Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (třetího senátu)

18. dubna 2023*

„Řízení o předběžné otázce – Naléhavé řízení o předběžné otázce – Kontroly na hranicích, azyl a přistěhovalectví – Přistěhovalecká politika – Směrnice 2003/86/ES – Právo na sloučení rodiny – Článek 5 odst. 1 – Podání žádosti o vstup a pobyt za účelem uplatnění práva na sloučení rodiny – Právní úprava členského státu, stanovící povinnost pro rodinné příslušníky osoby usilující o sloučení rodiny podat žádost výhradně na příslušném diplomatickém zastoupení tohoto členského státu – Nemožnost nebo nadměrná obtížnost dostavit se na uvedené diplomatické zastoupení – Listina základních práv Evropské unie – Články 7 a 24“

Ve věci C-1/23 PPU,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná rozhodnutím tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu, Belgie) ze dne 2. ledna 2023, došlým Soudnímu dvoru téhož dne, v řízení

X,

Y,

A, zákonně zastupovaný X a Y,

B, zákonně zastupovaný X a Y

proti

État belge (Belgickému státu),

SOUDNÍ DVŮR (třetí senát),

ve složení: K. Jürimäe, předsedkyně senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora vykonávající funkci soudce třetího senátu, M. Safjan (zpravodaj), N. Jääskinen a M. Gavalec, soudci,

generální advokát: G. Pitruzzella,

za soudní kancelář: K. Hötzel, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. března 2023,

* Jednací jazyk: francouzština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za X a Y, jakož i za A a B, zákonně zastupované X a Y: C. D'Hondt a P. Robert, avocats,

– za belgickou vládu: M. Jacobs, C. Pochet a M. Van Regemorter, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: S. Matray a C. Pironť, avocates,

– za německou vládu: J. Möller a R. Kanitz, jako zmocněnci,

– za španělskou vládu: A. Gavela Llopis, jako zmocněnkyně,

– za francouzskou vládu: B. Fodda a J. Illouz, jako zmocněnci,

– za nizozemskou vládu: M. K. Bulterman, jako zmocněnkyně,

– za Radu Evropské unie: R. Meyer a O. Segnana, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: A. Azéma a J. Hottiaux, jako zmocněnkyně,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 9. března 2023,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 5 odst. 1 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224), článků 23 a 24 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (Úř. věst. 2011, L 337, s. 9), jakož i článků 7 a 24 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina").

2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi paní X a panem Y, jakož i jejich nezletilými dětmi A a B (dále společně jen „žalobci v původním řízení"), na straně jedné a État belge (Belgický stát) na druhé straně ve věci odmítnutí tohoto státu zaregistrovat žádost o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny podanou paní X, jakož i jejími dětmi A a B.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/86

3 Body 2 a 8 odůvodnění směrnice 2003/86 znějí:

„(2) Opatření týkající se sloučení rodiny by měla být přijata ve shodě se závazkem chránit rodinu a respektovat rodinný život obsaženým v mnoha nástrojích mezinárodního práva. Tato směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami uznanými zejména v článku 8 Evropské úmluvy [o ochraně lidských práv a základních svobod, podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950] a v [Listině].

[…]

(8) Zvláštní pozornost je třeba věnovat situaci uprchlíků, které různé důvody přinutily uprchnout z jejich země a které jim brání vést v jejich zemi normální rodinný život. Proto je třeba jim stanovit příznivější podmínky pro uplatňování jejich práva na sloučení rodiny.“

4 Článek 2 směrnice stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

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

c) ‚osobou usilující o sloučení rodiny‘ státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny nebo jehož rodinní příslušníci žádají o sloučení rodiny za účelem jeho následování;

d) ‚sloučením rodiny‘ vstup rodinných příslušníků státního příslušníka třetí země oprávněně pobývajícího v členském státě na území tohoto státu a jejich pobyt v tomto členském státě za účelem zachování celistvosti rodin nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny nebo po jejím vstupu;

[…]“

5 Článek 4 uvedené směrnice, jediné ustanovení obsažené v kapitole II, nadepsané „Rodinní příslušníci“, stanoví:

„1. Členské státy povolí vstup a pobyt níže uvedených rodinných příslušníků podle této směrnice a s výhradou dodržení podmínek uvedených v kapitole IV, jakož i v článku 16:

a) manžela nebo manželky osoby usilující o sloučení rodiny;

b) nezletilých dětí osoby usilující o sloučení rodiny a jejího manžela nebo jeho manželky […]

[…]“

6 Článek 5 téže směrnice, který je obsažen v kapitole III této směrnice, nadepsané „Podání a posouzení žádosti“, stanoví:

„1. Členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt za účelem uplatňování práva na sloučení rodiny podá u příslušných orgánů dotyčného členského státu osoba usilující o sloučení rodiny, nebo rodinný příslušník nebo příslušníci.

