Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 8. septembra 2016[1]

Vec C-133/15

H. C. Chavez Vilchez,
P. Pinas,
U. Nikolic,
X. V. García Pérez,
J. Uwituze,
I.O. Enowassam,
A. E. Guerrero Chavez,
Y. R. L. Wip

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Centrale Raad van Beroep (Odvolací súd vo veciach sociálneho zabezpečenia a verejnej služby, Holandsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Občianstvo Únie — Článok 20 ZFEÚ — Odopretie práva na pobyt v členskom štáte štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, ktorý má v skutočnej starostlivosti svoje maloleté dieťa, ktoré je štátnym príslušníkom tohto členského štátu — Prítomnosť druhého rodiča, ktorý je štátnym príslušníkom tohto štátu, na území toho istého štátu — Povinnosť štátneho príslušníka tretieho štátu preukázať nespôsobilosť druhého rodiča postarať sa o dieťa, pričom táto nespôsobilosť núti dieťa opustiť územie štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, ak je právo na pobyt odopreté rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu“

Obsah

I – Úvod 3

II – Právny rámec 3

A – Právo Únie 3

1. Zmluva o fungovaní Európskej únie 3

2. Charta základných práv Európskej únie 3

3. Smernica 2004/38/ES 4

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

B – Holandské právo 4

III – Skutkový stav v sporoch vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore 7

IV – Analýza 10

A – Úvodné pripomienky 10

1. Zásada vyššieho záujmu dieťaťa 10

2. Rôznorodosť situácií, o ktoré ide vo veci samej 11

3. Prax holandských správnych orgánov a konania podľa cudzineckého práva 13

B – Preskúmanie situácie pani Chavez-Vilchez a pani Wip, ako aj ich dcér z hľadiska článku 21 ods. 1 ZFEÚ a smernice 2004/38 14

1. O vplyve výkonu slobody pohybu dcéry pani Chavez-Vilchez 14

a) Krátke pripomenutie judikatúry o uplatniteľnosti smernice 2004/38 v prípade občana Únie, ktorý skutočne využil svoju slobodu pohybu predtým, ako sa premiestnil do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom 15

b) O uplatniteľnosti článku 5 smernice 2004/38 v prípade, keď sa malé dieťa, ktoré je občanom Únie a ktoré predtým skutočne využilo svoju slobodu pohybu, premiestni do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, sprevádzané priamym predkom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu a ktorý ho má vo výlučnej starostlivosti 15

2. O vplyve výkonu slobody pohybu dcéry pani Wip 17

C – Preskúmanie situácie detí, ktoré sa vždy zdržiavali vo svojom vlastnom členskom štáte v spoločnosti svojich matiek, ktoré ich mali v skutočnej starostlivosti z pohľadu článku 20 ZFEÚ 18

1. Prvá a druhá prejudiciálna otázka 18

a) Občianstvo Únie: základné postavenie občanov Únie 18

b) O osobitnej povahe situácií vo veci samej 19

c) O dodržaní zásady proporcionality a stupni závislosti medzi rodičom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, a dieťaťom, ktoré je občanom Únie 21

d) Predbežný návrh 23

2. O tretej prejudiciálnej otázke 23

V – Návrh 24

I – Úvod

1. Otázky, ktoré položil Centrale Raad van Beroep (Odvolací súd vo veciach sociálneho zabezpečenia a verejnej služby, Holandsko), sa v podstate týkajú toho, či článok 20 ZFEÚ bráni tomu, aby členský štát odoprel právo na pobyt štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, rodičovi maloletého dieťaťa, ktoré ako občan tohto členského štátu sa v ňom vždy zdržiavalo, hoci má toto dieťa v skutočnej starostlivosti, keď nebolo preukázané, že druhý rodič, ktorý samotný je občanom tohto členského štátu, môže prevziať skutočnú starostlivosť o dieťa.

2. Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, uvádza, že z holandskej správnej praxe vyplýva, že judikatúra pochádzajúca z rozsudku Ruiz Zambrano [2] sa vykladá reštriktívne do tej miery, že v zmysle tejto judikatúry odchod rodiča, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, z územia Únie, nezbavuje dieťa, ktoré je občanom Únie, účinného využívania podstaty práv, ktoré vyvodzuje zo svojho postavenia občana Únie. Podľa príslušných holandských orgánov sa táto judikatúra uplatňuje iba vtedy, ak otec nie je schopný postarať sa o dieťa, pretože zomrel, je vo výkone trestu odňatia slobody, je umiestnený v psychiatrickom zariadení, je nespôsobilý alebo nezvestný alebo ak jeho návrh na zverenie dieťaťa, ktoré je občanom Únie, do starostlivosti bol už súdom zamietnutý.

3. V tomto rozsudku, v ktorom sa Súdny dvor domnieval, že právo Únie bráni vnútroštátnym opatreniam, ktoré občanov Únie zbavujú účinného využívania podstaty práv, ktoré títo občania vyvodzujú z postavenia občana Únie, bola nepochybne zohľadnená zásada vyššieho záujmu dieťaťa. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania povedie Súdny dvor podľa môjho názoru k tomu, aby túto zásadu preskúmal ešte evidentnejšie.

II – Právny rámec

A – *Právo Únie*

1. Zmluva o fungovaní Európskej únie

4. Článok 20 ods. 1 ZFEÚ zavádza občianstvo Únie a stanovuje, že „každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu“, je občanom Únie. V súlade s článkom 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ občania Únie majú „právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov“.

5. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ dodáva, že toto právo „podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.

2. Charta základných práv Európskej únie

6. Článok 7 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) s názvom „Rešpektovanie súkromného a rodinného života“ stanovuje, že „každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života, obydlia a komunikácie“.

2 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

3. Smernica 2004/38/ES [3]

7. Článok 5 ods. 1 a 4 smernice 2004/38/ES stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a udelia rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, povolenie na vstup na ich územie s platným pasom [umožnia vstúpiť na ich územie občanom Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom, ako aj ich rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas – *neoficiálny preklad*].

…

4. Ak občan Únie alebo rodinný príslušník, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, nemá potrebné cestovné doklady, alebo ak v prípade potreby nemá víza, daný členský štát skôr, ako takéto osoby vráti, im všetkými primeranými spôsobmi umožní, aby získali potrebné doklady, alebo nechá im ich doručiť do primeraného časového obdobia [poskytne týmto osobám všetky primerané prostriedky, aby im umožnil získať alebo si zabezpečiť v primeranej lehote potrebné doklady – *neoficiálny preklad*], alebo im umožní, aby dosvedčili alebo dokázali inými spôsobmi, že sa na nich vzťahuje právo voľného pohybu a pobytu“.

B – *Holandské právo*

8. Článok 1 Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000, ďalej len „zákon o cudzincoch“) stanovuje:

„Na účely tohto zákona a ustanovení prijatých na jeho základe sa pod pojmom:

…

e) štátni príslušníci Spoločenstva rozumejú:

1. štátni príslušníci členských štátov Európskej únie, ktorí sú na základe Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva oprávnení vstúpiť na územie iného členského štátu a zdržiavať sa tam;

2. rodinní príslušníci osôb uvedených v bode 1, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny a ktorí sú v nadväznosti na rozhodnutie prijaté na vykonanie Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva oprávnení vstúpiť na územie členského štátu a zdržiavať sa tam;

…“

9. Článok 8 tohto zákona stanovuje:

„Cudzinec sa v Holandsku zdržiava legálne, iba:

…

3 — Smernica Európskeho parlamentu a 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. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

e) ako štátny príslušník Spoločenstva, ak sa jeho pobyt v Holandsku zakladá na právnom predpise prijatom podľa Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva alebo Dohody o Európskom hospodárskom priestore;

f) ak počas obdobia, kým sa vydá rozhodnutie o jeho žiadosti o udelenie povolenia na pobyt… tento zákon, ustanovenie prijaté podľa tohto zákona alebo súdne rozhodnutie stanovuje, že nesmie dôjsť k vyhosteniu žiadateľa, kým sa nerozhodne o jeho žiadosti;

g) ak počas obdobia, kým sa vydá rozhodnutie o jeho žiadosti o udelenie povolenia na pobyt… alebo o predĺženie platnosti povolenia na pobyt… alebo o zmenu povolenia na pobyt, tento zákon, ustanovenie prijaté podľa tohto zákona alebo súdne rozhodnutie stanovuje, že nesmie dôjsť k vyhosteniu žiadateľa, kým sa nerozhodne o jeho žiadosti;

h) ak počas obdobia, kým sa vydá rozhodnutie o správnom alebo súdnom opravnom prostriedku, tento zákon, ustanovenie prijaté podľa tohto zákona alebo súdne rozhodnutie stanovuje, že nesmie dôjsť k vyhosteniu žiadateľa, kým sa nerozhodne o jeho námietke alebo žalobe“.

10. Článok 10 tohto istého zákona uvádza:

„1. Cudzinec, ktorý nemá legálny pobyt, nemôže uplatňovať nárok na priznanie peňažných dávok, služieb alebo vecných dávok priznávaných správnym orgánom. Prvá veta sa uplatní analogicky na oslobodenia a povolenia stanovené podľa zákona alebo všeobecného správneho opatrenia.

2. Odchýlka od odseku 1 je možná, keď sa nárok vzťahuje na odborné vzdelávanie, na prístup k nevyhnutnej lekárskej starostlivosti, na prevenciu zásahov do verejného zdravia alebo na poskytnutie právnej pomoci cudzincovi.

3. Priznanie nárokov nezakladá právo na legálny pobyt.“

11. Vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, spresňuje, že na vykonanie zákona o cudzincoch je príslušný Staatsecretaris van Veiligheid en Justitie (štátny tajomník ministerstva bezpečnosti a spravodlivosti, ďalej len „štátny tajomník“). Immigratie-en Naturalisatiedienst (služba pre prisťahovalectvo a integráciu, IND) je okrem iných úloh poverená vykonávaním zákona o cudzincoch, keďže táto služba preskúmava všetky žiadosti o udelenie povolenia na pobyt a v mene štátneho tajomníka o nich rozhoduje. [4]

12. Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzích štátnych príslušníkoch z roku 2000, ďalej len „obežník o cudzích štátnych príslušníkoch“) je súhrnom pokynov vydaných štátnym tajomníkom. Tento obežník je prístupný všetkým a každý sa môže odvolávať na pokyny. Počas preskúmania žiadostí o udelenie povolenia na pobyt, na ktoré je IND určená ako príslušný vnútroštátny orgán, je IND povinná dodržiavať tieto pokyny. Od týchto pokynov sa môže odchýliť, iba ak to odôvodní a vo výnimočných prípadoch, o ktorých sa neuvažovalo pri ich vyhotovení.

4 — Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že vo veciach v oblasti cudzineckého práva je sekcia Raad van State (Štátna rada, Holandsko) pre správne právo najvyššou súdnou inštanciou. Vo veciach týkajúcich sa Wet Werk en Bijstand (zákon o práci a sociálnej pomoci, ďalej len „zákon o sociálnej pomoci“) je najvyššou súdnou inštanciou vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania. Vo veciach týkajúcich sa Algemene Kinderbijslagwet (všeobecný zákon o prídavkoch na deti, ďalej len „zákon o prídavkoch na deti“) možno proti rozhodnutiam vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, podať ešte opravný prostriedok na Hoge Raad der Nederlanden (Najvyšší súd Holandska), ktorý sa týka výkladu pojmu „poistenec“, vrátane medzinárodnoprávnych aspektov tohto pojmu.

13. Obežník o cudzích štátnych príslušníkoch v znení účinnom v čase sporov vo veci samej v časti B v oddiele 2.2. obsahuje tieto pokyny:

„Cudzinec má podľa [zákona o cudzincoch] legálny pobyt, ak sú splnené všetky podmienky uvedené nižšie:

— cudzinec má maloleté dieťa, ktoré má holandskú štátnu príslušnosť,

— cudzinec sa o toto dieťaťa stará a býva spolu s ním a

— v prípade, že sa cudzincovi neudelí povolenie na pobyt, dieťa sa musí odsťahovať za ním a opustiť územie EÚ.

