženách, včetně domácího násilí, je jedním z nejzávažnějších porušení lidských práv na základě pohlaví v Evropě a zůstává zahalené mlčením. *Domácí násilí – směřující proti jiným obětem, jako jsou děti, muži a starší lidé* – je rovněž přehlíženým fenoménem, který ovlivňuje příliš mnoho rodin na to, aby ho bylo možné ignorovat“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

104. Z tohoto ustanovení jistě vyplývá, že udělení povolení k pobytu obětem domácího násilí není automatické a může podléhat podmínkám, jejichž stanovení přísluší zejména normotvůrcům členských států v souladu s jejich vnitrostátním právem nebo⁹⁵ – v případě, že se Unie stane smluvní stranou této úmluvy – unijnímu normotvůrci. Z toho však rovněž vyplývá, že vnitrostátní normotvůrci nemohou stanovit pro udělení takového povolení k pobytu podmínku založenou na *době trvání manželství nebo partnerství*.

105. Článek 59 odst. 3 uvedené úmluvy stanoví, že obětem se vystaví obnovitelné povolení k pobytu, pokud má příslušný orgán za to, že jejich pobyt je nezbytný vzhledem k jejich osobní situaci, nebo pro účely spolupráce s příslušnými orgány při vyšetřování nebo trestním řízení. Podle vysvětlující zprávy k úmluvě se toto ustanovení vztahuje zejména na případy, kdy osobní situace oběti je taková, že nelze rozumně požadovat, aby opustila území. Tato zpráva vysvětluje, že kritérium osobní situace oběti musí být posouzeno na základě různých faktorů, mimo jiné bezpečnosti oběti, jejího zdravotního stavu, její rodinné situace nebo situace v zemi jejího původu⁹⁶.

106. Z tohoto krátkého přezkumu článku 59 Istanbulske úmluvy vyplývá, že v rámci této úmluvy je pravomoc smluvních stran stanovit podmínky pro udělení samostatného povolení k pobytu doprovázena povinností zohlednit při konkrétním použití těchto podmínek specifickou situaci oběti a vydat povolení k pobytu, pokud to tato situace vyžaduje.

107. Po tomto upřesnění sice Istanbulska úmluva nemá v současnosti⁹⁷ přímý dopad na výklad čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38, tak tomu ovšem nemůže být v případě právního vývoje, který implikuje a k němuž přispívají politické a společenské změny týkající se ochrany obětí domácího násilí. Vzhledem k tomu, že čl. 59 odst. 1 této úmluvy umožňuje obětem získat nezbytnou ochranu od úřadů, aniž by se musely obávat, že pachatel v rámci odvety způsobí odejmutí práva pobytu pod svou kontrolou nebo jím bude hrozit⁹⁸, bylo by podle mého názoru při výkladu čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38 podle všeho nesoudržné – ať už se Unie stane smluvní stranou této úmluvy či nikoli⁹⁹ – ignorovat riziko „vyhrožování rozvodem“ nebo „vyhrožování odjezdem“. Dále by to mělo za následek, že by obětem byla odpírána ochrana poskytovaná tímto ustanovením, zatímco jeho účelem je právě ochrana manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, a stal či stala se „[...] během manželství nebo registrovaného partnerství [...] obětí domácího násilí“, tím, že se zachová jejich právo pobytu v hostitelském členském státě.

108. Závěrem je třeba konstatovat, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná. Přistoupím tedy ke zkoumání otázky platnosti.

⁹⁵ Podle bodu 303 vysvětlující zprávy k Istanbulske úmluvě: „Autoři zprávy považovali za vhodnější nechat smluvní strany, aby v souladu se svými vnitrostátními právními předpisy vymezily, za jakých podmínek a na jakou dobu lze obětem na jejich žádost poskytnout samostatné povolení k pobytu. Předpokladem toho je jmenování příslušných orgánů za účelem určení toho, zda k ukončení partnerství došlo po násilí, které oběť utrpěla, jakož i stanovení důkazů, které je třeba poskytnout. To by mohlo zahrnovat například policejní zprávy, odsouzení vynesené soudem, soudní zákaz nebo ochranný příkaz, lékařské důkazy, příkaz k rozvodu, záznamy orgánů sociálních služeb nebo zprávy nevládních organizací [...], uvedeno pro ilustraci.“

⁹⁶ Viz bod 307 vysvětlující zprávy Istanbulske úmluvy.

⁹⁷ Tato situace by se mohla změnit, pokud se Unie stane smluvní stranou úmluvy.

⁹⁸ Viz bod 304 vysvětlující zprávy Istanbulske úmluvy.

⁹⁹ Je sice pravda, že se tato úmluva v projednávané věci nepoužije, jelikož Unie se smluvní stranou nestala, může nicméně sloužit jako zdroj inspirace pro výklad čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) směrnice 2004/38.

C. K předběžné otázce

109. Podstatou otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je platnost čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 s přihlédnutím k článkům 20 a 21 Listiny.

