

Univerzita Karlova v Praze

Právnická fakulta



**Bc. Tomáš Jirsa**

**PRÁVNÍ POSTAVENÍ RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ UNIJNÍCH  
OBČANŮ VE SVĚTLE EVROPSKÉHO PRÁVA**

LEGAL STATUS OF FAMILY MEMBERS OF UNION CITIZENS IN LIGHT OF  
EUROPEAN UNION LAW

**Diplomová práce**

Vedoucí diplomové práce: Doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Katedra evropského práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): červen 2016

**PROHLÁŠENÍ:**

Prohlašuji, že předloženou diplomovou práci jsem vypracoval samostatně a že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny. Dále prohlašuji, že tato práce nebyla použita k získání jiného nebo stejného akademického titulu.

V Praze, dne .....

.....

autor diplomové práce

## **PODĚKOVÁNÍ:**

Tato práce by nevznikla bez laskavé a trpělivé pomoci a vstřícnosti řady osob, kterým bych chtěl touto cestou poděkovat. Jedná se v první řadě o doc. Dr. iur. Haralda Christiana Scheu, Mag. phil., Ph.D., který se ujal odborného vedení mé diplomové práce, nasměroval mě k literatuře, kterou bych neměl opominout a poskytl mi cenné podněty, které mě inspirovaly k myšlenkám později vtěleným do mé práce.

Dále mé poděkování patří JUDr. Jiřímu Georgievovi, Ph.D. za jeho rady a konzultace, které mi poskytl. Za neocenitelnou pomoc považuji kritické připomínky od PhDr. Ireny Kozmanové, Ph.D., které zároveň děkuji za čas, který věnovala gramaticko-stylistické kontrole textu. V neposlední řadě bych chtěl vyjádřit svou vděčnost Mgr. et Mgr. Marku Hannibalovi z Evropského parlamentu a bývalému státnímu tajemníkovi pro EU doc. JUDr. PhDr. Vojtěchu Bellingovi, Ph.D. za jejich povzbuzení a materiály, které mi doporučili v raných fázích mého bádání.

Ve své vděčnosti nesmím zapomenout ani na Mgr. Dana Kašpara, který má díky pravidelným motivačním rozhovorům v závěrečných fázích práce zásluhu na tom, že se práci podařilo dokončit v podobě, kterou právě čtete.

Za trpělivou podporu mé práce pak děkuji všem členům mé rodiny, mým přátelům a kolegům.

## OBSAH

<b>Seznam použitých zkratk</b> .....	<b>5</b>
<b>Úvod</b> .....	<b>8</b>
<b>Kapitola 1 – Institut unijního občanství a volný pohyb osob</b> .....	<b>11</b>
1.1 OBČANSTVÍ UNIE .....	11
1.1.1 Cesta k evropskému občanství – historický vývoj.....	11
1.1.2 Současná právní úprava unijního občanství.....	13
1.1.3 Judikatura Soudního dvora týkající se unijního občanství .....	15
1.1.4 Návrhy na reformu unijního občanství .....	18
1.2 PRÁVO VOLNÉHO POHYBU A VÝKLAD NĚKTERÝCH SOUVISEJÍCÍCH POJMŮ .....	22
1.2.1 Logika přeshraničních situací .....	26
1.2.2 Čistě vnitrostátní situace.....	26
1.2.3 Obrácená diskriminace .....	28
1.2.4 Zneužití práva a podvod.....	29
<b>Kapitola 2 – Vývoj a obsah pojmu rodinný příslušník.....</b>	<b>31</b>
2.1 RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA UNIE PODLE SMĚRNICE 2004/38/ES .....	33
2.1.1 Manžel nebo manželka .....	34
2.1.2 Registrovaný partner.....	36
2.1.3 Předci a potomci v přímé linii .....	37
2.1.4 Ostatní rodinní příslušníci a nesezdaný partner občana Unie .....	39
2.2 RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OSOBY USILUJÍCÍ O SLOUČENÍ RODINY PODLE SMĚRNICE 2003/86/ES .....	41
2.2.1 Rodinní příslušníci, kterým členské státy vstup a pobyt povolí .....	45
2.2.2 Ostatní rodinní příslušníci a nesezdaný nebo registrovaný partner .....	46
<b>Kapitola 3 – Postavení rodinných příslušníků v sekundárním právu EU .....</b>	<b>49</b>
3.1 PRÁVO NA VSTUP A OPUŠTĚNÍ ÚZEMÍ ČLENSKÉHO STÁTU .....	58
3.2 PRÁVO POBYTU NA ÚZEMÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ.....	61
3.2.1 Právo pobytu po dobu do tří měsíců .....	62
3.2.2 Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce a institut zachování práv .....	63
3.2.3 Právo trvalého pobytu .....	72
3.3 PRÁVO PŘIJMOUT ZAMĚSTNÁNÍ NEBO VYKONÁVAT SAMOSTATNOU VÝDĚLEČNOU ČINNOST A PRINCIP ROVNÉHO ZACHÁZENÍ .....	75
3.4 OCHRANA PŘED VYHOŠTĚNÍM A PROCESNÍ ZÁRUKY .....	78
3.4.1 Ochrana před vyhoštěním.....	79
3.4.2 Procesní záruky .....	83
<b>Závěr a úvahy nad právní úpravou de lege ferenda .....</b>	<b>86</b>
<b>Seznam použité literatury a dalších zdrojů .....</b>	<b>95</b>
<b>Thesis summary .....</b>	<b>107</b>
<b>Klíčová slova / Keywords .....</b>	<b>109</b>

## SEZNAM POUŽITÝCH ZKRATEK

<b>čl.</b>	článek
<b>EHS</b>	Evropské hospodářské společenství
<b>EHP</b>	Evropský hospodářský prostor
<b>ES</b>	Evropské společenství
<b>ESD</b>	Evropský soudní dvůr
<b>ESLP</b>	Evropský soud pro lidská práva
<b>ESVO</b>	Evropské sdružení volného obchodu
<b>EU</b>	Evropská unie
<b>EÚLP</b>	Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod
<b>Hraniční kodex</b>	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016 kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex). Úřední věstník L 77. 23. 3. 2016, s. 1- 52
<b>Komise</b>	Evropská komise
<b>Listina</b>	Listina základních práv Evropské unie
<b>Maastrichtská smlouva</b>	Smlouva o Evropské Unii. Úřední věstník C 191, 29. 7. 1992, s. 1 – 112
<b>mil.</b>	milion
<b>nařízení č. 1612/68</b>	Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úřední věstník L 257/2, 19. 10. 1968, s. 15-25
<b>nařízení č. 492/2011</b>	Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Text s významem pro EHP), Úřední věstník L 141, 27. 5. 2011, s. 1 – 12
<b>návratová směrnice</b>	Viz <i>směrnice 2008/115/ES</i> .
<b>OSN</b>	Organizace spojených národů
<b>OSVČ</b>	osoba samostatně výdělečně činná

<b>SDEU</b>	Soudní dvůr Evropské unie
<b>SEU</b>	Smlouva o Evropské Unii. Konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii. Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, s. 13 – 46
<b>SFEU</b>	Smlouva o fungování Evropské unie. Konsolidované znění: Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, s. 47 – 390
<b>slučovací směrnice směrnice 2004/38/ES</b>	viz <i>směrnice 2003/86/ES</i> 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. Úřední věstník L 158, 30. 4. 2004, s. 77 – 123
<b>směrnice 2003/86/ES</b>	směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úřední věstník L 251/12, 3. 10. 2003, s. 224-230
<b>směrnice 2003/109/ES</b>	Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků členských států, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úřední věstník L 16/44, 23. 1. 2004, s. 272-281.
<b>směrnice 2008/115/ES</b>	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník L 348. 24. 12. 2008, s. 98-107.
<b>Smlouvy</b>	viz <i>SEU</i> a <i>SFEU</i>
<b>Soudní dvůr</b>	Evropský soudní dvůr nebo Soudní dvůr Evropské unie ( <i>dle kontextu a konkrétního historického časového okamžiku</i> )
<b>Společenství</b>	viz <i>EHS</i> nebo <i>ES</i> ( <i>dle konkrétního historického okamžiku</i> )
<b>sponzor</b>	osoba usilující o sloučení rodiny - státní příslušník třetí

země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny, případně oprávněně pobývající státní příslušník třetí země, k němuž se chtějí jeho rodinní příslušníci žádající o sloučení rodiny připojit

**pobytová směrnice**

viz *směrnice 2004/38/ES*

**UK**

Spojené království Velké Británie a Severního Irska

**ust.**

ustanovení

**vč.**

včetně

**vs.**

versus, proti

## Úvod

*„V ten čas dva bratři mocného rodu, oba vojvodové, Čech a Lech, spolu se o to snesli, že opustí rodnou zemi bojem neblahou. [...] Jak se usnesli, tak vykonali. Svolavše své plémě, vzdali oběť bohům, vynesli obrazy dědů a rozžehnavše se s otcovskou půdou, obrátili se na západ slunce v neznámé končiny.“*

(Staré pověsti české: O Čechovi)

Jak je patrné z jedné z našich pověstí, sahajících do nejstarších částí našich dějin, migrace osob spolu s jejich rodinnými příslušníky byla obvyklá odedávna. Od dob stěhování národů se do současnosti na tomto faktu nic nezměnilo. Proto není divu, že v raných fázích evropské integrace v 60. letech 20. století byl za účelem dosažení cíle srovnání úrovně nezaměstnanosti v jednotlivých státech Evropského hospodářského společenství a získání kvalifikovaných pracovníků z klíčových odvětví umožněn pohyb a pobyt v jiné členské zemi nejen ekonomicky aktivním občanům z jiných států Společenství, ale též jejich rodinným příslušníkům, kteří je doprovází. Unijní zákonodárce si totiž již tehdy dobře uvědomoval sílu rodinných vazeb a riziko, že v případě, že by nemohli rodinní příslušníci následovat svého živitele do jiného členského státu, mohli by být sami tito ekonomicky aktivní občané odrazeni od pohybu do jiného členského státu. Pohybem do jiného členského státu se totiž nerozumělo pouhé přeshraniční dojíždění za prací, ale předpokládaným cílem volného pohybu pracovníků mělo být, a členské státy o to stály, že se pracovníci z jiných členských států integrují a budou chtít setrvat na pracovním trhu hostitelského členského státu.

V průběhu času byly odstraňovány překážky volného pohybu pracovníků a posléze osob obecně. Zároveň s tím mizely i podmínky kladené pro pobyt rodinných příslušníků jako např. adekvátní ubytování, práva rodinných příslušníků byla výslovně garantována také pro státní příslušníky třetích států a rozšiřovala se kategorie oprávněných rodinných příslušníků. Tento vývoj pak vyvrcholil ve směrnici 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

Předmětem mé práce bude zkoumání právního postavení rodinných příslušníků unijních občanů ve světle evropského práva, zvláště pohledem této směrnice. Ve své práci chci dále srovnat postavení rodinných příslušníků unijních občanů s postavením státních příslušníků třetích států<sup>1</sup> a jejich rodinných příslušníků. Dále se budu věnovat konkrétní

---

<sup>1</sup> Ve své práci budu používat pojem „státní příslušník třetí země“ pro občany státu, který není členskou zemí EU, jelikož se jedná o pojem jazykově neutrální a zároveň užívaný příslušným sekundárním právem EU.



náplni práv náležejících rodinným příslušníkům unijních občanů a některým obecným otázkám migrace osob v rámci EU. Jde-li o negativní vymezení předmětu mé práce, ve své práci se nebudu vzhledem k jejímu rozsahu a zaměření věnovat širším otázkám fungování Schengenského prostoru, Dublinského systému, uprchlictví a azylu.

Na základě těchto témat si pokládám několik otázek, na které se budu snažit v textu své práce odpovědět:

- Jak se změnila definice rodinných příslušníků od 60. let 20. století, v jakých částech zůstala neměnná a v jakém rozsahu a zda by bylo vhodné její rozšíření?
- Nakolik se liší status státního příslušníka třetí země, který je rodinným příslušníkem občana EU, od ostatních státních příslušníků třetích zemí usilujících o sloučení rodiny?
- Je status rodinných příslušníků migrujících unijních občanů v některých bodech výhodnější než status rodinných příslušníků občanů členských států, kteří nemigrují a pokud ano v kterých?
- Jaký koncept rodiny je předjímán sekundárním právem pro státní příslušníky třetích zemí žádajících o sloučení rodiny? Je tento koncept udržitelný ve srovnání s širším konceptu rodiny (rodinných příslušníků) občanů EU?

Má práce se skládá z pěti částí: úvodu, první až třetí kapitoly práce a závěru. První kapitola slouží k představení institutu občanství Unie, jeho vývoje, seznámení s podstatnou judikaturou a naznačení aktuálních otázek i úvah o jeho reformě dotýkajících se státních příslušníků třetích zemí. Dále je věnována pozornost právu volného pohybu jako nejdůležitějšímu právu spojenému s občanstvím Unie a jeho věcné, teritoriální a částečně i osobní působnosti. Druhá kapitola se zabývá vývojem pojmu rodinný příslušník a definicí rozsahu osob, na které pojem rodinného příslušníka dopadá. Třetí kapitola analyzuje jednotlivá práva, která jsou přiznána rodinným příslušníkům unijních občanů sekundárním právem EU a důležité případy projednávané Soudním dvorem EU<sup>2</sup> s tematikou rodinných příslušníků unijních občanů, přičemž sleduje tendenci Soudního dvora dovozovat právo pohybu a pobytu přímo z primárního práva EU. V závěru se pak vedle rekapitulace a shrnutí studované problematiky zamýšlím nad úvahami o postavení rodinných příslušníků *de lege ferenda*, kdy lze po jisté době účinnosti zhodnotit slabší a silné stránky právní úpravy v této oblasti a navrhnout její zlepšení, přičemž je však třeba vzít v úvahu pohled

---

<sup>2</sup> 1. prosince 2009 vstoupila v platnost Lisabonská smlouva, v jejímž důsledku došlo k přejmenování soudních orgánů Unie a Evropský soudní dvůr se stal Soudním dvorem Evropské unie. V textu své práce budu tedy u rozsudků předcházejících tomuto datu hovořit o Evropském soudním dvoru (dále také „ESD“), u rozsudků následujících po tomto datu budu mluvit o Soudním dvoru EU (dále také „SDEU“).

některých členských států, které se ve světle nedávných teroristických událostí (útok na francouzský satirický časopis *Charlie Hebdo* a útoky v Paříži z 13. listopadu 2015 a v Bruselu z 22. března 2016) a s ohledem na migrační situaci v Evropě snaží o restriktivnější pojetí práv rodinných příslušníků – občanů třetích států.

V této práci je použita zejména metoda komparativní (kapitola 2 a 3), analytická (kapitola 3), dále místy metoda deskripce a metoda historická (v částech zabývajících se historickým vývojem) a v neposlední řadě metoda abstrakce a syntézy (závěr).

Vzhledem k úzce vymezenému a specializovanému tématu práce, kterému nebyla v českém prostředí zatím věnována větší pozornost, jsem získával informace pro svou práci převážně ze zahraniční literatury, odborných článků a dalších zdrojů. Z dalších pramenů jsem čerpal z primárního a sekundárního práva EU, z široké palety rozsudků Soudního dvora EU, ze stanovisek generálních advokátů, sdělení a zpráv Komise a statistických údajů Eurostatu.

Práce byla uzavřena ke dni 29. 6. 2016.

## Kapitola 1 – Institut unijního občanství a volný pohyb osob

V úvodní kapitole bude představen legislativní vývoj, který vedl k přijetí konceptu občanství Evropské unie, které pozvolna avšak velmi významně redefinuje kontury jedné ze základních tržních svobod, jíž je volný pohyb osob. Tato základní tržní svoboda byla původně chápána v čistě ekonomickém smyslu jako svoboda volného pohybu ekonomicky aktivních osob. V současnosti je však na tuto problematiku díky dynamickému vývoji judikatury Soudního dvora nahlíženo optikou daleko širší, a do této svobody se promítají stále sílící prvky lidskoprávního přístupu. Tato kapitola se bude zabývat obsahem institutu občanství Unie, jež je zdrojem práv jak pro občany Unie, tak odvozeně pro jejich rodinné příslušníky, jelikož bez pochopení tohoto institutu nelze porozumět tomu, kdo je rodinným příslušníkem občana Unie a jaké má právní postavení. Dále se bude věnovat věcné, osobní a teritoriální působnosti občanství EU a definicím podstatných pojmů, které budou využívány v dalších částech práce.

### 1.1 Občanství Unie

Koncept občanství Unie vzešel z potřeby přiblížit proces a výhody evropské integrace běžným občanům členských států a dále jako důsledek přeměny Evropských společenství z primárně ekonomického sdružení států se společným vnitřním trhem k daleko političtější entitě Evropské unie.<sup>3</sup>

#### 1.1.1 Cesta k evropskému občanství – historický vývoj

První konkrétní kroky vedoucí k vytvoření evropského občanství byly podniknuty v roce 1974 na summitu v Paříži ustavením pracovní skupiny ke studiu podmínek, za jakých „by mohla být občanům členských států dána zvláštní práva jako členům Unie.“<sup>4</sup> V následujícím roce byla vydána Tindemansova zpráva,<sup>5</sup> která se touto problematikou zabývala a přímo také obsahovala kapitolu „Směrem k Evropě občanů“, v níž se autoři vyslovili pro poskytnutí určitých občanských a politických práv státním příslušníkům členských států nad rámec hospodářského charakteru EHS, včetně práva volit a ucházet se

---

<sup>3</sup> SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*, 5. vyd., Praha: C. H. Beck, 2013, s. 43. ISBN 978-80-7400-488-9 (dále jen: „SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*“).

<sup>4</sup> HOORSPOOL, Margot; HUMPREYS, Matthew. *European Union Law*. 7th edition. New York: Oxford University Press, 2012, s. 407-408. ISBN 978-0-19-963981-6 (dále jen: „HOORSPOOL, M.; HUMPREYS, M. *European Union Law* [...]“).

<sup>5</sup> TINDEMANS, Leo. *Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council*. Bulletin of the European Communities, 1975. Supplement 1/76. Dostupný také z WWW: <[http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)>

o veřejnou funkci. Tématem dalších (mimo těch již zmíněných výše) práv občanů Evropského hospodářského společenství se zabývala Scelbova zpráva<sup>6</sup> z roku 1979 a dále Adonninova zpráva z roku 1985 nazvaná „Evropa občanů“<sup>7</sup>, která rozváděla závěry pracovního výboru ustaveného na summitu ve Fontainebleau v předešlém roce.<sup>8</sup> Přestože byl v obou zprávách pojem občanství hojně používán, nelze hovořit o tom, že by zde byl jasně a zřetelně vymezen.

První dohledatelná zmínka o konceptu evropského občanství v dnešní podobě pochází z dopisu španělského premiéra Felipe Gonzáleze, který zaslal předsedovi Evropské komise před mezivládním summitem v Dublinu v červnu 1990. Summit schválil španělský návrh a předložil Komisi ke zvážení otázku, jak změnit, případně rozšířit, pojem občanství tak, aby s sebou neslo specifická práva (lidská, sociální, politická, právo na volný pohyb a pobyt bez překážek atd.) pro občany členských států Unie na základě faktu, že tyto státy přináleží k Unii.<sup>9</sup> Španělská vláda poté 24. září 1990 předložila na Mezivládní konferenci k politické unii dokument s názvem „Cesta k evropskému občanství“ navrhuující zavést evropské občanství. Dokument měl za cíl dosáhnout toho, aby se již napříště s občany členských států nemohlo „jednat jen jako s privilegovanými cizinci.“<sup>10</sup> Návrh obsahoval uznání práva na plnou svobodu pohybu a pobytu všem občanům Unie, včetně práv na politickou participaci v hostitelském členském státě, zvláštní práva v oblasti zdravotnictví, sociálních věcí, školství, kultury, životního prostředí, ochrany spotřebitele, právo na diplomatickou ochranu a petiční právo k Evropskému parlamentu a další práva, která měla být dohodnuta v budoucnu. Tento návrh získal podporu Komise, Evropského parlamentu a značného počtu členských států. Podle návrhu dánské vlády bylo mezi práva přidáno volební právo do obecních zastupitelstev a otázka ochrany práv občanů nakonec vyústila ve vytvoření úřadu evropského ombudsmana. Ustanovení týkající se evropského

---

<sup>6</sup> SCALBA, Mario, *Proceedings of the Round Table on „Special rights and a charter of rights of the citizens of the European Community“ and related documents*, European Parliament's Directorate-General for Research and Documentation, 1979. Dostupný také z WWW: <<http://aei.pitt.edu/33761/1/A319.pdf>>

<sup>7</sup> ADONNINO, Pietro. *A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee*, Bulletin of the European Communities, 1985. Supplement 7/85. Dostupný také z WWW: <[http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino\\_report\\_peoples\\_europe.pdf](http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf)>

<sup>8</sup> GEORGIEV, Jiří. Evropské občanství. In: ŠIŠKOVÁ, N. a kol. (ed.) *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2012, Kapitola IV., s. 48. ISBN 978-80-7357-949-4 (dále jen: „GEORGIEV, J. Evropské občanství [...]“).

<sup>9</sup> HOORSPOOL, M.; HUMPREYS, M. *European Union Law* [...], s. 408.

<sup>10</sup> CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law – Texts and Materials*. 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2010. s. 444. ISBN 978-0-521-12151-4 (dále jen: „CHALMERS, D. [et al.]. *European Union Law* [...]“).

občanství byla po úspěšném schvalovacím procesu ve všech členských státech zařazena do Maastrichtské smlouvy, a to konkrétně do článků 8, 8a-8e.<sup>11</sup>

Proces zrodu evropského občanství byl tedy dokončen v roce 1992 přijetím Maastrichtské smlouvy,<sup>12</sup> která ve svém čl. 8a garantovala pro evropské občany právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Myšlenka, že by evropské občanství mohlo nahradit občanství národní, byla od počátku odmítnuta, nicméně na žádost Dánska<sup>13</sup> a k zabránění nejasnostem bylo při příští změně primárního práva (jíž byla Amsterodamská smlouva) přijato do Smluv výslovné ustanovení, které říkalo: „*Občanství Unie nenahrazuje, nýbrž doplňuje, státní příslušnost členského státu.*“<sup>14</sup> Obecně ustanovení týkající se občanství nedoznala při následných změnách primárního práva výrazných změn (pouze došlo k jejich přečíslování) a v této podobě se promítla i do Lisabonské smlouvy.

### 1.1.2 Současná právní úprava unijního občanství

Ustanovení týkající se unijního občanství jsou dnes v primárním právu obsažena v části druhé Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“), jež je nazvána Zákaz diskriminace a občanství Unie, konkrétně v čl. 20 až 24 SFEU.<sup>15</sup> Ze samotného čl. 20 odst. 1 SFEU<sup>16</sup> vyplývají základní charakteristiky unijního občanství, tedy jeho *akcesorita*, kdy každý občan členského státu je automaticky také občanem EU a dále jeho *komplementarita* k občanství členského státu, kdy unijní občanství doplňuje občanství členských států o některá nová práva, ale nenahrazuje je. Samotný výčet práv vyplývajících z unijního občanství je pak obsažen v čl. 20 odst. 2 SFEU. Mezi tato práva, která jsou dána občanům Unie Smlouvami, patří: právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a do obecních zastupitelstev v místě svého bydliště za podmínek, jaké mají občané daného členského státu, právo na konzulární a diplomatickou ochranu, právo petiční k Evropskému parlamentu a právo obracet se na evropského ombudsmana a evropské orgány a instituce v jednom z jazyků

---

<sup>11</sup> HOORSPool, M.; HUMPReYS, M. *European Union Law* [...], s. 408.

<sup>12</sup> Treaty on European Union - Smlouva o Evropské Unii. Úřední věstník C 191, 29. 7. 1992, s. 1-112.

<sup>13</sup> Při procesu schvalování Maastrichtské smlouvy musela být podle ústavy Dánského království smlouva odsouhlasena v referendu. V rámci něj ji však 50,7 % Dánů odmítlo. Vzhledem k tomu, že Maastrichtská smlouva mohla vstoupit v účinnost jen v případě, že ji všechny členské státy ratifikují, byly Radou EU v rámci Edinburské dohody v roce 1992 vyjednány pro Dánsko čtyři výjimky (*opt-outs*) z Maastrichtské smlouvy. Jedna z nich se týkala potvrzení, že občanství Unie nenahrazuje státní příslušnost členského státu. Následně byla Maastrichtská smlouva v opakovaném referendu v Dánsku odsouhlasena.

<sup>14</sup> HOORSPool, M.; HUMPReYS, M. *European Union Law* [...], s. 409.

<sup>15</sup> Konsolidované znění Smlouvy o fungování Evropské unie. Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, s. 47-390.

<sup>16</sup> „*Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.*“

Unie a obdržet odpověď ve stejném jazyce. Ačkoliv tento článek hovoří i o povinnostech občanů Unie, žádné povinnosti z něj nelze explicitně vyčíst. Absence povinností ekvivalentních právům byla předmětem jedné z výtek, jež vnesla odborná kritika vůči občanství Unie. Dle kritiků by povinnosti (např. platit daně, podílet se na obraně, dodržovat právo atp.), které dnes směřují jen vůči státům, nikoliv vůči Unii jako celku, mohly podpořit vznik daleko aktivnějšího, participativního občanství.<sup>17</sup> Výčet práv v tomto článku není vyčerpávající. Jak naznačují slova „*mimo jiné*“ v první větě čl. 20 odst. 2 SFEU, jedná se o výčet demonstrativní.<sup>18</sup> Ve své práci se vzhledem k jejímu rozsahu a cíli zaměřím podrobně pouze na první ze zmíněných práv, totiž právo svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie, jehož podmínky a meze vedle primárního práva<sup>19</sup> stanoví směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků pohybovat se a pobývat na území členských států (dále citováno také jako „*směrnice 2004/38/ES*“ nebo „*pobytová směrnice*“), přijatá na jeho základě.

Zavedení evropského občanství a jeho včlenění do textu Smluv odstartovalo v odborných kruzích dlouhou a dodnes stále neukončenou debatu. Debata se vedla jednak o významu tohoto konceptu mezi těmi, kteří přisuzovali občanství pouze symbolickou či podpůrnou úlohu, a těmi, kteří v jeho zavedení viděli revoluční změnu pojmu občanství, jak jej známe a dále se diskutovalo o podobě konceptu evropského občanství a jeho klíčových aspektech. Tato debata by se pak dala shrnout do dvou vzájemně souvisejících otázek: Zaprvé, jakou povahu má nebo by mělo mít unijní občanství,<sup>20</sup> a zadruhé, zda unijní občanství má následovat koncept občanství národního (tj. evropské občanství předjímající občanství evropského národního státu) nebo zakládá naprosto novou a unikátní formu post-národního občanství založeného na několikastupňové identifikaci se

---

<sup>17</sup> Občanství v původním smyslu jeho definice vždy znamenalo určitou reciprocitu mezi právy a jim odpovídajícími povinnostmi ke společenství. Občanství znamenalo zároveň členství v této komunitě a členství bylo spojeno s jistou úrovní participace. Srov.: CRAIG, Paul; BÚRCA de, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 6th edition. New York: Oxford University Press, 2015. s. 853. ISBN 978-0-19-871492-7 (dále jen: „CRAIG, Paul; BÚRCA de, Gráinne. *EU Law* [...]“); BARNARD, Catherine. *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 3th edition, Oxford: Oxford University Press, 2010. s. 419. ISBN 978-0-19-956224-4 (dále jen: „BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...]“).

<sup>18</sup> Tuto skutečnost zdůrazňuje i profesorka Catherine Barnard, která doplňuje, že občané Unie mají dále právo na rovné zacházení (čl. 19 SFEU; směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ) a další sociální, environmentální a spotřebitelská práva. Srov.: BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 420-421.

<sup>19</sup> Srov. úpravu v čl. 20 odst. 1 písm. a), čl. 21 odst. 1 SFEU, čl. 9 Smlouvy o Evropské unii a v čl. 45 Listiny základních práv Evropské unie.

<sup>20</sup> Přičemž z okruhu právní doktríny vycházejí návrhy na tržní občanství, zdůrazňující práva ekonomických aktérů, sociální občanství, soustředující se na sociální práva a republikánské občanství, založené na aktivní politické participaci občanů na rozhodovacích procesech. Srov.: BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 418.

společností na regionální, státní a evropské úrovni.<sup>21</sup> Vývoj v poslední době dává spíše za pravdu poslední z představených idejí. Slovy profesorky Dory Kostakopoulou byl vznik unijního občanství jedinečný historický moment, kdy nadnárodní občanství poprvé v historii moderních států narušuje exkluzivitu národního občanství.<sup>22</sup>

### 1.1.3 Judikatura Soudního dvora týkající se unijního občanství

Rozvinutí unijního občanství významným způsobem napomohla judikatura Soudního dvora. Ten prostřednictvím extenzivního výkladu obecných zásad právních jako je zásada nediskriminace a zásada rovného zacházení<sup>23</sup> vytvořil postupně v oblasti práva na volný pohyb a pobyt prostor pro posílení právního postavení občanů EU. Soudní dvůr v případě *Grzelczyk* poprvé vyslovil a poté ještě mnohokrát ve svých rozhodnutích zopakoval že: „*Status občana Unie je určen k tomu, aby byl základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti [...] stejného právního zacházení.*“<sup>24</sup> Soudní dvůr na druhou stranu podpořil členské státy v oblasti kontroly, když prohlásil, že záleží na členském státu, kdo se stane jeho občanem a potvrdil tak pravomoc členských států vyplývající z mezinárodního práva<sup>25</sup> určovat si podmínky nabývání a pozbývání národního občanství.<sup>26</sup> Vzhledem k odvozenosti unijního občanství od občanství národního tímto členské státy zůstávají slovy profesorky Kostakopoulou pomyslnými „dveřníky“, jež stráží vstup do privilegovaného klubu evropských občanů.<sup>27</sup> Profesorka Kostakopoulou používá dokonce pojmu evropský *demos* (lid). Nicméně myšlenku, že evropské občanství má takovou formativní sílu, že vytváří nebo v budoucnu dokáže vytvořit evropský *demos*,

<sup>21</sup> *Tamtéž.*

<sup>22</sup> KOSTAKOPOULOU, Dora. *European Union Citizenship: Writing the Future*. European Law Journal. 2007, roč. 13, č. 5, s. 624.

<sup>23</sup> Vazba na tyto zásady se ještě zesílila po přijetí Lisabonské smlouvy a systematickém zařazení zákazu diskriminace vedle občanství Unie do části II. SFEU. Nicméně Soudní dvůr již tyto zásady aplikoval dávno před účinností Lisabonské smlouvy v případech C-85/96 - *María Martínez Sala* proti Freistaat Bayern, EU:C:1998:217 nebo C-274/96 - *Bickel a Franz* proti Pretura circondariale di Bolzano, sezione distaccata di Silandro, EU:C:1998:563 a další případy jako např. *Grzelczyk* viz pozn. č. 24.

