Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

14. března 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Přistěhovalecká politika – Právní postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty – Směrnice 2003/109/ES – Články 12 a 22 – Zesílená ochrana proti vyhoštění – Použitelnost – Státní příslušník třetí země pobývající na území jiného členského státu, než je členský stát, který mu přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta – Rozhodnutí o navrácení do členského státu, který mu přiznal toto postavení, přijaté tímto jiným členským státem z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti – Dočasný zákaz vstupu na území uvedeného jiného členského státu, který byl uložen tímto členským státem – Nesplnění povinnosti podat témuž jinému členskému státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III směrnice 2003/109 – Rozhodnutí o navrácení tohoto státního příslušníka třetí země do země původu vydané tímto posledně uvedeným členským státem ze stejných důvodů“

Ve věci C-752/22,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko) ze dne 2. prosince 2022, došlým Soudnímu dvoru dne 9. prosince 2022, v řízení

EP

proti

Maahanmuuttovirasto,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení: A. Prechal (zpravodajka), předsedkyně senátu, F. Biltgen, N. Wahl, J. Passer a M. L. Arastey Sahún, soudci,

generální advokát: J. Richard de la Tour,

za soudní kancelář: A. Calot Escobar, vedoucí,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za finskou vládu: A. Laine a H. Leppo, jako zmocněnkyně,

* Jednací jazyk: finština.

– za Evropskou komisi: A. Katsimerou a T. Sevón, jako zmocněnkyně,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 26. října 2023,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 12 odst. 1 a 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011 (Úř. věst. 2011, L 132, s. 1) (dále jen „směrnice 2003/109“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi ruským státním příslušníkem EP, jenž má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které mu udělila Estonská republika, a Maahanmuuttovirasto (Přistěhovalecký úřad, Finsko, dále jen „Úřad“) ve věci rozhodnutí o navrácení z Finska do Ruska, které vůči němu přijal Úřad z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/109

3 Body 4, 6, 16 a 21 odůvodnění směrnice 2003/109 uvádějí:

„(4) Integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří dlouhodobě pobývají v členských státech, je rozhodující pro podporu hospodářské a sociální soudržnosti, základního cíle Společenství stanoveného Smlouvou.

[…]

(6) Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu. Pobyt by měl být oprávněný a nepřetržitý, aby bylo možno prokázat, že se dotyčná osoba v zemi usídlila. […]

[…]

(16) Dlouhodobě pobývajícím rezidentům by měla být přiznána zesílená ochrana proti vyhoštění. Tato ochrana je založena na kritériích stanovených rozhodnutími Evropského soudního dvora pro lidská práva. K zajištění ochrany proti vyhoštění by členské státy měly stanovit účinné postupy pro zjednávání soudní nápravy.

[…]

(21) Členský stát, v němž dlouhodobě pobývající rezident zamýšlí vykonávat své právo pobytu, by měl být schopen prověřit, zda dotyčná osoba splňuje podmínky pro pobyt na jeho území. Měl by být rovněž schopen prověřit, zda dotyčná osoba nepředstavuje ohrožení veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.“

4 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

„Tato směrnice stanoví:

a) podmínky, za kterých členský stát přiznává a odnímá právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a související práva státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajícím na jeho území a

b) podmínky pobytu státních příslušníků třetích zemí, kterým bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, v jiných členských státech, než je členský stát, který jim uvedené právní postavení přiznal.“

5 Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, zní takto:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

b) ‚dlouhodobě pobývajícím rezidentem‘ státní příslušník třetí země, kterému bylo přiznáno právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta stanovené v článcích 4 až 7;

c) ‚prvním členským státem‘ členský stát, který poprvé přiznal státnímu příslušníkovi třetí země právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta;

d) ‚druhým členským státem‘ každý jiný členský stát než ten, který poprvé přiznal státnímu příslušníkovi třetí země právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a v němž uvedený dlouhodobě pobývající rezident vykonává právo pobytu;

[…]“

6 Článek 3 téže směrnice, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se vztahuje na státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývající na území členského státu.“

7 Kapitola II směrnice 2003/109, která obsahuje články 4 až 13, stanoví soubor pravidel upravujících právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v členském státě, zejména pravidla týkající se přiznání a ztráty tohoto právního postavení.

8 Článek 12 této směrnice, nadepsaný „Ochrana proti vyhoštění“, zní takto:

„1. Členské státy mohou učinit rozhodnutí o vyhoštění dlouhodobě pobývajícího rezidenta pouze tehdy, představuje-li uvedená osoba skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

[…]

3. Než učiní rozhodnutí o vyhoštění dlouhodobě pobývajícího rezidenta, přihlédnou členské státy k těmto faktorům:

a) délka pobytu na jejich území;

b) věk dané osoby;

c) následky pro danou osobu a její rodinné příslušníky;

d) vazby se zemí pobytu nebo neexistence vazeb se zemí původu.