110. Jak konkrétně vyplývá ze samotného znění otázky a souvisejících vysvětlení uvedených v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, předkládající soud si klade otázku, zda je toto ustanovení neplatné z důvodu, že v případě rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství váže zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, který je manželem či manželkou občana Unie a stal se obětí domácího násilí, zejména na podmínku, že tato osoba disponuje dostatečnými prostředky, zatímco čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 takovou podmínku zachování práva pobytu státního příslušníka třetí země, který využil práva na sloučení rodiny, v případě rozvodu nebo rozluky nestanoví. To podle tohoto soudu představuje porušení zásady rovného zacházení, která je zakotvena v člancích 20 a 21 Listiny.

1. K zásadě zákazu diskriminace a k článku 21 Listiny

111. Mám pochybnosti o relevanci článku 21 Listiny, pokud se tak jako v projednávané věci jedná o posouzení toho, zda je režim zavedený čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami občana Unie, méně příznivý než režim zavedený čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami jiného státního příslušníka třetí země.

112. Pokud jde o čl. 21 odst. 1 Listiny, poznamenávám, že neexistuje žádný vztah mezi situací, která nastala v projednávané věci, a nevyčerpávajícím seznamem důvodů uvedených v tomto ustanovení¹⁰⁰. Podotýkám, že jak správně uvedla Komise, čl. 13 odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2004/38 se totiž vztahuje na každého státního příslušníka třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie, a to bez rozdílu na základě důvodů uvedených v čl. 21 odst. 1 Listiny. Vzhledem k tomu, že rozdílné zacházení, které zavádí čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, je založeno na státní příslušnosti, ze znění čl. 21 odst. 1 Listiny vyplývá, že toto ustanovení je v projednávané věci irelevantní.

113. Pokud jde o čl. 21 odst. 2 Listiny, toto ustanovení odpovídá podle vysvětlení k Listině¹⁰¹ čl. 18 prvnímu pododstavci SFEU a musí se použít v souladu s tímto ustanovením Smlouvy o FEU¹⁰². Jak již přitom upřesnil Soudní dvůr, čl. 18 první pododstavec SFEU se nemá použít v případě eventuálního rozdílného zacházení mezi státními příslušníky členských států a státními příslušníky třetích států¹⁰³. Článek 21 odst. 2 Listiny je tudíž rovněž irelevantní, pokud jde o posouzení zákonnosti rozdílného zacházení mezi státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou manželi či manželkami občana Unie ve smyslu směrnice 2004/38, jak požaduje předkládající soud, a státními příslušníky třetích zemí, kteří jsou manželi či manželkami jiného státního příslušníka třetí země a kteří využili možnosti sloučení rodiny na základě směrnice 2003/86.

¹⁰⁰ V případě neexistence takového vztahu literatura odkazuje na „vztah subsidiarity“ mezi články 20 a 21 Listiny; viz Bribosia, E., Rorive, I. a Hilaire, J., „Article 20 – Égalité en droit“, in: F. Picod, C. Rizcallah, a S. Van Drooghenbroeck (vyd.), *Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Commentaire article par article* (2. vyd.), Brusel, Bruylant, 2019, s. 533; „[...] Článek 20 by mohl být z hlediska sledovaného cíle použit k ověření soudržnosti a racionality jakéhokoli rozdílného zacházení bez ohledu na jeho základ“. Viz také Bell, M., „Article 20 – Equality before the Law“, in: S. Peers, T. Hervey, J. Kenner a A. Ward (vyd.), *The EU Charter of Fundamental Rights – A commentary*, Oxford, Hart Publishing, 2014, s. 563, zejména s. 577.

¹⁰¹ Úř. věst. 2007, C 303, s. 17.

¹⁰² Posudek 1/17 (Dohoda CETA EU-Kanada) ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 168).

¹⁰³ Posudek 1/17 (Dohoda CETA EU-Kanada) ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 169), jakož i rozsudek ze dne 4. června 2009, Vatsouras a Koupatantze (C-22/08 a C-23/08, EU:C:2009:344, bod 52).

114. Naproti tomu je třeba konstatovat, že oblast působnosti článku 20 Listiny je obzvláště široká. Tento článek, který stanoví, že před zákonem jsou si všichni rovni, totiž nestanoví žádné výslovné omezení oblasti své působnosti, a vztahuje se tedy na všechny situace upravené unijním právem¹⁰⁴, jako jsou situace spadající do oblasti působnosti čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38. Proto mám za to, že platnost čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 by měla být posuzována pouze ve světle článku 20 Listiny.

2. K zásadě rovného zacházení a k článku 20 Listiny

115. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že rovnost před zákonem zakotvená v článku 20 Listiny je obecnou zásadou unijního práva, která vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové odlišné zacházení objektivně odůvodněné¹⁰⁵. Z téže judikatury vyplývá, že pro účely určení, že došlo k porušení zásady rovného zacházení, se vyžaduje, aby posuzované situace byly srovnatelné s ohledem na veškeré skutečnosti, které tyto situace charakterizují, a zejména ve světle předmětu a cíle aktu, který předmětné rozlišení zavádí, přičemž se rozumí, že pro tento účel musí být zohledněny zásady a cíle příslušné oblasti, do níž tento akt spadá¹⁰⁶. Pokud totiž uvedené situace nejsou srovnatelné, rozdílné zacházení s dotyčnými situacemi neporušuje zásadu rovnosti před zákonem zakotvenou v článku 20 Listiny¹⁰⁷.