<sup>24</sup> Rozsudek ze dne 20. září 2001 ve věci C-184/99 - *Rudy Grzelczyk* proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, EU:C:2001:458, bod 31; Rozsudek ze dne 11. července 2002 ve věci C-224/98 *Marie-Nathalie D'Hoop* proti Office national de l'emploi, EU:C:2002:432, bod 28 (dále jen „C-224/98 *D'Hoop*, EU:C:2002:432“); Rozsudek ze dne 17. září 2002 ve věci C-413/99 *Baumbast* a R proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2002:493, bod 82 (dále jen: „C-413/99 *Baumbast*, EU:C:2002:493“); Rozsudek ze dne 2. října 2003 ve věci C-148/02 *Carlos Garcia Avello* proti Belgickému státu, EU:C:2003:539, bod 22 (dále jen: „C-148/02 *Garcia Avello*, EU:C:2003:539“).

<sup>25</sup> čl. 3 odst. 1 Evropské úmluvy o státním občanství, Rada Evropy, 6. 11. 1997, vyhlášená pod č. 76/2004 Sb. m. s. Dostupná též z WWW: <<http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/166.htm>>

<sup>26</sup> GEORGIEV, J. Evropské občanství [...], pozn. č. 8, s. 49.

<sup>27</sup> V originále: „*The Member states remain the gatekeepers who control entry to the privileged European demos*“ - KOSTAKOPOULOU, Dora. *European Union Citizenship: Writing the Future*. European Law Journal. 2007, roč. 13, č. 5, s. 626.

hodnotím jako přinejmenším odvážnou. Z jakých důvodů tomu tak podle mého je, rozvedu v podkapitole 1.1.4.

Závěr, že členské státy mohou definovat své vlastní občany, učinil ESD poprvé v případě *Micheletti*,<sup>28</sup> ve kterém úřady jednoho členského státu (Španělska) nebyly ochotny uznat občanství jiného členského státu (Itálie), které pan Micheletti obdržel, s odkazem na to, že měl a stále také má státní příslušnost třetího státu (Argentina), ve kterém skutečně pobýval před příchodem do Španělska.<sup>29</sup> ESD v tomto rozsudku konstatoval, že členské státy mají výlučnou pravomoc v otázce nabývání a pozbývání občanství, nechal si však otevřený prostor pro budoucí přezkoumání právních předpisů členských států z této oblasti zdůrazněním, že tato pravomoc se aplikuje „s náležitým ohledem na právo Společenství“,<sup>30</sup> čímž naznačil, že i v oblasti výlučné pravomoci mohou být uložena členským státům některá omezení. Tento rozsudek je důležitý také tím, že stanovil povinnost vzájemného uznávání občanství mezi členskými státy bez jakýchkoliv výjimek. Ačkoliv mezinárodní právo v zásadě vyžaduje, aby občanství udělené v jednom státě bylo uznáváno ostatními státy, připouští z tohoto pravidla výjimky.<sup>31</sup> V tomto rozhodnutí se ESD odchýlil od pravidla tzv. trvalého připoutání (*genuine link*) vytvořeného Mezinárodním soudním dvorem ve známém rozsudku *Nottebohm* pro posouzení aspektu mezinárodní efektivity. Podle Mezinárodního soudního dvora pouze to státní občanství, jež je v souladu s požadavkem připoutání jednotlivce k danému státu, je mezinárodně efektivní, tudíž způsobilé výkonu diplomatické ochrany nad tímto státním příslušníkem.<sup>32</sup> Naopak ESD zvolil k uznání občanství členského státu formální přístup a rozhodl, že by kladení dodatečných požadavků pro uznání občanství jiného členského státu zákonodárstvím hostitelských členských států mohlo bránit občanům využívat základní svobody vnitřního trhu nebo by se následkem rozdílných požadavků v různých členských státech mohla skupina osob oprávněných využívat svobodu volného pohybu lišit stát od státu. Jakmile osoba v postavení obdobném postavení pana Michelettiho předloží

<sup>28</sup> Rozsudek ze dne 7. července 1992 ve věci C-369/90 - Mario Vicente *Micheletti* a další proti Delegación del Gobierno en Cantabria, EU:C:1992:295.

<sup>29</sup> V tomto případě právní řád Itálie stanovil, že dítě narozené italským rodičům získá na základě principu *ius sanguinis* italské občanství. Nicméně pan Micheletti se narodil v Argentině, která na základě principu *ius soli* přiznává argentinské občanství dětem, které se narodí na argentinském území. Španělský právní předpis pak stanovil, že u osob s dvojnásobným státním občanstvím má přednost občanství toho státu, ve kterém daný občan pobýval před jeho příchodem do Španělska.

<sup>30</sup> C-369/90 – *Micheletti*, EU:C:1992:295, bod 10.

<sup>31</sup> Srov.: čl. 3 odst. 2 Evropské úmluvy o státním občanství, viz pozn. č. 25.

<sup>32</sup> K rozdílným překladům pojmu *genuine link* v odborné literatuře, skutkovým okolnostem případu *Nottebohm* a k názoru Komise pro mezinárodní právo do jaké míry je pravidlo trvalého připoutání v současné době absolutní srov.: ČEPELKA, Čestmír; ŠTURMA, Pavel. Mezinárodní právo veřejné, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008. s. 327, 330-331. ISBN 978-80-7179-728-9.



dokumenty potvrzující nabytí občanství členského státu, není již hostitelský členský stát oprávněn zpochybnit tento status s odůvodněním, že dotčená osoba má státní příslušnost třetího státu, která má podle právních předpisů hostitelského členského státu přednost před občanstvím domovského členského státu. Ačkoliv se toto odůvodnění týkalo poskytovatele služeb v členských státech, logicky je třeba jej vztáhnout pomocí analogie také na postavení rodinných příslušníků unijních občanů s dvojitým občanstvím podle směrnice 2004/38/ES.<sup>33</sup>

Soudní dvůr poté ještě posílil princip, podle něž si členské státy mohou stanovit podmínky pro určení, kdo bude jejich občanem v rozsudku *Kaur*,<sup>34</sup> a to odkazem na obyčejové mezinárodní právo. Rozsudek *Kaur* se týkal situace, kdy Velká Británie stanovila několik kategorií britských občanů, které se od sebe odlišovaly v závislosti na povaze vazby, která je spojovala se Spojeným královstvím. Práva těchto osob byla stanovena v prohlášení připojeném k přístupové smlouvě s Velkou Británií, a ačkoliv byla později měněna národním právem, podle ESD si členské státy byly plně vědomy obsahu prohlášení a podmínky přistoupení byly určeny na tomto základě, proto prohlášení osoby v něm uvedené nezbavilo práv vyplývajících z unijního práva, spíše pro ně „*tato práva v první řadě nikdy nevznikla.*“<sup>35</sup>

Až téměř dvacet let po rozsudku *Micheletti*, kdy SDEU připustil, že suverénnímu právu členských států lze uložit omezení s ohledem na evropské právo, Soudní dvůr povahu těchto omezení rozvedl. Stalo se tak v rozsudku *Rottman*,<sup>36</sup> v němž se rakouský státní občan, který obdržel občanství narozením v Rakousku, přestěhoval do Německa, kde požádal o německé občanství. Nicméně před svým přestěhováním byl vyšetřován rakouskými úřady pro podezření ze spáchání trestného činu podvodu a byl jimi na něj vydán zatykač, kteroužto skutečnost před německými úřady při řízení o udělení občanství zatajil. Pan Rottman získal německé státní občanství, čímž v souladu s rakouským právem ztratil rakouskou státní příslušnost. Jakmile se však německé úřady dozvěděly o jeho předchozím stíhání, vydaly správní akt, jímž mu se zpětnou účinností odebraly německé občanství se zdůvodněním, že se v řízení o jeho udělení dopustil podvodu. Pan Rottman nesplňoval podmínky pro opětovné udělení rakouského státního občanství (alespoň ne

---

<sup>33</sup> GUILD, Elspeth; PEERS, Steve; TOMKIN, Jonathan. *The EU Citizenship Directive. A Commentary.* Oxford : Oxford University Press, 2014. s. 27-28. ISBN 978-0-19-870523-9. (dále jen: „*GUILD, E. [et al.] The EU Citizenship Directive. A Commentary [...]*“).

<sup>34</sup> Rozsudek ze dne 20. února 2001 ve věci C-192/99 - The Queen proti Secretary of State for Home Department, ex parte: Manjit *Kaur*, za přítomnosti: Justice, EU:C:2001:106.

<sup>35</sup> *Tamtéž*, bod 25.

<sup>36</sup> Rozsudek ze dne 2. března 2010 ve věci C-135/08 – Janko *Rottman* proti Freistaat Bayern, EU:C:2010:104.

okamžitě) a ocitl se tak v situaci, kdy mu hrozilo, že bude bez státního občanství, čímž by přišel i o status občana Unie.<sup>37</sup> SDEU v řízení o předběžné otázce potvrdil právo členského státu určovat podmínky nabývání a pozbývání občanství, zdůraznil však, že je přitom povinen dbát náležitý ohled na právo Unie. SDEU označil za principiálně legitimní, že stát zbaví svého občana státní příslušnosti, pokud se v řízení o jeho udělení dopustí podvodného jednání, protože takový postup splňuje důvod obecného zájmu. Nicméně podle SDEU je třeba vzít v potaz fakt, že osoba v původním řízení před vnitrostátním soudem (pan Rottman) byla původně občanem jiného členského státu, a tudíž zjevně požívala status občana Unie (na rozdíl od případu *Kaur*). Tato osoba ho však v důsledku rozhodnutí hostitelského členského státu byla zbavena, a z toho důvodu je třeba rozhodnutí podrobit před vnitrostátním soudem testu proporcionality. Vzhledem k významu, které primární právo dává statusu občana Unie, je třeba při tomto přezkumu zohlednit případné důsledky, které má odebrání státního občanství pro dotyčného a pro jeho rodinné příslušníky.<sup>38</sup> Soudní dvůr nechal konečné rozhodnutí na orgánech členských států, které však v řízení musí přihlížet k zásadě proporcionality, jak ji vykládá SDEU.

Co vyplývá z rozsudku *Rottman*? Pokud jde o oblast působnosti rozsudku, Soudní dvůr se zabýval otázkou ztráty statusu evropského občana v principu, přičemž rozhodl, že tato otázka spadá do působnosti evropského práva a nejedná se o čistě vnitrostátní situaci. Pro SDEU nebylo v tomto případě relevantní, zda pan Rottman předtím využil práva na volný pohyb.<sup>39</sup> Tento rozsudek lze považovat v jistém smyslu za předstupeň k vytvoření doktríny skutečného využití podstatné části práv spojených s občanstvím Unie v rozsudku *Ruiz Zambrano* (více k němu v kapitole 3).<sup>40</sup>

#### 1.1.4 Návrhy na reformu unijního občanství

Nyní se vrátím zpět k otázce, zda evropské občanství může vytvořit nebo napomoci k upevnění a dotvoření společné evropské identity a vytvoření evropského politického lidu (*demos*). Za dnešních okolností, kdy proces naturalizace zůstává v kompetenci členských států a evropské občanství se odvozuje od občanství národního, je patrné, že takový důsledek působení evropského občanství je nepravděpodobný. Evropská identita tvoří systém hodnot, na kterých Evropa po staletí vyrostla, a které jsou založeny na kulturní a geografické blízkosti a společné historické zkušenosti. Její přesné definování je složitější

---

<sup>37</sup> *Tamtéž*, body 22-28.

<sup>38</sup> *Tamtéž*, body 49-56.

<sup>39</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 25.

<sup>40</sup> Rozsudek ze dne 8. března 2011 ve věci C-34/09 – Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm), EU:C:2011:124 (dále jen: „C-34/09 *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124“).

než definice národní identity. V situaci, kdy k nabytí občanství členského státu, a tím i odvozeně evropského občanství, je třeba si osvojit jazyk, prokázat znalost ústavního systému a základní orientaci v kulturních, společenských, zeměpisných a historických realitách tohoto členského státu,<sup>41</sup> a tím se implicitně identifikovat s takovým státem a státním národem (*démos*) v něm žijícím, nedochází zároveň nutně ke ztotožnění se s evropskou identitou, hodnotami a širší ideou evropského „lidu“, resp. je tato identifikace slabá, podobně jako je malé vědomí evropské identity u současných občanů členských států.

Profesor Kochenov navrhuje jako řešení problémů souvisejících s evropským občanstvím jeho reformu, která ukončí diskuze o tom, zda se jedná či nejedná o symbolický a vyprázdněný koncept a posune evropské občanství směrem k reálnému naplnění prohlášení SDEU o unijním občanství jako základním statusu všech unijních občanů. Základním prvkem navrhované reformy by mělo být zbavení se akcesorické povahy evropského občanství na občanství členského státu. Podle profesora Kochenova jsou argumentem pro zrušení odvozenosti rozdílné (tedy nerovné) podmínky, které členské státy stanovují pro udělení státního občanství a tím i občanství evropského. Přiznání občanství jedním členským státem má důsledky pro všechny ostatní členské státy. Stanovili jeden členský stát své podmínky jako velmi mírné a volné, či dokonce začne své občanství „prodávat“, jako se to nedávno stalo např. v maltském případě,<sup>42</sup> zpřístupňuje tím pro osoby, kterým udělí své občanství, a jejich rodinné příslušníky právo pohybu a pobytu v dalších 27 členských zemích, čímž v prostoru bez vnitřních hranic ovlivňuje imigrační politiku ostatních států. Výsledkem situace je absence efektivní regulace. Má

---

<sup>41</sup> Tyto podmínky jsou kupříkladu stanoveny pro udělení českého státního občanství v § 14 zákona č. 183/2013 Sb., o státním občanství České republiky. Srov.: Česká republika. Zákon č. 186 ze dne 11. června 2013 o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), § 14, In: *Sbírka zákonů České republiky*, 2013, částka 77, s. 1775-1776. Podrobná analýza právních řádů ostatních členských států v otázce nabytí státního občanství by přesáhla rozsah této práce, lze se nicméně oprávněně domnívat, že v nich budou obsaženy obdobné podmínky.

<sup>42</sup> Od 1. ledna 2014 nabyla účinnosti novela maltského zákona o státním občanství, která umožňuje udělit maltské občanství až 1800 osobám, které se zúčastní „individuálního investorského programu“. To znamená, že přispějí do Národního rozvojového a sociálního fondu, koupí maltské dluhopisy spolu s nemovitostí na Maltě o určité hodnotě a zaváží se je držet minimálně 5 let. Maltské občanství je ceněno také díky tomu, že s jeho udělením je spojeno obdržení občanství evropského. Ačkoliv investorské programy existují i v jiných evropských zemích, získání maltského občanství se v porovnání jeví jako nejjednodušší. Srov.: *Malta Immigration – Citizenship by Investment Programme* [online], Valletta: Malta Immigration, 2016 [cit. 2016-01-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.maltaimmigration.com/>>; Právě kvůli spojení s evropským občanstvím považují tento vynalézavý způsob (obdobný historickému prodávání úřadů a šlechtických titulů panovníkem-státem) vylepšení příjmu státní pokladny za případ na samé hraně rozporu se zásadou loajální spolupráce podle čl. 4 odst. 3 SEU. Hlubší zamyšlení nad problematikou prodávání občanství lze nalézt např. zde: SHACHAR, Ayelet – BAUBÖCK, Rainer (ed.). *Should Citizenship be for Sale?* [online]. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper. leden 2014 [cit. 2016-01-10]. Dostupné z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=2380665>>

tedy za podmínek, kdy členské státy ztrácejí *de facto* suverenitu v oblasti imigrace smysl 28 různých, byť obdobných, způsobů nabytí evropského občanství? Zmínil-li jsem příklad maltského občanství, je třeba dodat, že naopak jiné členské státy stanoví podmínky pro udělení svého občanství natolik striktní, že je nedokážou splnit ani obyvatelé, kteří na území daného státu žijí desítky let a jsou integrováni do společnosti členského státu. Například v Lotyšsku či Estonsku existuje početná skupina tzv. „ne-občanů“, jimž jsou kvůli těmto přísným podmínkám zavřeny dveře k evropskému občanství.<sup>43</sup> Podle profesora Kochenova by mělo dojít ke změně Smluv, aby Unie měla možnost určit jednotné podmínky nabytí evropského občanství a měla by být zrušena jeho automatická spojitost s občanstvím členského státu. Za vhodná kritéria navrhuje oprávněný pobyt na území Evropské unie po určenou dobu a znalost alespoň jednoho z 24 oficiálních jazyků EU, což jsou podmínky, které označuje za spravedlivé a plně vyhovující principu zákazu diskriminace a doktríně využití práv spojených s občanstvím Unie.<sup>44</sup>

Idea evropského občanství jako samostatné, nezávislé entity, která vyjadřuje na supranacionální úrovni vztah občana k Unii, obdobně jako jej vyjadřuje občanství ke státu nebo na lokální úrovni trvalý pobyt k obci, a s kterou jsou spojena práva volného pohybu, pobytu, některá politická a další práva, je do jisté míry provokativní a je obtížně představitelná, zvláště pokud by takové evropské občanství mohli získat a držet jej vedle svého státního občanství i státní příslušníci třetích zemí. Nicméně evropské integraci je vlastní, že to, co bylo před několika desetiletími nepředstavitelné, se stává běžným a pro myšlenku reformovaného evropského občanství svědčí několik argumentů. Argumentem podporujícím tuto ideu je zejména to, že bude v souladu se zásadou rovnosti a zákazu diskriminace srovnáno rozdílné právní postavení skupin, které v současnosti mohou

---

<sup>43</sup> V Estonsku podle údajů z roku 2016 stále žije 6,1 % osob bez státní příslušnosti tzv. „ne-občanů“ (tento podíl se postupně snižuje, mj. i díky změkčování podmínek pro obdržení estonského občanství, nicméně ještě v 90. letech ne-občané tvořili třetinu obyvatel Estonska) tedy zhruba 81 tisíc obyvatel, jimiž jsou ve valné většině obyvatelé ruské národnosti, bývalí sovětské občané, kteří v 90. letech nesplnili podmínky pro udělení estonského občanství a zároveň si nepožádali o občanství ruské, a jejich potomci. Ačkoliv tyto obyvatelé mohou volit na základě estonské legislativy v obecních volbách jako každý jiný cizinec s povolením k pobytu v Estonsku, nemají plná politická práva, protože nemohou volit do *Riigikogu* (estonský parlament). Tito příslušníci ruské minority mají zvláštní status, díky němuž mohou na žádost obdržet „cizinecké pasy“ (které jsou také nazývány „šedými pasy“ či osvědčeními o totožnosti), jež jim dovolují cestovat bezvízově v rámci Schengenského prostoru po dobu 90 dní během 180 denního období. K této problematice blíže srov.: ROOTS, Lehte. European Union Citizenship or Status of Long-Term Resident: A Dilemma for Third-Country Nationals in Estonia. *Baltic Journal of European Studies*, sv. 2, č. 1, s. 65-80. Dostupný z WWW: <[http://www.ies.ee/iesp/No11/articles/04\\_Lehte\\_Roots.pdf](http://www.ies.ee/iesp/No11/articles/04_Lehte_Roots.pdf)>; *Citizenship* [online zdroj]. Estonia.eu. Last update: 3. června 2016 [cit. 2016-06-22]. Dostupný z WWW: <<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>>

<sup>44</sup> KOCHENOV, Dimitry. *Ius Tractatum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*. *Columbia Journal of European Law*. 2009, roč. 15, č. 2, s. 235-237. Dostupný také z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=1352734>> (dále jen: „Kochenov, D. *Ius Tractatum* [...]“).

prakticky či pouze teoreticky využívat práva spojená s evropským občanstvím, tj. migrujících evropských občanů, evropských občanů setrvávajících v členských státech, jejichž jsou státními občany a státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty.<sup>45</sup> Rozšíření evropského občanství by však muselo být spojeno s reformou statusu rodinných příslušníků unijních občanů, jelikož by za stávajících podmínek nově obdrželo status rodinného příslušníka unijního občana obrovské množství osob, které jím předtím nedisponovaly a další otázkou je, jak velký by byl rozsah práv spojených s reformovaným evropským občanstvím, zda by obsahovalo i nějaké povinnosti. V případě, že by zahrnovalo i nárok na některá sociální práva, narazil by takový koncept na odpor mezi členskými státy obávajícími se vyšších nákladů na sociální zabezpečení. Nejvýraznějším argumentem proti odstranění odvozené povahy unijního občanství je ten, že si členské státy jako „páni Smluv“ takovou změnu nepřejí a jeho samostatnou povahu do primárního práva nevtělily. Odvozená povaha unijního občanství byla ostatně výslovně uvedena v textu Smluv na základě požadavku, který projevil občané Dánska v referendu.

Domyšleno do důsledků, návrh profesora Kochenova na evropské občanství založené zejména na kritériu pobytu na území Unie nemá povahu drobné změny primárního práva, ale je změnou substantiální, která je za současných podmínek nerealizovatelná, jak naznačím na vlivu takové změny na kategorii rodinných příslušníků unijních občanů. Rozšířením výhod spojených s evropským občanstvím i na státní příslušníky třetích zemí a unijní občany v čistě vnitrostátních situacích<sup>46</sup> by došlo k enormnímu nárůstu počtu rodinných příslušníků unijních občanů, kteří v oblasti práva pohybu a pobytu v členských státech požívají *de facto* obdobné právní postavení jako unijní občané. Reformované evropské občanství spojené pouze s výhodami pro své držitele by se stalo celosvětově vyhledávaným statutem. Aby takový stav nenastal, bylo by nutné k takovému občanství připojit jako vyvažující prvek povinnosti občana ve vztahu k Unii (tradičně spojované s občanstvím jako jsou např. společné daně<sup>47</sup> nebo služba ve společných ozbrojených složkách<sup>48</sup>). Byť by evropské občanské povinnosti mohly mít

---

<sup>45</sup> KOCHENOV, D. *Ius Tractatum* [...], s. 237.

<sup>46</sup> Pojem podrobněji vysvětlen níže v podkapitole: „1.2.3 Čistě vnitrostátní situace“.

<sup>47</sup> V nedávné době se objevily plány na daň z bankovních transakcí jako na unijní daň, ovšem nejedná se o daňovou povinnost přímo zatěžující všechny obyvatele Unie.

<sup>48</sup> Touto ozbrojenou složkou by mohla být plánovaná Evropská pohraniční a pobřežní stráž podle návrhu Komise z prosince 2015: Evropská komise. COM(2015) 671. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC [online]. 15. prosince 2015 [cit. 2016-01-16]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-671-EN-F1-1.PDF>>.

Problematickým se v návrhu jeví čl. 18, podle něž by mohla Evropská pohraniční a pobřežní stráž zasahovat na území členského státu i bez jeho souhlasu. Zavedení této ozbrojené složky si jako svůj cíl vytklou nynější

pozitivní vliv na formování evropské identity a posílení pocitu sounáležitosti mezi evropskými občany,<sup>49</sup> jsou svého rázu prvky federativními a jejich zavedení by se pravděpodobně nesetkalo se souhlasem členských států.

Přestože by dílčí změny unijního občanství ve stávající podobě byly dle mého názoru potřebné k odstranění nerovností v udělení evropského občanství státním příslušníkům třetích zemí i tzv. „národní“ povahy uděleného evropského občanství, myšlenka jeho reformy v celé jeho šíři dle návrhu profesora Kochenova by si vyžádala zásadní změny primárního práva, které jsou v současné době a za stávajícího integračního vývoje neuskutečnitelné. Z práv spojených s unijním občanstvím má teoreticky největší předpoklady stát se prvkem formujícím pocit společné evropské identity mezi obyvateli EU právo volného pohybu mezi členskými státy EU jako právo nejrozšířenější a nejčastěji využívané.

## 1.2 Právo volného pohybu a výklad některých souvisejících pojmů

Svoboda volného pohybu osob představuje jednu ze čtyř základních svobod vnitřního trhu EU. Jak již bylo uvedeno výše, právo volného pohybu a pobytu přiznává občanům EU primární právo, přičemž teritoriální (místní) působnost tohoto práva je ohraničena územím všech členských států a územími uvedenými v článku 355 SFEU, na která se vztahují Smlouvy.<sup>50</sup> Aby mohla být tato práva vykonávána za podmínek svobody a důstojnosti, jsou v konkretizaci těchto subjektivních práv na úrovni sekundárního práva, tedy ve směrnici Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES,<sup>51</sup> tato práva přiznána

---

nizozemské předsednictví Rady EU. Srov.: BYDŽOVSKÁ, Marie. *Nizozemské předsednictví varuje: Geopolitika se vrací* [online] Praha: Euroskop, 2016. Poslední úprava: 11. 1. 2015 [cit. 2016-01-16]. Dostupné z WWW: <<https://www.euroskop.cz/9003/26796/clanek/nizozemske-predsednictvi-eu-varuje-geopolitika-se-vraci/>>

<sup>49</sup> Politolog a filozof Roger Scruton naopak mívá, že pocit sounáležitosti je vázán lokálně. K jeho vytvoření je třeba sociálních základů a proces vytváření tohoto pocitu trvá dle něj staletí. Jako příklad nepocit'ování pocitu solidarity mezi evropskými občany zmiňuje případ přesunu veřejných peněz ze státní kasy jednoho státu na záchranu státu druhého: „*Když pak přijde například krize eura, je zřejmé, že Slováci se nebudou identifikovat s Řeky, nýbrž s příslušníky vlastního národa. A když jeho premiérka prohlásí, že nevydá peníze slovenských daňových poplatníků na záchranu Řecka, pak se s tímto prohlášením přirozeně ztotožní.*“ Srov.: KOPECKÁ, Hana. *Roger Scruton: Evropská identita je umělý konstrukt* [online]. Praha: Euroskop, 2010. Poslední aktualizace: 19. října 2010 [cit. 2016-01-16]. Dostupné z WWW: <<https://www.euroskop.cz/8801/17636/clanek/roger-scruton-evropska-identita-je-umely-konstrukt/>>

<sup>50</sup> Srov. čl. 52 Smlouvy evropské Unie. Konsolidované znění. Úřední věstník, C 326, 26. 10. 2012, s. 44 (dále jen: „SEU“) ve spojení s čl. 355 SFEU.

<sup>51</sup> směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 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 (Text s významem pro EHP). Úřední věstník L 158, 30. 4. 2004, s. 77-123. Pozn. autora: V anglosaské literatuře se lze setkat s označením „The Citizenship Directive“ nebo citizens's Directive“, což jen ukazuje na úzké sepjetí mezi občanstvím EU a právem volného pohybu.

nejenom unijním občanům, ale i rodinným příslušníkům občanů EU, a to bez ohledu na jejich státní příslušnost.<sup>52</sup>

Jelikož tato směrnice nahradila dřívější právní předpisy týkající se volného pohybu osob, které dopadaly také na příslušníky států Evropského společenství volného obchodu (ESVO) na základě Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru (dále jen „EHP“) z roku 1992, byla také směrnice 2004/38/ES zahrnuta do užší spolupráce v rámci Smlouvy o EHP a rozhodnutím Smíšeného výboru EHP byla její aplikace s určitými úpravami rozšířena na státní příslušníky Islandu, Lichtenštejnska a Norska.<sup>53</sup> Jejich rodinní příslušníci ve smyslu směrnice 2004/38/ES, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, získali tímto rozhodnutím také některá práva odvozená z této směrnice.<sup>54</sup> Obdobný režim pro volný pohyb osob, jaký je obsažen ve směrnici 2004/38/ES, platí i pro občany Švýcarska a jejich rodinné příslušníky.<sup>55</sup> Ačkoliv je tedy koncept unijního občanství a s ním související výhody vlastní pouze občanům Unie, z hlediska práva volného pohybu a pobytu na území členských států nejsou mezi jejich právy a právy státních příslušníků států EHP a Švýcarska činěny zásadní faktické rozdíly.<sup>56</sup>

Postavení státních příslušníků třetích států zůstávalo po dlouhou dobu mimo okruh komunitárního práva (kromě rodinných příslušníků migrujících ekonomicky aktivních občanů členských států jak bude vysvětleno v kapitole 2), jelikož členské státy měly zájem ponechávat si oblast imigrační politiky, i s ohledem na citlivost této problematiky, ve své výlučné působnosti. První náznaky, že by mohlo dojít ke sblížení právních úprav členských států, lze zaznamenat v Maastrichtské smlouvě, kdy byly záležitosti spojené s imigrací označeny za věc společného zájmu. Zásadní změnu však přinesla až Amsterdamská smlouva a převedení azylové a přistěhovalecké politiky, pravidel pro překračování vnějších hranic ES a dalších politik souvisejících s volným pohybem osob z „třetího pilíře“ pouhé mezivládní spolupráce, kde se nacházely od doby Maastrichtské smlouvy, do „prvního pilíře“, což zefektivnilo společné rozhodování o těchto politikách. Velká Británie, Irsko a Dánsko však získaly v oblasti imigrace státních příslušníků třetích

---

<sup>52</sup> bod 5. odůvodnění směrnice 2004/38/ES

<sup>53</sup> rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007, kterým se mění příloha V. (Volný pohyb pracovníků) a příloha VIII. (Právo usazování) Dohody o EHP. Úřední věstník L 124, 8. 5. 2008, s. 20-23.

<sup>54</sup> Srov. čl. 1 *tamtéž* a Společné prohlášení smluvních stran připojené k rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007. Jedná se odvozená práva uvedená v čl. 12 odst. 2, čl. 13 odst. 2 a v čl. 18 směrnice 2004/38/ES.

<sup>55</sup> Srov. Přílohu č. 1 a čl. 3-7 Dohody mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob. Úřední věstník L 353/71, 31. 12. 2009, s. 71-84. Tato Dohoda byla později rozšířena i na 10 zemí, které přistoupili do Evropského společenství 1. 5. 2004, dále Rumunsko a Bulharsko.

<sup>56</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 15.

zemí výjimku Protokolem připojeným k Amsterdamské smlouvě. V současnosti je právní úprava v oblasti státních příslušníků třetích zemí značně rozvětvená a fragmentovaná, neboť existuje množství směrnic, které upravují práva a povinnosti vždy určité konkrétní skupiny státních příslušníků třetích zemí: jedná se o rodinné příslušníky,<sup>57</sup> dlouhodobě pobývajících rezidenty,<sup>58</sup> studenty, stážisty, dobrovolníky a výzkumné pracovníky,<sup>59</sup> vysokoškolsky vzdělané pracovníky<sup>60</sup> a další pracovníky ze třetích států,<sup>61</sup> včetně sezónních pracovníků.<sup>62</sup> Ačkoliv se okolo začátku tisíciletí objevovaly ze strany Komise návrhy na jednotnou úpravu,<sup>63</sup> již v roce 2005 se Komise v Plánu politiky v oblasti legální migrace<sup>64</sup> vzdala myšlenky stanovit v jedné směrnici podmínky pro pohyb a pobyt všech státních příslušníků třetích států, kteří chtějí vstoupit na pracovní trh členských států, a ani v nejbližší době není pravděpodobné sjednocování podmínek ve směrnících týkajících se jednotlivých skupin státních příslušníků třetích zemí.

