



# Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA  
PRIIT PIKAMÄE  
prednesené 21. októbra 2021<sup>1</sup>

**Vec C-432/20**

**ZK**

**za účasti:**

**Landeshauptmann von Wien**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Priestor slobody, bezpečnosti a spravodlivosti – Pristáhovalecká politika – Smernica 2003/109/ES – Článok 9 ods. 1 písm. c) – Strata postavenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom – Neprítomnosť na území Únie počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov – Prerušenie tohto obdobia neprítomnosti – Krátkodobé a nepravidelné pobyty na území Únie“

## I. Úvod

1. V prejednávanej veci, ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko) položil Súdnemu dvoru tri prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu článku 9 ods. 1 písm. c) smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom<sup>2</sup>, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011<sup>3</sup> (ďalej len „smernica 2003/109“).

2. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi ZK, kazašským štátnym príslušníkom, a Landeshauptmann von Wien (predseda krajinskej vlády spolkovej krajiny Viedeň, Rakúsko) z dôvodu, že posledný uvedený odmietol obnoviť ZK ako štátnemu príslušníkovi tretej krajiny povolenie na dlhodobý pobyt. Rozhodnutie o odmietnutí bolo odôvodnené skutočnosťou, že ZK sa v období od augusta 2013 do augusta 2018 zdržiaval v Európskej únii len niekoľko dní ročne. Vnútroštátny súd sa domnieva, že rakúska právna úprava uplatniteľná v prejednávanej veci, ktorá stanovuje, že krátkodobé a občasné pobyty v Únii nie sú dostatočné na to, aby zabránili strate tohto právneho postavenia z dôvodu neprítomnosti na území Únie po dobu dlhšiu ako dvanásť mesiacov, je nezlučiteľná s článkom 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109. Podľa tohto ustanovenia štátny príslušník tretej krajiny nie je naďalej oprávnený ponechať si postavenie osoby s dlhodobým

<sup>1</sup> Jazyk prednesu: francúzština.

<sup>2</sup> Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/006, s. 272.

<sup>3</sup> Ú. v. EÚ L 132, 2011, s. 1.

pobytom „v prípade neprítomnosti na území [Únie] za obdobie dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov“. Podľa vnútroštátneho súdu ide vyššie uvedená rakúska právna úprava nad rámec toho, čo vyžaduje a povoľuje právo Únie.

3. Prejednávaná vec poskytuje Súdnemu dvoru príležitosť rozhodnúť o novej právnej otázke, a to o podmienkach stanovených v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 na to, aby vnútroštátne orgány mohli štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom, odňať toto postavenie. Konkrétne Súdny dvor bude musieť spresniť požiadavky týkajúce sa dĺžky a kvality pobytu na území Únie, ktoré bude musieť splniť každý štátny príslušník tretej krajiny, aby si mohol zachovať právne postavenie, ktoré mu priznáva smernica 2003/109. Odpoveď Súdnemu dvoru na tieto prejudiciálne otázky bude mať pravdepodobne vplyv na integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, ktorý predpokladajú Zmluvy Európskej únie.

## II. Právny rámec

### A. Právo Únie

4. V odôvodneniach 2, 4, 6, 10 a 12 smernice 2003/109 sa uvádza:

„(2) Európska Rada na svojom mimoriadnom zasadnutí v Tampere v dňoch 15. a 16. októbra 1999 vyhlásila, že právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín by malo byť priblížené k právnemu postaveniu štátnych príslušníkov členských štátov a že osobe, ktorá sa určitú stanovenú dobu oprávnené zdržiava v členskom štáte a ktorá je držiteľom povolenia na dlhodobý pobyt, by mali byť priznané v členskom štáte jednotné práva, ktoré sa čo najviac približujú právam občanov Európskej únie;

...

(4) integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín s povolením na dlhodobý pobyt v členských štátoch je kľúčovým prvkom v rozvíjaní ekonomickej a sociálnej súdržnosti, základného cieľa [S]poločenstva, uvedeného v [Z]mluve;

...

(6) hlavným kritériom na získanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom by mala byť dĺžka pobytu na území členského štátu. Pobyt by mal byť oprávnený a zároveň nepretržitý, aby sa preukázalo, že osoba sa v krajine usadila. Vypracujú sa ustanovenia s určitým druhom flexibility, takže by sa brali do úvahy okolnosti, za ktorých by osoba mohla dočasne opustiť územie;

...

(10) sa vypracuje súhrn pravidiel postupu na posudzovanie žiadosti o povolenie na dlhodobý pobyt. Tieto postupy by mali byť efektívne a kontrolovateľné, s ohľadom na bežnú pracovnú záťaž správy členských štátov, mali by byť aj transparentné a spravodlivé, aby sa tým, ktorých sa to týka, ponúkla primeraná právna istota. Nemali by sa vytvárať prostriedky pre bránenie výkonu práva na pobyt;

...

(12) k vytvoreniu skutočného nástroja pre integráciu osôb s dlhodobým pobytom do spoločnosti v ktorej žijú, osoby s dlhodobým pobytom by mali požívať rovnoprávnosť v prístupe spolu s občanmi členského štátu v širokom rozsahu v ekonomickej a sociálnej oblasti, za podmienok ustanovených touto smernicou;

5. Článok 1 tejto smernice, nazvaný „Predmet úpravy“, stanovuje:

„Táto smernica upravuje:

- a) podmienky na priznanie a odňatie postavenia osoby s dlhodobým pobytom, ktorý udeľuje členský štát s ohľadom na štátnych príslušníkov tretích krajín, oprávnene sa zdržiavajúcich na jeho území, ako aj k tomu sa vzťahujúce práva a
- b) podmienky na pobyt v členských štátoch, iných ako je ten štát, ktorý priznal postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí požívajú toto postavenie.“

6. V súlade s článkom 4 uvedenej smernice s názvom „Doba pobytu“:

„1. Členské štáty priznajú postavenie osoby s dlhodobým pobytom štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa zdržiavajú oprávnene a nepretržite na ich území päť rokov bezprostredne pred podaním príslušnej žiadosti.

...

3. Obdobia neprítomnosti na území príslušného členského štátu nesmú prerušiť obdobie, ktoré je uvedené v ods. 1 a musia sa brať do úvahy pri výpočte, ak sú kratšie ako šesť po sebe idúcich mesiacov a nepresiahnu spolu 10 mesiacov počas obdobia uvedeného v ods. 1.

...“

7. Článok 8 smernice 2003/109, nazvaný „Povolenie na pobyt osoby s dlhodobým pobytom – [EÚ]“, stanovuje:

„1. Postavenie osoby s dlhodobým pobytom je trvalé s výhradou článku 9.

2. Členské štáty vydajú povolenie na pobyt osoby s dlhodobým pobytom – [EÚ] osobám s dlhodobým pobytom. Povolenie je platné najmenej na dobu piatich rokov a obnovuje sa automaticky po uplynutí platnosti a ak sa to vyžaduje, na základe žiadosti.

...“

8. Článok 9 tejto smernice, nazvaný „Odňatie alebo strata postavenia“, stanovuje:

„1. Osoby s dlhodobým pobytom nie sú naďalej oprávnené ponechať si postavenie osoby s dlhodobým pobytom v týchto prípadoch:

...

c) v prípade neprítomnosti na území [Únie] za obdobie dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov.

2. Odlišne od ods. 1 písm. c), môžu členské štáty ustanoviť, že neprítomnosť presahujúca dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov alebo kvôli osobitným alebo výnimočným dôvodom nemá za následok odňatie alebo stratu postavenia.

...

