



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (desátého senátu)

11. března 2021 *

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2008/115/ES – Článek 5 – Rozhodnutí o navrácení – Otec nezletilého dítěte, občana Evropské unie – Zohlednění nejvlastnějšího zájmu dítěte při přijímání rozhodnutí o navrácení“

Ve věci C-112/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Conseil d'État (Státní rada, Belgie) ze dne 6. února 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 28. února 2020, v řízení

M. A.

proti

État belge,

SOUDNÍ DVŮR (desátý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, C. Lycourgos (zpravodaj) a I. Jarukaitis, soudci,

generální advokát: A. Rantos,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za M. A. D. Andrienem, avocat,
- za belgickou vládu M. Jacobs, M. Van Regemorter a C. Pochet, jako zmocněnkyněmi, ve spolupráci s D. Matrayem a S. Matrayem, avocats,
- za Evropskou komisi C. Cattabriga a E. Montaguti, jako zmocněnkyněmi,

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

vydává tento

* Jednací jazyk: francouzština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98) ve spojení s článkem 13 této směrnice, jakož i s články 24 a 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci řízení o kasačním opravném prostředku, který podal M. A. proti rozsudku Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie), jímž byla zamítnuta jeho žaloba, kterou se domáhal zrušení rozhodnutí, jímž mu bylo nařízeno opustit belgické území a zakázán vstup na toto území.

Právní rámec

Mezinárodní právo

- 3 Článek 3 odst. 1 mezinárodní Úmluvy o právech dítěte přijaté Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 20. listopadu 1989 stanoví:

„Zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí, ať už uskutečňované veřejnými nebo soukromými zařízeními sociální péče, soudy, správními nebo zákonodárnými orgány.“

Unijní právo

- 4 Body 22 a 24 odůvodnění směrnice 2008/115 uvádí:

„(22) V souladu s Úmluvou OSN o právech dítěte z roku 1989 by při provádění této směrnice členské státy měly v první řadě zvážit ‚nejvlastnější zájem dítěte‘. V souladu s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod [podepsanou v Římě dne 4. listopadu 1950] by členské státy měly při provádění této směrnice zohlednit zejména respektování práva na rodinný život.

[...]

(24) Tato směrnice dodržuje základní práva a ctí zásady uznané zejména [Listinou].“

- 5 Článek 2 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí neoprávněně pobývajících na území členského státu.“

- 6 Článek 5 uvedené směrnice stanoví:

„Při provádění této směrnice členské státy náležitě zohlední

- a) nejvlastnější zájem dítěte,
- b) rodinný život a
- c) zdravotní stav dotčeného státního příslušníka třetí země

a dodržují zásadu nenavrácení.“

7 Článek 6 odst. 1 této směrnice stanoví:

„Členské státy vydají rozhodnutí o navrácení každému státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na jejich území, aniž jsou dotčeny výjimky uvedené v odstavcích 2 až 5.“

8 Článek 7 odst. 2 směrnice 2008/115 zní následovně:

„Je-li to nutné, prodlouží členské státy lhůtu k dobrovolnému opuštění území o přiměřenou dobu s ohledem na konkrétní okolnosti jednotlivých případů, jako jsou délka pobytu, přítomnost školou povinných dětí a existence jiných rodinných a společenských vazeb.“

9 Článek 13 odst. 1 této směrnice stanoví:

„1. Dotčený státní příslušník třetí země musí mít možnost využít účinný prostředek právní nápravy ve formě odvolání proti rozhodnutí týkajícímu se navrácení uvedenému v čl. 12 odst. 1 nebo návrhu na jeho přezkum příslušným soudním nebo správním orgánem nebo příslušným subjektem, jehož členové jsou nestranní a jejichž nezávislost je zaručena.“

10 Článek 14 odst. 1 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy zajistí, s výjimkou situace, na kterou se vztahují články 16 a 17, co největší zohlednění níže uvedených zásad ve vztahu ke státním příslušníkům třetích zemí během lhůty pro dobrovolné opuštění území stanovené v souladu s článkem 7 a během doby, kdy bylo uskutečnění vyhoštění odloženo v souladu s článkem 9:

- a) zachování celistvosti rodiny, jejíž příslušníci se nacházejí na jejich území;
- b) poskytování neodkladné zdravotní péče a základní léčby;
- c) umožnění přístupu nezletilým osobám k systému základního vzdělávání podle délky jejich pobytu;
- d) zohlednění zvláštních potřeb zranitelných osob.“

Belgické právo

11 Článek 74/13 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, usazení, pobytu a ukončení pobytu cizinců) (*Moniteur belge* ze dne 31. prosince 1980, s. 14584) stanoví:

„Při rozhodování o vyhoštění zohlední ministr nebo jím pověřená osoba nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotyčného státního příslušníka třetí země.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

12 Dne 24. května 2018 byl vůči M. A. vydán příkaz k opuštění belgického území, jakož i zákaz vstupu, které mu byly doručeny následující den. Z těchto rozhodnutí vyplývá, že žalobce uvedl, že má belgickou partnerku a dceru narozenou v Belgii, a že tato rozhodnutí vycházela z protiprávních jednání, kterých se žalobce dopustil na belgickém území, a ze skutečnosti, že žalobce proto musí být považován za osobu, která může narušit veřejný pořádek.

- 13 Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu, Belgie) zamítla rozsudkem ze dne 21. února 2019 žalobu podanou M. A. proti těmto rozhodnutím.
- 14 Dne 15. března 2019 M. A. podal proti uvedenému rozsudku kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu.
- 15 Na podporu svého kasačního opravného prostředku M. A. zejména tvrdí, že Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) měla nesprávně za to, že jeho žalobní důvod vycházející z porušení článku 24 Listiny nebyl relevantní, protože neupřesnil, že jednal jménem svého nezletilého dítěte. V této souvislosti M. A. zdůrazňuje, že jeho dítě má belgickou státní příslušnost, nebyly mu určeny akty napadené u Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu), a není proto aktivně legitimované, a dále, že pro to, aby byl chráněn nejvlastnější zájem dítěte, nemusí žalobu podávat jménem dítěte. M. A. dále uvádí, že k tomu, aby s ním dítě mohlo nadále sdílet rodinný život, je nuceno opustit území Evropské unie a vzdát se účinného využívání práv vyplývajících z postavení občana Unie.
- 16 Předkládající soud má za to, že Conseil du contentieux des étrangers (Rada pro spornou cizineckou agendu) měla implicitně, ale nepochybně za to, že nejvlastnější zájem dítěte musí být zohledněn pouze tehdy, pokud se dotčené správní rozhodnutí výslovně týká tohoto dítěte. Uvádí, že námitky, které M. A. vznesl vůči takovému tvrzení, se týkají výkladu článku 74/13 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, l'établissement, le séjour et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu na území, usazení, pobytu a ukončení pobytu cizinců), kterým se provádí článek 5 směrnice 2008/115.
- 17 Tento soud má naproti tomu za to, že povinnost žalobce zpochybnit legalitu tohoto rozhodnutí jménem svého dítěte, aby byl zohledněn právní zájem tohoto dítěte, spadá pod otázku aktivní legitimace, která se netýká výkladu unijního práva.
- 18 Za těchto podmínek se Conseil d'État (Státní rada, Belgie) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být článek 5 směrnice 2008/115, který členskými státy ukládá, aby při provádění této směrnice zohlednily nejvlastnější zájem dítěte, ve spojení s článkem 13 téže směrnice a s články 24 a 47 [Listiny], vykládán v tom smyslu, že vyžaduje, aby byl nejvlastnější zájem dítěte – občana Unie – zohledněn i v případech, kdy rozhodnutí o navrácení je vydáno pouze vůči samotnému rodiči dítěte?“