Kromě toho Unie uzavřela několik mezinárodních dohod týkajících se práv migrujících pracovníků a jejich sociálního zabezpečení se zeměmi jako je Turecko, Maroko nebo Alžírsko, díky kterým mají státní příslušníci těchto zemí výhodnější právní postavení. Podle těchto dohod si členské státy ponechávají právo rozhodnout, zda povolit

<sup>57</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úřední věstník L 251/12, 3. 10. 2003, s. 224-230.

<sup>58</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků členských států, kteří jsou dlouhodobě pobývajících rezidenty. Úřední věstník L 16/44, 23. 1. 2004, s. 272-281 (dále jen: „směrnice 2003/109/ES“).

<sup>59</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/801 ze dne 11. května 2016 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výzkumu, studia, stáže, dobrovolnické služby, programů výměnných pobytů žáků či vzdělávacích projektů a činnosti au-pair. Úřední věstník L 132, 21. 5. 2016, s. 21-57.

<sup>60</sup> Směrnice Rady 2009/50/ES ze dne 25. května 2009 o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci (tzv. směrnice o modrých kartách). Úřední věstník L 155, 18. 6. 2009, s. 17-29.

<sup>61</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu pro vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě. Úřední věstník L 343, 23. 12. 2011, s. 1-9.

<sup>62</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/36/EU ze dne 26. února 2014 o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem zaměstnání jako sezónní pracovníci. Úřední věstník L 94, 28. 3. 2014, s. 375-390; dále srov. včetně historického vývoje evropské úpravy v oblasti migrace v: FUDGE, Judy; HERZFELD OLSSON, Petra. *The EU Seasonal Workers Directive: When Immigration Controls Meet Labour Rights*. European Journal of Migration & Law. 2014, roč. 16, č. 4, s. 439-466.

<sup>63</sup> COM(2001) 386 - Návrh Komise pro Radu týkající se směrnice o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání a provádění samostatně výdělečné ekonomické činnosti [online], 11. července 2001, [cit. 2015-10-17]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-386-EN-F1-1.Pdf>>.

<sup>64</sup> KOM(2005) 669 - Sdělení Komise. Plán politiky legální migrace [online], 21. prosince 2005, [cit. 2015-10-17]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/CS/1-2005-669-CS-F1-1.Pdf>>. Právě v tomto dokumentu Komise přijala novou strategii a po konzultaci s členskými státy se rozhodla preferovat přijetí balíku opatření, které upraví právní postavení pouze vybraných skupin státních příslušníků třetích zemí.



vstup migrujícího státního příslušníka na své území (tato situace však může spadat do působnosti jiné evropské směrnice, a to směrnice o slučování rodin), ale jakmile je mu vstup jednou povolen, získává po stanovené době pobytu určitá práva,<sup>65</sup> přičemž největšího pokroku v tomto ohledu dosáhly dohody mezi EU a Tureckem.<sup>66</sup> Ve své práci se podrobněji zaměřím zejména na směrnici Rady č. 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny (dále též jako „směrnice 2003/86/ES“ nebo také „slučovací směrnice“),<sup>67</sup> týkající se postavení rodinných příslušníků třetích zemí a porovnáám tuto úpravu s postavením rodinných příslušníků občanů EU ve směrnici 2004/86/ES, čímž se ukážou markantní rozdíly v těchto úpravách (více k osobní působnosti obou směrnic v podkapitolách 2.1 a 2.2 této práce).

Právo volného vstupu na území členského státu a právo pobytu v jiném členském státě byla v posledních desetiletích Soudním dvorem soustavně rozvíjena mimo jiné s odvoláním na koncept evropského občanství. Původně jediný právní základ práva pohybu a pobytu ve směrnici 2004/38/ES byl rozšířen v několika případech (budu se jim podrobněji věnovat v kapitole 3) týkajících se práva pobytu rodinných příslušníků občanů členských států, ve kterých se Soudní dvůr postavil za rodinné příslušníky, kteří se dostali do těžké životní situace, na 6 až 7 autonomních právních základů. Jsou jimi krom výše uvedené směrnice: čl. 20 SFEU (v případě *Ruiz Zambrano*), čl. 21 SFEU (*O. B.*), čl. 45 SFEU (*S. G.*), čl. 56 SFEU (*Carpenter*), čl. 12 nařízení č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství<sup>68</sup> (*Ibrahim a Teixeira*). Sedmým právním základem, který by mohl v budoucnu vzniknout je čl. 7 Listiny základních práv EU, tedy právo na ochranu soukromého a rodinného života, jak naznačuje nepřilíš dávný případ *Dereci*.<sup>69</sup> V těchto případech začal SDEU překračovat a tak postupně rozrušovat původně nepřekročitelné a nezpochybnitelné podmínky věcné působnosti evropského práva, které je třeba naplnit, aby

<sup>65</sup> BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 521.

<sup>66</sup> Srov. rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení: [http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf/Files/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf)

zejména pak čl. 6 zabývající se právy tureckých pracovníků a navazující čl. 7 týkající se práv jejich rodinných příslušníků, kdy po době tří, resp. pěti let řádného pobytu v členském státě získávají tito rodinní příslušníci některá práva na trhu práce členského státu, a to právo reagovat na jakoukoli pracovní nabídku, resp. vybrat si pracovní místo dle svého výběru, jejichž logickým důsledkem je povolení k pobytu nebo jeho prodloužení v tomto členském státě.

<sup>67</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. Úřední věstník L 251/12, 3. 10. 2003, s. 224-230.

<sup>68</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úřední věstník L 257/2, 19. 10. 1968, s. 15-25 (dále jen „nařízení č. 1612/68“). Článek 12 v něm zakotvuje právo dětí migrujícího pracovníka na vzdělání v členském státě, kde pracovník pracoval a pobýval, za stejných podmínek jako mají státní příslušníci tohoto státu. Vizte též pozn. č. 126.

<sup>69</sup> Tohoto si všímá např.: VLÁČIL, Jiří. *Právo na vstup a pobyt na území členských států Evropské unie*, Praha, 2014. Disertační práce. Univerzita Karlova. Katedra evropského práva. Vedoucí disertační práce doc. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D., s. 140.

se na konkrétní situace občanů EU a jejich rodinných příslušníků toto právo aplikovalo. Základní podmínkou věcné působnosti (*ratione materiae*) je, resp. donedávna byla, přítomnost *přeshraničního prvku* a naopak věcnou působnost unijního práva vylučovalo, pokud se jednalo o případ tzv. *čistě vnitrostátní situace*.

### 1.2.1 Logika přeshraničních situací

SDEU se při aplikaci unijního práva tradičně drží tzv. *logiky přeshraničních situací* (*cross-border situation logic*), což znamená, že osoba, která se chce dovolávat práv vyplývajících jí z evropského práva, musela již dříve využít volného pohybu a nachází se, nebo se v minulosti nepříliš dávno nacházela, v jiném členském státě. Důsledné trvání na podmínce přítomnosti přeshraničního prvku lze vysledovat v rozhodnutích SDEU přibližně až do výše zmíněného rozsudku *Rottman*, nicméně již v některých předešlých rozhodnutích se SDEU snažil o jistý spravedlivý či rozumný přístup a vytvářel často přeshraniční prvek uměle nebo jej našel tam, kde by jej nikdo příliš nehledal.<sup>70</sup> Například v rozsudku *Ruiz Zambrano*<sup>71</sup> Soudní dvůr vyložil, že uvedený případ do působnosti evropského práva spadá, ačkoliv unijní občan nevyužil svého práva volného pohybu. I když se SDEU logiky přeshraničních situací stále drží, jelikož aplikace směrnice 2004/38/ES na pohyb a pobyt v *jiném* než domovském členském státě vyplývá přímo z jejího textu a smyslu, přesto je toto pravidlo postupně rozměňováno odkazy na přímou použitelnost Smluv ve zvlášť odůvodněných případech, kterých poslední dobou přibývá.<sup>72</sup>

### 1.2.2 Čistě vnitrostátní situace

Naopak případem přímo opačným, kdy se unijní právo neaplikuje, je tzv. *čistě vnitrostátní situace* (*wholly internal rule, purely internal situation*),<sup>73</sup> což je situace, ve

<sup>70</sup> Např. Rozsudek ze dne 11. července 2002 ve věci C-60/00 - *Mary Carpenter* proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2002:434 (dále jen „*C-60/00 Carpenter, EU:C:2002:434*“). K uvedené problematice více též: KRÁL, Richard; KUNERTOVIČ, Tereza et al. *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení přechodných opatření*, 1. vydání, Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. s. 22-24. ISBN 978-80-8716-52-1 (dále jen: „KRÁL, R.; KUNERTOVIČ T. [et al.] *Volný pohyb pracovníků v EU* [...]*“*).

<sup>71</sup> C-34/09 *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124.

<sup>72</sup> Z poslední doby zejména dva rozsudky: Rozsudek ze dne 12. března 2012 ve věci C-456/12 - *O.* proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti *B.*, EU:C:2014:135 (dále jen: „*C-456/12 O. B., EU:C:2014:135*“); Rozsudek ze dne 12. března 2012 ve věci C-457/12 - *S.* proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti *G.*, EU:C:2014:136 (dále jen: „*C-457/12 S. G., EU:C:2014:136*“).

<sup>73</sup> Poprvé bylo takové pravidlo zavedeno v rozsudku *Saunders*, v kterém britská občanka spáchala zločin krádeže ve Spojeném království, pro který byla uznána vinnou. Soud ji v souladu se svými pravomocemi propustil na kauci a uložil jí podmínku, shodně s přáním, které ona sama vyjádřila, že se odebere do Severního Irsku a 3 roky nenavštíví Anglii nebo Wales. Tento závazek slečna Saunders porušila. Soud překládající předběžnou otázku ESD zajímalo, zda se slečna Saunders může dovolávat svého práva volného

keré se přeshraniční prvek nenachází a všechny aspekty daného případu jsou spojeny pouze s domovským státem dotyčné osoby, přičemž nelze najít ani jinou spojitost se situacemi, které upravuje právo Unie, zejména s využíváním vnitřního trhu (např. poskytování služeb v jiném členském státě).<sup>74</sup> Na čistě vnitrostátní situace se v případě rodinného příslušníka občana Unie, který je státním příslušníkem třetí země a který má zájem následovat občana Unie do jeho domovského státu (aniž by tento občan předtím vykonal své právo volného pohybu), aplikuje vnitrostátní imigrační legislativa tohoto státu.<sup>75</sup> Jak Soudní dvůr již vícekrát akcentoval, účelem zavedení evropského občanství nebylo „rozšířit rozsah *ratione materiae* [věcné působnosti] *Smluv na vnitrostátní situace, které nemají žádnou spojitost s právem Společenství*“.<sup>76</sup>

V současnosti však není posuzování čistě vnitrostátních situací jednoznačné a SDEU i v tomto případě má tendenci vytvářet dle mého názoru ne příliš přirozené konstrukce a pojímat výklad přeshraničních situací extenzivně a čistě vnitrostátních situací restriktivně, což je patrné např. z rozhodnutí *Zhu a Chen* nebo *Schempp*, kdy v situacích, v kterých dotčené osoby nevykonaly fyzický přeshraniční pohyb, ESD dovedl evropský prvek z jiných skutečností, přičemž řekl: „*situace státního příslušníka členského státu [...], který nevyužil práva na volný pohyb, totiž nemůže být v důsledku této pouhé skutečnosti postavena na roveň čistě vnitrostátní situaci*“.<sup>77</sup> Takový postup Soudního dvora dle mého názoru příliš nepřidává na předvídatelnosti práva a právní jistotě, přesto lze najít mezi uvedenými rozhodnutími společné prvky a také si z nich lze dovést důvod, proč volí Soudní dvůr tento postup.

---

pohybu pracovníků vyplývajícího z komunitárního práva. ESD v této věci rozhodl, že se evropské právo neaplikuje v situaci, která je čistě vnitrostátní. Srov.: Rozsudek ze dne 28. března 1979 ve věci 175/78 - Regina v. Vera Ann Saunders EU:C:1979:88, bod 11.

<sup>74</sup> C-60/00 *Carpenter*, EU:C:2002:434.

<sup>75</sup> TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír et al. *Právo Evropské unie*, 1. vyd., Praha: Leges. 2013, s. 232. ISBN 978-80-87576-53-3.

<sup>76</sup> Rozsudek ze dne 5. června 1997 ve spojených věcech C-64/96 a C-65/96 - Land Nordrhein-Westfalen a Kari Uecker a mezi Vera Jacquet a Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1997:285, bod 23. Dále např.: C-148/02 *Garcia Avello*, EU:C:2003:539, bod 26. Je však třeba podotknout, že tento konkrétní závěr nemá přímou oporu v textu Smluv a byl dovozen na základě předchozí judikatury.

<sup>77</sup> V případě *Zhu a Chen* byl evropský prvek vytvořen uměle irským zákonem, který dceři paní Zhu přiznal irské státní občanství, ačkoli se nohou nikdy nedotkla státního území Irské republiky. V rozsudku *Schempp* pak byl u německého státního příslušníka pobývajícím v Německu, který byl ve sporu s německým Finančním úřadem ohledně daňového odpočtu na placené výživné dovozen evropský prvek prostřednictvím manželky pana Schemppa, která se po rozvodu s ním odstěhovala do Rakouska, kam jí bylo výživné placeno. Rozsudek ze dne 19. října 2004 ve věci C-200/02 - Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2004:639, bod 19 (dále jen: „C-200/02 *Zhu a Chen*, EU:C:2004:639“); Rozsudek ze dne 12. července 2005 ve věci C-403/03 - Egon Schempp proti Finanzamt München V, EU:C:2005:446, bod 22.

### 1.2.3 Obrácená diskriminace

Důvodem vynalézavého přístupu SDEU k výkladu pojmu čistě vnitrostátní situace je dán jeho snahou omezit nežádoucí vliv tzv. *obrácené diskriminace* (*reverse discrimination*).<sup>78</sup> Obrácená diskriminace nastává, když je občan členského státu znevýhodněn (diskriminován), protože se nemůže dovolat ochranných ustanovení práva Unie, zatímco státní příslušníci jiného členského státu v identické situaci se takového ustanovení dovolat mohou.<sup>79</sup> Občané členského státu EU se tedy nemohou dovolávat svobod vnitřního trhu vůči svému vlastnímu státu a jeho přísnějším předpisům, pokud tyto svobody předtím nevyužili.<sup>80</sup> Unijní právo je sice založené na zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, tento zákaz se však vztahuje pouze na případy diskriminace státních příslušníků jiných členských států vůči unijním občanům domácím.<sup>81</sup>

Obrácená diskriminace nebo také diskriminace tuzemců není unijním právem výslovně povolena ani zakázána, je ovšem tolerována. Obrácená diskriminace může nastat v důsledku čtyř různých skutečností: v důsledku uplatnění unijního principu vzájemného uznávání, využitím možnosti členského státu odchýlit se od pravidla obsaženého ve směrnici ve zpříšňujícím směru, nevyužitím možnosti odchýlit se od směrnice ve změkčujícím směru a v neposlední řadě hlavně v důsledku čistě vnitrostátních situací.<sup>82</sup> Obrácená diskriminace má svůj logický základ, přičemž důvody k jejímu uplatňování jsou zejména dva: jednak působí jako právní předěl mezi uplatňováním práva EU a uplatňováním vnitrostátního práva jednotlivých členských států: evropské právo se bude aplikovat tam, kde je evropský prvek, vnitrostátní právo pak v čistě vnitrostátních situacích. Druhé odůvodnění je spíše teoreticko-politologického rázu: zatímco občané mají v rámci svého státu rozsáhlé mechanismy, jak se domáhat svých práv správní nebo soudní cestou a disponují také politickými právy, aby mohli prostřednictvím svých volených zástupců korigovat vnitrostátní zákony, které je diskriminují vůči migrujícím unijním občanům, unijní občané z jiných členských států mají na druhou stranu přístup k těmto mechanismům omezenější.<sup>83</sup>

<sup>78</sup> K podrobnějšímu rozebrání tématu obrácené diskriminaci doporučuji: KRÁL, Richard, *Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství*. In: TOMÁŠEK, Michal (ed.), *Práva a povinnosti spojené s občanstvím Evropské unie v aktuálních souvislostech vývoje unijního práva*, Praha : Karolinum - Univerzita Karlova v Praze, 2014, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2013, s. 9-14 (dále jen: „KRÁL, R., *Obrácená diskriminace* [...]).

<sup>79</sup> BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 230-231.

<sup>80</sup> SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, s. 25.

<sup>81</sup> KRÁL, R., *Obrácená diskriminace* [...], s. 9.

<sup>82</sup> Tamtéž.

<sup>83</sup> BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 231.

Obrácená diskriminace je řadou autorů vnímána kriticky jako jev nežádoucí. Faktem ovšem je, že v případě zákazu obrácené diskriminace a rozšíření věcné působnosti unijního práva i na vnitrostátní situace by zákonitě vznikla otázka, zda není taková aplikace unijního práva v rozporu s principem subsidiarity, jelikož by se tímto omezila možnost členských států autonomně regulovat některé oblasti, v kterých si přejí mít právní úpravu pro své vlastní občany odlišnou od ostatních členských států.<sup>84</sup> České právo se snaží obrácené diskriminaci v oblasti volného pohybu osob cíleně předcházet tím, že dorovnáva situaci rodinných příslušníků českých občanů v ČR se situací rodinných příslušníků unijních občanů.<sup>85</sup> Je to právě obrácená diskriminace, která může povzbuzovat občany členských zemí a jejich rodinné příslušníky, aby více migrovali a užívali svobod vnitřního trhu, a je to právě obrácená diskriminace, která je v některých případech podněcuje k tomu, aby tak činili účelově. V případě jejího přehodnocení<sup>86</sup> či tak extenzivního výkladu pojmu diskriminace ze strany SDEU, že by to vedlo až k faktickému zrušení diskriminace obrácené, by bylo třeba provést test proporcionality a poměřovat mezi principem subsidiarity členských států a principem zákazu diskriminace občanů EU.

#### 1.2.4 Zneužití práva a podvod

Poslední skutečností, kterou bere SDEU při posuzování věcné působnosti v úvahu, je otázka *zneužití práva a podvodu (abuse and fraud)*. Soudní dvůr ve své judikatuře opakovaně prohlašuje, že použití pravidel unijního práva nelze rozšířit tak, aby se vztahovalo i na situace jeho zneužití. „*Důkaz o takovém zneužití přitom vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání.*“<sup>87</sup> Nicméně pouhé využití výhod vyplývajících z unijního práva nepředstavuje dle Soudního dvora

<sup>84</sup> KRÁL, R., *Obrácená diskriminace* [...], s. 12.

<sup>85</sup> Ustanovení § 15a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky ve znění pozdějších předpisů. Srov.: NAGY, Peter; ŠVOMA, Jaroslav. Prokazování účelového manželství v pobytových řízeních. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Pobyt cizinců : vybrané právní problémy*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. s. 56. ISBN 978-80-87949-01-6 (dále jen: „JÍLEK, D. POŘÍZEK, P. [et al.]. *Pobyt cizinců* (...).“).

<sup>86</sup> Přehodnocení pohledu na obrácenou diskriminaci navrhovala generální advokátka Sharpston již v případě sporu mezi vlámskou a valonskou vládou, ESD ji tehdy však nevyhověl. Srov.: Rozsudek ze dne 1. dubna 2008 ve věci C-212/06 - *Vláda Francouzského společenství a Valonská vláda proti Vlámské vládě*, EU:C:2008:178.

<sup>87</sup> Srov. např. jako jedny z mnoha: rozsudek ze dne 14. prosince 2000 ve věci C-110/99 - *Emsland Stärke GmbH proti Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2000:695, body 52-53; nebo také: C-456/12 *O. B.*, EU:C:2014:135, bod 58.

samo o sobě zneužití práva a v případě *Akrich* ESD zdůraznil, že úmysly migrující osoby, které ji vedly k pohybu do jiného členského státu, nejsou rozhodné, ať jsou jakékoliv.<sup>88</sup> Zneužití práva a podvod se v souvislosti s právem pohybu a pobytu dle Komise omezuje na případy padělání dokladů nebo nepravdivé doložení skutečností, které jsou podmínkou pro přiznání těchto práv, přičemž při podvodném jednání je možné tato práva odepřít, pozastavit nebo odejmout.<sup>89</sup> V judikatuře SDEU jsou nejdůrazněji vyzdvihovaným příkladem<sup>90</sup> zneužití práva a podvodu tzv. účelová manželství.<sup>91</sup>

V poslední době dochází k postupnému rozrušení pravidel věcné působnosti, kdy se unijní právo aplikuje a kdy nikoliv. Přestože se Soudní dvůr snaží držet pravidla čistě vnitrostátní situace, dochází ve stále větším množství případů k nalezení alespoň potenciální spojitosti s unijním právem. V některých případech byla dovozena spojitost s unijním právem pomocí rodinného příslušníka referenční osoby jako například v případě *Schemmp*, kde postačoval pobyt bývalé manželky občana Unie v jiném členském státě, nebo v případě *Carpenter*, kde filipínská manželka pana Carpentera nebyla vyhoštěna ze Spojeného království, protože zůstala doma a starala se o jeho děti z prvního manželství, což mu umožnilo poskytování služeb odběratelům usazeným v jiných členských státech.

Přestože lze hodnotit uvedené tendence Soudního dvora v obzvláště citlivých případech rozhodnout tak, aby nedošlo k vyhoštění rodinného příslušníka občana EU jako lidsky pochopitelné či slučující se s určitým pojetím spravedlnosti, zároveň tato rozhodnutí nepřispívají k právní jistotě a předvídatelnosti práva a spíše *ad hoc* nahrazují nedostatky roztržité sekundární legislativy týkající se státních příslušníků třetích zemí a nedostatečné úrovně harmonizace této oblasti ve vnitrostátních právních řádech členských států.

Zatímco tato kapitola se věnovala věcné působnosti práva pohybu a pobytu v jiném členském státě, následující kapitola se bude týkat osobní působnosti tohoto práva a genezi pojmu rodinný příslušník.

---

<sup>88</sup> Rozsudek ze dne 24. září 2003 ve věci C-109/01 - Secretary of State for the Home Department proti Hacene *Akrich*, EU:C:2003:491, body 55-57 (dále jen: „*C-109/01 Akrich*, EU:C:2003:491“).

<sup>89</sup> Dokument KOM(2009) 313 - 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 [online], 2. července 2009 [cit. 2015-05-01], s. 15. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/CS/1-2009-313-CS-F1-1.Pdf>> (dále jen: „*KOM(2009) 313*“).

<sup>90</sup> Např. Rozsudek ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08 – Blaise Baheten *Metock* a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, EU:C:2008:449, bod 75 (dále jen „*C-127/08 Metock*, EU:C:2008:449“).

<sup>91</sup> K problematice účelových manželství ve vybraných státech (Německo, Rakousko, ČR) a v EU jako celku doporučují příspěvky Harald Christiana Scheue, Petera Nagyho a Jaroslava Švormy v: JÍLEK, D. POŘÍZEK, P. [et al.]. *Pobyt cizinců (...)*, s. 30-82.

## Kapitola 2 – Vývoj a obsah pojmu rodinný příslušník

Vývoj pojmu rodinný příslušník prošel v komunitárním právu dlouhým historickým vývojem. Ochota evropského občana stěhovat se za prací do jiného členského státu rapidně klesá, musí-li opustit svou rodinu a zanechat ji v domovském státě. Proto již v raných fázích evropské integrace byla prosazena právní úprava, která umožňovala, aby se někteří rodinní příslušníci evropského pracovníka s ním přestěhovali do hostitelského státu, měli zde právo s ním žít, najít si práci nebo se vzdělávat. První právní úpravou, která pracovala s kategorií rodinných příslušníků, resp. členů rodin pracovníků,<sup>92</sup> byla právní úprava v čl. 11 až 15 nařízení Rady (EHS) č. 15/1961,<sup>93</sup> o prvních opatřeních pro uskutečnění práva volného pohybu uvnitř Společenství. Toto nařízení zahrnovalo do kategorie člena rodiny pouze manželku a děti pracovníka do věku 21 let, přičemž pracovník musel zajistit své rodině adekvátní ubytování. Dalším právním předpisem, který rozšiřoval ve svém čl. 17 odst. 1 písm. b) kategorii členů rodiny o všechny předky a potomky pracovníka a jeho manžela či manželky, kteří jsou pracovníkem vyživováni, bylo nařízení Rady (EHS) č. 38/1964.<sup>94</sup>

Za nejvýznamnější úpravu postavení rodinných příslušníků pracovníků v raném období evropské integrace lze považovat právní úpravu v nařízení č. 1612/68, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Ustanovení čl. 10 tohoto nařízení opravňovalo manžela nebo manželku pracovníka, jejich potomky mladší 21 let nebo na něm závislé osoby (jakýkoliv rodinný příslušník) a jeho předky nebo předky jeho manžela nebo manželky v přímé vzestupné linii k usazení se v hostitelském členském státě. Toto nařízení pak dále dávalo rodinným příslušníkům pracovníka právo na přístup k zaměstnání a vzdělání. Směrnice Rady č. 73/148<sup>95</sup> zaručovala téměř identická práva rodinným příslušníkům osob samostatně výdělečně činných (dále jen „OSVČ“), poskytovatelů a

---

<sup>92</sup> Ve franc. znění je hlava II. uvozena nadpisem „*de la famille des travailleurs*“, v samotném textu se používá pojem „*membre de famille*“. V každém případě se nařízení týkalo pouze pracovníků (*les travailleurs*) a odvozeně též jejich členů rodin. Nevztahovalo se na všechny občany členských států Společenství, nýbrž pouze na daleko užší okruh adresátů, jimiž byli právě migrující pracovníci.

<sup>93</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 15/1961, o prvních opatřeních pro uskutečnění práva volného pohybu uvnitř Společenství. Úřední věstník, 26. 8. 1961, s. 1073-1084.

<sup>94</sup> Nařízení Rady (EHS) č. 38/1964, o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Úřední věstník P 62, 17. 4. 1964, s. 965-980.

<sup>95</sup> čl. 1 odst. 1 písm. c) a d) směrnice Rady č. 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř společenství v oblasti usazování a pohybu služeb. Úřední věstník L 172/14, 28. 6. 1973, s. 167-169.

příjemců služeb v jiném členském státě.<sup>96</sup> Od volného pohybu pracovníků směřoval právní vývoj ve Společenství postupně k volnému pohybu osob obecně. Jelikož velký zájem o využívání svobody volného pohybu byl i mezi osobami požívající důchod a studenty, byla v průběhu let přijata podobná legislativa pro osoby, které již svou ekonomickou aktivitu završily<sup>97</sup> a později v menším rozsahu též pro osoby, které ji ještě nevykonávají vůbec.<sup>98</sup>

Úprava právního postavení rodinných příslušníků se rozvíjela od 70. let 20. století ruku v ruce s postavením migrujících ekonomicky aktivních a poté i neaktivních osob (mimo jiné i vlivem judikatury Soudního dvora, která vedla k relativizaci požadavku ekonomické aktivity). Výraznou úlohu v odklonu od čistě ekonomické perspektivy sehrál také postupně se v dokumentech evropských institucí objevující koncept jakéhosi „proto-občanství“,<sup>99</sup> jenž nabyl konkrétní podoby občanství Evropského společenství zakotvením v primárním právu při přijetí Maastrichtské smlouvy (vizte kapitola 1). Občanství ES (EU) bylo pak nadále rozvíjeno úvahami právní doktríny i judikaturou ESD .

Vývoj směřující jednak k unifikaci roztržité úpravy na úrovni sekundárního práva v oblasti volného pohybu evropských občanů a jejich rodinných příslušníků, a jednak ke kodifikaci tehdejšího judikaturního vývoje pak vyvrcholil v roce 2004 přijetím směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Tato směrnice zrušila předchozí úpravu v sekundárním právu<sup>100</sup> a v rámci nové úpravy přinesla posun k rozšíření okruhu osob spadajících pod obsah pojmu rodinný příslušník oproti dřívější legislativě. Je třeba dodat, že tato pobytová směrnice do sebe vtělila některá zrušená ustanovení z předchozího sekundárního práva, zvláště ustanovení týkající se oprávněných osob z čl. 10 nařízení č. 1612/68, proto SDEU pro výklad vtělených ustanovení stále využívá vybranou starší judikaturu ESD.<sup>101</sup>

---

<sup>96</sup> WYATT, Derrick; DASHWOOD, Alan et al. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 6. vydání, Oxford; Portland : Hart Publishing, 2011, s. 474. ISBN 978-1-8494-126-9. (dále jen: „EU LAW, Derrick; DASHWOOD, Alan, [...] *European Union Law*...“).

<sup>97</sup> čl. 3 odst. 1 nařízení Komise (EHS) č. 1251/70 ze dne 29. června 1970 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě. Úřední věstník L 142/24; čl. 1 směrnice Rady 75/34/EHS ze dne 17. prosince 1974 o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatné výdělečné činnosti na území jiného členského státu. Úřední věstník L 14/10.

<sup>98</sup> čl. 1 odst. 2 směrnice Rady č. 90/364/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu. Úřední věstník L 180/26; čl. 1 odst. 2 směrnice Rady č. 90/365/EHS ze dne 28. června 1990 o právu pobytu zaměstnaných osob a osob samostatně výdělečně činných po skončení jejich pracovní činnosti. Úřední věstník L 180/28; čl. 1 směrnice Rady č. 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty. Úřední věstník L 317/59

<sup>99</sup> CRAIG, Paul; BÚRCA de, Gráinne, *The evolution of EU law*, 2. vydání, New York: Oxford University Press, 2011, s. 584. ISBN 978-0-19-959296-8.

<sup>100</sup> zejména čl. 10 a 11 nařízení č. 1612/68 a směrnice zmíněné výše. Srov. pozn. č. 95, 97, 98.

<sup>101</sup> Srov. čl. 38 odst. 3 směrnice 2004/38/ES: „Odkazy na zrušená ustanovení [...] se považují za odkazy na tuto směrnici.“



## 2.1 Rodinný příslušník občana Unie podle směrnice 2004/38/ES

Osobní působnost (*ratione personae*) směrnice 2004/38/ES, tj. vymezený okruh osob, na které potenciálně může tato legislativa dopadat, je tvořena třemi kategoriemi osob, které jsou beneficiary práva pohybu a pobytu a dalších souvisejících práv z pobytové směrnice vyplývajících: 1) *primární* – originární beneficiary – občané Unie, 2) *sekundární* – odvození beneficiary – rodinní příslušníci doprovázející a následující primární beneficiary a 3) *terciární* – komplementární beneficiary.