5. So zreteľom na prípady uvedené v ods. 1 písm. c) a v ods. 4, členské štáty, ktoré priznali postavenie, zabezpečia jednoduchší postup na opätovné získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

...“

9. V článku 11 uvedenej smernice s názvom „Rovnaké zaobchádzanie“ sa uvádza:

„1. Osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k:

...

b) všeobecnému vzdelávaniu a odbornému vzdelávaniu, vrátane študijných grantov, v súlade s vnútroštátnymi právnymi predpismi;

...

d) sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve;

e) daňovým výhodám;

f) prístupu k tovaru a službám a poskytovaniu tovarov a služieb dostupných pre verejnosť a k postupom pre získanie ubytovania;

g) slobode združovania a zapájania sa a členstva v organizácii, zastupujúcej pracovníkov alebo zamestnancov, alebo akejkoľvek organizácii, ktorej členovia vykonávajú určitú profesiu, vrátane podpory priznaných takýmito organizáciami, bez toho, aby tým boli dotknuté vnútroštátne ustanovenia o verejnom poriadku a bezpečnosti štátu;

...

2. S ohľadom na ustanovenia ods. 1, písm. b), d), e), f) a g), dotknutý členský štát môže obmedziť rovnaké zaobchádzanie v prípadoch, keď bydlisko alebo obvyklé miesto pobytu osoby s dlhodobým pobytom alebo jeho rodinných príslušníkov, na ktorých žiadal/a podporu, sa nachádza na území príslušného členského štátu.

...“

## B. Rakúske právo

10. Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva sú obsiahnuté v Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (zákon o usadení sa a pobyte<sup>4</sup>, ďalej len „NAG“).

11. § 2 ods. 7 NAG znie takto:

„Krátkodobé pobyty na vnútroštátnom území alebo v zahraničí, najmä na účely návštev, neprerušujú dobu pobytu alebo usadenia sa potrebnú na získanie alebo stratu práva na povolenie na pobyt....“

12. § 20 NAG, nazvaný „Doba platnosti povolení na pobyt“, stanovuje:

“...“

3. Držitelia povolenia na pobyt ‚osoby s dlhodobým pobytom – EÚ‘ (§ 45) sú usadení v Rakúsku – bez toho, aby bola dotknutá doba platnosti dokladu zodpovedajúceho týmto povoleniam na pobyt – na dobu neurčitú. Tento doklad sa vydáva na obdobie piatich rokov a odchylné od článku 24 sa obnovuje na základe žiadosti aj po uplynutí jeho platnosti, ak sa neuplatňujú žiadne opatrenia podľa Fremdenpolizeigesetz 2005 [zákon o cudzineckej polícii z roku 2005].

4. Povolenie na pobyt vydané podľa odseku 3 vyššie zanikne, ak sa cudzinec zdržiava mimo územia [Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP)] dlhšie ako dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov. Z dôvodov osobitného zreteľa, akými je závažné ochorenie, plnenie sociálnej povinnosti alebo služby porovnateľnej s povinnou vojenskou službou alebo civilnou službou, sa cudzinec môže zdržiavať mimo územia EHP až 24 mesiacov, ak o tom vopred informoval príslušný orgán. Ak na strane cudzinca existuje oprávnený záujem, príslušný orgán na základe žiadosti konštatuje, že platnosť povolenia na pobyt nezanikla. Preukázanie pobytu na území EHP prináleží cudzincovi.

...“

## III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

13. Dňa 6. septembra 2018 požiadal ZK, kazašský štátny príslušník, o obnovenie svojho povolenia na dlhodobý pobyt. Táto žiadosť bola zamietnutá rozhodnutím Landeshauptmann von Wien (predseda krajinskej vlády spolkovej krajiny Viedeň) z 9. júla 2019.

14. Dňa 12. augusta 2019 podal ZK žalobu proti tomuto rozhodnutiu na vnútroštátny súd.

15. Vnútroštátny súd uvádza, že hoci sa ZK v období od augusta 2013 do augusta 2018, ako aj po ňom, nikdy nezdržiaval mimo územia Únie počas obdobia aspoň dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov, je nepochybné, že počas tohto obdobia sa na tomto území zdržiaval len niekoľko dní v roku. Túto poslednú okolnosť žalovaný správny orgán využil na to, aby žalobcovi odmietol obnoviť povolenie na pobyt.

<sup>4</sup> BGBl. I, 100/2005

16. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že žalobca predložil vnútroštátnemu súdu právnu analýzu vypracovanú expertnou skupinou Európskej komisie pre legálnu migráciu, z ktorej vyplýva, že podmienka uplatňovania týkajúca sa neprítomnosti na území Únie, ktorá je stanovená v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109, sa má vykladať reštriktívne v tom zmysle, že len fyzická neprítomnosť na tomto území počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov má za následok stratu postavenia osoby s dlhodobým pobytom podľa tohto ustanovenia. Podľa tejto analýzy je v tomto ohľade irelevantné, či bola osoba s dlhodobým pobytom počas príslušného obdobia na tomto území aj fyzicky usadená alebo či tam mala obvyklý pobyt.

17. Vnútroštátny súd sa domnieva, že takáto analýza, ku ktorej sa prikláňa, podporuje argumentáciu žalobcu. Ak by sa totiž podľa nej postupovalo, aj krátkodobé pobyty, alebo dokonca ako v prejednávanej veci pobyty trvajúce len niekoľko dní v roku, by postačovali na vylúčenie uplatnenia článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109, takže žalobca by si zachoval svoje postavenie osoby s dlhodobým pobytom.

18. Za týchto okolností Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Má sa článok 9 ods. 1 písm. c) smernice [2003/109] vykladať v tom zmysle, že akýkoľvek, hoci aj krátkodobý, fyzický pobyt štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom na území [Únie] počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov vylučuje stratu postavenia osoby s dlhodobým pobytom podľa tohto ustanovenia?
2. Ak by Súdny dvor odpovedal na prvú otázku záporne: aké kvalitatívne a/alebo kvantitatívne podmienky musia spĺňať pobyty na území [Únie] počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov, aby sa vylúčilo, že štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom, stratí svoje postavenie? Vylučujú pobyty počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov na území [Únie] stratu postavenia osoby s dlhodobým pobytom len v tom prípade, ak mali dotknutí štátni príslušníci tretej krajiny počas tohto obdobia svoj obvyklý pobyt alebo centrum svojich záujmov na území [Únie]?
3. Sú s článkom 9 ods. 1 písm. c) smernice [2003/109] zlučiteľné také ustanovenia právnych predpisov členských štátov, ktoré stanovujú, že štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom, strácajú svoje postavenie, ak sa počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov síce zdržiavali na území [Únie], avšak nemali tu ani svoj obvyklý pobyt, ani centrum svojich záujmov?“

#### **IV. Konanie na Súdnom dvore**

19. Rozhodnutie vnútroštátneho súdu z 28. augusta 2020 bolo doručené do kancelárie Súdneho dvora 14. septembra 2020.

20. Vnútroštátny súd navrhol, aby Súdny dvor prejednal návrh na začatie prejudiciálneho konania v rámci nalievavého konania podľa článku 107 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

21. Rozhodnutím Súdneho dvora z 28. septembra 2020 bol tento návrh po vypočutí generálneho advokáta zamietnutý.

22. Rakúska vláda, ako aj Európska komisia predložili písomné pripomienky v lehote stanovenej v článku 23 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie.

23. Na pojednávaní 15. júla 2021 predložili svoje pripomienky zástupcovia ZK *ad litem*, rakúskej vlády, ako aj Komisie.

## V. Právna analýza

### A. Úvodné poznámky

24. Štátni príslušníci tretích krajín migrujú do Európskej únie z rôznych dôvodov: ekonomických, rodinných, s cieľom študovať alebo získať medzinárodnú ochranu. Niektoré z týchto osôb zostávajú na území členských štátov dlhé roky a vytvárajú si väzby s príslušným členským štátom. Integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom v členských štátoch, sa preto považuje za kľúčový prvok podpory hospodárskej a sociálnej súdržnosti v rámci Únie, čo je základný cieľ stanovený v článku 3 ZEÚ. Navyše treba pripomenúť, že článok 79 ods. 1 ZFEÚ stanovuje rozvoj spoločnej prisťahovaleckej politiky okrem iného s cieľom „zabezpečiť... spravodlivé zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú v členských štátoch“<sup>5</sup>.

