Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 27. června 2018 [1]

Věc C-380/17

Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,
K,
B,
za přítomnosti:
H. Y. [2],
Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Státní rada, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Vynětí z oblasti působnosti směrnice 2003/86/ES – Ustanovení unijního práva, která se stala přímo a bezpodmínečně použitelnými na základě vnitrostátního práva – Pravomoc Soudního dvora – Právo na sloučení rodiny – Výhodnější režim pro uprchlíky – Článek 12 odst. 1 třetí pododstavec – Zamítnutí žádosti – Nedodržení lhůty tří měsíců po přiznání doplňkové ochrany – Orientační lhůta“

I. Úvod

1. V tomto řízení o předběžných otázkách předložených Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) je Soudní dvůr na jedné straně povolán rozhodnout o vlastní pravomoci vykládat směrnici Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny [3], a to v kontextu, kdy je situace dotčená ve věci v původním řízení sice výslovně vyloučena z oblasti působnosti tohoto aktu, avšak vnitrostátní právo, které tuto směrnici provádí, jednostranně rozšířilo působnost uvedené směrnice i na takovouto situaci. Tato otázka vyvstává také ve věci C-257/17, C a A, v níž dnes rovněž předkládám své stanovisko.

2. Na druhé straně se má Soudní dvůr vyjádřit k povaze lhůty tří měsíců zakotvené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86, zejména k otázce, zda jsou vnitrostátní orgány oprávněny zamítnout žádost o sloučení rodiny pouze z důvodu zmeškání uvedené lhůty.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Dne 11. prosince 2017 informoval předkládající soud Soudní dvůr, že nizozemský státní tajemník pro bezpečnost a spravedlnost (dále jen „státní tajemník“) vzal zpět svůj návrh ve věci týkající se H. Y., a uvedl, že trvá na všech svých otázkách ve věcech, které se týkají K a B.

3 – Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/006, s. 224.

II. Právní a skutkový rámec

A. Mezinárodní právo

3. Článek 3 odst. 1 Úmluvy OSN o právech dítěte, přijaté a otevřené k podpisu, ratifikaci a přistoupení na základě rezoluce Valného shromáždění 44/25 ze dne 20. listopadu 1989, stanoví, že „zájem dítěte musí být předním hlediskem při jakékoli činnosti týkající se dětí“.

4. Podle čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950, dále jen „EÚLP“, nadepsaného „Právo na respektování soukromého a rodinného života“:

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence.“

B. Unijní právo

5. Článek 7 Listiny základních práv Evropské unie[4] (dále jen „Listina“), nadepsaný „Respektování soukromého a rodinného života“, stanoví:

„Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a komunikace.“

6. Článek 24 odst. 2 a 3 Listiny uvádí:

„(2) Při všech činnostech týkajících se dětí, ať už uskutečňovaných veřejnými orgány nebo soukromými institucemi, musí být prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte.

(3) Každé dítě má právo udržovat pravidelné osobní vztahy a přímý styk s oběma rodiči, ledaže by to bylo v rozporu s jeho zájmy.“

7. Směrnice 2003/86 stanoví podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států. Podle bodu 2 odůvodnění tato směrnice ctí základní práva a především právo na respektování rodinného života zakotvené v různých nástrojích mezinárodního práva, včetně výše uvedeného článku 8 EÚLP a článku 7 Listiny.

8. Podle bodu 8 odůvodnění směrnice 2003/86 „[z]vláštní pozornost je třeba věnovat situaci uprchlíků, které různé důvody přinutily uprchnout z jejich země a které jim brání vést v jejich zemi normální rodinný život. Proto je třeba jim stanovit příznivější podmínky pro uplatňování jejich práva na sloučení rodiny“.

9. Podle čl. 2 písm. b) směrnice 2003/86:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

b) ‚uprchlíkem‘ státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, jemuž bylo přiznáno právní postavení uprchlíka ve smyslu Ženevské úmluvy o právním postavení uprchlíků ze dne 28. července 1951 ve znění protokolu podepsaného v New Yorku dne 31. ledna 1967“.

10. Článek 3 odst. 2 písm. c) směrnice 2003/86 stanoví, že „[t]ato směrnice se nepoužije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny

4 – Úř. věst. 2012, C 32, s. 391.

c) oprávněna pobývat v členském státě na základě podpůrné formy ochrany v souladu s mezinárodními závazky, vnitrostátními právními předpisy či postupy členských států nebo je žadatelem o povolení k pobytu na tomto základě a vyčkává rozhodnutí o svém právním postavení.“

11. Článek 5 odst. 5 směrnice 2003/86 stanoví, že „[p]ři posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí“.

12. Článek 7 odst. 1 směrnice 2003/86 stanoví:

„Při podání žádosti o sloučení rodiny může dotyčný členský stát požadovat po žadateli, aby prokázal, že osoba usilující o sloučení rodiny má:

a) ubytování považované za obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti ve stejné oblasti, které odpovídá obecným normám zdraví a bezpečnosti platným v daném členském státě;

b) zdravotní pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky, pokud jde o všechna rizika běžně krytá státním příslušníkům daného členského státu;

c) stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jeho a jeho rodinných příslušníků, aniž by využíval systému sociální pomoci daného členského státu. Členské státy zhodnotí tyto příjmy podle jejich povahy a pravidelnosti a mohou přihlédnout k výši minimální mzdy a důchodu v dotyčném státě, jakož i k počtu rodinných příslušníků.“

13. Podle čl. 12 odst. 1 prvního a třetího pododstavce směrnice 2003/86, který je součástí její kapitoly V, nadepsané „Sloučení rodiny uprchlíků“:

„Odchylně od článku 7 členské státy nemohou po uprchlíkovi nebo jeho rodinných příslušnících požadovat, aby ohledně žádostí týkajících se rodinných příslušníků […] předložil důkaz, že uprchlík splňuje požadavky stanovené v článku 7.

[…]

Členské státy mohou požadovat po uprchlíkovi, aby splnil podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1, pokud žádost o sloučení rodiny není podána ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka.“

14. Článek 17 směrnice 2003/86 upřesňuje:

„Členské státy berou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu v případě, že žádost zamítnou, odejmou povolení k pobytu či zamítnou prodloužení jeho doby platnosti nebo rozhodnou o navrácení osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejích rodinných příslušníků.“

15. Článek 2 písm. f) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany [5], uvádí:

„Pro účely této směrnice se rozumí

5 – Úř. věst. 2011, L 337, s. 9.

f) ‚osobou, která má nárok na doplňkovou ochranu' státní příslušník třetí země nebo osoba bez státní příslušnosti, která nesplňuje podmínky pro uznání za uprchlíka, ale u které existují závažné důvody se domnívat, že pokud by se vrátila do země svého původu, nebo v případě osoby bez státní příslušnosti do země svého dosavadního pobytu, byla by vystavena reálné hrozbě, že utrpí vážnou újmu uvedenou v článku 15, a na kterou se nevztahuje čl. 17 odst. 1 a 2, přičemž tato osoba nemůže nebo vzhledem ke shora uvedené hrozbě nechce přijmout ochranu dotyčné země."