[…]“

9 Kapitola III uvedené směrnice, nadepsaná „Pobyt v ostatních členských státech“, obsahuje články 14 až 23.

10 Článek 14 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Dlouhodobě pobývající rezident získá právo pobytu na území jiných členských států, než je členský stát, který uvedené osobě přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, na období delší tří měsíců za předpokladu splnění podmínek stanovených v této kapitole.“

11 Článek 15 směrnice 2003/109, nadepsaný „Podmínky pobytu v druhém členském státě“, v odstavci 1 stanoví:

„Dlouhodobě pobývající rezident podá co nejdříve a nejpozději tři měsíce po vstupu na území druhého členského státu u příslušných orgánů uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu.

[…]“

12 Článek 17 této směrnice, nadepsaný „Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy mohou zamítnout žádosti o pobyt podané dlouhodobě pobývajícími rezidenty nebo jejich rodinnými příslušníky, představuje-li dotyčná osoba ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Při přijímání příslušného rozhodnutí členský stát posoudí závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti, kterého se dopustil dlouhodobě pobývající rezident nebo jeho rodinný příslušník, nebo nebezpečí, které dotyčná osoba představuje.“

13 Článek 22 uvedené směrnice, nadepsaný „Odnětí povolení k pobytu a povinnost zpětného převzetí“, stanoví:

„1. Dokud státní příslušník třetí země neobdržel právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, je druhý členský stát oprávněn rozhodnout o zamítnutí prodloužení doby platnosti nebo o odnětí povolení k pobytu a může dotyčnou osobu a její rodinné příslušníky v souladu s postupy stanovenými vnitrostátními právními předpisy, včetně postupů navrácení, přimět v následujících případech k opuštění svého území:

a) z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti podle článku 17;

b) nejsou-li nadále plněny podmínky stanovené v článcích 14, 15 a 16;

c) nepobývá-li státní příslušník třetí země v dotčeném členském státě oprávněně.

2. Přijme-li druhý členský stát jedno z opatření uvedených v odstavci 1, první členský stát převezme okamžitě a bez formalit dlouhodobě pobývajícího rezidenta a jeho rodinné příslušníky zpět. Druhý členský stát oznámí své rozhodnutí prvnímu členskému státu.

3. Dokud státní příslušník třetí země neobdrží právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta a aniž je dotčena povinnost zpětného převzetí uvedená v odstavci 2, je druhý členský stát oprávněn v souladu s článkem 12 a podle záruk obsažených v tomto článku přijmout rozhodnutí o navrácení státního příslušníka třetí země z území [Evropské] Unie ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

V tom případě konzultuje druhý členský stát přijetí uvedeného rozhodnutí první členský stát.

Pokud druhý členský stát rozhodne o navrácení dotyčného státního příslušníka třetí země, učiní veškerá vhodná opatření k účinnému provedení rozhodnutí. V tom případě poskytne druhý členský stát prvnímu členskému státu užitečné informace o provádění rozhodnutí o navrácení.

[…]

4. Rozhodnutí o navrácení nesmějí být v případech uvedených v odst. 1 písm. b) a c) doprovázena trvalým zákazem pobytu.

5. Povinnost zpětného převzetí uvedená v odstavci 2 se stanoví, aniž je dotčena možnost, aby se dlouhodobě pobývající rezident a jeho rodinní příslušníci usadili ve třetím členském státě.“

Směrnice 2008/115/ES

14 Článek 2 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (Úř. věst. 2008, L 348, s. 98), nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

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

15 Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

2) ‚neoprávněným pobytem‘ přítomnost státního příslušníka třetí země, který nesplňuje nebo přestal splňovat […] jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě, na území tohoto členského státu;

3) ‚navrácením‘ proces navrácení státního příslušníka třetí země, jako dobrovolné splnění povinnosti návratu nebo jako nucený návrat,

– do země jeho původu, nebo

– do země tranzitu v souladu s dohodami o zpětném přebírání osob či jinými ujednáními uzavřenými na úrovni Společenství nebo dvoustranně, nebo

– do jiné třetí země, do níž se dotčený státní příslušník třetí země dobrovolně rozhodne vrátit a jež ho přijme;

4) ‚rozhodnutím o navrácení' správní nebo soudní rozhodnutí nebo akt, kterým se rozhoduje nebo prohlašuje, že pobyt státního příslušníka třetí země je neoprávněný, a kterým se ukládá nebo prohlašuje povinnost návratu;

[…]"

16 Článek 4 uvedené směrnice, nadepsaný „Příznivější úprava", v odstavci 2 uvádí:

„Touto směrnicí nejsou dotčena ustanovení, která mohou být příznivější pro státního příslušníka třetí země a která jsou stanovena v *acquis* Společenství vztahujícím se k přistěhovalectví a azylu."