25. Jedným z prvých právnych predpisov prijatých Úniou v oblasti prisťahovalectva bola smernica 2003/109. Cieľom tejto smernice je udeliť „európske“ postavenie štátnym príslušníkom tretích krajín, ktorí sa trvalo a oprávnené zdržiavajú v Únii. V záujme zabezpečenia ich integrácie je cieľom uvedenej smernice priblížiť práva týchto osôb k právam, ktoré požívajú občania Únie, a to najmä zavedením rovnosti zaobchádzania s občanmi Únie v mnohých hospodárskych a sociálnych oblastiach. Práva, ktoré im prináležia, sú stále obmedzenejšie ako práva občanov Únie,<sup>6</sup> ale zahŕňajú ustanovenia o voľnom pohybe, ktoré im poskytujú právo zdržiavať sa viac ako tri mesiace na území iných členských štátov, ako je členský štát, ktorý im priznal postavenie osoby s dlhodobým pobytom. Okrem toho držiteľ povolenia na dlhodobý pobyt má prístup na trh práce za predpokladu, že jeho činnosť nesúvisí s výkonom verejnej moci alebo že pracovné miesta nie sú vyhradené pre štátnych príslušníkov, občanov Únie a EHP. V oblasti sociálnej ochrany sa členské štáty môžu rozhodnúť, že osobám s dlhodobým pobytom obmedzia prístup na „základnú podporu“.

26. Prístup k postaveniu osoby s dlhodobým pobytom je vyhradený pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené a nepretržite zdržiavali na území členského štátu po dobu piatich rokov. Všetky osoby, ktorých pobyt možno považovať za prechodný, sú vylúčené. Členské štáty si ponechávajú širokú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní podmienok na priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom.<sup>7</sup> Okrem podmienok stabilných, pravidelných a dostatočných zdrojov, ako aj účasti v systéme zdravotného poistenia, ktoré sa vyžadujú aj od občanov Únie s bydliskom v inom členskom štáte, existuje nepovinná podmienka týkajúca sa „podmienok

<sup>5</sup> IGLÉSÍAS SÁNCHEZ, S.: Free movement of third country national in the European Union? Main features, deficiencies and challenges of the new mobility rights in the area of freedom security and justice. In: *European Law Journal*, zv. 15, č. 6, s. 798 a 799, vysvetľuje, že uznanie práva na pohyb štátnych príslušníkov tretích krajín bolo inšpirované dvoma úzko súvisiacimi dôvodmi, a to podporou sociálnej integrácie a cieľom prilákať kvalifikovaných pracovníkov v konkurencii so Spojenými štátmi americkými a Kanadou.

<sup>6</sup> HALLESKOV, L.: The Long-Term Residents Directive: a fulfillment of the Tampere objective of near-equality. In: *European Journal of Migration and Law*, zv. 7, č. 2, 2005, s. 200.

<sup>7</sup> BALLEIX, C.: *La politique migratoire de l'Union européenne*. Paris, 2013, s. 218.

integrácie“, ktorá umožňuje obmedziť prístup k postaveniu osoby s dlhodobým pobytom. Hlavnou podmienkou integrácie vo všetkých členských štátoch je preukázanie dostatočnej znalosti jazyka členského štátu na rôznej úrovni pokročilosti.

27. Normotvorca Únie sa snaží dosiahnuť cieľ udržateľnej integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín prostredníctvom harmonizácie podmienok *udelovania a odnímania (alebo straty)* postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Je však dôležité poznamenať, že prejednávaná vec sa od iných vecí, ktorými sa Súdny dvor už zaoberal, líši tým, že sa týka skôr druhého aspektu, t. j. výkladu podmienok odňatia (alebo straty) tohto postavenia z dôvodu nepretržitej neprítomnosti na území Únie podľa článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109. Hoci z tohto ustanovenia vyplýva, že štátny príslušník tretej krajiny stráca postavenie osoby s dlhodobým pobytom v prípade neprítomnosti na území Únie počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov, neuvádza sa v ňom, ako postupovať v prípade sporadických a krátkodobých pobytov, najmä ak by mohli zabrániť vzniku tohto právneho následku.

## **B. Preskúmanie prejudiciálnych otázok**

28. Svojimi tromi otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, aké sú kritériá na určenie toho, či osoba s dlhodobým pobytom bola „neprítomná“ na území Únie počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov v zmysle článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109, pričom takáto neprítomnosť má v zásade za následok stratu oprávnenia ponechať si postavenie osoby s dlhodobým pobytom. Predovšetkým si kladie otázku, či akýkoľvek pobyt počas tohto obdobia – hoci aj krátky – môže prerušiť túto neprítomnosť, a tým vylúčiť stratu tohto postavenia, alebo či musí mať dotknutá osoba počas uvedeného obdobia skôr obvyklý pobyt alebo centrum svojich záujmov na tomto území.

### **1. Používanie rôznych výkladových metód**

29. Keďže článok 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 neobsahuje nijaký odkaz na vnútroštátne právo, treba vychádzať z predpokladu, že pojem „neprítomnosť“ predstavuje autonómny pojem práva Únie, ktorý sa má vykladať jednotne s prihliadnutím na znenie tohto ustanovenia, ako aj na ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou, a jej kontext.<sup>8</sup>

#### **a) Doslovný výklad**

30. Pokiaľ ide o znenie tohto ustanovenia, je potrebné poznamenať, že v jeho rôznych jazykových verziách existujú určité rozdiely.

31. Na jednej strane sa totiž v mnohých jazykových verziách<sup>9</sup> uvádza „neprítomnosť“ na území Únie počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov, čo by mohlo znamenať, že samotná fyzická prítomnosť by túto neprítomnosť ukončila. Na druhej strane sa v iných

<sup>8</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. októbra 2012, Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, bod 42).

<sup>9</sup> Pozri napríklad bulharskú jazykovú verziu („отсъствие“), španielsku jazykovú verziu („ausencia“), dánsku jazykovú verziu („fraværende“), estónsku jazykovú verziu („äraolek“), grécku jazykovú verziu („απουσία“), anglickú jazykovú verziu („absence“), francúzsku jazykovú verziu („absence“), taliansku jazykovú verziu („assenza“), poľskú jazykovú verziu („nieobecność“) a švédsku jazykovú verziu („bortovaro“).



jazykových verziách<sup>10</sup> odkazuje na absenciu „zdržiavania sa“ počas tohto obdobia na tomto území, pričom použitie tohto slovesa môže naznačovať trochu „pevnejšiu“ prítomnosť, avšak nevylučuje len niekoľkodňové pobyty.

32. Domnievam sa však, že okrem týchto drobných jazykových rozdielov znenie článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 neumožňuje samo osebe jednoznačne určiť presný rozsah pojmu „nepřítomnosť“. Z doslovného výkladu tohto ustanovenia nemožno vyvodit' nijaký jednoznačný záver. Preto je potrebné použiť iné výkladové metódy, ktoré boli uznané v judikatúre Súdneho dvora.<sup>11</sup>

### **b) Kontextuálny výklad**

*1) Výnimka zo všeobecného pravidla, ktorá priznáva osobitné právne postavenie osobám s dlhodobým pobytom, sa musí vykladať reštriktívne*

33. Kontext článku 9 smernice 2003/109 poskytuje niekoľko užitočných ukazovateľov na lepšie vymedzenie pôsobnosti tohto ustanovenia. Článok 8 ods. 1 tejto smernice totiž stanovuje, že postavenie osoby s dlhodobým pobytom je trvalé „s výhradou článku 9“. Keďže trvalý charakter tohto postavenia je teda „všeobecným pravidlom“, článok 9 ods. 1 písm. c) smernice sa javí ako „výnimka“, a mal by sa preto *vykladať reštriktívne* v súlade so zásadou výkladu uznanou v judikatúre Súdneho dvora.<sup>12</sup>

34. Navyše treba pripomenúť, že smernica 2003/109 stanovuje *subjektívne právo* štátnych príslušníkov tretích krajín na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom, ako aj ďalších práv vyplývajúcich z priznania tohto postavenia, a to po skutočnom splnení podmienok stanovených na tento účel<sup>13</sup> a po dodržaní príslušných postupov.<sup>14</sup> Ako bolo uvedené v úvode týchto návrhov,<sup>15</sup> táto smernica *vyčerpávajúcim spôsobom harmonizuje* podmienky na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. To isté platí pre podmienky odňatia tohto postavenia, ktoré sú uvedené v článku 9 uvedenej smernice.<sup>16</sup> Členské štáty preto nemôžu zaviesť dodatočné podmienky<sup>17</sup> alebo vykladať ustanovenie článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 extenzívne bez toho, aby neohrozili zachovanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

<sup>10</sup> Pozri napríklad nemeckú jazykovú verziu („aufgehalten“) a holandskú jazykovú verziu („verblijven“). V oboch jazykových verziách tohto článku 9 ods. 2, ktorý ponúka možnosť odchyliť sa od svojho prvého odseku, sa však používajú aj výrazy rovnocenné s výrazom nepřítomnosť, a to „Abwesenheit“ a „afwezigheid“.

