

**UNIVERZITA KARLOVA**

**Právnická fakulta**

Kristina Nováková

**Povolení k přechodnému pobytu partnerů  
občanů EU**

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: JUDr. David Kryška, Ph.D.

Katedra: správního práva a správní vědy

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 19. 02. 2018

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracovala samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 137 175 znaků včetně mezer.

Kristina Nováková

V Praze dne 21. února 2018

Ráda bych poděkovala JUDr. Davidovi Kryskovi, Ph.D. za cenné rady, věcné připomínky a vstřícnost při konzultacích a vypracování této práce. Velké poděkování taktéž patří mé rodině za její podporu.

# Obsah

Úvod	3
<b>1 Partner občana EU, který sám není občanem EU</b>	<b>8</b>
1.1 Občan třetí země vs. občan třetí země, který je rodinným příslušníkem občana EU . . . . .	8
1.2 Směrnice 2004/38/ES . . . . .	11
1.3 Tzv. vnitrostátní dorovnání . . . . .	14
1.3.1 Právní úprava ve slovenském právním řádě . . . . .	16
1.3.2 Právní úprava v německém právním řádě . . . . .	18
1.3.3 Právní úprava v britském právním řádě . . . . .	19
1.3.4 Dílčí shrnutí . . . . .	20
<b>2 Hmotněprávní podmínky partnerského vztahu</b>	<b>22</b>
2.1 Trvalý partnerský vztah, který není manželstvím . . . . .	23
2.1.1 Partnerský vztah, který není manželstvím . . . . .	24
2.1.2 Trvalost . . . . .	27
2.2 Společná domácnost . . . . .	31
2.2.1 Trvalost soužití . . . . .	32
2.2.2 Spotřební společenství . . . . .	34
2.2.3 Dílčí shrnutí . . . . .	35
2.3 Fingovaná partnerství . . . . .	35
2.3.1 Fingované partnerství jako obdoba účelového manželství . . . . .	36
2.3.2 Faktory pro posuzování fingovaného partnerství . . . . .	38
2.3.3 Zamítnutí žádosti z důvodu fingovaného partnerství . . . . .	40
<b>3 Procesní podmínka partnerského vztahu</b>	<b>43</b>

3.1	Důkazní břemeno . . . . .	43
3.2	Předmět dokazování . . . . .	46
3.3	Důkazní prostředky a další podklady . . . . .	46
3.4	Výzva k odstranění vad žádosti . . . . .	51
3.5	Postup správního orgánu . . . . .	52
<b>4</b>	<b>Řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu</b>	<b>55</b>
4.1	Správní řízení . . . . .	55
4.2	Účastenství ve správním řízení . . . . .	58
4.2.1	Účastníci hlavní . . . . .	59
4.2.2	Účastníci vedlejší . . . . .	60
4.2.3	Neúčastenství . . . . .	61
4.2.4	Samostatné nebo odvozené právo rodinného příslušníka . . . . .	63
4.2.5	Dílčí shrnutí . . . . .	64
4.2.6	Sloučení s občanem ČR na území ČR . . . . .	64
<b>5</b>	<b>Rozhodnutí o žádosti</b>	<b>66</b>
5.1	Zamítnutí žádosti . . . . .	66
5.2	Vyhovění žádosti . . . . .	67
5.3	Ukončení přechodného pobytu . . . . .	68
	<b>Závěr</b>	<b>70</b>
	<b>Seznam zkratk</b>	<b>74</b>
	<b>Seznam použitých zdrojů</b>	<b>76</b>
	<b>Abstrakt v českém jazyce a 3 klíčová slova v českém jazyce</b>	<b>82</b>
	<b>Abstrakt v anglickém jazyce a 3 klíčová slova v anglickém jazyce</b>	<b>85</b>

# Úvod

Právní postavení cizinců je vysoce aktuálním a zároveň lehce kontroverzním tématem, a to nejen právním, ale i společenským. Neustálý nárůst počtu cizinců na území ČR poukazuje na rostoucí význam cizineckého práva, jak vyplývá i ze statistik Českého statistického úřadu - po poměrně stabilním vývoji v letech 2011–2014 (cca 434 - 449 tisíc cizinců pobývajících na území ČR), došlo k prudšímu nárůstu v roce 2015 (465.000) a v roce 2016 počet cizinců vzrostl dokonce na 493.000.<sup>1</sup>

Cizinecké právo lze zjednodušeně definovat jako soubor právních norem, které zakládají cizincům práva nebo povinnosti, odlišná od práv a povinností občanů daného státu.<sup>2</sup> V praxi se v souvislosti s cizineckým právem používají i další pojmy jako například právo migrační, imigrační, přistěhovalecké, pobytové, popřípadě nepřesně používaný termín azylové právo ve vztahu ke všem cizincům, nejen azylantům.

Kořeny cizineckého práva sahají až do období starověku, zejména do Římské říše, kde se uplatňovalo tzv. *ius gentium* upravující vztahy mezi cizinci a občany Římské říše i mezi cizinci navzájem. Toto právo národů však nezahrnovalo veškeré oblasti práva, naopak se vztahovalo pouze na obligační práva v rámci činnosti praetora peregrinského. Ve zbylých neupravených oblastech se pak postupovalo dle práva vlasti dané osoby.<sup>3</sup> Od té doby prošlo cizinecké právo dlouhým vývojem, který stále není ukončen, neboť reaguje vždy na aktuální geopolitickou a společenskou situaci, a proto je také odlišné v jednotlivých zemích.

Otázka integrace a regulace pobytu cizinců je jednou z klíčových úloh samostatného státu, ačkoliv suverénní právo státu rozhodovat o povolení vstupu a následného pobytu

---

<sup>1</sup>Cizinci: Počet cizinců: Vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu. Český statistický úřad [online]. 2017 [cit. 2017-10-23]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>.

<sup>2</sup>KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé. 7., opr. a dopl. vyd.* Brno: Doplněk, 2009, str. 227.

<sup>3</sup>Tamtéž, str. 86.

cizinců na svém území<sup>4</sup> je v dnešní době již do značné míry relativizováno mezinárodními závazky státu,<sup>5</sup> které se pak následně promítají do vnitrostátního práva.

Rozsahu práv a povinností, který stát cizincům přiznává se jinak říká i cizinecký režim. V teorii<sup>6</sup> se rozlišují tři druhy cizineckých právních režimů (i) národní/paritní přiznávající právo na stejné zacházení s cizinci jako s vlastními občany, (ii) režim nejvyšších výhod garantující všechny výhody, které by byly poskytnuty příslušníku jakéhokoliv třetího státu v nejvyšší míře a (iii) zvláštní (reciproční režim) vzájemně poskytující určité výhody/kompromisy.

Cizincem se dle zákona o pobytu cizinců<sup>7</sup> rozumí fyzická osoba, která není státním občanem ČR, včetně občana Evropské unie.<sup>8</sup> Srovnatelně definuje cizince i zákon o mezinárodním právu soukromém.<sup>9</sup>

Tato práce se však zaměřuje na specifickou kategorii cizinců, a to jsou partneri občanů Evropské unie spadající do kategorie rodinní příslušníci občanů EU (včetně občanů ČR),<sup>10</sup>

---

<sup>4</sup>Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009: „*Je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek připustí pobyt cizinců na svém území. Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Takové právo je dáno pouze občanům České republiky (po vstupu České republiky do Evropské unie též unijním občanům), a to čl. 14 odst. 4 Listiny, zatímco odstavec 2 téhož článku, který se vztahuje na ostatní cizince, zakládá pouze jejich právo svobodně území České republiky opustit.*“

<sup>5</sup>POŘÍZEK, P. *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde Praha, 2013, str. 348.

<sup>6</sup>KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé. 7., opr. a dopl. vyd.* Brno: Doplněk, 2009, str. 230, 231.

<sup>7</sup>Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZPC“ nebo „zákon o pobytu cizinců“).

<sup>8</sup>Ustanovení § 1 odst. 2 ZPC.

<sup>9</sup>Zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů, konkrétně ustanovení § 26 odst. 1 tohoto zákona stanoví: „*Cizincem se rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky.*“

<sup>10</sup>Občan EU je občan Belgie, Bulharska, České republiky, Dánska, Estonska, Finska, Francie, Chorvatska, Irsko, Itálie, Kypru, Litvy, Lotyšska, Lucemburska, Maďarska, Malty, Německa, Nizozemska, Polsko, Portugalsko, Rakousko, Rumunsko, Řecko, Slovensko, Slovinsko, Spojeného království Velké Británie a Severního Irsko, Španělsko a Švédsko. Obdobná práva se vztahují též na občany Islandu,

kteří sami nejsou občany EU,<sup>11</sup> tedy na vztah druha a družky.

Zatímco dříve byl v řadě evropských zemích jediným společensky uznávaným způsobem intimního soužití osob (opačného pohlaví) manželství, dnes je instituce tradičního manželství spíše na ústupu a partnerské vztahy tak nabývají na významu. Nemanželské soužití se poprvé jako do určité míry společensky přijatelný stav objevilo v 19. stol. ve skandinávských zemích.<sup>12</sup>

Synonymy partnerského vztahu jsou v dnešní době užívané pojmy nesezdaného soužití, manželství na zkoušku, života na psí knížku, života na hromádce, soužití bez papíru, konkubinátu či kohabitace. Velký sociologický slovník definuje partnerský vztah jakožto soužití dvou jedinců opačného pohlaví ve svazku podobném manželství bez formálního uzavření sňatku.<sup>13</sup> V tomto smyslu faktického soužití bude nadále pojem partner (jako souhrnné označení pro partnera i partnerku) v této práci užíván, přičemž zřejmě nic nebrání ani rozšíření aplikace i na partnery stejného pohlaví (vyjma registrovaných partnerů, jak uvidíme dále).

Povolení k přechodnému pobytu partnerů EU je specifickým pobytovým oprávněním, neboť se zde střetává jednak právo na respektování soukromého a rodinného života zaručené jak Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod,<sup>14</sup> tak i Listinou základních práv Evropské unie,<sup>15</sup> do něhož lze bezesporu zařadit i právo na svobodný výběr partnera, spojené s primárním právem EU zaručenou svobodou volného Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska (dále jen „občan EU“).

<sup>11</sup>Tj. jsou občany zemí mimo EU a nejsou zároveň občany Islandu, Lichtenštejnska, Norska a Švýcarska (dále jen „občan třetí země“).

<sup>12</sup>SCHEU, H. CH. *Problematika účelových sňatků v perspektivě evropského migračního práva*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyt cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, str. 33.

<sup>13</sup>LINHART, J., PETRUSEK, M., VODÁKOVÁ, A., MAŘÍKOVÁ, H. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996, str. 1190, heslo: soužití nesezdané.

<sup>14</sup>Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 8.

<sup>15</sup>Listina základních práv EU, čl. 7.



pohybu<sup>16</sup> na straně jedné, a jednak výše zmíněná svrchovanost státu, která však není absolutní, a jejíž podstatou je, že stát vykonává nejvyšší a výlučnou moc na svém území, do níž mimo jiné spadá i právo rozhodovat o vstupu, povolení či odepření pobytu cizích státních příslušníků na svém výsostném území.

Tento „konflikt“ vnitrostátního a unijního práva řeší primárně Směrnice 2004/38/ES,<sup>17</sup> která v preambuli v bodě 5 stanoví, že: *„Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost.“*

Jako hlavní cíl práce jsem si stanovila zmapování správního řízení vedoucího k vydání povolení k přechodnému pobytu těmto cizincům s ohledem na správní praxi a judikaturu. Za účelem naplnění cíle práce jsem si vytyčila dvě výzkumné otázky, na které bych ráda v rámci své diplomové práce našla odpovědi: 1) Jaké jsou podmínky pro zařazení do kategorie partner občana EU v českém právním řádě, zejména s ohledem na judikaturu? 2) Kdo nese důkazní břemeno v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu a jaké důkazní prostředky a podklady lze (je vhodné) předkládat?

Práce je rozčleněna do pěti kapitol. Nejdříve bych se ráda věnovala základnímu vymezení pojmu rodinného příslušníka, resp. partnera, ve Směrnici 2004/38/ES, ráda bych též porovнала českou úpravu se slovenskou, německou a britskou, alespoň v základních rysech, a to zejména z hlediska institutu tzv. vnitrostátního dorovnání. Dále bych se věnovala podrobnější analýze jednotlivých kritérií pro partnerský vztah stanovených v ZPC, zejména s ohledem na judikaturu, problematice fingovaných partnerství a problematice účastenství občana EU na správním řízení. Dalším větším tématem bude

---

<sup>16</sup>Smlouva o fungování EU, čl. 26.

<sup>17</sup>Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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 (dále jen „Směrnice 2004/38/ES“).

koncepce důkazního břemene v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, který sám není občanem EU a zkoumání jednotlivých důkazních prostředků. Zákon o pobytu cizinců totiž nikde nestanoví taxativní (ani demonstrativní) výčet důkazních prostředků k prokázání partnerského vztahu s občanem EU. Setkáváme se tak s určitou mezerou v právu, která je na jednu stranu pochopitelná, neboť správní orgán vychází při posouzení trvalosti daného partnerského vztahu z konkrétních okolností a specifik daného vztahu, na druhou stranu zakládá značnou právní nejistotu, kdy si žadatel při podání žádosti nemůže být nikdy jist, zda je jeho žádost kompletní.

Vzhledem k tomu, že se tato problematika intenzivně dotýká nejen obecně občanů EU, ale i občanů ČR, lze považovat za oprávněný požadavek, aby se praxe správních orgánů v této oblasti „vyjasnila“.

Primárním pramenem práce je samozřejmě zákon o pobytu cizinců, dále Směrnice 2004/38/ES, a především judikatura českých soudů i Soudního dvora EU.<sup>18</sup> Vzhledem k tomu, že se jedná o velmi specifické téma, nebylo k němu napsáno příliš publikací, vyjma velmi přínosných odborných článků publikovaných zejména ve sbornících z vědeckých seminářů uskutečněných v Kanceláři veřejného ochránce práv.

Při psaní této práce vycházím i z poznatků získaných v rámci praxe v advokátní kanceláři.

---

<sup>18</sup>Dále taktéž jen „SDEU“.

# 1. Partner občana EU, který sám není občanem EU

První kapitola je zaměřena na zařazení partnera, jakožto rodinného příslušníka občana EU, jenž sám pochází ze třetí země, do systému cizineckého práva a porovnání jeho právního postavení s obecnou kategorií občana třetí země, který není rodinným příslušníkem občana EU, dále na jeho úpravu ve Směrnici 2004/38/ES a následně na tzv. vnitrostátní dorovnání, které Směrnice sice nepožaduje, avšak nezakazuje.

## 1.1 Občan třetí země vs. občan třetí země, který je rodinným příslušníkem občana EU

Zákon o pobytu cizinců upravuje ve vztahu k občanům třetí země dvojí právní režim, „obecný“ a vyplývající z postavení rodinného příslušníka občana EU, přičemž pro rozlišení těchto kategorií je stěžejním ustanovením § 15a odst. 2 písm. b) ZPC, který říká, že za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.

Cílem této části je porovnat tyto dvě kategorie, neboť si lze představit modelovou situaci, kdy občan třetí země buď již pobývá na území ČR s platným povolením k pobytu a až zde na území naváže vztah s občanem EU, popřípadě sice následuje občana EU na území ČR, aby tu s ním pobýval, nicméně zároveň splňuje i obecný účel pobytu jako například zaměstnání či studium. V obou těchto případech se domnívám, že je pro občana třetí země smysluplnější s ohledem na níže uvedené důvody zažádat o povolení k přechodnému pobytu z titulu partnerství s občanem EU, než žádat o pobytové oprávnění

z jiného důvodu, resp. pobývat na území na základě jiného pobytového oprávnění.

Nejdříve je však nutné porozumět struktuře cizineckého práva ČR, resp. EU, aby bylo možné porozumět tomu, proč je tato kategorie rodinných příslušníků občanů EU „privilegovanější“.

Naše cizinecké právo je strukturováno třemi kategoriemi.<sup>1</sup> První je kategorie pobytových režimů, v níž rozlišujeme právě cizince ze třetích zemí, občany EU a jejich rodinné příslušníky a žadatele o azyl nebo mezinárodní ochranu. Druhou kategorií je druh pobytu, přičemž zde můžeme rozlišit dle délky pobyt krátkodobý, dlouhodobý, trvalý, resp. pobyt přechodný zahrnující pobyt bez víza, na základě krátkodobého víza, na základě dlouhodobého víza, povolení k dlouhodobému či přechodnému pobytu nebo pobyt na základě výjezdního příkazu<sup>2</sup> a pobyt trvalý. Třetí kategorií je pak kategorie pobytového účelu, kterým může být například výdělečná činnost jako zaměstnání či podnikání, dále typicky sloučení rodiny, studium, aj.

Z uvedeného členění vyplývá, že je rozdíl mezi cizinci ze třetích zemí a cizinci ze třetích zemí, kteří jsou rodinnými občany EU, přičemž aby se jedinec pomyslně přenesl z obecné kategorie „občanů třetích zemí“ do kategorie „občanů třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU,“ je zapotřebí, jak vyplývá z výše uvedeného ustanovení, aby partnerský vztah byl správním orgánu dostatečně prokázán. O tom podrobněji v kapitole týkající se prokazování partnerského vztahu.

Samozřejmě rodinným příslušníkem občana EU může být i občan EU, pro kterého je však zpravidla jednodušší žádat samostatně o potvrzení o přechodném pobytu než o povolení k přechodnému pobytu, ovšem za předpokladu, že jeho účelem pobytu není jen výhradně následování občana EU, tzn. sloučení s ním na rodinném základu, ale například zaměstnání nebo i jiný účel pobytu, neboť lhůta pro vyřízení žádosti je kratší (30 oproti 60 dnům ode dne podání žádosti) a žadatel v takovém případě nemusí složitě prokazovat

---

<sup>1</sup>ČIŽINSKÝ, P. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, str. 28.

<sup>2</sup>Ustanovení § 17 ZPC.

svůj vztah k občanovi EU, přičemž nejde-li o účel zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium, nemusí ani listinně svůj účel pobytu dokládat.<sup>3</sup>

Zásadním rozdílem mezi oběma kategoriemi jsou podmínky vstupu na území ČR, resp. účelu pobytu. Zatímco cizinci ze třetích zemích musí mít obecně pro svůj pobyt na území ČR legální důvod, tzn. jejich pobyt musí naplňovat jeden z pobytových účelů stanovených zákonem, např.: sloučení rodiny, studium, zaměstnání, podnikání, investice; cizinci ze třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, nemusí splňovat konkrétní pobytový účel a k němu vázané podmínky, protože ve své podstatě jeden z účelů vždy naplňují tím, že občana EU doprovází - tzv. „společné soužití rodiny/sloučení rodiny“. Tento účel se ostatně i vyplňuje do kolonky účelu pobytu na formuláři žádosti o povolení k přechodnému pobytu.

Pokud však občan třetí země neprokáže svůj partnerský vztah tak, aby se přenesl do kategorie rodinného příslušníka občana EU, ale zůstane v obecné kategorii cizince ze třetí země, není oprávněn z titulu svého partnerského vztahu žádat o obecný dlouhodobý pobyt za účelem společného soužití rodiny na území, neboť o tento druh pobytového oprávnění jsou oprávnění žádat jen taxativně vymezené osoby.<sup>4</sup> Musel by tedy žádat o povolení k dlouhodobému pobytu z titulu jiného účelu.

Tato druhá kategorie občanů třetích zemích, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, přitom oplývá i některými privilegii oproti kategorii první, zejména v oblasti zaměstnávání. Zatímco občan třetí země obecně k práci na území České republiky potřebuje platnou zaměstnaneckou kartu, povolení k dlouhodobému pobytu za účelem výkonu zaměstnání vyžadující vysokou kvalifikaci (tzv. modrá karta), platnou kartu vnitropodnikově převedeného zaměstnance, popřípadě platné povolení k pobytu a zároveň

---

<sup>3</sup>Ustanovení § 87a odst. 2 písm. b) ZPC.

<sup>4</sup>Ustanovení § 42a odst. 1 ZPC.

povolení k zaměstnání,<sup>5</sup> na rodinného příslušníka občana EU se tato úprava nevztahuje.<sup>6</sup>

Další výhodou jsou delší lhůty pro oznamování změn týkající se např. osobního stavu, změny jména a příjmení atp., které u rodinného příslušníka občana EU činí 15 pracovních dnů, kdežto u občanů třetích zemí pouze 3 pracovní dny, a zároveň i povinnost ohlášení místa pobytu musí být splněna rodinnými příslušníky občanů EU ve lhůtě 30 dnů ode dne vstupu na území ČR (za předpokladu, že jejich zamýšlený pobyt na území bude delší než 30 dnů), kdežto u občanů třetích zemí ve lhůtě 3 pracovních dnů ode dne vstupu na území, kromě výjimek jako je například splnění této povinnosti ubytovatelem, typicky v případě pobytu v hotelu.