Finské právo

17 Ulkomaalaislaki (301/2004) [zákon o cizincích (301/2004)] ze dne 30. dubna 2004 (dále jen „zákon o cizincích") v § 11 prvním pododstavci stanoví, že vstup cizince na území podléhá mimo jiné podmínce, že mu nebyl uložen zákaz vstupu a nepředstavuje nebezpečí pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost.

18 Podle § 146a (1214/2013) tohoto zákona se výrazem „navrácení" označuje proces vyhoštění, během něhož státní příslušník třetí země, jemuž byl odepřen vstup na území nebo o jehož navrácení nebo vyhoštění bylo rozhodnuto, buď dobrovolně vycestuje, nebo je vyhoštěn do země původu, do země tranzitu v souladu s dohodou nebo jiným ujednáním o zpětném přebírání osob mezi Unií nebo Finskem a třetí zemí nebo do jiné třetí země, do níž se státní příslušník třetí země rozhodne vrátit dobrovolně nebo která jej přijme.

19 Podle § 148 prvního pododstavce uvedeného zákona může být cizinec vyhoštěn zejména tehdy, když nesplňuje podmínky pro vstup na území stanovené v § 11 prvním pododstavci téhož zákona nebo když lze na základě odsouzení k trestu odnětí svobody nebo z jiných oprávněných důvodů předpokládat, že se ve Finsku dopustí trestného činu, za který ve Finsku hrozí trest odnětí svobody, nebo že se bude opakovaně dopouštět trestných činů.

20 Na základě § 148 druhého pododstavce zákona o cizincích může být cizinec, který na území vstoupil bez povolení k pobytu, vyhoštěn i tehdy, kdy by pro jeho pobyt ve Finsku bylo zapotřebí vízum nebo povolení k pobytu, o ty ovšem nepožádal nebo mu nebyly vydány.

21 Ustanovení § 149 čtvrtého pododstavce tohoto zákona stanoví, že cizinec, jemuž povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU bylo vydáno ve Finsku, může být vyhoštěn pouze v případě, že představuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

22 Ustanovení § 149b uvedeného zákona stanoví, že státní příslušník třetí země, který v zemi pobývá neoprávněně nebo jehož žádost o vydání povolení k pobytu byla zamítnuta nebo je držitelem platného povolení k pobytu nebo jiného povolení zakládajícího oprávnění k pobytu vydaného jiným členským státem Evropské unie, je povinen neprodleně odcestovat na území tohoto jiného členského státu. Pokud dotčený státní příslušník nesplní tento požadavek nebo pokud je jeho bezodkladný odchod vyžadován z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, vydá se rozhodnutí o jeho vyhoštění.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

23 EP, ruský státní příslušník, je držitelem povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU vydaného Estonskou republikou na období od 12. července 2019 do 12. července 2024, které potvrzuje, že má v tomto členském státě právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Je rovněž držitelem ruského pasu platného do 26. prosince 2024.

24 Dne 9. února 2017 byl EP poprvé vyhoštěn z Finska do Estonska. V rozhodnutí o navrácení mu byl uložen zákaz vstupu do Finska na dobu dvou let.

25 Znovu byl vyhoštěn z Finska do Estonska dne 16. března 2017 a poté dne 26. listopadu 2018. K posledně uvedenému datu mu Úřad uložil zákaz vstupu do Finska na další dva roky.

26 Počtvrté byl vyhoštěn z Finska do Estonska na základě rozhodnutí Úřadu ze dne 8. července 2019, se kterým byl spojen zákaz vstupu do Finska na dobu čtyř let.

27 Ve Finsku byly EP uloženy peněžité tresty za dvě jednání porušující právní předpisy týkající se cizinců, jeden podmíněný trest odnětí svobody v trvání 80 dnů z důvodu řízení vozidla v těžké opilosti a řízení bez řidičského oprávnění, jakož i peněžitý trest za porušení zákazu vstupu na území. Je rovněž podezřelý z jiných protiprávních jednání.