<sup>11</sup> V tejto súvislosti pozri LENAERTS, K., GUTTIÉRREZ-FONS, A.: *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*. Bruxelles, 2020.

<sup>12</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudky z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84), ako aj z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 32).

<sup>13</sup> Pozri rozsudok z 26. apríla 2012, Komisia/Holandsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 68), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Singh (C-502/10, EU:C:2012:294, body 29 a 35), v ktorých sa generálny advokát domnieva, že predmetné ustanovenia sa musia vykladať v tom zmysle, že členské štáty majú *povinnosť* priznať uvedené postavenie, ak sú splnené príslušné podmienky.

<sup>14</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 45 až 48). Ako uvádza PEERS, S.: *EU Justice and Home Affairs Law, Volume I: EU Immigration and Asylum Law*. 4. ed., Oxford, 2016, s. 425, priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom nie je automatické, ale vyžaduje sa, aby dotknutá osoba podala žiadosť na príslušné vnútroštátne orgány.

<sup>15</sup> Pozri bod 27 vyššie.

<sup>16</sup> THYM, D.: Long Term Residents Directive 2003/109/EC. In: *EU Immigration and Asylum Law*, 04/2016, s. 473, bod 1, poznamenáva, že smernica 2003/109 vyčerpávajúcim spôsobom harmonizuje podmienky získania a odňatia (alebo straty) postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Preto keď bolo štátnemu príslušníkovi tretej krajiny priznané toto postavenie, je oprávnený si ho zachovať, aj keď neskôr už nespĺňa podmienky uvedené v článkoch 5 a 6 smernice 2003/109. Rovnako k odňatiu (alebo strate) uvedeného postavenia môže dôjsť len vtedy, ak sú splnené podmienky uvedené v článku 9 tejto smernice.

<sup>17</sup> Pozri v tomto zmysle BOELAERT SUOMINEN, S.: Non-EU nationals and Council Directive 2003/109/EC on the status of third-country nationals who are long-term residents: Five paces forward and possibly three paces back. In: *Common Market Law Review*, zv. 42, č. 4, 2005, s. 1025.

35. V tejto súvislosti sa domnievam, že ochrana nadobudnutých práv je nevyhnutná, aby neboli zbavené potrebného účinku ustanovenia uvedené v článku 4 ods. 1, ako aj v článku 8 ods. 1 tejto smernice, ktoré priznávajú osobitné právne postavenie osobám s dlhodobým pobytom. Skutočnosť, že normotvorca Únie zahrnul do článku 10 uvedenej smernice aj procesné záruky, ktoré okrem iného stanovujú povinnosť odôvodniť každé rozhodnutie o odňatí tohto právneho postavenia, povinnosť informovať dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny o dostupných opravných prostriedkoch, ako aj o lehote, v ktorej môže tento štátny príslušník konať, zdôrazňuje význam, ktorý treba priznať ochrane uvedeného právneho postavenia. Všetky tieto úvahy tiež hovoria v prospech reštriktívneho výkladu tohto ustanovenia.

*2) Prípadné obmedzenia rovnosti zaobchádzania nemajú vplyv na postavenie osoby s dlhodobým pobytom*

36. Článok 11 ods. 2 smernice 2003/109 poskytuje indície v prospech názoru, že zachovanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom nevyžaduje, aby táto osoba mala bydlisko na území príslušného členského štátu alebo Únie. Na jednej strane článok 11 ods. 1 tejto smernice stanovuje, že osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci v mnohých oblastiach. Na druhej strane článok 11 ods. 2 uvedenej smernice umožňuje dotknutému členskému štátu obmedziť rovnaké zaobchádzanie so štátnymi príslušníkmi tretích krajín, ktorí majú bydlisko alebo obvyklé miesto pobytu na jeho území. Je však dôležité poznamenať, že napriek tomuto obmedzeniu rovnosti zaobchádzania si zachovávajú svoje postavenie osoby s dlhodobým pobytom.

37. Z tohto ustanovenia jasne vyplýva, že je potrebné rozlišovať medzi na jednej strane výhodami, ktoré môže štátny príslušník tretej krajiny požívať na základe toho, že má bydlisko alebo obvyklé miesto pobytu na území príslušného členského štátu a na druhej strane postavením osoby s dlhodobým pobytom, ktoré má takýto štátny príslušník. Nemať bydlisko alebo obvyklé miesto pobytu na území dotknutého členského štátu môže mať negatívne dôsledky, pokiaľ ide o rozsah výhod priznaných smernicou 2003/109 a vnútroštátnym právom preberajúcim túto smernicu, ale nemusí nevyhnutne viesť k strate uvedeného právneho postavenia.

*3) Podmienky na zachovanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom sú menej prísne ako podmienky na jeho priznanie*

38. Smernica 2003/109 v podstate upravuje dva odlišné aspekty: získanie a zachovanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Získanie tohto postavenia si vyžaduje snahu o integráciu zo strany štátneho príslušníka tretej krajiny. Stanovením päťročného obdobia nepretržitého pobytu normotvorca Únie predpokladá, že po uplynutí tohto obdobia je zabezpečená integrácia štátneho príslušníka tretej krajiny do spoločnosti hostiteľského členského štátu. Ako Súdny dvor poznamenal v rozsudku Singh „*usadenie* dotknutej osoby v krajine, a teda jej dlhodobý pobyt sa preukazuje dĺžkou oprávneného a nepretržitého pobytu počas piatich rokov“<sup>18</sup>. Po dosiahnutí tohto cieľa integrácie a vytvorení úzkej väzby medzi štátnym príslušníkom tretej krajiny a hostiteľským členským štátom, ktorá je z právneho hľadiska potvrdená priznaním postavenia osoby s dlhodobým pobytom, sa požiadavky na zachovanie tohto postavenia stávajú menej prísny.

<sup>18</sup> Rozsudok z 18. októbra 2012 (C-502/10, EU:C:2012:636, bod 46). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

39. Treba totiž konštatovať, že podmienky na priznanie a zachovanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom sa značne odlišujú. V článku 4 ods. 1 smernice 2003/109 sa na priznanie uvedeného postavenia vyžaduje päť rokov nepretržitého „pobytu“ v príslušnom členskom štáte,<sup>19</sup> zatiaľ čo odňatie je podmienené „neprítomnosťou“ na území Únie počas dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov, pričom sa nešpecifikuje, kde presne by mal mať štátny príslušník tretej krajiny bydlisko. Z toho vyplýva, že po uplynutí päťročného obdobia stanoveného na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom sa už nevyžaduje nepretržitý pobyt na území Únie.