[…]

4. Příslušné orgány členského státu žadateli písemně oznámí rozhodnutí co nejdříve, v každém případě však nejpozději devět měsíců ode dne podání žádosti.

[…]

5. Při posuzování žádosti členské státy dbají na to, aby byl brán náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí.“

7 Článek 7 směrnice 2003/86, který je obsažen v kapitole IV této směrnice, nadepsané „Podmínky pro výkon práva na sloučení rodiny“, v odstavci 1 stanoví:

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

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

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

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

8 Článek 12 této směrnice je obsažen v kapitole V této směrnice, nadepsané „Sloučení rodiny uprchlíků“. Tento článek v odstavci 1 stanoví:

„Odchylně od článku 7 členské státy nemohou po uprchlíkovi nebo jeho rodinných příslušnících požadovat, aby ohledně žádostí týkajících se rodinných příslušníků uvedených v čl. 4 odst. 1 předložil důkaz, že uprchlík splňuje požadavky stanovené v článku 7.

[…]

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

Směrnice 2011/95

9 Článek 2 směrnice 2011/95 stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí

[…]

j) ‚rodinnými příslušníky' tito členové rodiny osoby požívající mezinárodní ochrany, kteří se zdržují v souvislosti se žádostí o mezinárodní ochranu ve stejném členském státě, pokud tato rodina existovala již v zemi původu:

– manžel nebo manželka osoby požívající mezinárodní ochrany […],

– nezletilé děti párů uvedených v první odrážce […],

[…]"

Belgické právo

10 Článek 10 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (zákon ze dne 15. prosince 1980 o vstupu cizinců na státní území a jejich pobytu, usazování a vyhošťování) (Moniteur belge ze dne 31. prosince 1980, s. 14584), ve znění použitelném na spor v původním řízení (dále jen „zákon ze dne 15. prosince 1980"), provádí do belgického právního řádu mimo jiné čl. 12 odst. 1 směrnice 2003/86. Tento článek 10 zní takto:

„1. S výhradou ustanovení článků 9 a 12 je následujícím osobám dovoleno zdržovat se v Království déle než tři měsíce:

[…]

4) následující rodinní příslušníci cizince, kterému byl přiznán či umožněn před nejméně dvanácti měsíci pobyt na území Království na neomezenou dobu nebo mu bylo před nejméně dvanácti měsíci umožněno, aby se na území Království usadil. Toto období dvanácti měsíců se nepoužije, pokud před příjezdem cizince, za nímž se má dotčená osoba přistěhovat, do Království existoval manželský svazek nebo registrované partnerství nebo v případě společného nezletilého dítěte. Tyto podmínky týkající se druhu a délky pobytu se nepoužijí, pokud se jedná o rodinné příslušníky cizince, jemuž je pobyt v Království povolen jako osobě, jež požívá mezinárodní ochrany, podle článku 49 odst. 1 druhého nebo třetího pododstavce nebo článku 49/2 odst. 2 nebo 3:

– jeho zahraniční manžel/manželka […], který s ním bude žít, jsou-li obě dotčené osoby starší 21 let. Tento minimální věk se však snižuje na 18 let, jestliže manželský svazek, resp. toto registrované partnerství existovalo již před příchodem cizince, za nímž se má dotčená osoba přistěhovat, do Království;

– děti, které s nimi žijí, dokud nedovršily věk 18 let a jsou svobodné;

[…]

2. […]

Cizinci uvedení v odst. 1 prvním pododstavci bodech 4 až 6 musí prokázat, že cizí státní příslušník, za nímž se mají dotčené osoby přistěhovat, má dostatečné ubytování k tomu, aby mohl přijmout jednoho nebo více rodinných příslušníků, kteří žádají o připojení se k němu […], jakož i zdravotní pojištění, kterým jsou v Belgii kryta rizika pro něj a jeho rodinné příslušníky. […]

[…]

Cizinec uvedený v odst. 1 prvním pododstavci bodech 4 a 5 musí kromě toho předložit důkaz o tom, že cizí státní příslušník, za nímž se mají dotčené osoby přistěhovat, má stálé, pravidelné a dostatečné prostředky na obživu, které jsou stanoveny v odstavci 5, k pokrytí vlastních potřeb a potřeb svých rodinných příslušníků a k tomu, aby se nestali zátěží pro orgány veřejné moci. Tato podmínka se nepoužije, pokud se k cizinci připojují pouze jeho rodinní příslušníci uvedení v odst. 1 prvním pododstavci bodě 4 druhé a třetí odrážce.