28 Na jednání dne 18. listopadu 2019 EP před Úřadem prohlásil, že nesouhlasí se svým vyhoštěním do Ruské federace, tedy do země, ke které nemá jinou vazbu než státní příslušnost, ale že nemá námitky proti svému vyhoštění do země pobytu, tedy do Estonska, kde pobýval téměř celý život. EP uvedl, že přechodně bydlí ve Finsku a pracuje zde ve dvou podnicích. Podle svého tvrzení nemá žádné jiné vazby na Finsko. Uvedl, že jeho nezletilé dítě žije u jeho bývalé partnerky v Estonsku.

29 Rozhodnutím ze dne 19. listopadu 2019 rozhodl Úřad o vyhoštění EP do země původu, Ruské federace, mimo jiné s odůvodněním, že ohrožuje veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost ve Finsku (dále jen „rozhodnutí dotčené v původním řízení“). Tímto rozhodnutím mu byl rovněž uložen zákaz vstupu do schengenského prostoru na dobu čtyř let. Podle odůvodnění uvedeného rozhodnutí EP nepředložil žádný důkaz o svých údajných rodinných vazbách v Estonsku a nemá ani povolení k pobytu, které jej opravňuje k práci ve Finsku.

30 Téhož dne požádal Úřad estonské orgány, zda mohou zvážit odnětí povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta. – EU, které udělily EP.

31 Vzhledem k tomu, že Estonská republika uvedla, že nemá v úmyslu toto povolení k pobytu odejmout, změnil Úřad dne 9. prosince 2019 rozhodnutí dotčené ve věci v původním řízení tak, že omezil zákaz vstupu na finské území.

32 K vyhoštění EP do Ruska na základě tohoto rozhodnutí došlo dne 24. března 2020.

33 Následně vzhledem k tomu, že EP opět vstoupil na finské území, byl ve dnech 8. srpna 2020 a 16. listopadu 2020 vyhoštěn do Estonska.

34 Poté, co byla jeho žaloba proti rozhodnutí dotčenému v původním řízení zamítnuta rozsudkem Helsingin hallinto-oikeus (správní soud v Helsinkách, Finsko) podal EP proti tomuto rozsudku kasační opravný prostředek ke Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud, Finsko), který je předkládajícím soudem.

35 Tento předkládající soud uvádí, že Úřad před ním zejména tvrdil, že v projednávaném případě se směrnice 2003/109, konkrétně její článek 17 a čl. 22 odst. 3, nepoužije, jelikož EP nepobývá na finském území oprávněně, což vyžaduje čl. 3 odst. 1 této směrnice. EP totiž měl zákaz vstupu na finské území a nepožádal o povolení k pobytu ve Finsku poté, co vstoupil na jeho území s povolením k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU uděleným jiným členským státem.

36 Použije se tudíž směrnice 2008/115. Vzhledem k tomu, že bezodkladný odchod EP je vyžadován z důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, bylo vůči němu na základě této směrnice přijato rozhodnutí o navrácení. V souladu s posledně uvedenou směrnicí se přitom takové rozhodnutí o navrácení může týkat pouze navrácení do třetí země, a nikoli do jiného členského státu.

37 S ohledem na argumentaci Úřadu má předkládající soud zaprvé za to, že ustanovení směrnice 2003/109 neumožňují jednoznačně určit, jaký výklad čl. 3 odst. 1 této směrnice je třeba přijmout v takovém případě, jako je případ dotčený ve sporu, který mu byl předložen.

38 I když je totiž pobyt EP v Estonsku oprávněný na základě právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, které mu bylo tímto členským státem přiznáno, není tomu tak v případě jeho pobytu ve Finsku, jelikož nepožádal o povolení k pobytu v posledně uvedeném členském státě na základě ustanovení kapitoly III směrnice 2003/109 a byl mu uložen zákaz vstupu na finské území.

39 Zadruhé podle názoru uvedeného soudu zákon o cizincích neobsahuje ustanovení, která by výslovně prováděla čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109, pokud jde o vyhoštění státního příslušníka třetí země, kterému jiný členský stát vydal povolení k pobytu dlouhodobě pobývajícího rezidenta, z území Unie. – EU.

40 Podle znění § 149 čtvrtého pododstavce zákona o cizincích se tak tento zákon vztahuje pouze na cizince, kterým bylo takové povolení k pobytu uděleno ve Finsku.

41 Vyvstává tedy otázka, zda jsou čl. 12 odst. 1 a 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 bezpodmínečné a dostatečně přesné, pokud jde o jejich obsah, ve smyslu judikatury Soudního dvora, proto aby se jich státní příslušník třetí země mohl dovolávat vůči členskému státu.