116. Nyní posoudím právě srovnatelnost situací v projednávané věci.

a) K otázce, zda je situace státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou občana Unie, v rámci směrnice 2004/38, srovnatelná se situací státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou jiného státního příslušníka třetí země, v rámci směrnice 2003/86

117. V projednávané věci vyvstává otázka, zda se, pokud jde o podmínky zachování odvozeného práva pobytu, státní příslušník třetí země, který se stal obětí domácího násilí spáchaného během manželství manželem či manželkou, který nebo která je občanem Unie, a na něhož se vztahuje čl. 13 odst. 2 první pododstavec písm. c) směrnice 2004/38, nachází v situaci srovnatelné se situací státního příslušníka třetí země, který se stal obětí takových činů spáchaných během manželství manželem nebo manželkou, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, a na něhož se vztahuje čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86.

118. Žalobce v původním řízení ve svém vyjádření tvrdí, že s ohledem na cíl a společný cíl sledovaný těmito dvěma ustanoveními jsou situace dotčené v projednávané věci srovnatelné. Belgická vláda, Parlament, Rada a Komise zastávají opačné stanovisko.

119. Pro účely posouzení srovnatelnosti těchto dvou situací je třeba zkoumat zásady a cíle oblastí, na které se vztahují směrnice 2004/38 a 2003/86.

¹⁰⁴ Posudek 1/17 (Dohoda CETA EU-Kanada) ze dne 30. dubna 2019 (EU:C:2019:341, bod 171 a citovaná judikatura).

¹⁰⁵ Rozsudky ze dne 11. července 2006, Franz Egenberger (C-313/04, EU:C:2006:454, bod 33); ze dne 17. října 2013, Schaible (C-101/12, EU:C:2013:661, bod 76), jakož i usnesení ze dne 26. března 2020, Luxaviation (C-113/19, EU:C:2020:228, bod 36).

¹⁰⁶ Viz zejména rozsudky ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 26); ze dne 7. března 2017, RPO (C-390/15, EU:C:2017:174, bod 42), jakož i ze dne 22. ledna 2019, Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43, bod 42).

¹⁰⁷ Viz zejména rozsudek ze dne 22. května 2014, Glatzel (C-356/12, EU:C:2014:350, bod 84).

1) Občanství Unie a společná politika v oblasti přistěhovaleckého práva: dvě různé oblasti s odlišnými zásadami a cíli

120. Stručně připomenou rozdíly v rozdělení pravomocí mezi Unií a členskými státy, jak vyplývá z právních základů, které ve Smlouvách upravují přijímání legislativních aktů, jež vymezují postavení státních příslušníků třetích zemí na straně jedné a postavení občanů Unie na straně druhé.

121. Je třeba předeslat, že v oblasti prostoru svobody, bezpečnosti a práva¹⁰⁸ má Unie sdílenou pravomoc s členskými státy, která je upravena v čl. 4 odst. 2 písm. j) SFEU. Cíle a podmínky výkonu této pravomoci jsou upřesněny v hlavě V třetí části Smlouvy o FEU. Článek 67 odst. 2 SFEU stanoví, že Unie zajišťuje, že na vnitřních hranicích neprobíhá kontrola osob, a rozvíjí společnou politiku v oblasti azylu, přistěhovalectví a ochrany vnějších hranic, která je založena na solidaritě mezi členskými státy a je spravedlivá vůči státním příslušníkům třetích zemí. Článek 79 odst. 1 SFEU dále stanoví, že cílem společné přistěhovalecké politiky je zajistit účinné řízení migračních toků, spravedlivé zacházení pro státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajících v členských státech, jakož i předcházení nedovolenému přistěhovalectví a obchodu s lidmi a posílení boje proti těmto činnostem. Pro přijímání jakéhokoli opatření uvedeného v čl. 79 odst. 2 SFEU se tak použije řádný legislativní postup.

122. Dále, pravomoc Unie v oblasti přistěhovalectví je harmonizovanou pravomocí. Preemptivní nebo přednostní účinek jejího výkonu ve vztahu k pravomoci členských států se tedy liší v závislosti na přesném rozsahu a stupni zásahu Unie¹⁰⁹. Společná pravidla jsou tedy přijímána prostřednictvím směrnic¹¹⁰, jež mají členské státy povinnost provést, avšak členské státy mohou přijímat právní předpisy v otázkách, na něž se unijní právo nevztahuje, a mohou se rovněž od společných pravidel odchýlit, pokud to toto právo umožňuje. Za těchto podmínek si členské státy v zásadě zachovávají své pravomoci v oblasti přistěhovaleckého práva.