Rozdíl je patrný i v poplatcích, kdy za vydání povolení k přechodnému pobytu rodinných příslušníků občanů EU se neplatí; přijetí žádosti občanů třetích zemí, jakož i vydání předmětného povolení k pobytu, je však zásadně zpoplatněno.

Dala by se samozřejmě vypočíst i další zvýhodnění jako je například délka povolení k pobytu, kterážto u rodinných příslušníků občanů EU činí zpravidla 5 let, kdežto u jiných typů pobytových oprávnění méně (například u zaměstnanecké karty je doba platnosti nejvýše 2 roky), ale domnívám se, že výše uvedené dostatečně odůvodňuje „výhodnost“ kategorie rodinného příslušníka občana EU, který sám je občanem třetí země oproti obecné kategorii občana třetí země.

## 1.2 Směrnice 2004/38/ES

Směrnice 2004/38/ES zavádí základní rámec uplatňování práva svobodně se pohybovat a pobývat v ostatních členských státech, než je domovská země občana EU,<sup>7</sup> přičemž

---

<sup>5</sup>Ustanovení § 89 odst. 1 a 2 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>6</sup>Ustanovení § 85 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 15a ZPC.

<sup>7</sup>Prámem svobodného pohybu a pobytu se však sekundární právo EU zabývá již od roku 1968 - prvním nařízením týkajícím se práva občana EU být doprovázen svými rodinnými příslušníky bylo nařízení 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

ve vztahu k rodinným příslušníkům občana EU rozlišuje mezi kategorií rodinných příslušníků, jež je definována v čl. 2 odst. 2, a mezi kategorií oprávněných osob, jež je definována v čl. 3.

Partnery občanů EU se Směrnicí 2004/38/ES zabývá konkrétně v ustanovení čl. 3 bodě 2 b), které stanoví následující: „*Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob: partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.*“

Směrnicí 2004/38/ES tedy nedefinuje partnery občanů EU jako rodinné příslušníky,<sup>8</sup> nicméně stanovuje členským státům povinnost usnadňovat těmto osobám vstup a pobyt na svém území, hovoříme tedy o tzv. oprávněných osobách. Členské státy mají tedy širokou posuzovací pravomoc ohledně volby kritérií, jež však musí být vždy v souladu s obvyklým smyslem výrazu „usnadní“, jakož i výrazů, které se týkají závislosti, použitých v uvedeném čl. 3 odst. 2, a jež nezbaví toto ustanovení jeho užitečného účinku.<sup>9</sup>

Česká republika Směrnicí 2004/38/ES vzhledem k výsledku řádně implementovala, neboť vytvořila speciální kategorii rodinných příslušníků občanů EU, kteří jsou oproti běžným cizincům ze třetích zemích zvýhodněni, přitom však nespádají výslovně pod rodinné příslušníky, neboť stále je zapotřebí jejich vztah prokázat, tj. splnit určité podmínky stanovené zákonem.

Pokud provedeme komparaci obou právních předpisů, tj. ZPC a Směrnicí 2004/38/ES,

---

<sup>8</sup>Rodinnými příslušníky Směrnicí 2004/38/ES rozumí: „*manželského partnera; partnera, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu; potomky v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takové potomky manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovených v písmenu b) a předky v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takové předky manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovených v písmenu b).*“

<sup>9</sup>Rozsudek SDEU ze dne 5. 9. 2012, Secretary of State for the Home Department proti Muhammadu Sazzadurovi Rahmanovi, Fazly Rabbymu Islamovi, Mohibullahu Rahmanovi, C-83/11, bod 24.

dospějeme k tomu, že § 15a odst. 1 písm. a), c) a d) ZPC je transpozicí čl. 2 bodu 2 Směrnice 2004/38/ES, přičemž registrovaný partner (čl. 2 bod 2 písm. b) Směrnice 2004/38/ES) je v české právní úpravě postaven na roveň manželovi.<sup>10</sup> Stále nám tu však zbývá písm. b) odst. 1 § 15a ZPC, které očividně není transpozicí Směrnice 2004/38/ES, a které se do českého právního řádu dostalo jako reakce na rozsudek Soudního dvora EU,<sup>11</sup> jenž se právě zabýval případem nezletilého občana členského státu EU, který byl závislý na výživě svého rodiče - občana třetí země, který ho skutečně vychovával. Věková hranice 21 let pak vyplývá ze Směrnice 2004/38/ES.<sup>12</sup>

Směrnice 2004/38/ES se však vztahuje „jen“ na rodinné příslušníky občanů EU, kteří vykonali své právo volného pohybu,<sup>13</sup> přičemž jejím „*posláním není přiznat odvozené právo pobytu státnímu příslušníkovi třetího státu, který je rodinným příslušníkem občana Unie, jenž pobývá v členském státě, jehož je státním příslušníkem,*“<sup>14</sup> nicméně zákon o pobytu cizinců nad její rámec stanovil i příznivější úpravu pro občany třetích zemích, pokud jsou partnery občanů ČR.<sup>15</sup> Hovoří se o takzvaném vnitrostátním dorovnání, jemuž se podrobněji věnuje následující část.

---

<sup>10</sup>Ustanovení § 180f ZPC stanoví následující: (1) *Pokud je v tomto zákoně uveden pojem „manžel“, „manželství“ nebo „dítě manžela“, rozumí se tím i partner, partnerství, dítě jednoho z partnerů nebo dítě svěřené do péče partnera. (2) Za partnera se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která prokáže, že vstoupila do úředně potvrzeného trvalého společenství dvou osob stejného pohlaví. (3) Partnerstvím se pro účely tohoto zákona rozumí úředně potvrzené trvalé společenství dvou osob stejného pohlaví podle odstavce 2.*

<sup>11</sup>Rozsudek SDEU ze dne 19. 10. 2004, Zhu a Chen, C-200/02.

<sup>12</sup>Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., k bodu 4 – k § 15a, dostupné z [www.psp.cz/](http://www.psp.cz/).

<sup>13</sup>Článek 1 písm. a) Směrnice 2004/38/ES.

<sup>14</sup>Rozsudek SDEU ze dne 12. 3. 2014, O. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. B., C-456/12, bod 43.

<sup>15</sup>Ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců stanoví: „*Ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.*“



### 1.3 Tzv. vnitrostátní dorovnání

Tzv. vnitrostátní dorovnání je pro občany ČR klíčové, neboť na ně, resp. na jejich rodinné příslušníky (partnery) se nevztahuje unijní právo, zejména uvedená Směrnice 2004/38/ES, pokud nevykonají své právo volného pohybu a pobytu.

Neaplikovatelnost Směrnice 2004/38/ES na rodinné příslušníky občanů EU, kteří nevykonali své právo volného pohybu a pobytu, vyplývá přímo z výše citovaného předmětu Směrnice 2004/38/ES, který je stanoven v tomto kontextu restriktivně a vztahuje se pouze na podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky.<sup>16</sup>

Uvedený závěr potvrdil i Soudní dvůr EU,<sup>17</sup> když dospěl k názoru, že Směrnice 2004/38/ES se nevztahuje na státní příslušníky třetích států, kteří žádají o právo pobytu, aby se připojili k občanům Unie, jejich rodinným příslušníkům, kteří nikdy nevyužili svého práva volného pohybu a vždy pobývali v členském státě, jehož mají státní příslušnost.

Soudní dvůr se však dále zabýval i tím, zda se občané Unie v této souvislosti mohou opírat o ustanovení Smlouvy o založení ES týkající se občanství Unie, přičemž dospěl k následujícímu závěru: „*Unijní právo, a zejména jeho ustanovení týkající se občanství Unie, musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetího státu pobyt na svém území, když cílem tohoto státního příslušníka je žít se svým rodinným příslušníkem, který je občanem Unie a pobývá v tomto členském státě, jehož má státní příslušnost, a který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu, za předpokladu, že takové odepření neznamena pro dotčeného občana Unie zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana Unie,*<sup>18</sup> což musí

<sup>16</sup>Článek 1 písm. a) Směrnice 2004/38/ES.

<sup>17</sup>Rozsudek SDEU ze dne 15. 11. 2011, Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres, C-256/11, bod 58.

<sup>18</sup>Soudní dvůr v bodě 66 zmíněného rozsudku judikoval, že toto kritérium se vztahuje na situace vyznačující se okolností, že občan Unie je de facto nucen opustit území nejen členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku.

ověřit předkládající soud.“<sup>19</sup>

Stěžejní je tedy, že Směrnice 2004/38/ES a z ní vyplývající práva se vztahují jen na občany EU, kteří využili svého práva volného pohybu, jak výslovně potvrzuje i další judikát SDEU, v němž SDEU dovodil, že: „z doslovného, systematického a teleologického výkladu Směrnice vyplývá, že tato Směrnice stanoví odvozené právo pobytu pro státní příslušníky třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, pouze pokud občan Unie využil svého práva volného pohybu a usadil se v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem.“<sup>20</sup>

V této souvislosti se Soudní dvůr EU zabýval poměrně zajímavou otázkou, zda je možné tuto evropskou úpravu vztáhnout na občana EU, jenž má dvojí státní občanství, a tudíž by se dalo de facto uvažovat o tom, že ať pobývá v kterémkoli z těch dvou států, kterých je státním příslušníkem, tak zároveň vykonává své právo volného pohybu. Soudní dvůr EU však žalobkyni, občance Spojeného království a Irsku, nepřisvědčil, naopak uvedl, že sama o sobě skutečnost, že občan Unie je státním příslušníkem více členských států, ještě neznamena, že využil svého práva volného pohybu.<sup>21</sup>

Musí se totiž jednat o skutečný a účinný výkon práva volného pohybu, tzn. nikoliv jen za účelem, aby se občané EU (a potažmo jejich rodinní příslušníci) po návratu do svého domovského členského státu vyhnuli použití vnitrostátního práva, které znemožnilo jejich úsilí o sjednocení, a to tím, že uplatní svá práva podle práva Společenství.<sup>22</sup> Evropská komise k tomu uvádí i demonstrativní, pomocná, kritéria pro posouzení, zda byl pobyt

---

<sup>19</sup>Bod 74 zmíněného rozsudku.

<sup>20</sup>Rozsudek SDEU ze dne 12. 3. 2014, O. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. B., C-456/12, bod 37 až 39.

<sup>21</sup>Rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2011, Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department, C-434/09, bod 41.

<sup>22</sup>Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě - Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU (COM(2014) 604 final ze dne 26. září 2014), podkapitola 4.3.

v hostitelském členském státě skutečný a účinný - například posouzení okolností, za kterých se dotyčný občan EU přestěhoval do hostitelského členského státu (předchozí neúspěšné pokusy o získání práva pobytu pro manžela, resp. partnera, ze třetí země podle vnitrostátního práva) nebo stupeň účinnosti a skutečnosti pobytu v hostitelském členském státě (úsilí vynaložené na usídlení v hostitelském členském státě, včetně vnitrostátních registračních formalit a zajištění ubytování, zápis dětí do vzdělávacího zařízení).

Ne všechny státy využily čl. 37 Směrnice 2004/38/ES umožňující příznivější vnitrostátní úpravy ve smyslu výše uvedeného, proto bych ráda pro srovnání uvedla platnou právní úpravu na Slovensku, ve Spojeném království a Německu, neboť právní řády těchto států tzv. vnitrostátní dorovnání neznají.

### 1.3.1 Právní úprava ve slovenském právním řádě

Slovenský zákon o pobytu cudzincov<sup>23</sup> je oproti českému zákonu o pobytu cizinců ve vztahu k výkladu pojmu rodinného příslušníka občana EU ještě extenzivnější. Za rodinného příslušníka občana EU je totiž možné považovat i jakoukoliv osobu, která je členem jeho domácnosti.<sup>24</sup>

Co se však týče úpravy partnerského vztahu, je toto obdobné s českou úpravou: *„Rodinným príslušníkom občana Únie je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je jeho partner, s ktorým má občan Únie trvalý, riadne osvedčený vzťah“*.<sup>25</sup>

Za občana EU přitom zákon o pobytu cudzincov, obdobně jako česká právní úprava, považuje každého, kdo není vlastním státním občanem (tedy občanem SK) a je občanem některého členského státu.<sup>26</sup>

Rozdíl však spočívá právě v postavení rodinného příslušníka občana SK, neboť na

---

<sup>23</sup>Zákon č. 404/2011 Z.z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (dále jen „zákon o pobyte cudzincov“), dostupný z: <http://www.zakonypreludi.sk/zz/2011-404>.

<sup>24</sup>Ustanovení § 2 odst. 5 písm. e) zákona o pobyte cudzincov.

<sup>25</sup>Ustanovení § 2 odst. 5 písm. g) zákona o pobyte cudzincov.

<sup>26</sup>Ustanovení § 2 odst. 3 zákona o pobyte cudzincov.

slovenské občany s jejich rodinnými příslušníky se bude příznivější úprava ve smyslu výše uvedeného, tj., že budou považováni za rodinného příslušníka občana EU, vztahovat jen v případě, že se občan SK vrací k pobytu na Slovensku z jiného členského státu a jeho partner ze třetí země ho doprovází anebo se k němu připojuje.<sup>27</sup>

Aby se tedy na partnera občana SK hledělo jako na rodinného příslušníka občana EU, je zapotřebí, aby občan SK vykonal své právo volného pohybu; nejedná se tedy o vnitrostátní dorovnání, jak ho známe z českého práva, neboť na rodinného příslušníka občana ČR se *ex lege* aplikují ustanovení o rodinném příslušníkovi EU.<sup>28</sup>

Pokud se tedy občan třetí země nepřenesse do kategorie rodinného příslušníka občana EU, budou se na něj aplikovat obecná ustanovení o cizincích, podle nichž není oprávněn žádat o pobytové oprávnění z titulu svého partnerského vztahu, neboť získání trvalého pobytu na pět let je umožněno pouze manželovi/ce, nezletilému dítěti nebo závislému příbuznému občana SK v řadě přímé,<sup>29</sup> ale musel by shodně jako na území ČR žádat o pobytové oprávnění za jiným účelem.<sup>30</sup>

Imigrační právo Slovenské republiky tak výslovně podporuje pouze realizaci rodinného života občana SK a jeho rodinného příslušníka ze třetí země, pokud se jedná o svazek mezi mužem a ženou založený manželstvím.<sup>31</sup>

---

<sup>27</sup>Ustanovení § 2 odst. 5 písm. h) zákona o pobyte cudzincov stanoví: „*Rodinným príslušníkom občana Únie je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je štátny príslušník tretej krajiny s právom pobytu v rovnakom členskom štáte, v ktorom má občan Únie právo pobytu a občanom Únie je štátny občan Slovenskej republiky, s ktorým sa štátny príslušník tretej krajiny navráti na pobyt alebo sa k nemu pripája na pobyt späť na územie Slovenskej republiky a spĺňa niektorú z podmienok uvedených v písmenách a) až g) vo vzťahu k štátnemu občanovi Slovenskej republiky.*“

<sup>28</sup>Ustanovení § 15 odst. 3 ZPC.

<sup>29</sup>Ustanovení § 43 zákona o pobyte cudzincov.

<sup>30</sup>Ustanovení § 21 zákona o pobyte cudzincov.

<sup>31</sup>ŠTEVULOVÁ, Z. *Rodinní príslušníci občanov Európskej únie a právna úprava v Slovenskej republike.*

### 1.3.2 Právní úprava v německém právním řádě

Právo volného pohybu a pobytu upravuje zákon o volném pohybu občanů Unie ze dne 30. července 2004,<sup>32</sup> jehož § 3 se zabývá rodinnými příslušníky občanů EU, přičemž za rodinného příslušníka je považován i životní partner občana EU, jemuž zákon přiznává právo volného pohybu, nicméně jen za předpokladu, že následuje či doprovází občana EU. Pokud však občan EU není výdělečně činný vztahují se na něj i na jeho rodinného příslušníka přísnější pravidla, neboť těmto svědčí právo volného pohybu a pobytu jen za předpokladu prokázání dostatečného zdravotního pojištění a dostatečných finančních prostředků k pokrytí životních nákladů.

Ustanovení § 5 odst. 1 zmíněného zákona pak stanoví, že: „*Rodinným příslušníkům, kteří mají právo volného pohybu, ale nejsou občany Unie, se ve lhůtě šesti měsíců poté, co poskytlí potřebné údaje, automaticky vydá pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie, která je platná na dobu pěti let. Osvědčení o tom, že byly poskytnuty potřebné údaje, obdrží rodinný příslušník okamžitě.*“

Za účelem vydání pobytové karty může příslušný cizinecký úřad žádat předložení pasu rodinného příslušníka společně s dokladem o existenci rodinného vztahu a potvrzením o registraci občana EU, kterého jeho rodinný příslušník doprovází či následuje, přičemž doklad o existenci rodinného vztahu není v tomto zákoně nijak konkretizován, shodně jako v české právní úpravě.<sup>33</sup>

Občanem EU zákon rozumí občana jiného členského státu EU, tedy ne občana vlastního, německého.<sup>34</sup>

Na rodinné příslušníky občanů SRN se tedy zmíněný zákon o volném pohybu občanů

---

<sup>32</sup>Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1986), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist („Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern“), dále jen („zákon o volném pohybu občanů Unie“), dostupný z [https://www.gesetze-im-internet.de/freiz\\_gg\\_eu\\_2004/](https://www.gesetze-im-internet.de/freiz_gg_eu_2004/).

<sup>33</sup>Ustanovení § 5a odst. 2 zákona o volném pohybu občanů Unie.

<sup>34</sup>Ustanovení § 1 zákona o volném pohybu občanů Unie.

Unie nevztahuje, ale vztahuje se na ně zákon o pobytu, zaměstnání a integraci cizinců na spolkovém území.<sup>35</sup>

Zmíněný zákon o pobytu upravuje sloučení rodiny s občany SRN v § 28, přičemž zde opět jako oprávněné osoby nefigurují partneři, pouze manželé německých občanů, a to ještě za podmínky, že má tento německý občan obvyklý pobyt na spolkovém území.

I německý právní řád tedy nepřiznává stejné právní postavení životním partnerům občanů EU a občanům SRN, nezná tedy tzv. vnitrostátní dorovnání.

### 1.3.3 Právní úprava v britském právním řádě

Směrnice 2004/38 byla ve Spojeném království provedena nařízením o přistěhovalectví (Evropský hospodářský prostor) z roku 2006, v platném znění.<sup>36</sup>

Článek 8 zmíněného nařízení se zabývá členy širší rodiny, přičemž odstavec 5 stanoví, že za člena širší rodiny je považován i partner občana Evropského hospodářského prostoru (nejedná se o registrovaného partnera), který může prokázat, že je v trvalém vztahu s občanem EHP.

Článek 9 poté stanoví podmínky,<sup>37</sup> za jakých se nařízení vztahuje i na rodinného příslušníka občana Velké Británie jakoby se jednalo o rodinného příslušníka občana EHP, přičemž tento článek toto právo nepřiznává členu širší rodiny, tj. partnerovi.

---

<sup>35</sup>Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist, dále jen („zákon o pobytu“), dostupný z <https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg2004/index.html>.

<sup>36</sup>Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, dostupný z <http://www.legislation.gov.uk/uksi/2006/1003/contents/made>.

<sup>37</sup>Mezi tyto podmínky patří, podobně jako stanoví i slovenská právní úprava, (i) že britský občan pobývá ve státě EHP jako pracovník, osoba samostatně výdělečně činná, osoba soběstačná nebo student, nebo takto pobýval bezprostředně před návratem do Velké Británie, popřípadě získal právo trvalého pobytu v členském státě EHP, (ii) rodinný příslušník a britský občan společně pobývali v členském státě EHP a (iii) a tento jejich pobyt v daném státě EHP byl skutečný.