Směrnice 2004/38/ES hovoří o rodinných příslušnících bez ohledu na jejich státní příslušnost jako o sekundárních beneficiarych, kteří odvozují své právní postavení od občanů EU jako primárních beneficiarych. Rodinný příslušník tak může být sám občanem Unie, který do hostitelského členského státu jiného občana EU doprovází nebo následuje, nebo může být státním příslušníkem třetí země. Rozdíl ve státní příslušnosti sekundárně oprávněných se pak projevuje v podmínkách získání práva pobytu.<sup>102</sup> Terciární beneficiarych jsou pak osoby, kterým členské státy mají pobyt na své území usnadnit z dalších důvodů hodných zvláštního zřetele, jakými jsou buď: a) sociální důvody, kdy tyto osoby byly členy domácnosti občana Unie nebo byly osobami vyživovanými občanem Unie, b) zdravotní důvody, kdy taková osoba potřebuje osobní péči takového občana Unie, nebo c) faktický důvod ověřeného partnerského vztahu s občanem Unie.<sup>103</sup> Podle statistik Eurostatu k lednu 2015 využívalo 15,25 mil. občanů EU pobývajících v jiném členském státě než je jejich domovský stát svoji svobodu volného pohybu a pobytu, v členských zemích EU dále žilo dalších 19,83 mil. příslušníků třetích států, z nichž někteří odvozovali své právo pobytu právě od občanů EU.<sup>104</sup>

Směrnice 2004/38/ES definuje pojem rodinného příslušníka ve svém čl. 2 odst. 2 jako osoby, která je k občanu EU ve vztahu:

- a) manžela nebo manželky (pro použití v dalším textu zavádím zkrácený tvar: „*manžela/ky*“),
- b) registrovaného partnera či partnerky (dále jen „*registrovaného partnera/ky*“), se kterým bylo registrované partnerství uzavřeno na základě právních předpisů jednoho z členských států, přičemž právní řád hostitelského členského státu musí zacházet s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím a toto registrované partnerství musí

---

<sup>102</sup> SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, s. 257.

<sup>103</sup> čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>104</sup> Srov. statistiky cizinců lze nalézt na: *Migration and migrant population statistics* [online]. Lucemburk: Eurostat, 2015 [Cit. 2016-06-27]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)>

- být v souladu s podmínkami stanovenými v souvisejících právních předpisech hostitelského členského státu,
- c) potomka v přímé linii nebo potomka manžela/ky či registrovaného partnera/ky, který je buď mladší 21 let, anebo je od nich vyživován,
- d) předka v přímé linii nebo předka jeho manžela/ky či registrovaného partnera/ky, který musí splňovat podmínku, že je jimi vyživován.<sup>105</sup>

### 2.1.1 Manžel nebo manželka

Pojem manžela nebo manželky v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES vykládá SDEU ve smyslu osoby opačného pohlaví, se kterou je občan Unie oddán podle zákonů platných v zemi, kde byl sňatek uzavřen.<sup>106</sup> K samotné otázce manželství se Soudní dvůr ve své judikatuře vyjádřil mnohokrát. Ještě za doby trvání nařízení č. 1612/68 se ESD v případě *Diatta* zabýval otázkou faktického soužití manželů v manželském svazku, přičemž konstatoval, že manželství a s tím spojený statut manžela/ky trvá i v rozvodovém řízení. Na manželský svazek není podle Soudního dvora možné pohlížet jako na rozvedený, dokud jej neukončí příslušný orgán.<sup>107</sup> Tento svůj závěr SDEU nově potvrdil např. v rozsudku *Iida*, podle něhož postačí k tomu, aby určitá osoba byla považována za manžela nebo manželku pouze (formální) trvání manželství.<sup>108</sup> Trvání manželského svazku se tedy týká i případů manželů, kteří žijí odděleně, a to i v situaci, kdy mají v úmyslu se později rozvést,<sup>109</sup> anebo již žijících mimo společnou domácnost s jinými partnery.<sup>110</sup>

---

<sup>105</sup> čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>106</sup> BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 426.

<sup>107</sup> Rozsudek ze dne 13. února 1985 ve věci 267/83 - Aissatou *Diatta* v. Land Berlin, EU:C:1985:67, bod 20. Tento případ se týkal senegalské ženy vdané za francouzského občana, který bydlel a pracoval v tehdejší západní Berlíně. Paní *Diatta* zde dostala z titulu člena rodiny pracovníka EHS dočasné pobytové povolení. Již po roce života ve společné domácnosti se od svého manžela odstěhovala a chtěla se s ním rozvést, co nejdříve to bude možné. Německé úřady jí odmítly prodloužit povolení k pobytu s odůvodněním, že již nežije s pracovníkem EHS a není tedy nadále považována za rodinného příslušníka oprávněného k pobytu podle nařízení č. 1612/68. ESD v tomto případě stanovil, že postup německých úřadů je nepřiměřený. Konkrétní věta z rozsudku v anglickém znění: „*It must be added that the marital relationship cannot be regarded as dissolved so long as it has not been terminated by the competent authority.*“

<sup>108</sup> *Judikatura Evropského soudního dvora*, roč. 10., č. 2/2013, vydavatel: Wolters Kluwer ČR a.s., s. 167. ISSN 1214-6005.

<sup>109</sup> Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012 ve věci C-40/11 *Yoshikazu Iida* proti Stadt Ulm, EU:C:2012:691, bod 57-60 (dále jen: „*C-40/11 Iida*, EU:C:2012:691“). Pan *Iida*, japonský státní příslušník, pojal v USA za manželku německou státní příslušnici a zde se jim i narodila dcera s americkým, německým a japonským občanstvím se kterou se přestěhovali do Německa. Zde získal pan *Iida* povolení k pobytu z důvodu sloučení rodiny. Poté, co jeho manželka přijala práci v Rakousku, se manželství rozpadlo, oba manželé žili odděleně, ale nerozvedli se a společně vykonávali péči o dceru žijící a studující v Rakousku.

<sup>110</sup> Rozsudek ze dne 10. července 2014 ve věci C-244/13 *Ewaen Fred Ogieriakhi* proti Minister for Justice and Equality, EU:C:2014:2068 (dále jen: „*C-244/13 Ogieriakhi* EU:C:2014:2068“).

Pod pojem manžela nebo manželky naopak podle ESD nespadá pojem partnera (druha nebo družky) občana Unie, který spolu s občanem Unie žije ve společné domácnosti, jak ESD deklaroval v případě *Reed*.<sup>111</sup> V něm družce britského státního občana, která se odkazovala na čl. 10 tehdejšího nařízení č. 1612/68 o doprovázení pracovníka Společenství jeho manželem/kou, nebylo na základě tohoto ustanovení přiznáno právo pobývat v Nizozemí s britským občanem s odůvodněním, že není manželkou, ale pouze partnerkou. ESD dále konstatoval, že rozšíření pojmu manžela/ky (*the spouse, le conjoint*) na pojem partnera by bylo neospravedlnitelné vzhledem k nedostatku všeobecného společenského pokroku v členských státech v otázce nakládání s manželstvím jako s partnerstvím.<sup>112</sup> Nicméně si ESD v tomto konkrétním případě poprvé vypomohl poukazem na zákaz diskriminace, když zohlednil fakt, že samo nizozemské právo dovoluje přiznat pobyt nejen manželce, ale i partnerce nizozemského občana. Pokud je totiž jejich vztah stabilní, hledí na ni v takovém případě nizozemské právo jako na manželku. Dále Soudní dvůr vyložil pojem „*social advantage*“ v čl. 7 odst. 2 nařízení č. 1612/68 a prohlásil, že odepření pobytu by pro partnerku nizozemského občana ze třetího státu znamenalo porušení principu rovného zacházení („*Požívá tam stejná sociální a daňová zvýhodnění jako tuzemský pracovník*“).

V rozhodnutí *Surinder Singh* ESD prohlásil, že po návratu manželky spolu s manželem do domovského členského státu poté, co jistý čas společně pobývali a pracovali v jiném členském státě, musí tento manžel požívat v domovském členském státě minimálně stejných práv, jaké mu plynuly z využívání práva volného pohybu v jiném členském státě, jinými slovy práva manžela zůstávají zachována i po návratu z hostitelského členského státu.<sup>113</sup>

V kontroverzně přijímaném případě *Metock* (více o tomto případě v kapitole 3) pak SDEU konstatoval, že osoba, která je manželem/kou občana Unie požívá práva ze směrnice 2004/38/ES bez ohledu na to, kdy a kde byl sňatek uzavřen, tedy je nerozhodné, zda byl uzavřen před nebo po vstupu na území hostitelského členského státu<sup>114</sup> a nevyžaduje se předchozí legální pobyt v jiném členském státě, jak požadovala starší judikatura ve věci *Akrich*.<sup>115</sup> Rozsudek *Metock* způsobil v některých členských státech,

---

<sup>111</sup> Rozsudek ze dne 17. dubna 1986 ve věci 59/85 – State of the Netherlands v. Ann Florence Reed, EU:C:1986:157

<sup>112</sup> *Tamtéž*, bod 15.

<sup>113</sup> Rozsudek ze dne 7. července 1992 ve věci C-370/90 - The Queen proti Immigration Appeal Tribunal and *Surinder Singh*, ex parte Secretary of State for Home Department, EU:C:1992:296.

<sup>114</sup> C-127/08 *Metock*, EU:C:2008:449.

<sup>115</sup> C-109/01 *Akrich*, EU:C:2003:491.

zejména v Dánsku,<sup>116</sup> polemiku o tom, zdali díky němu nebyla vytvořena v imigračním právu mezera nabízející státním příslušníkům třetích států cestu k „řešení“ situace jejich nelegálního pobytu formou účelového sňatku. Členské státy však mohou přijmout úpravu k prevenci takového zneužití práva, tedy např. provádět šetření, zda nejsou aplikací práv přiznaných směrnicí obcházena ustanovení vnitrostátního práva o přistěhovalectví.<sup>117</sup>

### 2.1.2 Registrovaný partner

Zatímco manželství je uznáváno jako spadající do působnosti pobytové směrnice bez jakýchkoliv podmínek, pojetí registrovaného partnerství v pobytové směrnici naopak tuto bezpodmínečnost postrádá. Aby registrovaní partneři spadali pod ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES a získali tak z pohledu směrnice výhodnější postavení než partneři žijící v neformálním řádně doloženém vztahu dle čl. 3 odst. 2 písm. b) téže směrnice, je zapotřebí, aby registrované partnerství splňovalo kumulativně tři podmínky stanovené unijním zákonodárcem, a to: a) registrované partnerství musí být uzavřeno na základě právních předpisů členského státu, b) právní řád hostitelského členského státu s ním musí zacházet stejně (rovnocenně) jako s manželstvím, c) toto registrované partnerství je v souladu s podmínkami stanovenými příslušnými právními předpisy hostitelského členského státu.<sup>118</sup>

První podmínka je splněna, pokud registrovaní partneři uzavřou své partnerství podle práva některého z členských států, přičemž se lze domnívat, že analogicky jako v případě manželství není podstatné, že jeden nebo oba registrovaní partneři nejsou občany členského státu, kde se jako partneři registrovali. Taktéž lze dovodit ze slov „na základě právních předpisů členského státu“, že první podmínka bude naplněna i v případě, kdy právo členského státu uznává registrované partnerství uzavřené ve třetím státě. Dále manželství párů stejného pohlaví uzavřené podle právních předpisů jednoho členského státu musí být v hostitelských členských státech, které uznávají pouze koncept registrovaného partnerství, nahlíženo jako registrované partnerství. K naplnění druhé podmínky nemusí být ve vnitrostátním právu hostitelského členského státu pojetí manželství a registrovaného partnerství identické, nýbrž stačí, pokud je alespoň srovnatelné, a to speciálně s ohledem na konkrétní použitelná ustanovení z oblasti

---

<sup>116</sup> BARNARD, C., *The Substantive Law of the EU [...]*, pozn. č. 106, s. 431.

<sup>117</sup> Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, [2008], KOM (2008) 840, s. 4, 9.

<sup>118</sup> čl. 2 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38/EU, resp. její francouzské znění, které je v tomto ohledu jazykově jasnější; GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary [...]*, s. 40.

imigračního práva.<sup>119</sup> Třetí podmínka znamenající, že uznání registrovaného partnerství se děje v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími vnitrostátními předpisy hostitelského státu, odkazuje ve světle rozsudku *Reed* podle mínění profesorky Elspeth Guild a dalších autorů komentáře k pobytové směrnici s největší pravděpodobností na princip zákazu diskriminace. Za podmínky, že hostitelský členský stát uznává registrované partnerství, musí nakládat s registrovaným partnerem z jiného členského státu, který uzavřel registrované partnerství dle práva jiného členského státu, jako se svými občany, kteří uzavřeli registrované partnerství podle práva svého vlastního státu. Stejně tak se má nakládat s občanem členského státu, který pobýval jistý čas v jiném členském státě, kde uzavřel registrované partnerství podle práva jiného státu, a poté se vrátil do svého domovského státu. Opačný postup by občany Unie v registrovaném partnerství mohl odradit od využívání jejich práva volného pohybu, pokud by se přestěhováním do jiného členského státu dostali do výrazně horší statusové situace, než kdyby zůstali doma.<sup>120</sup> Pro úplnost je třeba k problematice registrovaného partnerství dodat, že registrovaným partnerům zůstává jako rodinným příslušníkům občana Unie zachováno právo pobytu v jiném členském státě na základě čl. 12 a 13 směrnice 2004/38/ES v případě smrti občana Unie (podobně jako je to u jiných rodinných příslušníků; v případě odjezdu občana Unie z hostitelského členského státu jim zůstává právo pobytu pouze, pokud jsou sami občany EU) a v případě ukončení registrovaného partnerství (stejně jako při rozvodu manželů).

### 2.1.3 Předci a potomci v přímé linii

Vzhledem k blízké podobnosti ustanovení týkající se přímých příbuzných ve vzestupné a sestupné linii (předků a potomků), budou tato ustanovení analyzována společně. Pojem předků a potomků v linii přímé zahrnuje krom jiného i adoptivní vztahy, nezletilé děti v poručnictví nebo se stálým opatrovníkem. Děti v pěstounské péči a pěstouni s dočasným opatrovnictvím mohou požívat práv v rámci pobytové směrnice v závislosti na síle vzájemné vazby mezi pěstounem a dítětem v konkrétním případě. Vnitrostátní orgány členských států mohou požadovat prokázání rodinného vztahu a dotčené osoby jsou jim povinny pro přiznání statutu rodinného příslušníka důkaz prokazující tento vztah poskytnout, při uplatňování pobytové směrnice však musí členské státy vždy jednat v nejlepším zájmu dítěte dle Úmluvy OSN o právech dítěte.<sup>121</sup> Co se týče stupňů

<sup>119</sup> Rozsudek ze dne 10. května 2011 ve věci C-147/08 *Jürgen Römer* proti *Freie und Hansestadt Hamburg*, EU:C:2011:286, body 42-43.

<sup>120</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 41-42.

<sup>121</sup> KOM(2009) 313, s. 5.

příbuznosti, pobytová směrnice neobsahuje žádná omezení. Směrnice 2004/38/ES stanoví jako podmínku pro to, aby se dotčený rodinný příslušník (potomek či předek občana EU, nebo manžel/ky občana EU, nebo registrovaného partnera/ky občana EU) mohl dovolávat výhod směrnice, požadavek závislosti takového rodinného příslušníka na primárním beneficiáři, tedy unijním občanovi. U předků platí tato podmínka bezvýjimečně, potomci mohou splnit alternativní podmínku věku do 21 let a pak rovněž spadají do působnosti tohoto ustanovení. Skutečnost, zda je potomek nebo předek „osobou vyživovanou“, je podle SDEU výsledkem faktické situace,<sup>122</sup> která je charakterizována skutečností, že materiální podpora pro tohoto rodinného příslušníka je poskytována osobou s právem pobytu,<sup>123</sup> přičemž není možné vyžadovat odůvodnění, proč tento rodinný příslušník potřebuje podporu nebo zda by se nemohl živit sám. Upřesnění stavu závislosti přinesl SDEU ve věci *Jia*, kdy vysvětlil výraz „[být na nich] závislý“, čímž se má rozumět skutečnost, kdy rodinný příslušník nezbytně potřebuje materiální podporu od tohoto občana EU nebo jeho manžela/ky k tomu, aby mohl uspokojovat své základní potřeby ve státě, odkud pochází nebo kde naposled pobýval v době, kdy žádá o připojení se k občanu EU. Hostitelský členský stát smí po rodinném příslušníkovi požadovat důkaz takové závislosti, jímž se nerozumí oficiální doklad od domovského státu nebo státu posledního pobytu, byť by byl v takovém případě zvláště příhodný, ale je možné prokázání závislosti jakýmkoliv vhodným způsobem. Takovým důkazem však není pouhý závazek občana Unie se o rodinného příslušníka starat.<sup>124</sup>

Pro účely pobytové směrnice se rodinnými příslušníky rozumí potomci a předci, kteří jsou vyživováni primárním beneficiáři, do působnosti směrnice tedy nespadá situace opačná, při níž osoba s právem pobytu bude vyživována tímto předkem nebo potomkem. K otázce vyživování osoby s právem pobytu jejím přímým předkem se Soudní

<sup>122</sup> Rozsudek ze dne 18. června 1987 ve věci C-316/85 Centre public d'aide sociale de Courcelles proti Marie-Christine Lebon, EU:C:1987:302, body 22, 24 (dále jen: „C-316/85 Lebon, EU:C:1987:302“). Paní Lebon byla francouzskou občankou pobývajícím v Belgii spolu se svým otcem, poživitelem starobního důchodu. Paní Lebon v letech 1979-1981 pracovala ve Francii. Po návratu do Belgie si požádala o sociální pomoc v hmotné nouzi na úrovni životního minima (tzv. minimex), avšak její žádost byla zamítnuta. ESD rozhodl, že postavení závislého potomka je výsledkem faktické situace, tj. poskytování podpory pracovníkem svému členu rodiny, aniž by bylo třeba určovat důvody takové podpory či poukazovat na fakt, že podporovaná osoba může najít východisko ze své situace přijetím placeného zaměstnání.

<sup>123</sup> Srov. C-40/11 *Iida*, EU:C:2012:691, bod 55. V tomto případě jsem porovnal české znění rozsudku s anglickou a francouzskou jazykovou verzí a upravil jej do srozumitelnější a smysluplnější podoby.

<sup>124</sup> Rozsudek ze dne 9. ledna 2007 ve věci C-1/05 - Yunying *Jia* v. Migrationsverket, EU:C:2007:1. Paní Jia byla čínskou státní příslušnicí žádající o dlouhodobý pobyt ve Švédsku, kde v té době pobýval její syn, rovněž čínský státní občan, se svou manželkou, která byla občankou EU pobývajícím ve Švédsku. Paní Jia pobírala čínský starobní důchod, který ji nezajišťoval, podle jejího tvrzení, dostatečné prostředky na živobytí, a proto byla odkázána na podporu svého syna a snachy. Jako doklad svého příbuzenského vztahu poskytla osvědčení vydané pekingskou notářskou kanceláří a osvědčení od svého bývalého zaměstnavatele z veřejného sektoru.

dvůr vyjádřil např. ve věcech *Zhu a Chen* a *Iida* (více budou tyto rozsudky rozebrány v kapitole 3). Ve věci *Iida* SDEU deklaroval, že takový předek nemůže být kvalifikován jako „rodinný příslušník“ ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.<sup>125</sup>

Úmyslem unijního zákonodárce bylo ošetřit uvedeným pojetím „stavu závislosti“ sociální situace, které mohou nastat v souvislosti s migrací občana Unie do jiného členského státu a které mohou mít vliv na rozhodnutí občana EU, zda (ne)využít svého práva volného pohybu a (ne)přestěhovat se do jiného členského státu Unie. Směrnice 2004/38/ES však záměrně nepostihuje všechny představitelné případy překážek práva volného pohybu, jako například situaci občanů EU nízkého (kojeneckého) věku, kteří jsou vyživováni svými předky, jež byla zmíněna výše (a bude rozebrána v kapitole 3). Naopak občané EU dětského věku, jejichž rodiče pracovali jistý čas v jiném členském státě, v kterém jsou nyní tyto děti zapsány u školského zařízení, získávají spolu s rodičem, který o ně pečuje, právo pobytu na základě čl. 10 nařízení č. 492/2011, o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.<sup>126</sup> Z dalších případů je třeba podotknout, že čl. 2 odst. 2 písm. c) nedopadá na potomky občana Unie starší 21 let, kteří nejsou občanem Unie vyživováni. Na tyto osoby se vztahuje čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES týkající se ostatních rodinných příslušníků a hostitelské členské státy mají pouze povinnost usnadnit těmto osobám podle svého vnitrostátního práva vstup a pobyt.

#### **2.1.4 Ostatní rodinní příslušníci a nesezdaný partner občana Unie**

Na základě směrnice 2004/38/ES, která v čl. 3 odst. 2 zohledňuje sociální, zdravotní či faktických vazby dalších osob na občana EU, je usnadněn vstup a pobyt také jiným beneficiářům nespádajícím pod pojem rodinného příslušníka v čl. 2 odst. 2, a to: a) ostatním rodinným příslušníkům (tzv. rodina v širším smyslu, tj. sourozenci, strýcové, tety, bratřenci, sestřenice...) bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří jsou v zemi, odkud pocházejí, osobami vyživovanými primárním beneficiářem nebo členy jeho domácnosti,

---

<sup>125</sup> Srov. C-40/11 *Iida*, EU:C:2012:691, body 55 a 56.

<sup>126</sup> čl. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Text s významem pro EHP), Úřední věstník L 141, 27. 5. 2011, s. 1 - 12 (dále jen „nařízení č. 492/2011“). Toto ustanovení bylo převzato ze zrušeného čl. 12 nařízení č. 1612/68 týkajícího se práv dětí na vzdělání. Starší odkazy na tento článek nařízení č. 1612/68 je třeba vykládat jako odkazy na nové nařízení č. 492/2011 podle čl. 41 nařízení č. 492/2011. Proto je možné na čl. 10 nařízení č. 492/2011 aplikovat závěry Soudního dvora z rozsudků *Ibrahim a Teixeira*, podle nichž je tento článek autonomním právním základem práva pobytu. Srov.: Rozsudek ze dne 23. února 2010 ve věci C-310/08 London Borough of Harrow proti Nimco Hassan *Ibrahim* a Secretary of State for the Home Department, EU:C:2010:80 (dále jen jako: „C-310/08 *Ibrahim*, EU:C:2010:80“); Rozsudek ze dne 23. února 2010 ve věci C-480/08 *Maria Teixeira* proti London Borough of Lambeth a Secretary of State for the Home Department, EU:C:2010:83 (dále jen jako: „C-480/08 *Teixeira*, EU:C:2010:83“).

nebo u kterých vážné zdravotní důvody vyžadují jeho péči o ně, b) partnerovi, s nímž občan EU udržuje řádně doložený trvalý vztah.<sup>127</sup>

Ostatní rodinní příslušníci dle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES (dále také: „*rodinní příslušníci v širším smyslu*“) musí být v zemi, odkud pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie. Jak prohlásil SDEU v rozsudku *Rahman*,<sup>128</sup> touto zemí není myšlen stát, v němž občan Unie pobýval předtím, než se usadil v hostitelském členském státě EU, ale je tím zamýšlen stát, v němž rodinný příslušník v širším smyslu pobýval ke dni, kdy požádal o to, aby mohl občana Unie doprovázet či se k němu připojit. Pro stav závislosti není podstatné, zda občan EU a dotyčný rodinný příslušník pobývali ve stejném státě, naproti tomu je klíčové, aby stav závislosti existoval v zemi, odkud dotyčný rodinný příslušník přijíždí, v době, kdy žádá o připojení se k občanu EU.<sup>129</sup> Tento stav tedy nemůže vzniknout až následně v hostitelském členském státě. V tomto rozsudku je dále zmíněno, že členské státy nemají povinnost automaticky vyhovět každé žádosti rodinného příslušníka v širším smyslu o vstup a pobyt na jejich území, ale jejich vnitrostátní úprava musí obsahovat jasná kritéria, která těmto osobám umožní dosáhnout rozhodnutí o jejich žádosti o vstup a pobyt.<sup>130</sup> V případě zamítavého rozhodnutí musí být každé odepření vstupu řádně odůvodněno,<sup>131</sup> zároveň takové rozhodnutí podléhá procesněprávním zárukám obsaženým ve směrnici a musí být možné se proti němu odvolat.<sup>132</sup> Z dikce čl. 3 odst. 2 pobytové směrnice plyne, že ideou evropského zákonodárce bylo, aby povolení vstupu bylo obecným pravidlem a jakákoliv možnost odepření vstupu byla chápána restriktivně jako výjimka z tohoto pravidla.

Druhou kategorií osob, jimž má být vstup a pobyt na území hostitelského státu usnadňován, jsou osoby v trvalém partnerském (neformálním) a řádně doloženém vztahu k občanu EU,<sup>133</sup> jež sice nejsou *explicite* rodinnými příslušníky, ale evropské právo tímto způsobem velmi vhodně zohledňuje faktickou situaci i soudobou společenskou tendenci, kdy klesá sňatečnost a neformální svazky jsou stále preferovanější formou soužití

<sup>127</sup> čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES

<sup>128</sup> Rozsudek ze dne 5. září 2012 ve věci C-83/11 - Secretary of State for the Home Department proti Muhammad Sazzadur Rahman a další., EU:C:2012:519 (dále jen: „*C-83-11 Rahman, EU:C:2012:519*“). Pan Rahman byl bangladéšským občanem, který uzavřel manželství s irskou občankou zaměstnanou ve Spojeném království (dále jen „*UK*“). Po uzavření manželství požádali jeho bratr, nevlastní bratr a synovec o vydání dokladů rodinného příslušníka podle předpisů UK za účelem přiznání práva pobytu v UK s odůvodněním, že jsou osobami vyživovanými manželi Rahmanovými. SDEU se v tomto případě zabýval výkladem čl. 3 odst. 2 písm. a) společně s navazujícím čl. 10 odst. 2 písm. e) směrnice 2004/38/ES.

<sup>129</sup> Srov. C-83-11 *Rahman*, EU:C:2012:519, body 31, 33.

<sup>130</sup> *Tamtéž*, body 21-24.

<sup>131</sup> čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES

<sup>132</sup> KOM(2009) 313, pozn. č. 121, s. 6.

<sup>133</sup> čl. 3 odst. 2 písm. b) 2004/38/ES



v Evropské unii. Pod pojem nesezdaného partnera spadá i registrovaný partner občana EU, pokud není splněna jedna nebo více podmínek obsažených v ustanovení čl. 2 odst. 2 písm. b) pobytové směrnice, např. hostitelský členský stát nenakládá s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím. Registrovaní partneři z těchto zemí sice nezískávají výhodnější právní postavení, zejména automatické právo vstupu na území a pobytu v jiném členském státě, jaké mají jiní registrovaní partneři tyto podmínky splňující, nicméně spadají pod kategorii partnerů podle čl. 3 odst. 2 písm. b) pobytové směrnice a vstup a pobyt má být těmto partnerům alespoň usnadněn.<sup>134</sup>

## **2.2 Rodinný příslušník osoby usilující o sloučení rodiny podle směrnice 2003/86/ES**

Evropské právo zavedlo jistou dvojkolejnost, jde-li o úpravu postavení rodinných příslušníků z neunijních států. Klíčová je osoba originárního (primárního) beneficianta, k němuž je postavení rodinných příslušníků ve vztahu odvozenosti (akcesority). Postavení osob, které jsou rodinnými příslušníky občanů EU, se řídí směrnicí 2004/38/ES (ať už jsou rodinní příslušníci sami občany členských států nebo státními příslušníky třetích zemí), zatímco postavení rodinných příslušníků neunijních občanů se v oblasti migrace řídí směrnicí Rady č. 2003/86/ES, o právu na sloučení rodiny.

Tato distinkce je odůvodnitelná rozdílným účelem obou směrnic, kdy cílem směrnice 2003/86/ES je zejména stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří již oprávněně pobývají na území členských států.<sup>135</sup> Slučovací směrnice jako taková je prvním souborem opatření přijatým na základě čl. 79 odst. 2 písm. a) SFEU [dříve čl. 63 odst. 3 písm. a) Smlouvy o založení Evropského společenství].<sup>136</sup> Původní návrh Komise prošel významnými změnami, a to zejména ve zpřísnujícím směru, za účelem toho, aby směrnice byla přijatelná pro členské státy a umožňovala jim v některých případech přijmout odlišnou úpravu na vnitrostátní úrovni.

---

<sup>134</sup> Donedávna právní předpisy devíti členských států neobsahovaly možnost uzavření registrovaného partnerství. Srov.: *Registrovaná partnerství - jejich uznávání v jiných zemích* [online]. Vaše Evropa, 2015 [Cit. 2015-06-27]. Dostupné z WWW: [http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_cs.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm). Od 1. ledna 2016 uznává registrovaná partnerství Estonsko. Srov.: *Civil Partnership Act* [online], Estonian Human Rights Centre, 2015 [Cit. 2015-12-12]. Dostupné z WWW: <http://humanrights.ee/en/equal-treatment/cohabitation-act/>

<sup>135</sup> čl. 1 odst. 1 směrnice 2003/86/ES

<sup>136</sup> Lisabonská smlouva – konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2. vyd., Praha: Úřad vlády ČR, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009, s. 101. 978-80-7440-017-9.

Proto se Komise vyjádřila v tom smyslu, že vnímá slučovací směrnici pouze jako první krok k harmonizaci právních předpisů z oblasti slučování rodin.<sup>137</sup>

Směrnice 2004/38/ES má naproti tomu odlišný cíl, a to zvýhodnit občany členských států v oblasti migrace, aby tak byli povzbuzeni k využívání volného pohybu osob jako základní svobody vnitřního trhu.<sup>138</sup> Přijetím směrnice 2004/38/ES tedy došlo k tomu, že díky výlučnějšímu a privilegovanějšímu postavení, které získali občané EU, se zvětšila propast mezi jejich právy a právy státních příslušníků třetích zemí. Ve spojení s judikaturou SDEU byl pro občany EU a jejich rodinné příslušníky vytvořen v průběhu času systém, který je dobře chrání před neúměrnými zásahy státu do jejich rodinného života.<sup>139</sup> Trend rozevírání nůžek mezi unijními občany (relativní posilování práv) a státními příslušníky třetích států (relativní oslabování či stagnace práv) je dán také tím, že členské státy takřka jednomyslně bojují proti jakékoliv unijní intervenci do oblasti imigrace a práv udělovaných státním příslušníkům třetích zemí, protože tyto oblasti považují za výhradní pole své působnosti. Státní příslušníci třetích zemí jsou v nevýhodě v oblastech práv na volný pohyb a sloučení rodiny nejen ve srovnání s migrujícími občany EU, ale rozdíl v zacházení a přístupu k nim je patrný i mezi různými členskými státy navzájem.<sup>140</sup>

Neporovnatelná jsou taktéž práva obou skupin rodinných příslušníků. Ač se v případech obou skupin může jednat a taky zpravidla jedná o státní příslušníky třetích zemí, rodinní příslušníci odvozují svůj status od originárního beneficenta (tj. v jednom případě migrujícího občana EU, v druhém případě státního příslušníka třetího státu žádajícího o sloučení rodiny) a sledují jeho postavení. Institut evropského občanství, z jednoho úhlu pohledu konsolidační, homogenizující a harmonizační prvek evropské integrace, bývá proto z druhého úhlu pohledu kritizován za to, že napomáhá vytváření výlučné kultury založené do značné míry hlavně na etnicitě. To, co spojuje občany Evropy, zároveň vylučuje ty, kdo nejsou státními příslušníky členských států, přičemž u nich *de facto* nezáleží na délce pobytu, kulturních vazbách nebo loajalitě ke státu. Přístup

---

<sup>137</sup> Evropská komise. KOM(2008) 610. *Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny* [online], 8. října 2008 [cit. 2015-05-02], s. 2. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/CS/1-2008-610-CS-F1-1.Pdf>> (dále jen: „KOM(2008) 610“).