42 Za těchto podmínek se Korkein hallinto-oikeus (Nejvyšší správní soud) rozhodl přerušit řízení a položit následující předběžné otázky:

„1) Platí pro vyhoštění osoby, která vstoupila na území jednoho členského státu v době platnosti jí uloženého vnitrostátního zákazu vstupu, a jejíž pobyt byl proto podle vnitrostátních právních předpisů neoprávněný, a nepožádala v tomto členském státě o povolení pobytu, z území Unie, směrnice 2003/109, pokud této osobě bylo v druhém členském státě vydáno povolení k pobytu pro dlouhodobě pobývající rezidenty jako státní příslušníky třetí země?

V případě kladné odpovědi na první otázku:

2) Jsou čl. 12 odst. 1 a 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 z hlediska svého obsahu tak bezpodmínečné a dostatečně přesné, aby se jich mohl státní příslušník třetí země vůči členskému státu dovolávat?“

K předběžným otázkám

K první otázce

43 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 musí být vykládán v tom smyslu, že zesílená ochrana proti vyhoštění, kterou požívají na základě tohoto ustanovení státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je použitelná při přijímání rozhodnutí o navrácení takového státního příslušníka třetí země z území Unie druhým členským státem ve smyslu čl. 2 písm. d) této směrnice z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, pokud tento státní příslušník třetí země pobývá na území tohoto členského státu v rozporu se zákazem vstupu na toto území a nepodal u příslušných orgánů uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III uvedené směrnice.

44 Úvodem je třeba zaprvé připomenout, že právo pobytu v „druhém členském státě“ ve smyslu čl. 2 písm. d) směrnice 2003/109 je právem odvozeným z právního postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v „prvním členském státě“ ve smyslu čl. 2 písm. c) této směrnice [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 29. června 2023, Stadt Frankfurt am Main a Stadt Offenbach am Main (Prodloužení povolení k pobytu ve druhém členském státě), C-829/21 a C-129/22, EU:C:2023:525, bod 44].

45 Zadruhé je třeba poznamenat, jak uvádí bod 16 odůvodnění směrnice 2003/109, že dlouhodobě pobývajícím rezidentům by měla být přiznána „zesílená ochrana proti vyhoštění“, která je založena na kritériích stanovených rozhodnutími Evropského soudního dvora pro lidská práva.

46 Zatřetí je zajisté pravda, jak Úřad před předkládajícím soudem zejména tvrdil, že vzhledem k tomu, že měl EP v projednávané věci zákaz vstupu na finské území a nepožádal o povolení k pobytu ve Finsku poté, co vstoupil na jeho území s povolením k pobytu pro dlouhodobě pobývajícího rezidenta – EU uděleným jiným členským státem, byl jeho pobyt na tomto území z hlediska finského práva neoprávněný.

47 Z toho však nevyplývá, že se směrnice 2003/109 v projednávaném případě nepoužije z důvodu, že dotčený státní příslušník třetí země nepobývá oprávněně na území členského státu, jak vyžaduje čl. 3 odst. 1 této směrnice, a že tedy nespadá do její působnosti.

48 Vzhledem k tomu, že dotčený státní příslušník třetí země má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v Estonské republice, má právo pobývat na „území členského státu“ ve smyslu tohoto čl. 3 odst. 1, a sice na estonském území.

49 Začtvrté, jak v podstatě rovněž uvedl generální advokát v bodech 37 až 39 svého stanoviska, vyhoštění takového státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, jako je státní příslušník třetí země dotčený ve věci v původním řízení, z území Unie spadá do působnosti směrnice 2003/109, a nikoli do působnosti směrnice 2008/115.

50 Vzhledem k tomu, že ustanovení směrnice 2003/109, která stanoví zesílenou ochranu proti vyhoštění státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, jsou pro takové státní příslušníky třetích zemí bezpochyby „příznivější“ než ustanovení směrnice 2008/115 v oblasti vyhoštění, použijí se na základě čl. 4 odst. 2 směrnice 2008/115 na vyhoštění takového státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, jako je státní příslušník třetí země v původním řízení, z území Unie prvně uvedená ustanovení.

51 Po těchto úvodních poznámkách je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury platí, že výklad ustanovení unijního práva vyžaduje, aby bylo zohledněno nejen znění takového ustanovení, ale i kontext, do něhož je zasazeno, jakož i cíle a účel, které sleduje akt, jehož je součástí [rozsudek ze dne 21. září 2023, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Diplomatický průkaz), C-568/21, EU:C:2023:683, bod 32 a citovaná judikatura].

52 Pokud jde nejprve o znění čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109, vyplývá z něj, že pokud vůči státnímu příslušníku třetí země, který má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v jiném členském státě, hodlá druhý členský stát přijmout rozhodnutí o navrácení z území Unie, tak mu toto ustanovení ukládá čtyři podmínky.