#### 4) Výklad zohľadňujúci širší kontextuálny rámec

40. Keďže cieľom smernice 2003/109 je priblížiť práva týchto štátnych príslušníkov k právam, ktoré požívajú občania Únie, článok 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 by sa mohol vykladať s prihliadnutím na širší kontextuálny rámec, konkrétne na ustanovenia smernice 2004/38/ES<sup>20</sup>. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že ustanovenia tejto smernice sú skutočne vhodné na komparatívnu analýzu s ustanoveniami smernice 2003/109, čo umožňuje vyvodiť užitočné závery na účely exegézy, a to napriek určitým rozdielom, ktoré sa vysvetľujú najmä ich osobitnými legislatívnymi cieľmi.<sup>21</sup>

41. V tejto súvislosti treba upozorniť na ustanovenie uvedené v článku 16 ods. 1 smernice 2004/38, ktoré stanovuje, že občania Únie, ktorí sa legálne zdržiavali počas nepretržitého obdobia piatich rokov v hostiteľskom členskom štáte, majú právo trvalého pobytu v tomto členskom štáte. Toto ustanovenie má *osobitnú podobnosť* s článkom 4 ods. 1 smernice 2003/109, pretože na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom vyžaduje, aby sa štátni príslušníci tretích krajín oprávnené a nepretržite zdržiavali takisto päť rokov.

42. To isté platí pre ustanovenia upravujúce stratu práva na pobyt. V súlade s článkom 16 ods. 4 smernice 2004/38 po jeho získaní sa „právo trvalého pobytu... môže odobrať iba v prípade *neprítomnosti* v hostiteľskej krajine počas obdobia dlhšieho ako dva za sebou idúce roky“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát). V tejto súvislosti treba pripomenúť, že Súdny dvor v rozsudku Dias<sup>22</sup>, ktorý sa týka práve výkladu smernice 2004/38, konštatoval, že strata práva na trvalý pobyt občana Únie z dôvodu neprítomnosti v hostiteľskom členskom štáte dlhšej ako dva po sebe nasledujúce roky je odôvodnená skutočnosťou, že po takejto neprítomnosti je „väzba s hostiteľským členským štátom *prerušená*“.

43. Článok 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 vychádza z rovnakej logiky, keďže sa predpokladá, že väzba štátneho príslušníka tretej krajiny s Úniou, vytvorená snahou o integráciu počas piatich rokov stanovených v článku 4 ods. 1 tejto smernice, je „prerušená“, ak je tento štátny príslušník neprítomný viac ako dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov.

<sup>19</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok zo 17. júla 2014, Tahir (C-469/13, EU:C:2014:2094, bod 30), v ktorom Súdny dvor konštatoval, že podmienka bydliska je nevyhnutná na priznanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

<sup>20</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. ES L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

<sup>21</sup> Rozsudok z 3. októbra 2019, X (Osoby s dlhodobým pobytom – Stabilné, pravidelné a dostatočné zdroje) (C-302/18, EU:C:2019:830, bod 32 a nasl.).

<sup>22</sup> Rozsudok z 21. júla 2011 (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 59). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

44. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že návrh Komisie pred prijatím smernice 2003/109 pôvodne tiež stanovoval neprítomnosť v trvaní dvoch po sebe nasledujúcich rokov.<sup>23</sup> Genéza tohto ustanovenia tak poukazuje na pôvodný zámer zosúladiť ustanovenia upravujúce trvalý pobyt občanov Únie a štátnych príslušníkov tretích krajín.

45. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa domnievam, že je možné odmietnuť výklad, ktorý podporuje rakúska vláda a ktorý vyžaduje, aby štátny príslušník tretej krajiny mal skutočne naďalej „obvyklé bydlisko“ na území dotknutého členského štátu alebo na území Únie.

### ***c) Teleologický výklad***

46. Keďže cieľom smernice 2003/109 je – ako vyplýva z jej odôvodnenia 4 – podporiť integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín dlhodobo usadených v členských štátoch v záujme podpory hospodárskej a sociálnej súdržnosti,<sup>24</sup> je dôležité zabezpečiť, aby sa právne postavenie osoby s dlhodobým pobytom priznalo len tým osobám, ktoré naň majú nárok, t. j. všetkým osobám, ktoré majú dostatočne úzku a skutočnú väzbu s Úniou a jej členskými štátmi vytvorenú úspešnou integráciou počas piatich rokov oprávneného a nepretržitého pobytu.

47. Naopak z článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 možno vyvodiť, že je potrebné odňať postavenie osoby s dlhodobým pobytom, ak dotknuté osoby už nemajú túto väzbu s hostiteľským členským štátom. V skutočnosti totiž neexistuje nijaký legitímny dôvod na zachovanie právneho postavenia osoby s dlhodobým pobytom v prípade „zrušenia“ uvedenej väzby, pretože by sa tým už nedosiahol cieľ smernice 2003/109. Pri výklade predmetného ustanovenia je potrebné zohľadniť všetky tieto skutočnosti.

48. Výklad s ohľadom na legislatívny cieľ uvedený v predchádzajúcich bodoch týchto návrhov má za následok, že článok 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 sa bude musieť uplatňovať diferencovane v závislosti od okolností každého konkrétneho prípadu. S cieľom poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočné výkladové usmernenia považujem za vhodné vysvetliť na niekoľkých praktických príkladoch, ako teleologický výklad ovplyvňuje uplatňovanie tohto ustanovenia.

## ***2. Dôsledky pre uplatňovanie článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109***

### ***a) Obligatórna strata postavenia osoby s dlhodobým pobytom po uplynutí dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov***

49. Na úvod je potrebné poznamenať, že neprítomnosť počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov vedie *spravidla* k strate oprávnenia ponechať si postavenie osoby s dlhodobým pobytom, ako je stanovené v článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109.<sup>25</sup> Nielenže jednoznačné znenie tohto ustanovenia neponecháva v tomto ohľade nijaký priestor na výklad, ale z hľadiska integrácie štátneho príslušníka tretej krajiny možno tiež vyvodiť, že väzba s hostiteľským členským štátom sa po uplynutí takejto predĺženej doby vo všeobecnosti „zruší“.

<sup>23</sup> Pozri článok 10 ods. 1 písm. a) návrhu smernice Rady o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín s dlhodobým pobytom [KOM(2001) 127 v konečnom znení (Ú. v. ES C 240 E, 2001, s. 79)].

<sup>24</sup> Pozri bod 24 vyššie.

<sup>25</sup> THYM, D.: c. d., s. 474, bod 6, v ktorom sa toto ustanovenie vykladá v tom zmysle, že vedie k „automatickej“ strate postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

50. Takýto právny dôsledok považujem za neprimeraný, a to vzhľadom na skutočnosť, že článok 9 ods. 5 smernice 2003/109 vyžaduje, aby členské štáty, ktoré priznali postavenie osoby s dlhodobým pobytom, stanovili „zjednodušený postup“ na opätovné získanie uvedeného postavenia. Dotknutá osoba má teda vždy možnosť obnoviť väzbu s hostiteľským členským štátom, a to v spoločnom záujme oboch strán.

51. Chcel by som spresniť, že takýto právny dôsledok vyplýva zo situácie, keď hostiteľský členský štát nevyužil výnimku uvedenú v článku 9 ods. 2 smernice 2003/109. Podľa tohto ustanovenia členské štáty môžu – odlišne od odseku 1 písm. c) – stanoviť, že „nepřítomnosť presahujúca dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov alebo kvôli osobitným alebo výnimočným dôvodom“ nemá za následok odňatie alebo stratu postavenia.<sup>26</sup> Z toho vyplýva, že členským štátom sa ponecháva veľká miera voľnej úvahy pri vykonávaní uvedeného ustanovenia, čím sa zabráni právnym dôsledkom vyplývajúcim z vyššie uvedeného výkladu.

### **b) Právne zaobchádzanie v prípade sporadických a krátkodobých pobytov**

52. Pokiaľ sa dotknutá osoba zdržiava väčšinu času počas tohto dvanásťmesačného obdobia na území Únie, táto okolnosť by nemala spôsobovať ťažkosti, pokiaľ ide o uplatňovanie smernice 2003/109, keďže je zrejmé, že podmienky článku 9 ods. 1 písm. c) tejto smernice nie sú splnené. Naproti tomu vzniká otázka, ako riešiť situáciu, keď je pobyt dotknutej osoby na území Únie sporadický a obmedzený na krátke obdobia počas roka.