<sup>138</sup> čl. 26 odst. 2 SFEU.

<sup>139</sup> K tématu státních příslušníků třetích zemí by chtěl autor této práce odkázat na práci, která se částečně zabývala i postavením rodinných příslušníků státních příslušníků třetích zemí ve vztahu ke směrnici 2003/86/ES: KOLÁŘOVÁ, Jana. *Postavení státních příslušníků třetích zemí v EU*. Praha, 2009. 88 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Katedra evropského práva. Vedoucí diplomové práce Doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D., s. 22 (dále jen KOLÁŘOVÁ, Jana. *Postavení státních příslušníků třetích zemí v EU*.“).

<sup>140</sup> HOORSPOOL, M.; HUMPREYS, M. *European Union Law* [...], s. 424.

k procesním prostředkům a míře soudního přezkumu pro státní příslušníky třetích zemí kontrastuje s právy unijních občanů, kteří mohou využít rekurs k nadnárodním prostředkům soudního rozhodování, jakmile jsou vnitrostátní opravné prostředky vyčerpány. Základní práva státních příslušníků třetích zemí, jako je právo na respektování rodinného života, jsou naopak vyloučena z přezkumu SDEU (s výjimkou případů, kdy jsou tito státní příslušníci třetích zemí rodinnými příslušníky občanů EU).

Jediným dostupným prostředkem nápravy, který mají na území členských států k dispozici všechny osoby bez ohledu na národnost, zůstává možnost obrácení se na Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku (dále jen „ESLP“) jako na soud poslední instance. Nicméně i ESLP bere často ohled na citlivé oblasti politik národních států, jakými jsou imigrace a sociální politika týkající se cizinců a často potvrzuje právo státu rozhodovat o tom, kdo může a nemůže vstupovat na jeho území.<sup>141</sup> Kompetence ESLP se navíc omezují pouze na rozhodování o otázkách spadajících do oblasti působnosti Evropské úmluvy o ochraně základních práv a svobod (dále jen „EÚLP“).<sup>142</sup>

Samotný pojem rodinného příslušníka, a tím i okruh odvozených beneficentů, na které směrnice 2004/38/ES a 2003/86/ES dopadají, se v obou směrnici odlišují a šíře definice rodinného příslušníka z třetího státu oprávněného žádat o sloučení rodiny se liší i mezi členskými státy navzájem podle toho, do jaké míry členské státy při transpozici slučovací směrnice využily nepovinná ustanovení této směrnice.<sup>143</sup> Je nutno zmínit, že slučovací směrnice musí být vykládána a aplikována členskými státy v souladu s lidskými právy a základními svobodami zakotvenými v EÚLP, jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům a tvoří obecné zásady práva Unie, a v Listině základních práv EU (dále jen „Listina“),<sup>144</sup> zejména v souladu s právem na respektování soukromého a rodinného života (čl. 8 EÚLP, jemuž odpovídá čl. 7 Listiny), zásadou zákazu diskriminace (čl. 14 EÚLP, čl. 18-19 SFEU, čl. 21 Listiny), právem na účinnou právní ochranu (čl. 47

---

<sup>141</sup> Např. Rozsudek ESLP ze dne 19. února 1996, *Gül v. Švýcarsko*, č. 23218/94. ECHR 1996-I., bod 38. ESLP rozhodl, že neexistuje překážka, která by bránila rodině pana Güla vést rodinný život v Turecku.

<sup>142</sup> Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Rada Evropy, 4. 11. 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

<sup>143</sup> Dle názoru autora práce by bylo daleko více žádoucím a opodstatněným stavem, pokud by *de lege ferenda* definice rodinného příslušníka a okruh oprávněných osob byl u obou směrnic sjednocen, alespoň jde-li o nejbližší rodinné příslušníky referenční osoby. Ve většině evropských států je pojem rodiny chápán širěji a neomezuje se pouze na rodiče a nezletilé děti. Díky redefinici pojmu by se do budoucna minimálně příbuzní ve vzestupné linii, svobodné zletilé děti a partneři státních příslušníků třetích zemí nedostali mimo působnost směrnice 2003/86/ES jako je tomu v současnosti kvůli využití možnosti některých členských států odchýlit se od směrnice ve zpřísnujícím směru.

<sup>144</sup> Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, s. 391-407.

Listiny) a dále musejí být vykládána a aplikována s ohledem na práva a nejlepší zájmy dítěte (čl. 24 Listiny).<sup>145</sup>

Pojem rodinného příslušníka vymezuje směrnice 2003/86/ES ve svém čl. 4. Rodinní příslušníci, kteří mohou následovat originárního beneficianta, musí tvořit alespoň „jádro“ rodiny (*nukleární rodinu*) na rozdíl od směrnice 2004/38/ES, která odkazem na předky a potomky v přímé linii bez ohledu na stupeň příbuzenství zahrnuje i vícegenerační rodinu. Osobou v postavení originárního beneficianta práva na sloučení rodiny je státní příslušník třetího státu s povolením k pobytu s nejméně roční platností, u nějž lze předpokládat, že získá trvalý pobyt (dále jen jako „*osoba usilující o sloučení rodiny*“ nebo také jako „*sponzor*“<sup>146</sup>). Z pouhého znění čl. 4 slučovací směrnice si lze udělat závěr, že přijetí této směrnice bylo velkým kompromisem a členské státy do její konečné podoby promítly výjimky a omezení vyplývající z jejich vnitrostátního práva. Implementace řady pravidel v ustanoveních této směrnice zůstala ponechána na vůli členských států. Slučovací směrnice v čl. 4 rozděluje rodinné příslušníky osob oprávněných žádat o sloučení rodiny do tří kategorií:

- 1) *rodinní příslušníci*, kterým je vstup a pobyt umožněn po splnění podmínek slučovací směrnice *obligatorně*: a) manžel/ka, b) nezletilé děti sponzora nebo jeho manžela/ky, vč. osvojců, a to na základě rozhodnutí příslušného orgánu nebo rozhodnutí vykonatelného podle mezinárodních závazků státu, c) nezletilé děti, vč. osvojců, pokud je má sponzor v opatrování a jsou na něm závislé, d) nezletilé děti manžela/ky, vč. osvojců, pokud je sponzor v opatrování a jsou na něm závislé.
- 2) *rodinní příslušníci*, kterým je vstup a pobyt umožněn po splnění podmínek pro slučovací směrnice *fakultativně*:<sup>147</sup> a) nejbližší příbuzní v přímé vzestupné linii nebo takoví příbuzní manžela/ky sponzora, pokud jsou na osobě sponzora závislí a nepožívají podporu rodiny v zemi původu, b) zletilé svobodné děti sponzora, pokud se o sebe nedokáží postarat z důvodu zdravotního stavu, a takové děti jeho manžela/ky.

---

<sup>145</sup> Srov. také body 2 a 5 odůvodnění směrnice 2003/86/ES a čl. 5 odst. 5 a čl. 18 téže směrnice.

<sup>146</sup> Zatímco první označení je v souladu s oficiálním českým překladem směrnice 2003/89/ES, označení odvozené z anglického znění směrnice (*the sponsor*), dle mého soudu více vyjadřuje charakter toho, co má daná osoba dle této směrnice plnit pro svého rodinného příslušníka, jež je občanem třetího státu.

<sup>147</sup> Fakultativností míním, že závisí čistě na rozhodnutí členského státu, zda přijme takovou vnitrostátní právní úpravu, která těmto rodinným příslušníkům právo na vstup a pobyt přizná. Zhruba polovina členských států přitom povoluje sloučení rodiny v případě rodičů osoby usilující o sloučení rodiny a rodičů jejího manžela/manželky. Srov.: KOM(2008) 610, pozn. č. 137, s. 6.

3) *nesezdaní partneři*, jakož i *registrovaní partneři* sponzorů, kterým je vstup a pobyt umožňován po splnění podmínek slučovací směrnice *fakultativně*.<sup>148</sup>

### 2.2.1 Rodinní příslušníci, kterým členské státy vstup a pobyt povolí

Manželem nebo manželkou je podobně jako v případě směrnice 2004/38/ES myšlena osoba opačného pohlaví, se kterou je osoba usilující o sloučení rodiny oddána podle práva státu, kde byl sňatek uzavřen. Směrnice 2003/86/ES myslí i na případy polygamního manželství. Pokud již osoba usilující o sloučení rodiny má manžela/ku žijícího s ní na území členského státu, členský stát nepovolí sloučení rodiny s dalším manželem/kou.<sup>149</sup> Vzhledem k faktu, že žádný z právních řádů členských států polygamní svazky neuznává, jeví se toto ustanovení samo o sobě obsolentní. Nicméně viděno odlišným pohledem se jedná se o interpretační vodítko, díky kterému lze vyložit, že manželem/kou v čl. 4 odst. 1 písm. a) slučovací směrnice není myšlen druhý nebo další manžel/ka.

Slučovací směrnice dále povoluje členským státům stanovit pro osobu usilující o sloučení a osobu manžela/ky minimální věkovou hranici, kterou musí tyto osoby dosáhnout dříve, než se budou moci spojit, přičemž většina členských států tohoto ustanovení využívá s odůvodněním, že pomáhá lepší integraci a zabraňuje vynuceným sňatkům.<sup>150</sup> Vynucené sňatky (*forced marriages*) jsou sňatky uzavřené bez souhlasu nebo proti vůli jednoho nebo obou snoubenců a je třeba je odlišovat od domluvených sňatků (*arranged marriages*) a účelových manželství (*marriages of convenience*).<sup>151</sup> Členské státy tudíž mohou vyžadovat dosažení minimálního věku výhradně za účelem lepší integrace a zabránění vynuceným sňatkům a nikoliv takovým způsobem, který by ohrozil cíl směrnice a její užitečný účinek (*effet utile*). Minimální věková hranice, kterou mohou členské státy jako podmínku pro sloučení rodiny pro manžele stanovit, může být nejvýše 21 let<sup>152</sup>

Odpověď na otázku, jak posoudit nezletilost dítěte v čl. 4 odst. 1 písm. b) až d) slučovací směrnice, dávají vnitrostátní předpisy hostitelského členského státu. Nezletilé dítě je takové dítě, které je pod hranicí zletilosti určenou právem dotyčného členského státu a zároveň není ve svazku manželském (ženaté či vdané).<sup>153</sup> Členské státy mohou

---

<sup>148</sup> čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES. Zhruba čtvrtina členských států přitom povoluje sloučení partnerů, a to buď na základě registrovaného partnerství, anebo důkazu dlouhodobého vztahu. Srov. KOM(2008) 610, pozn. č. 137, s. 6.

<sup>149</sup> čl. 4 odst. 4 směrnice 2003/86/ES.

<sup>150</sup> Toto odůvodnění však považuje Komise za sporné. Srov.: KOM(2008) 610, pozn. č. 137, s. 5.

<sup>151</sup> K rozdílu pojmů srov.: BARNARD, C. *The Substantive Law of the EU* [...], s. 427-428.

<sup>152</sup> čl. 4 odst. 5 směrnice 2003/86/ES.

<sup>153</sup> čl. 4 odst. 1 *tamtéž*.

uplatňovat k těmto dvěma podmínkám další dvě omezující podmínky, pokud tyto byly součástí vnitrostátních předpisů členského státu v době transpozice slučovací směrnice:

Zaprvé, je-li dítě starší 12 let a přichází do členského státu nezávisle na zbytku své rodiny, může členský stát ověřit před povolením jeho vstupu a pobytu v členském státě na základě slučovací směrnice, zda dítě splňuje podmínku integrace obsaženou v právních předpisech hostitelského členského státu platných ke dni transpozice.<sup>154</sup> Volba věku 12 let, kterou provedl unijní zákonodárce, je odůvodněna skutečností, že do tohoto věku se dítě nachází v období svého vývoje, který je důležitý pro jeho začlenění do společnosti, získává nezbytné základní vzdělání a jazykové znalosti ve škole. SDEU v rozsudku *Evropský parlament v. Rada* konstatoval, že od tohoto věku nemůže být cíle integrace dosaženo tak snadno, proto mají členské státy právo přezkoumat, zda je splněna alespoň minimální schopnost integrace. Jak v tomto rozsudku potvrzuje SDEU, členské státy musí i nadále respektovat při svém přezkumu nejlepší zájem dítěte podle čl. 5 odst. 5 slučovací směrnice a dále podle čl. 17 slučovací směrnice zohlednit povahu a pevnost rodinných vztahů, dobu trvání pobytu osoby usilující o sloučení v členském státě a rodinné, kulturní a sociální vazby na zemi původu.<sup>155</sup> Zadruhé, je-li dítě v den podání žádosti starší 15 let, může členský stát vyžadovat, aby se vstup a pobyt těchto dětí řídil jinými důvody, než je sloučení rodiny.<sup>156</sup> Žádný členský stát však toto omezení neuplatnil, a jelikož je čl. 4 odst. 6 slučovací směrnice *standstill* doložkou,<sup>157</sup> jsou podobná omezení ve vnitrostátních předpisech do budoucna zakázána.<sup>158</sup>

### 2.2.2 Ostatní rodinní příslušníci a nesezdaný nebo registrovaný partner

Ustanovení týkající se nejbližších příbuzných v přímé vzestupné linii, zletilých svobodných dětí, nesezdaných partnerů a registrovaných partnerů v čl. 4 odst. 2 a 3 směrnice 2003/86/ES jsou fakultativní a jen část členských států umožňuje těmto osobám sloučení rodiny. Podle čl. 4 odst. 2 písm. a) směrnice je třeba ke sloučení rodiny mezi osobou usilující o sloučení nebo jejím manželem/kou a rodinnými příslušníky v přímé vzestupné linii splnění dvou podmínek: jednak jsou rodinní příslušníci na osobě sponzora závislí a jednak nepožívají nezbytnou podporu rodiny v zemi původu. Pojem „jsou na ní

---

<sup>154</sup> *Tamtéž*.

<sup>155</sup> Rozsudek ze dne 27. června 2006 ve věci C-540/03 - Evropský parlament proti Radě Evropské unie, EU:C:2006:429, body 63-64, 67-69, 74.

<sup>156</sup> čl. 4 odst. 6 směrnice 2003/86/ES.

<sup>157</sup> *Standstill* doložka (doložka o pozastavení) znamená, že odpovídající ustanovení mohlo být do práva členského státu zavedeno pouze před uplynutím lhůty pro provedení směrnice

<sup>158</sup> KOM(2008) 610, pozn. č. 137, s. 6.

závislí“ vyložil Soudní dvůr v rozsudcích týkajících se směrnice 2004/38/ES (viz kapitola 2.2.1).<sup>159</sup> Přestože souvislosti a cíl obou směrnic nejsou totožné, kritéria, která Soudní dvůr použil k posouzení závislosti, lze použít jako vodítko v případech slučování rodin podle čl. 4 odst. 2 písm. a) slučovací směrnice. Druhá podmínka, jíž je „nezbytná podpora rodiny“, nemá být chápána výhradně ve smyslu hmotné podpory, nicméně se nechává členským státům prostor pro uvážení, jak v konkrétním případě takovou nezbytnou podporu posoudit. Podmínka je považována za splněnou, zejména pokud žádný rodinný příslušník ze zákona či skutečně nepodporuje danou osobu v zemi původu, takže nikdo jiný nemůže zastoupit osobu sponzora nebo jeho manžela/ku v péči o rodinného příslušníka.<sup>160</sup>

Z uvedeného je zřejmé, že v oblasti práva na slučování rodiny musí hlavní účel tohoto práva, tj. umožnění skutečného rodinného života státním příslušníkům třetích zemí oprávněně pobývajících na území Unie, v současnosti často ustupovat potřebě jednotlivých členských států regulovat a *de facto* omezovat imigraci ze třetích států. Směrnicí 2003/86/ES lze považovat za první krok na cestě k harmonizaci vnitrostátních předpisů členských států v oblasti sloučení rodiny, jímž byly v této oblasti poprvé stanoveny minimální standardy. Jak nicméně zhodnotila Evropská komise, dopad této směrnice na sblížení vnitrostátních pravidel zůstává omezený.<sup>161</sup>

Závěrem kapitoly lze tedy konstatovat, že pojem rodinný příslušník zahrnuje množinu osob, jejichž práva a právní postavení obecně se budou značně lišit v závislosti na faktorech, stojících mimo oblast kontroly rodinných příslušníků, a v závislosti na právní úpravě, která se na ně bude aplikovat. Rodinné příslušníky lze dělit podle rozdílného obsahu jejich práv a v závislosti na zvoleném kritériu do několika diferenčních podskupin:

- 1) občanství samotného rodinného příslušníka (občan EU, státní příslušník třetí země),
- 2) osoba originárního beneficianta práv (jde-li o občana Unie, použije se směrnice 2004/38/ES; jde-li o státního příslušníka třetí země žádajícího o sloučení rodiny, použije se směrnice 2003/86/ES),

---

<sup>159</sup> Rozsudky ve věcech C-316/85 *Lebon*, EU:C:1987:302, bod 21-22; C-1/05, *Jia*, EU:C:2007:1, body 36-37; C-356/11 *O., S.* proti Maahanmuuttovirasto & C-357/11 *Maahanmuuttovirasto* proti L., EU:C:2012:776, bod 56.

<sup>160</sup> Dokument COM(2014) 210 - Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny [online], 3. dubna 2014 [cit. 2015-05-01], s. 6-7. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/CS/1-2014-210-CS-F1-1.Pdf>> (dále jen: „COM(2014) 210“).

<sup>161</sup> Srov. KOM(2008) 610, s. 14. - konstatování Komise ve zprávě k používání této směrnice: „Nízká úroveň závaznosti směrnice ponechává členským státům vysokou míru volnosti a v některých státech došlo dokonce ke snížení standardů... [zavedením nepovinných ustanovení směrnice].“

- 3) povaha rodinné vazby s originárním beneficentem (rodinní příslušníci v užším smyslu podle čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES a rodinní příslušníci v širším smyslu dle čl. 3 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES, oproti rodinným příslušníkům, kteří se řadí do nukleární rodiny podle čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES a dalším rodinným příslušníkům podle čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/86/ES), nebo
- 4) dle aktivní činnosti - využívání svobody volného pohybu originárním beneficentem (rodinní příslušníci tzv. statických nebo naopak tzv. dynamických občanů Unie).

Konkrétní práva těchto rodinných příslušníků budou analyzována v následující kapitole.



## Kapitola 3 – Postavení rodinných příslušníků v sekundárním právu EU

V této kapitole se budu zabývat právním postavením rodinných příslušníků v sekundárním právu EU, zejména se zaměřením na rozbor právní úpravy ve směrnici 2004/38/ES a ve směrnici 2003/86/ES. Předmětem mého zkoumání budou otázky toho, nakolik se liší právní postavení migrujících unijních občanů od jejich rodinných příslušníků, kteří je doprovázejí a následují a dále jak se odlišuje postavení těchto rodinných příslušníků občanů Unie od státních příslušníků třetích zemí obecně a od osob usilujících o sloučení rodiny a jejich rodinných příslušníků. Problematiku práv rodinných příslušníků občanů EU v hostitelském členském státě lze rozdělit do několika oblastí dle systematiky směrnice 2004/38/ES a výskytu ustanovení upravujících jejich právní postavení: právo na vstup a opuštění území hostitelského státu (čl. 4 až 5 pobytové směrnice); právo pobytu, a to po dobu do tří měsíců, delší než tři měsíce a právo trvalého pobytu (čl. 6 až 21); právo přijmout zaměstnání, vykonávat samostatnou výdělečnou činnost a princip rovného zacházení (čl. 23 až 24); a procesní záruky a ochrana před vyhoštěním (čl. 27 až 33). Zároveň se budu v této kapitole zabývat otázkou, za jakých podmínek jsou obě směrnice na situace rodinných příslušníků aplikovatelné a případy výjimek z neaplikovatelnosti směrnice 2004/38/ES, které zavedl Soudní dvůr ve své judikatuře.

Směrnice 2004/38/ES je aplikovatelná na situace rodinných příslušníků tehdy, pokud unijní občan využije své právo volného pobytu a cestuje či stěhuje se do jiného členského státu, než jehož je státním příslušníkem, nebo v takovém státě pobývá (dále ho budu nazývat tzv. „*dynamickým unijním občanem*“) <sup>162</sup> a jeho rodinní příslušníci ho do tohoto státu „*doprovázejí nebo následují*“ <sup>163</sup>. Ustanovení směrnice 2003/86/ES je pak možné aplikovat za podmínek, kdy státní příslušník třetí země mající zájem o sloučení rodiny oprávněně pobývá na území členského státu na základě povolení k pobytu s platností nejméně jeden rok a lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu. <sup>164</sup>

Na úrovni evropského práva neexistuje předpis, který by se vztahoval na rodinné příslušníky těch unijních občanů, kteří zůstávají ve svém domovském členském státě (tzv.

---

<sup>162</sup> Srov. s podkapitolou: „1.2.1 Logika přeshraničních situací“ této práce.

<sup>163</sup> čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>164</sup> čl. 3 odst. 1 směrnice 2003/86/ES.

„*statictí unijní občané*“). Podle judikatury SDEU se jedná o čistě vnitrostátní situace, jejichž řešení je na vnitrostátní právní úpravě.<sup>165</sup> Směrnice 2003/86/ES pak rodinné příslušníky občanů Unie ze své působnosti výslovně vyjímá.<sup>166</sup> V případech přísnější vnitrostátní úpravy pak může nastat pro rodinné příslušníky statických unijních občanů nežádoucí situace obrácené diskriminace, kdy tito požívají oproti rodinným příslušníkům dynamických unijních občanů slabšího právní postavení.<sup>167</sup>

Směrnice 2004/38/ES je, jak bylo uvedeno výše, aplikovatelná na rodinné příslušníky unijních občanů za splnění tří podmínek: Zaprvé musí mezi občanem Unie a jeho rodinnými příslušníky existovat kvalifikovaný příbuzenský vztah dle čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES. Zadruhé musí občan Unie, od něž jeho rodinní příslušníci odvozují svá práva, vykonávat svobodu volného pohybu, tedy pobývat v jiném členském státě než je stát, jehož má státní příslušnost. Zatřetí musí rodinný příslušník tohoto občana Unie v hostitelském členském státě doprovázet nebo následovat.<sup>168</sup>

Z těchto podmínek Soudní dvůr udělal v rámci svého výkladu v několika případech výjimky, resp. vyložil znění těchto podmínek volně s poukazem na to, že ustanovení unijního práva, která provádějí základní svobodu volného pohybu osob, je třeba vykládat extenzivně. Výjimku z první podmínky, tj. z kvalifikovaného příbuzenského vztahu, poprvé učinil ESD v případě *Zhu a Chen*, kdy prohlásil, že ustanovení unijního práva, která zakládají právo pobytu na dobu neurčitou v hostitelském členském státě pro občana jiného členského státu, který je nezletilou osobou nízkého věku, by byla zbavena svého užitečného účinku, pokud by zároveň neumožňovala rodiči, který tohoto občana skutečně vychovává, aby s ním pobýval v členském státě.<sup>169</sup> Druhá podmínka vyžadující pro právo pobytu na území členského státu EU předchozí využití svobody volného pohybu a tím i existenci přeshraničního prvku byla fakticky obejitá v případě *Ruiz Zambrano*. Soudní dvůr v tomto případě zavedl zásadu podstatného využití práv spojených s občanstvím Unie,<sup>170</sup> která říká, že v případě, kdy je podstatné využití práv statického unijního občana ohroženo, získává jeho rodinný příslušník právo pobytu nikoliv na základě směrnice, ale vyplývá mu již ze Smluv. Tato konstrukce byla však v pozdějších rozhodnutích SDEU omezena na minimální množství případů. Třetí podmínka byla Soudním dvorem významně

<sup>165</sup> Srov. výše: podkapitola „1.2.2 Čistě vnitrostátní situace“.

<sup>166</sup> čl. 3 odst. 3 směrnice 2003/86/ES.

<sup>167</sup> Srov. výše: podkapitola „1.2.3 Obrácená diskriminace“.

<sup>168</sup> čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>169</sup> C-200/02 *Zhu a Chen*, EU:C:2004:639, bod 46.

<sup>170</sup> V anglickém znění: „the genuine enjoyment of the substance of the rights attaching to the status of EU citizen“. Ve francouzském znění: „la jouissance effective de l'essentiel des droits attachés au statut de citoyen de l'Union“.

přeformulována v případě *Metock* výkladem slov „*doprovázejí nebo následují*“ (blíže k těmto případům níže).

V případě *Zhu a Chen* se čínská státní příslušnice paní Chen vydala do Severního Irsku, přičemž z okolností bylo jasné, že účelem této cesty bylo, aby zde porodila své druhé dítě (pravděpodobně kvůli čínské politice jednoho dítěte), zatímco její syn a manžel zůstali v té době v Číně. Po narození její dcery – Catherine Zhu – zůstala paní Chen na území Spojeného království. Slečně Zhu bylo na základě irského zákona o státní příslušnosti a občanství (Irish Nationality and Citizenship Act) a dle principu *ius soli* uděleno irské občanství, jelikož se narodila na irském ostrově a nezískala občanství žádného jiného státu (britské právo uznávalo pouze princip *ius sanguinis* a narozením v Severním Irsku a s tím spojeným získáním irského občanství pozbyla právo získat čínské občanství). Aniž by tedy slečna Zhu vykonala přeshraniční pohyb, nacházela se v jiném státě, než byl stát, jehož měla státní příslušnost, unijní právo se na ni tudíž aplikovalo a získala právo pobytu. Paní Chen pak měla dostatečné prostředky pro sebe i svou dceru, aby se nestaly zátěží sociálního systému hostitelského členského státu. V tomto případě měly na rozhodnutí soudců ESD zřejmě vliv i skutkové okolnosti případu, kdy při vyhoštění paní Chen by jí její dcera nemohla následovat, protože slečna Zhu mohla jako cizí státní občan vstoupit na čínské území pouze na základě víza k pobytu na dobu nepřesahující 30 dnů při jedné návštěvě.<sup>171</sup> Evropský prvek byl do tohoto případu dodán uměle na základě aplikace irského zákona a stojí za zmínku, že po případu *Zhu a Chen* byl tento zákon v roce 2004 novelizován.<sup>172</sup> ESD rozhodoval podle ustanovení komunitárního práva, jež předcházela přijetí směrnice 2004/38/ES a přestože unijní zákonodárce o případu *Zhu a Chen* při přijímání směrnice věděl, možnost pobytu předka unijního občana, na němž je občan Unie závislý (tedy situace přesně opačná úpravě zakotvené v současné směrnici) se do konečné podoby textu nedostala.<sup>173</sup> Z uvedeného plyne, že se Soudní dvůr první podmínky tj. kvalifikovaného příbuzenského vztahu dle pobytové směrnice v zásadě drží.<sup>174</sup> Soudní

<sup>171</sup> C-200/02 *Zhu a Chen*, EU:C:2004:639, body 7-13.

<sup>172</sup> Srov. pozn. pod čarou č. 78 ve stanovisku generální advokátky Sharpston z 30. září 2010 ve věci *Gerardo Ruiz Zambrano* proti Office national de l'emploi (ONEm). EU:C:2010:560, body 104 (dále jen: „*Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci Ruiz Zambrano*“).

<sup>173</sup> Nicméně v původním návrhu pobytové směrnice měli požívat práva pobytu všichni předci a potomci unijního občana. Srov. Důvodová zpráva Komise ke směrnici 2004/38/ES, s. 8, odůvodnění čl. 2.

<sup>174</sup> Důležitost konkrétních skutkových okolností případu pro rozhodnutí soudců SDEU dobře ilustruje případ *Iida*, kdy se Soudní dvůr váhal, zda potvrdí směřování, které nastavil v rozhodnutí *Zhu a Chen* a přizná panu Iidovi právní ochranu jako výjimku na základě primárního práva. Při jednání před Soudním dvorem však vyšlo najevo, že pan Iida měl v Německu nárok na povolení pobytu na základě vnitrostátního práva, ale pan Iida měl zájem o právní ochranu za výhodnějších podmínek stanovených unijním právem. SDEU poté rozhodl o tom, že pan Iida není kvalifikovaný rodinným příslušníkem své dcery – občana Unie - ve smyslu

dvůr na svoji argumentaci z případu *Zhu a Chen* odkázal později v případě *Ruiz Zambrano*.<sup>175</sup>

V tomto případě se předběžná otázka položená Soudnímu dvoru týkala práva pobytu kolumbijského státního příslušníka Gerarda Ruize Zambrana, jeho kolumbijské manželky a jejich tří dětí, z nichž dvě měly belgické občanství, v Belgii.<sup>176</sup> V původním řízení před vnitrostátním soudem byla předmětem řízení žaloba o přiznání podpory v nezaměstnanosti podle pracovněprávních předpisů a předpisů o sociálním zabezpečení spíše než rozhodnutí týkající se práva pobytu pana Ruize Zambrana. Vnitrostátní soud však nemohl o dané věci rozhodnout, dokud nebude vyřešena otázka, zda pan Ruiz Zambrano má či nemá právo pobytu v Belgii na základě unijních předpisů díky tomu, že dvě z jeho dětí jsou občany Unie.<sup>177</sup> Ke skutkovým okolnostem, které měly jistě na rozhodování soudců SDEU vliv je třeba zmínit, že pan Ruiz Zambrano v době vynesení rozsudku již více než 10 let pobýval v Belgii, osvojil si jazyk, plně se integroval do belgické společnosti, nepředstavoval pro ni hrozbu ani nebezpečí, po 5 let řádně přispíval do belgického systému sociálního zabezpečení<sup>178</sup> a jeho děti navštěvovaly školu v Belgii.

Pan Ruiz Zambrano nespĺňoval podmínky pro aplikovatelnost směrnice 2004/38/ES a pokud by SDEU rozhodl, že je tato situace čistě vnitrostátní a panu Ruizi Zambranovi nenáleží právo pobytu od samého počátku, musel by být vyhoštěn. Jeho děti – občane Unie – by ho vzhledem k nízkému věku musely následovat a opustit území Belgie a

---

čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice, jelikož jí není vyživován a byt' je kvalifikovaným rodinným příslušníkem své manželky, nemá právo pobytu v hostitelském členském státě (Německo) ani v tomto případě, protože pobývá v jiném členském státě než jeho manželka (Rakousko), kterou by musel do tohoto státu doprovázet nebo následovat. Srov.: C-40/11 *Iida*, EU:C:2012:691.