53 V první řadě tento státní příslušník třetí země již nesmí mít právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v druhém členském státě. Kdyby totiž měl v tomto členském státě toto postavení, použijí se ustanovení kapitoly II směrnice 2003/109, zejména v oblasti vyhoštění. V druhé řadě musí tento členský stát jednat v souladu s „článkem 12 [této směrnice] a podle záruk obsažených v tomto článku“. V třetí řadě takové rozhodnutí o navrácení může být přijato pouze ze „závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“. Ve čtvrté a poslední řadě je druhý členský stát při přijímání takového rozhodnutí o navrácení povinen konzultovat první členský stát a učinit veškerá vhodná opatření k účinnému provedení tohoto rozhodnutí a poskytnout tomuto prvnímu členskému státu užitečné informace o tomto provádění.

54 Je nutno konstatovat, že znění čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 nemůže být základem pro výklad tohoto ustanovení, podle kterého se zesílená ochrana proti vyhoštění, kterou stanoví, nepoužije, pokud státní příslušník třetí země, který má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta v prvním členském státě, pobývá na území druhého členského státu v rozporu se zákazem vstupu a pokud tento státní příslušník nepodal u příslušných orgánů posledně uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III této směrnice.

55 V tomto ohledu je pravda, že nadpis článku 22 směrnice 2003/109, a sice „Odnětí povolení k pobytu a povinnost zpětného převzetí“, a odkaz uvedený v tomto čl. 22 odst. 1 na možnost druhého členského státu rozhodnout o zamítnutí prodloužení doby platnosti nebo o odnětí

povolení k pobytu uděleného na základě ustanovení kapitoly III této směrnice, mohou naznačovat, že se uvedený článek 22 týká pouze situace, kdy se jedná o odnětí nebo neprodloužení takového povolení k pobytu.

56 Je přitom třeba konstatovat, že znění čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 neodkazuje na získání povolení k pobytu ve druhém členském státě a je dostatečně široké na to, aby pokrývalo takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení, v níž druhý členský stát přijme rozhodnutí o navrácení z území Unie vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, ačkoli jej tento státní příslušník o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III této směrnice nepožádal, a takové povolení k pobytu tedy nemá.

57 Pokud jde dále o kontext čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109, je třeba uvést, že toto ustanovení musí být chápáno s ohledem na režim zesílené ochrany proti vyhoštění, který se na základě tohoto článku 22 vztahuje na státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

58 Tento režim zesílené ochrany tvoří zaprvé čl. 22 odst. 1 směrnice 2003/109, který stanoví pravidla zejména v oblasti navrácení státního příslušníka třetí země, který má právní postavení dlouhodobě pobývajícího rezidenta, z území druhého členského státu, a to z důvodů uvedených v tomto ustanovení.

59 Zadruhé je tvořen čl. 22 odst. 3 této směrnice, který jak bylo uvedeno v bodech 52 a 53 tohoto rozsudku, stanoví čtyři podmínky, které jsou-li splněny, umožňují tomuto členskému státu přijmout rozhodnutí o navrácení takového státního příslušníka třetí země z území Unie.

60 Zatřetí obsahuje uvedený režim zesílené ochrany průřezová ustanovení, a sice čl. 22 odst. 2 a 5 uvedené směrnice, který v případě navrácení dotyčného dlouhodobě pobývajícího rezidenta a jeho rodinných příslušníků druhým členským státem ukládá prvnímu členskému státu povinnost převzít je „okamžitě a bez formalit“ a zároveň jim umožnit usadit se ve „třetím členském státě“, a dále čl. 22 odst. 4 téže směrnice, který zakazuje, aby rozhodnutí o navrácení uvedená v čl. 22 odst. 1 písm. b) a c) této směrnice byla doprovázena „trvalým zákazem pobytu“.

61 Je pravda, jak bylo uvedeno v bodě 54 tohoto rozsudku, že znění čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 nemůže být základem pro výklad, podle kterého se zesílená ochrana proti vyhoštění, kterou stanoví, nepoužije na takovou situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení. Jinak je tomu však u znění čl. 22 odst. 1 písm. b) a c) této směrnice, jelikož tyto dvě okolnosti výslovně uvádí jakožto důvody pro přijetí rozhodnutí o navrácení takového státního příslušníka třetí země z území uvedeného členského státu.

62 Článek 22 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/109 totiž v rozsahu, v němž se týká zejména porušení podmínek stanovených v článku 15 této směrnice, umožňuje přijetí takového rozhodnutí o navrácení, pokud není splněna povinnost stanovená v tomto čl. 15 odst. 1, a sice povinnost státního příslušníka třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, podat co nejdříve a nejpozději tři měsíce po vstupu na území druhého členského státu u příslušných orgánů uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu.