Vydání pobytové karty je pak upraveno v článku 17 odstavci 4 zmíněného nařízení. Secretary of State může vydat pobytovou kartu členovi širší rodiny, který nespadá do působnosti čl. 7 odst. 3 a který není občanem EHP, jestliže (i) dotčený občan EHP je ve vztahu k členovi širší rodiny osobou splňující požadované podmínky nebo občanem EHP, který má právo trvalého pobytu podle článku 15, a (ii) vzhledem ke všem okolnostem považuje Secretary of State za vhodné pobytovou kartu vydat. Odstavec pátý poté stanoví, že Secretary of State po přijetí žádosti provede pečlivý přezkum osobních poměrů žadatele a zamítne-li žádost, toto rozhodnutí odůvodní, pokud tomu nebrání důvody týkající se bezpečnosti státu.

Z uvedeného nařízení je tedy zřejmé, že ani v britském právním řádě není rovné právní postavení partnerů občanů Spojeného království a partnerů občanů EU, jež vykonali své právo volného pohybu.

### **1.3.4 Dílčí shrnutí**

Lze tedy shrnout, že ZPC upravuje dvojí režim pro občany třetí země, a to obecný a „výhodnější“ pro případ, že občan třetí země je shledán rodinným příslušníkem občana EU z titulu svého partnerského vztahu s ním. Privilegovanější postavení je možné spatřovat například ve lhůtách pro vydání rozhodnutí o podané žádosti, v poplatcích za žádost nebo například v přístupu k zaměstnání. Povinnost členských států EU usnadňovat vstup a pobyt partnera, se kterým má občan EU řádně doložený trvalý vztah pak vyplývá ze Směrnice 2004/38/ES, která se však vztahuje toliko na partnery občanů EU, kteří vykonali své právo volného pobytu, přičemž partnerské vztahy občanů třetích zemí k vlastním občanům členských států ponechává v jurisdikci daných členských států. Z komparativního srovnání se slovenskou, německou a britskou úpravou nám pak vyplynulo, že ne všechny členské státy provedly dorovnání rozdílů v právním postavení partnerů občanů EU, kteří vykonali své právo volného pohybu a pobytu a těmi, kteří nikoliv, naopak pouze Česká republika přiznala partnerům, resp. celkově rodinným příslušníkům

vlastních občanů, kteří pocházejí ze třetích zemí, stejné právní postavení jako rodinným příslušníkům občanů EU. V praxi si tedy můžeme představit modelový případ, kdy partner občana ČR pocházející ze třetí země může na základě tzv. vnitrostátního dorovnání žádat o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, i když občan ČR nevykonal své právo volného pohybu a pobytu, a to za stejných podmínek, jako kdyby je vykonal. Naopak například partner občana SK pocházející ze třetí země není oprávněn dovolávat se této příznivější úpravy vztahující se na tzv. oprávněné osoby, jak vyplývá ze Směrnice 2004/38/ES, aniž by občan SK vykonal své právo volného pohybu a pobytu v jiném členském státě. Soudní dvůr EU v této souvislosti právě projednává předběžnou otázku předloženou Imigrační a Azylovou komorou v Londýně, zda je nutné vydat či, podpůrně, umožnit vydání povolení k pobytu osobě, která je nesezdaným partnerem či partnerkou občana Unie a která je státním příslušníkem třetí země, pokud se zmíněný občan Unie, jenž původně využil svého práva volného pobytu stanoveného Smlouvou za účelem výkonu práce v jiném členském státě, vrátí s takovým partnerem či partnerkou do členského státu, jehož je státním příslušníkem na základě Směrnice 2004/38/ES.<sup>38</sup> Jak jsme totiž shledali výše, britská právní úprava nevztahuje toto právo na člena širší rodiny, tj. partnera, jako je tomu například ve slovenské právní úpravě.

---

<sup>38</sup>Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Velká Británie) dne 20. února 2017 – Secretary of State for the Home Department v. Rozanne Banger (věc C-89/17), dostupné z: <http://curia.europa.eu>.



## 2. Hmotněprávní podmínky partnerského vztahu

V této kapitole bych se ráda věnovala jednotlivým zákonným předpokladům, které musí být naplněny, aby partnerský vztah občana třetí země a občana EU šlo podřadit pod úpravu § 15a odst. 2 písm. b) ZPC a poté situaci, kdy podmínky splněny nejsou a lze tedy uvažovat o tom, zda se nejedná o fingované, resp. účelové partnerství.

V souladu s čl. 3 odst. 2 Směrnice 2004/38/ES mají totiž členské státy určitou míru diskreční pravomoci při stanovování kritérií, která mají být zohledněna při rozhodování o tom, zda přiznat partnerům občanů EU práva podle směrnice. Nicméně členské státy nemají neomezenou volnost, pokud jde o stanovování takovýchto kritérií. Aby se zachovala jednota rodiny v širším slova smyslu, musí vnitrostátní právní předpisy stanovit důkladné přezkoumání relevantních osobních poměrů dotčených žadatelů.<sup>1</sup>

Ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) ZPC stanoví, že za rodinného příslušníka občana Evropské unie se považuje též cizinec, který prokáže, že má s občanem Evropské unie trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, a žije s ním ve společné domácnosti; při posuzování trvalosti partnerského vztahu se zohlední zejména povaha, pevnost a intenzita vztahu.

Toto zákonné ustanovení tak upravuje dvě obligatorní hmotněprávní podmínky, které musí být splněny, aby mohl být občan třetí země považován za rodinného příslušníka občana EU. První podmínkou je, že se musí jednat o trvalý partnerský vztah, který není manželstvím (dřívější úprava používala termín: „obdobný vztahu rodinnému“)<sup>2</sup> a druhou

---

<sup>1</sup>Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (KOM(2009) 313 v konečném znění ze dne 2. července 2009, bod 2.1.4.).

<sup>2</sup>Ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) ZPC ve znění do 17. 12. 2015.

podmínkou je soužití ve společné domácnosti.

Uvedené podmínky musí být vždy splněny kumulativně a musí být hodnověrně prokázány (procesní podmínka). Povinnost prokázání vztahu vyplývá ze samotného znění Směrnice 2004/38/ES, která lehce odchylně definuje totožné - partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah<sup>3</sup> (tady však není výslovně stanovená podmínka soužití ve společné domácnosti). V obou případech je tedy důkazní břemeno přeneseno na samotného cizince, k tomu podrobněji v kapitole týkající se prokazování.

ZPC nedefinuje společnou domácnost ani pojem trvalého partnerského vztahu, proto se budeme nyní blíže zabírat významem těchto hmotněprávních podmínek.

## 2.1 Trvalý partnerský vztah, který není manželstvím

Trvalý partnerský vztah je neurčitým právním pojmem, pro nějž je typické, že definování obecně v právních předpisech není pro jeho povahu samu vhodné, dokonce ani možné.<sup>4</sup> Povahu neurčitých právních pojmů poměrně trefně vystihl Nejvyšší správní soud: *„Neurčité právní pojmy zahrnují jevy, nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat; jejich obsah a rozsah se může měnit, často bývá podmíněn časem a místem aplikace normy. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se správní orgán musí zabývat konkrétní skutkovou podstatou, jakož i ostatními okolnostmi případu, přičemž sám musí alespoň rámcově obsah a význam užitého neurčitého pojmu objasnit, a to z toho hlediska, zda posuzovanou věc lze do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého pojmu zařadit...Zákonodárce užitím neurčitých pojmů dává orgánu aplikujícímu právní předpis prostor, aby posoudil, zda konkrétní situace patří do rozsahu neurčitého pojmu či nikoli. Současně však dbá na to, aby v zákoně byly uvedeny alespoň některé charakteristické znaky, popř. umožňuje tak učinit v prováděcím předpise.“<sup>5</sup>*

<sup>3</sup>Článek 3 odst. 2 písm. b) Směrnice 2004/38/ES.

<sup>4</sup>Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73.

<sup>5</sup>Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73.

Nejvyšší správní soud objasnil alespoň rámcově obsah a význam tohoto neurčitého pojmu následovně: „Při aplikaci tohoto neurčitého právního pojmu je třeba vždy zkoumat konkrétní okolnosti každého případu a není možné konstruovat jednotnou šablonu, kterou by bylo možné aplikovat na každý případ tvrzení o cizinci, který má být považován za rodinného příslušníka občana EU. Lze však konstatovat, že tento pojem zahrnuje v sobě dvě dílčí kritéria, která musí u posuzovaného vztahu současně existovat, aby byla naplněna první podmínka složené skutkové podstaty v § 15a odst. 3 písm. b) cizineckého zákona.<sup>6</sup> Prvním kritériem je kvantitativní stránka vztahu, v rámci níž je hodnocena jeho trvalost, a druhým kritériem je kvalitativní stránka vztahu, u které se hodnotí, zda je posuzovaný vztah obdobný vztahu rodinnému.<sup>7</sup> Kvantitativní i kvalitativní stránka spolu úzce souvisejí a nelze je striktně oddělovat.“<sup>8</sup> Výše uvedená hmotněprávní podmínka se tedy skládá ještě ze dvou dílčích kritérií - (i) partnerský vztah, který není manželstvím a (ii) trvalost vztahu; přičemž ZPC stanoví vodítka pro posuzování druhého dílčího kritéria - trvalosti vztahu - a to je povaha, pevnost a intenzita vztahu.

### 2.1.1 Partnerský vztah, který není manželstvím

Partnerský vztah je pojem, který nebyl poměrně dlouhou dobu užíván, neboť jediným akceptovatelným vztahem bývalo manželství. Dnes se již hranice společnosti natolik posunuly, že není jednoduché pojem partnerství definovat, protože každý si ho vykládá po svém. Pro někoho je partnerství obdoba manželství s tím rozdílem, že vztah není potvrzen státní mocí, pro někoho jiného se však již může jednat o multi-personální vztah.

Jak již bylo uvedeno v úvodu, Velký sociologický slovník definuje partnerský vztah jakožto soužití dvou jedinců opačného pohlaví ve svazku podobném manželství bez

---

<sup>6</sup>Nyní § 15a odst. 2 písm. b) ZPC.

<sup>7</sup>Resp. vztahu partnerskému, který není manželstvím.

<sup>8</sup>Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015-35; závěry jsou aplikovatelné i na nynější znění ZPC, přičemž druhé kritérium lze s ohledem na nynější dikci ZPC kvalifikovat jako partnerský vztah, který není manželstvím.

formálního uzavření sňatku.<sup>9</sup>

Partnerský vztah by měl být svou povahou obdobný vztahu manželskému, tzn. aby mezi sebou měli partneři dlouhodobou úzkou citovou a jinou vazbu obdobnou vazbám v rodinných vztazích (zejména právě v manželství).<sup>10</sup>

Pokud má být tedy partnerský vztah svou povahou obdobný vztahu manželskému, je možné, aby žadatel žil v právoplatném manželském svazku a zároveň udržoval partnerský vztah, z jehož titulu by žádal o vydání povolení k přechodnému pobytu, nebo se to vzájemně vylučuje?

Touto velmi zajímavou otázkou nabývající čím dál více na významu, zejména s ohledem na neustále progresivně se měnící rodinné vztahy, se v poslední době zabývaly české soudy.

Krajský soud v Brně<sup>11</sup> v daném případě rozhodoval o žalobě proti rozhodnutí Komise,<sup>12</sup> jímž bylo potvrzeno prvostupňové rozhodnutí Ministerstva<sup>13</sup> o zamítnutí žádosti žalobce o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky z toho důvodu, že žalobce nebyl shledán rodinným příslušníkem občana EU. Žalobce podal svou žádost o povolení k přechodnému pobytu z titulu svého partnerského vztahu s občankou ČR, v té době však byl zároveň manželem občanky Makedonie. Tuto skutečnost žalobce nijak nerozporoval, pouze uvedl, že v zemi svého původu již podal žádost o rozvod manželství, přičemž hodlá uzavřít sňatek se svou novou družkou, občankou ČR.

Soud se jednoznačně ztotožnil s argumentací správního orgánu, který uvedl následující: „*Prvostupňový orgán zdůraznil, že akceptováním vztahu druha a družky a nahlížením na něj jako na vztah manželů by znamenalo připuštění existence dvojího manželství. Takový výklad by podle prvostupňového orgánu odporoval veřejnému pořádku a zájmu na dodržování zákonů České republiky.*“

---

<sup>9</sup>LINHART, J., PETRUSEK, M., VODÁKOVÁ, A., MAŘÍKOVÁ, H. *Velký sociologický slovník*. Praha: Karolinum, 1996, str. 1190, heslo: soužití nesezdané.

<sup>10</sup>Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2016, čj. 6 Azs 282/2015 - 27.

<sup>11</sup>Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2017, čj. 62 A 145/2015 - 59.

<sup>12</sup>Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“).

<sup>13</sup>Ministerstvo vnitra ČR, jehož útvarem je Odbor azylové a migrační politiky (dále jen „Ministerstvo“).

Soud tedy zamítl žalobu s tím, že uznání partnerského vztahu za situace trvalého manželství by bylo v rozporu se základními principy, na nichž je založena Česká republika i Evropská unie.<sup>14</sup>

Existence právního svazku manželství je tedy natolik významnou okolností, jež relativizuje charakter vztahu druhá a družky do té míry, v jaké nemůže být podle názoru soudu připuštěno postavení tohoto vztahu naroveň vztahu mezi manžely.

Nejvyšší správní soud nicméně nastínil opačný názor, když judikoval následovně: „*Jakkoli není možné vyloučit trvalý rozvrat manželství stěžovatele a možnost ještě za existence manželství navázat trvalý vztah druhovský s jinou ženou, tvrzení stěžovatele o kvalitativním a kvantitativním prvku jeho vztahu s paní Š. je podstatně relativizováno tím, že důvody a okolnosti případného rozchodu stěžovatele s jeho manželkou nebyly stěžovatelem ani předeštěny, natož prokázány.*“ NSS tedy nevyločil po právní stránce možnost souběhu manželství a faktického partnerského vztahu, nicméně v tomto konkrétním případě bylo tvrzení stěžovatele do jisté míry zpochybněno tím, že nijak neprokázal skutečnost, že by se svou manželkou již nežil.<sup>15</sup>

Obdobný případ řešil i Krajský soud v Ústí nad Labem. Žadatel i jeho družka byli v době podání žádosti oba v manželském svazku s jinými osobami, přičemž tuto skutečnost Ministerstvo v prvním i druhém stupni vyhodnotilo jako závažnou překážku, pro kterou nelze vůbec uvažovat o trvalém partnerském vztahu, což však tamní soud s odkazem na výše uvedenou judikaturu Nejvyššího správního soudu razantně odmítl: „*V daném případě proto nelze souhlasit ani s žalovaným, ani se správním orgánem I. stupně, že pouhá existence manželství možnost trvalého vztahu žalobce s jeho družkou vylučuje, neboť*

---

<sup>14</sup> „*Za situace, kdy je žalobce doposud ženatý s paní F. I., se nemůže v rozporu se základními principy, na nichž je založen nejen český právní řád, ale i společenské a kulturní zvyklosti České republiky a Evropské unie, dovolávat výhod postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie z titulu vztahu s českou občankou, jinými slovy dovolávat se postavení druhá občana Evropské unie.*“

<sup>15</sup>Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015 - 35.

žádná právní norma takovéto omezení nestanoví.“<sup>16</sup>

Z výše uvedeného je patrné, že právní názor na tuto problematiku není jednotný. Osobně se ale ztotožňuji s právním názorem vysloveným Krajským soudem v Brně, neboť se domnívám, že za stávajícího manželství se skutečně nelze dovolávat výhod partnerského soužití, které sice není manželstvím, ale má být jeho obdobou.<sup>17</sup> Ačkoliv sice neexistuje právní norma, jež by tento stav zakazovala, přikláním se k tomu, že je to v rozporu se smyslem a účelem zákona.

### 2.1.2 Trvalost

Kvantitativním kritériem je pak trvalost vztahu, jež stanovuje určité meze partnerskému vztahu. Zákonodárce tak předvídá, že se musí jednat o partnerský vztah ozkoušený časem, přičemž trvalost se posuzuje zejména s ohledem na povahu, pevnost a intenzitu vztahu.

Tato vodítka byla do ZPC včleněna zákonem č. 314/2015 Sb. Důvodová zpráva ke zmíněnému zákonu stanoví následující: „Podle odstavce 2 písm. b) je za rodinného příslušníka občana Evropské unie považován dále partner občana Evropské unie (druh, družka), který s ním žije ve společné domácnosti. Stanoví se demonstrativní výčet okolností, které správní orgán zejména zohlední při posuzování trvalosti vztahu. Pokud jde o partnerské vztahy podle tohoto ustanovení, nejedná se tedy o manželství a s ohledem na § 180f ani o registrovaná partnerství, ale jde o faktické partnerské vztahy, které mají trvalou povahu. Co se týče demonstrativních kritérií pro posuzování trvalosti vztahu, jde o vodítka, kterými se má správní orgán řídit při správním uvážení, zda jde či nejde o vztah trvalý, přičemž takové posouzení bude vždy záležet na okolnostech případu a důkazech předložených rodinným příslušníkem o tom, že se jedná o vztah trvalé povahy (důkazní břemeno je i zde na rodinném příslušníkově)“.

<sup>16</sup>Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 2. 2017, čj. 15 A 32/2016 - 38.

<sup>17</sup>Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2016, čj. 6 Azs 282/2015 - 27.

Dle judikatury lze dovodit trvalost partnerského vztahu především „ze samotné délky vztahu, z předpokládaného budoucího vývoje vztahu a vůle partnerů ve vztahu setrvat. Významným vodítkem pro její posouzení mohou být informace, kdy vztah vznikl, za jaké situace, jak dlouho již vztah trvá, jak se v průběhu času vyvíjel a jaké významné okolnosti jej provázely. Stejně tak důležité je ale posouzení, zda partneři plánují společnou budoucnost, přemýšlejí již o konkrétním budoucím uspořádání vzájemných poměrů a znají i individuální plány svého partnera. Jinými slovy, kvantitativní stránka vztahu pro účely § 15a odst. 3 písm. b) cizineckého zákona je zpravidla naplněna tehdy, pokud lze u posuzovaného vztahu již mluvit o určité společné minulosti a zároveň vše nasvědčuje tomu, že vztah bude i v budoucnosti nadále pokračovat. Při posuzování trvalosti partnerského vztahu má ovšem primární význam samotné plynutí času, které svědčí ve prospěch trvalosti vztahu, pokud pouto mezi partnery dosahuje stále dostatečné intenzity.“<sup>18</sup>

K požadavku trvalosti partnerského vztahu se vyjádřila i Evropská Komise: „Požadavek trvalosti partnerství musí být posuzován v souvislosti s cílem směrnice zachovat jednotu rodiny v širším slova smyslu. Vnitrostátní pravidla týkající se trvalosti partnerství mohou stanovit minimální dobu jakožto kritérium pro určení, zda může být partnerství považováno za trvalé. Nicméně v tomto případě je nutné, aby vnitrostátní pravidla stanovila, že se zohlední také jiné relevantní aspekty (jako například společná hypotéka na dům).“<sup>19</sup>

Zákonodárce však nevyužil této možnosti a nestanovil konkrétní minimální požadovanou délku vztahu, naopak nechává prostor pro individuální posouzení každého případu, což odůvodnil následovně: „...předkladatel k určení takového konkrétního kritéria nepřistoupil, neboť považoval za vhodnější, aby byla vždy posouzena individuální situace zohledněna všechna relevantní kritéria, což ostatně i samo sdělení požaduje. Těmito kritérii tedy není jen dosavadní délka trvání vztahu, ač je jedním ze zásadních vodítek

---

<sup>18</sup>Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015-35.

<sup>19</sup>Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování Směrnice (KOM(2009)313 v konečném znění).

*pro posouzení jeho povahy a pevnosti, ale je třeba hodnotit i další aspekty, jako je skutečná snaha o trvalé zachování vztahu seznatelná např. ze způsobu společného nakládání s věcmi (typicky společná hypotéka na dům, koupě společných movitých věcí majících větší hodnotu, jako je např. automobil, cenné obrazy, vybavení společné domácnosti apod.), společné trávení dovolených a jiných významných událostí apod. Uvedené aspekty jsou typické pro vztahy potvrzené úředním aktem (sňatek či registrované partnerství) a mohou být tedy i jedním z vodítek pro posouzení trvalého partnerského vztahu. Požadavek trvalosti vztahu je vždy třeba posuzovat v souladu s cílem směrnice 2004/38/ES, kterým je mimo jiné zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu.“<sup>20</sup>*

Podpůrně by se však dalo vycházet z délky soužití, kterou u nesezdaných párů pro přiznání právní relevance vyžadují jiné předpisy. Například OZ<sup>21</sup> druhovi, který žil ve společné domácnosti se zůstavitelem po dobu jednoho roku před smrtí, dává postavení dědice ve druhé, resp. třetí třídě zákonné posloupnosti (§ 1636, 1637). Pro přiznání práva zastupovat druha v případě duševní poruchy vyžaduje OZ již soužití ve společné domácnosti po dobu tří let (§ 49 odst. 1). Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, vyžaduje pro osvobození daru, resp. jiného majetkového zvýhodnění, od daně soužití ve společné domácnosti po dobu jednoho roku před nabytím daru (§ 4a písm. m) bod 2, § 10 odst. 3 písm. c) bod 2).