K předběžné otázce

- 19 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda článek 5 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 13 této směrnice, jakož i s články 24 a 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte před přijetím rozhodnutí o navrácení, které je spojeno se zákazem vstupu, i když toto rozhodnutí není určeno nezletilé osobě, nýbrž jejímu otci.
- 20 Úvodem je třeba zaprvé uvést, že M. A. má za to, že jelikož Conseil d'État (Státní rada) položila Soudnímu dvoru otázku týkající se výkladu článku 47 Listiny a článku 13 směrnice 2008/115, je třeba přezkoumat, zda tato ustanovení musí být vykládána v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, podle které musí státní příslušník třetí země, jemuž je určeno rozhodnutí o navrácení spojené se zákazem vstupu, jednat jménem svého nezletilého dítěte před soudem, který je příslušný rozhodnout o legalitě tohoto rozhodnutí, aby byl zohledněn nejvlastnější zájem dítěte.

- 21 Předložit věc Soudnímu dvoru přísluší podle článku 267 SFEU vnitrostátnímu soudu, a nikoli účastníkům sporu v původním řízení. Určit otázky, které budou položeny Soudnímu dvoru, je tedy oprávněn pouze vnitrostátní soud a účastníci řízení nemohou měnit obsah těchto otázek. Odpovědět na návrhy na změnu otázek uplatněné účastníky původního řízení by mimoto bylo neslučitelné s úlohou svěřenou Soudnímu dvoru článkem 267 SFEU, jakož i s povinností Soudního dvora zajistit vládám členských států a zúčastněným stranám možnost předložit vyjádření podle článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie vzhledem k tomu, že podle tohoto ustanovení jsou zúčastněným stranám oznamována pouze předkládací rozhodnutí (rozsudek ze dne 6. října 2015, T-Mobile Czech Republic a Vodafone Czech Republic, C-508/14, EU:C:2015:657, body 28 a 29, jakož i citovaná judikatura).
- 22 V projednávaném případě z odůvodnění předkládacího rozhodnutí výslovně vyplývá, že otázka aktivní legitimace ve smyslu vnitrostátního procesního práva není předmětem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce.
- 23 Na otázku položenou předkládajícím soudem je proto třeba odpovědět bez zohlednění návrhu, který podal M. A. Kromě toho se za těchto okolností výklad článku 47 Listiny a čl. 13 odst. 1 směrnice 2008/115 nejeví být nezbytný pro poskytnutí užitečné odpovědi předkládajícímu soudu.
- 24 Zadruhé je třeba poznamenat, že předběžná otázka vychází z předpokladu neoprávněnosti pobytu M. A. na belgickém území. Z článku 2 odst. 1 a čl. 6 odst. 1 směrnice 2008/115 totiž vyplývá, že rozhodnutí o navrácení může být vydáno proti státnímu příslušníkovi třetí země pouze tehdy, pokud tento státní příslušník nepobývá nebo již nepobývá oprávněně na území dotyčného členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. června 2018, Gnandi, C-181/16, EU:C:2018:465, body 37 a 38).
- 25 Z předkládacího rozhodnutí však vyplývá, že dcera M. A. je nezletilou osobou belgické státní příslušnosti.
- 26 Takováto okolnost přitom může vést k tomu, že M. A. bude nutno udělit povolení k pobytu na belgickém území na základě článku 20 SFEU. Tak by tomu bylo v zásadě tehdy, pokud by M. A. a jeho dcera byli v případě neexistence takového povolení k pobytu nuceni opustit území Unie jako celek. [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2020, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Manžel či manželka občana Unie), C-836/18, EU:C:2020:119, body 41 až 44 a citovaná judikatura]. V rámci tohoto posouzení musí příslušné orgány náležitě zohlednit právo na respektování rodinného života, jakož i nejvlastnější zájem dítěte, které jsou zakotveny v článku 7 a v čl. 24 odst. 2 Listiny.
- 27 V této souvislosti již Soudní dvůr konstatoval, že pro účely takového posouzení je okolnost, že druhý rodič dítěte je opravdu schopen a připraven sám vykonávat každodenní a skutečnou péči o dítě, relevantní, ovšem sama o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možno konstatovat, že mezi rodičem, který je státním příslušníkem třetí země, a dítětem neexistuje takový vztah závislosti, že pokud by bylo tomuto státnímu příslušníkovi třetí země odepřeno právo pobytu, dítě by bylo nuceno opustit území Unie. Takový závěr totiž musí být učiněn při zohlednění, v nejvlastnějším zájmu dotčeného dítěte, všech okolností daného případu, zejména věku dítěte, jeho fyzického a emočního vývoje, míry jeho citové vazby na oba jeho rodiče, jakož i rizika, že by odloučení od rodiče, který je státním příslušníkem třetí země, ohrozilo psychickou rovnováhu dítěte (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další, C-133/15, EU:C:2017:354, body 70 a 71).
- 28 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury zavádí článek 267 SFEU postup přímé spolupráce mezi Soudním dvorem a soudy členských států. V rámci tohoto postupu založeného na jasné dělbě činností mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem spadá posouzení skutkových okolností věci do pravomoci vnitrostátního soudu, jemuž přísluší posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti věci jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání jeho rozsudku, tak relevanci