123. Tak tomu naopak není v oblasti občanství Unie a volného pohybu osob. Pokud jde totiž o práva volného pohybu a pobytu na území všech členských států, které občanům Unie přiznává přímo čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 SFEU, nesmí prostor pro volné uvážení, který mají členské státy v oblasti přistěhovalectví, narušit uplatňování ustanovení o občanství Unie či volném pohybu, ačkoli se tato ustanovení týkají nejen situace občanů Unie, ale i situace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou jejich rodinnými příslušníky. V opačném případě by taková situace byla zjevně neslučitelná se zavedením vnitřního trhu, které „vyžaduje, aby podmínky vstupu a pobytu občana Unie v členském státě, jehož není státním příslušníkem, byly ve všech členských státech stejné“¹¹¹.

124. V poslední řadě je důležité připomenout, že právní postavení přiznané státním příslušníkům třetích zemí v rámci směrnic vyplývajících ze společné politiky v oblasti přistěhovaleckého práva a postavení občanů Unie a státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou jejich rodinnými příslušníky, *jsou odlišné a jsou založeny na odlišných právních logikách*¹¹². S přihlédnutím

¹⁰⁸ V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že „ustanovení použitelná na schengenský prostor výslovně stanovují, že neovlivňují takovou svobodu pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí či následují, jako je svoboda zaručená zejména směrnicí 2004/38“ (rozsudek ze dne 18. června 2020, Ryanair Designated Activity Company, C-754/18, EU:C:2020:478, bod 40).

¹⁰⁹ Protokol č. 25 o výkonu sdílených pravomocí (Úř. věst. 2012, C 326, s. 307), který tvoří přílohu Smlouvy o EU a Smlouvy o FEU, stanoví, že „přijala-li Unie v některé oblasti opatření, vztahuje se rozsah tohoto výkonu jejich pravomocí pouze na prvky, které jsou upraveny předmětným aktem Unie, a tudíž se nevztahuje na celou oblast“.

¹¹⁰ To je případ zejména směrnice 2003/86.

¹¹¹ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 68).

¹¹² Viz mé stanovisko přednesené ve věci Ryanair Designated Activity Company (C-754/18, EU:C:2020:131, bod 34).

k zásadě svěření pravomocí totiž není rozsah pokrytí a ochrana zajištěná sekundárním unijním právem v těchto dvou postaveních stejná: v oblasti unijního přistěhovaleckého práva nepožívá státní příslušník třetí země týchž práv jako občan Unie¹¹³. Toto rozlišování má rovněž dopad na právní postavení rodinných příslušníků těchto dvou kategorií jednotlivců, a to zejména v rámci režimů zavedených směrnicemi 2003/86 a 2004/38.

125. V tomto duchu z odborné literatury vyplývá, že rozlišování mezi občany Unie a státními příslušníky třetích zemí ve Smlouvách je více než sémantické, neboť odráží „základní ústavní atmosféru v jádru evropského projektu“, jelikož odhaluje základní rozdíl mezi právy volného pohybu přiznanými občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům a absencí rovnocenných záruk na úrovni Smluv pro státní příslušníky třetích zemí¹¹⁴ v rámci společné politiky v oblasti přistěhovaleckého práva.

126. Z těchto rozdílů v zásadách a cílech dotyčných oblastí vyplývá, že dotčené situace v zásadě nejsou srovnatelné. Pro úplnost přezkumu srovnatelnosti těchto situací se však nyní musím zabývat analýzou cíle, který sleduje směrnice 2003/86, a cíle, který sleduje směrnice 2004/38.

2) *Směrnice 2003/86 a 2004/38: dva různé režimy založené na odlišných cílech*

i) Režim zavedený směrnicí 2003/86

127. Směrnice 2003/86 je součástí naplňování úkolu svěřeného Unii článkem 79 SFEU¹¹⁵. Konkrétněji, tato směrnice byla přijata na základě čl. 63 odst. 3 písm. a) Smlouvy o ES, který se od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost stal čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU, jenž se týká společné přistěhovalecké politiky. Podle článku 1 směrnice 2003/86 je cílem této směrnice stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států¹¹⁶. Kromě toho z bodu 4 odůvodnění této směrnice vyplývá, že jejím obecným cílem je usnadnit integraci státních příslušníků třetích zemí v členských státech tím, že se umožní rodinný život díky sloučení rodiny¹¹⁷.

128. V této souvislosti nejprve připomínám, že právo na sloučení rodiny v rámci směrnice 2003/86 podléhá *přísným podmínkám* týkajícím se jak osoby usilující o sloučení rodiny, tak i jejího manžela nebo manželky. V systému zavedeném touto směrnicí se tak uvedená směrnice v souladu se svým čl. 3 odst. 1 použije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny držitelem povolení k pobytu vydaného členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu. Pro tento případ čl. 4 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/86 stanoví, že členské státy povolí vstup a pobyt manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny podle této směrnice, a to s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV uvedené směrnice, jakož i v jejím článku 16.