[…]

Pododstavce 2, 3 a 4 se nepoužijí na rodinné příslušníky cizince, který byl uznán za uprchlíka, a cizince požívajícího doplňkové ochrany, kteří jsou uvedeni v odst. 1 prvním pododstavci bodech 4 až 6, pokud příbuzenské vztahy nebo registrované partnerství vznikly před vstupem tohoto cizince na území Království a za předpokladu, že žádost o pobyt na základě tohoto článku byla podána do jednoho roku od vydání rozhodnutí o přiznání postavení uprchlíka nebo udělení doplňkové ochrany cizinci, za nímž se má dotčená osoba přistěhovat.

[…]“

11 Článek 12a odst. 1 první pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980, kterým se do belgického právního řádu provádí čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86, stanoví:

„Cizinec, který prohlásí, že se nachází v některém z případů uvedených v článku 10, musí svou žádost předložit belgickému diplomatickému nebo konzulárnímu zástupci příslušnému podle místa jeho bydliště nebo pobytu v zahraničí.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

12 Paní X a pan Y, syrští státní příslušníci, uzavřeli v roce 2016 v Sýrii manželství. Mají dvě děti, narozené v letech 2016 a 2018.

13 V průběhu roku 2019 opustil pan Y přes Turecko Sýrii a odcestoval do Belgie, zatímco paní X a jejich dvě děti zůstaly ve městě Afrin nacházejícím se na severozápadě Sýrie, kde se v současné době stále nacházejí. Dne 25. srpna 2022 příslušná belgická správa přiznala panu Y postavení uprchlíka v Belgii. Toto rozhodnutí bylo doručeno advokátovi pana Y e-mailem dne 29. srpna 2022.

14 E-mailem ze dne 28. září 2022 a dopisem ze dne 29. září 2022 zaslaným Office des étrangers (Cizinecký úřad, Belgie) (dále jen „Úřad“) podal advokát žalobců v původním řízení jménem paní X a dětí A a B žádost o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny, aby mohli následovat pana Y do Belgie (dále jen „žádost ze září 2022“). V této korespondenci žalobci v původním řízení uvedli, že

tato žádost byla podána prostřednictvím jejich advokáta u Úřadu, přičemž paní X a její děti se nacházejí ve „výjimečné situaci, která jim fakticky brání dostavit se na belgické diplomatické zastoupení za účelem podání žádosti o sloučení rodiny“, jak vyžadují belgické právní předpisy.

15 Dne 29. září 2022 odpověděl Úřad, že podle těchto právních předpisů není možné podat žádost o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny e-mailem a vyzval žalobce v původním řízení, aby kontaktovali příslušné belgické velvyslanectví.

16 Návrhem na předběžné opatření ze dne 9. listopadu 2022 podali žalobci v původním řízení proti belgickému státu žalobu k tribunal de première instance francophone de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu, Belgie), který je předkládajícím soudem, kterou se domáhají zaregistrování žádosti ze září 2022 tímto členským státem.

17 V tomto ohledu tvrdili, že vzhledem k tomu, že se paní X a její děti nemohou dostavit na příslušné belgické diplomatické zastoupení, musí být žádosti podané u Úřadu z hlediska unijního práva vyhověno. Belgické právní předpisy, které rodinným příslušníkům uprchlíka umožňují podat žádost o vstup a pobyt pouze osobně a na takovém diplomatickém zastoupení, a to i v případě, že se tam tito rodinní příslušníci nemohou dostavit, totiž nejsou v souladu s tímto právem.

18 Předkládající soud potvrzuje, že podle belgického práva musí manžel nebo manželka a nezletilé děti osoby usilující o sloučení rodiny podat žádost o sloučení rodiny u belgického diplomatického nebo konzulárního zástupce příslušného podle místa jejich bydliště nebo pobytu v zahraničí, a pro situaci, jakou je situace v původním řízení, není stanovena žádná výjimka z této povinnosti fyzické přítomnosti na začátku řízení. Na základě tohoto práva tedy paní X a její děti nemohou podat takovou žádost v Belgii.