otázek, které klade Soudnímu dvoru, kdežto Soudní dvůr se může vyslovit pouze k výkladu nebo platnosti unijního předpisu ve světle skutečností, jež mu sdělí vnitrostátní soud (rozsudek ze dne 25. října 2017, Polbud – Wykonawstwo, C-106/16, EU:C:2017:804, bod 27 a citovaná judikatura).

- 29 Na položenou otázku je proto třeba odpovědět na základě předpokladu, že M. A. pobývá na belgickém území neoprávněně, což je předpoklad, jehož opodstatněnost však přísluší ověřit předkládajícímu soudu.
- 30 V této souvislosti je třeba připomenout, že pokud státní příslušník třetí země spadá do působnosti směrnice 2008/115, musí tedy v zásadě podléhat společným normám a postupům, které tato směrnice upravuje za účelem jeho vyhoštění, a to do doby než bude neoprávněnost jeho pobytu případně zhojena (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. června 2016, Affum, C-47/15, EU:C:2016:408, bod 61, a ze dne 19. března 2019, Arib a další, C-444/17, EU:C:2019:220, bod 39).
- 31 Článek 5 písm. a) směrnice 2008/115 přitom ukládá členským státům povinnost náležitě zohlednit při provádění této směrnice nejvlastnější zájem dítěte.
- 32 Jak vyplývá z jeho samotného znění, toto ustanovení představuje obecné pravidlo, které je pro členské státy závazné, pokud tyto státy provádí uvedenou směrnici, přičemž o tento případ se jedná zejména tehdy, pokud, jako v projednávaném případě, příslušný vnitrostátní orgán přijme rozhodnutí o navrácení spojené se zákazem vstupu vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který pobývá neoprávněně na území dotyčného členského státu, a který je mimoto otcem nezletilé osoby, která na tomto území pobývá oprávněně.
- 33 Proto, jak již Soudní dvůr rozhodl, z tohoto ustanovení nelze vyvodit, že nejvlastnější zájem dítěte musí být zohledněn pouze tehdy, pokud se rozhodnutí o navrácení vydává vůči nezletilé osobě, a ne rovněž tehdy, pokud se vydává vůči jejím rodičům [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2018, K. A. a další (Sloučení rodiny v Belgii), C-82/16, EU:C:2018:308, bod 107].
- 34 Takovýto výklad je ostatně potvrzen jak cílem, který sleduje článek 5 směrnice 2008/115, tak i obecnou systematikou této směrnice.
- 35 Pokud jde na prvním místě o účel sledovaný článkem 5 směrnice 2008/115, je třeba uvést, že jak potvrzují body 22 a 24 odůvodnění této směrnice, cílem tohoto článku je v rámci řízení o navrácení zavedeném uvedenou směrnicí zajistit respektování několika základních práv, mezi něž patří základní práva dítěte, tak jak jsou zakotvena v článku 24 Listiny. Z toho vyplývá, že s ohledem na cíl, který sleduje článek 5, nelze tento článek vykládat restriktivně [obdobně viz rozsudky ze dne 14. února 2019, Buvidis, C-345/17, EU:C:2019:122, bod 51, a ze dne 26. března 2019, SM (Dítě, jehož péče je zajišťována v režimu alžírského institutu „kafala“), C-129/18, EU:C:2019:248, bod 53].
- 36 Článek 24 odst. 2 Listiny dále stanoví, že při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte. Z toho vyplývá, že toto ustanovení je samo o sobě formulováno široce a vztahuje se na rozhodnutí, která jako rozhodnutí o navrácení vydané vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je rodičem nezletilé osoby, nejsou určena této nezletilé osobě, ale mají pro ni závažné důsledky.
- 37 Takovéto konstatování potvrzuje čl. 3 odst. 1 mezinárodní Úmluvy o právech dítěte, na kterou výslovně odkazují vysvětlení k článku 24 Listiny.
- 38 Podle tohoto čl. 3 odst. 1 musí být nejvlastnější zájem dítěte zohledněn při přijímání všech rozhodnutí týkajících se dětí. Takovéto ustanovení se tedy vztahuje obecně na všechna rozhodnutí a jednání, která se přímo či nepřímo týkají dětí, jak uvedl Výbor Organizace spojených národů pro práva dítěte [viz v této souvislosti obecná připomínka č. 14 (2013) Výboru pro práva dítěte o právu dítěte na prvořadé zohlednění jeho nejvlastnějšího zájmu (čl. 3 odst. 1), CRC/C/GC/14, bod 19].