IND však rozhodne nevychádza z toho, že sa dieťa [, ktorého otec alebo matka je cudzí štátny príslušník] musí odsťahovať za [svojím rodičom, ktorý je cudzím štátnym príslušníkom] a opustiť územie Európskej únie, keď existuje druhý rodič, ktorý má podľa… [zákona o cudzincoch] legálny pobyt alebo holandskú štátnu príslušnosť a tento rodič sa skutočne môže o dieťa postarať.

IND v každom prípade vychádza z toho, že druhý rodič sa skutočne môže postarať o dieťa, keď:

— druhý rodič má dieťa v starostlivosti alebo mu ešte možno zveriť dieťa do starostlivosti a

— druhý rodič môže pri opatere a výchove dieťaťa využiť pomoc a podporu, ktorú poskytujú úrady alebo sociálne organizácie. IND tým rozumie aj priznanie finančnej dávky zo štátnych zdrojov, na ktorú majú v zásade nárok Holanďania žijúci v Holandsku.

IND v každom prípade vychádza z toho, že druhý rodič sa v skutočnosti nemôže postarať o dieťa, keď:

— sa nachádza vo väzbe alebo

— preukáže, že mu nemožno zveriť dieťa do starostlivosti.“

14. Podľa holandskej právnej úpravy rodičia, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretieho štátu, musia mať právo na pobyt na to, aby mohli uplatňovať nárok na dávky, ktoré upravuje zákon o sociálnej pomoci alebo všeobecný zákon o prídavkoch na deti.

15. Dňa 1. júla 1998 nadobudol účinnosť zákon z 26. marca 1998, ktorým sa mení zákon o cudzincoch a niektoré ďalšie zákony a ktorého cieľom je podmieniť žiadosti o dávky, prídavky, oslobodenia a povolenia, ktoré podávajú cudzinci na správne orgány, legálnym pobytom v Holandsku. Tento zákon sa nazýva aj „syntetizujúci zákon“. Pre cudzincov, ktorí nie sú občanmi Únie, tento zákon zaviedol do právnej úpravy sociálnej pomoci požiadavku získať od príslušného orgánu povolenie na pobyt na to, aby sa na cudzinca hľadelo ako na holandského štátneho príslušníka a do zákona o prídavkoch na deti podobnú povinnosť na to, aby sa na cudzinca hľadelo ako na poistenca.

16. Žiadosť o udelenie povolenia na pobyt sa musí podať na IND. Táto služba rozhoduje o práve na pobyt v mene štátneho tajomníka.

17. Žiadosti o prídavky na deti podľa zákona o prídavkoch na deti sa podávajú na Sociale verzekeringsbank [sociálna poisťovňa (SvB), Holandsko].

18. Žiadosti o pomoc podľa zákona o sociálnej pomoci treba podať na obecnú radu obce, kde má dotknutá osoba bydlisko.

19. Článok 11 zákona o sociálnej pomoci stanovuje:

„1. Každý holandský štátny príslušník bývajúci v Holandsku, ktorý sa nachádza v tuzemsku v situácii, ktorá mu neumožňuje financovať jeho základné životné potreby z vlastných zdrojov, alebo hrozí, že sa do takej situácie dostane, má nárok na štátnu sociálnu pomoc.

2. Ako na holandského štátneho príslušníka uvedeného v odseku 1 sa s výnimkou prípadov, ktoré sa uvádzajú v článku 24 ods. 2 smernice 2004/38/ES, hľadí na cudzinca bývajúceho v Holandsku, ktorý sa v Holandsku zdržiava legálne v zmysle článku 8 písm. a) až e) a písm. l) [zákona o cudzincoch].

…“

20. Článok 16 tohto zákona stanovuje:

„1. Osobe, ktorá nemá nárok na sociálnu pomoc, môže [obecná] rada s ohľadom na všetky okolnosti konkrétneho prípadu priznať odchylne od tejto časti sociálnu pomoc, keď si to vyžadujú mimoriadne naliehavé dôvody.

2. Odsek 1 sa neuplatní na iných cudzincov, než sú cudzinci uvedení v článku 11 ods. 2 a 3.“

21. Článok 6 zákona o prídavkoch na deti uvádza:

„1. Za osobu poistenú podľa ustanovení tohto zákona sa považuje ten, kto:

a) je rezident;

b) nie je rezident, ale podlieha dani z príjmov zo závislej činnosti vykonávanej v Holandsku.

2. Poistení nie sú cudzinci, ktorí sa v Holandsku nezdržiavajú legálne v zmysle článku 8 písm. a) až e) a l) [zákona o cudzincoch].“

III – Skutkový stav v sporoch vo veci samej, prejudiciálne otázky a konanie na Súdnom dvore

22. Osem sporov vo veci samej sa týka žiadostí o dávky sociálnej pomoci (bijstandsuitkering) podľa zákona o sociálnej pomoci a/alebo žiadostí o prídavky na deti (kinderbijslag) podľa zákona o prídavkoch na deti, ktoré podali žalobkyne.

23. Pani H. C. Chavez Vilchez, venezuelská štátna príslušníčka, pricestovala do Holandska v rokoch 2007 – 2008 s turistickým vízom, aby navštívila pána Koopmana, holandského štátneho príslušníka. Dňa 30. marca 2009 sa dvojici narodila dcéra Angelina, ktorej otcovstvo pán Koopman uznal a ktorá má teda holandskú štátnu príslušnosť. Všetci traja žili v Nemecku až do roku 2011. V júni 2011 pán Koopman donútil pani Chavez Vilchez, aby spolu s ich dcérou opustila ich byt. Pani Chavez Vilchez a jej dcéra odišli z Nemecka a následne sa prihlásili v krízovom prijímacom centre v meste Arnhem (Holandsko), kde istý čas zostali. Pani Chavez Vilchez má odvtedy v skutočnej starostlivosti svoju dcéru a vyhlásila, že pán Koopman neprispieva ani na jej výživu, ani jej výchovu.

24. Pani Pinas, ktorá má štátnu príslušnosť Surinamu, mala od roku 2004 povolenie na pobyt, ktorej jej bolo v roku 2006 zrušené. Býva v Almere (Holandsko) a je matkou štyroch detí. Dcéra Shine, ktorá je jednou z jej detí, sa narodila 23. decembra 2009 z jej vzťahu s pánom Mawnym, ktorý je holandským štátnym príslušníkom. Otec svoje otcovstvo uznal a Shine má preto holandskú štátnu príslušnosť. Pani Pinas a pán Mawny sa starajú o svoju dcéru, ale žijú oddelene a pán Mawny neprispieva na jej výživu. Sú v kontakte, ale nebola dohodnutá žiadna úprava styku s dieťaťom.

25. Pani Nikolic prišla do Holandska v roku 2003 z jednej z krajín bývalej Juhoslávie. Jej štátna príslušnosť nie je jasná pre chýbajúci doklad totožnosti. Podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, je možné, že má chorvátsku štátnu príslušnosť. Jej žiadosť o udelenie povolenia na pobyt bola v roku 2009 zamietnutá. Dňa 26. januára 2010 sa jej narodila dcéra Esther z jej vzťahu s pánom van de Pluijmom, ktorý je holandským štátnym príslušníkom. Pán van de Pluijm otcovstvo uznal a dieťa má teda holandskú štátnu príslušnosť. Pani Nikolic býva v Amsterdame (Holandsko) a dcéru má vo svojej starostlivosti. Obe žijú v komunitnom prijímacom centre. Pani Nikolic vyhlásila, že nemôže žiť s otcom svojej dcéry z dôvodu, že tento sa zúčastňuje na programe asistovaného bývania.

26. Pani García Pérez, ktorá má nikaragujskú štátnu príslušnosť, pricestovala do Holandska v rokoch 2001 – 2002 z Kostariky spolu s pánom Schwenckem, ktorý je holandským štátnym príslušníkom. Dňa 9. apríla 2008 sa z ich vzťahu narodila dcéra Angely. Jej otcovstvo pán Schwencke uznal a má teda holandskú štátnu príslušnosť. Pani García Pérez býva v Haarleme (Holandsko) a dcéru má vo svojej starostlivosti. Pán Schwencke neprispieva na výživu dcéry Angely a jeho súčasné bydlisko nie je známe. Z evidencie osôb vyplýva, že pán Schwencke odcestoval 8. júla 2009 na Kostariku. Pani García Pérez má druhé dieťa, ktorého otcom nie je pán Schwencke. Rodina žije v komunitnom prijímacom centre.

27. Pani Uwituze, ktorá má rwandskú štátnu príslušnosť, sa 12. decembra 2011 narodila dcéra Habibatou. Pán Fofana, holandský štátny príslušník, uznal otcovstvo dieťaťa, ktoré má teda rovnakú štátnu príslušnosť ako otec. Pán Fofana neprispieva ani na starostlivosť, ani na výchovu svojej dcéry. Vyhlásil, že sa nemôže a ani nechce o svoju dcéru starať. Pani Uwituze býva v Bois-le-Duc (Holandsko) a spolu so svojou dcérou žije v komunitnom prijímacom centre.

28. Pani Wip, ktorá má surinamskú štátnu príslušnosť, sa narodili dve deti, 25. novembra 2009 dcéra Shalomie, a 23. novembra 2012 syn Joe. Pán Panka a deti majú holandskú štátnu príslušnosť. Bez ohľadu na to, že vzťah dvojice sa skončil, je pán Panka v kontakte so svojimi deťmi niekoľkokrát do týždňa. Pán Panka poberá dávku sociálnej pomoci a prídavky na deti. Prídavky na deti odovzdáva pani Wip, ale viac už na výživu detí neprispieva. Pani Wip býva v Amsterdame.

29. Pani Enowassam, ktorá má kamerunskú štátnu príslušnosť, pricestovala do Holandska v roku 1999. Z jej vzťahu s pánom Arreym, holandským štátnym príslušníkom, sa 2. mája 2008 narodila dcéra Philomena. Pán Arrey uznal otcovstvo Philomeny, ktorá má preto holandskú štátnu príslušnosť. Pani Enowassam a pán Arrey majú svoju dcéru v spoločnej starostlivosti, ale žijú oddelene. Philomena je prihlásená na adrese pána Arreya, ale v skutočnosti býva so svojou matkou, ktorá má bydlisko v Haagu (Holandsko). Sú ubytované v komunitnom krízovom zariadení v Haagu. Podmienky styku pána Arreya a jeho dcéry sú upravené dohodou. Philomena býva u svojho otca tri víkendy v mesiaci a niekedy s ním trávi prázdniny. Pán Arrey platí 200 eur mesačne ako výživné. Poberá tiež prídavky na dieťa, ktoré odovzdáva pani Enowassam. Pán Arrey pracuje na plný úväzok a vyhlásil, že z tohto dôvodu sa nemôže starať o svoju dcéru.

30. Pani Guerrero Chavez, ktorá má venezuelskú štátnu príslušnosť, pricestovala do Holandska 24. októbra 2007 a do Venezuely sa vrátila 2. novembra 2009. Do Holandska znovu pricestovala v januári 2011 a v súčasnosti býva v Shiedame (Holandsko). Z jej vzťahu s pánom Maasom, holandským štátnym príslušníkom, sa 31. marca 2011 narodil syn Salamo. Pán Maas uznal otcovstvo dieťaťa, ktoré má preto holandskú štátnu príslušnosť. Pán Maas a pani Guerrero Chavez sú odlúčení a nebývajú spolu, ale pani Guerrero Chavez a jej syn žijú u nevlastného otca a brata pána Maasa. Pán Maas má takmer každodenný kontakt s dieťaťom, ale nie je pripravený sa oň starať a na výdavky prispieva obmedzene. Pani Guerrero Chavez vykonáva každodennú opateru o svojho syna a má ho vo svojej starostlivosti.

31. Všetky žiadosti žalobkýň o dávku sociálnej pomoci a/alebo prídavky na deti boli zamietnuté napadnutými rozhodnutiami dotknutých holandských správnych orgánov z dôvodu, že podľa holandskej právnej úpravy žalobkyne nemajú z dôvodu ich statusu z hľadiska práva na pobyt nijaké právo na takéto dávky. Podľa tejto právnej úpravy totiž rodič, ktorý nemá platný status určený v oblasti pobytu, nie je „oprávnenou osobou“ (rechthebbende), ani „poistencom“ (verzekerde) a nemôže preto uplatňovať nárok na dávku.