C. Nizozemské právo

16. Podle Raad van State (Státní rada) je žádost o udělení víza pro pobyt delší než tři měsíce, o kterou se jedná ve sporu v původním řízení, žádostí o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny uprchlíka nebo osoby požívající doplňkové ochrany. Taková žádost se podává ve prospěch rodinného příslušníka s bydlištěm v zahraničí, nebo pokud rodinný příslušník vstoupil na území Nizozemska ve stejnou dobu jako osoba usilující o sloučení rodiny. Po podání této žádosti může státní tajemník z vlastního podnětu udělit tomuto rodinnému příslušníkovi povolení k pobytu z důvodu azylu.

17. Článek 29 odst. 4 wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet, Vreemdelingenwet 2000 (zákon o celkové rekodifikaci zákona o cizích státních příslušnících, dále jen „Vw 2000") ze dne 23. listopadu 2000, stanoví: „[p]ovolení k pobytu na dobu určitou podle článku 28 může být uděleno i rodinnému příslušníku ve smyslu odst. 2, který přímo nedoprovázel cizího státního příslušníka uvedeného v odst. 1, ve lhůtě tří měsíců od udělení povolení k pobytu stanoveného v článku 28 tomuto posledně uvedenému, pokud v této lhůtě tří měsíců byla tímto rodinným příslušníkem nebo v jeho prospěch podána žádost o vízum pro pobyt delší než tři měsíce".

III. Spory v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

18. Žalobkyně K a B (dále jen „K a B" nebo „žalobkyně K a B") jsou státními příslušnicemi třetí země (Eritrea). K je manželkou a B nezletilou dcerou, narozenou dne 1. července 2014, státního příslušníka třetí země, který pobývá v Nizozemsku (dále jen „osoba usilující o sloučení rodiny FG"). Osoba usilující o sloučení rodiny FG je od 23. září 2014 držitelem povolení k pobytu na dobu určitou z důvodu azylu (dále jen „povolení k pobytu z důvodu azylu"). Toto povolení k pobytu z důvodu azylu mu přiznává doplňkovou ochranu.

19. V návaznosti na pohovor se třetím subjektem, VluchtelingenWerk Nederland[6], osoba usilující o sloučení rodiny FG původně pochopila, že není třeba podat žádost o sloučení rodiny. Osoba usilující o sloučení rodiny FG nicméně nakonec podala takovou žádost ve prospěch K a B na základě čl. 29 odst. 2 a 4 Vw 2000, avšak po uplynutí lhůty[7].

20. Dvěma rozhodnutími ze dne 20. dubna 2015 a ze dne 8. listopadu 2015 státní tajemník potvrdil zamítnutí žádosti o sloučení rodiny osobě usilující o sloučení rodiny FG podané ve prospěch žalobkyň K a B z důvodu, že žádost nebyla podána ve lhůtě tří měsíců a zmeškání nebylo omluvitelné povahy podle čl. 29 odst. 2 a 4 Vw 2000.

21. Rozsudkem ze dne 24. června 2016 rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (soud v Haagu zasedající v Amsterdamu, dále jen „soud prvního stupně"), prohlásil žalobu podanou K a B proti rozhodnutí o zamítnutí jejich žádosti o sloučení rodiny za neopodstatněnou.

6 – Jedná se o nezávislý subjekt, který hájí zájmy uprchlíků a osob požívajících podpůrné ochrany v Nizozemsku.

7 – Žádost byla podána dne 22. ledna 2015, tj. jeden měsíc po uplynutí lhůty tří měsíců stanovené směrnicí 2003/86.

22. Žalobkyně K a B podaly opravný prostředek proti rozsudku soudu prvního stupně k předkládajícímu soudu. Soudu prvního stupně zaprvé vytýkají, že neuznal, že posouzení omluvitelnosti tohoto zmeškání tříměsíční lhůty musí být provedeno s ohledem na cíl a účel této lhůty. Zadruhé podle K a B soud prvního stupně nesprávně založil své rozhodnutí na skutečnosti, že osoba usilující o sloučení rodiny FG věděla, že musí podat žádost ve lhůtě tří měsíců, a že se měla přesněji informovat o možnosti podat žádost o sloučení rodiny před jejím uplynutím. Zatřetí K a B soudu prvního stupně vytýkají, že neuznal, že lhůty uvedené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86 se nelze dovolávat jako důvodu zamítnutí a že státní tajemník měl vzít při svém posouzení v úvahu zásadu proporcionality. Dále v souladu s čl. 5 odst. 5 a s článkem 17 směrnice 2003/86 toto posouzení musí zahrnovat také nejlepší zájmy dítěte. Začtvrté K a B tvrdí, že soud prvního stupně pochybil, když neshledal, že odkaz na běžnou žádost o vízum pro pobyt delší než tři měsíce za účelem sloučení rodiny by ohrozil cíl sledovaný směrnicí 2003/86, jakož i její užitečný účinek.

23. Předkládající soud si zaprvé klade otázku pravomoci Soudního dvora, jelikož směrnice 2003/86 vylučuje z oblasti své působnosti osoby, které požívají doplňkové ochrany. Ačkoli totiž nizozemský zákonodárce odkázal na její obsah, je v zájmu Unie, aby ustanovení unijního práva byla vykládána jednotně [8]. Předkládající soud upřesňuje, že podle rozsudku ze dne 18. října 2012, Nolan (C-583/10, dále jen „rozsudek Nolan“, EU:C:2012:638) Unie nemá zájem na jednotném výkladu aktu týkajícího se vnitrostátní situace, která je z tohoto aktu výslovně vyloučena [9]. Předkládajícímu soudu není zcela zřejmé, zda rozsudek Nolan zůstává použitelný, když tento rozsudek není přímo a bezpodmínečně použitelný v situaci, na kterou se vztahuje unijní právo [10]. Uvedený rozsudek již nicméně nebyl Soudním dvorem citován zejména v rozsudku ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874), vydaném velkým senátem; proto si předkládající soud klade otázku, zda by rozsudek Nolan mohl vést k tomu, že Soudní dvůr prohlásí, že nemá pravomoc k odpovědi na tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce.