<sup>175</sup> Blíže srov. mnohé odkazy na tento rozsudek ve stanovisku generální advokátky Sharpston ve věci *Ruiz Zambrano*, body 47, 62, 78, 95-96, 100, 114, 137, 141. V samotném rozsudku pak přímo: C-34/09 *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124, body 34, 40.

<sup>176</sup> Ke skutkovým okolnostem případu: Gerardo Ruiz Zambrano spolu se svou manželkou a dítětem vstoupil na území Belgie na základě víza vystaveného belgickým velvyslanectvím v Bogotě. Následně v Belgii podal žádost o azyl, kterou odůvodnil nutností opustit Kolumbii poté, co byl vystaven vydírání a pohrůzkami smrti ze strany soukromých milicí. Belgický Generální komisariát pro uprchlíky a osoby bez státní příslušnosti tuto žádost zamítl a vydal příkaz k opuštění Belgie s doložkou, že pan Ruiz Zambrano nemá být navrácen do země původu vzhledem k probíhající občanské válce v zemi. Pan Ruiz Zambrano požádal o odklad vykonatelnosti tohoto příkazu a podal opakovaně žádost o povolení k pobytu (druhou a třetí žádost podal po narození druhého a třetího dítěte v Belgii), přičemž všechny jeho žádosti byly postupně zamítnuty. V letech 2001–2006 pracoval ve společnosti Plastoria S.A. ve které získal práci na plný úvazek na dobu neurčitou, ve stejné době však neobdržel pracovní povolení, protože jeho pobyt v zemi nebyl legální. V roce 2006 bylo jeho zaměstnání ukončeno v důsledku návštěvy belgického pracovního úřadu na pracovišti. Pan Ruiz Zambrano se stal nezaměstnaným a požádal si o podporu v nezaměstnanosti, kterážto žádost byla odmítnuta, jelikož předchozí zaměstnání pana Ruize Zambrana nemohlo být započítáno do doby potřebné k získání nároku na podporu v nezaměstnanosti, jelikož dle belgických zákonů nebylo možné zohlednit nelegální práci. Pan Ruiz Zambrano se proti rozhodnutí o odmítnutí přiznání podpory odvolal a belgický pracovní soud předložil SDEU předběžné otázky – Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci *Ruiz Zambrano*, body 18-38; C-34/09 *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124, body 14-33.

<sup>177</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci *Ruiz Zambrano*, bod 40.

<sup>178</sup> *Tamtéž*, body 64-65.

pravděpodobně též Unie, protože by jim vzhledem k nedostatku prostředků právo pobytu dle pobytové směrnice nesvědčilo ani v žádném jiném členském státě. Právě tento fakt nutnosti opuštění území EU unijními občany nízkého věku byl oním rozhodujícím argumentem, který vedl SDEU k tomu, aby odvodil právo pobytu přímo z čl. 20 SFEU na základě právní konstrukce zbavení podstatné části práv spojených s postavením občana Unie.<sup>179</sup>

Tento závěr SDEU je velmi stručný a není v rozsudku podrobněji odůvodněn, proto záhy dal vzniknout polemice, na jakou šíří případů se právo pobytu vyplývající z čl. 20 SFEU vztahuje. V této souvislosti stojí za zmínku podrobné stanovisko generální advokátky Sharpston, která původně navrhovala tři možná řešení daného případu. Prvním návrhem bylo případ vyřešit s poukazem na občanství Unie a čl. 20 a 21 SFEU, jelikož se podle jejího názoru základní právo pohybu a pobytu občanů Unie dělí na právo pohybu a samostatné právo pohybu a do budoucna by pro rozhodování Soudního dvora tedy nemělo být rozhodné, zdali se v konkrétním skutkovém popisu případu vyskytl přeshraniční pohyb, protože právo pobytu náleží občanům Unie již ze statusu evropského občana. Tento výklad by však nebránil členskému státu odmítnout přiznat toto právo příbuznému v přímé vzestupné linii, pokud by to bylo v souladu se zásadou proporcionality.<sup>180</sup> Druhým navrhovaným řešením případu bylo vyložit čl. 18 SFEU v tom smyslu, že tento článek zakazuje nejenom diskriminaci ale i obrácenou diskriminaci způsobenou interakcí mezi čl. 21 SFEU (práve pobytu) a vnitrostátním právem, přičemž zároveň musí dojít k porušení základního práva chráněného právem EU a tento výklad se aplikuje pouze, pokud není vnitrostátním právem poskytována vyšší nebo rovnocenná ochrana (přičemž je třeba podotknout, že v daném případě se naopak možnost bránit na základě vnitrostátní ochrany nabízela s odvoláním na ústavní zásadu rovnosti).<sup>181</sup> Třetí a tedy poslední z navržených možností na řešení případu, kterou generální advokátka Sharpston nabídla, avšak označila ji v této chvíli za nepravděpodobnou, bylo dovolání se základního práva na ochranu soukromého a rodinného života na základě čl. 8 EÚLP (jež má svůj ekvivalent v čl. 7 Listiny) nezávisle na ostatních ustanoveních práva EU.<sup>182</sup> Tyto návrhy nebyly SDEU akceptovány, jelikož slovy profesorky Tryfonidou Soudní dvůr zjevně nechtěl

<sup>179</sup> C-34/09 *Ruiz Zambrano*, EU:C:2011:124, body 42-44.

<sup>180</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci *Ruiz Zambrano*, bod 144.

<sup>181</sup> *Tamtéž*, body 145-150.

<sup>182</sup> Stanovisko generální advokátky Sharpston ve věci *Ruiz Zambrano*, bod 176. Základních práv EU se však lze podle ustálené judikatury SDEU dovolat pouze v případě, když napadené opatření spadá do rozsahu použití práva EU. Generální advokátka Sharpston vyjádřila pochybnosti, zda by učinění použití základních práv EU závislým pouze např. na existenci výlučné nebo sdílené pravomoci EU neznamenovalo zavést otevřeně federální prvek do struktury federálního a politického systému EU. *Ut supra*, body 156, 172.

otevřít Pandořinu skříňku obrácené diskriminace a místo toho se rozhodl (opětovně) rozšířit působnost ustanovení Smluv tak, aby zahrnovaly co nejvíce situací, čímž do budoucna zůstalo nutné řešit případy odlišného zacházení u statických občanů Unie případ od případu.<sup>183</sup>

SDEU vnesl světlo do podmínek aplikace ustanovení primárního práva za účelem získání práva pobytu v situacích, kdy hrozí zbavení podstatné části práv spojených s unijním občanstvím v rozsudcích *McCarthy* a *Dereci*. Rozsudek ve věci *McCarthy*<sup>184</sup> poněkud korigoval směr, kterým se uchýlila judikatura SDEU vydáním rozsudku *Ruiz Zambrano*, když řekl, že čl. 21 SFEU se nepoužije v případech občanů EU, kteří mají vedle občanství jednoho členského státu i občanství dalšího členského státu a kteří vždy pobývali v členském státě, jehož mají státní občanství (třebaže fyzický pohyb mezi těmito dvěma státy učinili).

V rozsudku *Dereci* se pak Soudní dvůr zabýval několika řízeními před vnitrostátním soudem, v nichž si rodinní příslušníci občanů EU nárokovali právo pobytu v Rakousku, ačkoliv občané EU, od kterých své právo odvozovali, byli rakouskými státními příslušníky pobývajícími v Rakousku, kteří nevyužili svého práva volného pohybu. SDEU v tomto případě konstatoval, že kritérium týkající se zbavení podstatné části práv plynoucích ze statusu občana Unie se vztahuje pouze na situace, kdy občan Unie musí *de facto* opustit území nejen svého vlastního státu, nýbrž také Unie jako celku.<sup>185</sup> Nutnost opuštění Unie podle Soudního dvora tedy nastane pouze v případech podobných případu *Ruiz Zambrano*, kdy unijními občany byly děti nízkého věku. Tato nutnost se však nemusí podle SDEU vztahovat na zletilé občany Unie, jejichž manželům nebo manželkám nebo jiným rodinným příslušníkům hrozí opuštění Unie po nepřiznání práva pobytu v členském státě občana Unie. Pouhá skutečnost, že pro občana EU může být výhodné „z důvodů hospodářských nebo pro zachování rodinné jednoty na území Unie“, když s ním budou jeho rodinní příslušníci pobývat v jeho domovském státě, nestačí sama o sobě k učinění závěru, že by občan EU byl nucen opustit území EU, kdyby právo pobytu

<sup>183</sup> TRYFONIDOU, Alina. *Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The Zambrano, McCarthy, Dereci trilogy*, European Law Journal, 2012, sv. 18, č. 3, s. 493-494.

<sup>184</sup> Rozsudek ze dne 5. května 2011 ve věci C-434/09 - Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2011:277. Ke skutkovým okolnostem případu: Paní Shirley McCarthy se narodila ve Spojeném království, přičemž však měla dvojí státní příslušnost – britskou a po matce též irskou. Paní McCarthy chtěla získat odvozené právo pobytu též pro svého manžela, který byl jamajským státním příslušníkem, nicméně nebyla ekonomicky aktivní osobou a vždy žila ve Spojeném království.

<sup>185</sup> Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011 ve věci C-256/11 - Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres, EU:C:2011:734, bod 66 (dále jen „C-256/11 Dereci, EU:C:2011:734“).

nebylo jeho rodinnému příslušníku přiznáno.<sup>186</sup> Soudní dvůr zde vycházel z premisy, že zletilému občanu Unie stačí využít svého volného pohybu v jiném členském státě, aby s ním mohl pobývat jeho manžel jako rodinný příslušník, jenž jej následuje a doprovází podle směrnice 2004/38/ES.

V tomto případě se SDEU také zabýval možnostmi udělení práva pobytu pro dotyčné rodinné příslušníky na základě práva na respektování rodinného a soukromého života dle čl. 7 Listiny, resp. čl. 8 EÚLP, přičemž posouzení situace, zda jde o porušení uvedených ustanovení, ponechal na vnitrostátnímu soudu.<sup>187</sup> Mírně matoucí je zmínka o tom, že sám předkládající soud má dojít k závěru, zda uvedené situace spadají do působnosti unijního práva (pak má být použit čl. 7 Listiny) nebo ne (pak se aplikuje čl. 8 EÚLP, jejímiž smluvními stranami jsou všechny členské státy),<sup>188</sup> když sám Soudní dvůr naznačuje, že uvedené situace do působnosti unijního práva pravděpodobně nespádají, jelikož se na tento případ neaplikují ani směrnice 2004/38/ES a 2003/86/ES, a s největší pravděpodobností ani čl. 20 SFEU.<sup>189</sup>

Důvod tohoto vyjádření vidím jednak ve složitosti sporu, kdy situace osob v původních řízeních se od sebe značně odlišovaly jak otázkou legality vstupu na území Unie, tak rozdílnými rodinnými vazbami, které měli jednotliví rodinní příslušníci na občany EU (situace manželů s nezletilými dětmi a situace bezdětných manželů, kdy občané Unie nebyli odkázáni na výživu poskytovanou státním příslušníkem třetí země; situace plnoletých dětí odkázaných na výživu poskytovanou občany EU), jednak v úmyslu SDEU nechat si do budoucna otevřené dveře pro aplikaci čl. 7 Listiny v některém z budoucích případů. Je třeba připomenout, že aplikace Listiny je možná za podmínek jejího čl. 51, podle kterého je Listina závazná pro orgány Unie, instituce a jiné subjekty Unie, a dále členské státy pokud *uplatňují* právo Unie, a zároveň ustanovení Listiny nemohou rozšířit oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomocí Unie.<sup>190</sup> Myslím si, že odkaz na právo na respektování soukromého a rodinného života dle čl. 8 EÚLP měl být učiněn (namísto odkazu na čl. 20 SFEU) i v případě *Ruiz Zambrano*, v kterém bylo navíc v rozporu s nejlepším zájmem dětí, které započaly ve svém domovském členském státě školní docházku, aby musely vycestovat. Taktéž v obdobných případech obrácené

---

<sup>186</sup> *Tamtéž*, bod 68.

<sup>187</sup> *Tamtéž*, bod 72.

<sup>188</sup> *Tamtéž*, bod 72-73.

<sup>189</sup> *Tamtéž*, bod 58, 68.

<sup>190</sup> čl. 51 Listiny; K úvahám, zda by neměl Soudní dvůr přikročit vynalézavěji k výkladu slova „uplatňují“ srov.: TRYFONIDOU, Alina. *Family reunification rights of (migrant) Union Citizens. Towards a more liberal approach*, European Law Journal, 2009, sv. 15, č. 5, s. 650-651, 653.

diskriminace v budoucnu, kdy by právo pobytu z humanitárních, sociálních či jiných důvodů mělo být uděleno, by bylo dle mého názoru právně „čistší“, kdyby Soudní dvůr odkazoval na právo na respektování soukromého a rodinného života dle čl. 8 EÚLP (nebo příp. dle čl. 7 Listiny, najde-li Soudní dvůr cestu, jak jej v těchto případech aplikovat), spíše než vytvářel konstrukce práva pobytu nikoliv na základě lidských práv, ale svobody volného pohybu dle primárního práva.<sup>191</sup>

Třetí a poslední podmínka pro aplikaci směrnice 2004/38/ES, podle níž rodinný příslušník musí občana Unie do hostitelského členského státu „*doprovázet a následovat*“, byla Soudním dvorem vyložena v rozsudku *Metock*.<sup>192</sup> V tomto případě se jednalo o čtyři státní příslušníky třetích zemí, kteří přijeli do Irska a podali zde žádost o politický azyl, která jim však byla zamítnuta. Během svého pobytu se seznámili a posléze i oženili s občankami jiných členských států, které v Irsku pobývaly. V některých případech došlo k sňatku dokonce až po zamítnutí jejich žádostí v rámci azylového řízení. Následně pánové *Metock* a další podali žádost o povolení k pobytu v Irsku jako rodinní příslušníci občanů Unie. Soudnímu dvoru byly v této souvislosti předloženy otázky, zda záleží na datu a místě uzavření sňatku a na okolnostech, za jakých rodinný příslušník vstoupil na území členského státu, jinými slovy, zda se uplatňuje pravidlo vytvořené v předchozí judikatuře ESD, podle něž musí rodinný příslušník mít legální pobyt v předchozím členském státě EU, z něhož do hostitelského členského státu s občanem Unie přišel. Soudní dvůr prohlásil, že čl. 3 odst. 1 směrnice a sousloví „*kteří je doprovázejí a následují*“ je třeba chápat v tom smyslu, že nezáleží na tom, zda státní příslušník třetí země vstoupil do hostitelského členského státu před či po občanu Unie nebo předtím či poté, co se stali rodinnými příslušníky občana EU.<sup>193</sup> Soudní dvůr dále zdůraznil, že žádné ustanovení směrnice 2004/38/ES nevyžaduje, aby rodina občana Unie byla založena ještě předtím, než se tento občan přestěhuje do hostitelského členského státu, naopak se předpokládá, že občan Unie může založit rodinu až v hostitelském členském státě.<sup>194</sup> ESD ve svém rozsudku vycházel zejména z toho, že jestliže by občané Unie nemohli v hostitelském státě vést normální rodinný život, odradilo by je to od pobytu v tomto členském státě a výkon svobod, které jsou zaručeny SFEU by byl vážně narušen.<sup>195</sup> Soudní dvůr dále potvrdil, že členským státům zůstává možnost odepřít, pozastavit nebo odejmout jakákoliv práva

<sup>191</sup> Z posledních případů se jedná o použití čl. 21 SFEU (C-456/12 *O. B.*, EU:C:2014:135) a 45 SFEU (C-457/12 *S. G.*, EU:C:2014:136).

<sup>192</sup> C-127/08 *Metock*, EU:C:2008:449.

<sup>193</sup> *Tamtéž*, bod 93.

<sup>194</sup> *Tamtéž*, bod 87-88.

<sup>195</sup> C-127/08 *Metock*, EU:C:2008:449, bod 65.



přiznaná směrnicí 2004/38/ES v případech zneužití práva, jakými jsou účelové sňatky, a to na základě čl. 35 pobytové směrnice.<sup>196</sup> V samotném případě *Metock* se irským státním orgánům nepodařilo prokázat, že by šlo o účelové sňatky.

Tento rozsudek vzbudil v odborných kruzích značnou kritiku.<sup>197</sup> Pouhý jazykový výklad slov „*doprovází a následuje*“ totiž evokuje představu, že rodinný příslušník občana EU vstupuje na území hostitelského členského státu souběžně s tímto občanem nebo následně po něm a zdálo by se, že tedy nemůže občana Unie „*předcházet*“ a pobývat na území hostitelského členského státu před ním. Dle mého názoru nicméně nemohl Soudní dvůr rozhodnout jinak, protože žádné z ustanovení pobytové směrnice nepodporovalo výklad „*pravidla předchozího legálního pobytu*“ z předchozího rozsudku *Akrich*,<sup>198</sup> ba dokonce samo toto pravidlo bylo vybočením v rámci judikatury Soudního dvora, protože odporovalo ještě dřívějšímu rozhodnutí ESD ve věci *MRAX*.<sup>199</sup> Na jednu stranu se následkem tohoto výkladu otevřel prostor pro legalizaci pobytu státních příslušníků třetích zemí pobývajících na území Unie nelegálně cestou sňatků s unijními občany (členské státy však mají nástroje, jak tato práva odebrat, prokáže-li se účelovost sňatku), na druhou stranu opačný výklad by „*trestal*“ občany Unie, jejichž vztah se státním příslušníkem není účelový a mohl by znemožnit jejich rodinný život v hostitelském členském státě.<sup>200</sup>

Po představení všech výjimek z podmínek aplikovatelnosti směrnice 2004/38/ES se tedy následující podkapitoly budou věnovat detailnímu srovnání subjektivních práv rodinných příslušníků občanů EU a rodinných příslušníků osob usilujících o sloučení rodiny v sekundárním právu EU, zdůraznění rozdílů mezi nimi a jejich upřesnění v judikatuře Soudního dvora.

---

<sup>196</sup> *Tamtéž*, body 75 a 95.

<sup>197</sup> Srov. např. velmi kritické závěry v: KRÁL, R.; KUNERTOVÁ T. [et al.] *Volný pohyb pracovníků v EU*, s. 51-57. Ze zahraničních ohlasů rozsudku stojí za zmínku: COSTELLO, Cathryn. *Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union*, Common Market Law Review, 2009, sv. 46, Kluwer Law International, s. 587-672..

<sup>198</sup> C-109/01 *Akrich*, EU:C:2003:491.

<sup>199</sup> Rozsudek ze dne 25. července 2002 ve věci C-459/99 – *MRAX* proti Belgickému státu, EU:C:2002:461 (dále jen: „*C-459/99 MRAX*, EU:C:2002:461“).

<sup>200</sup> Považoval bych za nemyslitelné, aby při opačném výkladu byli občané Unie nuceni uzavírat sňatky mimo Evropskou unii ve třetích zemích. Uvedu příklad: Česká občanka (občanka EU), dlouhodobě pobývající v jiném členském státě (Německo) je nějaký čas na pracovní cestě ve třetí zemi (Maroko). Zde naváže skutečnou známost s občanem třetí země (Maroko). Při jiném výkladu, než ten učiněném ve věci *Metock* by byla nucena před návratem zpět do hostitelského členského státu uzavřít sňatek v Maroku (ale je možné si dosadit v tomto příkladu i velmi exotické africké či asijské země) podle tamního práva a se všemi právními riziky, které toto obnáší (tzn. rodinné a manželské právo se bude částečně řídit místem uzavření sňatku), aby ji mohl tento rodinný příslušník následovat zpět do hostitelského členského státu. V těchto případech by měl mít občan EU možnost uzavřít sňatek v hostitelském členském státě s občanem třetí země, který do EU přicestoval na základě např. turistického či jiného víza a vést s ním následně rodinný život zde.

### 3.1 Právo na vstup a opuštění území členského státu

Právo volného pohybu v sobě zahrnuje jak právo vstoupit na území jiného členského státu než státu původu občana Unie, tak i právo na opuštění území tohoto členského státu, přičemž tato práva jsou zakotvena v čl. 4 a 5 pobytové směrnice. Právo na opuštění území členského státu se nachází v čl. 4 směrnice 2004/38/ES, podle něhož všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a jejich neunijní rodinní příslušníci s platným cestovním pasem mají právo opustit území jednoho členského státu a odebrat se do jiného členského státu. Směrnice následně stanoví, že po těchto osobách nesmějí být vyžadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formality.<sup>201</sup> Právo na opuštění území členského státu není už z podstaty svého smyslu vázáno na předchozí využívání práva volného pohybu.<sup>202</sup>

Právo na vstup na území hostitelského členského státu pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky upravuje čl. 5 směrnice. Podobně jako v čl. 4 směrnice u práva na opuštění území zaručují členské státy vstup na své území unijním občanům s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a neunijním rodinným příslušníkům občanů Unie s cestovním pasem.<sup>203</sup> Po občanech Unie nesmí být požadována výjezdní víza ani rovnocenné formality. Po jejich rodinných příslušnících ze třetích států mohou být vyžadována pouze vstupní víza, a to krátkodobá vstupní víza dle nařízení Rady (ES) č. 539/2001<sup>204</sup> nebo popřípadě víza podle vnitrostátního práva (v případě členských států, na které nedopadá unijní úprava dle tohoto nařízení, tedy Spojené království a Irsko). Jak konstatoval Soudní dvůr, rodinní příslušníci unijních občanů mají na udělení vstupního víza právo.<sup>205</sup> Jsou-li neunijní rodinní příslušníci držiteli platné pobytové karty, jsou dokonce od vízové povinnosti osvobozeni.<sup>206</sup> Ze smyslu čl. 5 odst. 2 pobytové směrnice vyplývá, že se jedná o pobytovou kartu ve smyslu čl. 10 této směrnice, která musí být označena jako „Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie“.<sup>207</sup> Pobytové karty vydané státním příslušníkům třetích zemí z jiných důvodů (studium, sloučení rodiny,

<sup>201</sup> čl. 4 odst. 1-2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>202</sup> Rozsudek ze dne 4. října 2012 ve věci C-249/11 - *Christo Byankov* proti Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2012:608, bod 32 (dále jen „C-249/11 *Byankov*, EU:C:2012:608“).

<sup>203</sup> čl. 5 odst. 1 *tamtéž*.

<sup>204</sup> Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni. Úřední věstník L 81. 21. 3. 2001, s. 65.

<sup>205</sup> Rozsudek ze dne 31. ledna 2006 ve věci C-503/03 – *Komise proti Španělsku*, EU: C:2006:74, bod 42.

<sup>206</sup> čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>207</sup> čl. 10 *tamtéž*.

zaměstnanecké karty...), byť by tito byli fakticky rodinnými příslušníky občanů Unie,<sup>208</sup> pro ně nezakládají právo na osvobození od vízové povinnosti podle směrnice 2004/38/ES, mohou jim však napomoci k osvobození od vízových požadavků podle Schengenských pravidel.<sup>209</sup> Členské státy mají usnadnit neunijním rodinným příslušníkům občanů Unie získání potřebných víz a tato víza se udělují bezplatně, zrychleným způsobem a v co nejkratší možné lhůtě.<sup>210</sup> Pokud by krátkodobé vízum bylo vydáno ve lhůtě přesahující čtyři týdny, pokládá Komise takové prodlení za nepřiměřené.<sup>211</sup> Soudní dvůr v rozsudku *MRAX* připomněl, že pokud je to možné, členské státy umožní těmto rodinným příslušníkům získat vstupní víza přímo v místě vstupu na státní území, tedy na státních hranicích.<sup>212</sup>

Pobytová směrnice předvídá situaci, kdy unijní občané či jejich neunijní rodinní příslušníci nemají potřebné cestovní doklady. V takovém případě stanoví, že hostitelský členský stát je povinen poskytnout veškeré vhodné prostředky a přiměřenou lhůtu, aby takové doklady získali nebo prokázali, že se na ně právo volného pobytu a pohybu vztahuje.<sup>213</sup> Členský stát nemůže na hranicích vrátit zpět státního příslušníka třetího státu, který je rodinným příslušníkem občana Unie, který není držitelem platného cestovního pasu nebo, podle okolností, víza, je-li schopen prokázat svou totožnost, jakož i předložit důkaz rodinné vazby s občanem Unie a neexistují-li okolnosti, na základě kterých by bylo možné stanovit, že představuje nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví.<sup>214</sup>

Směrnice 2004/38/ES je založená na liberálním principu co nejvíce umožnit a usnadnit rodinným příslušníkům unijních občanů vstup a opuštění území členských států, kdy odepření takovýchto práv určité osobě je možné pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo ochrany veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány

---

<sup>208</sup> Jelikož pobytová karta podle čl. 10 směrnice 2004/38/ES je právě dokumentem, kterým se skutečnost, že jde o rodinného příslušníka občana EU, při vstupu na území členského státu prokazuje. Při řízení o vydání pobytové karty rodinného příslušníka občana Unie totiž musí rodinný příslušník dle čl. 10 odst. 2 příslušný rodinný vztah doložit předložením patřičných, zde vyjmenovaných, dokladů.

<sup>209</sup> čl. 6 odst. 1 písm. b) Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016 kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex). Úřední věstník L 77. 23. 3. 2016, s. 1- 52 (dále jen: „*Hraniční kodex*“); KOM(2009), 313, s. 6.

<sup>210</sup> čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>211</sup> Na základě analogie s 30 denní lhůtou v čl. 23 odst. 2 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Úřední věstník L 243. 15. 9. 2009, s. 1-58 (dále jen: „*Vízový kodex*“), srov.: KOM(2009), 313, s. 6.

<sup>212</sup> C-459/99 *MRAX*, EU:C:2002:461, bod 60.

<sup>213</sup> čl. 5 odst. 4 směrnice 2004/38/ES.

<sup>214</sup> C-459/99 *MRAX*, EU:C:2002:461, bod 62; KOM(2009), 313, s. 6. Uvedený rozsudek se sice vztahuje pouze na manžela/ku unijního občana, je však třeba ho s ohledem na to, že se jedná o interpretaci starší unijní úpravy a nynější sledovaný účel směrnice analogicky vztáhnout na všechny rodinné příslušníky.

výhradně k hospodářským účelům.<sup>215</sup> Z judikatury SDEU plyne, že tyto požadavky mají být vykládány restriktivně a každé opatření omezující právo svobodného pohybu přijaté z důvodů ochrany veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, musí být k tomu, aby bylo považováno za odůvodněné, v souladu se zásadou proporcionality a musí být založeno výlučně na chování dotyčné osoby, přičemž odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou, ale například s generální prevencí, jsou nepřijatelná.<sup>216</sup>

Jelikož opatření omezující právo opustit členský stát jsou výrazně větším zásahem do práva svobodného pohybu po území Unie než pouhé odepření vstupu na území členského státu, mělo by být také pádněji a jasněji zdůvodněno. Soudní dvůr se již vyjádřil, že členské státy mohou přijmout opatření, jimiž zakáží dotčeným osobám opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu z důvodu předchozího nezákonného pobytu,<sup>217</sup> předchozí uznání vinným a odsouzení za obchod s omamnými látkami v jiném členském státě<sup>218</sup> a neuhrazení daňového dluhu společnosti, jejíž je dotčená osoba jednatelem<sup>219</sup> Tato opatření jsou však přípustná pouze pokud osobní chování tohoto občana představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého základního zájmu společnosti, jsou proporcionální a mohou být předmětem soudního přezkumu umožňující ověřit jejich legalitu. Možným důvodem pro omezení práva opustit členský stát naopak není dluh vůči osobě soukromého práva, který překročil zákonem stanovanou maximální hranici a není jinak zajištěn.<sup>220</sup>

Zatímco unijní občané a jejich rodinní příslušníci (ale např. obdobně i občané ESVO a jejich rodinní příslušníci) při hraniční kontrole podléhají minimální kontrole, jejímž účelem je zjištění totožnosti z předložených cestovních dokladů, u státních příslušníků třetích zemí je situace jiná. V případě zemí stojících mimo Schengenský prostor určuje pravidla pro vstup státních příslušníků třetích zemí na území tohoto státu vnitrostátní právní úprava, v případě vstupu na území Schengenu podléhají dle schengenských pravidel tzv. důkladné kontrole. To znamená, že musí být držiteli platného cestovního dokladu nebo dokladu, který je opravňuje k překročení hranice, dále musí být

---

<sup>215</sup> čl. 27 odst. 1 směrnice 2004/38/ES

<sup>216</sup> Rozsudek SDEU ze dne 10. července 2008 ve věci C-33/07 - Ministerul Administratiei si Internelor - Directia Generala de Pasapoarte Bucuresti proti Gherghe Jipa, EU:C:2008:396, body 23-24, 29 (dále jen: „C-33/07 Jipa, EU:C:2008:396“).

<sup>217</sup> C-33/07 Jipa, EU:C:2008:396.

<sup>218</sup> Rozsudek ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-430/10 – Christo Gaydarov proti Direktor na Glavna direkcija „Ochranitelna policija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2011:749.

<sup>219</sup> Rozsudek ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-434/10 – Petar Aladzhov proti Zamestnik direktor na Stolična direkcija na vatrešnite raboti kam Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2011:750.

<sup>220</sup> C-249/11 Byankov, EU:C:2012:608.

držiteli platného víza, je-li vyžadováno, zdůvodnit účel a podmínky předpokládaného pobytu, musí mít dostatečné prostředky pro dobu předpokládaného pobytu i na návrat, nesmí být osobami vedenými v Schengenském informačním systému jako osoby, jimž má být odepřen vstup a nesmí být považováni za hrozbu pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost, veřejné zdraví nebo mezinárodní vztahy kteréhokoliv z členských států Schengenského prostoru.<sup>221</sup>

Komise zaznamenala řadu problémů při nedostatečné či nesprávné transpozici čl. 5 odst. 2 pobytové směrnice členskými státy vedoucích k porušením práv rodinných příslušníků občanů EU, kdy nebylo rozlišováno mezi těmito rodinnými příslušníky ze třetích států a ostatními státními příslušníky třetích států, zejména v tom, že některé členské státy požadovaly po neunijních rodinných příslušnících občanů Unie připojení řady dokladů k žádosti o vstupní vízum.<sup>222</sup> Důležitost výtek Komise vůči nesprávné transpozici čl. 4 a 5 směrnice 2004/38/ES vidím právě v tom, že právo na vstup a opuštění území tvoří vstupní dveře k dalším právům dle pobytové směrnice, přičemž tato práva by nemohli občané Unie a jejich rodinní příslušníci realizovat, pokud by nebylo možné opustit členský stát a vstoupit na území jiného.