32. Počas období dotknutých zamietnutím vyššie uvedených žiadostí o dávky [5] boli žalobkyniam zamietnuté ich žiadosti o udelenie povolenia na pobyt v zmysle zákona o cudzincoch. V tomto období mali niektoré z nich legálny pobyt v podstate počas lehoty, v ktorej bolo možné očakávať rozhodnutie o žiadosti o udelenie povolenia na pobyt. Ostatné žalobkyne sa počas tohto obdobia (alebo aspoň jeho časti) nezdržiavali v Holandsku legálne a krajinu mali opustiť dobrovoľne. Opatrenia na vykonanie vyhostenia neboli prijaté. Žalobkyne neboli oprávnené pracovať.

33. Žalobkyne podali na Centrale Raad van Beroep (Odvolací súd vo veciach sociálneho zabezpečenia a verejnej služby) opravný prostriedok proti rozhodnutiam, ktorými im boli zamietnuté požadované dávky.

34. Vnútroštátny súd sa pýta, či žalobkyne, ktoré všetky majú štátnu príslušnosť tretieho štátu, môžu za okolností opísaných vyššie, ako matky dieťaťa, ktoré je občanom Únie, vyvodzovať právo na pobyt z článku 20 ZFEÚ. Domnieva sa, že ak je to tak, žalobkyne by sa mohli dovolávať ustanovení zákona o sociálnej pomoci a zákona o prídavkoch na deti, ktoré na nich hľadia ako na holandských štátnych príslušníkov, aby uplatnili potenciálne právo na dávku podľa týchto zákonov.

35. V tejto súvislosti vnútroštátny súd vyvodzuje z rozsudkov Ruiz Zambrano [6] a Dereci a i. [7], že žalobkyne majú právo na pobyt, ktoré odvodzujú priamo z článku 20 ZFEÚ a ktoré vyplýva z práva ich dieťaťa na pobyt, pretože toto dieťa sa nachádza v takej situácii, aká je opísaná v týchto rozsudkoch. Podľa vnútroštátneho súdu treba preskúmať, či existujú také okolnosti, ktoré fakticky nútia dieťa k tomu, aby opustilo územie Únie, ak sa jeho matke odoprie právo na pobyt. Vnútroštátny súd si totiž za okolností existujúcich vo veciach samých kladie otázku, aký význam treba s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora prikladať skutočnosti, že otec, ktorý je občanom Únie, sa zdržiava v Holandsku.

36. Za týchto okolností Centrale Raad van Beroep (Odvolací súd vo veciach sociálneho zabezpečenia a verejnej služby) rozhodnutím zo 16. marca 2015, doručeným do kancelárie Súdneho dvora 18. marca 2015, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Treba článok 20 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že tento článok členskému štátu bráni v tom, aby štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý vykonáva každodennú a skutočnú opateru svojho maloletého dieťaťa, ktoré je štátnym príslušníkom tohto členského štátu, odoprel právo na pobyt v tomto členskom štáte?

2. Je pre odpoveď na túto otázku relevantná skutočnosť, že tento rodič nevykonáva právnu, finančnú a/alebo emocionálnu starostlivosť sám a ďalej, že nie je vylúčené, že druhý rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu, by *de facto* mohol byť schopný postarať sa o dieťa?

3. Je rodič so štátnou príslušnosťou tretej krajiny v tomto prípade povinný hodnoverne preukázať, že druhý rodič nemôže prevziať rodičovskú starostlivosť o dieťa, takže dieťa by bolo nútené opustiť územie Únie, keby sa rodičovi so štátnou príslušnosťou tretej krajiny odoprelo právo na pobyt?“

5 — Tieto obdobia sú v prípade každej zo žalobkýň štvrťročnými obdobiami medzi rokmi 2010 a 2013.

6 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

7 — Rozsudok z 15. novembra 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

37. Na návrh vnútroštátneho súdu predseda Súdneho dvora rozhodol, že táto vec bude prejednaná prednostne podľa článku 53 ods. 3 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora.

38. Písomné pripomienky predložili pani Chavez Vilchez a pani Wip, holandská vláda, belgická vláda, dánska vláda, litovská vláda, poľská vláda a vláda Spojeného kráľovstva, ako aj Európska komisia. Ústne pripomienky pani Chavez Vilchez a pani Wip, holandskej vlády, dánskej vlády, francúzskej vlády, litovskej vlády, poľskej vlády, vlády Spojeného kráľovstva a nórskej vlády, ako aj Komisie boli vypočuté na pojednávaní, ktoré sa konalo 10. mája 2016.

IV – Analýza

39. Pred vykonaním analýzy podstatných aspektov otázok, ktoré vnútroštátny súd kladie Súdnemu dvoru, preskúmam na úvod predpoklady, na ktorých tento súd založil svoje rozhodnutie.

A – *Úvodné pripomienky*

40. Chcem predovšetkým pripomenúť, že výlučne vnútroštátny súd má právomoc zistiť a posúdiť skutkový stav veci, ktorú prejednáva, ako aj vykladať a uplatňovať vnútroštátne právo. [8]

41. Za týchto okolností pristúpim k analýze v troch krokoch. V prvom rade odkážem na zásadu prednosti vyššieho záujmu dieťaťa. V druhom rade na lepšie pochopenie situácií, o ktoré ide vo veci samej, preskúmam ich rôznorodosť. V treťom rade opíšem kontext, v ktorom sa nachádzajú tieto situácie, pričom vysvetlím úvahy vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie konania, týkajúce sa právnej úpravy a holandskej správnej praxe, ako aj výsledku konaní o žiadostiach žalobkýň vo veci samej o udelenie povolenia na pobyt v konaniach začatých podľa cudzineckého práva.

1. Zásada vyššieho záujmu dieťaťa

42. Prednosť vyššieho záujmu dieťaťa je jednou zo zásad právneho poriadku Únie. [9]

43. Na jednej strane všetky členské štáty ratifikovali Dohovor OSN o právach dieťaťa, uzavretý v New Yorku 20. novembra 1989 (ďalej len „dohovor o právach dieťaťa“) [10]. Podľa článku 3 ods. 1 tohto dohovoru „záujem dieťaťa musí byť prvoradým hľadiskom pri akejkoľvek činnosti týkajúcej sa detí, nech už uskutočňovanej verejnými alebo súkromnými zariadeniami sociálnej starostlivosti, súdmi, správnymi alebo zákonodarnými orgánmi“ [11]. Okrem toho Súdny dvor už mal príležitosť pripomenúť, že dohovor o právach dieťaťa je záväzný pre každý členský štát a patrí medzi medzinárodnoprávne nástroje týkajúce sa ochrany ľudských práv, ktoré zohľadňuje pri uplatňovaní všeobecných zásad práva Únie. [12]

8 — Ako nedávny príklad tejto ustálenej judikatúry pozri rozsudok z 8. júna 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, bod 36).

9 — Prehľad acquis Únie v oblasti práv dieťaťa podáva dokument GR pre spravodlivosť Európskej komisie: *EU acquis and policy documents on the rights of the child*, december 2015, s. 1 až 83.

10 — Tento dohovor nadobudol platnosť 2. septembra 1990.

11 — Článok 9 ods. 1 toho istého dohovoru stanovuje, že „štáty, ktoré sú zmluvnou stranou Dohovoru, zabezpečia, aby dieťa nemohlo byť oddelené od svojich rodičov proti ich vôli, ibaže príslušné úrady na základe súdneho rozhodnutia a v súlade s platným právom a v príslušnom konaní určia, že také oddelenie je potrebné v záujme dieťaťa. Také určenie môže byť nevyhnutné v niektorom konkrétnom prípade, napríklad, ak ide o zneužívanie alebo zanedbávanie dieťaťa rodičmi alebo ak rodičia žijú oddelene a treba rozhodnúť o mieste pobytu dieťaťa“.

12 — Pozri rozsudok z 27. júna 2006, Parlament/Rada (C-540/03, EU:C:2006:429, bod 37 a citovanú judikatúru).

44. Na druhej strane článok 3 ods. 3 ZEÚ, ktorý vo svojom prvom pododseku stanovuje, že „Únia vytvára vnútorný trh“, vo svojom druhom pododseku uvádza, že Únia „bojuje proti sociálnemu vylúčeniu a diskriminácii a podporuje sociálnu spravodlivosť a ochranu, rovnosť medzi ženami a mužmi, solidaritu medzi generáciami a *ochranu práv dieťaťa*“. Práva dieťaťa sú navyše zakotvené v Charte.[13] Táto Charta vo svojom článku 24 uznáva deti ako nezávislých a samostatných nositeľov práv. Tento článok robí z vyššieho záujmu dieťaťa prvoradé hľadisko pre verejné orgány a súkromnoprávne inštitúcie.[14]

45. V tejto súvislosti Súdny dvor považoval zásadu prednosti vyššieho záujmu dieťaťa za hľadisko, cez ktoré treba vnímať ustanovenia práva Únie.[15]

46. Pokiaľ ide konkrétnejšie o občianstvo Únie a články 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ, výklad Súdneho dvora umožnil uplatňovanie ustanovení Zmluvy a sekundárneho práva v súvislostiach.[16] Považujem za dôležité najmä zdôrazniť, že Súdny dvor už rozhodol, že „[dieťa, ktoré je občanom Únie,] môže využívať svoje *práva na voľný pohyb a pobyt* zaručené právom [Únie]. Spôsobilosť štátneho príslušníka členského štátu mať práva zaručené Zmluvou a sekundárnym právom, ktoré sa týkajú voľného pohybu osôb, nemožno podriadiť podmienke, že daná osoba dosiahla vek požadovaný na získanie právnej spôsobilosti sama vykonávať tieto práva“[17].

47. Táto zásada bude predstavovať východiskový bod mojej analýzy.

2. Rôznorodosť situácií, o ktoré ide vo veci samej

48. Na úvod treba spresniť, že ak sa preskúmajú situácie, o ktoré ide vo veci samej, je ich rôznorodosť zjavná.

49. Je pravda, ako to vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, že osem žalobkýň vo veci samej je štátnymi príslušníčkami tretích štátov, ktoré nemajú platné povolenie na pobyt[18] a sú matkami aspoň jedného maloletého dieťaťa (od troch do siedmich rokov), ktoré je občanom Únie s bydliskom vo svojom vlastnom členskom štáte, v tomto prípade v Holandskom kráľovstve. V prípade všetkých

13 — Je pravda, že ustanovenia Charty sú podľa jej článku 51 ods. 1 adresované členským štátom iba vtedy, keď vykonávajú právo Únie. Ak sa však v danom prípade po preskúmaní situácií, o ktoré ide vo veci samej, zistí, že tieto situácie patria do pôsobnosti práva Únie, vnútroštátny súd bude musieť preskúmať, či odopretie odvodeného práva žalobkýň vo veci samej na pobyt a zamietnutie ich žiadostí o dotknuté dávky porušuje právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života upravené v článku 7 Charty. V tomto zmysle pozri rozsudok z 15. novembra 2011, Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 72).

14 — Pozri rovnako oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 15. februára 2011 s názvom „Program EÚ v oblasti práv dieťaťa“ [KOM(2011) 60 v konečnom znení, s. 3].

15 — Pokiaľ ide o právo na zlúčenie rodiny patriace maloletým deťom, ktoré nikdy nevyužili svoje právo na voľný pohyb a vždy sa zdržiavali v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, pozri najmä rozsudok zo 6. decembra 2012, O a i. (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, body 76 až 78). Pokiaľ ide o voľný pohyb tovaru, pozri rozsudok zo 14. februára 2008, Dynamic Medien (C-244/06, EU:C:2008:85, body 39 až 42 a 52). Pokiaľ ide o nariadenie Rady (ES) č. 2201/2003 z 27. novembra 2003 o súdnej právomoci a uznávaní a výkone rozsudkov v manželských veciach a vo veciach rodičovských práv a povinností, ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1347/2000 (Ú. v. ES L 338, 2003, s. 1; Mim. vyd. 19/006, s. 243), pozri najmä rozsudok z 2. apríla 2009, A (C-523/07, EU:C:2009:225, body 61 a 64).