24. Zadruhé si předkládající soud klade otázku výkladu čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86. Podle předkládajícího soudu, je-li žádost o sloučení rodiny podána po lhůtě a nelze-li zmeškání lhůty tří měsíců omluvit, neboť její příčina může být přičítána osobě usilující o sloučení rodiny FG, nerozhoduje se o meritu této žádosti; státní tajemník tedy nezohledňuje ustanovení čl. 5 odst. 5 (zohlednění nejlepšího zájmu dítěte), ani ustanovení článku 17 (zohlednění individuálních okolností) směrnice 2003/86. Předkládající soud má nicméně za to, že pro posouzení výtek žalobkyň K a B je nezbytný přesnější výklad čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce uvedené směrnice.

25. Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má Soudní dvůr s ohledem na čl. 3 odst. 2 písm. c) směrnice [2003/86] a rozsudek [Nolan] pravomoc k odpovědi na předběžné otázky nizozemského soudu týkající výkladu ustanovení této směrnice ve sporu ohledně práva pobytu rodinného příslušníka osoby požívající doplňkové ochrany, když tato směrnice byla v nizozemském právu prohlášena za bezprostředně a bezpodmínečně použitelnou na osoby požívající doplňkové ochrany?

2) Brání režim směrnice [2003/86] […] takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená ve věci v původním řízení, podle které žádost o zohlednění za účelem sloučení rodiny na základě příznivějších ustanovení kapitoly V této směrnice může být zamítnuta již z toho důvodu, že nebyla podána ve lhůtě uvedené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci?

8 – Předkládající soud zde cituje rozsudky ze dne 18. října 2012, Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, bod 46), ze dne 7. listopadu 2013, Romeo (C-313/12, EU:C:2013:718, bod 22), a ze dne 16. června 2016, Rodríguez Sánchez (C-351/14, EU:C:2016:447, body 61 a 62).

9 – V tomto smyslu viz rozsudek Nolan (body 53 až 56).

10 – V tomto smyslu viz rozsudek Nolan (bod 52).

Má pro odpověď na tuto otázku význam, že v případě zmeškání této lhůty lze podat žádost o sloučení rodiny, bez ohledu na to, zda byla podána po zamítnutí či nikoli, v jejímž rámci se posoudí, zda byly splněny podmínky stanovené článkem 7 směrnice 2003/86 a zohlední se zájmy a okolnosti uvedené v čl. 5 odst. 5 a v článku 17 [uvedené směrnice]?“

26. V projednávané věci předložily písemná vyjádření žalobkyně K a B, nizozemská vláda, jakož i Evropská komise.

27. Na společném jednání s věcí C-257/17, C a A, konaném před Soudním dvorem dne 19. března 2018, žalobci C a A a poté žalobkyně B a K, nizozemská vláda, jakož i Komise přednesli svá ústní vyjádření.

IV. Analýza

A. K pravomoci Soudního dvora

28. Osoba usilující o sloučení rodiny FG je držitelem povolení k pobytu z důvodu azylu, které jí poskytuje doplňkovou ochranu. Tato osoba podala žádost o sloučení rodiny ve prospěch žalobkyň K a B podle směrnice 2003/86.

29. Jednoznačné znění čl. 3 odst. 2 písm. c) směrnice 2003/86 upřesňuje, že „[tato směrnice] se nepoužije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny […] oprávněna pobývat v členském státě na základě podpůrné formy ochrany v souladu s mezinárodními závazky, vnitrostátními právními předpisy či postupy členských států“ [11]. Osoba usilující o sloučení rodiny FG tedy nespadá *ratione materiae* pod směrnici 2003/86 [12].

30. Nizozemský zákonodárce se nicméně jednostranně rozhodl uplatnit příznivější ustanovení týkající se sloučení rodin uprchlíků, která se nacházejí v kapitole V směrnice 2003/86, mezi nimi článek 12, který je předmětem druhé předběžné otázky položené předkládajícím soudem, ve prospěch osob požívajících doplňkovou ochranu a jejich rodinných příslušníků [13]. V projednávaném případě se situace řídí vnitrostátním právem. Jinými slovy, jedná se o rozšíření působnosti *ratione materiae* nizozemského režimu Vw 2000 na osoby, jimž byl přiznán status doplňkové ochrany. Za těchto podmínek je třeba přezkoumat, zda je důvodné, aby Soudní dvůr poskytl výklad ustanovení uvedených v předložených otázkách, a aby tudíž byla konstatována pravomoc Soudního dvora, jak tvrdí předkládající soud, nizozemská vláda a žalobkyně v původním řízení, což však zpochybňuje Komise.

11 – Návrh směrnice o právu na sloučení rodiny ze dne 1. prosince 1999, COM (1999) 638 final, původně přiznával osobám požívajícím podpůrnou ochranu právo na sloučení rodiny s jejich rodinnými příslušníky. Ve svém stanovisku přijatém na plenárním zasedání dne 6. září 2000 Evropský parlament podpořil obecný přístup a hlavní směry pro tento návrh, ale požádal o omezení oblasti působnosti návrhu směrnice s cílem vyloučit osoby, které požívají některé z forem podpůrné ochrany (pozměňující návrh 19). Komise v důsledku toho změnila návrh z důvodu, že ještě neexistoval harmonizovaný pojem „osoba požívající doplňkové ochrany“, viz pozměňující návrh ke směrnici Rady o sloučení rodiny [COM (2000) 624 final].

12 – Nelze z toho však dovodit závěr, že směrnice 2003/86 ukládá členským státům povinnost odepřít osobám požívajícím dočasné nebo podpůrné ochrany právo na sloučení rodiny. Směrnice Rady 2001/55/ES ze dne 20. července 2001 o minimálních normách pro poskytování dočasné ochrany v případě hromadného přílivu vysídlených osob a o opatřeních k zajištění rovnováhy mezi členskými státy při vynakládání úsilí v souvislosti s přijetím těchto osob a s následky z toho plynoucími (Úř. věst. 2001, L 212, s. 12; Zvl. vyd. 19/004, s. 162) výslovně umožňuje osobám požívajícím dočasné ochrany sloučit s nimi jejich rodinné příslušníky. V tomto smyslu viz rovněž sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu o pokynech pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny ze dne 3. dubna 2014 [dále jen „Sdělení Komise o pokynech“, COM(2014) 210 final, bod 6.2, s. 25].

13 – Tento případ není ojedinělý. Podle zprávy Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 8. října 2008 o uplatňování směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny [COM (2008)610 final, s. 5] Česká republika, Estonská republika, Francouzská republika, Lucemburské velkovévodství, Nizozemské království, Rakouská republika, Portugalská republika, Finská republika a Švédské království používají směrnici na osoby, jimž byl přiznán status podpůrné ochrany navzdory existenci výše uvedeného vyloučení. Ve sdělení Komise o pokynech (viz bod 6.2, s. 25) Komise vyzývá členské státy, aby přijaly pravidla, která přiznají obdobná práva uprchlíkům i osobám požívajícím dočasné ochrany či podpůrné ochrany v rozsahu, v němž se neliší jejich potřeby ochrany.