V následující části se blíže podíváme na jednotlivá zákonodárcem předložená vodítka pro posouzení trvalosti vztahu, přičemž zákonodárce stanoví, že při posuzování trvalosti vztahu se zohlední zejména tato kritéria, jedná se tedy pouze o demonstrativní, nikoliv taxativní výčet, z čehož vyplývá, že zákonodárce přihlédne či může přihlédnout i k jiným kritériím, které však nejsou předmětem této práce. Pojmy povaha, pevnost a intenzita vztahu s ohledem na trvalost partnerského vztahu je nicméně nelehké definovat, neboť k nim neexistuje relevantní civilistická judikatura či jiné prameny, pokusím se tedy alespoň

---

<sup>20</sup>Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., k bodu 4 – k § 15a, dostupné z [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>21</sup>Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „OZ“).



o jejich krátké vymezení.

## **Povaha**

Partnerský vztah má být svým charakterem, resp. povahou, trvalý. Zákonodárcovým úmyslem bylo zřejmě zdůraznit trvalost partnerského vztahu jako jeho základního, charakteristického znaku. Povahu trvalosti lze chápat jako antonymum vůči krátkodobosti či přechodnosti.

## **Pevnost**

Pevnost vztahu reprezentuje určitou stabilitu, osvědčenost v čase, a tedy i dlouhodobost vztahu. Tento pojem proto úzce souvisí s trvalostí vztahu.

Subsidiárně si lze vypomoci i definicí pevnosti z fyzikálního prostředí, neboť se jedná o fyzikální vlastnost vyjadřující její odolnost, tedy schopnost odolávat porušení celistvosti.<sup>22</sup>

S pevností vztahu se můžeme setkat i v dnes již zrušeném zákoně č. 94/1963 Sb., o rodině, který v § 23 zabývající se sice rozvodem manželství stanovil, že státní orgány ve spolupráci se společenskými organizacemi a všemi občany jsou povinny napomáhat upevňování manželství a rodiny, zejména tím, že předcházejí příčinám, které by mohly vést k narušení pevnosti a trvalosti vztahů v manželství a v rodině. Je tedy zřejmé, že se nejedná o ojedinělé použití tohoto pojmu v právních předpisech, ale že zákonodárce v delším časovém horizontu předpokládá pevnost vztahu jakožto jeho základní charakteristiku, ale zároveň si je vědom toho, že je potřeba pevnost určitým způsobem chránit před okolnostmi, které by ji chtěly narušit.

Odolnosti vztahu z podstaty věci nelze docílit v krátkodobém horizontu, naopak se předpokládá uplynutí určitého časového úseku, aby šlo vztah posoudit jako odolný vůči vnějším silám, a tedy jako pevný.

---

<sup>22</sup>GRUBER, J. Mechanika II, Pružnost a pevnost. [s.l.]: SPŠ strojní a SOŠ prof. Švejcara, Plzeň, dostupné z [http://www.spstr.pilsedu.cz/osobnistranky/josef\\_gruber/mec\\_uceb/mec2\\_txt.pdf](http://www.spstr.pilsedu.cz/osobnistranky/josef_gruber/mec_uceb/mec2_txt.pdf).

## Intenzita

Intenzita pak zřejmě představuje určitou sílu vztahu odlišující partnerský vztah od vztahů jiných, například přátelství. Musí se tedy jednat o vztah intenzivnější, hlubší, a to nejen z hlediska citového, ale například i z časového, popřípadě ekonomického.

Zároveň by se mělo jednat o dostatečně intenzivní partnerský vztah, aby se na něj vztahovala předmětná právní úprava. Vzhledem k rozmanitosti podob vztahů, ve kterých dnes lidé žijí, bylo zřejmě zákonodárcovým úmyslem právně upravit toliko vztahy, které partnery intenzivně ovlivňují v jejich osobních životech.

Je-li manželství právním společenstvím muže a ženy, které má osobní a majetkový charakter, lze analogicky odvodit, že i partnerský vztah by měl být společenstvím, jež má obdobný osobní a majetkový charakter. Předpokládá se tedy nejen citová vazba, ale i majetkový rozměr, tj., že i partnerský vztah by měl představovat určitou hospodářskou jednotku, která poskytuje základní hmotné zabezpečení svým členům. K tomu viz dále v kapitole spotřebního společenství.

## 2.2 Společná domácnost

Druhou hmotněprávní podmínkou je soužití ve společné domácnosti, přičemž pojem společné domácnosti není v našem občanském zákoníku výslovně definován, a to ačkoliv se s ním v civilním právu běžně pracuje (například v právu dědickém).<sup>23</sup>

Předchozí právní úprava však obsahovala legální definici termínu domácnost, podle níž domácnost tvoří fyzické osoby, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.<sup>24</sup>

Důvodová zpráva k OZ (viz k § 80) však uvádí, že i přesto, že se nový občanský zákoník definici domácnosti vyhýbá, chápe „domácnost“ ve dvou smyslech, a to buď jako

---

<sup>23</sup>Ustanovení § 1636 OZ.

<sup>24</sup>Ustanovení § 115 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, účinný do 31. 12. 2013.

pospolitost spolužijících osob anebo jako zařízené obydlí. Podle kontextu či formulace je pak nutné určit, který z těchto výkladů se použije. Obdobnou definici obsahuje i zákoník práce, který domácnost chápe jako společenství fyzických osob, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.<sup>25</sup>

Vidíme tu tedy dva základní pojmové znaky, které musí být kumulativně splněny, aby se dalo o společenství vícero fyzických osob hovořit jako o domácnosti a to je (i) (opět) trvalost soužití a (ii) společné uhrazování nákladů na své potřeby. Právní nauka následně druhý pojmový znak specifikovala jako spotřební společenství, v němž jednotliví členové přispívají podle svých schopností a možností k úhradě nákladů i obstarávání společných potřeb.<sup>26</sup>

Výše uvedené závěry potvrzuje i judikatura, konkrétně Nejvyšší správní soud,<sup>27</sup> který judikoval následovně: „*Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, neobsahuje legální definici pojmu ‚společná domácnost‘...Pod tímto pojmem je třeba rozumět domácnost tvořenou fyzickými osobami, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.*“

V následujících dvou částech se proto podíváme na oba dva pojmové znaky, jež musí být splněny kumulativně, aby se dalo hovořit o společné domácnosti.

### 2.2.1 Trvalost soužití

S podmínkou trvalosti jsme se již setkali v rámci první hmotněprávní podmínky, což jen potvrzuje význam tohoto kritéria. Zatímco tehdy se však jednalo o trvalost vztahu, v rámci této druhé hmotněprávní podmínky hovoříme o trvalosti soužití. I když by se na první pohled mohlo zdát, že jde o totožné, není tomu tak, neboť si lze představit situaci, kdy partneři mají spolu trvalý vztah, nicméně spolu z různých důvodů nežijí. Na takovoto

<sup>25</sup>Ustanovení § 347 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>26</sup>ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kolektiv. *Občanské právo hmotné, Svazek III., 5., jubilejní aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009, str. 280.

<sup>27</sup>Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2010, čj. 9 As 6/2010-73, II. právní věta.

vztahy však námi probíraná právní úprava nedopadá, proto se nyní zaměříme na trvalost v souvislosti se společným soužitím partnerů.

Trvalé soužití je obecně chápáno jako soužití, které není předem časově ohraničeno. Za předem časově ohraničené soužití lze považovat například péči o nemocnou osobu, přechodné ubytování či občasně přespávání. Naopak za časově omezené soužití se nepovažuje soužití rodiče s dítětem, i když je předpokládáno, že dospělé dítě nebude s rodičem bydlet navždy, ale zpravidla po dosažení zletilosti společnou domácnost opustí.

Soudní praxe v této souvislosti vychází z předpokladu, že o trvalé soužití jde v případě, kdy objektivně zjistitelné okolnosti svědčí o úmyslu osob založit a vést společnou domácnost, a to nikoli pouze na přechodnou dobu.<sup>28</sup>

Trvalé soužití nezaniká tím, že se její člen po přechodnou dobu nachází na jiném místě (například z důvodu studia či pracovní cesty).<sup>29</sup> Judikatura ve vztahu k této problematice dovodila, že podstata požadavku trvalosti soužití v sobě zahrnuje též zákaz, aby jedna osoba byla členem dvou či více společných domácností.<sup>30</sup>

V našem kontextu z toho vyplývá, že pojem trvalosti je pro posouzení rodinné vazby občana ze třetí země s občanem EU klíčový, neboť se s ním setkáváme jak v první hmotněprávní podmínce (trvalý partnerský vztah, který není manželstvím), tak i v rámci druhé hmotněprávní podmínky (soužití ve společné domácnosti), a *de facto* znamená, že z chování a jiných okolností musí vyplývat vůle partnerů vést společnou domácnost. Tento úmysl partnerů lze prakticky ověřit v rámci pobytové kontroly, kde lze například ze zařízení bytu, popřípadě přítomnosti osobních věcí obou partnerů do určité míry tuto vůli posoudit.

---

<sup>28</sup>Rozhodnutí publikované pod č. 34/1982 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

<sup>29</sup>Rozhodnutí publikované pod č. 6/1980 Sbírkou soudních rozhodnutí a stanovisek.

<sup>30</sup>Rozhodnutí NS ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. 21 Cdo 678/2011.

## 2.2.2 Spotřební společenství

Spotřební společenství nebo též tzv. hospodářské soužití znamená společenství nejméně dvou fyzických osob, které společně a bez vzájemného rozlišování hospodaří se svými příjmy, přičemž není nezbytné, aby všichni stejnou měrou nebo jen finančními prostředky přispívali k obstarávání společných potřeb a hrazení nákladů, ale každý podle svých možností, schopností a vůle.<sup>31</sup> Zároveň je možné, aby si osoba ponechala i část svých prostředků pro svou vlastní potřebu.

Z výše uvedeného vyplývá, že o spotřební společenství nejde, pokud osoby spolu sice žijí, ale nehospodaří spolu, tzn. každý hospodaří se svými prostředky. Blízký vztah mezi dvěma či více osobami proto automaticky nezakládá společnou domácnost, protože, obzvláště v dnešní době, jsou velmi časté situace, kdy spolu partneři sice žijí, resp. sdílejí stejné obydlí, ale nepodílí se společně na hospodaření a chodu domácnosti.

Naopak o společnou domácnost může jít i v případě, kdy jeden z členů domácnosti finančně nijak nepřispívá, pokud se o společnou domácnost stará jinými způsoby, jako např. výkonem domácích prací.<sup>32</sup> Totožný názor zastává i doktrína.<sup>33</sup>

Lze tedy dovodit, že partnerský vztah musí zahrnovat i určitý hospodářský rozměr, kdy by se mělo jednat o takové společenství, ve kterém dochází k zajištění základních potřeb osob, které společně hospodaří.

Splnění této podmínky lze prakticky doložit formou například společného bankovního účtu, popřípadě dispozičního práva k bankovnímu účtu, popřípadě i účtenkami prokazující společnou útratu atp.

---

<sup>31</sup>K pojmu společné domácnosti. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbírka zákonů, judikatura, právo [online]. [cit. 18.09.2017]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-pojmu-spolecne-domacnosti-100793.html>.

<sup>32</sup>Rozhodnutí NSS ze dne 26. 3. 2014, čj. 9 Azs 49/2014-27.

<sup>33</sup>ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kolektiv. *Občanský zákoník I. § 1 až 459. Komentář. 2. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009, str. 629.

### 2.2.3 Dílčí shrnutí

Aby bylo možné partnerský vztah občana ze třetí země a občana EU podřadit pod úpravu § 15a odst. 2 písm. b) ZPC, musí být de facto kumulativně splněny čtyři hmotněprávní podmínky: (i) musí se jednat o vztah partnerský, tzn. vztah faktický, který sice není manželstvím, ale má být jeho obdobou v tom smyslu, že se vyžaduje úzká citová vazba mezi partnery, dále (ii) tento partnerský vztah musí být trvalý, kdy trvalost vztahu lze nejjednodušeji prokázat dobou jeho trvání, nicméně se nejedná o jediné posuzované hledisko. Zákonodárce v této souvislosti poskytuje další vodítka jako je povaha, pevnost a intenzita vztahu. Musí se tedy jednat o vztah, který již má určitou minulost a všechny okolnosti nasvědčují tomu, že bude i v budoucnu nadále pokračovat. Zároveň (iii) musí partneři spolu trvale žít, tj. musí být seznatelný úmysl partnerů založit a vést společnou domácnost a to na předem neomezenou dobu, a konečně (iv) musí partnerský vztah zahrnovat i hospodářskou rovinu, kdy partneři společně hospodaří se svými příjmy.

## 2.3 Fingovaná partnerství

Pokud nejsou naplněny hmotněprávní zákonné podmínky (nebo alespoň jedna z nich), lze uvažovat o tom, zda se nejedná o fingované resp. účelové partnerství, tj. takové, které bylo „založeno“ jen za účelem získání pobytového oprávnění.

Samozejmě ne každý partnerský vztah, který nesplňuje všechny výše uvedené hmotněprávní podmínky lze podřadit pod fingovaný, resp. účelový partnerský vztah. Může se jednat i o případ, kdy se partnerský vztah nachází v takovém stadiu svého vývoje, který ještě nebo už nelze subsumovat pod trvalý partnerský vztah.

Následující oddíl se však bude věnovat účelovému partnerskému vztahu, prostřednictvím něhož chce občan třetí země docílit získání pobytového oprávnění, aniž by však měl úmysl v v takovém partnerském vztahu reálně žít, faktorům, které lze vzít v potaz při posuzování účelovosti partnerství a zamítnutí žádosti pro shledání účelovosti

partnerství.

Lze si totiž představit modelový případ, kdy občan třetí země v úmyslu získat povolení k přechodnému pobytu předloží Ministerstvu podklady, na jejichž základě bude mít správní orgán za prokázaný trvalý partnerský vztah s občanem EU a zároveň soužití ve společné domácnosti, nicméně skutečnost ve smyslu žadatelova úmyslu bude odlišná.

### **2.3.1 Fingované partnerství jako obdoba účelového manželství**

Fingované partnerství nedisponuje vlastní právní úpravou, nicméně vzhledem k jeho povaze lze vycházet z právní úpravy fingovaného manželství, samozřejmě s odchylkami.

Zejména uzavření účelového manželství lze dle § 87e odst. 1 písm. d) ZPC považovat za obcházení zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu a jedná se o překážku, pro kterou bude žádost o vydání pobytového oprávnění zamítnuta. Účelová manželství bezesporu představují „hrozbu“ imigračního práva, nicméně fingované partnerské vztahy lze v tomto ohledu považovat za ještě zrádnější.

Pojem účelové manželství není jako takový definován ani Směrnicí 2004/38/ES ani ZPC. Směrnice 2004/38/ES obsahuje pouze v bodu 28 preambule určité zpřesnění, když definuje, že účelové manželství je uzavíráno výlučně za účelem získání práva na volný pohyb a pobyt.

Podrobněji se pak účelovými sňatky zabývala Evropská Komise,<sup>34</sup> která definuje

---

<sup>34</sup>Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (KOM(2009) 313 v konečném znění ze dne 2. července 2009); Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Volný pohyb občanů EU a jejich rodin: Pět rozhodujících opatření (COM (2013) 837 final ze dne 25. listopadu 2013); a zejména ve Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě - Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném pohybu občanů EU (COM(2014) 604 final ze dne 26. září 2014).

účelový sňatek jako sňatek uzavřený výlučně za účelem získání práva volného pohybu a pobytu podle Směrnice 2004/38/ES, na které by jinak dotyčná osoba neměla nárok, přičemž dále konstatuje, že definici účelových sňatků je možné analogicky rozšířit i na jiné formy partnerství uzavřené výlučně za účelem požívání práva volného pohybu a pobytu, jako jsou účelová (registrovaná) partnerství, falešná osvojení nebo případy, kdy občan EU prohlásí, že je otcem dítěte ze třetí země, aby dítě a jeho matka získaly státní příslušnost a právo pobytu, přičemž ví, že otcem není a není ochoten přijmout rodičovskou odpovědnost.<sup>35</sup>

S ohledem na Sdělení Evropské Komise lze tedy analogicky definici účelových sňatků rozšířit i na partnerské vztahy, přičemž poměrně trefně definuje fingované manželství pan Čížinský: „*Fingované manželství je takový svazek, při jehož uzavření byly dány dva úmysly snoubenců, jednak úmysl negativní, totiž nevést společný rodinný život jako manželé, a pak úmysl pozitivní, totiž obejít předpisy přistěhovaleckého práva.*“<sup>36</sup>

Výše uvedená definice je potvrzena i judikaturou Nejvyššího správního soudu, který uvádí: „*Při posuzování účelovosti manželství [zde při hodnocení toho, zda se cizinec stal rodinným příslušníkem občana EU dle § 15a odst. 1 písm. a) zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky] je nutné prokázat kumulativně jak úmysl obcházet zákon o pobytu cizinců k získání pobytového oprávnění, tak i úmysl nevést společný manželský život.*“<sup>37</sup>

Tato definice obtojí i při aplikaci na účelová partnerství, neboť i tady by měly být naplněny oba úmysly partnerů, tj. nevést trvalý partnerský vztah, který není manželstvím,

---

<sup>35</sup>Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (KOM(2009) 313 v konečném znění ze dne 2. července 2009), subkapitola 4.2.

<sup>36</sup>ČIŽINSKÝ, P. *Fingovaná manželství a možnosti jejich potírání*. In: ČIŽINSKÝ, P., JELÍNKOVÁ, M. Přípomínky k cizineckému zákonu. Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, 2007, str. 46.

<sup>37</sup>Právní věta k rozsudku ze dne 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015 - 40.



popřípadě nežít ve společné domácnosti, a obejít pravidla imigračního práva.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že definici účelových sňatků lze za použití argumentu *per analogiam* rozšířit i na účelová partnerství, přičemž v případě fingovaných partnerství jde o „dostupnější“ formu zneužití, neboť zde není zapotřebí uzavírání žádných formálních svazků a samotný akt fingovaného partnerství není spojen s právně relevantními účinky jako v případě uzavření manželství, osvojení nebo prohlášení otcovství.

Samozřejmě procesní postavení manželů v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu je neporovnatelně silnější, protože důkazní břemeno zde v případě dokazování účelového manželství nesou správní orgány, jak vyplývá i z výše zmíněného Sdělení Evropské Komise: „*Důkazní břemeno nesou orgány členských států, které se snaží omezit práva podle této směrnice. Orgány musí být v to případ přesvědčivě doložit, přičemž musí respektovat všechny hmotněprávní záruky popsané v předchozích oddílech.*“<sup>38</sup> Kdežto v případě fingovaného partnerství postačí správnímu orgánu „pouze“ hodnověrně odůvodnit, že nejsou splněny podmínky podle § 15a, a tedy nelze hovořit o rodinném příslušníkovi občana EU.

### 2.3.2 Faktory pro posuzování fingovaného partnerství

Evropská Komise ve svém Sdělení taktéž demonstrativním výčtem představuje soubor indikativních kritérií, která poukazují na to, že je zneužití práv Společenství nepravděpodobné, přičemž s ohledem na partnerský vztah lze použít například následující dvě kritéria: (i) manžel, resp. partner, který je státním příslušníkem třetí země, by bez problémů získal právo pobytu sám nebo již legálně pobýval v členském státě občana EU předtím, popřípadě (ii) pár přijal vážný dlouhodobý právní nebo finanční závazek se společnou odpovědností (hypotéka na bydlení atd.).

---

<sup>38</sup>K tomu srovnatelně rozsudek NSS ze dne 9. 12. 2015, čj. 4 Azs 228/2015 - 40: „*Důkazní břemeno ohledně uvedených skutečností nese správní orgán a v případě pochybností je nutno učinit závěr, že se nejedná o účelové manželství.*“

Úskalím fingovaných partnerských vztahů je však jejich obtížnější rozpoznatelnost, neboť v souvislosti s účelovými manželstvími Evropská Komise opět demonstrativně vyjmenovává faktory, které lze zohlednit při posuzování účelovosti manželství, nicméně ty nelze bez dalšího aplikovat i na partnerské vztahy (např.: pár se před svatbou nikdy nesetkal, pár nemluví společným jazykem, kterému oba rozumí, důkaz o peněžní částce nebo daru, které byly předány, aby byl sňatek uzavřen (s výjimkou peněz nebo darů, které byly předány jako věno v kulturách, kde je to běžnou praxí), pár se rozvedl krátce potom, co státní dotyčný příslušník třetí země získal právo pobytu), neboť samy o sobě vylučují předpoklad společné domácnosti nebo trvalého partnerského vztahu.