16 — Treba poznamenať, že koherencia právneho poriadku Únie musí byť výsledkom výkladu práva Únie „nie v jeho súhrne, ale ako celku“. V tomto zmysle pozri SIMON, D.: Cohérence et ordre juridique communautaire. In: *Le droit, les institutions et les politiques de l'Union européenne face à l'impératif de cohérence*. V. Michel (ed.), Presses universitaires de Strasbourg, Strasbourg, 2009, s. 25 až 40, a predovšetkým s. 30. V tejto súvislosti Pierre Pescatore zdôraznil význam súdu pri zabezpečení koherencie zložitého právneho poriadku vybudovaného na systémových vzťahoch medzi viacerými právnymi poriadkami. Pozri PESCATORE, P.: *Le droit de l'intégration. Émergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés européennes*. A.W. Sijthoff, Leyde, 1972, s. 82.

17 — Pozri rozsudok z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 20 a citovanú judikatúru). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

18 — Je to prípad pani Nikolic, pani García Pérez, pani Uwituze, pani Enowassam a Guerrero Chavez. Pokiaľ ide o pani Chavez Vilchez, pani Pinas a pani Wip, pozri bod 52 týchto návrhov.

týchto detí bolo otcovstvo uznané ich otcami, ktorí sú holandskými štátnymi príslušníkmi, ale tieto deti žijú so svojou matkou, ktorá sa o nich každodenne a skutočne stará. Vo všetkých prípadoch otec počas obdobia dotknutého zamietnutím žiadostí o dávky, nežil alebo už nežil s rodinou dieťaťa a matkou.

50. Okrem týchto podobných znakov vykazujú situácie, o ktoré ide vo veci samej, určité osobitosti, ktoré treba zohľadniť.

51. Pokiaľ teda ide najprv o situáciu otcov, ktorí sú holandskými štátnymi príslušníkmi, ich príspevok na výdavky na výživu ich detí a starostlivosť o ne, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že kontakty medzi deťmi a ich otcami boli buď časté [19] alebo zriedkavé, alebo dokonca žiadne. [20] V jednom prípade bol totiž otec nezvestný [21] a v inom sa zúčastňoval na programe asistovaného bývania. [22] V troch prípadoch otec prispieval na výživu dieťaťa, [23] zatiaľ čo v ostatných prípadoch neprispieval vôbec. [24] V dvoch z ôsmich prípadov bola starostlivosť rozdelená medzi oboch rodičov, [25] zatiaľ čo v ostatných vykonávala skutočne a každodenne starostlivosť iba matka. [26] V jedinom prípade sa matka skutočne starala o svoje dieťa a obaja bývali u nevlastného otca a brata otca dieťaťa. [27] V polovici prípadov deti žili so svojimi matkami v krízových prijímacích zariadeniach. [28]

52. Pokiaľ ide ďalej o to, aká je *situácia žalobkýň vo veci samej na území Únie*, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu rovnako vyplýva, že 17. mája 2001 bolo pani Pinas udelené povolenie na pobyt v Holandsku na dobu určitú. Navyše zástupcovia pani Wip a pani Chavez-Vilchez, ako aj holandská vláda na pojednávaní uviedli, že tieto žalobkyne majú v súčasnosti legálny pobyt. Pani Wip totiž nedávno dostala povolenie na pobyt v Belgicku, kde pracuje a býva so svojou dcérou. [29] Pani Chavez Vilchez bolo na základe článku 8 EDĽP udelené povolenie na pobyt v Holandsku a pracuje v Belgicku.

53. Napokon, pokiaľ ide o *osobitnú situáciu dcér pani Chavez-Vilchez a pani Wip*, treba zdôrazniť, že sa zdá, že obe vykonali svoje právo na voľný pohyb.

54. Neskôr sa vrátim k vplyvu týchto hľadísk na spory vo veci samej.

19 — Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že je to prípad Shalomie, Joea, Philomeny a Salamo. Pozri body 28 až 30 týchto návrhov.

20 — Podľa vnútroštátneho súdu je to prípad Angeliny, Angely a Habibatou. Pozri body 23, 26 a 27 týchto návrhov.

21 — Pokiaľ ide o pána Schwenckeho, ktorý je otcom Angely, na pojednávaní bolo zdôraznené, že pani García Pérez bola obeťou domáceho násilia. Navyše z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že v evidencii obyvateľstva sa uvádza, že pán Schwencke 8. júla 2009 odišiel na Kostariku. Pozri bod 26 týchto návrhov.

22 — V tejto súvislosti na pojednávaní zástupca pani Nikolic vysvetlil, že pán Van de Pluijm, otec Esther, je mladým rodičom, ktorý bol umiestnený do zariadenia, aby podstúpil dlhodobú liečbu, takže je vylúčené, že by sa mohol postarať o dieťa.

23 — Ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, otcovia Shalomie, Joe, Philomeny a Salamo prispievajú na tieto výdavky na výživu. Pozri body 28 až 30 týchto návrhov.

24 — Podľa opisu skutkového stavu, ktorý poskytol vnútroštátny súd, je to prípad Angeliny, Shine, Esther, Angely a Habibatou. Pozri body 23 až 27 týchto návrhov.

25 — Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že starostlivosť je rozdelená v prípade Shine a Philomeny. Treba však uviesť, že Philomena žije so svojou matkou v krízovom prijímacom centre. Pozri body 24 a 29 týchto návrhov.

26 — Starostlivosť vykonáva výlučne matka v prípade Angeliny, Esther, Angely, Habibatou, Shalomie a Joea, ako aj Salama. Pozri body 23, 25 až 28 a 30 týchto návrhov.

27 — Ide o situáciu pani Guerrero Chavez a jej syna Salama. Pozri bod 30 týchto návrhov.

28 — Táto situácia zodpovedá situácii Angeliny, Esther, Angely, Habibatou a Philomeny.

29 — Z písomných pripomienok pani Wip vyplýva, že jej žiadosť o udelenie povolenia na pobyt v Holandsku podľa článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDĽP“) (podpísaného v Ríme 4. novembra 1950) bola rovnako zamietnutá. Správny orgán sa domnieval, že vzťahy medzi otcom a Shalomie, dcérou pani Wip, boli nedostatočné na uznanie existencie rodinného života.

3. Prax holandských správnych orgánov a konania podľa cudzineckého práva

55. V prvom rade, pokiaľ ide o *prax správnych orgánov*, vnútroštátny súd uvádza, že v Holandsku rôzne správne orgány vykladajú rozsudky Ruiz Zambrano [30] a Dereci a i. [31] reštriktívne a domnievajú sa, že táto judikatúra sa uplatní iba vtedy, keď otec, ktorý je holandským štátnym príslušníkom, nie je podľa objektívnych kritérií schopný postarať sa o dieťa, ktoré je holandským štátnym príslušníkom, pretože je napríklad vo väzbe, umiestnený v ústave alebo v nemocnici, alebo zomrel. Okrem týchto situácií musí rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, hodnoverne preukázať, že otec, ktorý je holandským štátnym príslušníkom, nie je schopný postarať sa o dieťa, ktoré je holandským štátnym príslušníkom, dokonca ani s prípadnou pomocou tretích osôb. Podľa vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, totiž obežník o cudzích štátnych príslušníkoch stanovuje, že dôkazné bremeno pri preukázaní, že holandský rodič sa v skutočnosti nemôže postarať o holandské dieťa, nesie rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu.

56. Vnútroštátny súd dodáva, že v sporoch vo veci samej boli orgány zodpovedné za vyplácanie pomoci a dávok, a to dotknuté obecné rady a SvB, na základe informácií, ktoré im oznámili dotknuté osoby, povinné v spolupráci s IND dostatočne preskúmať, či právo na pobyt v Holandsku možno vyvodiť z článku 20 ZFEÚ. IND v niektorých prípadoch na základe žiadosti uvedeným orgánom oznámila svoje stanovisko. V niektorých prípadoch bolo posúdenie formulované už v konaní podľa cudzineckého práva začatom žalobkyňou. Vo svojich posúdeniach práva na pobyt IND uplatňuje pokyny obsiahnuté v obežníku o cudzích štátnych príslušníkoch.

57. V druhom rade, pokiaľ ide o *žiadosti o udelenie povolenia na pobyt* v konaniach podľa cudzineckého práva, vnútroštátny súd vysvetľuje, že v tomto prípade dotknuté obecné rady, SvB a IND nepovažovali za dôležitú skutočnosť, že o dieťa, ktoré je občanom Únie, sa každodenne a skutočne nestará otec, ktorý je občanom Únie, ale matka, ktorá má štátnu príslušnosť tretieho štátu. Nepovažovali totiž za dôležité preskúmať intenzitu kontaktov medzi dieťaťom a otcom, povahu príspevku otca na výživu a výchovu dieťaťa, ani to, či bol otec pripravený sa o dieťa starať. Rovnako nebola považovaná za dôležitú skutočnosť, že otec nemal dieťa v starostlivosti, pretože nebolo hodnoverne preukázané, že by mu dieťa do starostlivosti nemohlo byť zverené. Prináleží rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu a ktorý sa stará o dieťa, aby preukázal, že holandský rodič sa o dieťa nemôže skutočne starať. Len keď matka, ktorá je štátnou príslušníčkou tretieho štátu, hodnoverne preukáže, že objektívne prekážky otcovi bránia v starostlivosti o dieťa, uzná sa, že dieťa je od nej do tej miery závislé, že bude fakticky nútené opustiť územie Únie, keď sa jej odoprie právo na pobyt.

58. Vzhľadom na rôznorodosť situácií, o ktoré ide v konaniach vo veci samej, ako aj osobitosti holandskej správnej praxe vysvetlené vnútroštátnym súdom v jeho rozhodnutí, treba overiť, či malé deti, ktoré sú občanmi Únie, a ich matky, ktoré sú štátnymi príslušníčkami tretieho štátu a majú ich vo výlučnej starostlivosti, patria do pôsobnosti práva Únie. V tejto súvislosti preskúmam na jednej strane osobitné prípady dcér pani Chavez Vilchez a pani Wip z hľadiska článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38 a na druhej strane prípad detí, ktoré sa v spoločnosti svojej matky stále zdržiavali v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, z pohľadu článku 20 ZFEÚ.

30 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

31 — Rozsudok z 15. novembra 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

B – *Preskúmanie situácie pani Chavez-Vilchez a pani Wip, ako aj ich dcér z hľadiska článku 21 ods. 1 ZFEÚ a smernice 2004/38*

59. Ako opakovane rozhodol Súdny dvor, hoci z formálneho hľadiska vnútroštátny súd obmedzil svoje otázky iba na výklad článku 20 ZFEÚ, táto okolnosť nebráni Súdnemu dvoru, aby poskytol vnútroštátnemu súdu všetky aspekty výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie v prejednávanej veci, bez ohľadu na to, či na ne vnútroštátny súd odkázal v znení svojich otázok. [32]

60. Najprv pripomínam, že podľa odôvodnenia 3 smernice 2004/38 je cieľom tejto smernice zjednodušiť a posilniť právo všetkých občanov Únie na voľný pohyb a pobyt. Toto právo sa vzťahuje, ako som uviedol v bode 46 týchto návrhov, na maloleté dieťa, ktoré je občanom Únie. [33]

1. O vplyve výkonu slobody pohybu dcéry pani Chavez-Vilchez

61. Pokiaľ ide o dcéru pani Chavez-Vilchez, tak z dôvodu, že využila svoje právo na voľný pohyb tým, že sa až do roku 2011 zdržiavala v Nemecku, v členskom štáte, kde pracuje jej otec [34], ako aj z dôvodu, že vnútroštátny súd uviedol, že v súčasnosti býva v Belgicku so svojou matkou, ktorá tam pracuje, si myslím, že smernica 2004/38 sa v zásade uplatňuje na pani Chavez Vilchez ako na rodinného príslušníka občana Únie, ako je definovaný v článku 2 bode 2 tejto smernice, ktorý sprevádza občana Únie. [35] Dôsledky uplatnenia smernice 2004/38 sú však podľa môjho názoru pre pani Chavez-Vilchez a jej dcéru odlišné v závislosti od okamihu posudzovaného premiestnenia.