63 Mimojiné se čl. 22 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/109 v rozsahu, v němž odkazuje na situaci, kdy státní příslušník třetí země „nepobývá […] oprávněně“ ve druhém členském státě, jako na důvod, kterým lze odůvodnit, aby tento členský stát přijal rozhodnutí o navrácení tohoto státního příslušníka třetí země, vztahuje na situaci pobytu na tomto území v rozporu se zákazem vstupu na toto území.

64 Kromě toho výslovný odkaz v čl. 22 odst. 1 směrnice 2003/109 na tyto dvě okolnosti uvedené v tomto čl. 22 odst. 1 písm. b) a c) jakožto na důvody, které mohou odůvodnit přijetí rozhodnutí o navrácení z území druhého členského státu vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, podporuje závěr již vyvozený ze znění čl. 22 odst. 3 této směrnice, podle kterého existence těchto okolností nemá za následek nepoužitelnost posledně uvedeného ustanovení.

65 Pokud jde konkrétně o důvod spočívající v tom, že dlouhodobě pobývající rezident v rozporu s čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/109 nepodal u příslušných orgánů druhého členského státu žádost o povolení k pobytu, je pravda, jak již bylo uvedeno v bodě 55 tohoto rozsudku, že výrazy použité v čl. 22 odst. 1 této směrnice, a sice odkaz v tomto posledně uvedeném ustanovení na možnost tohoto členského státu rozhodnout o zamítnutí prodloužení doby platnosti nebo o odnětí povolení k pobytu uděleného na základě ustanovení kapitoly III uvedené směrnice, mohou naznačovat, že se tento čl. 22 odst. 1 týká pouze situace, kdy se jedná o odnětí nebo neprodloužení doby platnosti takového povolení.

66 Nic to však nemění na tom, že uvedený čl. 22 odst. 1 se výslovně týká nejen opatření, kterými druhý členský stát zamítne prodloužit dobu platnosti nebo odejme povolení k pobytu udělené na základě ustanovení této kapitoly III, ale rovněž jiných opatření, jako jsou konkrétně rozhodnutí o navrácení z území tohoto členského státu.

67 Tyto jednotlivé kontextuální prvky potvrzují závěr, který již byl vyvozen z přezkumu znění čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109, podle něhož není vyloučena použitelnost zesílené ochrany proti vyhoštění z území Unie stanovené v tomto ustanovení z důvodu, že dotyčná osoba pobývá na území druhého členského státu, zatímco se na ni vztahuje zákaz vstupu na toto území a nepodala u příslušných orgánů tohoto členského státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III této směrnice ve stanovených lhůtách.

68 Konečně takový doslovný a kontextuální výklad čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 je rovněž podpořen účelem tohoto ustanovení.

69 Tento výklad totiž v rozsahu, v němž vychází z vymezení příslušných oblastí působnosti čl. 22 odst. 1 a 3 směrnice 2003/109 podle toho, zda se jedná o navrácení z území druhého členského státu, nebo o navrácení z území Unie a zesílenou ochranu proti vyhoštění s proměnnou geometrií, která z toho vyplývá, umožňuje zabránit existenci mezery v režimu „zesílené ochrany proti vyhoštění“, kterou má zajistit článek 22 této směrnice, jak vyplývá z bodu 16 odůvodnění této směrnice, a tudíž zajistit účinnost tohoto režimu.

70 Uvedený výklad zaručuje, že státní příslušník třetí země požívá uvedeného režimu zesílené ochrany, i když pobývá na území druhého členského státu v rozporu se zákazem vstupu na toto území a nepodal u příslušných orgánů tohoto členského státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III uvedené směrnice.

71 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 musí být vykládán v tom smyslu, že zesílená ochrana proti vyhoštění, kterou na základě tohoto ustanovení požívají státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je použitelná při přijímání rozhodnutí o navrácení takového státního příslušníka třetí země z území Unie druhým členským státem ve smyslu čl. 2 písm. d) této směrnice z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, pokud tento státní příslušník třetí země pobývá na území tohoto členského státu v rozporu se zákazem vstupu na toto území a nepodal u příslušných orgánů uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III uvedené směrnice.

K druhé otázce

72 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 12 odst. 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují státnímu příslušníkovi třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, dovolávat se těchto ustanovení proti druhému členskému státu ve smyslu čl. 2 písm. d) této směrnice, pokud tento členský stát hodlá vůči tomuto státnímu příslušníkovi třetí země přijmout rozhodnutí o navrácení z území Unie z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

73 V tomto ohledu je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako bezpodmínečná a dostatečně přesná, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči členskému státu, a to ať již v případě, že stát směrnici včas neprovedl do vnitrostátního práva, tak i v případě, že ji provedl nesprávně [rozsudek ze dne 20. dubna 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, bod 62 citovaná judikatura].