19 Tento soud však poznamenává, že region Afrin je v současné době pod faktickou kontrolou Turecka a že paní X a její děti nemají žádnou reálnou možnost opustit toto město a odebrat se na belgické diplomatické zastoupení příslušné k podání žádosti o sloučení rodiny. Paní X a její děti se tak nemohou v rozporu s tím, co tvrdí belgický stát, dostavit na belgické diplomatické zastoupení v Ankaře (Turecko) nebo v Istanbulu (Turecko), jelikož Turecko není bezpečné pro osoby, které uprchly ze Sýrie, a jelikož jsou mimoto turecké hranice těmto osobám uzavřeny. Na druhé straně je rovněž vyloučen odjezd na jih Sýrie do Libanonu nebo Jordánska, jelikož takové přemístění vyžaduje přechod frontové linie.

20 Předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86 ponechává na členských státech, aby určily, kdo může podat žádost o sloučení rodiny, tedy osoba usilující o sloučení rodiny nebo rodinný příslušník či příslušníci, jeví se, že volba provedená belgickým zákonodárcem je v zásadě v souladu s tímto ustanovením. V projednávaném případě by však tato volba vedla k tomu, že by byla manželce a nezletilým dětem osoby usilující o sloučení rodiny odepřena jakákoli možnost podat žádost o sloučení rodiny. Je tedy třeba zkoumat, zda v takové situaci odmítnutí umožnit této manželce a těmto dětem podat takovou žádost v Belgii ohrožuje užitečný účinek této směrnice, či navíc porušuje základní práva, která má tato směrnice chránit, a sice právo na respektování soukromého a rodinného života zaručené v článku 7 Listiny a právo na zohlednění nejvlastnějšího zájmu dítěte, jakož i právo dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči, která jsou zakotvena v článku 24 Listiny.

21 Předkládající soud dodává, že k odůvodnění tohoto odmítnutí belgický stát tvrdí, že přítomnost paní X a jejích dětí na belgickém diplomatickém zastoupení v Turecku, Libanonu nebo Jordánsku je nezbytná, aby bylo možné ověřit jejich totožnost pomocí biometrických identifikátorů. I když se

tento cíl identifikace žadatelů o sloučení rodiny jeví jako legitimní, je nicméně nezbytné, aby prostředek uplatňovaný belgickým státem, a sice požadavek přítomnosti žadatelů na diplomatickém zastoupení od počátku řízení, dodržoval zásadu proporcionality.

22 Za těchto podmínek se tribunal de première instance de Bruxelles (frankofonní soud prvního stupně v Bruselu) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Je právní úprava členského státu, která umožňuje rodinným příslušníkům uznaného uprchlíka požádat o vstup a pobyt pouze na diplomatickém zastoupení tohoto státu, i když se tito rodinní příslušníci nemohou na toto zastoupení dostavit, slučitelná s čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86, případně ve spojení s cílem podpory slučování rodin sledovaným touto směrnicí, články 23 a 24 [směrnice 2011/95], články 7 a 24 [Listiny], [jakož i s] povinností zajistit užitečný účinek unijního práva?“

K návrhu na použití naléhavého řízení o předběžné otázce

23 Předkládající soud požádal, aby tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce podle čl. 107 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora.

24 Na podporu své žádosti se tento soud dovolával důvodů týkajících se bezpečnostní situace v Sýrii a skutečnosti, že opožděné rozhodnutí o registraci žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny by mohlo toto sloučení ztížit, jelikož belgické právo stanoví zvýšené požadavky v případě, že je žádost o sloučení rodiny podána po uplynutí jednoho roku od přiznání postavení uprchlíka osobě usilující o sloučení rodiny.

25 V tomto ohledu je třeba zaprvé konstatovat, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zejména ustanovení směrnice 2003/86, která byla přijata na základě čl. 63 prvního pododstavce bodu 3 písm. a) ES, nyní článku 79 SFEU. Tento akt tedy spadá do hlavy V části třetí Smlouvy o FEU týkající se prostoru svobody, bezpečnosti a práva. V souladu s čl. 107 odst. 1 jednacího řádu tedy může být tato žádost projednána v naléhavém řízení o předběžné otázce.