### 3.2 Právo pobytu na území členských států

Právo na pobyt na území hostitelského členského státu se dělí ve směrnici 2004/38/ES podle doby pobytu do tří kategorií (stupňů), přičemž platí, že čím déle zůstává občan Unie v hostitelském členském státě, tím více práv má, a tím odvozeně mají i více práv jeho rodinní příslušníci. Do první kategorie spadá právo pobytu na dobu až 3 měsíců (v dalším textu budu používat pojem „*právo krátkodobého pobytu*“), které podléhá minimálním podmínkám, ovšem je zbaveno možnosti nárokovat si sociální pomoc v hostitelském členském státě. Do druhé kategorie patří právo pobytu od 3 měsíců do 5 let (dále jen „*právo dlouhodobého pobytu*“), které je podmíněno tím, že migrující unijní občan bude vykonávat ekonomickou aktivitu nebo má dostatečné prostředky a zdravotní pojištění pro sebe a pro své rodinné příslušníky, kteří ho doprovázejí a následují. Třetí

---

<sup>221</sup> čl. 5 odst. 1 Hraničního kodexu; SLÁDEČEK, Vladimír – POUPEROVÁ, Olga a kol. Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly). 2. vydání. Praha : Leges, 2014. Kapitola 5. – Vnitřní správa V – Pobyt cizinců, s. 94. ISBN 978-80-87576-48-9.

<sup>222</sup> Jako např. doklad o ubytování, o dostatečných prostředcích, zvací dopis nebo zpáteční jízdenku. Jen malý počet členských států provedl čl. 5 odst. 2 pobytové směrnice správně. Srov.: KOM(2008) 840 - Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [online], 10. prosince 2008 [cit. 2015-04-30]. Dostupné z WWW: <<http://goo.gl/UKbFXO>> [zkrácená citace] (dále jen: „KOM(2008) 840“).

kategorii tvoří právo trvalého pobytu, které získávají občané Unie a jejich rodinní příslušníci poté, co pobývali v hostitelském členském státě alespoň 5 let, přičemž toto právo je zbaveno jakýchkoliv dalších podmínek a s těmito osobami má být zacházeno rovnocenně jako s občany hostitelského členského státu.

### 3.2.1 Právo pobytu po dobu do tří měsíců

Právo krátkodobého pobytu podle čl. 6 pobytové směrnice mají všichni občané Unie a jejich neunijní rodinní příslušníci, kteří je doprovázejí a následují, aniž by toto právo podléhalo jakýmkoliv podmínkám či formalitám s výjimkou požadavku mít u sebe platný průkaz totožnosti či cestovní pas v případě občanů Unie nebo cestovní pas v případě neunijních rodinných příslušníků občana Unie.<sup>223</sup> Soudní dvůr tento požadavek upřesnil, když sdělil, že předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu u občanů Unie představuje správní formalitu, jejímž jediným cílem je, aby vnitrostátním orgánům doložila právo, které vyplývá přímo z postavení dané osoby. Pokud dotčená osoba tyto doklady nepředloží, ovšem může svojí státní příslušnost jednoznačně prokázat jinými prostředky, hostitelský stát nemůže zpochybnit její právo pobytu pouze z toho důvodu, že nepředložila jeden z těchto dvou uvedených dokumentů.<sup>224</sup> Ačkoliv se rozsudek *Oulane*, v kterém ESD toto upřesnění poskytl, vztahoval na občana Unie, lze ho analogicky použít i na neunijní rodinné příslušníky občana Unie, pokud tohoto občana Unie doprovázejí a následují a jsou schopni prokázat svou totožnost, jakož i rodinný vztah k občanu Unie, jinými prostředky.<sup>225</sup> Členské státy mohou sankcionovat porušení požadavku předložit výše uvedené cestovní doklady, pokud jsou tyto sankce srovnatelné se sankcemi ukládanými za podobné přestupky dle vnitrostátního práva a pokud jsou s ohledem na princip proporcionality přiměřené.<sup>226</sup>

Právo pobytu do tří měsíců zásadně nezakládá nárok na sociální pomoc a hostitelský členský stát není povinen krátkodobě pobývajícím osobám a jejich rodinným příslušníkům takový nárok přiznat.<sup>227</sup> Právo pobytu do tří měsíců je občanům Unie a jejich

<sup>223</sup> čl. 6 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>224</sup> Rozsudek ze dne 17. února 2005 ve věci C-215/03 - Salah *Oulane* proti Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, EU:C:2005:95, body 24-25; KACZOROWSKA. Alina. European Union law. Abingdon : Routledge-Cavendish, 2009. 964 s. ISBN 978-0-41544797-3, s. 600.

<sup>225</sup> Tento názor alespoň zastává právní doktrína, srov.: GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 122; dále srov.: C-459/99 *MRAX*, EU:C:2002:461, bod 62.

<sup>226</sup> Rozsudek ze dne 21. září 1999 ve věci C-378/97 – Florus Ariël *Wijzenbeek*, EU:C:1999:439, bod 44; C-215/03 *Oulane*, EU:C:2005:95, bod 38.

<sup>227</sup> čl. 24 odst. 2 *tamtéž*.

rodinným příslušníkům zachováno, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.<sup>228</sup>

### 3.2.2 Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce a institut zachování práv

Právo dlouhodobého pobytu je pobytovou směrnicí zaručeno v jejím čl. 7. Směrnice však stanoví pro realizaci tohoto práva podmínky ve snaze zabránit tomu, aby se občané Unie a jejich rodinní příslušníci stali nepřiměřenou zátěží sociálního systému hostitelského členského státu. Podmínky pro realizace dlouhodobého práva pobytu jsou rozvedeny v čl. 7 odst. 1 písm. a) až c) pobytové směrnice a občan Unie jim musí vyhovět. Právo dlouhodobého pobytu je taktéž přiznáno rodinným příslušníkům občana Unie, a to jak těm, kteří jsou sami občany Unie, tak i neunijním rodinným příslušníkům, pokud tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a tento občan Unie uvedené podmínky pobytové směrnice splňuje. Tyto podmínky jsou založené na tom, zda je referenční osoba občana Unie:

- a) ekonomicky aktivní osobou (pracovníci či osoby vykonávající samostatnou výdělečnou činnost),
- b) ekonomicky neaktivní osobou mající pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a zdravotní pojištění pokrývající všechna rizika,
- c) studentem zapsaným ve vzdělávacím zařízení z prvotního důvodu studia, vč. odborné praxe, mající zdravotní pojištění, který doloží prohlášením, že má dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky.

Zmíněné podmínky jsou úplné a taxativní. Členské státy k nim nemohou připojit žádnou dodatečnou podmínku dle vnitrostátního práva.

První kategorie občanů Unie je zbavena povinnosti mít pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a zdravotní pojištění. Ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38/ES je rozvedením práva volného pohybu pracovníků zakotveného v čl. 45 SFEU. Z tohoto důvodu je třeba pro interpretaci a aplikaci tohoto ustanovení používat autonomní (tedy na vnitrostátních definicích nezávislý) právní výklad pojmu „pracovník“ vytvořený Soudním dvorem v jeho judikatuře. Podle Soudního dvora je pracovníkem státní příslušník členského státu, který po určité časové období vykonává za odměnu určitou

---

<sup>228</sup> čl. 14 odst. 1 *tamtéž*.

činnost pro jiného, a to pod jeho řízením.<sup>229</sup> Přitom se musí jednat o skutečnou a efektivní činnost a nemůže jít proto o činnost natolik omezenou, že je čistě okrajová a vedlejší.<sup>230</sup> Postavení zaměstnané osoby (pracovníka) si občan Unie dle čl. 7 odst. 3 pobytové směrnice ponechává i v případě dočasné pracovní neschopnosti, nedobrovolné nezaměstnanosti po skončení pracovní smlouvy na dobu určitou kratší jednoho roku (v tomto případě mu postavení pracovníka náleží po dobu alespoň 6 měsíců) nebo zahájí-li odbornou přípravu. Pokud zahájí odbornou přípravu poté, co v předchozím pracovním poměru skončil dobrovolně, musí se odborná příprava vztahovat k předchozímu zaměstnání, aby postavení pracovníka zůstalo zachováno.<sup>231</sup> Pobytová směrnice takto reaguje na nepříznivé sociální situace, které mohou v hostitelském členském státě nastat. Možnost ponechání si statusu pracovníka je důležitá také pro rodinné příslušníky občana Unie, protože po dobu, kdy si jejich primární beneficiant udržuje postavení zaměstnané osoby, tím zároveň plní podmínky čl. 7 odst. 1 písm. a). Rodinní příslušníci následně sdílejí postavení primárního beneficianta a ponechává se jim odvozené právo pobytu na základě čl. 7 odst. 1 písm. a) a odst. 2 pobytové směrnice. Občané Unie, kteří mají postavení „pracovníka“, mohou též profitovat z širšího práva na rovné zacházení a souvisejících práv obsažených v nařízení č. 492/2011.

Ekonomicky neaktivní občané EU musí mít ke splnění podmínek dlouhodobého pobytu pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a musí být účastníky zdravotního pojištění pokrývajícího v hostitelském členském státě všechna rizika. Pojem „dostatečné prostředky“ vyložil SDEU v případě *Chakroun*, který se sice týkal případu státních příslušníků třetích zemí žádajících o sloučení rodiny dle směrnice 2003/86/ES, nicméně mám za to, že odůvodnění uvedeného rozsudku lze použít i na výklad totožného pojmu ve směrnici 2004/38/ES.<sup>232</sup> Členské státy musí pojem „dostatečné prostředky“ interpretovat tak, aby nebyl ohrožen cíl pobytové směrnice, jímž je usnadnění výkonu základní tržní svobody, např. nesmějí stanovit pevnou částku, kterou považují za „dostatečné prostředky“, nýbrž musí zohledňovat osobní poměry dotčené osoby. Při takovém posouzení však částka nemůže být v žádném případě vyšší, než je částka

<sup>229</sup> Rozsudek ze dne 3. července 1986 ve věci 66-85 - *Deborah Lawrie-Blum* proti Land Baden-Württemberg, EU:C:1986:284, bod 17; SVOBODA, P., *Úvod do evropského práva*, s. 268.

<sup>230</sup> Rozsudek ze dne 4. června 2009 ve spojených věcech C-22/08 a C-23/08 - *Athanasios Vatsouras* a *Josif Koupatantze* proti *Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, EU:C:2009:344, bod 26 (dále jen: „*C-22/08 a C-23/08 Vatsouras a Koupatantze*, EU:C:2009:344“).

<sup>231</sup> čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38/ES.

<sup>232</sup> Rozsudek ze dne 4. března 2010 ve věci C-578/08 - *Rhimou Chakroun* proti *Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2010:117, bod 46.



životního minima.<sup>233</sup> Dostatečné prostředky nemusí pocházet přímo z činnosti občana EU. Soudní dvůr vícekrát potvrdil, že pro naplnění podmínky stačí, když dostatečné prostředky mají unijní občané k dispozici, avšak jejich původ není rozhodující a mohou pocházet též od rodinného příslušníka (živitele) nebo od jiné osoby.<sup>234</sup> K podmínce „zdravotního pojištění pokrývajícího všechna rizika“ Soudní dvůr uvedl, že tato podmínka je splněna i v případě, že dotčené osoby mají komplexní zdravotní pojištění v jiném členském státě, jelikož by bylo v rozporu se zásadou proporcionality, pokud by občané EU a jejich rodinní příslušníci ztratili právo pobytu jen z důvodu, že nebyli účastníky zdravotního pojištění v hostitelském členském státě, zvláště pak nestali-li se za dobu svého pobytu zátěží pro veřejné finance tohoto státu.<sup>235</sup>

Rovněž občané Unie, kteří jsou studenty zapsanými u soukromého či veřejného subjektu akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem z prvotního důvodu studia, vč. odborné přípravy, musí jednak naplnit podmínku, že mají zdravotní pojištění, jímž jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, jednak se musí zaručit vnitrostátnímu orgánu hostitelského členského státu čestným prohlášením nebo jiným ekvivalentním prostředkem dle své volby, že mají dostatečné prostředky pro sebe i své rodinné příslušníky, aby se nestali zátěží systému sociální pomoci hostitelského členského státu.<sup>236</sup> Okruh rodinných příslušníků občana Unie – studenta, kterým náleží právo pobytu, je dle čl. 7 odst. 4 pobytové směrnice užší než u ostatních kategorií občanů Unie dle čl. 7 odst. 1 písm. a) a b) uvedené směrnice, přičemž do něj patří pouze manžel či manželka, registrovaný partner či partnerka a nezaopatřené děti.<sup>237</sup> V případě, že je student v hostitelském členském státě zároveň zaměstnán a spadá pod definici pracovníka, vztahuje se na něj dle rozsudku Soudního dvora ve věci *L. N.* čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38/ES, a je tudíž osvobozen od podmínek účasti na zdravotním pojištění a dispozice dostatečnými prostředky, přestože vstoupil na území hostitelského členského státu „z prvotního důvodu studia“. Rovněž se na něj neaplikuje ustanovení čl. 7 odst. 4 pobytové směrnice týkající se užšího okruhu rodinných příslušníků, jimž náleží odvozené právo pobytu.<sup>238</sup>

<sup>233</sup> čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/38/ES.

<sup>234</sup> C-200/02 *Zhu a Chen*, EU:C:2004:639, body 29-33; Rozsudek ze dne 23. března 2006 ve věci C-408/03 - *Komise proti Belgii*, EU:C:2006:192, body 40-51.

<sup>235</sup> C-413/99 *Baumbast*, EU:C:2002:493, body 87-92.

<sup>236</sup> čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2004/38/ES.

<sup>237</sup> čl. 7 odst. 4 *tamtéž*.

<sup>238</sup> Rozsudek ze dne 21. února 2013 ve věci C-46/12 – *L. N. proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte*, EU:C:2013:97, bod 51 (dále jen: „*C-46/12 L. N.*, *EU:C:2013:97*“)

Důležitou oblastí ve směrnici 2004/38/ES je možnost zachování práv rodinným příslušníkům občanů EU v případě rozvodu, prohlášení manželství nebo registrovaného partnerství za neplatné, smrti nebo odchodu primárního beneficianta z hostitelského členského státu. Institut zachování práv je upraven v čl. 12 a 13 pobytové směrnice, přičemž pravidla pro zachování práv pro rodinné příslušníky občanů Unie, kteří jsou sami občany EU, jsou konkrétně obsažena v čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 této směrnice. Podle těchto ustanovení smrtí nebo odjezdem občana Unie z hostitelského členského státu, a rovněž tak rozvodem, prohlášením manželství za neplatné nebo ukončením registrovaného partnerství s občanem Unie, není dotčeno právo pobytu jeho rodinných příslušníků občanů EU, již jsou taktéž občany Unie. Před získáním práva trvalého pobytu však musí tito rodinní příslušníci splnit alespoň jednu z podmínek pobytové směrnice uvedených v jejím čl. 7 odst. 1 písm. a) až d).<sup>239</sup>

Výše uvedená ustanovení týkající se institutu zachování práv jsou lehce matoucí. Pouze na základě jazykového výkladu z nich není zcela jasné, zda dané podmínky musí k zachování práva dlouhodobého pobytu rodinní příslušníci splňovat okamžitě poté, co přijdou o referenční osobu, či zda toto právo mají zachováno bez jakýchkoliv podmínek a musí tyto podmínky splnit až současně s ucházením se o právo trvalého pobytu. Tuto koncepční mezeru lze zaplnit (nikoliv však úplně a jednoznačně) historickým výkladem s ohledem na důvodovou zprávu Komise, která říká, že účelem těchto ustanovení je pouze vyjasnění, že rodinní příslušníci občanů EU, kteří jsou sami občany EU, musí splňovat podmínky pobytové směrnice sami až do doby, dokud neobdrží právo trvalého pobytu.<sup>240</sup>

Na základě teleologického výkladu by však tato ustanovení postrádala praktický smysl, jelikož tyto podmínky musejí tyto osoby splňovat tak jako tak podle čl. 7 pobytové směrnice a splňují-li je, právo dlouhodobého pobytu je jim zachováno na základě čl. 14 odst. 2 pobytové směrnice. Při zvažování účelu těchto ustanovení je třeba přihlídnout k čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 pobytové směrnice, kdy režim státních příslušníků třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU, je upraven odlišně. Státní příslušníci třetích

<sup>239</sup> čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2004/38/ES

<sup>240</sup> Daná pasáž v angl. znění důvodové zprávy: „*The purpose of this paragraph is merely to make it clear that, in the event of the death or departure of the Union citizen, these persons must themselves satisfy the conditions for the exercise of the right of residence laid down in Article 7(1) until they acquire the permanent right of residence.*“ – srov.: Důvodová zpráva Komise ke směrnici 2004/38/ES, zejména odůvodnění čl. 2: Dokument COM(2001) 257 final. Proposal for a European Parliament and Council directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (presented by the Commission) [online]. 23. května 2001 [cit. 2016-02-18], s. 14. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-257-EN-F1-1.Pdf>> (dále jen jako: „Důvodová zpráva Komise ke směrnici 2004/38/ES“).

států, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, totiž musí skutečnost, že splňují podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38/ES prokázat. Z logiky směrnice je však zřejmé, že právní postavení občanů EU, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU, nemá být horší než právní postavení státních občanů třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana EU. Z desátého bodu odůvodnění pobytové směrnice pak vyplývá, že cílem podmínek uvedených v čl. 7 odst. 1 této směrnice je zejména zamezit tomu, aby se oprávněné osoby nestaly při výkonu svého práva pobytu nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu,<sup>241</sup> a to v počáteční fázi svého pobytu.<sup>242</sup>

Pojem „nepřiměřená zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“ Soudní dvůr vysvětlil v rozsudku *Brey*.<sup>243</sup> V tomto rozsudku SDEU naznačil, že skutečnost, že by hospodářsky neaktivní občan jiného členského státu mohl mít s ohledem na nedostatečný důchod nárok na dávku životního minima, může poukazovat na to, že dotyčný nemá dostatečné prostředky, aby se nestal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Vnitrostátní orgány mají však dle Soudního dvora posoudit celkovou zátěž, kterou by představovalo konkrétní přiznání dávky pro celý vnitrostátní systém sociální pomoci v závislosti na konkrétní situaci dotčené osoby.<sup>244</sup> Též podle Komise může být relevantní pro určení, zda je dotyčná osoba zátěží pro systém sociální pomoci daného státu pouze fakt pobírání dávek životního minima a nikoliv tedy pobírání jiných sociálních dávek.<sup>245</sup>

Evropský zákonodárce vzal pravděpodobně v úvahu, že po smrti občana Unie může i ekonomicky neaktivní rodinný příslušník, jenž je občanem Unie, dědit majetek a v řadě případů tedy i splnit požadavek čl. 7 odst. 1 písm. b) pobytové směrnice spočívající v dispozici dostatečnými prostředky. Lze si však představit, že mohou nastat i situace opačné (třebaže výjimečné), kdy ekonomicky aktivní rodinný příslušník nedědí, případně občan Unie odejde z hostitelského členského státu bez toho, aby svým rodinným příslušníkům zanechal dostatečné prostředky pro jejich obživu. Stává se tak jejich pobyt automaticky bez dalšího nelegálním? Podle mého názoru nikoliv, jelikož právo volného pohybu a pobytu je základní zásadou unijního práva a podmínku uvedenou v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38/ES je tedy nutné nahlížet restriktivně. Z tohoto důvodu je třeba, aby

<sup>241</sup> Rozsudek ze dne 21. prosince 2011 ve spojených věcech C-424/10 a C-425/10 - Tomasz Ziolkowski a Barbara Szeja a další proti Land Berlin, EU:C:2011:866, bod 40 (dále jen jako: „C-424/10 a C-425/10 Ziolkowski a Szeja, EU:C:2011:866“).

<sup>242</sup> Bod 10 odůvodnění směrnice 2004/38/ES.

<sup>243</sup> Rozsudek ze dne 19. září 2013 ve věci C-140/12 – Pensionsversicherungsanstalt proti Peteru Breyovi, EU:C:2013:565.

<sup>244</sup> *Tamtéž*, body 63-64.

<sup>245</sup> KOM(2009) 313, s. 9.

vnitrostátní orgány přihlédly ke všem okolnostem případu a posoudily je v souladu s bodem 16 odůvodnění směrnice 2004/38/ES<sup>246</sup> a zásadou proporcionality dle metodiky Komise pro postup v těchto případech.<sup>247</sup>

Ve světle výše zmíněného se domnívám, že ustanovení čl. 12 odst. 1 a 13 odst. 1 pobytové směrnice by měly být interpretovány v tom smyslu, že generální podmínky čl. 7 pobytové směrnice jsou zachovány taktéž v případě odchodu referenční osoby, její smrti nebo její ztráty v důsledku rozvodu či prohlášení manželství nebo registrovaného partnerství za neplatné (lze tedy odmítnout závěr opačný, že by tyto články zakládaly jakési nové, ve směrnici jinde nezmíněné, bezpodmínečné právo dlouhodobého pobytu). Nicméně tato ustanovení mají být zároveň interpretována dle svého účelu tak, aby i ve výjimečných situacích zmíněných v předchozím odstavci bylo zachováno právo pobytu pro občany Unie, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, a na tyto rodinné příslušníky se hledělo dočasně *mírněji*. Tedy aby bylo přihlédnuto ke všem okolnostem jejich případu a nebyli automaticky vyhoštěni, pokud přechodně využijí systém sociální pomoci hostitelského členského státu při aktivním vyhledávání zaměstnání nového v souladu s čl. 14 odst. 3 a čl. 14 odst. 4 písm. b) pobytové směrnice.<sup>248</sup> Kromě otázky vyhoštění s výkladem těchto ustanovení souvisí i otázka započitatelnosti takového pobytu jako pobytu legálního do celkové doby pro přiznání trvalého pobytu dle čl. 16. odst. 2 pobytové směrnice. Osobně mám za to, že tento pobyt lze považovat za pobyt legální (dokud se nestane nelegálním v důsledku nepřiměřené zátěže pro sociální systém hostitelského členského státu) a opírající se o ustanovení čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, při kterém nedochází k přerušení vyžadované pětileté lhůty. Nicméně tuto otázku nepovažuji za jasnou a dikci uvedených ustanovení za jednoznačnou, proto je možné, že v budoucnu bude položena SDEU předběžná otázka jejímž předmětem bude právě institut zachování práv občanů EU, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů EU.

Co se týče situace rodinných příslušníků občana Unie, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, platí pro ně v otázce zachování práv *mutatis mutandis* to samé, co bylo řečeno výše o rodinných příslušnících, kteří jsou zároveň občany Unie, ovšem s několika výjimkami. Tou zásadní výjimkou je fakt, že neunijní rodinní příslušníci občana EU musí podle čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 splnění podmínek čl. 7 odst. 1 písm. a) nebo b)

---

<sup>246</sup> Podle bodu 16 odůvodnění směrnice 2004/38/ES by měl hostitelský členský stát posoudit, zda se u rodinného příslušníka nejedná o dočasné potíže a dále zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci.

<sup>247</sup> Srov. test proporcionality navržený Komisí, který rozvíjí tři kritéria uvedená v bodě 16 odůvodnění směrnice 2004/38/ES: KOM(2009) 313, s. 8-9.

<sup>248</sup> čl. 14 odst. 3 a čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38/ES.

nebo čl. 7 odst. 2 pobytové směrnice skutečně prokázat. Prokáží-li splnění podmínek, je jim zachováno právo pobytu na výlučně osobním základě.<sup>249</sup> Další odlišností je skutečnost, že neunijní rodinní příslušníci pozbývají právo pobytu v hostitelském členském státě při odjezdu občana EU, který je pro ně referenční osobou, z tohoto členského státu.<sup>250</sup> Ztráta práva pobytu nastává i v případě, kdy byla po odjezdu občana EU, jenž je referenční osobou, podána žádost o rozvod, jelikož právo pobytu pozbývá státní příslušník třetí země již samotným odjezdem občana EU z hostitelského členského státu, přičemž čl. 13 odst. 2 se vztahuje na zachování práva pobytu v případě rozvodu, nikoliv na znovuoobnovení práva již jednou ztraceného.<sup>251</sup>

Odjezd občana Unie z hostitelského členského státu nebo jeho smrt však dle čl. 12 odst. 3 pobytové směrnice nevede ke ztrátě pobytu jeho dětí, jakož i rodiče, který o děti skutečně pečuje (bez ohledu na státní příslušnost rodiče), pokud jsou tyto děti zapsány v hostitelském členském státě za účelem studia a toto právo uvedeným osobám náleží až do ukončení studia dětí v hostitelském členském státě.<sup>252</sup> V rozsudcích *Ibrahim* a *Teixeira* Soudní dvůr prohlásil, že zachování práva na dlouhodobý pobyt na základě čl. 12 odst. 3 pobytové směrnice není závislé na plnění podmínky mít komplexní zdravotní pojištění a dostatečné prostředky, aby se rodinný příslušník nestal nepřiměřenou zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu.<sup>253</sup> Těmito rozsudky SDEU upozadil u dětí unijního občana a jejich rodičů, kteří o tyto děti skutečně pečují, zásadu nebýt nepřiměřenou zátěží pro sociální systém a upřednostnil právo dětí unijních občanů na vzdělání a zejména jejich právo toto vzdělání dokončit, pokud ho již v hostitelském členském státě jednou započaly, protože přechod mezi vzdělávacími systémy různých států by měl na děti jistě negativní dopad.

Státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky osob žádajících o sloučení rodiny, mohou získat právo pobytu na území hostitelského členského státu za splnění dalších podmínek, které nejsou po občanech EU a jejich rodinných příslušnících vyžadovány, jelikož se sloučení rodiny těchto státních příslušníků třetích zemí řídí odlišným režimem směrnice 2003/86/ES. Slučovací směrnice nedělí pobyt rodinných příslušníků státních příslušníků třetích zemí na pobyt krátkodobý, dlouhodobý a trvalý jako

<sup>249</sup> čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 *in fine* směrnice 2004/38/ES.

<sup>250</sup> Srov. rozdílnou dikci ustanovení čl. 12 odst. 1 a čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>251</sup> Rozsudek ze dne 16. července 2015 ve věci C-218/14 – *Kuldip Singh* proti Minister for Justice and Equality, EU:C:2015:476, body 62 a 67.

<sup>252</sup> čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38/ES. Srov. text ustanovení čl. 10 nařízení č. 492/2011 týkající se práva na vzdělání pro děti pracovníka, který je nebo byl zaměstnán v hostitelském členském státě.

<sup>253</sup> C-310/08 *Ibrahim*, EU:C:2010:80, body 57-58; C-480/08 *Teixeira*, EU:C:2010:83, body 61, 68-69.

pobytová směrnice. V případě úspěchu žádosti o sloučení rodiny dotyčný hostitelský členský stát vydá rodinným příslušníkům první povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku,<sup>254</sup> přičemž dobu povolení tohoto povolení lze prodloužit<sup>255</sup> a nejpozději po pěti letech pobytu, v případě několika států však i dříve,<sup>256</sup> mohou oprávnění rodinní příslušníci obdržet samostatné povolení k pobytu a žádat o udělení práva trvalého pobytu.<sup>257</sup>

Způsobilou osobou, která může žádat o sloučení rodiny (*the sponsor, le regroupant*) je osoba s povolením k pobytu vydaným členským státem s dobou platnosti alespoň jeden rok, u které lze předpokládat, že získá právo trvalého pobytu. Po osobě sponzora pak může dotyčný členský stát požadovat prokázání splnění několika podmínek. Kromě toho, že sponzor musí mít zdravotní pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky pokrývající všechna rizika a stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné pro financování jak jeho životních potřeb, tak rovněž potřeb jeho rodinných příslušníků, aby se nemusel spoléhat na systém sociální pomoci hostitelského členského státu, musí mít osoba sponzora též ubytování považované za běžné pro podobnou rodinu v daném regionu, které splňuje zdravotní a bezpečnostní normy daného členského státu.<sup>258</sup> První dvě podmínky jsou obsahově podobné podmínkám, které musí v hostitelském členském státě plnit i občané Unie podle směrnice 2004/38/ES. Co se týče aplikace třetí podmínky – adekvátního ubytování – členské státy k ní přistupují různě.<sup>259</sup> K dalším podmínkám, které jsou obsaženy v právních řádech pouze menšího množství členských států, patří plnění

<sup>254</sup> Z tohoto důvodu (jelikož jsou si tyto situace i přes odlišnou systematiku směrnic nejpodobnější) řadím komparaci práva pobytu rodinných příslušníků občanů třetích zemí s právem pobytu rodinných příslušníků občanů EU právě do této podkapitoly diplomové práce zabývající se pobytem od tří měsíců do pěti let na území hostitelského členského státu.

<sup>255</sup> čl. 13 odst. 2 směrnice 2003/86/ES; Přestože je obvyklejším postupem vydávat povolení na dobu jednoho roku s možností jeho obnovení, některé země udělují vybraným kategoriím státních příslušníků třetích zemí povolení k pobytu na delší dobu. Takovou zemí je např. Slovensko, které uděluje za určitých podmínek stanovených v § 43 odst. 1 písm. c) a d) zákona č. 404/2011 Z. z. [Slovenská republika. Zákon č. 404 ze dne 21 října 2011 o pobyte cudzincov a o zmene a o doplnení niektorých zákonov. In: *Zbierka zákonov Slovenskej republiky*, 2011, částka 126, s. 3482-3539. Dostupný také z WWW: <<http://goo.gl/gLCZdz>> (zkrácený odkaz)], dětem státních příslušníků třetích zemí s trvalým pobytem taktéž povolení k „trvalému pobytu na pět roků“, přičemž po čtyřech letech je možné žádat na základě § 46 téhož zákona o udělení „trvalého pobytu na neobmezený čas“.

<sup>256</sup> *Ut supra* (příklad Slovenska), dále pak např. v případě Nizozemska, kdy je rodinný příslušník oprávněn žádat o samostatné povolení k pobytu po třech letech nepřetržitého pobytu, srov.: *Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States* [online zdroj], Geneva: International Organization for Migration, c2009 [cit. 2016-04-30], s. 68. Zdroj dostupný z WWW: <[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_16.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_16.pdf)> (dále jen: „*Laws for Legal Immigration* [...]“).

<sup>257</sup> čl. 15 odst. 1 směrnice 2003/86/ES.

<sup>258</sup> čl. 7 odst. 1 *tamtéž*.