31. V souladu s článkem 267 SFEU má Soudní dvůr pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se výkladu Smluv, jakož i aktů přijatých unijními orgány. Z toho vyplývá, že pouze vnitrostátnímu soudu přísluší, aby s ohledem na konkrétní okolnosti každé věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání svého rozsudku, tak i relevanci otázek, které klade Soudnímu dvoru [14]. Pokud se v důsledku toho otázky položené vnitrostátními soudy týkají výkladu ustanovení unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout [15].

32. V tomto ohledu je třeba připomenout, že Soudní dvůr v řadě případů prohlásil, že má pravomoc rozhodnout o žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se ustanovení unijního práva v situacích, kdy se na skutkový stav v původním řízení nevztahovala působnost unijního práva. Je totiž v zájmu Unie dbát na jednotnost výkladu ustanovení unijního aktu a těch ustanovení vnitrostátního práva, která jej provádějí a na základě nichž se stává použitelným i mimo rozsah působnosti tohoto aktu.

33. Soudní dvůr v tomto kontextu upřesnil, že jeho výklad ustanovení unijního práva v situacích, které nespadají do jeho působnosti, je odůvodněn tehdy, jestliže jsou tato ustanovení na základě vnitrostátního práva přímo a bezpodmínečně použitelná na takové situace, aby bylo zajištěno, že s těmito situacemi a situacemi spadajícími do působnosti unijního práva bude zacházeno stejně [16]. Soudní dvůr je tudíž žádán, aby ověřil, zda existují dostatečně přesné indicie umožňující učinit závěr, zda vnitrostátní právo obsahuje přímý a bezpodmínečný odkaz na unijní právo. Soudní dvůr může určit, zda má pravomoc odpovědět na otázky, které mu byly položeny, pouze na základě bližších informací poskytnutých vnitrostátním soudem v jeho předkládacím rozhodnutí [17].

34. Je zajisté pravda, že podle rozsudku Nolan nelze tvrdit nebo předpokládat, že existuje zájem Unie na tom, aby v oblasti, kterou unijní normotvůrce vyloučil z působnosti aktu, který přijal, byl proveden jednotný výklad ustanovení tohoto aktu [18]. Podle této logiky totiž „jestliže unijní normotvůrce jednoznačně uvede, že se akt, který přijal, na určitou oblast nepoužije, vzdává se […] cíle směřujícího k jednotnému výkladu a použití právních pravidel v této vyloučené oblasti [19]“.

35. Rozsudek ze dne 19. října 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, dále jen „rozsudek Solar Electric Martinique“, EU:C:2017:773), který se rovněž týkal případu výslovného vyloučení z oblasti působnosti unijní směrnice [20], nicméně podle mého názoru upravuje některé důvody rozsudku Nolan. Soudní dvůr totiž v bodě 29 rozsudku Solar Electric Martinique upřesnil, že „[*j*]*e zajisté představitelná* existence zájmu Unie na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo [pojmům dotyčné směrnice] jednotného výkladu [21]“. Pokud rozsudek Nolan vzbudil dojem, že takový zájem zanikne v případě výslovného vyloučení unijním normotvůrcem, rozsudek Solar Electric Martinique tento výklad nepotvrdil. Rozsudek ze dne 27. června 2018, SGI a Valériane (C-459/17 a C-460/17), rovněž v situaci výslovného vyloučení z oblasti působnosti směrnice, se zřejmě s konečnou platností odklání od přístupu přijatého v rozsudku Nolan, když potvrzuje, že navzdory

14 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, bod 33), ze dne 7. července 2011, Agafiței a další (C-310/10, EU:C:2011:467, body 24 a 25), a ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 15).

15 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 18. října 1990, Dzodzi (C-297/88 a C-197/89, EU:C:1990:360, bod 35), ze dne 16. března 2006, Poseidon Chartering (C-3/04, EU:C:2006:176, bod 15), ze dne 28. října 2010, Volvo Car Germany (C-203/09, EU:C:2010:647, bod 24), ze dne 7. července 2011, Agafiței a další (C-310/10, EU:C:2011:467, bod 26), a ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, bod 16).

16 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 28. března 1995, Kleinwort Benson (C-346/93, EU:C:1995:85, bod 16), ze dne 21. prosince 2011, Cicala (C-482/10, EU:C:2011:868, body 17 a 19), ze dne 18. října 2012, Nolan (body 45 a 47), jakož i ze dne 19. října 2017, Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:773, body 25 a 27).

17 – V tomto smyslu viz usnesení ze dne 12. května 2016, Sahyouni (C-281/15, EU:C:2016:343, body 27 a 29), a moje stanovisko ve věci Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, bod 33).

18 – V tomto smyslu viz rozsudek Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, body 53, 54 a 56).

19 – V tomto smyslu viz rozsudek Nolan (C-583/10, EU:C:2012:638, bod 55).

20 – Jedná se o případ vyloučení *ratione loci* z oblasti působnosti směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (dále jen „směrnice o DPH“), avšak tento rozdíl s výjimkou *ratione materiae* rozsudku Nolan je irelevantní: viz mé stanovisko ve věci Solar Electric Martinique (C-303/16, EU:C:2017:507, bod 49).

21 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

tomuto výslovnému vyloučení *existuje jasný zájem Unie*[22] na tom, aby se za účelem zabránění budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit, pokud vnitrostátní právo přímo a bezpodmínečně odkazuje na ustanovení směrnice, o jejichž výklad je Soudní dvůr žádán[23].

36. Tak je tomu i v tomto případě.

37. Informace poskytnuté předkládajícím soudem jsou totiž dostatečně přesné a potvrzují, že vnitrostátní právo v souladu s unijním právem na něj přímo a bezpodmínečně odkazuje. Předkládající soud tak upřesňuje, že nizozemské právní předpisy zavádějí právní režim, který je společný pro sloučení rodin uprchlíků a sloučení rodin osob požívajících doplňkové ochrany. Podle státního tajemníka je tato volba odůvodněna skutečností, že Nizozemské království spojuje stejné právní účinky s povolením k pobytu z důvodu azylu vyplývajícího z doplňkové ochrany jako s povolením k pobytu z důvodu azylu vyplývajícího z postavení uprchlíka. Předkládající soud, jakož i nizozemská vláda a žalobkyně K a B mají za to, že nizozemský zákonodárce učinil kapitolu V směrnice 2003/86 přímo a bezpodmínečně použitelnou na situace, které podle čl. 3 odst. 2 písm. c) nespadají do působnosti unijního práva. Předkládající soud uzavírá, že se směrnice 2003/86 analogicky použije na osoby požívající doplňkové ochrany.