26 Pokud jde zadruhé o podmínku naléhavosti, z předkládacího rozhodnutí zejména vyplývá, že nezletilé děti A a B jsou odloučeny od svého otce po dobu delší než tři roky a že prodloužení této situace, které vyplývá z neprovedení registrace žádosti ze září 2022, by mohlo vážně poškodit budoucí vztah těchto dětí k jejich otci [obdobně viz rozsudek ze dne 16. února 2023, Rzecznik Praw Dziecka a další (Pozastavení rozhodnutí o navrácení), C-638/22 PPU, EU:C:2023:103, bod 42].

27 Za těchto podmínek se dne 11. ledna 2023 třetí senát Soudního dvora na návrh soudce zpravodaje a po vyslechnutí generálního advokáta rozhodl vyhovět návrhu předkládajícího soudu na projednání této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce v naléhavém řízení o předběžné otázce.

K předběžné otázce

K tomu, zda se předběžná otázka nestala bezpředmětnou

28 Z písemných vyjádření předložených žalobci v původním řízení a belgickou vládou vyplývá, že Úřad informoval žalobce v původním řízení e-mailem ze dne 3. února 2023 o tom, že je vzhledem k jejich situaci a výjimečně opravňuje k podání žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny na belgickém diplomatickém nebo konzulárním zastoupení podle jejich výběru, aniž by se museli ve fázi podání žádosti dostavit osobně.

29 Ve světle tohoto e-mailu belgická vláda především tvrdí, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se stala bezpředmětnou, jelikož se již nevyžaduje, aby se žalobci v původním řízení za účelem podání žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny osobně dostavili na příslušné diplomatické nebo konzulární zastoupení.

30 V tomto ohledu je třeba připomenout, že postup zavedený článkem 267 SFEU je nástrojem spolupráce mezi Soudním dvorem a vnitrostátními soudy, díky němuž Soudní dvůr poskytuje vnitrostátním soudům výklad unijního práva, jenž je pro ně nezbytný k vyřešení sporů, které mají tyto soudy rozhodnout (rozsudek ze dne 30. června 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, bod 47, jakož i citovaná judikatura).

31 Důvodem existence žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeba vyřešení skutečného sporu. Pokud se tedy ukáže, že položené otázky již nejsou pro řešení daného sporu zjevně relevantní, Soudní dvůr má povinnost rozhodnout o nevydání rozhodnutí ve věci samé (rozsudek ze dne 30. června 2022, Valstybės sienos apsaugos tarnyba a další, C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, bod 48, jakož i citovaná judikatura).

32 V projednávané věci má spor v původním řízení původ v návrhu na předběžné opatření ze dne 9. listopadu 2022, kterým se požaduje zaregistrování žádosti ze září 2022 a to, aby za jakékoli zpoždění v tomto zápisu bylo uloženo denní penále. Jak uvedli navrhovatelé v původním řízení ve svých písemných vyjádřeních a na jednání před Soudním dvorem, zůstává pro ně nepochybným zájmem, aby tato žádost byla zaregistrována.

33 Z článku 5 odst. 4 směrnice 2003/86 totiž vyplývá, že příslušné orgány členského státu žadateli písemně oznámí rozhodnutí o žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny co nejdříve, v každém případě však nejpozději devět měsíců ode dne podání žádosti. Jak uvedl generální advokát v bodě 28 svého stanoviska, s ohledem na bezpečnostní situaci paní X a dětí A a B, jakož i na okolnost, že jsou odloučeny od pana Y po dobu delší než tři roky, má datum, kdy je tato žádost považována za platně podanou, pro posledně uvedené osoby nepochybný význam. Žalobci v původním řízení tak mají stále zájem na tom, aby lhůta stanovená v čl. 5 odst. 4 této směrnice, kterou mají příslušné vnitrostátní orgány k vydání rozhodnutí o jejich žádosti, začala běžet co nejdříve.

34 Je přitom třeba uvést, že e-mail ze dne 3. února 2023 nepředstavuje souhlas Úřadu se zaregistrováním žádosti ze září 2022, ale pouhou výzvu k podání nové žádosti o vstup a pobyt za účelem sloučení rodiny, bez nutnosti se osobně dostavit, ke dni podání této nové žádosti, na vybrané diplomatické nebo konzulární zastoupení.

35 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že odpověď Soudního dvora na předběžnou otázku položenou předkládajícím soudem je i nadále nezbytná pro vyřešení sporu v původním řízení.