¹¹³ Je však třeba připomenout, že se státní příslušníci třetí země mohou v oblasti přistěhovaleckého práva dovolávat zejména Listiny, jelikož tento předpis se použije v oblasti působnosti unijního práva. Pokud jde o směrnici 2003/86, v tomto ohledu viz zejména rozsudek ze dne 14. března 2019, Y. Z. a další (Podvod při sloučení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 53).

¹¹⁴ Thym, D., „Legal Framework for EU Entry and Border Control Policies“, in: K. Hailbronner a D. Thym (vyd.), *EU Immigration and Asylum Law. Commentary*, 2. vyd, Mnichov/Oxford/Baden-Baden, C. H. Beck/Hart Publishing/Nomos, 2016, s. 272, zejména s. 285. V témže díle viz také Hailbronner, K. a Thym, D., „Introduction EU Immigration and Asylum Law: Constitutional Framework and Principles for Interpretation“, op. cit., zejména s. 4: „Koncepční autonomie prostoru svobody, bezpečnosti a práva potvrzuje, že evropské právo v oblasti přistěhovalectví a azylu není kopií režimu mobility občanů Unie. Naproti tomu, přistěhovalecké a azylové právo se dnes vyznačuje souborem různých cílů stanovených ve Smlouvách Unie, které byly zavedeny Lisabonskou smlouvou.“

¹¹⁵ Viz bod 121 tohoto stanoviska.

¹¹⁶ Podle čl. 3 odst. 3 směrnice 2003/86 se tato směrnice nevztahuje na rodinné příslušníky občana Unie.

¹¹⁷ Rozsudek ze dne 14. března 2019, (Podvod při sloučení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 47 a citovaná judikatura).

129. Dále, pokud jde o *podmínky kladené na osobu usilující o sloučení rodiny*, je třeba připomenout, že dotýcný členský stát může při podání žádosti o sloučení rodiny požadovat po manželovi či manželce, který nebo která žádost podal či podala, aby prokázal či prokázala, že osoba usilující o sloučení rodiny má ubytování, zdravotní pojištění a stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu¹¹⁸. V tomto ohledu může příslušný orgán dotýcného členského státu odejmout povolení ke sloučení rodiny zejména tehdy, když osoba usilující o sloučení rodiny již nemá stálé, pravidelné a dostatečné příjmy ve smyslu uvedeného čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/86¹¹⁹. Členský stát navíc může vyžadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny před spojením se svými rodinnými příslušníky oprávněně pobývala na jeho území po dobu nepřesahující dva roky¹²⁰ a aby měla finanční příjmy dostatečné pro výživu svých rodinných příslušníků po celou dobu pobytu na území dotýcného členského státu, tedy až do okamžiku, kdy rodinní příslušníci získají povolení k pobytu, které nebude závislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny¹²¹.

130. V poslední řadě, co se týče *podmínek kladených na rodinné příslušníky*, pro které je žádáno o sloučení rodiny, členský stát může na základě čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86 po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření¹²² v souladu s vnitrostátním právem.

131. Pokud jde konkrétněji o článek 15 směrnice 2003/86, podotýkám, že z bodu 15 odůvodnění této směrnice vyplývá, že cílem tohoto článku je podporovat integraci státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami jiného státního příslušníka třetí země, v případě ukončení manželství. V této souvislosti čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice stanoví, že zejména v případě rozvodu nebo rozluky *může* být samostatné povolení k pobytu vydáno na základě žádosti, pokud se vyžaduje, osobám, které na území vstoupily z důvodu sloučení rodiny. Toto ustanovení rovněž stanoví, že členské státy stanoví předpisy zajišťující udělení samostatného povolení k pobytu v případě obzvláště obtížných okolností. V tomto ohledu je třeba upřesnit, že podle čl. 15 odst. 4 téže směrnice podmínky týkající se udělení a doby trvání samostatných povolení k pobytu *stanoví vnitrostátní právo*. Soudní dvůr již totiž rozhodl, že unijní normotvůrce tím, že v čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86 učinil odkaz na vnitrostátní právo, dal najevo, že si přál ponechat na uvážení každého členského státu, za jakých podmínek má být vydáno samostatné povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země¹²³. Podle mého názoru se tato pravomoc uvážení týká přiznání samostatného práva pobytu v situacích stanovených v čl. 15 odst. 3 uvedené směrnice.

132. Kromě toho je třeba uvést, že článek 16 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/86 členským státům povoluje zamítnout žádost o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny nebo popřípadě odejmout povolení k pobytu rodinným příslušníkům či zamítnout prodloužení jeho doby platnosti, „*pokud osoba usilující o sloučení rodiny a její rodinní příslušníci nežijí nebo již nežijí ve skutečném manželském nebo rodinném vztahu*“¹²⁴.

¹¹⁸ Viz čl. 7. odst. 1 směrnice 2003/86.

¹¹⁹ Rozsudek ze dne 21. dubna 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285, bod 38 a citovaná judikatura).

¹²⁰ Viz čl. 8 první pododstavec směrnice 2003/86.

¹²¹ Viz čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/86. Viz také stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho přednesené ve věci Khachab (C-558/14, EU:C:2015:852, bod 31).