74 Soudní dvůr upřesnil, že ustanovení unijního práva je bezpodmínečné, jestliže ukládá povinnost, která není vázána na žádnou podmínku, a při jejím plnění ani v jejích účincích není podmíněna žádným aktem ze strany orgánů Unie nebo členských států, kromě aktu, kterým je toto ustanovení provedeno do vnitrostátního práva, a že je dostatečně přesné, aby se jej mohl jednotlivec dovolávat a aby jej mohl uplatnit soud, jestliže ukládá povinnost jednoznačným způsobem [rozsudek ze dne 20. dubna 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Obec Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, bod 63 a citovaná judikatura].

75 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že čl. 12 odst. 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 nebyly do finského práva provedeny přesně.

76 S ohledem na judikaturu připomenutou v bodech 73 a 74 tohoto rozsudku je však třeba konstatovat, že tato ustanovení mohou mít přímý účinek ve prospěch dotyčných státních příslušníků třetích zemí. Uvedená ustanovení mají totiž bezpodmínečnou a dostatečně přesnou povahu, neboť nestanoví podmínku ani nevyžadují přijetí dalších opatření a jednoznačně zavazují druhý členský stát, přijme-li vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, rozhodnutí o navrácení z území Unie z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, aby zajistil splnění jednotlivých podmínek a záruk, které jsou stanoveny v týchž ustanoveních ve prospěch takového státního příslušníka třetí země a jsou v souladu s cílem zesílené ochrany proti vyhoštění sledovaným směrnicí 2003/109.

77 To platí jak pro čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109, který – jak bylo připomenuto v bodech 52 a 53 tohoto rozsudku – v podstatě stanoví čtyři zvláštní podmínky pro druhý členský stát při přijímání rozhodnutí o navrácení z území Unie vůči státnímu příslušníkovi třetí země, který je

dlouhodobě pobývajícím rezidentem, tak pro čl. 12 odst. 3 této směrnice, jelikož posledně uvedené ustanovení vyjmenovává čtyři faktory, které tento čl. 22 odst. 3 kvalifikuje jako „záruky“ a které dotyčné členské státy musí zohlednit při přijímání takového rozhodnutí o navrácení, a sice délku pobytu na jejich území, věk dané osoby, následky pro danou osobu a její rodinné příslušníky, jakož i vazby se zemí pobytu nebo neexistenci vazeb se zemí původu.

78 Vzhledem k tomu, že tyto jednotlivé podmínky a záruky jsou stanoveny ustanoveními, která musí být z hlediska svého obsahu považována za bezpodmínečná a dostatečně přesná, vyplývá z toho, že v souladu se zásadou zakotvenou judikaturou připomenutou v bodě 73 tohoto rozsudku jsou jednotlivci oprávněni se jich vůči členskému státu dovolávat.

79 S ohledem na výše uvedené je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že čl. 12 odst. 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109 musí být vykládány v tom smyslu, že umožňují státnímu příslušníkovi třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, dovolávat se těchto ustanovení proti druhému členskému státu ve smyslu čl. 2 písm. d) této směrnice, pokud tento členský stát hodlá vůči tomuto státnímu příslušníkovi třetí země přijmout rozhodnutí o navrácení z území Unie z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

K nákladům řízení

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

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

1) Článek 22 odst. 3 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/51/EU ze dne 11. května 2011,

musí být vykládán v tom smyslu, že

zesílená ochrana proti vyhoštění, kterou na základě tohoto ustanovení požívají státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, je použitelná při přijímání rozhodnutí o navrácení takového státního příslušníka třetí země z území Evropské unie druhým členským státem ve smyslu čl. 2 písm. d) této směrnice z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, pokud tento státní příslušník třetí země pobývá na území tohoto členského státu v rozporu se zákazem vstupu na toto území a nepodal u příslušných orgánů uvedeného členského státu žádost o povolení k pobytu na základě ustanovení kapitoly III uvedené směrnice

2) Článek 12 odst. 3 a čl. 22 odst. 3 směrnice 2003/109, ve znění směrnice 2011/51,

musí být vykládány v tom smyslu, že

umožňují státnímu příslušníkovi třetí země, který je dlouhodobě pobývajícím rezidentem, dovolávat se těchto ustanovení proti druhému členskému státu ve smyslu

čl. 2 písm. d) této směrnice, pokud tento členský stát hodlá vůči tomuto státnímu příslušníkovi třetí země přijmout rozhodnutí o navrácení z území Evropské unie z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Podpisy