38. Konečně, pokud by Soudní dvůr v projednávaném případě neměl pravomoc k výkladu čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86, byl by předkládající soud nucen provést výklad sám za účelem vyřešení sporu ve věci samé. V praxi, by mohl mít výklad ustanovení unijního práva vnitrostátním soudem dopad na obsah tohoto práva a mohl by vést k podstatně odlišnému přístupu, než jaký by mohl přijmout Soudní dvůr. Kromě toho by mohl vnitrostátní soudy dotyčného členského státu v budoucnu odradit od vznesení takové otázky před Soudním dvorem. V každém případě pojem, o jehož výklad předkládající soud žádá, plně spadá do unijního práva a může se uplatnit v situaci, která spadá do oblasti působnosti směrnice.

39. V důsledku toho mám za to, že zájem Unie na jednotném výkladu existuje jednak s cílem zabránit rozdílům při uplatňování unijního práva a jednak i z důvodu nutnosti nezacházet odlišně se situacemi, které se členský stát rozhodl uvést do souladu s unijním právem. S ohledem na tyto úvahy má Unie zájem na jednotném výkladu sporných ustanovení. Kromě toho jsou údaje poskytnuté předkládajícím soudem dostatečně přesné a potvrzují, že vnitrostátní právo v souladu s unijním právem přímo a bezpodmínečně odkazuje na unijní právo.

40. Za těchto okolností navrhuji, aby Soudní dvůr konstatoval, že má pravomoc odpovědět na položené otázky.

22 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

23 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2018, SGI a Valériane (C-459/17 a C-460/17, body 27 a 28). Tento rozsudek se stejně jako rozsudek Solar Electric Martinique týkal situace vyloučení *ratione loci* z oblasti působnosti směrnice o DPH.

B. K výkladu lhůty tří měsíců zakotvené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86

1. Úvodní poznámky

41. Nejprve je třeba uvést, že právo na sloučení rodiny, přiznané a upravené směrnicí 2003/86, představuje zvláštní podobu práva na respektování rodinného života, které představuje základní právo zakotvené v článku 8 EÚLP a v článku 7 Listiny, a jako takové je chráněno unijním právním řádem [24]. Přímý vztah mezi základním právem na respektování rodinného života a právem na sloučení rodiny je konkrétně přiznán směrnicí 2003/86 v druhém bodu odůvodnění [25].

42. V této souvislosti Soudní dvůr výslovně konstatoval, že ustanovení směrnice 2003/86 musí být vykládána ve světle základních práv a konkrétněji práva na respektování rodinného života zakotveného jak v EÚLP, tak i v Listině [26]. Článek 7 Listiny musí být kromě toho vykládán ve spojení s povinností brát v úvahu nejlepší zájmy dítěte, uznanou v jejím čl. 24 odst. 2, a při zohlednění nezbytnosti, aby dítě pravidelně udržovalo osobní vztahy s oběma rodiči, vyjádřené v odst. 3 téhož článku [27]. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že všechny žádosti dítěte nebo jeho zákonných zástupců o vstup do členského státu nebo jeho opuštění za účelem sloučení rodiny musí být s členskými státy posuzovány v pozitivním duchu, lidsky a bedlivě [28].

43. Je zajisté pravda, že články 7 a 24 Listiny, byť zdůrazňují důležitost rodinného života pro děti, nemohou být vykládány tak, že zbavují členské státy prostoru pro uvážení, kterým disponují při přezkumu žádostí o sloučení rodiny [29]. Během takového přezkumu a při určování toho, zda jsou splněny podmínky směrnice 2003/86, však musí být ustanovení této směrnice vykládána a uplatňována ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, jak ostatně vyplývá ze znění bodu 2 odůvodnění a čl. 5 odst. 5 uvedené směrnice, které ukládají členským státům povinnost posuzovat dotčené žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a s cílem upřednostnit rodinný život [30].

44. Připomínám, že Soudní dvůr potvrdil význam některých mezinárodních nástrojů, včetně Mezinárodního paktu o občanských a politických právech [31] a Úmluvy o právech dítěte, jež se týkají ochrany lidských práv, jež Soudní dvůr zohledňuje při uplatňování obecných zásad práva Společenství. Úmluva o právech dítěte zavazuje, stejně jako ostatní citované mezinárodní nástroje, každý členský stát [32].

45. Soudní dvůr dále uvedl, že případný prostor pro uvážení přiznaný členským státům ustanoveními směrnice 2003/86 jimi nesmí být užíván způsobem, který by ohrožoval cíl této směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, a užitečný účinek směrnice [33].

24 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 52, jakož i citovaná judikatura), a mé stanovisko ve věci Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, bod 20).

25 – Viz bod 7 tohoto stanoviska.

26 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 4. března 2010, Chakroun C-578/08, EU:C:2010:117, bod 44), a mé stanovisko ve věci Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, bod 22).

27 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:2006:429, body 57 a 58), ze dne 23. prosince 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, bod 54), a ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 76), jakož i čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

28 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:2006:429, bod 57), a čl. 10 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

29 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:2006:429, bod 59), jakož i ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 79).

30 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 80).

31 – Přijatý a otevřený k podpisu, ratifikaci a přistoupení na základě rezoluce Valného shromáždění 2200 A (XXI) ze dne 16. prosince 1966.

32 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, body 35 až 38).

33 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. března 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 43), ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 74), ze dne 9. července 2015, K a A (C-153/14, EU:C:2015:453, bod 50), jakož i mé stanovisko v rozsudku Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, bod 25).

46. Dále podle Soudního dvora z článku 17 směrnice 2003/86, který stanoví, že v případě zamítnutí žádosti o sloučení rodiny „členské státy vezmou náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu“, vyplývá, že členské státy mají povinnost individualizace zkoumání žádostí o sloučení rodiny [34].

47. Ve světle výše uvedených zásad vyjádřených v judikatuře je třeba odpovědět na druhou otázku předloženou předkládajícím soudem.

2. Ke druhé předběžné otázce

48. Je nesporné, že v projednávané věci byla žádost o sloučení rodiny ve prospěch žalobkyň K a B podána po uplynutí lhůty tří měsíců od přiznání právního postavení uprchlíka (dále jen „tříměsíční lhůta“), zakotvené v čl. 29 odst. 2 a 4 Vw 2000, provádějícím čl. 12 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2003/86 [35].