Aplikovat by šly pouze následující tři faktory - (i) v minulosti jednoho nebo obou manželů, resp. partnerů, existuje důkaz o předchozích účelových sňatcích nebo jiných formách zneužití a podvodu, jejichž účelem bylo nabytí práva pobytu,<sup>39</sup> (ii) pár se neshoduje, pokud jde o jejich osobní údaje, o okolnosti jejich prvního setkání nebo důležité osobní informace, které se jich týkají, (iii) rozvoj rodinného života pouze tehdy, kdy byl přijat příkaz k vyhoštění.

Nejvyšší správní soud ovšem upozorňuje, že výše uvedená kritéria sama Evropská Komise považuje spíše za podněty pro zahájení vyšetřování, nikoliv za faktory, z nichž lze automaticky vyvozovat jakékoliv závěry nebo výsledky dalších šetření.<sup>40</sup>

Charakteristikou partnerských vztahů oproti manželství je i jejich poměrně jednoduché ukončení. Zatímco u manželství je zapotřebí rozhodnutí soudu o rozvodu manželství, u partnerského vztahu není vyžadován žádný formální úkon (o tom více v oddíle ukončení přechodného pobytu).

---

<sup>39</sup>K tomu je však nutné zmínit rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2016, čj. 46 A 2/2015-46, v němž je uvedeno, že obcházení zákona, jehož se cizinec dopustil v minulosti v souvislosti s jinou žádostí o získání či prodloužení pobytového oprávnění, nemůže tohoto cizince diskvalifikovat navždy do budoucna a umožňovat jeho každou následnou žádost o přechodný pobyt s odkazem na toto minulé jednání bez dalšího zamítat.

<sup>40</sup>Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 Azs 115/2015 - 38.

### 2.3.3 Zamítnutí žádosti z důvodu fingovaného partnerství

V případě partnerských vztahů se zamítnutí žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu opírá zejména o ustanovení § 87e odst. 1 písm. a) ZPC, tj. o konstatování, že žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie uvedeným v § 15a ZPC, nicméně by se dalo uvažovat i o zamítnutí žádosti podle § 87e odst. 1 písm. d) ZPC, neboť ten stanoví, že žádost se zamítne, jestliže se žadatel dopustil obcházení tohoto zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, zejména pokud účelově uzavřel manželství nebo jeho účelově prohlášeným souhlasem bylo určeno otcovství. Použití pojmu zejména nám totiž značí demonstrativní výčet případů, na které toto ustanovení dopadá.

První zmíněné ustanovení je relevantní, pokud se žadateli nepodařilo prokázat, že by měl s občanem EU trvalý partnerský vztah, který není manželstvím a žil s ním ve společné domácnosti. Domnívám se, že v tomto prvním případě nelze mluvit výhradně o zamítnutí z důvodu fingovanosti či účelovosti, ale může se jednat, jak jsem zmínila již výše, i o případ, kdy se partnerský vztah nachází v takovém stadiu svého vývoje, který ještě nebo už nelze subsumovat pod trvalý partnerský vztah.

Druhé ustanovení by se dalo aplikovat na případ, kdy cizinec sice hodnověrným způsobem formálně doloží, že by se na něj mělo nahlížet jako na rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a odst. 2 písm. b) ZPC, nicméně správní orgán je přesvědčen o obcházení zákona o pobytu cizinců.<sup>41</sup> Tehdy by měl správní orgán v souladu s judikaturou<sup>42</sup> prokázat žadatelův přímý úmysl vztahující se nejen k samotné snaze získat

---

<sup>41</sup>Ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) ZPC.

<sup>42</sup>Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 9. 6. 2016, čj. 46 A 2/2015-46, v němž zmíněný soud dospěl k obecné definici obcházení zákona: „*Je-li jednání cizince vedeno úmyslem obejít zákon o pobytu cizinců na území České republiky využitím předstíraných nebo zkreslených skutečností, zejm. rodinných vztahů, a to s cílem získat pobyt na území, nemůže být takovému jednání poskytnuta ochrana a žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu vyhověno. Na tomto závěru přitom nemůže nic změnit ani skutečnost, že cizinec hodnověrným způsobem formálně doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti, jestliže tento status občana Evropské unie byl*

pobytové oprávnění (ostatně takový úmysl má z povahy věci každý žadatel), ale současně i k využití předstíraných či zkreslených rozhodných skutečností, tzn. že v žádosti uplatněné rozhodné skutečnosti jsou simulované a žadatel si toho byl vědom a hodlal tento stav využít v řízení o podané žádosti ve svůj prospěch.

V této souvislosti si však lze položit oprávněnou otázku, zda je vůbec možné uvažovat o obcházení zákona ve smyslu předstíraného prokázání trvalého partnerského vztahu, který není manželstvím a života ve společné domácnosti, nebo je toto vyloučeno již z podstaty tím, že v případě účelovosti vztahu nelze vůbec hovořit o naplnění hmotněprávních podmínek. Domnívám se, že ačkoliv by nemělo být možné naplnění materiálních kritérií v případě úmyslu nevést trvalý partnerský vztah nebo nežít ve společné domácnosti, reálně se lze s takovými případy setkat, obdobně jako například v trestním právu, kdy se vinnému podaří přesvědčit soud o jeho nevinně, avšak fakticky zůstává vinným.

## **Dílčí shrnutí**

Účelovost partnerství spočívá tedy ve dvou základních úmyslech, které musí být souběžně naplněny - úmysl obcházení zákona a úmysl nevést trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, resp. nežít ve společné domácnosti. Při posuzování případného fingovaného partnerského vztahu lze využít příkladná kritéria Evropské Komise, přičemž o fingované partnerství zpravidla nepůjde, pokud by partner bez obtíží získal pobytové oprávnění sám za sebe nebo existuje společný právní či finanční závazek partnerů například v podobě společného hypotečního úvěru; naopak zvýšenou pozornost si zaslouží ty partnerské vztahy, které se začaly rozvíjet až po vydání rozhodnutí o vyhoštění, popřípadě pokud se výpovědi partnerů při výsledku rozcházejí (o tom podrobněji v následující kapitole). Primárním důvodem pro zamítnutí žádosti z důvodu fingovaného partnerského vztahu je neprokázání, že by žadatel byl rodinným příslušníkem občana EU, nicméně i kdyby došlo k formálnímu prokázání takovéto vazby (za předpokladu, *získán obcházením zákona.*<sup>4</sup>

že to nevyklučuje dikce ZPC), lze žádost zamítnout, avšak pouze tehdy, pokud správní orgán prokáže žadatelův přímý úmysl vztahující se k využití předstíraných či zkreslených skutečností s cílem získání pobytového oprávnění.

# 3. Procesní podmínka partnerského vztahu

V předchozí kapitole jsem se věnovala dvěma obligatorním hmotněprávním podmínkám, které musí být splněny, aby mohl být občan třetí země považován za rodinného příslušníka občana EU z titulu svého partnerského vztahu, přičemž obě musí být vždy splněny kumulativně a musí být hodnověrně prokázány. A právě jejich prokázání je tou procesní podmínkou, která musí být taktéž splněna.

Tato kapitola je tedy zaměřena na problematiku prokazování partnerského vztahu, nejdříve na to, zda skutečně pouze žadatel je nositelem důkazního břemene, jak vyplývá z dikce zákona, a následně pak na jednotlivé důkazní prostředky.

## 3.1 Důkazní břemeno

Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., jímž se změnil ZPC, výslovně stanoví, že důkazní břemeno v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU, který sám není občanem EU, leží na žadateli: „*Co se týče demonstrativních kritérií pro posuzování trvalosti vztahu, jde o vodítka, kterými se má správní orgán řídit při správním uvážení, zda jde či nejde o vztah trvalý, přičemž takové posouzení bude vždy záležet na okolnostech případu a důkazech předložených rodinným příslušníkem o tom, že se jedná o vztah trvalé povahy (důkazní břemeno je i zde na rodinném příslušníkově).*“<sup>1</sup>

Skutečnost, že důkazní břemeno leží na žadateli vyplývá i z obecných ustanovení SŘ<sup>2</sup>, neboť se jedná o řízení, v němž má být na žádost přiznáno oprávnění, kdy navrhovatel je v souladu s § 52 SŘ povinen vždy označit důkazy na podporu svých

<sup>1</sup>Zvýraznění přidáno autorkou.

<sup>2</sup>Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „SŘ“ nebo „správní řád“).

tvrzení, nicméně zákon stanovuje určité povinnosti i správnímu orgánu, který musí zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu,<sup>3</sup> přičemž okolnosti důležité pro ochranu soukromého zájmu žadatele mohou být zjišťovány tak, že žadatel je – neučinil-li tak už v žádosti – správním orgánem vyzván,<sup>4</sup> aby takovéto okolnosti tvrdil a na podporu svých tvrzení označil či předložil patřičné důkazy. Zároveň ustanovení § 50 odst. 2 SŘ stanovuje správnímu orgánu povinnost opatřovat podklady pro vydání rozhodnutí a i ZPC jednotlivým správním orgánům přiznává určitá oprávnění, resp. povinnosti, jimiž mohou sami obstarávat důkazy, např. účastnit se pobytových kontrol prováděných policií.<sup>5</sup>

Obstarávání podkladů k vydání rozhodnutí je bezesporu primárním zájmem navrhovatele, jak i vyplývá z judikatury: *„Je v jeho vlastním zájmu, aby k podání žádosti a k řízení o ní přistupoval se vši vážností a vyvinul procesní aktivitu ve formě předestření hodnověrných tvrzení a hodnověrných důkazů o nich, neboť pouze z jeho tvrzení nebo prostřednictvím jím předložených důkazů a učiněných důkazních návrhů může správní orgán v řízení zjistit a ověřit splnění obou podmínek, jež se týkají soukromého a rodinného života žadatele a dalších osob, s nimiž má tvrzený rodinný vztah a s nimiž sdílí společnou domácnost. Možnosti správního orgánu zjišťovat tyto skutečnosti jsou značně omezené, neboť jde o sféru soukromou, pod ochranou základního práva na respektování soukromého a rodinného života ve smyslu čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, resp. čl. 10 odst. 2 Listiny základních práv a svobod a - při aplikaci na situaci, na niž dopadá unijní úprava - čl. 7 Listiny základních práv Evropské unie. Správní orgán v tomto řízení o žádosti může vycházet jen z toho, co uvede a osvědčí žadatel, resp. nemůže dál, než kam jej žadatel (a jeho rodinní příslušníci) pustí. Neochota nebo nemožnost tvrdit splnění podmínek a prokázat jejich splnění jde za těchto okolností plně k tíži žadatele a vede (pouze) k tomu, že žadatel se svou žádostí neuspěje.“*<sup>6</sup> Nicméně správní orgán není

---

<sup>3</sup>Ustanovení § 50 odst. 3 věta první SŘ.

<sup>4</sup>Ustanovení § 45 odst. 2 SŘ.

<sup>5</sup>Ustanovení § 165a odst. 1 písm. e) ZPC.

<sup>6</sup>Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 6 As 30/2013 - 42.

vázán pouze předloženými důkazy a tvrzeními, neboť je jeho povinností zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti.<sup>7</sup>

Správní řád zde tedy předpokládá součinnost jak správního orgánu na jedné straně, tak i žadatele na straně druhé.

Tento závěr je podpořen i judikaturou: „*Soud dospěl k závěru, že za dané situace bylo na správním úřadu prvního stupně, aby v řízení, zahájeném podáním této žádosti, vedl žalobce k tomu, aby tento tvrzený faktický stav řádně doložil způsobem, který nevzbuzuje pochybnosti. Jestliže jde o vztah obdobný vztahu rodinnému – v posuzovaném případě vztah rodinného soužití s občankou Čínské lidové republiky s trvalým pobytem na území České republiky a jejími dvěma nezletilými dětmi – státními občany České republiky,<sup>8</sup> nejde o vztah úředně formalizovaný (například uzavřením sňatku, uznáním otcovství k nezletilým a podobně) a není o něm možno požadovat příslušný písemný doklad, pak má soud za to, že nepostačuje, pokud se správní úřad zaměří pouze na posouzení předložených či vyžádaných listinných důkazů, ale je na správním úřadu, aby ve správním řízení postupoval tak, aby byl zjištěn a prokázán faktický stav. Správní úřad je proto povinen vést účastníka řízení k tomu, aby tento faktický (skutečný) stav prokázal a na účastníku řízení je, aby navrhoval správnímu úřadu provedení takového dokazování, aby své břemeno tvrzení a důkazní břemeno náležitě unesl.“<sup>9</sup>*

Správní orgán tedy může účastníka řízení vyzvat k doplnění podkladů, popřípadě si je sám opatřit, např.: prostřednictvím pobytové kontroly nebo předvolání k výslechu, do té míry, aby získal spolehlivý základ pro vydání rozhodnutí, přičemž účastník řízení je v takovém případě povinen poskytnout veškerou potřebnou součinnost.<sup>10</sup>

Není tedy pochyb o tom, že důkazní břemeno leží primárně na žadateli, nicméně to neznamená, že správní orgán se zaměří pouze na posouzení předložených listin a důkazů,

---

<sup>7</sup>Ustanovení § 3 SR.

<sup>8</sup>Závěry jsou aplikovatelné i na prokazování partnerského vztahu, neboť princip řízení je totožný.

<sup>9</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, čj. 11 A 185/2012-78.

<sup>10</sup>Ustanovení § 50 odst. 2 věta třetí SR.



ale zákon předpokládá jeho aktivní součinnost spočívající v takovém postupu, který umožní zjištění a prokázání faktického stavu. Za tímto účelem ZPC přiznává správnímu orgánu některá oprávnění (k tomu podrobněji v oddíle důkazních prostředků správního orgánu).

## 3.2 Předmět dokazování

Předmětem dokazování jsou v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu dvě skutečnosti, které musí existovat společně: 1) existence trvalého partnerského vztahu, který není manželstvím a 2) soužití ve společné domácnosti.

## 3.3 Důkazní prostředky a další podklady

ZPC nestanoví žádný taxativní výčet dokumentů, které mají být předloženy za účelem prokázání partnerského vztahu. Ustanovení § 87b odst. 3 písm. b) ZPC stanoví pouze povinnost předložit doklad potvrzující, že žadatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, přičemž tento doklad dále nespecifikuje.

Podle rozsudku Městského soudu v Praze<sup>11</sup> není zákonnou povinností správního orgánu poučovat cizince v řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu o tom, jaký konkrétní doklad má předložit za účelem prokázání toho, že mezi ním a občanem EU/ČR je trvalý vztah obdobný rodinnému.

Obecně tedy lze k provedení důkazů užít všech důkazních prostředků, které jsou vhodné ke zjištění stavu věci a které nejsou získány nebo provedeny v rozporu s právními předpisy. Jde zejména o listiny, ohledání, svědeckou výpověď a znalecký posudek.<sup>12</sup> Správní řád tedy nabízí alespoň demonstrativní výčet některých důkazních prostředků, jichž lze v rámci řízení užít.

---

<sup>11</sup>Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2014, čj. 9 A 118/2011 – 39.

<sup>12</sup>Ustanovení § 51 odst. 1 SŘ.

S tím koresponduje i Sdělení Evropské Komise, ve kterém se výslovně uvádí, že: „*Od osob, které svá práva v rámci směrnice odvozují od skutečnosti, že jsou trvalými partnery, je možné vyžadovat doklad o tom, že jsou partnery občana EU a že je toto partnerství trvalé. Důkaz může být předložen jakýmkoliv vhodnými prostředky.*“<sup>13</sup>

Důvodová zpráva k zákonu č. 314/2015 Sb., jímž se změnil ZPC, však upřesňuje zákonný požadavek následovně: „*Důkaz partnerského vztahu může být předložen jakýmkoli vhodnými prostředky, nicméně za dostačující nelze považovat čestná prohlášení obou partnerů.*“

Je tedy na žadateli, jaké prostředky a v jakém rozsahu doloží. K tomu srovnatelně rozsudek NSS: „*Nejvyšší správní soud opakuje, že žadatel nese břemeno tvrzení a břemeno důkazní, přitom uvádí a dokládá správnímu orgánu pouze takové skutečnosti, které sám uzná za vhodné s ohledem na ochranu svého práva na soukromí...Záleží proto pouze na žadateli, jakým způsobem doloží splnění podmínek, resp. jaké hodnověrné, ucelené, konzistentní a vzájemně se doplňující skutečnosti uvede tak, aby v každém individuálním případě byl zákonem předpokládaný trvalý citový a jiný vztah s občanem EU hodnověrně prokázán.*“<sup>14</sup>

Nejvyšší správní soud se zároveň ve své judikatuře již pokusil o určité další demonstrativní vymezení žádoucích důkazních prostředků: „*Ačkoliv zákon o pobytu cizinců požaduje, aby k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu byl předložen doklad potvrzující, že žadatel je rodinným příslušníkem občana EU, lze tento požadavek doslovně uplatnit pouze ve vztahu ke skutečnému rodinnému příslušníkovi jako je např. rodič - dítě či manžel - manželka, kdy tímto dokladem je rodný či oddací list. Pokud však má být dokládán vztah obdobný vztahu rodinnému, je zjevné, že nelze předestřít důkaz v podobě zmíněných matričních dokumentů, nýbrž je nutno využít jiné důkazní prostředky, ať už*

---

<sup>13</sup>Sdělení Komise Evropskému Parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování Směrnice (KOM(2009)313 v konečném znění).

<sup>14</sup>Rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2013, čj. 6 As 95/2013 - 41; v daném případě šlo o prokázání vztahu žadatele k nezletilé dceři, nicméně závěry NSS jsou aplikovatelné i na prokázání partnerského vztahu.

*listinné důkazy např. v podobě fotografií, dokladů o společně strávené dovolené či jiných podobných listin soukromé povahy. V souladu s § 50 odst. 1 správního řádu mohou být žadatelem např. rovněž učiněny návrhy svědeckých výpovědí z žadatelova bezprostředního okolí hodnověrně prokazující citový a jiný vztah žadatele k občanu EU (a naopak), od něhož žadatel svůj pobyt odvozuje (přátelé, ošetřující lékař, u starších dětí např. učitelé v předškolních a školních zařízeních).“<sup>15</sup>*

Jako důkazní prostředek lze tedy předložit jakýkoliv vhodný doklad, přičemž nejsou dostačující pouze čestná prohlášení obou partnerů. V následující části bych se proto ráda věnovala jednotlivým konkrétním důkazním prostředkům, které se v judikatuře i praxi osvědčily.

## **Průvodní dopis**

Za základní podpůrný doklad považuji průvodní dopis nebo jinými slovy vylíčení rozhodných okolností ve formě příběhu, ve kterém pár popíše své seznámení a vývoj svého vztahu, a to včetně minulosti, ale i plánované budoucnosti.

Tento dokument se v praxi velice osvědčil, neboť žadatel zde popíše veškeré okolnosti hodné zřetele a v řadě případů se tak vyhne dalšímu výslechu ze strany správního orgánu, ledaže se mu nepodaří svůj vztah přesvědčivě prokázat. Samozřejmě není dostačující předložení tohoto dokumentu samého o sobě, ale ve spojitosti s dalšími níže uvedenými přílohami. Obecně lze říci, že čím více relevantních podkladů žadatel předloží, tím větší předpoklad, že se podaří partnerský vztah správnímu orgánu hodnověrně doložit.

## **Fotografie**

Dalším z praxe doporučovaným podkladem je soubor fotografií zachycujících partnerský vztah, pokud možno od jeho počátku až do podání žádosti. Velmi užitečné je v takovém případě předložit i fotografie, na nichž se kromě páru objevují i další osoby

---

<sup>15</sup>Rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2013, čj. 6 As 95/2013 - 41.

jako například rodinní příslušníci, popřípadě přátelé. Samozřejmě je dobré je datovat a kromě vyfotografovaných osob identifikovat i místo, kde byla fotografie pořízena.