36 O žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je tudíž třeba rozhodnout.

K věci samé

37 Úvodem je třeba konstatovat, že předkládající soud se svou jedinou otázkou táže Soudního dvora jak na čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86, tak na články 23 a 24 směrnice 2011/95 týkající se zachování celistvosti rodiny a povolení k pobytu. Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 31 svého stanoviska, posledně uvedená ustanovení se nejeví jako relevantní s ohledem na situaci dotčenou v původním řízení, jelikož podle čl. 2 písm. j) této směrnice se uvedená ustanovení nevztahují na rodinné příslušníky uprchlíka, kteří se nenacházejí na území dotyčného členského státu, ale stále na území třetí země.

38 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86 ve spojení s článkem 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely podání žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny vyžaduje, aby se rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny, zejména uznaného uprchlíka, osobně dostavili na diplomatické nebo konzulární zastoupení členského státu příslušné podle místa jejich bydliště nebo pobytu v zahraničí, a to i v situaci, kdy je pro ně nemožné nebo nadměrně obtížné dostavit se na toto zastoupení.

39 Článek 5 této směrnice v odstavci 1 stanoví, že členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt za účelem uplatňování práva na sloučení rodiny podá u příslušných orgánů dotyčného členského státu osoba usilující o sloučení rodiny, nebo rodinný příslušník nebo příslušníci.

40 Z tohoto ustanovení vyplývá, že je na členských státech, aby určily jednak osobu, která je oprávněna podat žádost o vstup a pobyt za účelem výkonu práva na sloučení rodiny, a jednak orgány příslušné k registraci takové žádosti.

41 Zaprvé je však důležité připomenout, že ačkoli čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86 takto poskytuje členským státům prostor pro uvážení v tomto ohledu, tento prostor nesmí být těmito státy využíván způsobem, který by ohrožoval cíl této směrnice a její užitečný účinek [obdobně viz rozsudky ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, bod 53, jakož i ze dne 12. prosince 2019, G. S. a V. G. (Hrozba pro veřejný pořádek), C-381/18 a C-382/18, EU:C:2019:1072, bod 62, jakož i citovaná judikatura].

42 Pokud jde přitom o cíl sledovaný směrnicí 2003/86, Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že cílem této směrnice je usnadnit sloučení rodiny a poskytnout ochranu státním příslušníkům třetích zemí, zejména nezletilým osobám. K dosažení tohoto cíle ukládá čl. 4 odst. 1 uvedené směrnice členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva. Ukládá jim tak povinnost povolit sloučení rodiny některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny, aniž mohou uplatnit svůj prostor pro uvážení, pokud jsou splněny podmínky uvedené v kapitole IV téže směrnice [rozsudek ze dne 12. prosince 2019, G. S. a V. G. (Hrozba pro veřejný pořádek), C-381/18 a C-382/18, EU:C:2019:1072, body 60 a 61, jakož i citovaná judikatura].

43 Kromě toho je cílem směrnice 2003/86 přiznat, jak vyplývá z bodu 8 jejího odůvodnění, zvýšenou ochranu státním příslušníkům třetích zemí, kterým bylo přiznáno postavení uprchlíka, tím, že stanoví příznivější podmínky pro uplatňování jejich práva na sloučení rodiny, jelikož jejich situace vyžaduje zvláštní pozornost z důvodů, které je přinutily uprchnout z jejich země a které jim brání vést v jejich zemi normální rodinný život.

44 Zadruhé, jak vyplývá z bodu 2 odůvodnění směrnice 2003/86, tato směrnice ctí základní práva a řídí se zásadami zakotvenými v Listině. Členské státy tudíž musí nejen vykládat své vnitrostátní právo v souladu s unijním právem, ale rovněž dbát na to, aby se neopíraly o výklad znění předpisu sekundárního práva, který koliduje se základními právy chráněnými právním řádem Unie (rozsudek ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, body 53 a 54, jakož i citovaná judikatura).

45 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 7 Listiny, který obsahuje práva odpovídající právům zaručeným v čl. 8 odst. 1 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, který je výslovně zmíněn v bodě 2 odůvodnění uvedené směrnice, uznává právo na respektování soukromého a rodinného života. Toto ustanovení Listiny je třeba číst ve spojení s čl. 24 odst. 2 této Listiny, který se týká povinnosti zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, a s odstavcem 3 téhož článku, který se týká potřeby dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči [rozsudek ze dne 16. července 2020, État belge (Sloučení rodiny – Nezletilé dítě), C-133/19, C-136/19 a C-137/19, EU:C:2020:577, bod 34, jakož i citovaná judikatura].