53. Podľa môjho názoru by aj takáto sporadická a krátkodobá prítomnosť na území Únie mala byť spôsobilá zabrániť strate oprávnenia ponechať si postavenie osoby s dlhodobým pobytom za predpokladu, že možno s istotou preukázať, že dotknutá osoba je stále „usadená“ v krajine v zmysle odôvodnenia 6 smernice 2003/109. Inými slovami, štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je držiteľom povolenia na dlhodobý pobyt, by mal preukázať *dostatočne úzku „integračnú väzbu“ s hostiteľským členským štátom*. Ak táto podmienka nie je splnená, domnievam sa, že by sa malo uplatniť<sup>27</sup> všeobecné pravidlo, ktoré vedie k strate oprávnenia ponechať si postavenie osoby s dlhodobým pobytom.<sup>28</sup>

54. Keďže článok 4 smernice 2003/109 v spojení s článkom 8 tejto smernice stanovuje priznanie práva na trvalý pobyt pod podmienkou, že štátny príslušník tretej krajiny predloží v súlade s článkom 5 uvedenej smernice dôkaz o tom, že sú splnené podmienky na získanie tohto postavenia, považujem za logické a spravodlivé domnievať sa, že je úlohou vnútroštátnych orgánov, aby pred prijatím rozhodnutia o odňatí postavenia dotknutej osoby preskúmali všetky relevantné okolnosti konkrétneho prípadu a prípadne *preukázali neexistenciu takejto väzby*. Zatažiť *dôkazným bremenom* vnútroštátne orgány, pokiaľ ide o existenciu skutkových okolností v konkrétnom prípade, ktoré môžu odôvodniť uplatnenie článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109, považujem za nevyhnutné, aby vyššie uvedené ustanovenia, ktoré priznávajú osobitné právne postavenie osobám s dlhodobým pobytom, nestratili svoj potrebný účinok.

<sup>26</sup> V tejto súvislosti pozri správu Komisie Európskemu parlamentu a Rade o vykonávaní smernice [2003/109] [COM(2019) 161 final, s. 6], z ktorej vyplýva, že Rakúsko využilo možnosť stanovenú v článku 9 ods. 2 smernice 2003/109 a stanovilo, že nepřítomnosť na území Únie v trvaní dvanásť po sebe nasledujúcich mesiacov má spravidla za následok stratu postavenia, pričom stanovilo možnosť povoliť za výnimočných okolností dlhšie obdobie nepřítomnosti.

<sup>27</sup> V tejto súvislosti pozri THYM, D.: c. d., s. 475, bod 7, ktorý sa domnieva, že vzhľadom na cieľ smernice 2003/109, ktorým je podpora integrácie štátnych príslušníkov tretích krajín a zabezpečenie ich „usadenia“ v hostiteľskom členskom štáte, by krátkodobé návštevy v zásade nemali prerušovať dvanásťmesačné obdobie. Autor sa tiež vyslovuje za menej „formalistický“ prístup, ak *individuálne posúdenie situácie* dotknutej osoby odôvodňuje rozhodnutie v prospech zachovania postavenia osoby s dlhodobým pobytom.

<sup>28</sup> Pozri bod 49 vyššie.

55. Domnievam, sa že takýto prístup je primeraný na zabezpečenie toho, aby sa postavenie osoby s dlhodobým pobytom nevyužívalo na iné účely, než aké predpokladá normotvorca Únie. Predovšetkým je potrebné zabrániť neoprávnenému využívaniu tohto postavenia, ako je voľba vnútroštátneho súdu s cieľom zabezpečiť uplatňovanie práva priaznivejšieho pre svoje záujmy (*forum shopping*), získanie sociálnych výhod, uľahčenie protiprávnej činnosti atď.<sup>29</sup> Vzhľadom na to, že smernica 2003/109 je určená členským štátom, ktoré sú vyzvané, aby ju prebrali do svojho vnútroštátneho právneho poriadku, je ich kľúčovou úlohou zabezpečiť dosiahnutie cieľov tejto smernice.

56. Okrem toho požiadavka prítomnosti na území Únie, ako vyplýva z článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109, odráža myšlienku, že štátni príslušníci tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom, musia na to, aby si mohli natrvalo zachovať toto postavenie, udržiavať nielen „formálnu“, ale aj „skutočnú“ väzbu s príslušným členským štátom.

57. V tejto súvislosti je však potrebné spresniť, že nemožno klásť príliš prísne požiadavky, pokiaľ ide o existenciu takejto dostatočne úzkej a skutočnej integračnej väzby, keďže „usadenie sa“ štátneho príslušníka tretej krajiny v príslušnom členskom štáte už dôkladne posúdili vnútroštátne orgány v rámci konania o priznaní postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Navyše sa domnievam, že uloženie príliš prísnych požiadaviek by bránilo dosiahnutiu cieľa priblížiť právne postavenie štátnych príslušníkov tretích krajín k právnemu postaveniu štátnych príslušníkov členských štátov.<sup>30</sup>

58. Ako už bolo uvedené v týchto návrhoch, príliš široký výklad podmienok, ktorými sa riadi odňatie alebo strata postavenia osoby s dlhodobým pobytom, by totiž mohol viesť k zmareniu cieľa zabezpečiť integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín. Prístup navrhovaný v týchto návrhoch sa obmedzuje na prípady, keď sa zachovanie tohto právneho postavenia už nezdá byť opodstatnené z dôvodu, že neprispieva k hospodárskej a sociálnej súdržnosti, ktorú sleduje normotvorca Únie.

59. Vzhľadom na skutočnosť, že úloha posúdiť integračnú väzbu sa môže v praxi ukázať ako mimoriadne zložitá, navrhujem, aby sa vnútroštátnemu súdu poskytli určité usmernenia v podobe kritérií preukazujúcich ochotu štátneho príslušníka tretej krajiny zúčastňovať sa na hospodárskom a spoločenskom živote hostiteľského členského štátu. Príslušné vnútroštátne orgány by mohli tento *zoznam kritérií* použiť pri výkone svojej voľnej úvahy. Tento zoznam kritérií, ktoré sa majú vypracovať na základe judikatúry, by sa mal chápať ako čisto *indikatívny a nevyčerpávajúci*. Keďže každá integrácia do spoločnosti je založená na priestorových, časových a kvalitatívnych faktoroch,<sup>31</sup> domnievam sa, že uvedený zoznam by mal pozostávať z kritérií vyplývajúcich z uvedených kategórií.

<sup>29</sup> Pozri analogicky rozsudok zo 14. marca 2019, Y. Z. a i. (Podvod pri zlúčení rodiny) (C-557/17, EU:C:2019:203, bod 64), týkajúci sa odňatia postavenia osoby s dlhodobým pobytom získaného na základe podvodu.

<sup>30</sup> Pozri analogicky rozsudok z 26. apríla 2012, Komisia/Holandsko (C-508/10, EU:C:2012:243, bod 65), v ktorom Súdny dvor uviedol, že voľná úvaha priznaná členským štátom smernicou 2003/109, pokiaľ ide o poplatky požadované od štátnych príslušníkov tretích krajín a ich rodinných príslušníkov za vydanie povolení na pobyt a bytových preukazov, nie je neobmedzená. S odkazom na svoju judikatúru Súdny dvor pripomenul, že členské štáty nemôžu uplatňovať vnútroštátnu právnu úpravu, ktorá by mohla ohroziť dosiahnutie cieľov sledovaných smernicou, a tým ju zbaviť potrebného účinku.

<sup>31</sup> Pozri v tejto súvislosti rozsudok z 21. júla 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 64), v ktorom Súdny dvor v súvislosti s výkladom článku 16 ods. 1 smernice 2004/38 konštatoval, že „myšlienka integrácie, z ktorej vychádza právo na trvalý pobyt..., sa neopiera iba o priestorové a časové okolnosti, ale aj o kvalitatívne prvky súvisiace so stupňom integrácie v hostiteľskom členskom štáte“. Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

60. Hoci je článok 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109 *a priori* spojený s „priestorovým“ kritériom, považujem za potrebné vykladať pojem „neprítomnosť“ spôsobom, ktorý lepšie zodpovedá požiadavkám takej globalizovanej spoločnosti, akou je tá naša. Samotná „fyzická“ prítomnosť na území Únie môže byť zavádzajúca, ak dotknutá osoba nie je skutočne integrovaná do spoločnosti. V tejto súvislosti treba mať na pamäti, že integrácia osoby do cudzej spoločnosti je zložitý proces akulturácie, ktorého kľúčovými prvkami sú v súlade so spoločnými základnými zásadami politiky integrácie prisťahovalcov, ktoré stanovila Rada v roku 2004 a potvrdil Štokholmský program<sup>32</sup>, interakcia, zintenzívnenie výmeny medzi prisťahovalcami a občanmi príslušného členského štátu a podpora medzikultúrneho dialógu.