### **Jiné listiny soukromé povahy**

Obecně se listinou rozumí písemná zpráva zachycená na podkladě, na jakém se písemné zprávy obvykle podávají a listina by měla být podepsána jejím vystavitelem.<sup>16</sup>

Judikatura přitom považuje za listinu i výše zmíněné fotografie.<sup>17</sup>

Jak vyplývá i z výše zmíněného rozsudku, lze doporučit předložení dokladů o společně trávené dovolené. K tomuto účelu lze použít například letenky, doklady z hotelu, popřípadě jiných ubytovacích zařízení nebo i vstupenky na různé kulturní akce, do kina, divadla atp.

Další praktickou přílohou je evidenční list ze správy nemovitostí, v němž by měl být uveden počet uživatelů dané bytové jednotky, pokud možno i včetně jejich jmen, a ze kterého bude též zřejmé, že ve společné domácnosti žije účastník řízení s občanem EU tak dlouho, že lze sdílení společné domácnosti považovat za trvalé. Tento doklad je často i ze strany Ministerstva vyžadován v rámci výzvy k odstranění vad žádosti.

Hodnověrně prokazujícím dokumentem je i čestné prohlášení od rodinných příslušníků či přátel, které by mělo obsahovat identifikaci vztahu podepisujícího k danému žadateli a jeho rodinnému příslušníkovi a prohlášení o jejich vztahu, například, jak se poznali, jaký mají podle podepisujícího vztah a chybět by neměly ani kontaktní údaje, aby si Ministerstvo v případě potřeby mohlo uvedené informace telefonicky či jinak ověřit.

Jiným podkladem je i potvrzení z banky o společném účtu či o dispozičním právu rodinného příslušníka občana EU k účtu občana EU, přičemž z bankovních výpisů by mělo být patrné, kdo finanční prostředky na účet vkládal a kdo je i užíval, aby daný dokument měl skutečně vypovídající hodnotu.

---

<sup>16</sup>HENDRYCH D. a kol. *Právnícky slovník. 3. podstatně rozšířené vydání.* Praha: C .H. Beck, 2009, str. 385 - heslo „Listina“.

<sup>17</sup>Rozhodnutí NSS ze dne 6. 11. 2013, čj. 6 As 95/2013 - 41.

## **Důkazní prostředky správního orgánu**

Jak již bylo uvedeno výše, Ministerstvo je v rámci správního řízení povinno zjistit stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti. Za tímto účelem užívá dva základní důkazní prostředky - pobytovou kontrolu a výslech páru.

### **Pobytová kontrola**

Pobytovou kontrolu je oprávněna provádět policie v souladu s § 167 odst. 1 písm. d) ZPC, přičemž Ministerstvo je v takovém případě oprávněno se pobytových kontrol zúčastnit.<sup>18</sup>

V praxi probíhá pobytová kontrola tak, že se policejní příslušníci bez předchozího ohlášení objeví u bydliště žadatele a telefonicky ho vyzvou k umožnění vstupu. Často se v takových případech stává, že žadatel není v daný čas doma přítomen a pobytová prohlídka se tudíž opakuje později, popřípadě jsou kontaktováni sousedé s dotazem, zda poznávají žadatele na fotografii a zda mohou potvrdit, že se na dané adrese zdržuje. Nezastižení žadatele a občana EU na uvedené adrese však nelze považovat za stěžejní důkaz v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu, jak potvrdil i Nejvyšší správní soud,<sup>19</sup> neboť je sice pravda, že tyto kontroly skutečné soužití páru na uvedené adrese nepotvrdí; nejsou je ovšem s to ani vyvrátit.

### **Výslech**

Výslech prováděný na území se provádí v souladu s § 169j ZPC. Žadatel a jeho partner, popřípadě další osoby, jsou v případě pochybností ze strany správního orgánu o jejich tvrzeném vztahu zpravidla písemně vyzváni k dostavení se k výslechu a odpovídají na položené dotazy. Častokrát se jedná o velmi konkrétní, někdy až intimní, otázky sloužící k prověření vzájemné znalosti partnerů.

---

<sup>18</sup>Ustanovení § 165a odst. 1 písm. e) ZPC.

<sup>19</sup>Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 Azs 115/2015 - 38.

Nejvyšší správní soud však v této souvislosti již judikoval, kdy lze legitimně učinit závěr o rozdílnosti výpovědí: „*Jen v případě, že výpovědi manželů jsou natolik odlišné, že lze bez důvodných pochybností předpokládat, že dotazované události manželé spolu neprožili, správní orgány mohou učinit závěr o rozdílnosti výpovědí manželů.*“<sup>20</sup> V uvedeném případě šlo o prokazování účelovosti uzavření manželství, nicméně výsledk uskutečňovaný v rámci tohoto řízení je obdobný, proto lze závěry Nejvyššího správního soudu analogicky interpretovat i na výsledk nesezdaného páru.

Provedení výsledku může navrhnout i žadatel, zejména pokud není schopen některé skutečnosti prokázat listinnými dokumenty, a správní orgán je v takovém případě povinen se s návrhem řádně vypořádat, tzn. buď vyhovět nebo s odůvodněním nevyhovět. K tomu srovnatelně rozsudek Krajského soudu v Plzni: „*Z povahy řízení, v nichž je posuzováno splnění podmínek § 15a ZPC, vyplývá, že výsledk účastníka je možným a často nezastupitelným důkazem.*“<sup>21</sup> Ve zmíněném rozsudku se soud zabýval neprovedením navrženého výsledku strýce a synovce, přičemž shledal, že se jedná o tak závažné procesní pochybení, že napadené rozhodnutí o zamítnutí žádosti zrušil a věc vrátil k novému projednání: „*Neprovedením výsledku žalobce se správní orgány dopustily procesního pochybení, které mohlo mít vliv na zákonnost napadeného rozhodnutí, neboť teprve po provedení tohoto důkazu bylo možné zhodnotit, zda žalobce prokázal či neprokázal jím tvrzené skutečnosti, resp. zda má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.*“

### 3.4 Výzva k odstranění vad žádosti

Pokud správní orgán nepovažuje podklady poskytnuté žadatelem za dostatečné k prokázání vztahu s občanem EU, vyzve jej písemně k odstranění vad podání<sup>22</sup> a zároveň

<sup>20</sup>Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 Azs 115/2015 - 38.

<sup>21</sup>Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2016, čj. 57 A 173/2015 - 64.

<sup>22</sup>Ústavení § 45 odst. 2 SŘ.

doručí usnesení o přerušení řízení.<sup>23</sup> Ve výzvě k doplnění žádosti či odstranění vad žádosti správní orgán zpravidla přesně specifikuje, v čem spočívá konkrétní vada žádosti a jakým způsobem je třeba ji odstranit, tj. vyzve k doložení konkrétních dokladů, jako je například evidenční list a zároveň stanoví lhůtu pro doplnění podkladů (obvykle 15 dnů). Tato lhůta je však procesní povahy a lze ji proto na základě písemné žádosti žadatele prodloužit. Zároveň nesmí chybět poučení pro případ nedoložení požadovaných podkladů.

### 3.5 Postup správního orgánu

Správní orgán je ze zákona povinen vypořádat se s jednotlivými důkazními návrhy.<sup>24</sup> Platí tu přitom zásada volného hodnocení důkazů,<sup>25</sup> přičemž v odůvodnění správní orgán uvede, jak se vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.

Je patrné, že správní orgán nemusí provést všechny účastníkem navržené důkazy, avšak pouze tehdy, pokud provedení těchto důkazů bude nedůvodné, tj. navržený důkaz není způsobilý prokázat dokazovanou skutečnost, nebo bude nadbytečné, tj. skutkový stav byl již provedením jiných důkazů dostatečně zjištěn a provedení dalších důkazů by již prokazovalo, co prokázáno již bylo.<sup>26</sup>

Pokud tedy správní orgán návrhu na provedení důkazu nevyhoví, k čemuž je nepochybně oprávněn, musí svůj postup vždy řádně (tedy mj. i přesvědčivě) odůvodnit.<sup>27</sup> Jestliže tak neučiní, jedná se vždy o závažné procesní pochybení, jež má zpravidla za následek zrušení správního rozhodnutí. K tomu srovnatelně rozsudek Krajského soudu v Brně: *„Tím, že se správní orgány nevyjádřily, ani nezhodnotily, dle základních zásad*

---

<sup>23</sup>Ustanovení § 64 odst. 1 písm. a) SŘ.

<sup>24</sup>Ustanovení § 68 odst. 3 SŘ.

<sup>25</sup>Ustanovení § 50 odst. 4 SŘ.

<sup>26</sup>Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2016, čj. 57 A 173/2015 - 64, bod 11.

<sup>27</sup>Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2017, čj. 46 A 83/2015 - 32.

*správního řízení, navržené důkazy,<sup>28</sup> došlo k pochybení, které vedlo k nepřezkoumatelnosti napadeného rozhodnutí a k nedostatečnému zjištění skutkového stavu a nedostatečnému spisovému materiálu, na základě kterého bylo vydáno prvostupňové rozhodnutí a napadené rozhodnutí.*<sup>29</sup>

Celkově z judikatury Nejvyššího správního soudu lze cítit nezanedbatelný důraz na zjištění skutečného stavu věci, což na správní orgány vyvíjí tlak, aby za tímto účelem provedly všechny potřebné důkazy. Nejvyšší správní soud v této souvislosti judikoval, že: *„Povinností správního orgánu je zjistit přesně a úplně skutečný stav věci a za tím účelem si opatřit potřebné podklady pro rozhodnutí. Přitom není vázán jen návrhy účastníků řízení. Samo rozhodnutí pak musí vycházet ze spolehlivě zjištěného stavu věci.*“<sup>30</sup>

Před vydáním správního rozhodnutí musí být pak žadateli dána možnost vyjádřit se k podkladům pro vydání rozhodnutí; to se netýká žadatele, jehož žádosti se v plném rozsahu vyhovuje.<sup>31</sup> Pokud je tedy žadateli doručena výzva k seznámení se s podklady, znamená to, že správní orgán se chystá žádosti nevyhovět a je to tedy poslední možnost předvídané správní rozhodnutí ještě změnit. Žadatel totiž může požádat o poskytnutí dodatečné lhůty k vyjádření se a v jejím rámci případně doplnit/navrhnout ještě další důkazní prostředky či upřesnit svá tvrzení, neboť obecně tak může činit až do okamžiku vydání rozhodnutí.<sup>32</sup>

Správný postup správního orgánu pak výstižně shrnul Ústavní soud, jehož uvedené závěry mají obecnou platnost a jsou tak aplikovatelné také na řízení správní: *„Účastníkovi musí být vždy dána možnost vyjádřit se nejen k provedeným důkazům (čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod) a k věci samé, ale také označit (navrhnout) důkazy, jejichž provedení pro zjištění (prokázání) svých tvrzení pokládá za potřebné; tomuto procesnímu právu účastníka odpovídá povinnost soudu nejen o vznesených návrzích (včetně návrhů důkazních) rozhodnout, ale také - pokud jim nevyhoví - ve svém rozhodnutí vyložit proč, z*

---

<sup>28</sup>V tomto případě se jednalo o neprovedený navržený výsledek.

<sup>29</sup>Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017, čj. 31 A 104/2015 - 30.

<sup>30</sup>Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 Azs 125/2004-54.

<sup>31</sup>Ustanovení § 36 odst. 3 SŘ.

<sup>32</sup>Ustanovení § 36 odst. 1 SŘ.



*jakých důvodů (zpravidla ve vztahu k hmotněprávním předpisům, které aplikoval a právním závěrům, k nimž na skutkovém základě věci dospěl) navržené důkazy neprovedl, resp. pro základ svých skutkových zjištění je nepřevzal (§ 153 odst. 1, 157 odst. 2 o. s. ř.); jestliže tak obecný soud neučiní, zatíží své rozhodnutí nejen vadami, spočívajícími v porušení obecných procesních předpisů, ale současně postupuje v rozporu se zásadami vyjádřenými v hlavě páté (především čl. 36 odst. 1, čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod). Tak zvané opomenuté důkazy, tj. důkazy, o nichž v řízení nebylo soudem rozhodnuto, případně důkazy, jimiž se soud při postupu podle § 132 o. s. ř. (podle zásad volného hodnocení důkazů) nezabýval, proto téměř vždy založí nejen nepřezkoumatelnost vydaného rozhodnutí, ale současně též jeho protiústavnost.“<sup>33</sup>*

---

<sup>33</sup>Nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94.

# 4. Řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu

Následující část se věnuje řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu z hlediska jeho povahy a základních povinností vztahujících se k podání žádosti a samotnému řízení. Samostatná část je pak věnována otázce účastenství ve správním řízení, kde se pokusím nalézt odpověď na otázku, zda má být na občana EU z titulu jeho partnerského vztahu s žadatelem nahlíženo jako na účastníka řízení či nikoliv a jaké konkrétní dopady to s sebou přináší.

## 4.1 Správní řízení

ZPC ve svém § 87b stanoví povinnost rodinného příslušníka občana EU, který sám není občanem EU a který doprovází občana EU na území nebo následuje občana EU, který na území pobývá, aby požádal Ministerstvo o vydání povolení k přechodnému pobytu, pokud hodlá na území pobývat přechodně po dobu delší než 3 měsíce, přičemž o vydání povolení musí cizinec zažádat ve lhůtě 3 měsíců od vstupu na území ČR, resp. ve lhůtě 3 měsíců ode dne, kdy se stal rodinným příslušníkem občana EU, pokud se tak stalo až na území ČR, nebo ve lhůtě 3 měsíců ode dne uplynutí platnosti jiného pobytového oprávnění cizince.

Pro úplnost je potřeba ještě zmínit tzv. „*ohlašovací povinnost*“, kterou musí rodinný příslušník občana EU splnit na příslušném odboru cizinecké policie podle místa svého bydliště ve lhůtě do 30 dnů ode dne vstupu na území ČR, pokud občan EU také pobývá na území ČR a zároveň pokud jejich předpokládaný pobyt v ČR bude delší než 30 dnů.<sup>1</sup> Povinnost ohlásit místo pobytu na policii se nevztahuje na cizince, který tuto povinnost splnil u ubytovatele.<sup>2</sup> Ohlášení probíhá formou vyplnění přihlašovacího tiskopisu. Kromě

---

<sup>1</sup>Ustanovení § 93 odst. 2 ZPC.

<sup>2</sup>Ustanovení § 103 písm. b) ZPC.

platného cestovního dokladu, do kterého se splnění této povinnosti vyznačuje ve formě razítka s uvedenou adresou a datem splnění povinnosti, je žádoucí mít s sebou i doklad o zdravotním pojištění a doklad o zajištění ubytování. Nesplní-li cizinec svou povinnost ohlášení pobytu, dopouští se přestupku,<sup>3</sup> přičemž za tento přestupek lze uložit pokutu až do výše 3000,- Kč.<sup>4</sup>

Lhůta pro vydání povolení k přechodnému pobytu činí 60 dnů.<sup>5</sup> Správním orgánem příslušným k rozhodování je Ministerstvo vnitra, konkrétně jeho útvar Odbor azylové a migrační politiky, odvolacím orgánem je pak Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, jež je taktéž organizační součástí Ministerstva.

Řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu je svou povahou správní řízení, byť s některými odchylkami od obecného správního řízení podle SŘ (například v otázce lhůt pro vydání rozhodnutí), jehož výsledkem je vydání správního aktu. Dle § 168 ZPC *a contrario* se na řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu vztahuje správní řád.

Správní řízení, jakožto obecná správní činnost, je založeno na některých základních zásadách, jimiž je vázáno, jmenovitě například zásada zákonnosti, rovnosti, veřejného zájmu, speciality pravomoci nebo proporcionality. Legální definice se nachází v § 9 SŘ.<sup>6</sup>

Vydaný správní akt je pak regulativní, konkrétní, jednostranný a formální správní úkon, což znamená, že je právně-závazný, směřuje vůči specificky určenému adresátu a specificky vymezenému předmětu a s ohledem na úpravu postupu a vyžadování určitých náležitostí se jedná o formální, nikoli faktický úkon.<sup>7</sup>

Správní akt neboli správní rozhodnutí je v tomto případě tedy materiální, *in personam* správní úkon, kterým správní orgán v konkrétním případě řeší právní poměry jmenovitě

<sup>3</sup>Ustanovení § 156 odst. 1 písm. d) ZPC.

<sup>4</sup>Ustanovení § 156 odst. 5 písm. d) ZPC.

<sup>5</sup>Ustanovení § 169t odst. 6 písm. f) ZPC.

<sup>6</sup>*Správní řízení je postup správního orgánu, jehož účelem je vydání rozhodnutí, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.*

<sup>7</sup>HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012, str. 195–196.

určených osob. Otázkou zůstává, zda se jedná o deklaratorní akt autoritativně potvrzující existenci správního vztahu a působící *ex tunc*, či o konstitutivní správní akt, který zakládá, mění nebo ruší správní vztahy a působí *ex nunc*.

Obecně povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU je deklaratorním aktem osvědčujícím právo, nikoli konstitutivním aktem zakládajícím právo, jak stanoví jednak důvodová zpráva k ZPC,<sup>8</sup> tak i judikatura SDEU,<sup>9</sup> přičemž totožné pobytové oprávnění je v případě prokázání trvalého partnerského vztahu a soužití ve společné domácnosti přiznáno i partnerovi občana EU.

Domnívám se, že pokud bychom vycházeli pouze ze Směrnice 2004/38/ES, museli bychom konstatovat, že rozhodnutí o žádosti o povolení k přechodnému pobytu partnera občana EU je svou povahou konstitutivní, neboť jeho právo na vstup a pobyt na území ČR nevyplývá přímo ze Směrnice 2004/38/ES, neboť členský stát je v tomto ohledu povinen pouze usnadnit jeho vstup.

Nicméně pokud vycházíme z dikce ZPC, přikláním se spíše k tomu, že se bude jednat o akt deklaratorní povahy, neboť ZPC staví partnera občana EU v případě prokázání trvalosti partnerského vztahu a soužití ve společné domácnosti na roveň rodinnému příslušníkovi občana EU. Pro uvedený závěr svědčí podle mého názoru i skutečnost,

---

<sup>8</sup> „*Na pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie nelze totiž nahlížet stejným úhlem pohledu jako např. na povolení k dlouhodobému pobytu, a to proto, že vydání povolení k dlouhodobému pobytu je konstitutivním rozhodnutím o přiznání oprávnění k pobytu, zatímco rozhodnutí o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie ve formě pobytové karty je v zásadě deklaratorním rozhodnutím o právu rodinného příslušníka občana Evropské unie pobývat v členském státě Evropské unie společně s občanem Evropské unie (které mu vyplývá ze směrnice 2004/38/ES).*“ Sněmovní tisk 463/0, bod 64 – k § 87p odst. 2, dostupné z [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

<sup>9</sup> „*Vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který je manželem nebo manželkou státního příslušníka členského státu, tak musí být považováno nikoliv za úkon zakládající práva, ale za úkon ze strany členského státu určený ke konstatování osobního stavu státního příslušníka s ohledem na předpisy práva Společenství.*“ Rozsudek SDEU ze dne 14. 4. 2005, Komise Evropských společenství proti Španělskému království, C-157/03, bod 28.

že žadatel je po celou dobu řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu oprávněn pobývat na území České republiky a na jeho pobyt se hledí jako na legální až do vydání pravomocného rozhodnutí o žádosti.<sup>10</sup> Žadateli tedy není přiznáno veřejné subjektivní právo ke vstupu a pobytu na území ČR až vydáním pravomocného rozhodnutí, jako je tomu například u rozhodování o žádostech o vydání povolení k dlouhodobému pobytu.

Výše uvedené by nemělo být ani považováno za rozpor mezi vnitrostátním a evropským právem, neboť Směrnice 2004/38/ES ve svém čl. 37 přímo stanoví, že jí nejsou dotčeny právní a správní předpisy členských států, které jsou příznivější pro osoby spadající do působnosti této směrnice.

Podle míry správního uvážení se pak jedná o povolení, což znamená, že na jeho vydání je právní nárok při splnění stanovených podmínek, na rozdíl od souhlasu či koncese.

## 4.2 Účastenství ve správním řízení

Účastenství máme upravené v § 27 SŘ, přičemž zákonodárce zde upravuje tři skupiny účastníků řízení. První skupinu tvoří účastníci řízení hlavní<sup>11</sup>, druhou účastníci řízení vedlejší<sup>12</sup> a třetí skupinu účastníci řízení podle zvláštních předpisů.<sup>13</sup>

V tomto oddíle bych se ráda zaměřila na otázku, do které kategorie spadá občan EU, tzn., zda je ve správním řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu svého rodinného příslušníka účastníkem, popřípadě účastníkem přímým či nepřímým, či nikoliv.