49. Ve vnitrostátním právu je dodržení lhůty tří měsíců pro předložení žádosti o sloučení rodiny na základě čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86 podmínkou přípustnosti uvedené žádosti. Předkládající soud upřesňuje, že v rámci tohoto zkoumání není žádost o sloučení rodiny posuzována ve světle čl. 5 odst. 5 (tedy nezohledňuje nejlepší zájmy dítěte) a článku 17 (tedy v podstatě nezohledňuje individuální okolnosti) směrnice 2003/86 [36]. Podle předkládajícího soudu čl. 29 odst. 2 a 4 Vw 2000 neumožňuje výjimku a přikročit ke zvážení zájmů nebo k jiné formě zmírnění.

50. Nicméně státní tajemník posuzuje, zda je v zájmu lidskosti zmeškání tříměsíční lhůty omluvitelné, ale neprovádí zvážení zájmů a nezkoumá, zda lze příčinu zmeškání lhůty rozumně přičíst dotčené osobě usilující o sloučení rodiny nebo jejímu rodinnému příslušníku. Avšak v případě, že žádost není podána ve stanovené lhůtě a že státní tajemník nepovažuje zmeškání lhůty za omluvitelné, tuto žádost zamítne, aniž by se jí meritorně zabýval. Státní tajemník rovněž nebere v úvahu ustanovení čl. 5 odst. 5 směrnice 2003/86 ani článek 17 této směrnice.

51. Podle předkládajícího soudu je však bez ohledu na to, zda došlo k zamítnutí z důvodu zmeškání tříměsíční lhůty, které podle posouzení státního tajemníka nelze omluvit, možné, aby uprchlík podal řádnou žádost o vízum pro pobyt na dobu delší než tři měsíce za účelem sloučení rodiny běžným postupem podle směrnice 2003/86. Podle státního tajemníka se osoba usilující o sloučení rodiny FG, která zmeškala tříměsíční lhůtu, nemůže dovolávat výhodnějších ustanovení kapitoly V této směrnice. V tomto případě státní tajemník posoudí, zda jsou splněny podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 uvedené směrnice; může však osvobodit dotyčného uprchlíka usilujícího o sloučení rodiny od povinnosti mít stabilní a pravidelné příjmy, jakož i od povinnosti zaplatit poplatky, přičemž žádost posuzuje s ohledem na článek 8 EÚLP.

52. Podstatou otázky předkládajícího soudu je v prvé řadě, zda směrnice 2003/86 brání vnitrostátnímu ustanovení, které stanoví, že žádost o sloučení rodiny podaná na základě příznivějších ustanovení kapitoly V této směrnice může být odmítnuta jako nepřípustná již z toho důvodu, že byla podána po uplynutí tříměsíční lhůty. Dále si předkládající soud klade otázku, zda by bylo v případě zmeškání této lhůty možné bez ohledu na to, zda již bylo rozhodnuto o zamítnutí, podat žádost o sloučení rodiny, v jejímž v rámci se posoudí podmínky stanovené článkem 7 uvedené směrnice a zohlední se zájmy a okolnosti uvedené v čl. 5 odst. 5 a v článku 17 směrnice.

34 – Viz obdobně rozsudky ze dne 4. března 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117, bod 48), ze dne 9. července 2015, K a A (body 58 a 59), jakož i mé stanovisko v rozsudcích Noorzia (C-338/13, EU:C:2014:288, bod 26) a Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, bod 57).

35 – Žádost o sloučení rodiny byla podána čtyři měsíce po získání povolení k pobytu z důvodu azylu.

36 – Podle předkládajícího soudu nemůže být omluvitelná povaha zmeškání lhůty posuzována s ohledem na cíl a účel lhůty tří měsíců, neboť v rámci tohoto přezkumu by posouzení nemělo vést k žádnému zvážení zájmů.

53. Předkládající soud zvažuje dva způsoby výkladu čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86. V rámci prvního výkladu má předkládající soud za to, že by z čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce bylo možné dovodit, že toto ustanovení zavádí podmínku podání žádosti o sloučení rodiny ve lhůtě tří měsíců. Na rozdíl od článku 7 této směrnice není lhůta tří měsíců otevřenou normou, jejíž obsah musí být upřesněn vnitrostátním právem, jak je tomu například u požadavků stanovených v tomto článku, které byly vykládány Soudním dvorem v rozsudcích ze dne 4. března 2010, Chakroun (C-578/08, EU:C:2010:117), a ze dne 21. dubna 2016, Khachab (C-558/14, EU:C:2016:285). Soudní dvůr v rámci posouzení čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/86 zohlednil zásadu proporcionality a článek 17 této směrnice. Článek 12 odst. 1 třetí pododstavec podle všeho nepožaduje meritorní přezkum ani zvážení zájmů, pokud tato podmínka není splněna. Naopak, druhý výklad zvažovaný předkládajícím soudem by vyplýval z čl. 5 odst. 5 ve spojení s článkem 17 směrnice 2003/86. Podle tohoto výkladu by při podávání žádosti a během jejího posuzování byly členské státy povinny náležitě zohlednit zájem nezletilého dítěte a v případě zamítnutí této žádosti by členské státy musely posoudit individuální okolnosti osoby usilující o sloučení rodiny nebo osoby požívající práva na sloučení rodiny.

54. Plně podporuji tento druhý výklad.

55. Než se začnu zabývat otázkami týkajícími se dosahu a povahy tříměsíční lhůty zakotvené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86, je nutné připomenout kontext, do něhož toto ustanovení zapadá.

56. Směrnice 2003/86 rozlišuje dva režimy sloučení rodiny: zaprvé běžný režim určený pro státní příslušníky třetích zemí, jehož hmotné podmínky jsou uvedeny zejména v článku 7 uvedené směrnice, a zadruhé režim nazvaný „výhodnější[37]“ nebo „přednostní[38]“, týkající se sloučení rodiny uprchlíků, jehož podmínky jsou uvedeny v kapitole V směrnice 2003/86 a zejména v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci této směrnice, o jehož výklad je žádáno. Posledně uvedený článek je nedílnou součástí kapitoly V uvedené směrnice a umožňuje ve světle bodu 8 odůvodnění uvedené směrnice zohlednit situaci uprchlíků, věnovat jim zvláštní pozornost a stanovit jim tudíž příznivější podmínky pro uplatňování jejich práva na sloučení rodiny. Systematika této směrnice potvrzuje toto příznivější zacházení s uprchlíky, neboť řada ustanovení, konkrétně článek 10, čl. 11 odst. 2 a čl. 12 odst. 1 a 2 uvedené směrnice[39] se odchylují od běžného režimu téže směrnice.

57. Z tohoto úhlu pohledu jestliže uprchlík usilující o sloučení rodiny podá žádost o sloučení rodiny na základě čl. 12 odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/86, je „odchylně od článku 7“ osvobozen od povinnosti, aby „předložil důkaz, že […] splňuje podmínky stanovené v článku 7“. Režim použitelný na uprchlíky usilující o sloučení rodiny je výrazně zjednodušen, a více tedy chrání jejich právo na sloučení rodiny.