62. Keďže pani Chavez-Vilchez v súčasnosti pracuje v Belgicku a v dôsledku toho nemožno vylúčiť, že so svojou dcérou býva v tomto členskom štáte, treba zdôrazniť, že vzhľadom na to, že pani Chavez-Vilchez nedávno dostala povolenie na pobyt v Holandsku na základe článku 8 EDĽP, vplyv prípadného bydliska v Belgicku by bol na účely posúdenia kritérií výkladu článku 20 ZFEÚ tak, ako ich stanovila judikatúra Súdneho dvora, relevantný iba v dvoch prípadoch, a to buď so zreteľom na prípadnú žiadosť o udelenie povolenia na pobyt v tomto členskom štáte, alebo vzhľadom na jej legálny pobyt v Holandsku. [36]

63. Pokiaľ ide o výkon slobody pohybu dcérou pani Chavez-Vilchez, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu a z písomných a ústnych pripomienok vyplýva, že sa so svojimi rodičmi zdržiavala v Nemecku, v členskom štáte, kde býva a pracuje jej otec, až do roku 2011, kedy bola otcom donútená opustiť spolu so svojou matkou spoločnú domácnosť. [37] Následne sa sprevádzaná svojou matkou vrátila do Holandska, ktorého je štátnou príslušníčkou.

32 — Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 19. septembra 2013, Betriu Montull (C-5/12, EU:C:2013:571, bod 41), ako aj z 1. októbra 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 20).

33 — Pozri rozsudok z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 20 a citovanú judikatúru).

34 — Podotýkam, že ani v rozhodnutí vnútroštátneho súdu, ani v spise, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, sa neuvádza, či členský štát, v ktorom sa narodila dcéra pani Chavez-Vilchez, je Spolková republika Nemecko alebo Holandské kráľovstvo. V každom prípade z tohto rozhodnutia vyplýva, že dcéra pani Chavez-Vilchez má holandskú štátnu príslušnosť, keďže jej otec, ktorý je holandským štátnym príslušníkom, jej otcovstvo uznal.

35 — V tejto súvislosti pripomínam, že prípadné práva, ktoré sú štátnym príslušníkom tretieho štátu priznané ustanoveniami práva Únie týkajúcimi sa občianstva Únie, nie sú vlastnými právami, ale právami odvodenými z výkonu slobody pohybu občanom Únie. Pozri najmä rozsudky z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 35); z 1. októbra 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 22), ako aj z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 36).

36 — V tejto súvislosti platí, že ak má pani Chavez-Vilchez v súčasnosti povolenie na pobyt v Holandsku, možno si len ťažko predstaviť, že jej dcéra by mala faktickú povinnosť opustiť územie Únie ako celok, ktorá by ju tak zbavovala účinného využívania podstaty práv priznaných jej postavením občana Únie.

37 — Z písomných pripomienok pani Chavez-Vilchez vyplýva, že keďže sa spolu so svojou dcérou ocitla bez domova, nemecké sociálne služby a polícia sa domnievali, že by bolo lepšie, keby Angelina a jej matka odcestovali do Holandska, pretože Angelina tam ako holandská štátna príslušníčka mohla využívať všetky práva.

64. Myslím si, že je užitočné posúdiť toto premiestnenie pani Chavez-Vilchez a jej dcéry do Nemecka s prihliadnutím na smernicu 2004/38. Takáto analýza by totiž mohla byť pre vnútroštátny súd užitočná z dôvodu vplyvu na obdobia dotknuté žiadosťami o dávky, o ktoré ide vo veci samej.

a) Krátke pripomenutie judikatúry o uplatniteľnosti smernice 2004/38 v prípade občana Únie, ktorý skutočne využil svoju slobodu pohybu predtým, ako sa premiestnil do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom

65. Pripomínam, že pokiaľ ide o prípadné práva rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, odôvodnenie 5 smernice 2004/38 zdôrazňuje, že aby sa právo všetkých občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov mohlo vykonávať za objektívnych podmienok dôstojnosti, musí sa udeliť tiež ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť. [38]

66. Podľa judikatúry Súdneho dvora právo byť sprevádzaný rodinným príslušníkom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, je priznané aj občanovi Únie, či už vykonáva nejakú činnosť [39] alebo nie, [40] ktorý sa vracia do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom po tom, čo vykonal svoju slobodu pohybu v inom členskom štáte, kde sa zdržiaval s uvedeným rodinným príslušníkom. [41] Táto judikatúra sa teda vzťahuje na právo na zlúčenie rodiny poskytnuté občanovi po predchádzajúcom výkone slobody pohybu a zakladá sa na zákaze prekážok. V tejto judikatúre Súdny dvor uplatňoval smernicu 2004/38 analogicky. [42] Teraz treba posúdiť judikatúru, v ktorej Súdny dvor vykladal túto smernicu extenzívnejšie a neuplatňoval ju analogicky, ale priamo.

b) O uplatniteľnosti článku 5 smernice 2004/38 v prípade, keď sa malé dieťa, ktoré je občanom Únie a ktoré predtým skutočne využilo svoju slobodu pohybu, premiestni do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, sprevádzané priamym predkom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu a ktorý ho má vo výlučnej starostlivosti

67. Pokiaľ ide o právo na vstup a krátkodobý pobyt upravené v článku 6 smernice 2004/38, Súdny dvor v rozsudku McCarthy a i. [43] uplatnil smernicu 2004/38 na štátneho príslušníka tretieho štátu, ktorý bol rodinným príslušníkom občana Únie. V tomto rozsudku Súdny dvor vyložil smernicu 2004/38 v súvislostiach so zreteľom na systém prameňov práva Únie, ako aj úlohu, ktorú zohráva občianstvo Únie. Súdny dvor tak najprv pripomenul, že „ako vyplýva z ustálenej judikatúry, cieľom smernice 2004/38 je zjednodušiť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na

38 — Pozri rozsudky z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 83), ako aj z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 33).

39 — Pozri rozsudok zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296). V tomto rozsudku sa Súdny dvor domnieval, že pre občana, ktorý sa po tom, čo bol určitú dobu zamestnaný v inom členskom štáte, vracia do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, aby tu vykonával samostatnú zárobkovú činnosť, vyplýva zo Zmlúv a sekundárneho práva právo byť sprevádzaný svojím manželským partnerom, štátnym príslušníkom tretieho štátu, za rovnakých podmienok, aké sú stanovené sekundárnym právom.

40 — Pozri rozsudok z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771). Súdny dvor sa domnieval, že štátny príslušník členského štátu, ktorý k sebe zavolal svoju dcéru z tretieho štátu v období, keď pracoval v inom členskom štáte, má právo, aby ho táto dcéra, ako osobu, ktorá nevykonáva žiadnu činnosť, sprevádzala pri jeho návrate do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom.

41 — V súvislosti s analýzou tejto judikatúry pozri body 61 až 88 návrhov, ktoré som predniesol vo veci McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:345).

42 — V rozsudku zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Súdny dvor uznal odvodené práva na pobyt na základe článku 52 EHS (teraz článok 49 ZFEÚ) a smernice Rady 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb (Ú. v. ES L 172, 1973, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167), ktorá bola zrušená a nahradené smernicou 2004/38. Odôvodnenie rozsudku z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), sa zakladá tak na ustanoveniach Zmluvy (článok 39 ES, teraz článok 45 ZFEÚ), ako aj na ustanoveniach nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, 1968, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15), ktoré bolo zmenené smernicou 2004/38. V rozsudku z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135), sa Súdny dvor domnieval, že článok 21 ods. 1 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že smernica 2004/38 sa uplatní analogicky v situácii, v ktorej občan Únie začal alebo prehĺbil rodinný život so štátnym príslušníkom tretieho štátu počas toho, čo mal podľa podmienok uvedených v článku 7 ods. 1 a 2 alebo v článku 16 ods. 1 a 2 smernice 2004/38, a v súlade s nimi, skutočný pobyt v inom členskom štáte, ako je štát, ktorého je štátnym príslušníkom, a vracia sa s týmto rodinným príslušníkom do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom. Pozri v tejto súvislosti bod 77 a nasl. návrhov, ktoré som predniesol vo veci McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:345).

43 — Rozsudok z 18. decembra 2014 (C-202/13, EU:C:2014:2450).

území členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané článkom 21 ods. 1 ZFEÚ, a posilniť toto právo“ [44]. Ďalej Súdny dvor pripomenul, že „s ohľadom na kontext a ciele sledované [touto smernicou] nemožno vykladať ustanovenia tejto smernice reštriktívne a v žiadnom prípade ich nemožno zbaviť ich potrebného účinku“ [45]. V tomto kontexte sa napokon Súdny dvor domnieval, že „z tohto článku 5 [smernice 2004/38]… nijako nevyplýva, že by právo vstupu rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, bolo obmedzené na iné členské štáty, než je členský štát pôvodu občana Únie“.

68. V tejto súvislosti si myslím, že smernica 2004/38 sa má uplatniť na štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie, v zmysle článku 2 bodu 2 tejto smernice, keď sa občan Únie a jeho rodinní príslušníci po predchádzajúcom výkone práva na voľný pohyb občanom Únie a po skutočnom pobyte v inom členskom štáte premiestňujú do členského štátu, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom.

69. V tomto prípade vzniká otázka, či skutočnosť, že dcéra pani Chavez-Vilchez využila svoje právo na voľný pohyb tým, že sa so svojimi rodičmi zdržiavala v Nemecku, teda v členskom štáte, kde býva a vykonáva samostatnú zárobkovú činnosť jej otec, jej umožňuje, aby ona sama a jej matka požívali ochranu vyplývajúcu zo smernice 2004/38 pri svojom návrate do Holandska, teda členského štátu, ktorého je štátnou príslušníčkou.

70. Myslím si, že odpoveď je kladná.

71. Je pravda, že na rozdiel od pani McCarthy [46], ktorá bola tiež štátnou príslušníčkou tretieho štátu a rodinnou príslušníčkou občana Únie a mala platný preukaz na pobyt vydaný orgánmi členského štátu podľa článku 10 smernice 2004/38, z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania nevyplýva, že by pani Chavez-Vilchez mala v čase svojho vstupu na holandské územie cestovný doklad v zmysle článku 5 tejto smernice. Napriek tomu si myslím, že výklad článku 5 ods. 1 v spojení s odsekom 4 tohto článku smernice 2004/38 umožňoval pani Chavez-Vilchez využiť právo na vstup a krátkodobý pobyt na území Holandského kráľovstva. Článok 5 ods. 4 tej istej smernice totiž stanovuje, že „ak občan Únie alebo rodinný príslušník, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, nemá potrebné cestovné doklady, alebo ak v prípade potreby nemá víza, daný členský štát skôr, ako takéto osoby vráti, im všetkými primeranými spôsobmi umožní, aby získali potrebné doklady, alebo nechá im ich doručiť do primeraného časového obdobia [poskytne týmto osobám všetky primerané prostriedky, aby im umožnil získať alebo si zabezpečiť v primeranej lehote potrebné doklady – *neoficiálny preklad*], alebo im umožní, aby dosvedčili alebo dokázali inými spôsobmi, že sa na nich vzťahuje právo voľného pohybu a pobytu“.

72. Na dcéru pani Chavez-Vilchez sa tak ako na maloletú občianku Únie, ktorá sa pohybovala v rámci Únie [47] a v dôsledku nešťastných okolností [48] sa musí vrátiť do členského štátu, ktorého je štátnou príslušníčkou, mal uplatniť článok 21 ods. ZFEÚ a článok 5 ods. 1 a 4 smernice 2004/38, a teda právo na vstup a krátkodobý pobyt pre jej matku, ktoré umožňuje tejto matke, ktorá má dcéru v skutočnej starostlivosti, aby si našla prácu umožňujúcu jej získať dostatočné zdroje, aby sa nestala záťažou pre systém sociálnej pomoci v Holandskom kráľovstve. [49]

44 — Pozri rozsudok z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 31). Pozri rovnako rozsudok z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 35 a citovanú judikatúru).