- 39 Pokud jde na druhém místě o kontext, do něhož je zasazen čl. 5 písm. a) směrnice 2008/115, je třeba zaprvé uvést, že když unijní normotvůrce chtěl, aby prvky vyjmenované v uvedeném článku 5 byly zohledněny pouze u státního příslušníka třetí země, na kterého se vztahuje rozhodnutí o navrácení, stanovil to výslovně.
- 40 Na rozdíl od čl. 5 písm. a) a b) směrnice 2008/115 tak z čl. 5 písm. c) této směrnice výslovně vyplývá, že členské státy musí brát náležitě v úvahu pouze zdravotní stav „dotčeného státního příslušníka třetí země“, tedy výlučně zdravotní stav osoby, které je rozhodnutí o navrácení určeno.
- 41 Zadržet z čl. 5 písm. b) této směrnice vyplývá, že pokud členské státy zamýšlejí přijmout rozhodnutí o navrácení, musí náležitě zohlednit i rodinný život. Článek 7 Listiny týkající se zejména práva na respektování rodinného života, kterého se může dovolávat neoprávněně pobývajícím státním příslušníkem třetí země, který je stejně jako M. A. otcem nezletilého dítěte, musí být vykládán ve spojení s čl. 24 odst. 2 Listiny, který stanoví povinnost zohlednit nejvlastnější zájem jeho nezletilého dítěte [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. března 2019, SM (Dítě, jehož péče je zajišťována v režimu alžírského institutu „kafala“), C-129/18, EU:C:2019:248, bod 67 a citovaná judikatura].
- 42 Zatřetí jiná ustanovení směrnice 2008/115, jako je čl. 7 odst. 2 a čl. 14 odst. 1 této směrnice, provádí povinnost zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, a to i tehdy, pokud dítěti není dotčené rozhodnutí určeno.
- 43 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že článek 5 směrnice 2008/115 ve spojení s článkem 24 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte před přijetím rozhodnutí o navrácení, které je spojeno se zákazem vstupu, i když toto rozhodnutí není určeno nezletilé osobě, nýbrž jejímu otci.

K nákladům řízení

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

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

Článek 5 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí ve spojení s článkem 24 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že členské státy jsou povinny náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte před přijetím rozhodnutí o navrácení, které je spojeno se zákazem vstupu, i když toto rozhodnutí není určeno nezletilé osobě, nýbrž jejímu otci.

Podpisy.