61. Naopak relatívne krátkodobý pobyt osoby s rozmanitými a hlbokými osobnými a/alebo profesionálnymi väzbami, ktoré sa vytvorili v priebehu vyššie opísaného integračného procesu, môže byť dostatočný na to, aby sa zabránilo strate postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Je na vnútroštátnych orgánoch, aby preskúmali okolnosti konkrétneho prípadu s ohľadom na nižšie navrhované kritériá.

### ***c) Indikatívny a nevyčerpávajúci zoznam kritérií odhalujúcich existenciu skutočnej väzby s Úniou***

62. V prvom rade vnútroštátne orgány budú musieť určiť *dĺžku neprítomnosti* na území Únie, pričom budú musieť zohľadniť všetky pobyty, ktoré môžu túto *neprítomnosť* prerušiť, vrátane tých krátkodobých. Konkrétnejšie, prvky ako *pomer* medzi obdobiami neprítomnosti a prítomnosti, celková doba trvania a *frekvencia* týchto období neprítomnosti, ako aj *dôvody*, pre ktoré držiteľ povolenia na dlhodobý pobyt opustil hostiteľský členský štát, môžu poskytnúť prvú indíciu o stupni jeho integrácie.

63. Je totiž dôležité overiť, či príslušná neprítomnosť zahŕňa *presun* centra osobných, rodinných alebo pracovných záujmov dotknutej osoby do iného štátu.<sup>33</sup> V zásade to treba vylúčiť v prípade pobytov v zahraničí, ktoré sú odôvodnené *osobitnými alebo výnimočnými dôvodmi dočasnej povahy* – analogicky s prípadmi uvedenými v článku 4 ods. 3 druhom pododseku smernice 2003/109 –, ktoré členské štáty nemôžu zohľadniť ako obdobia „neprítomnosti“ pri výpočte obdobia piatich rokov „nepretržitého“ pobytu na svojom území, ktoré je jednou zo zákonných podmienok na získanie postavenia osoby s dlhodobým pobytom. Dôvodmi pobytov v zahraničí, ktoré majú dočasný charakter, môžu byť napríklad dovolenkové pobyty alebo služobné cesty podobného trvania, ako aj pobyty z dôvodu dočasnej starostlivosti o príbuzných, absolvovania vojenskej služby alebo pobyty počas školského alebo odborného vzdelávania, ktoré sú len časovo obmedzené, ale určite nie tie, ktoré presúvajú celé vzdelávanie do zahraničia. Na identifikáciu dostatočne úzkej a skutočnej väzby s hostiteľským členským štátom však budú nevyhnutné *ďalšie indície*.<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Štokholmský program – Otvorená a bezpečná Európa, ktorá slúži občanom a chráni ich (Ú. v. EÚ C 115, 2010, s. 1). Pozri tlačové komuniké Rady 14615/04 z 19. novembra 2004 a dokument Rady 17024/09 z 2. decembra 2009, ako aj oznámenie Komisie z 1. septembra 2005 s názvom „Spoločný program pre zahrnutie. Rámec pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín do Európskej únie“ [KOM(2005) 389 v konečnom znení].

<sup>33</sup> Pozri analogicky rozsudok z 23. novembra 2010, Tsakouridis (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 33), týkajúci sa výkladu článku 28 ods. 3 smernice 2004/38. Toto ustanovenie poskytuje občanom Únie zvýšenú ochranu pred rozhodnutiami hostiteľského členského štátu o vyhostení, ak sa zdržiavali v hostiteľskom členskom štáte počas desiatich rokov pred rozhodnutím o vyhostení. Keďže toto ustanovenie nehovorí o rozsahu, v akom neprítomnosť na území hostiteľského členského štátu bráni dotknutej osobe využívať túto zvýšenú ochranu, je úlohou Súdneho dvora, aby vnútroštátnym orgánom poskytol užitočné kritériá.

<sup>34</sup> Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Szpunar vo veci P a S (C-579/13, EU:C:2015:39, bod 92), v ktorých odkazuje na súbor väzieb, ktoré si človek dlhodobo žijúci v danom prostredí vytvorí a ktoré umožňujú jeho integráciu. Uvádza „manželstvo alebo rodinu, život so susedmi, vykonávanie práce, výkon voľno-časových aktivít, činnosť v nevládných organizáciách“.

64. Domnievam sa, že okrem *fyzickej prítomnosti* samotnej osoby, ktorá z dôvodov uvedených v týchto návrhoch môže byť len východiskom pre dôkladnejšie posúdenie okolností konkrétneho prípadu, sa môže javiť ako užitočná aj existencia *majetku* vo forme bankových účtov, súkromného vlastníctva nehnuteľností alebo podnikov so sídlom v členských štátoch.<sup>35</sup> Finančné investície totiž môžu byť prejavom určitého ukotvenia v ekonomike krajiny, ako aj osobného záujmu podieľať sa na jej rozvoji.

65. Navyše nemožno vylúčiť, že skutočnosť, že štátny príslušník tretej krajiny strávil podstatnú časť svojho života na území Únie a že sa oboznámil s tradíciami, zvykmi a jazykom hostiteľského členského štátu, mu umožnila vytvoriť si *rodinné väzby* s občanmi Únie, napríklad v dôsledku manželstva, z ktorého sa mohli narodiť deti. Takéto príbuzenské väzby s členmi miestneho obyvateľstva môžu mať osobitný význam pri posudzovaní, ktoré majú vykonať vnútroštátne orgány.

66. To isté platí pre *pracovné vzťahy*, napríklad vo forme *obchodných vzťahov* alebo akademických kontaktov, ktoré sa vytvorili v priebehu času. Vykonávanie *hospodárskej činnosti* je určite spojené s týmto kritériom,<sup>36</sup> ktorému smernica 2003/109 zrejme prikladá osobitný význam z dôvodu, že na jednej strane článok 5 ods. 1 písm. a) tejto smernice vyžaduje, aby štátny príslušník tretej krajiny mal stabilné, pravidelné a dostatočné zdroje na zabezpečenie svojich vlastných potrieb a potrieb svojich rodinných príslušníkov bez toho, aby musel využiť systém sociálnej pomoci dotknutého členského štátu, a na druhej strane článok 11 ods. 1 písm. a) a c) uvedenej smernice zaručuje rovnosť zaobchádzania, pokiaľ ide o podmienky prístupu na trh práce v hostiteľskom členskom štáte, ako aj uznávanie diplomov, osvedčení a iných odborných kvalifikácií v súlade s príslušnými vnútroštátnymi postupmi. Všetky tieto opatrenia sú jednoznačne zamerané na podporu profesijného rozvoja štátneho príslušníka tretej krajiny v Únii v prospech tohto štátneho príslušníka tretej krajiny i celej spoločnosti.

67. Navyše keďže cieľom smernice 2003/109 je podpora hospodárskej a sociálnej súdržnosti, domnievam sa, že *sociálny záväzok* dotknutej osoby v hostiteľskom členskom štáte by sa nemal podceňovať. Aktívne členstvo v politických stranách, v sociálnych organizáciách s charitatívnymi alebo občianskymi cieľmi, ako aj dobrovoľnícke činnosti môžu svedčiť o skutočnom vzťahu k miestnej komunite, v ktorej dotknutá osoba žila.