Takovéto zhodnocení není totiž jen teoretickou otázkou ale nese s sebou praktické konsekvence. Postavení občana EU, jakožto přímého účastníka řízení, znamená totiž

---

<sup>10</sup>Uvedené se osvědčuje tzv. vízovým štítkem vyznačovaným do cestovního dokladu, a to ve formě víza k pobytu nad 90 dnů s dobou platnosti odpovídající předpokládané délce řízení o žádosti (zpravidla se vydává s dobou platnosti od 2 do 4 měsíců), § 87y ZPC.

<sup>11</sup>Ustanovení § 27 odst. 1 SŘ.

<sup>12</sup>Ustanovení § 27 odst. 2 SŘ.

<sup>13</sup>Ustanovení § 27 odst. 3 SŘ.

silnější procesní postavení, k čemuž lze odkázat příkladmo na následující ustanovení SŘ: právo na seznámení s podklady pro vydání rozhodnutí,<sup>14</sup> právo na doručení písemného vyhotovení rozhodnutí,<sup>15</sup> informační povinnost správního orgánu uvědomit o zahájení řízení všechny známé účastníky,<sup>16</sup> oznámení použití opatření proti nečinnosti,<sup>17</sup> a zejména možnost podání odvolání proti rozhodnutí.<sup>18</sup>

Obecně lze dovodit, že Ministerstvo na občany EU nahlíží spíše jako na svědky, zatímco Komise jim spíše přiznává postavení účastníka. Naopak judikatura správních soudů se přiklání k tomu, že se nejedná o účastníky řízení.<sup>19</sup>

Nyní se tedy pokusím všechny tři možnosti právně analyzovat a dospět tak k závěru, do které skupiny (ne)účastenství občan EU spadá.

#### 4.2.1 Účastníci hlavní

Vzhledem ke skutečnosti, že řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu je zahajováno vždy na základě žádosti, je zde stěžejní ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) SŘ definující tzv. přímého účastníka následovně: „*Účastníky řízení jsou v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu.*“

Základním východiskem je zde pojem „*společenství práv nebo povinností*“, k jehož objasnění nejdetailněji poslouží komentářová literatura definující „*další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu*“ jako „*osoby, kterým v důsledku společenství jejich práv nebo povinností s*

---

<sup>14</sup>Ustanovení § 36 odst. 3 SŘ.

<sup>15</sup>Ustanovení § 72 odst. 1 SŘ.

<sup>16</sup>Ustanovení § 47 odst. 1 a 2 SŘ.

<sup>17</sup>Ustanovení § 80 odst. 6 SŘ.

<sup>18</sup>Ustanovení § 81 odst. 1 SŘ.

<sup>19</sup>POŘÍZEK, P. *Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, str. 33-79.

*žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu rovněž (stejně jako žadateli) zakládat, měnit nebo rušit práva anebo povinnosti, byť třeba ne v úplně stejném rozsahu jako žadateli.“<sup>20</sup>*

Takovým společenstvím práv může být např. podílové spoluvlastnictví určité věci nebo případ vztahů mezi účastníky veřejnoprávní smlouvy ve smyslu ust. § 161 SŘ nebo sporné řízení ve smyslu ust. § 141 SŘ.<sup>21</sup>

Pro tvrzení, že občan EU je přímým účastníkem řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu svého rodinného příslušníka, by tedy bylo nutné prokázat, že vydaný správní akt by musel i jemu zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti. Takovéto tvrzení by ovšem bylo velmi odvážné, o tom však ještě dále.

## 4.2.2 Účastníci vedlejší

Nepřímé účastníky správního řízení definuje odst. 2 § 27 SŘ: *„Účastníky jsou též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech.“* Komentářová literatura upřesňuje: *„Pro to, aby osoba byla účastníkem správního řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno.“<sup>22</sup>*

Pro tvrzení, že občan EU je nepřímým účastníkem řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu svého rodinného příslušníka, by tedy bylo nutné prokázat, že vydaný správní akt, resp. nevydání požadovaného povolení, by muselo mít přímý, bezprostřední, vliv na výkon jeho práv či povinností, tzn. že dané rozhodnutí je jsoucí změnit jeho právní postavení (přičemž postačuje pouze tato možnost, nemusí k tomu reálně dojít).

S takovýmto závěrem se ztotožňuje i Komise: *„Komise je toho názoru, že paní [X] měla mít v řízení o žádosti svého druha postavení účastnice řízení a mělo jí být umožněno*

---

<sup>20</sup>VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. II., aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: RNDr. Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2012, str. 327, 328.

<sup>21</sup>Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 As 133/2013 - 83.

<sup>22</sup>VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. II., aktualizované a rozšířené vydání.* Praha: RNDr. Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2012, str. 331.

uplatnit práva s tím spojená. Podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. jsou účastníky též dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Právo rodinného příslušníka k přechodnému pobytu je právem odvozeným od práva občana Evropské unie, získaným z důvodu jeho postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby (viz rozsudek Soudního dvora EU C-434/09 ze dne 5. 5. 2011 ve věci Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department). K tomu, aby dotčená osoba byla účastníkem řízení, postačuje, že je možné, že bude rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. Komise považuje družku žadatele o povolení k přechodnému pobytu za účastnici řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., neboť rozhodnutím o žádosti jejího druha o povolení k přechodnému pobytu může být přímo dotčena na svých právech. Správní orgán I. stupně ostatně s paní [X] jako s účastnicí řízení zpočátku jednal.“<sup>23</sup>

### 4.2.3 Neúčastenství

Základním rozsudkem, z něhož má vyplývat, že občan EU není vůbec účastníkem správního řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu svého rodinného příslušníka pocházejícího ze třetí země, je rozsudek Nejvyššího správního soudu, který uvádí následovně: „Zákon o pobytu cizinců vlastní ustanovení o účastnících řízení nemá. Platí zde tedy ustanovení správního řádu. Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu v řízení o žádosti jsou účastníky žadatelé a další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. Lze předpokládat, že podle tohoto ustanovení posuzoval postavení matky dítěte městský soud, neboť v rozsudku bez bližší argumentace uvedl, že splňuje předpoklady § 27 písm. a) správního řádu. Nejvyšší

---

<sup>23</sup>Rozhodnutí Komise č. j. MV-54431-4/SO-2013 ze dne 12. března 2014, citované v POŘÍZEK, P. *Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, str. 45.



správní soud však mezi stěžovatelem a matkou dítěte neshledává vztah společenství v nároku na trvalý pobyt cizince. Účastenství ve správním řízení se odvíjí od hmotněprávního nároku, či poměru k věci. Není zde takového společenství ve vztahu k uplatněnému nároku na trvalý pobyt a toto společenství nelze dovodit ani ze společné rodičovské zodpovědnosti ve smyslu § 34 zákona č. 94/1963 Sb. o rodině, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda účastenství matky dítěte nelze podřadit pod tzv. nepřímé účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky řízení další dotčené osoby, pokud mohou být řízením přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Toto ustanovení však předpokládá přímé, bezprostřední dotčení na právech či povinnostech. U matky dítěte však ono přímé dotčení na jejích právech a povinnostech ve vztahu k povolení trvalého pobytu otce jejího dítěte rovněž není. Jedná se o dotčení nepřímé, stejně jako u jiných osob v rodinném či obdobném poměru k žadateli o povolení trvalého pobytu. Z hlediska podmínek obou forem účastenství není rozhodující, zda je rodinný vztah skutečný či pouze předstíraný či zcela formální, ale to, že jde o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou dotčení pouze nepřímá,<sup>24</sup> byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem. Není ani rozhodující, že správní orgán s matkou dítěte jako s účastnicí řízení jednal, neboť postavení v řízení je třeba zkoumat materiálně.<sup>25</sup>

V tomto rozsudku se sice jednalo o žadatele o trvalý, nikoliv přechodný pobyt, nicméně se domnívám, že argumentaci správního soudu lze rovněž aplikovat i na rozebíranou materii, neboť správní soud by zřejmě došel k totožnému závěru i ve vztahu dítěte ke stěžovateli, a tím spíše ve vztahu partnerů. Nejvyšší správní soud tedy vyslovil názor, že žádost o vydání pobytového oprávnění je toliko žádostí dotýkající se bezprostředně pouze

---

<sup>24</sup>Zvýraznění přidáno autorkou.

<sup>25</sup>Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2010, č. j. 2 As 77/2009-63.

žadatele, kdežto jeho rodinní příslušníci mohou být vždy dotčeni pouze nepřímo.

Ve výše uvedeném úseku jsem se pokusila zformulovat podmínky, jež musí být naplněny pro každou z možností, avšak pro zodpovězení kladené otázky ohledně postavení občana EU ve správním řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu jeho rodinného příslušníka pocházejícího ze třetí země, je ještě nezbytné provést analýzu charakteru práva tohoto rodinného příslušníka, tj. posouzení, zda se jedná o právo samostatné či odvozené.

#### 4.2.4 Samostatné nebo odvozené právo rodinného příslušníka

SDEU konstantně judikuje, že *„práva přiznaná na základě Směrnice rodinným příslušníkům oprávněné osoby nejsou vlastními právy příslušející těmto rodinným příslušníkům, nýbrž právy odvozenými, získanými z důvodu jejich postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby.“*<sup>26</sup> A tedy, že *„Článek 21 odst. 1 SFEU a ustanovení směrnice 2004/38 nepřiznávají státním příslušníkům třetích států žádné samostatné právo. Případná práva přiznaná takovýmto státním příslušníkům ustanoveními unijního práva týkajícími se občanství Unie jsou totiž právy odvozenými od výkonu svobody pohybu občanem Unie.“*<sup>27</sup>

K tomu SDEU dále doplňuje následovně: *„...účel a odůvodnění uvedených odvozených práv se zakládá na zjištění, že odmítnout jejich uznání by mohlo narušit svobodu pohybu občana Unie tím, že by jej odradilo od výkonu jeho práv na vstup do hostitelského členského státu a pobyt v něm.“*<sup>28</sup>

SDEU je tedy toho názoru, že práva rodinných příslušníků jsou právy odvozenými, tedy nesamostatnými, přičemž odmítnutím jejich uznání mohou být práva občanů EU dotčena. Pokud jsou tedy práva rodinných příslušníků odvozená od práva občana EU, o

<sup>26</sup>Rozsudek SDEU ze dne 15. 11. 2011, Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres, C-256/11, bod 55.

<sup>27</sup>Rozsudek SDEU ze dne 12. 3. 2014, O. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. B., C-456/12, bod 36.

<sup>28</sup>Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2012, Iida, C-40/11, bod 68.

to spíše by měla být považována za práva odvozená i práva oprávněných osob.

#### 4.2.5 Dílčí shrnutí

S ohledem na judikaturu SDEU se domnívám, že migrujícího občana EU je nutno považovat za účastníka řízení, a to minimálně nepřímého, neboť vydaným správním aktem může být dotčen na svých vlastních právech, protože vydané rozhodnutí o zamítnutí žádosti je s to narušit jeho svobodu pohybu.

Nadto však považuji za stěžejní i argumentaci odvozenými právy rodinných příslušníků, protože pokud se jedná pouze o práva odvozená od práv migrujícího občana, pak lze předpokládat naplnění podmínky hlavního účastenství, neboť dochází k určitému společenství práv v tom smyslu, že sekundární právo rodinného příslušníka je odvozené od primárního práva migrujícího občana EU a obě práva by měla být posuzována společně. Na druhou stranu je poměrně problematické naplnění podmínky, že vydaný správní akt by musel i občanovi EU zakládat, měnit nebo rušit práva a povinnosti, protože k tomu ve své podstatě nedochází.

I přesto se spíše přikláním k tomu, že občana EU je nutno považovat za hlavního účastníka, neboť je to primárně on, komu svědčí právo pobytu a právo jeho partnera je pak právem odvozeným, resp. závislým, od výkonu této svobody pohybu občanem Unie.

#### 4.2.6 Sloučení s občanem ČR na území ČR

(Zdánlivě) poněkud odlišná situace nastává v případě, že se nejedná o občana EU vykonávajícího své právo volného pobytu, od něhož je následně odvozeno právo jeho rodinného příslušníka ze třetí země, ale o občana ČR, jehož rodinný příslušník ze třetí země žádá o vydání povolení k přechodnému pobytu na území České republiky.

§ 15a odst. 3 ZPC stanovuje, jak již bylo probráno výše, že: „*Ustanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky.*“

Zákonodárce tímto ustanovením tedy zrovnoprávnil rodinné příslušníky občanů ČR s občany EU, ba dokonce je ještě zvýhodnil, neboť občané ČR nemusí dokazovat výkon svého práva volného pohybu a pobytu, od něhož se odvíjí právo na sloučení rodiny.

Lze proto aplikovat výše uvedenou argumentaci a dospět ke shodnému závěru, tedy, že i na občana ČR by se mělo hledět jako na účastníka řízení ve věci vydání povolení k přechodnému pobytu jeho rodinného příslušníka, a to minimálně na účastníka nepřímého, ačkoliv z evropské judikatury lze, podle mého názoru, prokázat i závěr přímého účastenství.

## 5. Rozhodnutí o žádosti

Žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu může být buďto vyhověno nebo může být žádost zamítnuta. V této kapitole bych se ráda věnovala oběma možnostem, přičemž bych se ráda zmínila i o možnosti ukončení přechodného pobytu, neboť jsem se dosud zabývala podmínkami, které ZPC, resp. Směrnice 2004/38/ES stanoví pro partnery občanů EU, aby mohli být považováni za rodinné příslušníky občanů EU, a dále samotným správním řízením, a proto se domnívám, že náležitým ukončením práce je i krátký přehled možností rozhodnutí o žádosti, i s ohledem na komplexnost a možné praktické využití této diplomové práce.

### 5.1 Zamítnutí žádosti

Důvody pro zamítnutí žádosti jsou stanoveny v § 87e odst. 1 ZPC.

Pokud je žádost Ministerstvem zamítnuta, písemné rozhodnutí je žadateli zasláno do vlastních rukou a ten má možnost podat ve lhůtě do 15 dnů od doručení zamítavého rozhodnutí odvolání adresované Komisi.<sup>1</sup> Ta je povinna o odvolání rozhodnout ve lhůtě do 60 dnů ode dne, kdy jí Ministerstvo předá spis nebo jeho část se svým stanoviskem.<sup>2</sup> Odvolání se tedy podává příslušnému pracovišti Ministerstva, které může ještě napadané rozhodnutí změnit nebo zrušit, pokud tím plně vyhoví odvolání, a jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému z účastníků, ledaže s tím všichni, kterých se to týká, vyslovili souhlas.<sup>3</sup> Ministerstvo má tedy možnost rozhodnout samo v tzv. autoremeduře, pokud tím plně vyhoví odvolání. V opačném případě předá spis se svým stanoviskem do 30 dnů ode dne doručení odvolání Komisi.<sup>4</sup>

Komise v případě, že neshledá odvolání důvodné, ho zamítne a rozhodnutí Ministerstva

---

<sup>1</sup>Ustanovení § 170b odst. 1 ZPC.

<sup>2</sup>Ustanovení § 169t odst. 12 ZPC.

<sup>3</sup>Ustanovení § 87 SŘ.

<sup>4</sup>Ustanovení § 88 odst. 1 SŘ.

potvrdí.<sup>5</sup>

Pokud Komise shledá odvolání jako důvodné (pro rozpor s právními předpisy nebo jako nesprávné), může ve smyslu § 90 odst. 1 SŘ napadené rozhodnutí zrušit a věc vrátit k novému projednání Ministerstvu (nejčastější případ z důvodu nutnosti dodatečného prokazování); přičemž v odůvodnění takového rozhodnutí vysloví odvolací správní orgán právní názor, jímž bude Ministerstvo při novém projednání věci vázáno a proti novému rozhodnutí lze podat odvolání, anebo napadené rozhodnutí změnit.

Proti rozhodnutí Komise se nelze dále odvolat, je však možné podat žalobu proti správnímu rozhodnutí ve smyslu § 172 ZPC.

## 5.2 Vyhovění žádosti

V případě vyhovění žádosti Ministerstvo žadatele zpravidla telefonicky, popřípadě písemně, vyzve k převzetí pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie.<sup>6</sup>

Žadatel může sledovat stav řízení i v přehledu schválených žádostí na stránkách Ministerstva, který je aktualizován na týdenní bázi. V případě, že nalezne svou spisovou značku v předmětné tabulce, může se sám telefonicky objednat k převzetí povolení k pobytu.

Pobytová karta rodinného příslušníka občana EU je veřejnou listinou, která je vydávána na dobu shodnou s předpokládanou dobou pobytu občana Evropské unie, nejvýše však na 5 let.<sup>7</sup>

Jejím převzetím však styk cizince s Ministerstvem nekončí, neboť ZPC stanovuje vícero povinností, které je cizinec po dobu svého pobytu na území ČR povinen dodržovat. Většina z těchto povinností se nevztahuje pouze na partnery občanů EU, ale i na samotné občany EU.

---

<sup>5</sup>Ustanovení § 90 odst. 5 SŘ.

<sup>6</sup>Ustanovení § 169t odst. 8 písm. c) ZPC.

<sup>7</sup>Ustanovení §87o ZPC.

Povinnosti cizince jsou obecně upraveny v § 103 ZPC, ve vztahu k občanům EU a jejich partnerům je stěžejní písm. e), v němž je stanovena povinnost hlásit změnu příjmení, osobního stavu, změnu údajů v cestovním dokladu (včetně jeho výměny) a změnu údajů v dokladu vydaném podle ZPC; přičemž lhůta ke splnění této povinnosti je stanovena v délce 15 pracovních dnů ode dne, kdy změna nastala.

Další významnou povinností, kterou bych chtěla zmínit, je povinnost hlášení změny pobytu na území ve lhůtě 30 pracovních dnů ode dne změny, pokud předpokládaná změna místa pobytu bude delší než 180 dnů.<sup>8</sup>

Nenahlášením změn se cizinec dopouští přestupku, za který mu může být uložena pokuta.<sup>9</sup>

Pokud partneři zamýšlí pobývat na území ČR dlouhodobě, bude potřeba podat žádost o prodloužení doby platnosti průkazu o přechodném pobytu rodinného příslušníka občana EU, přičemž žádost musí být podána nejpozději ve lhůtě 15 dnů ode dne skončení platnosti dosavadního průkazu.

Naopak pokud se partneři rozhodnou opustit území ČR a nadále zde už nepobývat, mají povinnost nejpozději 3 dny před ukončením svého pobytu na území odevzdat pobytovou kartu, resp. potvrzení o přechodném pobytu, a to tomu orgánu, který je vydal.<sup>10</sup>

### 5.3 Ukončení přechodného pobytu

K ukončení přechodného pobytu je oprávněno Ministerstvo, které tak činí buď na žádost rodinného příslušníka nebo z moci úřední, přičemž jednotlivé důvody ukončení přechodného pobytu i výjimky, pro něž přechodný pobyt na území nebude ukončen, lze nalézt v § 87f ZPC.

---

<sup>8</sup>Ustanovení § 98 odst. 1 ZPC.

<sup>9</sup>Ustanovení § 156 ZPC.

<sup>10</sup>Ustanovení § 103 písm. i) ZPC.

Ministerstvo v rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU stanoví lhůtu k vycestování z území a udělí mu výjezdní příkaz.

Ve stanovené lhůtě je rodinný příslušník povinen vycestovat, ledaže se jedná o ukončení přechodného pobytu (i) na žádost, (ii) protože rodinný příslušník přestal splňovat podmínky uvedené v § 15a, nebo (iii) přestal na území pobývat společně s občanem EU, zejména pokud občan EU ukončil svůj pobyt na území nebo mu byl přechodný pobyt na území zrušen, protože v takovém případě je ve stanovené lhůtě 60 dnů ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu na území oprávněn podat Ministerstvu žádost o vydání povolení k dlouhodobému pobytu nebo, pokud na území pobývá nepřetržitě 5 let žádost o vydání povolení k trvalému pobytu.

Po dobu řízení o nově podané žádosti se přitom pobyt rodinného příslušníka občana EU i nadále považuje za pobyt na základě povolení k přechodnému pobytu.

Praktickou otázkou však zůstává, zda má správní orgán dostatečné možnosti a kapacitu, aby přechodný pobyt partnerů občanů EU ukončoval z moci úřední z důvodu nesplňování podmínky pro to, aby mohli být považováni za rodinné příslušníky občanů EU.