¹²² K povinnosti složit zkoušku občanské integrace viz rozsudek ze dne 9. července 2015, K a A (C-153/14, EU:C:2015:453).

¹²³ Rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, C a A (C-257/17, EU:C:2018:876, bod 49).

¹²⁴ Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Na druhé straně tomu tak není v případě státního příslušníka třetí země, který nebo která je manželem či manželkou občana Unie. V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 13. února 1985, Diatta (267/83, EU:C:1985:67, bod 20), a ze dne 10. července 2014, Ogieriakhi (C-244/13, EU:C:2014:2068, bod 37). Viz také bod 71 tohoto stanoviska.

133. K odnětí povolení k pobytu nebo k zamítnutí prodloužení jeho doby platnosti však nemůže dojít automaticky. Jak totiž Soudní dvůr rozhodl, z použití výrazu „mohou [...] odejmout“, který je uveden v tomto ustanovení, totiž vyplývá, že členské státy, pokud jde o toto odejmutí, mají prostor pro uvážení. Kromě toho *musí* dotýčný členský stát podle článku 17 směrnice 2003/86 nejprve provést individuální přezkum situace dotýčného rodinného příslušníka, při němž vyváženým a odpovídajícím způsobem posoudí všechny dotčené zájmy¹²⁵. Navíc opatření směřující k odnětí povolení k pobytu musí být přijímána v souladu se základními právy, zejména s právem na respektování soukromého a rodinného života, jež je zakotveno v článku 7 Listiny¹²⁶.

134. Členské státy jsou tedy povinny dodržovat zásadu proporcionality a cíle sledované unijním normotvůrcem¹²⁷. To znamená, jak správně zdůraznila Komise, že i když vnitrostátní orgány podrobují udělení samostatného povolení – v případech uvedených v čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 – hmotněprávním podmínkám, musí tyto podmínky zmírnit, či dokonce neuplatnit, pokud to za konkrétních okolností projednávaného případu vyžaduje požadavek dodržení zásady proporcionality nebo požadavek neohrožování cílů článku 15 této směrnice¹²⁸.

135. Z předcházejících úvah vyplývá, že vůlí unijního normotvůrce nebylo zaručit státním příslušníkům třetích zemí odvozené právo pobytu, ale zaručit jim možnost požádat o povolení k pobytu, jehož vydání i zachování jsou upraveny pravidly, jejichž cílem je stanovit společná pravidla pro výkon práva na sloučení rodiny. Unijní normotvůrce tímto způsobem zajistil sblížení vnitrostátních právních předpisů v oblasti migrace na základě pravomoci, kterou mu přiznává článek 79 SFEU.

ii) Režim zavedený směrnicí 2004/38

136. Směrnice 2004/38 byla přijata na základě článků 12, 18, 40, 44 a 52 Smlouvy o ES (nyní články 18, 21, 46, 50 a 59 SFEU) a jejím cílem je usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1 SFEU přiznává přímo občanům Unie, a posílit uvedené právo. Bod 5 odůvodnění této směrnice zdůrazňuje, že má-li být výše uvedené právo vykonáváno v objektivně existujících podmínkách důstojnosti, je třeba je zaručit také rodinným příslušníkům těchto občanů bez ohledu na jejich státní příslušnost¹²⁹. Konkrétně, odvozené právo pobytu manžela nebo manželky, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, může vyplývat z pouhé skutečnosti, že se tato osoba oženila či provdala za občana Unie, který využil svého práva volného pohybu¹³⁰.

137. V této souvislosti systém stanovený směrnicí 2004/38 upravuje výkon volného pohybu občana Unie a jeho rodinných příslušníků od okamžiku jejich příjezdu do hostitelského členského státu a případně až do okamžiku, kdy z něj odjedou. Právo pobytu v hostitelském členském státě je tedy touto směrnicí upraveno na základě postupného systému a vede k přiznání

¹²⁵ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 14. března 2019, (Podvod při sloučení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 51 a citovaná judikatura).

¹²⁶ Viz rozsudek ze dne 14. března 2019, Y. Z. a další (Podvod při sloučení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 51 a citovaná judikatura). Viz rovněž bod 2 odůvodnění směrnice 2003/86.

¹²⁷ V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, C a A (C-257/17, EU:C:2018:876, bod 51).

¹²⁸ Viz bod 15 odůvodnění směrnice 2003/86. Viz také bod 131 tohoto stanoviska.

¹²⁹ Rozsudky ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 31), a ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, body 31 a 32).

¹³⁰ Viz čl. 2 odst. 2 a čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38.

práva trvalého pobytu¹³¹. Právo pobytu až po dobu tří měsíců, stanovené v článku 6 směrnice 2004/38, tak nejprve nepodléhá jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti mít platný průkaz totožnosti nebo cestovní pas¹³². Další právo pobytu po dobu delší než tři měsíce podléhá podmínkám stanoveným v čl. 7 odst. 1 této směrnice¹³³. A konečně, právo trvalého pobytu¹³⁴ je stanoveno v článku 16 uvedené směrnice pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky, kteří nepřetržitě legálně pobývali po dobu pěti let na území hostitelského členského státu¹³⁵.