68. Rovnako sa domnievam, že existencia *daňových povinností*, prípadne spojených s existenciou majetku alebo vykonávaním hospodárskej činnosti v hostiteľskom členskom štáte, môže zvýrazniť vôľu štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý získal postavenie osoby s dlhodobým pobytom, prevziať zodpovednosť voči spoločnosti a prispieť k jej rozvoju.<sup>37</sup>

69. Napokon sa domnievam, že musí byť tiež možné zohľadniť *protiprávne činnosti*, ktoré možno pripísať držiteľovi povolenia na dlhodobý pobyt a ktoré by teda ako „negatívne“ kritérium mohli odhaliť nedostatočné usadenie sa alebo prinajmenšom postoj odporujúci integrácii do

<sup>35</sup> Pozri analogicky návrhy, ktoré predložil generálny advokát Tančev vo veci Hummel Holding (C-617/15, EU:C:2017:13, bod 85), v ktorých uvádza „podnik odporcu“ ako kritérium na stanovenie súdnej právomoci v občianskom práve procesnom.

<sup>36</sup> Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predložil generálny advokát Hogan vo veci Land Oberösterreich (Príspevok na bývanie) (C-94/20, EU:C:2021:155, bod 75), v ktorých zdôraznil význam jazykového vzdelávania ako prostriedku na zabezpečenie prístupu štátnych príslušníkov tretích krajín na trh práce a k odbornej príprave.

<sup>37</sup> Pozri analogicky rozsudok z 18. júna 2015, Kieback (C-9/14, EU:C:2015:406, bod 22), v ktorom Súdny dvor odkazuje na „miesto, kde má [daňovník] sústredené svoje osobné a majetkové záujmy“ ako kritérium na posúdenie jeho schopnosti platiť dane, ktoré vo všeobecnosti zodpovedá jeho „obvyklému bydlisku“.



spoločnosti hostiteľského členského štátu.<sup>38</sup> Na dodržanie zásady proporcionality by však bolo potrebné, aby sa pri posudzovaní konkrétneho prípadu náležite zohľadnila tak závažnosť, ako aj povaha porušenia. Z toho vyplýva, že hoci záznam v registre trestov môže ovplyvniť rozhodnutie o odňatí alebo strate postavenia osoby s dlhodobým pobytom, je potrebné komplexné preskúmanie situácie držiteľa povolenia na dlhodobý pobyt.

70. Chcel by som však zdôrazniť, že možnosť použitia tohto „negatívneho“ kritéria by sa v nijakom prípade nemala vykladať tak, že vnútroštátne orgány by už neboli povinné dodržiavať ustanovenia uvedené v článkoch 6 a 12 smernice 2003/109. Naopak tieto ustanovenia si zachovávajú svoju plnú hodnotu v rámci svojej príslušnej pôsobnosti, a to pri výkone právomoci odmietnuť priznať postavenie osoby s dlhodobým pobytom a prijať rozhodnutie o vyhostení z dôvodu verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti. Použitie týchto právomocí podlieha určitým podmienkam, ktoré Súdny dvor nedávno pripomenul v rozsudku *Subdelegación del Gobierno en Barcelona (Osoby s dlhodobým pobytom)*<sup>39</sup>.

71. Keďže prístup navrhovaný v týchto návrhoch sa vyznačuje flexibilitou, ktorá zohľadňuje konkrétny prípad a umožňuje vnútroštátnym orgánom – po celkovom posúdení všetkých relevantných okolností konkrétnej situácie dotknutého štátneho príslušníka tretej krajiny – prípadne dospieť k záveru, že aj krátkodobý pobyt bráni strate postavenia osoby s dlhodobým pobytom, treba konštatovať, že tento prístup je v rozpore s takou vnútroštátnou právnou úpravou, o akú ide v prejednávanej veci, ktorá stanovuje stratu tohto postavenia, pokiaľ osoba, ktorej bolo priznané takéto postavenie, nemá bydlisko alebo obvyklé miesto pobytu v Únii.

72. Dôsledkom tohto konštatovania je, že vnútroštátne orgány zodpovedné za vykonanie tohto celkového posúdenia nemôžu oprávnene dospieť k záveru o neexistencii skutočnej väzby s Úniou len preto, že dotknutá osoba nespĺňa túto podmienku. Mali by skôr zohľadňovať širokú škálu takých relevantných kritérií, ako sú tie, ktoré sú uvedené ako príklady v predchádzajúcich bodoch týchto návrhov. Bydlisko alebo miesto obvyklého pobytu mi totiž samo osebe nepripadá ako vhodný ukazovateľ stupňa integrácie štátneho príslušníka tretej krajiny do spoločnosti hostiteľského členského štátu. Z judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa smernice 2004/38 jasne vyplýva, že integráciu osoby možno posúdiť len na základe rôznych kritérií, medzi ktorými majú osobitný význam sociálne a kultúrne faktory.<sup>40</sup> Z dôvodov uvedených v týchto návrhoch, konkrétne cieľa normotvorcu priblížiť práva štátnych príslušníkov tretích krajín k právam občanov Únie,<sup>41</sup> sa domnievam, že tieto úvahy musia ovplyvniť výklad smernice 2003/109.

73. Stručne povedané, možno vyvodiť záver, že navrhovaný prístup je založený na výklade článku 9 ods. 1 písm. c) smernice 2003/109, ktorý náležite zohľadňuje znenie tohto ustanovenia, ako aj ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou, a jej legislatívny kontext, v súlade s metodikou uznanou v judikatúre Súdneho dvora. Som presvedčený, že len flexibilný prístup, ako je ten, ktorý som predložil, ktorý sa opiera o voľnú úvahu vnútroštátnych orgánov a zároveň poskytuje užitočné kritériá, ktoré im umožňujú posúdiť skutočnú väzbu s Úniou, môže zabezpečiť, aby sa primerane riešila rôznorodosť okolností, s ktorými sa denne stretávajú.

<sup>38</sup> Pozri v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci *Dias* (C-325/09, EU:C:2011:86, bod 106), v ktorých – v súvislosti s výkladom článku 16 smernice 2004/38 – tvrdí, že konanie občana Únie odporujúce právnemu poriadku je nepochybne spôsobilé znížiť jeho stupeň integrácie v hostiteľskom členskom štáte z kvalitatívneho hľadiska.

<sup>39</sup> Rozsudok z 3. septembra 2020 (C-503/19 a C-592/19, EU:C:2020:629, bod 43).

<sup>40</sup> Pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. novembra 2010, *Tsakouridis* (C-145/09, EU:C:2010:708, bod 26).

<sup>41</sup> Pozri bod 40 vyššie.

## VI. Návrh

74. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko), takto:

- Článok 9 ods. 1 písm. c) smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2011/51/EÚ z 11. mája 2011, sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje stratu postavenia štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom, ak držiteľ tohto povolenia na dlhodobý pobyt nemá bydlisko alebo obvyklé miesto pobytu v Únii.
- Toto ustanovenie sa má vykladať aj v tom zmysle, že príslušné vnútroštátne orgány majú v prípadoch, keď má štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom, obvyklé miesto pobytu mimo Únie, určitú mieru voľnej úvahy pri posudzovaní, či krátkodobý pobyt na území Únie počas obdobia dvanástich po sebe nasledujúcich mesiacov bráni tomu, aby štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je osobou s dlhodobým pobytom, stratil svoje postavenie, v súlade s uvedeným ustanovením. Členské štáty môžu v súlade so smernicou 2003/109, zmenenou smernicou 2011/51, okrem iného dospieť k záveru, že krátkodobé pobyty vylučujú stratu tohto postavenia len vtedy, ak si štátny príslušník tretej krajiny počas svojej neprítomnosti inak zachoval skutočnú väzbu s Úniou.
- Na preukázanie existencie takejto skutočnej väzby s Úniou sa majú zohľadniť všetky relevantné aspekty konkrétnej situácie štátneho príslušníka tretej krajiny, najmä celková doba trvania a frekvencia jeho neprítomnosti, dôvody, ktoré ho viedli k opusteniu hostiteľského členského štátu, existencia majetku, ako aj rodinných väzieb, pracovných vzťahov, sociálnych záväzkov a daňových povinností v tomto členskom štáte.