46 Z toho plyne, že ustanovení směrnice 2003/86 musí být vykládána a uplatňována ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, jak ostatně vyplývá ze znění bodu 2 odůvodnění a čl. 5 odst. 5 uvedené směrnice, které ukládají členským státům povinnost posuzovat dotčené žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a s cílem upřednostnit rodinný život [rozsudek ze dne čtvrtek 16. července 2020, État belge (Sloučení rodiny – Nezletilé dítě), C-133/19, C-136/19 a C-137/19, EU:C:2020:577, bod 35 a citovaná judikatura].

47 V tomto ohledu musí příslušné vnitrostátní orgány vyváženým a odpovídajícím způsobem posoudit všechna práva a zájmy, jež jsou ve hře, přičemž musí zejména přihlédnout k právům a zájmům dotyčných dětí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 13. března 2019, E., C-635/17, EU:C:2019:192, bod 57 a citovaná judikatura).

48 Právě s ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba zkoumat, zda čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86, vykládaný ve světle článku 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, brání tomu, aby členský stát vyžadoval osobní přítomnost rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny na příslušném diplomatickém nebo konzulárním zastoupení tohoto členského státu v okamžiku podání žádosti o sloučení rodiny, i když je taková přítomnost vzhledem k jejich konkrétní situaci nemožná nebo nadměrně obtížná.

49 V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že čl. 12a odst. 1 první pododstavec zákona ze dne 15. prosince 1980, kterým se do belgického práva provádí čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86, stanoví, že podání žádosti o vstup nebo pobyt za účelem sloučení rodiny přísluší rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny, a nikoli samotné osobě usilující o sloučení rodiny, a že tito rodinní příslušníci musí podat takovou žádost dostavením se k belgickému diplomatickému nebo konzulárnímu zástupci příslušnému podle místa jejich bydliště nebo pobytu v zahraničí.

50 Jak zdůrazňuje předkládající soud, belgické právo nestanoví výjimky z tohoto požadavku na osobní přítomnost při podání žádosti o sloučení rodiny pro situace, kdy je taková přítomnost nemožná nebo nadměrně obtížná, zejména situace, kdy rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny žijí v oblasti konfliktu a přesunem se vystavují rizikům nelidského či ponižujícího zacházení, či dokonce ohrožení svého života.

51 Je přitom třeba uvést, že za účelem dosažení cíle směrnice 2003/86 usnadnit sloučení rodiny, jak je připomenut v bodě 42 tohoto rozsudku, je nezbytné, aby členské státy v takových situacích prokázaly nezbytnou flexibilitu k tomu, aby dotčené osoby mohly účinně podat žádost o sloučení rodiny včas, usnadněním podání této žádosti a připuštěním zejména využití prostředků komunikace na dálku.

52 Při neexistenci takové flexibility totiž bezvýjimečný požadavek osobní přítomnosti v okamžiku podání žádosti, jakým je požadavek stanovený vnitrostátní právní úpravou dotčenou ve věci v původním řízení, neumožňuje zohlednit případné překážky, které by mohly bránit účinnému podání takové žádosti, a tudíž znemožnit výkon práva na sloučení rodiny, a zachovat tak oddělení osoby usilující o sloučení rodiny od členů své rodiny a často nejistou situaci těchto rodinných příslušníků. Zvláště pokud se tyto osoby nacházejí v zemi s ozbrojeným konfliktem, mohou být možnosti dostavit se na příslušná diplomatická nebo konzulární zastoupení značně omezeny, takže za účelem splnění požadavku osobní přítomnosti mohou být tyto osoby, které navíc mohou být nezletilými osobami, nuceny čekat, až jim bezpečnostní situace umožní přesun, ledaže by se vystavily nelidskému či ponižujícímu zacházení, či dokonce ohrožení svého života.

53 Pokud jde o zvláštní situaci takových uprchlíků, jako je pan Y ve věci v původním řízení, je třeba dodat, že neexistence jakékoli flexibility ze strany dotčeného členského státu, bránící jejich rodinným příslušníkům podat žádost o sloučení rodiny bez ohledu na okolnosti, může mít za následek, že dotyčné osoby nedodrží lhůtu stanovenou v čl. 12 odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/86, nebo předpisem vnitrostátního práva, který ho provádí, a že jejich sloučení rodiny by tedy mohlo podléhat dalším, obtížněji splnitelným podmínkám uvedeným v čl. 7 odst. 1 této směrnice, což je v rozporu s cílem, připomenutým v bodě 43 tohoto rozsudku, věnovat zvláštní pozornost situaci uprchlíků.