138. V tomto ohledu je třeba uvést, že ani čl. 21 odst. 1 SFEU, ani ustanovení směrnice 2004/38 nepřiznávají žádné samostatné právo státním příslušníkům třetích zemí. Případná práva přiznaná takovým státním příslušníkům ustanoveními unijního práva, která se týkají občanství Unie, jsou právy odvozenými od výkonu svobody pohybu občanem Unie¹³⁶. Unijní normotvůrce však v člancích 12 a 13 uvedené směrnice stanovil zachování práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie ve dvou různých typech případů¹³⁷, a to konkrétně v případě smrti nebo odjezdu občana Unie na straně jedné a v případě rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství na straně druhé¹³⁸. Zatímco právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří jsou státními příslušníky jiného členského státu, těmito případy není dotčeno¹³⁹, totéž neplatí pro rodinné příslušníky občana Unie, kteří jsou státními příslušníky třetí země, jelikož ti musí splňovat určité zvláštní podmínky, aby bylo zachováno jejich odvozené právo pobytu.

139. Jak vyplývá z čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, tyto zvláštní podmínky se vztahují, zejména v případě rozvodu, na státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou občana Unie. Jak jsem již upřesnil, na tohoto státního příslušníka třetí země se musí pro účely zachování práva pobytu vztahovat jeden z alternativních případů upravených v čl. 13 odst. 2 prvním pododstavci této směrnice¹⁴⁰. V případě, že státní příslušník třetí země dosud nezískal právo trvalého pobytu, unijní normotvůrce stanovil ve druhém pododstavci tohoto ustanovení, že jeho právo pobytu bude na výlučně osobním základě zachováno, pouze pokud splňuje podmínky stanovené v tomto ustanovení, zejména pokud jde o dostatečné prostředky. Tyto podmínky jsou

¹³¹ V tomto ohledu viz rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 38); ze dne 16. ledna 2014, Onuekwere (C-378/12, EU:C:2014:13, bod 30), jakož i ze dne 17. dubna 2018, B a Vomero (C-316/16 a C-424/16, EU:C:2018:256, bod 51).

¹³² Podle čl. 14 odst. 1 této směrnice náleží toto právo pobytu občanům Unie i jejich rodinným příslušníkům, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

¹³³ Podle čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/38 totiž občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží toto právo pobytu, dokud splňují podmínky uvedené zejména v článku 7 této směrnice, jejichž cílem je zabránit tomu, aby se stali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

¹³⁴ Konkrétněji, z čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 vyplývá, že právo trvalého pobytu není vázáno na splnění podmínek stanovených v kapitole III této směrnice.

¹³⁵ Odchylně od článku 16 směrnice 2004/38 je však právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě před uplynutím této pětileté nepřetržité doby pobytu stanoveno pro pracovníky, kteří ukončili svou činnost v hostitelském členském státě, a pro jejich rodinné příslušníky, kteří splňují podmínky stanovené v článku 17 této směrnice.

¹³⁶ Rozsudek ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 34 a citovaná judikatura).

¹³⁷ Viz body 54 až 58 tohoto stanoviska.

¹³⁸ Podle článku 18 směrnice 2004/38 nabývají rodinní příslušníci občana Unie, na něž se vztahuje čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 této směrnice, kteří splňují podmínky uvedeného ustanovení, právo trvalého pobytu poté, co v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývají po dobu pěti let. K článkům 12 a 13 uvedené směrnice viz moje analýza týkající se použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) téže směrnice, obsažená v bodech 53 až 58 tohoto stanoviska.

¹³⁹ Aniž je dotčen čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2004/38, který stanoví, že „[p]řed získáním práva trvalého pobytu musí dotyčné osoby splnit podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d)“, a čl. 13 odst. 1 druhý pododstavec této směrnice, který stanoví, že „[p]řed získáním práva trvalého pobytu musí dotyčné osoby splnit podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b), c) nebo d)“.

¹⁴⁰ Připomínám, že z mé analýzy týkající se použitelnosti čl. 13 odst. 2 prvního pododstavce písm. a) směrnice 2004/38 vyplývá, že osoba v takové situaci, jako je situace žalobce v původním řízení, spadá do oblasti působnosti této směrnice. Viz body 36 až 93 tohoto stanoviska.

totiž stejné jako podmínky, které musí podle čl. 13 odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2004/38 splňovat manžel nebo manželka občana Unie, který nebo která je státním příslušníkem některého členského státu, před nabytím svého práva trvalého pobytu¹⁴¹.

140. Pokud jde o podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38, jak správně zdůraznila Komise ve svém vyjádření, je nicméně možné, že ve zvláštních případech – zejména pokud by v důsledku domácího násilí spáchaného občanem Unie na jeho manželovi či manželce, který nebo která je státním příslušníkem třetí země, použití těchto podmínek neumožnilo dosáhnout cílů sledovaných tímto ustanovením nebo by bylo v rozporu se zásadou proporcionality – musí vnitrostátní orgány tyto podmínky vyplývající z uvedeného ustanovení zmírnit, či je případně neuplatnit. Určitá flexibilita je tedy přípustná za účelem vypořádání se se situacemi, ve kterých manžel nebo manželka, který nebo která je státním příslušníkem třetí země a stal nebo stala se obětí domácího násilí, musí získat kvalifikaci nezbytnou za účelem nalezení zaměstnání.