45 — Pozri rozsudok z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84).

46 — Rozsudok z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450).

47 — Pripomínam, že toto premiestnenie bolo spojené s výkonom slobodného pohybu jej otca, holandského štátneho príslušníka, ktorý sa chcel usadiť a pracovať v inom členskom štáte. V dôsledku toho možno podľa môjho názoru nepochybne uplatniť analogicky judikatúru spomenutú vyššie.

48 — Pozri poznámku pod čiarou 37 týchto návrhov.

49 — V tejto súvislosti uvádzam, že bez povolenia na pobyt dotknutá vnútroštátna úprava neumožňuje rodinnému príslušníkovi občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, pracovať.

73. Ak sa priamemu predkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, v lehote troch mesiacov uvedenej v článku 6 smernice 2004/38, nepodarí získať dostatočné zdroje na to, aby mohol požívať ochranu vyplývajúcu z tejto smernice, myslím si, že článok 21 ZFEÚ nebráni tomu, aby bolo tomuto priamemu predkovi odopreté právo na pobyt, hoci má vo svojej skutočnej starostlivosti maloleté dieťa, občana Únie, ktoré sa zdržiava spolu s ním.

74. V tomto prípade však treba preskúmať situáciu dieťaťa, ktoré je občanom Únie a jeho priameho predka, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, s prihliadnutím na článok 20 ZFEÚ. Ako však už bolo uvedené, pani Chavez-Vilchez nedávno dostala povolenie na pobyt v Holandsku na základe článku 8 EDĽP. V dôsledku toho sa mi nezdá nevyhnutné overiť, či s prihliadnutím na článok 20 ZFEÚ „… by sa jej také právo na pobyt nemalo výnimočne priznať, aby nedošlo k narušeniu potrebného účinku občianstva Únie, ktoré [má jej dieťa], ak by ako dôsledok takého odopretia [bolo toto dieťa] v skutočnosti nútené opustiť územie Únie ako celku, čo by [ho] zbavilo možnosti účinne využívať podstatu práv, ktoré [mu] z uvedeného postavenia vyplývajú“ [50].

2. O vplyve výkonu slobody pohybu dcéry pani Wip

75. Na pojednávaní zástupca pani Wip, ako aj holandská vláda, potvrdili, že pani Wip a jej dcéra v súčasnosti bývajú v Belgicku, kde pani Wip dostala povolenie na pobyt a kde pracuje. Je teda jasné, že jej dcéra využila svoju slobodu pohybu ako občianka Únie v inom členskom štáte, než je členský štát, ktorého je štátnou príslušníčkou, a článok 3 ods. 1 smernice 2004/38 sa preto uplatní na pani Wip ako na rodinného príslušníka, ktorý ju sprevádza. Ako holandská štátna príslušníčka, a teda občianka Únie, sa totiž dcéra pani Wip môže dovolávať článku 21 ods. 1 ZFEÚ. Tento článok Zmluvy a smernica 2004/38 jej v zásade priznávajú právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte, v tomto prípade v Belgickom kráľovstve.

76. V tejto súvislosti z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že „pokiaľ by sa rodičovi, štátnemu príslušníkovi členského štátu alebo tretej krajiny, ktorý sa skutočne stará o maloletého občana Únie, odmietol pobyt s týmto dieťaťom v hostiteľskom členskom štáte, bolo by tým právo tohto dieťaťa na pobyt zbavené praktickej účinnosti, keďže dôsledkom požívania práva na pobyt maloletým dieťaťom je nevyhnutne to, že toto dieťa má právo byť sprevádzané osobou, ktorá sa oňho skutočne stará, a preto táto osoba musí mať možnosť bývať spolu s dieťaťom v hostiteľskom členskom štáte počas takéhoto pobytu“ [51]. Toto právo občanov Únie na pobyt na území iného členského štátu však podlieha obmedzeniam a podmienkam stanoveným Zmluvou a ustanoveniami prijatými na jej vykonanie. [52] V tejto súvislosti pripomínam, že tieto obmedzenia a podmienky sa musia uplatňovať v medziach stanovených právom Únie a v súlade so všeobecnými zásadami tohto práva, [53] podľa môjho názoru najmä v súlade so zásadou vyššieho záujmu dieťaťa.

77. Vzhľadom na to, že pani Wip dostala povolenie na pobyt a pracuje v Belgicku, prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, aby overil, či by jej dcéra, občianka Únie, mohla byť v zásade fakticky povinná opustiť územie Únie ako celok, čo by ju tak zbavovalo účinného využívania podstaty práv, ktoré jej priznáva jej občianstvo. Rovnako ako v prípade pani Chavez-Vilchez (ktorá dostala povolenie na pobyt v Holandsku) a jej dcéry si teda nemyslím, že je potrebné posúdiť túto situáciu s prihliadnutím na článok 20 ZFEÚ.

50 — Pozri rozsudok z 1. októbra 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 33).

51 — Pozri najmä rozsudky z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 45); z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 69), ako aj z 1. októbra 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 28).

52 — Pozri najmä rozsudky zo 17. septembra 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, body 84 a 85), ako aj z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 26).

53 — Pozri rozsudky zo 17. septembra 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 91), ako aj z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 32).

C – Preskúmanie situácie detí, ktoré sa vždy zdržiavali vo svojom vlastnom členskom štáte v spoločnosti svojich matiek, ktoré ich mali v skutočnej starostlivosti z pohľadu článku 20 ZFEÚ

1. Prvá a druhá prejudiciálna otázka

78. Prostredníctvom svojej prvej a druhej prejudiciálnej otázky, ktoré treba preskúmať spoločne, chce vnútroštátny súd v podstate vedieť, či článok 20 ZFEÚ bráni tomu, aby členský štát odoprel rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu [54], a ktorý má v skutočnej starostlivosti svoje maloleté dieťa, ktoré je občanom Únie, pobyt v členskom štáte bydliska toho dieťaťa, ktorého je dieťa štátnym príslušníkom, keď nebolo preukázané, že druhý rodič, ktorý je občanom toho istého členského štátu, môže sám prevziať skutočnú starostlivosť o dieťa.

79. Na účely poskytnutia odpovede na tieto otázky treba preskúmať, či s prihliadnutím na článok 20 ZFEÚ a judikatúru Súdneho dvora patrí takáto situácia do pôsobnosti práva Únie.

a) Občianstvo Únie: základné postavenie občanov Únie

80. Dňa 1. novembra 2016 oslávi občianstvo Únie svoje dvadsiate tretie výročie. [55] Zavedené v roku 1992 podpisom Maastrichtskej zmluvy má prispieť k tomu, aby sa štátni príslušníci členských štátov mohli identifikovať s Úniou. [56] Základné postavenie občanov Únie, občianstvo Únie, stelesňuje najmä pre nové generácie možnosť vybudovať Európu, v ktorej sa všetci občania môžu ako ľudské bytosti pohybovať, zdržiavať, pracovať, študovať, poskytovať služby alebo sa usadiť v inom členskom štáte, prosperovať, vydať, oženiť sa alebo si zvoliť obdobné životné spoločenstvo, založiť si rodinu, ak chcú, a žiť v mieri [57] a bezpečí.

81. Občianstvo Únie tak potvrdzuje proces európskej integrácie posilnením ich účasti ako občanov. Toto potvrdenie bolo zdôraznené Súdnemu dvoru jeho generálnymi advokátmi už od zavedenia občianstva Únie. Najmä generálny advokát Lenz v roku 1994 poznamenal, že „zavedenie občianstva Únie vzbudzuje nádej na rovnosť občanov Únie, prinajmenšom pred právom Spoločenstva“ [58].

82. O dva roky neskôr, v roku 1996, generálny advokát Léger, keď odkazoval na priznanie takéhoto občianstva, adresoval Súdnemu dvoru tieto slová „[toto občianstvo] má vysokú symbolickú hodnotu a pravdepodobne predstavuje jeden z krokov vpred pri budovaní Európy, ktorý najviac pritiahol pozornosť verejnej mienky. Je pravda, že tento pojem v skutočnosti zahŕňa aspekty, ktoré už boli

54 — Z doktríny vyplýva, že v rámci článku 20 ZFEÚ už nie je dôležité používať výraz „štátni príslušníci tretieho štátu“. V rámci smernice 2004/38, v ktorej sa výkon práva na pohyb a pobyt týka dvoch členských štátov (členského štátu, ktorého štátnu príslušnosť má občan Únie a hostiteľského členského štátu), je totiž rodinný príslušník občana Únie štátnym príslušníkom tretieho štátu. V rámci článku 20 ZFEÚ tak, ako ho vykladá judikatúra, je však dotknutý jediný členský štát, a to členský štát, ktorého štátnu príslušnosť má občan Únie. V dôsledku toho, pokiaľ rodinný príslušník tohto občana nie je štátnym príslušníkom „tretieho štátu“, navrhuje sa použitie iného výrazu ako napríklad „štátny príslušník mimo EÚ“ alebo „mimoeurópsky štátny príslušník“. Pozri v tomto zmysle DAVIES, G.: The Family Rights of European Children: Expulsion of non-Europeans Parents. In: *EUI Working Papers*, RSCAS 2012/04, s. 1 až 22, s. 3. V týchto návrhoch však považujem výraz „štátny príslušník tretieho štátu“ za výraz, ktorý odkazuje na štátneho príslušníka štátu, ktorý nie je členom Únie.

55 — V súvislosti s prehľadom vývoja judikatúry Súdneho dvora k občianstvu Únie pozri TRIFONIDOU, A.: *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*. Hartpublishing, London, 2016, s. 23 až 58. Autor skúma judikatúru v štyroch obdobiach, a to ranné obdobie (1993 – 1997), vzostup a vývoj (1998 – 2005), obdobie dozrievania (2006 – 2009) a obdobie zrelej judikatúry (od roku 2010).

56 — Pozri v tomto zmysle BARNARD, C.: *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. Oxford University Press, Oxford, 2013, s. 431 a 432. Táto autorka považuje občianstvo za „tmel, ktorý umožňuje spojiť štátnych príslušníkov všetkých členských štátov“.

57 — Pozri článok 3 ZEÚ.

58 — Pozri bod 53 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Lenz vo veci Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:45).

z veľkej časti získané vývojom práva Spoločenstva, a predstavuje tak konsolidáciu acquis Spoločenstva. *Je však na vás, aby ste mu dali jeho plný význam*. Ak sa teda vyvodia všetky dôsledky, ktoré sa vzťahujú na tento pojem, všetkým občanom Únie musia byť bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť priznané presne rovnaké práva a uložené rovnaké povinnosti“ [59].

83. V tomto zmysle generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer o rok neskôr poznamenal, že „vytvorenie občianstva Únie, ktorého logickým dôsledkom… je pre tých, ktorí ho majú, právo slobodne sa pohybovať na území všetkých členských štátov, predstavuje značný *kvalitatívny posun*, pretože, ako to správne poznamenala Komisia, zbavuje túto slobodu pohybu jej funkčných alebo praktických zložiek (*pretože už nie je viazaná na výkon hospodárskej činnosti alebo na zavedenie vnútorného trhu*) a tiež preto, že povyšuje toto právo na úroveň vlastného a nezávislého práva, ktoré je súčasťou politického postavenia občanov Únie“ [60] .

84. Od tej doby bolo občianstvo Únie postupne napĺňané rozsiahlou judikatúrou Súdneho dvora v úzkej spolupráci s vnútroštátnymi súdmi v prejudiciálnom konaní. [61] Do tejto línie judikatúry zapadá prvá a druhá otázka položené vnútroštátnym súdom. Týkajú sa v podstate výkladu článku 20 ZFEÚ s prihliadnutím na rozsudky Ruiz Zambrano [62] a Dereci a i. [63] v takých situáciách, ako sú tie vo veci samej, keď nebolo preukázané, že sa rodič, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, ktorého štátnu príslušnosť má dieťa a v ktorom toto dieťa vždy bývalo, môže postarať o dieťa v prípade možného vyhostenia rodiča, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu.

b) O osobitnej povahe situácií vo veci samej

85. V tomto prípade [64], pokiaľ ide o maloleté deti pani Pinas [65], pani Nikolic, pani García Pérez, pani Uwituze, pani Enowassam a pani Gerrero Chavez, keďže tieto deti nikdy nevyužili svoje právo na voľný pohyb a vždy sa zdržiavali v členskom štáte, ktorého sú štátnym príslušníkom, konštatujem, že sa na ne nevzťahuje pojem „oprávnené osoby“ v zmysle článku 3 ods. 1 smernice 2004/38, takže táto smernica sa neuplatňuje ani na ne, ani na ich matky.