54 S ohledem na tyto úvahy je třeba konstatovat, že požadavek na osobní přítomnost v okamžiku podání žádosti o sloučení rodiny, aniž jsou připuštěny výjimky z tohoto požadavku za účelem zohlednění konkrétní situace, ve které se nacházejí rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny, a zejména skutečnost, že je pro ně nemožné nebo nadměrně obtížné splnit uvedený požadavek, vede v praxi k tomu, že výkon práva na sloučení rodiny je znemožněn, takže taková právní úprava, uplatňovaná bez nezbytné flexibility, ohrožuje cíl sledovaný směrnicí 2003/86 a zbavuje tuto směrnici jejího užitečného účinku.

55 Zadruhé, jak bylo připomenuto v bodě 44 tohoto rozsudku, směrnice 2003/86 uznává základní práva a dodržuje zásady zakotvené v Listině.

56 V tomto ohledu je třeba uvést, že vnitrostátní ustanovení, které vyžaduje bez výjimek osobní přítomnost rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny pro účely podání žádosti o sloučení rodiny, i když je tato přítomnost nemožná nebo nadměrně obtížná, porušuje právo na respektování celistvosti rodiny stanovené v článku 7 Listiny, případně ve spojení s jejím čl. 24 odst. 2 a 3.

57 Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 65 svého stanoviska, taková povinnost představuje nepřiměřený zásah do práva na respektování celistvosti rodiny ve vztahu k jistě legitimnímu cíli, kterého se dovolává belgická vláda, spočívajícímu v boji proti podvodům v souvislosti se slučováním rodin, a je tak v rozporu s čl. 52 odst. 1 Listiny.

58 Úvahy vyjádřené v bodech 56 a 57 tohoto rozsudku jsou podpořeny okolností, že řízení o žádosti o sloučení rodiny probíhá po etapách, jak vyplývá ze struktury článku 5 směrnice 2003/86. Členské státy tak mohou v pozdější fázi tohoto řízení požádat o osobní přítomnost rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny, aby zejména ověřily rodinné vazby a totožnost dotčených osob, aniž by bylo nutné ukládat za účelem vyřízení žádosti o sloučení rodiny, takovou přítomnost ihned při podání žádosti.

59 Aby však nebyl ohrožen cíl sledovaný směrnicí 2003/86 usnadnit sloučení rodiny a základní práva, která má tato směrnice chránit, musí tento členský stát v případě, že vyžaduje osobní přítomnost rodinných příslušníků osoby usilující o sloučení rodiny v pozdější fázi řízení, usnadnit takovou přítomnost, zejména vydáním konzulárních dokladů nebo průkazů, a omezit na to, co je nezbytně nutné, počet přítomností. Přísluší mu tak stanovit možnost provádět ověření rodinných vztahů a totožnosti vyžadující přítomnost těchto rodinných příslušníků na konec řízení a pokud možno současně s případným vydáním dokladů opravňujících ke vstupu na území dotyčného členského státu.

60 S ohledem na předcházející důvody je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/86 ve spojení s článkem 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely podání žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny požaduje, aby se rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny, zejména uznaného uprchlíka, osobně dostavili na diplomatické nebo konzulární zastoupení členského státu příslušné podle místa jejich bydliště nebo pobytu v zahraničí, a to i v situaci, kdy je pro ně nemožné nebo nadměrně obtížné dostavit se na toto zastoupení, aniž je dotčena možnost tohoto členského státu požadovat osobní přítomnost těchto členů v pozdější fázi řízení o žádosti o sloučení rodiny.

K nákladům řízení

61 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 (třetí senát) rozhodl takto:

Článek 5 odst. 1 směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny ve spojení s článkem 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv Evropské unie,

musí být vykládán v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, která pro účely podání žádosti o vstup a pobyt z důvodu sloučení rodiny požaduje, aby se rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny, zejména uznaného uprchlíka, osobně dostavili na diplomatické nebo konzulární zastoupení členského státu příslušné podle místa jejich bydliště nebo pobytu v zahraničí, a to i v situaci,

kdy je pro ně nemožné nebo nadměrně obtížné dostavit se na toto zastoupení, aniž je dotčena možnost tohoto členského státu požadovat osobní přítomnost těchto členů v pozdější fázi řízení o žádosti o sloučení rodiny.

Podpisy.