58. Pokud žádost o sloučení rodiny nicméně není podána ve lhůtě tří měsíců stanovené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86, pak uvedený článek stanoví, že „členské státy mohou požadovat po uprchlíkovi, *aby splnil podmínky*[40] uvedené v čl. 7 odst. 1“ této směrnice. Uprchlík usilující o sloučení rodiny tedy musí prokázat, že má ubytování považované za obvyklé, zdravotní pojištění a stálé, pravidelné a dostatečné finanční příjmy.

37 – V tomto smyslu viz ESLP, rozsudek ze dne 10. července 2014, Mugenzi v. Francie, žaloba č. 52701/09, (ECLI:CE:ECHR:2014:0710JUD005270109), § 54; Soud připomíná, že celistvost rodiny je základní právo uprchlíka a že sloučení rodiny je základním prvkem, umožňujícím osobám, které uprchly před pronásledováním, návrat do normálního života. Připomíná rovněž, že uznal, že získání takové mezinárodní ochrany je důkazem zranitelnosti dotčených osob. Potřebu uprchlíků využívat postup sloučení rodiny, který je příznivější než postup vyhrazený ostatním cizincům, je předmětem konsensu na mezinárodní a evropské úrovni, jak vyplývá z mandátu Vysokého komisaře pro uprchlíky a z norem uvedených ve směrnicí 2003/86.

38 – Stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci A a S (C-550/16, EU:C:2017:824, bod 29).

39 – Tyto články se odchylují od článků 4, *5, 7 a 8* směrnice 2003/86.

40 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

59. To neznamená, že by žádost mohla být po zmeškání tříměsíční lhůty *ipso iure* zamítnuta, ale pouze že členské státy mohou ještě v rámci posouzení žádosti o sloučení rodiny podané na základě čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86 požadovat, aby uprchlík usilující o sloučení rodiny splňoval hmotné podmínky čl. 7 odst. 1 této směrnice. Zmeškání lhůty tří měsíců stanovené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci uvedené směrnice tedy nemá procesní dopady, jako je nepřípustnost žádosti o sloučení rodiny a nezbytnost podat novou žádost v rámci ustanovení běžného režimu zavedeného směrnicí 2003/86, ale případné hmotněprávní důsledky, a to pouze možnost členských států vyžadovat pouze splnění podmínek stanovených v čl. 7 odst. 1 této směrnice.

60. Jinými slovy, žádost o sloučení rodiny, a tedy splnění podmínek použití čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/86, se posuzuje v rámci žádosti podané podle kapitoly V této směrnice.

61. Tento přístup je podle mého názoru potvrzen cíli sledovanými směrnicí 2003/86, zejména ustanoveními týkajícími se uprchlíků.

62. Zaprvé je totiž třeba mít na paměti, že účelem směrnice 2003/86 je, že „sloučení rodiny je nezbytné k umožnění rodinného života“, zejména pro uprchlíky, jejichž osobní situace „jim brání vést […] normální rodinný život“ [41]. Jak důvody související s případným zmeškáním lhůty, tak i splnění podmínek čl. 7 odst. 1, musí být posuzovány s ohledem na příznivější postavení, které směrnice 2003/86 přiznává uprchlíkům. Toto příznivější postavení je spojeno s praktickými potížemi spojenými s uprchlíky, které se odlišují od potíží, se kterými se potýkají státní příslušníci třetích zemí [42].

63. Prostor pro uvážení přiznaný členským státům jimi nesmí být využíván způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice 2003/86, jímž je usnadnit sloučení rodiny, a užitečný účinek směrnice [43].

64. Pokud by přitom bylo požadováno, aby uprchlík usilující o sloučení rodiny, který zmeškal tříměsíční lhůtu stanovenou v čl. 12 třetím pododstavci směrnice 2003/86, podal novou žádost o sloučení rodiny v rámci běžného režimu ustanovení této směrnice, zasáhlo by to do účinnosti původně výsadního práva uprchlíků na sloučení rodiny a zbavilo by užitečného účinku příznivější ustanovení kapitoly V, která se vztahují na uprchlíky usilující o sloučení rodiny, kteří jsou z podstaty věci zranitelnější.

65. Zadruhé, jak bylo připomenuto v bodech 41 až 47 tohoto stanoviska, ustanovení směrnice 2003/86 musí být vykládána a uplatňována ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, jak ostatně vyplývá ze znění bodu 2 odůvodnění a z čl. 5 odst. 5 směrnice 2003/86. Důvody související s případným zmeškáním tříměsíční lhůty stanovené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86, jakož i podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 téže směrnice musí být tedy zkoumány ve světle čl. 5 odst. 5 a článku 17 směrnice 2003/86.

66. Členské státy tak musí nejen vykládat své vnitrostátní právo v souladu s unijním právem, ale rovněž dbát na to, aby se neopíraly o výklad znění předpisu sekundárního práva, který koliduje se základními právy chráněnými právním řádem Unie [44].

67. Z toho vyplývá, že čl. 12 odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2003/86 nelze vykládat a uplatňovat způsobem, kterým by byla porušována základní práva zakotvená ve výše uvedených ustanoveních Listiny.

41 – Body 4 a 8 odůvodnění směrnice 2003/86.

42 – V tomto smyslu viz zelená kniha Komise o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí pobývajících na území Evropské unie (směrnice 2003/86/ES), [COM (2011)735 final], bod 4.2, „Další otázky týkající se azylu“, s. 7.

43 – Viz bod 45 tohoto stanoviska.

44 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:2006:429, bod 105), a ze dne 23. prosince 2009, Detiček (C-403/09 PPU, EU:C:2009:810, bod 34).

68. Zatřetí ze systematického výkladu směrnice 2003/86 vyplývá, že čl. 5 odst. 5 a článek 17 této směrnice jsou takzvaná „horizontální" ustanovení, která jsou závazná [45]. Použijí se během celého procesního i meritorního posouzení žádosti o sloučení rodiny jako hlavní zásady ve vztahu ke všem ustanovením uvedené směrnice, včetně dodržování tříměsíční lhůty. Unijní normotvůrce tak ukládá členským státům, „aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí" [46]. Tento výklad je potvrzen článkem 11 odst. 1 směrnice 2003/86 týkajícím se podmínek podání a posuzování žádosti o sloučení rodiny, který připomíná, že vnitrostátní orgány dodrží při posuzování této žádosti ustanovení článku 5 této směrnice; zásada nejlepších zájmů dětí je uvedena v odst. 5 uvedeného článku.