141. V tomto ohledu připomínám, že podle článku 37 směrnice 2004/38 mohou členské státy uplatňovat právní a správní předpisy, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice. Jak rovněž upřesnila Komise, vnitrostátní ustanovení nebo správní praxe, které by v konkrétním případě, kdy to okolnosti vyžadují, umožňovalo zmírnit nebo nepoužít podmínky stanovené v čl. 13 odst. 2 druhém pododstavci směrnice 2004/38, zejména podmínku týkající se dostatečných prostředků, nelze považovat za ustanovení či praxi, které by byly v rozporu s cílem této směrnice. Je třeba rovněž připomenout, že bod 15 odůvodnění upřesňuje, že cílem tohoto ustanovení je poskytnout právní záruky státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou manželem nebo manželkou občana Unie a stali se obětmi domácího násilí, a to zejména v případě rozvodu.

142. Z těchto úvah vyplývá, že s ohledem na ústavní povahu práva volného pohybu a pobytu občanů Unie na území členských států, přiznaného přímo Smlouvami – právo, které je spjata s většími zárukami a má se v rámci systému zavedeného směrnicí 2004/38 stát trvalým – je nejen soudržné, nýbrž i legitimní, aby v případě rozvodu manžel nebo manželka občana Unie, kteří jsou státními příslušníky třetí země, podléhali za účelem zachování svého odvozeného práva pobytu v souladu s čl. 13 odst. 2 druhým pododstavcem této směrnice podmínkám, které jsou přinejmenším stejné jako podmínky, které jsou kladeny na manžela nebo manželku občana Unie, kteří mají státní příslušnost některého členského státu.

143. S ohledem na zjištěné rozdíly mezi režimy zavedenými směrnicemi 2003/86 a 2004/38, které mají rozdílné právní základy a cíle, jež odůvodňují odlišná právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami občanů Unie, a státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami jiných státních příslušníků třetích zemí, a dále na rozdíly mezi cíli sledovanými čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38 a cíli sledovanými čl. 15 odst. 3 směrnice 2003/86 je tedy třeba dospět k závěru, že dotčené situace nejsou srovnatelné.

¹⁴¹ Pro všechny případy bych však chtěl poukázat na to, že situace státního příslušníka třetí země, který je manželem nebo manželkou občana Unie a stal se obětí domácího násilí a který kvůli nedostatku prostředků a zdravotního pojištění musí opustit hostitelský členský stát a vrátit se do třetí země v zásadě není srovnatelná se situací občana Unie, který je manželem nebo manželkou občana Unie a stal se obětí domácího násilí a který musí za stejných okolností opustit hostitelský členský stát a vrátit se do členského státu, jehož je státním příslušníkem. Nelze totiž popřít, že odjezd státního příslušníka třetí země, který se stal obětí domácího násilí, do třetí země má mnohem větší důsledky pro přerušování vazeb s hostitelským členským státem, než odjezd občana Unie, který se stal obětí domácího násilí, do členského státu, jehož je státním příslušníkem, nebo do jiného členského státu.

b) Dílčí závěr

144. Z přezkumu srovnatelnosti situací, které jsou dotčeny v projednávané věci, vyplývá, že jejich odlišnost je zjevná. Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami občanů Unie, je tak odvozeno od práva zaručeného na ústavní úrovni Smlouvami a podléhá podmínkám stanoveným směrnicí 2004/38, které jsou členské státy povinny dodržovat. Naproti tomu je postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou manžely nebo manželkami jiných státních příslušníků třetích zemí, založeno na harmonizační pravomoci, což znamená, že členské státy mají určitý manévrovací prostor, pokud jde o podmínky stanovené směrnicí 2003/86. Práva vyplývající z režimů zavedených těmito dvěma směrnicemi se tudíž liší.

145. Tyto úvahy umožňují dospět k závěru, že tyto dvě dotčené situace nejsou srovnatelné. Rozdílné zacházení se státními příslušníky třetích zemí, kteří se stali oběťmi domácího násilí ze strany jejich manžela nebo manželky, v závislosti na tom, zda využili práva na sloučení rodiny s občanem Unie, nebo se státním příslušníkem třetí země, tedy neporušuje právo státních příslušníků třetích zemí, na něž se vztahuje jeden či druhý případ, na „rovnost před zákonem“, které je zakotveno v článku 20 Listiny.

IV. Závěry

146. Vzhledem ke všem předcházejícím úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) odpověděl následovně:

„Posouzení předběžné otázky neodhalilo žádnou skutečnost, která by mohla mít vliv na platnost čl. 13 odst. 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46) ve světle článků 20 a 21 Listiny základních práv Evropské unie.“