Ovšem pokud dojde k faktickému ukončení partnerského vztahu, měl by rodinný příslušník občana EU správně požádat o ukončení svého přechodného pobytu a případně využít možnosti změnit svůj pobytový režim na dlouhodobý, resp. trvalý pobyt.



# Závěr

Hlavním cílem práce bylo obecně zmapování správního řízení vedoucího k vydání povolení k přechodnému pobytu partnerům občanů EU v jeho základních aspektech.

První výzkumná otázka se týkala kritérií pro zařazení partnera - občana třetí země do skupiny rodinných příslušníků občanů EU, jež je oproti cizincům ze třetích zemí určitým způsobem zvýhodněna. Česká republika v této souvislosti využila tzv. vnitrostátního dorovnání a následující podmínky se neužijí pouze na rodinného příslušníka občana EU, jenž využil svého práva volného pohybu, ale i na partnera občana ČR. Ne všechny státy však využily možnosti zvolit příznivější úpravu, a tak dosud ani slovenská, německá a ani britská úprava s tímto dorovnáním nepočítá a na partnery státních příslušníků těchto zemí, kteří nevykonali své právo volného pohybu, se příznivější evropská úprava nevztahuje.

Ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) ZPC stanoví 2 hmotněprávní (trvalý partnerský vztah a společná domácnost) podmínky, které jsem se pokusila právně zanalyzovat na základě dostupné judikatury, přičemž trvalost partnerského vztahu není jen otázkou jeho délky (avšak hraje zde primární roli), ale vždy se musí zohlednit i další hlediska jako například plány partnerů do budoucna a jejich vůle ve vztahu setrvat. Nepostačí nám tedy jen kvantitativní stránka vztahu, ale je nutné posuzovat i kvalitativní stránku, která může spočívat například i v přijetí společného závazku (společný hypoteční úvěr). K posouzení trvalosti vztahu pak zákonodárce stanoví určitá vodítka jako je povaha, pevnost a intenzita vztahu. Základním ukazatelem přitom je, aby partnerský vztah byl svou povahou obdobný vztahu manželskému.

Ačkoliv ZPC nedefinuje ani pojem společné domácnosti, judikaturou jsme dovedli, že pro splnění této podmínky je nutné naplnění dvou subpodmínek spočívajících v trvalosti soužití (takové jež není předem časově ohraničeno) a společném uhrazování nákladů na své potřeby (tzn., že partneři musí společně hospodařit se svými příjmy, ale není nutné,

aby oba přispívali jen finančními prostředky a stejným dílem, ale počítá se například i to, pokud jeden z nich není výdělečně činný, ale podílí se na hospodaření jiným způsobem, například úklidem).

Pokud partnerský vztah nenaplnuje obě výše uvedené hmotněprávní podmínky lze uvažovat o tom, zda není účelový, resp. fingovaný. Pro to, abychom mohli hovořit o fingovaném partnerství, přičemž Evropská Komise stanovuje určitá indikativní kritéria pro rozpoznání fingovaného manželství, jež se dají aplikovat i na partnerství (např. pokud jsou výpovědi partnerů při výslechu rozdílné), je nutné dovodit žadatelův úmysl obcházení zákona a úmysl nevést trvalý partnerský vztah, který není manželstvím, resp. nežít ve společné domácnosti.

Druhá výzkumná otázka se týkala problematiky důkazního břemene a důkazních prostředků v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu. Ustanovení § 15a odst. 2 písm. b) ZPC totiž stanoví kromě výše zmíněných dvou hmotněprávních podmínek pro zařazení partnera do kategorie rodinného příslušníka občana EU i jednu procesní podmínku a to, že cizinec musí splnění hmotněprávních podmínek prokázat. V této souvislosti však nelze hovořit o absolutním důkazním břemenu cizince, ale správní řád, jež se užije subsidiárně, předpokládá určitou součinnost správního orgánu, přičemž zejména s ohledem na judikaturu Nejvyššího správního soudu je cítit silný akcent na dodržení zásady materiální pravdy, pročez správní orgány mají samy vyvinout úsilí, aby zjistily skutečný skutkový stav. ZPC sice nestanoví žádný taxativní ani demonstrativní výčet důkazních prostředků, resp. obecně podkladů, jež je vhodné doložit k prokázání partnerského vztahu, nicméně jsem se pokusila sestavit takový demonstrativní pomocný výčet dokumentů, které se osvědčily z judikatury a praxe (př.: průvodní dopis, fotografie, další listiny soukromé povahy jako např.: evidenční list ze správy nemovitostí) a závěrečná část se pak věnovala důkazním prostředkům, které mohou, resp. mají, využít správní orgány, aby zjistily stav věci tak, aby o něm nebyly důvodné pochybnosti (zejména pobytová kontrola a výslech páru).

Dále jsem se věnovala samotnému správnímu řízení o žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu, přičemž praxe Ministerstva, Komise a soudů není v otázce účastenství občanů EU ve správním řízení jednotná. Lze uvažovat o třech základních možnostech – občané EU nejsou vůbec účastníky, jsou účastníky vedlejšími nebo účastníky hlavními. S využitím judikatury SDEU jsem dospěla k závěru, že tím, že práva rodinných příslušníků občanů EU jsou právy odvozenými, měli by být občané EU považováni za přinejmenším účastníky vedlejší, ne-li hlavní.

Poslední kapitolu jsem ještě věnovala rozhodnutí o žádosti, kterým může být žádost buďto zamítnuta a žadatel je pak oprávněn k podání odvolání, nebo jí může být žádosti vyhověno, přičemž pobyt cizinců na našem území je právně regulovaný, a tudíž je nutné dodržovat povinnosti, které jsou na ně ZPC kladeny (např. povinnost ohlašování změn). Závěrem jsem se ještě dotkla problematiky ukončování přechodného pobytu, který může být ukončen buďto na žádost nebo z moci úřední, přičemž ZPC v této souvislosti umožňuje, aby partner občana EU, resp. rodinný příslušník občana EU, požádal po ukončení svého přechodného pobytu o dlouhodobý či trvalý pobyt.

Domnívám se, že výše uvedené by mohlo posloužit jako základní průvodce pro osoby zabývající se tímto typem řízení, ať už jde o státní úředníky, advokáty pracujícími s cizinci nebo i samotné cizince.

Úplným závěrem si dovoluji ještě zhodnocení nynější úpravy. Domnívám se, že česká právní úprava je obecně ve vztahu k cizincům poměrně příznivá. I vzhledem k provedené komparaci s německým, britským a slovenským právním řádem považuji českou úpravu týkající se nesezdaných párů, kdy jeden je občan EU a druhý občan třetí země, za jednak odpovídající znění Směrnice 2004/38/ES a jednak přiměřenou z hlediska podmínek, které jsou na žadatele o vydání povolení k přechodnému pobytu kladeny. V rámci těchto podmínek bych nic neměnila, jediné slabší místo spatřuji v neexistenci demonstrativního výčtu podkladů, které by měly/mohly sloužit jako důkazy trvalosti partnerského vztahu a soužití ve společné domácnosti. V této souvislosti bych proto navrhovala, aby v ZPC byly

alespoň příkladně vyjmenovány dokumenty, které správní orgán stejně zpravidla následně vyžaduje.

# Seznam zkratk

**Občan EU** Občan EU je občan Belgie, Bulharska, České republiky, Dánska, Estonska, Finska, Francie, Chorvatska, Irska, Itálie, Kypru, Litvy, Lotyšska, Lucemburska, Maďarska, Maltu, Německa, Nizozemska, Polska, Portugalska, Rakouska, Rumunska, Řecka, Slovenska, Slovinska, Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, Španělska a Švédska. Obdobná práva se vztahují též na občany Islandu, Lichtenštejska, Norska a Švýcarska.

**Občan třetí země** Občan země mimo EU, který není zároveň občan Islandu, Lichtenštejska, Norska a Švýcarska.

**ZPC** Zákon o pobytu cizinců zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

**Směrnice, Směrnice 2004/38/ES** Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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.

**OZ** Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

**Ministerstvo** Ministerstvo vnitra ČR, jehož útvarem je Odbor azylové a migrační politiky.

**Komise** Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

**SŘ** Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

**SDEU** Soudní dvůr Evropské unie (dříve Evropský soudní dvůr; ESD).



# Seznam použitých zdrojů

## 1. Seznam použitých právních předpisů

Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

## 2. Seznam použitých právních předpisů EU

Směrnice 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (KOM(2009) 313 v konečném znění ze dne 2. července 2009).

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů - Volný pohyb občanů EU a jejich rodin: Pět rozhodujících opatření (COM (2013) 837 final ze dne 25. listopadu 2013).

Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě - Pomáhat vnitrostátním orgánům v boji proti zneužívání práva na volný pohyb: Příručka pro řešení otázky údajných účelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu práva EU o volném

pohybu občanů EU (COM(2014) 604 final ze dne 26. září 2014).

### 3. Seznam použitých právních předpisů jiných členských států

Zákon č. 404/2011 Z.z., o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Freizügigkeitsgesetz/EU vom 30. Juli 2004 (BGBl. I S. 1950, 1986), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist („Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern“).

Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 10 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618) geändert worden ist („Aufenthaltsgesetz“).

Immigration (European Economic Area) Regulations 2006, No. 1003.

### 4. Seznam použité literatury

ČIŽINSKÝ, P. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012. ISBN: 978-80-7201-887-1.

HŘEBÍKOVÁ, I., KURŽEJA, J. *Správní řízení na úseku pobytu cizinců*. Praha: Vydavatelství Policejní akademie ČR, 2006. ISBN 80-7251-227-7.

ŠVESTKA, J., DVOŘÁK, J. a kolektiv. *Občanské právo hmotné, Svazek III., 5., jubilejní aktualizované vydání*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s., 2009. ISBN 978-80-7357-466-6.

ŠVESTKA, J., SPÁČIL, J., ŠKÁROVÁ, M., HULMÁK, M. a kolektiv. *Občanský zákoník I. § 1 až 459. Komentář. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-108-6.

VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář. II., aktualizované a rozšířené vydání*. Praha: RNDr. Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2012. ISBN 978-80-7273-166-4.

HENDRYCH, D. a kol. *Právní slovník. 3. podstatně rozšířené vydání*. Praha: C. H. Beck, 2009. ISBN 978-80-7400-059-1.

MORAVEC, K. *Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie*. In: Sborník z vědeckého



semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, str. 11-32. ISBN 978-80-87949-19-1.

POŘÍZEK, P. *Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, str. 33-79. ISBN 978-80-87949-19-1.

POŘÍZEK, P. *Vstup cizince na území státu: pohled mezinárodního, unijního a českého práva*. Praha: Linde Praha, 2013. ISBN 978-80-7201-907-6.

ŠTEVULOVÁ, Z. *Rodinní příslušníci občanů Evropské unie a právní úprava v Slovenskej republike*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015, str. 139-148. ISBN 978-80-87949-19-1.

HÁJEK, M. *Judikatura Nejvyššího správního soudu k vybraným aspektům pobytových řízení dle zákona o pobytu cizinců*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, str. 13-29. ISBN 978-80-87949-02-3.

SCHEU, H. CH. *Problematika účelových sňatků v perspektivě evropského migračního práva*. In: Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2014, str. 30-54. ISBN 978-80-87949-02-3.

ČIŽINSKÝ, P. *Fingovaná manželství a možnosti jejich potírání*. In: ČIŽINSKÝ, P., JELÍNKOVÁ, M. Přípomínky k cizineckému zákonu. Praha: Poradna pro občanství/Občanská a lidská práva, 2007.

KUČERA, Z. *Mezinárodní právo soukromé. 7., opr. a dopl. vyd.* Brno: Doplněk, 2009. ISBN 978-80-7380-171-7.

LINHART, J., PETRUSEK, M., VODÁKOVÁ, A., MAŘÍKOVÁ, H. *Velký sociologický slovník.* Praha: Karolinum, 1996. ISBN 80-7184-310-5.

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 8. vyd.* Praha: C. H. Beck, 2012. ISBN 978-80-7179-254-3.

## 5. Seznam použité judikatury

Rozhodnutí NS ze dne 10. 10. 2012, sp. zn. 21 Cdo 678/2011,

Rozsudek NSS ze dne 17. 9. 2015, čj. 4 Azs 151/2015-35,

Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2016, čj. 6 Azs 282/2015 - 27,

Rozsudek NSS ze dne 3. 3. 2010, čj. 9 As 6/2010-73,

Rozsudek NSS ze dne 6. 8. 2015, čj. 10 Azs 115/2015 - 38,

Rozsudek NSS ze dne 26. 3. 2014, čj. 9 Azs 49/2014-27,

Rozsudek NSS ze dne 2. 7. 2014, čj. 6 As 133/2013 - 83,

Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2010, čj. 2 As 77/2009-63,

Rozsudek NSS ze dne 25. 2. 2015, čj. 6 Azs 143/2014-28,

Rozsudek NSS ze dne 6. 11. 2013, čj. 6 As 95/2013 - 41,

Rozsudek NSS ze dne 25. 9. 2013, čj. 6 As 30/2013 - 42,

Rozsudek NSS ze dne 27. 10. 2004, čj. 5 Azs 125/2004-54,

Rozsudek NSS ze dne 28. 7. 2005, čj. 5 Afs 151/2004-73,

Usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, čj. 7 A 56/2002-54,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 15. 5. 2014, čj. 10 A 222/2013-51,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 12. 2013, čj. 11 A 185/2012-78,

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 4. 2014, čj. 9 A 118/2011 – 39,  
Rozsudek Krajského soudu v Praze ze dne 23. 5. 2017, čj. 46 A 83/2015 - 32,  
Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 23. 3. 2017, čj. 31 A 104/2015 - 30,  
Rozhodnutí Krajského soudu v Brně ze dne 18. 5. 2017, čj. 62 A 145/2015 - 59,  
Rozhodnutí Krajského soudu v Plzni ze dne 22. 6. 2016, čj. 30 A 74/2015 - 68,  
Rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 27. 9. 2016, čj. 57 A 173/2015 - 64,  
Rozsudek Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 28. 2. 2017, čj. 15 A 32/2016 - 38,  
Nález Ústavního soudu ze dne 16. 2. 1995, sp. zn. III. ÚS 61/94,  
Nález Ústavního soudu Pl.ÚS 10/08 ze dne 12. 5. 2009,  
Rozhodnutí publikované pod č. 34/1982 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek,  
Rozhodnutí publikované pod č. 6/1980 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek.

## **6. Seznam použité judikatury Soudního dvora EU**

Rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2011, Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department, C-434/09.  
Rozsudek SDEU ze dne 15. 11. 2011, Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres, C-256/11.  
Rozsudek SDEU ze dne 8. 11. 2012, Iida, C-40/11.  
Rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2002, C-60/00.  
Rozsudek SDEU ze dne 19. 10. 2004, Zhu a Chen, C-200/02.  
Rozsudek SDEU ze dne 5. 5. 2011, Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department, C-434/09.  
Rozsudek SDEU ze dne 14. 4. 2005, Komise Evropských společenství proti Španělskému království, C-157/03.

Rozsudek SDEU ze dne 12. 3. 2014, O. v. Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel v. B., C-456/12.

Rozsudek SDEU ze dne 5. 9. 2012, Secretary of State for the Home Department proti Muhammadu Sazzadurovi Rahmanovi, Fazly Rabbymu Islamovi, Mohibullahu Rahmanovi, C-83/11.

## 7. Seznam použitých internetových zdrojů

Cizinci: Počet cizinců: Vývoj počtu cizinců v ČR podle typu pobytu. Český statistický úřad [online]. 2017 [cit. 2017-10-23]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/cizinci/cizinci-pocet-cizincu>.

GRUBER, J. Mechanika II, Pružnost a pevnost. [s.l.]: SPŠ strojní a SOŠ prof. Švejcara, Plzeň, [online]. [cit. 2017-12-29]. Dostupné z: [http://www.spstr.pilsedu.cz/osobnistranky/josef\\_gruber/mec\\_uceb/mec2.txt.pdf](http://www.spstr.pilsedu.cz/osobnistranky/josef_gruber/mec_uceb/mec2.txt.pdf).

K pojmu společné domácnosti. EPRAVO.CZ – Váš průvodce právem - Sbíрка zákonů, judikatura, právo [online]. [cit. 2017-09-18]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/k-pojmu-spolecne-domacnosti-100793.html>.

## 8. Seznam ostatních zdrojů

Sněmovní tisk 463/0, bod 64 – k § 87p odst. 2, dostupné z [www.psp.cz](http://www.psp.cz).



## Povolení k přechodnému pobytu partnerů občanů EU

### Abstrakt

Tato práce je zaměřena na správní řízení o žádosti o udělení povolení k přechodnému pobytu partnerům občanů EU, jakožto jejich rodinným příslušníkům. Práce poskytuje analýzu dvou zákonných hmotněprávních podmínek (trvalý partnerský vztah, který není manželstvím a soužití ve společné domácnosti) a jedné procesní podmínky (důkazní břemeno nese primárně žadatel), které musí být kumulativně splněny, aby mohl být partner občana EU považován za jeho rodinného příslušníka a vztahovala se na něj tak příznivější právní úprava vycházející ze Směrnice 2004/38/ES. Dospěla jsem k závěru, že partnerský vztah sice není manželstvím, ale má být jeho obdobou, pokud jde o povahu a intenzitu vztahu; trvalost je pak otázka zejména kvantity, resp. délky jeho trvání, ale nepostačí to jako jediné hledisko, je zapotřebí vzít v potaz i kvalitativní stránku vztahu, která může spočívat například ve společném závazku partnerů. Není tak rozhodující pouze společná minulost partnerů, ale i jejich plánovaná budoucnost. Život ve společné domácnosti pak znamená předem časově neohrazené soužití partnerů, kteří společně uhradují náklady na své potřeby. Důkazní břemeno žadatele také není absolutním, protože jak zákon, tak i judikatura předpokládá určitou aktivní ingerenci správního orgánu spočívající například ve výzvěch, výsleších či pobytových kontrolách. Práce dále rozebírá jednotlivé důkazní prostředky, které je vhodné s ohledem na judikaturu při podání žádosti předkládat. Zároveň jsem se zabývala i dalšími aspekty tohoto správního řízení, jako např. problematikou fingovaných partnerství, jejich rozpoznáním a řešením, institutem tzv. vnitrostátního dorovnání v české, německé, slovenské a britské právní úpravě nebo postavením občana EU jakožto účastníka řízení, který by měl být považován přinejmenším za účastníka nepřímého. Závěr je pak věnován postupu při zamítnutí žádosti a postupu při vyhovění žádosti, jakož i možnosti ukončení přechodného pobytu. Přínos této práce pak spočívá zejména v rozboru relevantní vnitrostátní judikatury i judikatury SDEU a snaze o praktický přístup k právním otázkám.

**Klíčová slova:** partner občana EU, povolení k přechodnému pobytu, Směrnice  
2004/38/ES





## **Temporary residence permit for partners of EU citizens**

### **Abstract**

This thesis is focused on the administrative proceedings on the application for the granting of the temporary residence permit for the partners of EU citizens being considered as their family members. This paper analyses two statutory substantive conditions (permanent partner relationship (common-law marriage) that is not a marriage and cohabitation in a common household) and one procedural condition (the burden of proof lays primarily upon the applicant), which need to be fulfilled cumulatively in order to be able to consider a partner of an EU citizen as a family member of an EU citizen and so more favourable treatment stated in the Directive 2004/38/ES can be applied. I have found that a common-law marriage shall be an analogy of the marriage in terms of its nature and intensity; its permanency is especially a question of quantity, i.e. length of its duration, however it shall not be the only aspect, it is also needed to take into consideration the quality of the relationship, which can rest for example in a common obligation. Not only common past is therefore decisive, but also the planned common future. Cohabitation in a common household can be defined as an in advance not time limited cohabitation of a common-law wife and husband who together cover the costs of their needs. The proof of burden of an applicant is also not absolute, because the law and case law assume some active cooperation of the administrative body consisting of e.g. letters demanding submission of additional documents, interrogations or residence check-ups. The thesis discusses also means of proof that should be submitted along with an application form in accordance with the case-law. I have also dealt with other aspects of this proceedings, such as problematics of purposeful common-law marriage, its recognition and solution, institute of so called national adjustment in the Czech, German, British and Slovak law or legal status of an EU citizen as a party to the proceedings (he/she should be considered at least as an indirect party). The conclusion is dedicated to the process after the denial and approval of the application, including the possibility of termination of the temporary

residence. The merit of this work vests especially in the analysis of the national case law and also case law of the Court of Justice of the EU and in practical approach to the legal questions.

**Key words: partner of an EU citizen, temporary residence permit, Directive 2004/38/ES**