86. Možno sa naopak domnievať, že situácie vo veci samej patria do pôsobnosti článku 20 ZFEÚ?

59 — Pozri bod 63 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Léger vo veci Boukhalfa (C-214/94, EU:C:1995:381). V tomto zmysle pozri rovnako bod 50 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát La Pergola v spojených veciach Stöber a Piosa Pereira (C-4/95 a C-5/95, EU:C:1996:225). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

60 — Bod 34 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer v spojených veciach Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1996:451). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Nedávno generálny advokát Wathelet vo svojich návrhoch vo veci NA (C-115/15, EU:C:2016:259, bod 111) zdôraznil, že ak má byť postavenie občana základným postavením občanov Únie „nemôže… ísť o prázdnu škrupinu“.

61 — O tomto aspekte pozri bod 107 a nasl., návrhov, ktoré som predniesol v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75).

62 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). To, že tento rozsudok Súdneho dvora nie je náhodný, je podľa môjho názoru viac než zrejmé. V tejto súvislosti, ako som zdôraznil v bodoch 111 až 115 a 117 návrhov, ktoré som predniesol v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75,), je tento rozsudok výsledkom významnejšieho vývoja judikatúry, ktorý bol základom riešenia prijatého v tom istom rozsudku.

63 — Rozsudok z 15. novembra 2011 (C-256/11, EU:C:2011:734).

64 — Keďže situácia dcér pani Chavez-Vilchez a pani Wip, ktorých matky nedávno dostali povolenie na pobyt v Holandsku (na základe článku 8 EDĽP) a v Belgicku, bola posúdená v bodoch 61 až 77 týchto návrhov, zameriam sa na otázku, či situácia ostatných šiestich žalobkýň vo veci samej a ich detí patrí do pôsobnosti práva Únie.

65 — Pokiaľ ide o pani Pinas, pripomínam, ako to vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, že dostala povolenie na pobyt na dobu určitú, čo musí overiť vnútroštátny súd. V zásade teda neexistuje riziko vyhostenia, a preto jej dcéra nie je fakticky povinná opustiť Holandsko. Vnútroštátny súd však musí posúdiť situáciu pani Pinas s prihliadnutím na článok 20 ZFEÚ, ak zistí, že už nemá platné povolenie na pobyt v Holandsku.

87. V tejto súvislosti pripomínam, že v rozsudku Ruiz Zambrano Súdny dvor rozhodol, že článok 20 ZFEÚ bráni vnútroštátnym opatreniam, ktoré občanov Únie zbavujú účinného využívania podstaty práv, ktoré im priznáva ich postavenie.[66] V súlade so zásadami vyvodenými v tomto rozsudku sa táto ochrana vyplývajúca z práva Únie uplatňuje vo veci samej, pokiaľ deti pani Pinas, pani Nikolic, pani Garcia Pérez, pani Uwituze, pani Enowassam a pani Gerrero Chavez môžu byť v prípade, ak neexistuje odvodené právo na pobyt ich matiek, do ktorých výlučnej starostlivosti boli zverené, fakticky povinné ich sprevádzať, a teda opustiť územie Únie „ako celok“. Prípadné vyhostenie ich matiek by ich totiž zbavilo účinného využívania podstaty práv, ktoré im priznáva ich postavenie občana Únie. Takéto zbavenie by tak mohlo popierať potrebný účinok ich občianstva Únie.

88. Súdny dvor však následne spresnil pôsobnosť rozsudku Ruiz Zambrano[67], keď rozhodol, že sa uplatňuje na „veľmi osobitné situácie, v ktorých napriek skutočnosti, že sekundárne právo týkajúce sa práva na pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín sa neuplatňuje a dotknutý občan Únie nevyužil svoju slobodu pohybu, právo na pobyt výnimočne nemožno odoprieť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, rodinnému príslušníkovi uvedeného občana, aby nedošlo k narušeniu potrebného účinku občianstva Únie, ktoré má štátny príslušník členského štátu, ak by ako dôsledok takého odopretia bol tento občan nútený opustiť územie Únie ako celku, čo by ho zbavilo možnosti účinne využívať podstatu práv, ktoré mu z postavenia občana Únie vyplývajú“[68].

89. V tejto súvislosti treba s prihliadnutím na článok 20 ZFEÚ posúdiť, či také situácie, o aké ide vo veci samej, sú osobitnými situáciami v zmysle vyššie uvedenej judikatúry.

90. Podľa môjho názoru niet pochybností o tom, že skutočnosť, že všetky tieto deti majú štátnu príslušnosť členského štátu, teda holandskú štátnu príslušnosť, ktorej podmienky získania patria úplne zjavne do právomoci Holandského kráľovstva,[69] znamená, že majú postavenie občana Únie.[70] Ako občania Únie majú preto tieto deti právo na voľný pohyb a pobyt na území Únie a *každé obmedzenie* tohto práva patrí do pôsobnosti práva Únie.[71]

66 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, bod 42). Ako som už uviedol v bode 116 návrhov, ktoré som predniesol v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75), rozsudok Ruiz Zambrano sleduje uznanie práv, ktorých sa domáhajú štátni príslušníci členských štátov, ktorí ako občania Únie požadujú právnu ochranu a žiadajú o začlenenie nielen v hostiteľskom členskom štáte, ale aj vo svojom vlastnom štáte. Skutočnosť, že štátnym príslušníkom členských štátov sa priznáva také základné postavenie, akým je občianstvo Únie, znamená podľa Súdneho dvora, že právo Únie bráni vnútroštátnym opatreniam, ktorých účinkom je zbavenie občanov Únie účinného požívania podstaty práv, ktoré im vyplývajú z tohto postavenia. Bolo by to tak v prípade, ak by štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa sám stará o maloleté deti, občanov Únie, zamietli právo na pobyt v členskom štáte, v ktorom sa jeho deti zdržiavajú a ktorého štátnu príslušnosť majú, a viedlo by to k tomu, že tieto deti by boli nútené opustiť územie Únie.

67 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

68 — Rozsudky z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, body 43 a 44), a z 15. novembra 2011, Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 67). Pozri rovnako rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 71); zo 6. decembra 2012, O a i. (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 48); z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 36), ako aj z 1. októbra 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 32). Okrem iného pán Dereci bol tureckým štátnym príslušníkom, ktorého manželka a tri deti boli rakúski štátni príslušníci *a* vždy sa zdržiavali v Rakúsku, kde chcel s nimi žiť. Za tejto situácie neboli ani tri deti, ani matka zbavené využívania podstaty svojich práv, pretože na rozdiel od situácie vo veci, v ktorej bol vyhlásený rozsudok z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124), tieto deti neboli závislé od svojho otca, pokiaľ išlo o ich živobytie a mohli teda zostať v Rakúsku.

69 — Rozsudky zo 7. júla 1992, Micheletti a i. (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 29), ako aj z 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, bod 39).

70 — Rozsudky z 2. októbra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 21), a z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 21). Pozri rovnako body 47 až 52 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Tizzano vo veci Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:307).

71 — Pozri bod 120 mojich návrhov v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75). To, že nevyužili svoje právo voľného pohybu a pobytu na území Únie, neznamená, že ako občania Únie toto právo nemajú. Naopak pripomínam, že ustanovenia Zmluvy týkajúce sa občianstva Únie nezverujú žiadne samostatné právo príslušníkom tretieho štátu. Pozri rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 66), ako aj z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 34).

91. V dôsledku toho si v zásade myslím, že z informácií, ktoré má k dispozícii Súdny dvor, vyplýva, že situácie vo veci samej sú osobitnými situáciami v zmysle judikatúry vyplývajúcej z rozsudku Ruiz Zambrano [72]. Tieto situácie totiž môžu mať pre dotknuté deti za následok zbavenie účinného využívania podstaty práv, ktoré im priznáva ich postavenie občanov Únie. Myslím si teda, že tieto situácie patria do pôsobnosti práva Únie.

92. Za týchto okolností preto treba preskúmať, či vnútroštátne rozhodnutia napadnuté vo veci samej predstavujú zásah do práva na pobyt, ktoré majú dotknuté deti, a či tento zásah môže byť odôvodnený.

93. Je mi jasné, že existuje potenciálny zásah do práv dotknutých detí, občanov Únie, ak sú tieto deti ako výsledok odmietnutia povolenia na pobyt ich matiek fakticky nútené opustiť územie Únie ako celok. Je však tento zásah za špecifických okolností, aké existujú v dotknutých situáciách, prípustný alebo nie?

c) O dodržaní zásady proporcionality a stupni závislosti medzi rodičom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, a dieťaťom, ktoré je občanom Únie

94. Predbežná otázka, ktorá vzniká, je, či samotná prítomnosť otca, ktorý je holandským štátnym príslušníkom, v Holandsku [73], *systematicky* bráni dieťaťu, ktoré je občanom Únie, vo využití ochrany vyplývajúcej z článku 20 ZFEÚ tak, ako ho vykladá judikatúra Súdneho dvora.

95. Podľa môjho názoru samotná prítomnosť otca, ktorý je holandským štátnym príslušníkom, v Holandsku, nemôže sama osebe odôvodniť vnútroštátne rozhodnutia vo veciach samých, ani spochybniť kritérium „zbavenia účinného využívania podstaty práv vyplývajúcich z postavenia občana“ bez toho, aby vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, overil, či dané vnútroštátne rozhodnutia rešpektujú zásadu proporcionality, najmä pokiaľ ide o ich dôsledky na situáciu detí žalobkýň vo veci samej, ktoré sú občanmi Únie z hľadiska práva Únie. [74]

96. V rámci dodržania zásady proporcionality sú dotknuté viaceré záujmy, konkrétne vnútroštátne záujmy v oblasti prisťahovalectva [75], práva občanov Únie, vyšší záujem dieťaťa a práva patriace do oblasti vnútroštátneho rodinného práva, ako je najmä prípad práva na zverenie dieťaťa do starostlivosti.

97. Na účely overenia dodržania zásady proporcionality napadnutými vnútroštátnymi rozhodnutiami tak treba zohľadniť niekoľko skutočností, z ktorých najdôležitejší je podľa môjho názoru stupeň závislosti medzi rodičom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, a dieťaťom, ktoré je občanom Únie.

72 — Rozsudok z 8. marca 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124). Pripomínam, že tieto osobitné situácie, v ktorých občan Únie nevykonal svoje právo na voľný pohyb, sa vyznačujú tým, že „aj keď sú upravené právnou úpravou patriacou a *priori* do právomoci členských štátov, konkrétne právnou úpravou týkajúcou sa práva na vstup a pobyt štátnych príslušníkov tretích krajín mimo pôsobnosti ustanovení sekundárneho práva, ktoré za určitých podmienok stanovujú priznanie takého práva, majú vnútorný vzťah k slobode pohybu občana Únie, čo bráni tomu, aby bolo uvedeným štátnym príslušníkom v členskom štáte, v ktorom sa tento občan zdržiava, odopreté právo na vstup a pobyt, lebo by došlo k obmedzeniu tejto slobody“. Pozri rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 72), ako aj z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, EU:C:2013:291, bod 37).

73 — Pripomínam, že pán Schwencke, otec Angely, je nezvestný a podľa informácií z evidencie obyvateľstva od roku 2009 nebýva v Holandsku.

74 — Pozri analogicky rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, body 54 až 56).

75 — V súvislosti so zásadou rozdelenia právomocí v oblasti prisťahovaleckého práva pozri body 74 a 75 návrhov, ktoré som predniesol v spojených veciach Rendón Marín a CS (C-165/14 a C-304/14, EU:C:2016:75): „…členské štáty si v zásade zachovávajú svoje právomoci v oblasti prisťahovaleckého práva. …Naopak, ak ide o situáciu, v ktorej je dotknuté právo slobodného pohybu a pobytu ustanovené právom Únie, *nemôže* voľná úvaha členských štátov v oblasti prisťahovalectva *sťažovať uplatňovanie ustanovení týkajúcich sa občianstva Únie alebo slobody pohybu*, a to aj keď sa tieto ustanovenia týkajú nielen situácie občana Únie, ale tiež situácie štátneho príslušníka tretieho štátu, ktorý je členom jeho rodiny“.