69. Kromě toho je třeba při posuzování žádosti o sloučení rodiny na základě čl. 12 odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/86 ve spojení s bodem 8 odůvodnění uvedené směrnice „věnovat zvláštní pozornost situaci uprchlíků". Během posuzování žádosti o sloučení rodiny jsou vnitrostátní orgány povinny individualizovat posuzování žádostí o sloučení rodiny, tedy uplatňovat individuální přístup [47], komplexní posouzení veškerých relevantních skutečností každého případu [48], a v případě zamítnutí této žádosti zohlednit „povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby a dobu trvání jejího pobytu v členském státě, jakož i existenci rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu [49]" [50]. V rámci tohoto posuzování musí vnitrostátní orgány zohlednit všechny okolnosti spojené s dostupností informací ohledně tříměsíční lhůty, v jejímž rámci uprchlík usilující o sloučení rodiny musí podat svou žádost o sloučení rodiny, jako jsou srozumitelnost, dostupnost a vhodnost [51] těchto informací, které mohou představovat důvod ospravedlňující zmeškání tříměsíční lhůty. Takto krátká lhůta, která by za účelem odůvodnění pravděpodobného zmeškání lhůty nezohledňovala osobní okolnosti, by odrazovala uprchlíky od podání žádosti o sloučení rodiny a obcházela by tak užitečný účinek směrnice [52].

70. V důsledku toho musí být zjištěny všechny konkrétní okolnosti dané věci a zvážení zájmů jednotlivce a veřejných zájmů se musí podobat zvážení, ke kterému dochází ve srovnatelných případech. Navíc zvážení dotčených individuálních a veřejných zájmů musí být rozumné a přiměřené, přičemž musí být zajištěno, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí [53]. Žádná skutečnost posuzovaná odděleně, jako je zmeškání lhůty, nemůže automaticky vést k přijetí rozhodnutí o zamítnutí žádosti o sloučení rodiny podané v rámci příznivějšího postupu kapitoly V směrnice 2003/86.

71. Z těchto úvah vyplývá, že lhůta stanovená v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86 nemůže být chápána jako prekluzivní lhůta, jejímž uplynutím by zanikl příznivější režim uprchlíků usilujících o sloučení rodiny.

45 – V tomto smyslu viz zelená kniha Komise o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí pobývajících na území Evropské unie (směrnice 2003/86/ES), [COM (2011)735 final], bod 5.5, s. 9.

46 – Viz čl. 5 odst. 5 směrnice 2003/86.

47 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 64).

48 – V tomto smyslu viz sdělení Komise k pokynům – COM(2008) 610 final, bod 7, „Základní zásady", a bod 7.4 „Individualizované posouzení", s. 29.

49 – Článek 17 směrnice 2003/86.

50 – *Uprchlíci totiž například čelí ztrátě kontaktů nebo potížím s udržováním kontaktů se svými rodinnými příslušníky, kteří zůstali v zemi původu, nebo dokonce obtížím s vyhledáním rodinných příslušníků nebo nemusí vědět, zda jsou stále naživu. V dosti krátké lhůtě následující po udělení povolení k pobytu z důvodu azylu může být složité zorganizovat přesun jejich rodinných příslušníků, kteří se mají dostavit na velvyslanectví nebo na konzulát nebo shromáždit doklady nezbytné k podání žádosti o sloučení rodiny [v tomto smyslu viz* zelená kniha Komise o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí pobývajících na území Evropské unie (směrnice 2003/86/ES), [COM (2011)735 final], *bod 5.5, s.* 9].

51 – V tomto smyslu viz sdělení Komise k pokynům, bod 7.1 „Dostupnost informací", s. 26.
Kromě toho o*soba požívající práva na sloučení rodiny nemusela mít všechny možnosti orientovat se během svých administrativních postupů, neovládá všechny jemné rozdíly jazyka jeho hostitelské země a fungování vnitrostátních správních orgánů*.

52 – V tomto smyslu viz mé stanovisko ve věci Dogan (C-138/13, EU:C:2014:287, bod 57).

53 – Viz obdobně rozsudky ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, body 62 až 64), a ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 81).

72. Zastávám tudíž názor, že odpověď na druhou předběžnou otázku by měla znít v tom smyslu, že režim směrnice 2003/86 brání takovému ustanovení vnitrostátního práva, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, na základě kterého může být žádost o sloučení rodiny podle příznivějších ustanovení kapitoly V této směrnice zamítnuta již z důvodu, že nebyla podána v tříměsíční lhůtě stanovené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci uvedené směrnice, jelikož tato lhůta nemůže být kvalifikována jako prekluzivní lhůta a tuto žádost je třeba chápat ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, které ukládají členským státům povinnost přezkoumat žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a s cílem upřednostnit rodinný život, jakož i zabránit ohrožení cíle směrnice 2003/86 a jejího užitečného účinku. Kromě toho nezohlednění hlavních zásad této směrnice v případě zamítnutí žádosti o sloučení rodiny ve smyslu článku 12 směrnice 2003/86 z důvodu zmeškání lhůty tří měsíců stanovené v odstavci 1 třetím pododstavci tohoto článku nemůže být odůvodněno skutečností, že při posouzení jiné žádosti podané na základě čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/86 jsou tyto hlavní zásady zohledněny.

V. Závěry

73. Vzhledem k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„1) Soudní dvůr má pravomoc odpovědět na předběžné otázky položené předkládajícím soudem, které se týkají výkladu ustanovení směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny ve věci týkající se práva pobytu pro rodinné příslušníky osob požívajících doplňkové ochrany, jelikož podle vnitrostátního práva byla ustanovení uvedené směrnice prohlášena za přímo a bezpodmínečně použitelná na osoby požívající doplňkové ochrany.

2) Režim směrnice 2003/86 brání takovému ustanovení vnitrostátního práva, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, na základě kterého může být žádost o sloučení rodiny podle příznivějších ustanovení kapitoly V této směrnice zamítnuta již z důvodu, že nebyla podána v tříměsíční lhůtě stanovené v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci uvedené směrnice, jelikož tato lhůta nemůže být kvalifikována jako prekluzivní lhůta a tuto žádost je třeba chápat ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv Evropské unie, které ukládají členským státům povinnost přezkoumat žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a s cílem upřednostnit rodinný život, jakož i zabránit ohrožení cíle směrnice 2003/86 a jejího užitečného účinku. Kromě toho nezohlednění hlavních zásad této směrnice v případě zamítnutí žádosti o sloučení rodiny ve smyslu článku 12 směrnice 2003/86 z důvodu zmeškání lhůty tří měsíců stanovené v odstavci 1 třetím pododstavci tohoto článku nemůže být odůvodněno skutečností, že při posouzení jiné žádosti podané na základě čl. 7 odst. 1 směrnice 2003/86 jsou tyto hlavní zásady zohledněny.“