98. V tejto súvislosti je prvoradé vedieť, od koho je dieťa „právne, finančne *alebo* citovo závislé“ [76]. Ako totiž už Súdny dvor rozhodol, „práve *vzťah závislosti medzi maloletým občanom Únie a štátnym príslušníkom tretej krajiny*, ktorému bolo odmietnuté právo na pobyt, môže spochybniť potrebný účinok občianstva Únie, lebo práve táto závislosť by viedla k tomu, že by občan Únie bol v dôsledku takéhoto zamietavého rozhodnutia v skutočnosti nútený opustiť územie nielen členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, ale aj Únie ako celku“ [77].

99. S výhradou tohto overenia, ktoré musí vykonať vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, sa zdá, že zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že tento vzťah závislosti existuje medzi všetkými dotknutými deťmi, ktoré sú občanmi Únie, a ich matkami, ktoré sú štátnymi príslušníčkami tretieho štátu. [78]

100. Navyše, keďže situácie vo veci samej patria do pôsobnosti práva Únie, musí vnútroštátny súd v rámci vyvažovania dotknutých záujmov zohľadniť aj základné práva, ktorých dodržiavanie zabezpečuje Súdny dvor, najmä právo na rešpektovanie rodinného života, ako je formulované v článku 7 Charty, pričom tento článok treba vnímať v spojení s povinnosťou zohľadniť vyšší záujem dieťaťa uznaný v článku 24 ods. 2 Charty. [79]

101. V tejto súvislosti sa mi zdá dôležité položiť si otázku, či je v súlade s právom Únie obmedziť právo slobodne sa zdržiavať na území Únie dieťaťu, ktoré je občanom Únie, iba na základe takých úvah, ako je *skutočnosť, že nebolo preukázané, že otec by nemohol prevziať dieťa úplne do svojej starostlivosti*, hoci takáto úvaha zároveň znamená rovnako tvrdiť, *že nebolo preukázané ani to, že by mohol prevziať starostlivosť o dieťa*! V tejto súvislosti považujem za dôležité uviesť, že vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania, vysvetlil, že v tomto prípade nebolo zistené, že by bola ešte možná zmena pri priznaní práva na zverenie dieťaťa do starostlivosti. [80]

102. Som preto nútený dospieť k záveru, že v takých situáciách, ako sú situácie vo veci samej, by bolo neprimerané odoprieť automaticky a na základe samotnej prítomnosti otca, ktorý je občanom Únie, v dotknutom členskom štáte, odvodené právo na pobyt matkám maloletých detí, ktoré sú občanmi Únie a ktoré samotné sú štátnymi príslušníkmi tretieho štátu. Pripomínam, že každé odôvodnenie výnimky z práva občanov na pobyt „je potrebné vykladať reštriktívne a [jej] rozsah členské štáty nemôžu určovať jednostranne“ [81] bez kontroly vykonávanej inštitúciami Únie.

76 — Uprednostňujem tento pojem, ktorý použil Súdny dvor v súvislosti so zlúčením rodiny v rozsudku zo 6. decembra 2012, O a i. (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 56). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Podľa môjho názoru tento pojem zodpovedá pojmu „skutočná opatera“.

77 — Pozri rozsudky z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, body 43 a 45); z 15. novembra 2011, Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, body 65 až 67), ako aj zo 6. decembra 2012, O a i. (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776, bod 56).

78 — Toto posúdenie sa vyžaduje aj v dvoch prípadoch, v ktorých je starostlivosť legálne delená, teda v prípade Shine, dcéry pani Pinas, a v prípade Philomeny, dcéry pani Enowassam. Treba totiž zdôrazniť, že pani Enowassam býva so svojou dcérou v krízovom prijímacom centre.

79 — Pozri v tejto súvislosti bod 125 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci NA (C-115/15, EU:C:2016:259): „okrem toho si nemyslím, že ak vnútroštátny súd zahrnie článok 7 Charty do svojich úvah týkajúcich sa článku 20 ZFEÚ, vyplynie z toho rozšírenie pôsobnosti práva Únie, ktoré by bolo v rozpore s článkom 51 ods. 2 Charty“.

80 — Chcem poznamenať, že ako to vyplýva zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, v prípadoch, keď je otec nezvestný, má vážne psychické problémy, dopustil sa domáceho násilia voči matke (ako je to v prípade pani García Pérez), je umiestnený v špecializovanom centre pre dlhodobú starostlivosť (ako je to v prípade pána Van de Pluijm, otca Esther) alebo už dlhodobo nemá žiaden kontakt s dieťaťom (ako je to v prípade detí pani García Pérez a pani Uwituze), podľa holandskej správnej praxe neplatí, že tento otec sa nemôže skutočne postarať o svoje deti!

81 — Rozsudok zo 7. júna 2007, Komisia/Holandsko (C-50/06, EU:C:2007:325, bod 42 a citovaná judikatúra).

d) Predbežný návrh

103. Článok 20 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát odoprel rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu a ktorý má v skutočnej starostlivosti svoje maloleté dieťa, ktoré je občanom Únie, pobyt v členskom štáte bydliska tohto dieťaťa, ktorého je dieťa štátnym príslušníkom, pokiaľ by takéto rozhodnutia zbavovali dieťa účinného využívania podstaty práv, ktoré sa viažu na postavenie občana Únie, keď nebolo preukázané, že druhý rodič, ktorý je štátnym príslušníkom toho istého členského štátu, môže sám prevziať dieťa do skutočnej starostlivosti. V tejto súvislosti nestačí preukázať, že nie je vylúčené, že tento druhý rodič by mohol byť schopný skutočne sa postarať o dieťa.

2. O tretej prejudiciálnej otázke

104. Tretia prejudiciálna otázka sa týka dôkazného bremena vzťahujúceho sa na skutočnú závislosť dieťa, ktoré je občanom Únie, od rodiča, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu.

105. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že obežník o cudzích štátnych príslušníkoch, ktorý holandské orgány zodpovedné za vyplácania pomoci a dávok zohľadňujú, stanovuje, že bremeno preukázať, že holandský rodič sa nemôže skutočne postarať o dieťa, nesie rodič, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu. Tento rodič musí preukázať, že objektívne prekážky bránia rodičovi, ktorý je občanom Únie, starať sa o dieťa na to, aby sa uznalo, že dieťa je závislé od rodiča, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu do tej miery, že by fakticky muselo opustiť územie Únie, ak by sa tomuto rodičovi odoprelo právo na pobyt.

106. Vnútroštátny súd sa v tejto súvislosti pýta, či toto ustanovenie obežníka o cudzích štátnych príslušníkoch nepredstavuje príliš reštriktívny výklad rozsudku Ruiz Zambrano [82].

107. Holandská vláda vo svojich písomných pripomienkach zdôraznila, že dôkazné bremeno nesú žiadateľky o udelenie povolenia na pobyt v súlade so všeobecným pravidlom, podľa ktorého každý, kto sa chce dovolávať určitých práv alebo ich určitých dôsledkov, musí preukázať, že sa tieto práva uplatňujú na jeho situáciu.

108. Myslím si, že v prípade, keď jeden účastník konania tvrdí, že jeho situácia patrí do pôsobnosti článku 20 ZFEÚ, prináleží vnútroštátnym orgánom členského štátu, aby *ex offo* preskúmali, či sú podmienky pre uplatnenie tohto ustanovenia splnené alebo nie.

109. Pri posúdení podmienok nevyhnutných na to, aby štátny príslušník tretieho štátu ako rodič dieťaťa, ktoré je občanom Únie, mohol získať povolenie na pobyt, vnútroštátnymi orgánmi, je jasné, že tieto orgány sú konfrontované na jednej strane s otázkami priamo spojenými s postavením dieťaťa ako občana Únie a na druhej strane s otázkami patriacimi jednoznačne do vnútroštátneho rodinného práva.

110. Pokiaľ ide o otázky týkajúce sa postavenia dotknutého dieťaťa ako občana Únie, rozdelenie dôkazného bremena nesmie zbaviť potrebného účinku práva priznané právom Únie. Myslím si teda, že striktné uplatnenie dotknutej vnútroštátnej úpravy dôkazného bremena môže ohroziť potrebný účinok článku 20 ZFEÚ.

111. Pokiaľ ide o posúdenie aspektov vnútroštátneho rodinného práva, ak také situácie, ako sú tie vo veci samej, patria do pôsobnosti práva Únie, musia príslušné vnútroštátne orgány s prihliadnutím na zásady proporcionality a vyššieho záujmu dieťaťa, *ex offo* preskúmať predbežnú otázku týkajúcu sa toho, či starostlivosť o dieťa môže prevziať druhý rodič, ktorý je štátnym príslušníkom členského štátu, ktorého štátnym príslušníkom je dieťa, a teda je občanom Únie.

82 — Rozsudok z 8. marca 2011(C-34/09, EU:C:2011:124).

112. Navyše si myslím, že je v rozpore s potrebným účinkom článku 20 ZFEÚ a všeobecnými právnymi zásadami, najmä zásadou proporcionality, uložiť rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu a ktorý má v skutočnej starostlivosti dieťa, v tomto prípade matke, povinnosť podať žalobu proti jej vlastným záujmom a potenciálne proti záujmom dieťaťa! Treba totiž zdôrazniť, že takáto žaloba má za cieľ, aby dieťa bolo zverené do starostlivosti druhému rodičovi na to, aby sa preukázalo, že holandský rodič sa skutočne nemôže postarať o dieťa, a aby sa uznalo, že dieťa je do tej miery závislé od svojej matky, že bude fakticky povinné opustiť územie Únie, ak bude jeho matke odopreté právo na pobyt.[83]

113. Vzhľadom na tieto úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby odpovedal na tretiu otázku tak, že prináleží príslušným orgánom členského štátu, aby *ex offo* preskúmali a preukázali skutočnosť, že skutočnú starostlivosť o dieťa môže prevziať druhý rodič. Tieto orgány musia zohľadniť všetky okolnosti veci pri dodržaní zásad proporcionality a vyššieho záujmu dieťaťa.

V – Návrh

114. S prihliadnutím na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby odpovedal na prejudiciálne otázky, ktoré položil Centrale Raad van Beroep (Odvolací súd vo veciach sociálneho zabezpečenia a verejnej služby, Holandsko), takto:

1. Článok 20 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že bráni tomu, aby členský štát odoprel rodičovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu a ktorý má v skutočnej opatere svoje maloleté dieťa, ktoré je občanom Únie, pobyt v členskom štáte bydliska tohto dieťaťa, ktorého je dieťa štátnym príslušníkom, pokiaľ by takéto rozhodnutia zbavovali dieťa účinného využívania podstaty práv, ktoré sa viažu na postavenie občana Únie, keď nebolo preukázané, že druhý rodič, ktorý je štátnym príslušníkom toho istého členského štátu, môže sám prevziať dieťa do skutočnej starostlivosti. V tejto súvislosti nestačí preukázať, že nie je vylúčené, že tento druhý rodič by mohol byť schopný skutočne sa postarať o dieťa.

2. Prináleží príslušným orgánom členského štátu, aby *ex offo* preskúmali a preukázali skutočnosť, že skutočnú starostlivosť o dieťa môže prevziať druhý rodič. Tieto orgány musia zohľadniť všetky okolnosti veci pri dodržaní zásad proporcionality a vyššieho záujmu dieťaťa.

83 — Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, ako aj z pripomienok predložených na pojednávaní vyplýva, že na to, aby preukázala, že holandský otec sa nemôže starať o dieťa, musí matka, ktorá je štátnou príslušníčkou tretieho štátu a má dieťa v skutočnej starostlivosti, začať dokonca aj proti svojej vôli konanie podľa rodinného práva na preukázanie nespôsobilosti otca starať sa o dieťa.