<sup>259</sup> Řecko například formulovalo daný požadavek velmi široce jako „adekvátní ubytování“ pro rodinu, na druhou stranu Rumunsko stanovilo minimální počet 12 m<sup>2</sup> plochy na osobu, srov.: *Laws for Legal Immigration* [...], s. 66; KOM(2008) 610, s. 6.

integračních opatření,<sup>260</sup> čekací doba<sup>261</sup> a systém kvót.<sup>262</sup> Příslušné orgány členského státu mají rozhodnout o žádosti co nejdříve, nejpozději však do 9 měsíců.<sup>263</sup> Při splnění podmínek osobou usilující o sloučení rodiny hostitelský členský stát žádosti vyhoví, povolí vstup jejích rodinných příslušníků, příp. usnadní pro ně získání potřebných víz a udělí jim odvozené povolení k pobytu.<sup>264</sup> Toto povolení k pobytu nemůže být v zásadě delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny.<sup>265</sup>

Závěrem lze říci, že ze stručného porovnání pobytové a slučovací směrnice vyplývá, že ustanovení směrnice 2003/86/ES umožňující rodinným příslušníkům občanů třetích zemí pobyt v rámci EU jsou pro tyto rodinné příslušníky daleko méně výhodné než srovnatelná ustanovení pobytové směrnice týkající se rodinných příslušníků doprovázejících nebo následujících občany EU. Příslušné správní orgány členského státu mají v situacích slučování rodin širší diskreční pravomoc a samotné postavení rodinných příslušníků státních příslušníků třetích států a požadavky na ně kladené závisí na konkrétní vnitrostátní právní úpravě. Na druhou stranu, několik členských států využilo ve svých právních řádech možnost odklonit se od směrnice ve změkčujícím směru.<sup>266</sup> V neposlední

<sup>260</sup> Rozličná integrační opatření týkající se znalosti jazyka či společnosti aplikují Německo, Francie a Nizozemsko a rodinní příslušníci těchto osob je musí splnit ještě před příchodem na území daného státu. K obsahu těchto opatření srov.: *Laws for Legal Immigration* [...], s. 67-68. Prof. Groenedijk v souvislosti s čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86/ES tvrdí, že pojem „integrační opatření“ nemá být chápán jako dodatečné „integrační podmínky“: GROENENDIJK, K. et al, *The Family Reunification Directive in the EU Member States, the first year of implementation* [online], Nijmegen: Centre for Migration Law - Radboud University Nijmegen, 2007 [cit. 2016-05-14]. Dostupné z WWW: <<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/family.rd.eu.pdf>>. Podle mého názoru mohou integrační opatření napomoci k integraci do společnosti daného hostitelského státu, ale neměly by být brány jako podmínka pro vstup. Pokud totiž integrační opatření spočívají ve znalosti jazyka daného státu, bude integrace takové osoby probíhat rychleji na jeho území.

<sup>261</sup> Členský stát může vyžadovat, aby sponzor před spojením se svými rodinnými příslušníky oprávněně pobýval na území tohoto státu po dobu nepřesahující dva roky. Srov.: čl. 8 odst. 1 směrnice 2003/86/ES.

<sup>262</sup> Systém kvót využívá pouze Rakousko, u nějž federální vláda každoročně určuje, kolik povolení k pobytu bude uděleno na základě návrhů jednotlivých spolkových zemí. Čekací lhůta při vyčerpání kvót pro udělení povolení k sloučení rodiny může být nejvýše 3 roky. Pokud tři roky po podání žádosti nebylo povolení k pobytu uděleno z důvodu každoročního vyčerpání kvóty, je povolení k usazení za účelem rodiny uděleno bez ohledu na kvóty: KOM(2008) 610, s. 8; *Laws for Legal Immigration* [...], s. 65-66.

<sup>263</sup> Délka doby rozhodnutí o žádosti se mezi členskými státy liší od 2 měsíců do 9 měsíců. V této souvislosti je zajímavé uvést pozitivní vliv směrnice 2003/86/ES na snížení délky řízení. Např. V Irsku, které není vázáno slučovací směrnicí a které nemá ve svém právním řádu žádnou maximální délku rozhodování žádosti o sloučení rodiny, trvalo rozhodnutí o sloučení rodiny příslušným úřadům až 20 měsíců. Srov.: *Laws for Legal Immigration* [...], s. 68.

<sup>264</sup> čl. 13 odst. 1 směrnice 2003/86/ES.

<sup>265</sup> čl. 13 odst. 3 *tamtéž*.

<sup>266</sup> Dále např. lucemburská právní úprava odkazuje na čl. 8 EÚLP. Státní příslušníci třetích zemí, kteří nespĺňují podmínky pro sloučení rodiny, ale u nichž jsou osobní a rodinné vazby na osobu sponzora velmi intenzivní, dlouhé a stálé, a odmítnutí povolení k pobytu by znamenalo zásah do jejich práva na soukromí a rodinný život., získávají povolení na základě osobních důvodů, srov.: European Migration Network. *Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU member states approaches* [online]. Luxembourg: EMN National Contact Point Luxembourg, 2015 [cit. 2016-05-14], s. 28. Dostupný WWW: <[http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/01/LU-EMN-NCP\\_Changes-in-immigration-status-and-purpose-of-stay\\_Final.pdf](http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/01/LU-EMN-NCP_Changes-in-immigration-status-and-purpose-of-stay_Final.pdf)>

řadě většina požadavků daná směrnicí 2003/86/ES (např. podmínka adekvátního ubytování) sleduje legitimní cíl a jsou-li tyto požadavky aplikovány správně, přispívají k usnadnění příchodu rodinného příslušníka do členského státu, jeho počáteční integraci a svou regulatorní funkcí brání tomu, aby se brzy po svém vstupu stal společně se svým sponzorem nepřiměřenou zátěží systému sociální pomoci. Pro zachování práv rodinných příslušníků ze třetích států v případě ovdovění, rozvodu, rozluky nebo úmrtí nejbližších příbuzných v přímé vzestupné nebo sestupné linii a také v případě obzvláště složitých okolností (kupříkladu domácí násilí) je důležité ustanovení čl. 15 odst. 3 slučovací směrnice. Podle něj mohou osoby, které vstoupily na území hostitelského členského státu z důvodu sloučení rodiny, obdržet samostatná povolení k pobytu. Podmínky týkající se jejich udělení a doby jejich trvání však dále stanoví vnitrostátní právo.<sup>267</sup>

### 3.2.3 Právo trvalého pobytu

Právo trvalého pobytu je upraveno v čl. 16 až 18 pobytové směrnice. S právem trvalého pobytu je spojena řada výhod a jednou z nich je, že osoba s právem trvalého pobytu již nemusí dále splňovat podmínky pokračující ekonomické aktivity či dostatečnosti vlastních prostředků obsažené v čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38/ES. S nabytím tohoto práva je také spojeno rozšíření práva na rovné zacházení, plný přístup k systému sociálního zabezpečení hostitelského členského státu a tím i posílení postavení studentů, jelikož hostitelský členský stát není povinen přiznat studentovi z jiného členského státu vyživovací podporu při studiu před tím, než student obdrží právo trvalého pobytu.<sup>268</sup>

Právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě mají občané Unie a jejich rodinní příslušníci, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, a kteří s ním nepřetržitě legálně pobývají v hostitelském členském státě po dobu 5 let.<sup>269</sup> Výklad formulace „*legálně pobývají*“ podal Soudní dvůr v případě *Ziolkowski a Szeja*, kdy pojem legálního pobytu po dobu 5 let je třeba chápat jako pobyt v souladu s podmínkami stanovenými směrnicí 2004/38/ES, a zejména s podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice.<sup>270</sup> Do doby 5 let lze podle SDEU započítat i dobu pobytu, která předcházela uplynutí transpoziční lhůty pro provedení pobytové směrnice do vnitrostátního práva,<sup>271</sup> jakož i dobu pobytu, která předcházela dni přistoupení domovského členského státu

<sup>267</sup> čl. 15 odst. 4 směrnice 2003/86/ES.

<sup>268</sup> čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>269</sup> čl. 16 odst. 1 až 2 *tamtéž*.

<sup>270</sup> C-424/10 a C-425/10 *Ziolkowski a Szeja*, EU:C:2011:866, bod 46.

<sup>271</sup> Rozsudek ze dne 7. října 2010 ve věci C-162/09 - Secretary of State for Work and Pensions proti Taous Lassel, EU:C:2010:592, body 34-40.



oprávněné osoby k EU, pokud oprávněná osoba je schopná prokázat, že splňovala podmínky čl. 7 odst. 1 pobytové směrnice.<sup>272</sup> Naopak doba pobytu v hostitelském členském státě uskutečněná pouze na základě čl. 12 nařízení č. 1612/68 (tedy pouze na základě práva pobytu odvozeného od práva na vzdělání dětí pracovníka avšak bez plnění podmínek čl. 7 směrnice 2004/38/ES) rodinnými příslušníky občana Unie, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, nemůže být vzata v úvahu pro účely nabytí práva trvalého pobytu.<sup>273</sup>

Na nepřetržitost pobytu nemá vliv nepřítomnost v tomto členském státě nepřesahující celkem 6 měsíců v roce, nepřítomnost z důvodu trvání povinné vojenské služby po dobu jejího trvání nebo nepřítomnost z důležitých důvodů (těhotenství, narození dítěte, vážná nemoc, studium, příprava na budoucí povolání nebo vyslání do jiného členského státu nebo třetí země zaměstnavatelem) po dobu nejvýše 12 měsíců.<sup>274</sup> Nepřetržitost pobytu může být doložena jakýmkoliv důkazními prostředky, které se používají v hostitelském členském státě.<sup>275</sup> Jednou nabyté právo trvalého pobytu však může být i pozbyto, pokud osoba z něho oprávněná nebude pobývat v hostitelském členském státě po dobu delší, než jsou dva po sobě jdoucí roky.<sup>276</sup>

Zaměstnané osoby a osoby samostatně výdělečně činné, které přestaly být ekonomicky aktivní (odchod do důchodu či předčasného důchodu, trvalá pracovní neschopnost) či jsou přeshraničními pracovníky, mohou získat právo trvalého pobytu za dobu kratší než 5 let na základě výjimky v čl. 17 odst. 1 směrnice 2004/38/ES a za splnění podmínek v tomto ustanovení. V případě, že tyto osoby nabyly právo trvalého pobytu podle čl. 17 odst. 1 pobytové směrnice, získávají právo trvalého pobytu v tomto hostitelském členském státě i jejich rodinní příslušníci bez ohledu na státní příslušnost, kteří s nimi v tomto státě pobývají.<sup>277</sup> Na rodinné příslušníky se v tomto případě nevztahuje podmínka čekací doby legálního pobytu 5 let ani podmínka, podle níž by měli pobývat s primárním beneficentem po celou dobu jeho pobytu v hostitelském členském státě. Takové podmínky totiž nevyplývají ani ze slov pobytové směrnice ani z logiky čl. 17 této směrnice, který je výjimkou z obecných pravidel v čl. 16 téže směrnice,<sup>278</sup> protože

<sup>272</sup> C-424/10 a C-425/10 *Ziolkowski a Szeja*, EU:C:2011:866, body 62-63.

<sup>273</sup> Rozsudek ze dne 8. května 2013 ve věci C-539/11- *Olaitan Ajoke Alarape a Olukayode Azeez Tijani* proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:290, body 39-40 (dále jen: „C-539/11 *Alarape a Tijani*, EU:C:2013:290“).

<sup>274</sup> čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38/ES.

<sup>275</sup> čl. 21 směrnice 2004/38/ES.

<sup>276</sup> čl. 16 odst. 4 *tamtéž*.

<sup>277</sup> čl. 17 odst. 3 *tamtéž*.

<sup>278</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 210.

jeho obsahem je podstatná část ustanovení nařízení Komise (EHS) č. 1251/70<sup>279</sup> a směrnice Rady 75/34/EHS,<sup>280</sup> které právě směrnice 2004/38/ES nahradila. Za požadavkem minimální doby legálního pobytu v čl. 16 pobytové směrnice stojí jako jeho logický základ myšlenka, že osoba, která má získat právo trvalého pobytu by měla ukázat, že je schopna si vybudovat bezpečnou sociální pozici a integrovat se do společnosti hostitelského členského státu. Toto je však v případě čl. 17 odst. 3 pobytové směrnice zajištěno rodinnou vazbou na osobu primárního beneficianta. Rodinní příslušníci tak pouze musí pobývat s oprávněnou osobou primárního beneficianta v době, kdy primární beneficiant nabývá právo trvalého pobytu.<sup>281</sup>

Pokud zaměstnaná osoba nebo OSVČ zemře v období, kdy ještě pracuje, ale nezískala ještě v hostitelském členském státě právo trvalého pobytu, nabývají její rodinní příslušníci právo trvalého pobytu okamžitě, pokud splňují podmínky čl. 17 odst. 4 pobytové směrnice, tj. a) zemřelá osoba pracovala 2 roky bezprostředně<sup>282</sup> před svou smrtí v hostitelském členském státě, nebo b) příčinou smrti byl pracovní úraz nebo nemoc z povolání, nebo c) pozůstalý manžel nebo manželka ztratila občanství hostitelského členského státu v důsledku sňatku se zemřelou osobou.<sup>283</sup> Pokud rodinný příslušník tyto podmínky nesplní, zůstává mu možnost získat právo trvalého pobytu za další časové období podle čl. 12 odst. 1 nebo 2 pobytové směrnice a při splnění podmínek těchto ustanovení.<sup>284</sup>

Aniž jsou dotčena výhodnější ustanovení čl. 17 pobytové směrnice, rodinní příslušníci občana Unie, kteří jsou občany třetího státu a kteří získali právo dlouhodobého pobytu na výlučně osobním základě podle čl. 12 odst. 2 a odst. 13 odst. 2 pobytové směrnice v důsledku smrti občana Unie, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství s tímto občanem Unie získávají podle čl. 18 téže směrnice právo trvalého pobytu poté, co v hostitelském členském státě nepřetržitě legálně pobývali po dobu 5 let.<sup>285</sup> Toto ustanovení doplňuje institut zachování práv pro rodinné příslušníky unijních občanů ze třetích států. K otázce legálního pobytu je třeba

<sup>279</sup> Nařízení Komise (EHS) č. 1251/70 ze dne 29. června 1970 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě. Úřední věstník L 142/24, 30. 6. 1970, s. 32-34.

<sup>280</sup> Směrnice Rady 75/34/EHS ze dne 17. prosince 1974 o právu státních příslušníků členského státu zůstat po skončení výkonu samostatně výdělečné činnosti na území jiného členského státu. Úřední věstník L 14/10, 20. 1. 1975, s. 170-173.

<sup>281</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 210.

<sup>282</sup> Rozsudek ze dne 9. ledna 2003 ve věci C- 257/00 – *Nani Givani* a ostatní proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2003:8.

<sup>283</sup> čl. 17 odst. 4 směrnice 2004/38/ES.

<sup>284</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 212.

<sup>285</sup> čl. 18 směrnice 2004/38/ES.

připomenout, že rodinní příslušníci občanů EU, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, musí dle čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38/ES prokázat, že plní podmínky čl. 7 téže směrnice, jinak nelze jejich pobyt považovat za legální a přerušuje se tím pětiletá doba pro získání trvalého pobytu.<sup>286</sup>

Státní příslušníci třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky osoby usilující o sloučení rodiny, nabývají nejpozději po 5 letech právo na udělení samostatného povolení k pobytu.<sup>287</sup> I po nabytí samostatného povolení k pobytu však nemá rodinný příslušník sponzora právo pobytu v jiném členském státě EU, než jehož povolení k pobytu obdržel, pokud ovšem sponzor nemá status dlouhodobě pobývajících rezidenta. V takovém případě ho mohou jeho rodinní příslušníci následovat na základě čl. 16 směrnice 2003/109/ES týkající se postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů. Rodinný příslušník ze třetího státu si však také může zažádat po 5 letech legálního pobytu o status dlouhodobě pobývajících rezidenta na základě podmínek v téže směrnici.<sup>288</sup> Poté získá právo pobývat i na území druhého členského státu za účelem zaměstnání, studia nebo z jiných důvodů.<sup>289</sup> Status dlouhodobě pobývajících rezidenta má trvalou povahu, lze jej však i pozbyt na základě okolností uvedených v čl. 9 směrnice 2003/109/ES.<sup>290</sup>

### **3.3 Právo přijmout zaměstnání nebo vykonávat samostatnou výdělečnou činnost a princip rovného zacházení**

Právní úprava práva přijmout zaměstnání, vykonávat samostatnou výdělečnou činnost a principu rovného zacházení je pro rodinné příslušníky unijních občanů obsažena v pobytové směrnici v čl. 23 až 24, přičemž míra možné realizace těchto práv souvisí s délkou pobytu rodinného příslušníka občana EU v hostitelském členském státě.

Rodinní příslušníci občana Unie mají bez ohledu na státní příslušnost právo přijmout jakékoliv zaměstnání nebo být samostatně výdělečně činnými v tom hostitelském členském státě, v němž mají právo pobytu nebo právo trvalého pobytu,<sup>291</sup> nikoliv však v jiném členském státě.<sup>292</sup> Členské státy nemohou těmto osobám ukládat povinnost získat

---

<sup>286</sup> C-424/10 a C-425/10 *Ziolkowski a Szeja*, EU:C:2011:866, bod 46-47; C-539/11 *Alarape a Tijani*, EU:C:2013:290, body 35 a 38.

<sup>287</sup> Srov. s výkladem výše v podkapitole: „3.2.2 Právo pobytu po dobu delší než 3 měsíce a institut zachování práv“.

<sup>288</sup> Konkrétně se jedná o podmínky obsažené v čl. 4 a čl. 5 odst. 1 směrnice 2003/109/ES.

<sup>289</sup> čl. 14 až 15 *tamtéž*.

<sup>290</sup> čl. 8 odst. 1 a čl. 9 *tamtéž*.

<sup>291</sup> čl. 23 směrnice 2004/38/ES

<sup>292</sup> Rozsudek ze dne 30. března 2006 ve věci C-10/05 - *Cynthia Mattern a Hajrudin Cikotic* proti *Ministre du Travail et de l'Emploi*, EU:C:2006:220.

pracovní povolení.<sup>293</sup> Občan Unie musí podobně jako v případě jiných práv zaručených pobytovou směrnicí vykonávat své právo volného pohybu, aby od něj mohl jeho rodinný příslušník odvozovat právo přijmout zaměstnání či vykonávat samostatnou výdělečnou činnost.<sup>294</sup>

Rodinní příslušníci občana Unie mají též dle čl. 24 odst. 1 pobytové směrnice právo na stejné zacházení jako státní příslušníci hostitelského členského státu, mají-li v tomto členském státě právo pobytu nebo trvalého pobytu. Toto ustanovení je považováno za konkrétní vyjádření principu nediskriminace na základě státní příslušnosti obsaženého v čl. 18 SFEU. Zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakazuje nejen přímou diskriminaci, ale také všechny nepřímé formy diskriminace, které prostřednictvím použití jiných rozlišovacích kritérií vedou ke stejnému diskriminačnímu výsledku.<sup>295</sup> Podle SDEU by nepřímá diskriminace na základě státní příslušnosti mohla být odůvodněna pouze v tom případě, pokud by se zakládala na objektivních hlediscích, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem.<sup>296</sup>

Výjimku ze zásady rovného zacházení tvoří čl. 24 odst. 2 pobytové směrnice, který stanoví, že hostitelský členský stát není povinen přiznat nárok na sociální pomoc osobám v prvních třech měsících jejich pobytu nebo během delší doby osobám, které vstoupily do členského státu za účelem hledání zaměstnání a toto zaměstnání skutečně hledají (čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38/ES). Hostitelský členský stát také není povinen přiznat před nabytím trvalého pobytu vyživovací podporu ve formě stipendií či studentských půjček na studium jiným osobám než těm, které mají postavení pracovníka, OSVČ, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.<sup>297</sup> Ačkoliv by se mohlo zdát z dalších ustanovení pobytové směrnice (čl. 7 a čl. 12 až 14), že ekonomicky neaktivní osoby jsou před nabytím trvalého pobytu zcela vyloučeny z možnosti žádat o sociální podporu, protože by nemohly splňovat základní podmínky v čl. 7 téže směrnice týkající se dostatečných prostředků a tedy nepobývaly v členském státě legálně, není tomu tak. Pouhý fakt, že občané Unie či jejich rodinní příslušníci požádají o příspěvek či dávku ze systému sociální podpory nutně neznamená, že dané osoby nemají dostatečné

---

<sup>293</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 233.

<sup>294</sup> Usnesení ze dne 21. ledna 2008 ve věci C-229/07 – *Diana Mayeur* proti Ministère de la Santé et des Solidarités, EU:C:2008:29, bod 19.

<sup>295</sup> Rozsudek ze dne 4. října 2012 ve věci C-75/11 - *Komise proti Rakouské republice*, EU:C:2012:605, bod 49 (dále jen: „*C-75/11 Komise proti Rakouské republice*, EU:C:2012:605“)

<sup>296</sup> C-224/98 *D'Hoop*, EU:C:2002:432, bod 36.

<sup>297</sup> čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES

prostředky, protože příspěvky, slevy či finanční pobídky jsou poskytovány k podpoře nejrůznějších cílů veřejného zájmu nemajících nutně souvislost se zajištěním dostatečných prostředků nutných pro základní obživu.<sup>298</sup> Soudní dvůr navíc prohlásil, že čl. 24 odst. 2 pobytové směrnice je třeba jako výjimku z principu rovného zacházení vykládat restriktivně.<sup>299</sup> Členské státy proto musí zkoumat individuální okolnosti každého případu, povahu a účel dané dávky, přičemž mohou též ověřit, zda mezi žadatelem o dávku a hostitelským členským státem vzniklo skutečné pouto.<sup>300</sup>

Pokud jsou osoby, které vstoupily na území členského státu za účelem hledání zaměstnání, způsobilé prokázat skutečné pouto, které se vytvořilo mezi nimi a pracovním trhem hostitelského členského státu, a to zejména tím, že si během přiměřeně dlouhé doby skutečně a efektivně hledaly práci v dotčeném členském státě, neaplikuje se na ně dle SDEU výjimka obsažená v čl. 24 odst. 2 pobytové směrnice a tyto osoby mají nárok na podporu v nezaměstnanosti.<sup>301</sup> Omezení obsažené v čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38/ES týkající se vyživovacích podpor při studiu se vztahuje pouze na stipendia a studentské půjčky. Jiné formy pomoci (např. studentské slevy na jízdném) jsou vzhledem k nutnosti aplikovat toto ustanovení restriktivně povoleny.<sup>302</sup> Jak bylo naznačeno výše, získal-li student v hostitelském členském státě postavení pracovníka, přestože vstoupil na území hostitelského členského státu „z prvotního důvodu studia“, omezení v čl. 24 odst. 2 pobytové směrnice se na něj nevztahují.<sup>303</sup>

Rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí, mají dle čl. 14 odst. 1 písm. b) slučovací směrnice právo na přístup k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti.<sup>304</sup> Členské státy však mohou v souladu s vnitrostátním právem stanovit podmínky, za kterých budou rodinní příslušníci sponzora toto právo vykonávat, přičemž mohou stanovit i čekací dobu v maximální délce 12 měsíců k posouzení situace na svém trhu pracovních sil, než rodinným příslušníkům sponzora přístup na pracovní trh povolí.<sup>305</sup> Členské státy také mohou omezit přístup na pracovní trh rodinným příslušníkům sponzora, kterým je vstup a pobyt umožňován fakultativně podle

<sup>298</sup> GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 238.

<sup>299</sup> C-75/11 *Komise proti Rakouské republice*, EU:C:2012:605, bod 54.

<sup>300</sup> C-22/08 a C-23/08 *Vatsouras a Koupatantze*, EU:C:2009:344, bod 38; C-75/11 *Komise proti Rakouské republice*, EU:C:2012:605, bod 62-63; GUILD, E. [et al.]. *The EU Citizenship Directive. A Commentary* [...], s. 238-239.

<sup>301</sup> Rozsudek ze dne 23. března 2004 ve věci C-138/02 - *Brian Francis Collins* proti *Secretary of State for Work and Pensions*, EU:C:2004:172, body 68-72.

<sup>302</sup> C-75/11 *Komise proti Rakouské republice*, EU:C:2012:605, bod 55-56.

<sup>303</sup> C-46/12 L. N., EU:C:2013:97, bod 51.

<sup>304</sup> čl. 14 odst. 1 písm. b) směrnice 2003/86/ES

<sup>305</sup> čl. 14 odst. 2 *tamtéž*.

čl. 4 odst. 2 slučovací směrnice, tedy nejbližším předkům sponzora a jeho zletilým svobodným dětem.<sup>306</sup>

Z množství uvedených omezení pro rodinné příslušníky sponzora je patrné, že jejich právní postavení není s právním postavením rodinných příslušníků občana EU v otázce přístupu k zaměstnání či samostatné výdělečné činnosti srovnatelné, a to především v otázce osobní působnosti, která je omezena jen na určitý okruh beneficentů tohoto práva, dále pak kvůli čekacím dobám a v neposlední řadě v otázce rovného zacházení. Rodinní příslušníci sponzora nemají formálně právo na zacházení srovnatelné s občany Unie, pouze mají právo na stejné zacházení, jako má sponzor jako státní příslušník třetího státu.

### 3.4 Ochrana před vyhoštěním a procesní záruky

K omezení práva vstupu<sup>307</sup> a práva pobytu podle pobytové směrnice může dojít pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky pouze z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, přičemž ovšem tato opatření musí být v souladu se zásadou proporcionality a být založena na výlučně osobním chování dotyčné osoby.<sup>308</sup> Totožné důvody veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví lze najít ve Smlouvách v čl. 45 odst. 3 SFEU pro omezení svobodného pohybu pracovníku a stejné důvody platí i pro omezení svobody usazování (čl. 52) a volného pohybu služeb (čl. 62). Tyto důvody omezení volného pohybu osob byly vytvořeny Soudním dvorem již na samém počátku EHS a v pobytové směrnici patří tyto důvody mezi její nejstarší přežívající ustanovení založené ještě na směrnici č. 64/221.<sup>309</sup> Je totiž logické, že se členské státy již od počátku potřebovaly bránit proti tomu, aby měly bezvýhradnou povinnost přijmout ty, u nichž je riziko, že by mohli ohrozit jejich vlastní občany, znamenat hrozbu pro národní bezpečnost, vážně narušit veřejný pořádek nebo rozšířit nebezpečnou chorobu.<sup>310</sup>

Na druhou stranu by členské státy neměly využívat výjimky z volného pohybu a pobytu osob k tomu, aby tomuto pohybu zabraňovaly u těch osob, které nepředstavují po objektivním šetření skutečné riziko<sup>311</sup> a jejich osobní chování nemůže aktuálně a

---

<sup>306</sup> čl. 14 odst. 3 *tamtéž*.

<sup>307</sup> Více k omezení práva vstupu z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví lze nalézt v podkapitole: „3.1 Právo na vstup a opuštění území členského státu“ na s. 59-60 této práce.

<sup>308</sup> čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>309</sup> Směrnice č. 64/221/EHS z 25. února 1964, o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Úřední věstník 56. Kapitola 05. Svazek 001. 4. 4. 1964, s. 11-14.

<sup>310</sup> HOORSPOOL, M.; HUMPREYS, M. *European Union Law [...]*, s. 380.

<sup>311</sup> *Tamtéž*.

dostatečně závažně ohrozit některý ze základních zájmů společnosti.<sup>312</sup> Navíc, jak vyplývá z obsáhlé judikatury Soudního dvora k tomuto tématu, jakékoliv výjimky ze základní svobody společného trhu musí být vykládány restriktivně.<sup>313</sup> Před přijetím rozhodnutí o vyhoštění z důvodu veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti proto musí hostitelský členský stát vzít v úvahu skutečnosti uvedené v čl. 28 směrnice 2004/38/ES, které v něm uvedené osoby chrání před vyhoštěním (hmotné záruky). V čl. 30 a 31 téže směrnice se pak nalézají procesní záruky pro osoby, které mají být vyhoštěny. V případě osoby usilující o sloučení rodiny a jejích rodinných příslušníků je třeba, aby členský stát náležitě zohlednil skutečnosti uvedené v čl. 6 a 17 směrnice 2003/86/ES (hmotné záruky) a poskytl dotčeným státním příslušníkům procesní záruky uvedené v čl. 18 téže směrnice spolu s procesními zárukami v případech neoprávněného pobytu těchto osob ze třetích zemí v čl. 12 až 14 směrnice 2008/115/ES (dále jen: „*návratová směrnice*“).<sup>314</sup>

### 3.4.1 Ochrana před vyhoštěním

Ochrana občanů EU a jejich rodinných příslušníků před vyhoštěním je ve směrnici 2004/38/ES založena na třech rozdílných stupních ochrany: 1) všeobecná, 2) zvýšená a 3) nejvyšší úroveň. První úroveň tvoří ochrana všech oprávněných osob dle pobytové směrnice, podle níž vnitrostátní orgán zohlední délku pobytu dotčených osob v hostitelském členském státě, věk, zdravotní stav, rodinné a ekonomické poměry, společenskou a kulturní integraci těchto osob a intenzitu vazeb na zemi původu.<sup>315</sup> Zvýšená ochrana proti vyhoštění náleží občanům EU nebo jejich rodinným příslušníkům, kteří v hostitelském členském státě mají právo pobytu. V takovém případě je hostitelský členský stát může vyhostit jen v případě *závažných* důvodů týkajících se veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.<sup>316</sup> Nejvyšší úroveň ochrany pak s výjimkou *naléhavých* případů veřejné bezpečnosti (nikoliv však veřejného pořádku<sup>317</sup>) požívají občané Unie, kteří v posledních 10 letech pobývali v hostitelském členském státě, a nezletilé osoby,

<sup>312</sup> Rozsudek ze dne 27. října 1977 ve věci 30-77 - Régina proti Pierru Bouchereau, EU:C:1977:172, bod 35 (dále jen „*30-77 Bouchereau*, EU:C:1977:172“).

<sup>313</sup> Např. Rozsudek ze dne 28. října 1975 ve věci 36-75 - Roland Rutili proti Ministre de l'intérieur, EU:C:1975:137, bod 27; Rozsudek ze dne 19. ledna 1999 ve věci C-348/96 - Donatella Calfa, EU:C:1999:6, bod 23; C-33/07 Jipa, EU:C:2008:396, bod 23.

<sup>314</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navrácení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník L 348. 24. 12. 2008, s. 98-107.

<sup>315</sup> čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>316</sup> čl. 28 odst. 2 *tamtéž*.

<sup>317</sup> Zde je třeba upozornit na chybu v českém jazykovém překladu směrnice 2004/38/ES, který jako naléhavý důvod pro vyhoštění občana Unie veřejný pořádek obsahuje, zatímco v anglickém nebo francouzském překladu je však uváděn správně pouze důvod veřejné bezpečnosti.

kromě případů, kdy je vyhoštění v nejlepším zájmu dítěte dle Úmluvy OSN o právech dítěte.<sup>318</sup> Jak je však patrné ze slov čl. 28 odst. 3 pobytové směrnice, nejvyšší míra ochrany nenáleží rodinným příslušníkům těchto unijních občanů.<sup>319</sup>

Ve srovnání s tím musí dle čl. 17 slučovací směrnice členské státy v případě zamítnutí žádosti o sloučení rodiny, odejmutí povolení k pobytu, zamítnutí jeho prodloužení nebo nařízení navrácení osoby usilující o sloučení rodiny a jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí brát náležitě v úvahu povahu a pevnost rodinných vztahů dotyčných osob, dobu pobytu v členském státě, jakož i existenci, rodinných, sociálních a kulturních vazeb na zemi původu.<sup>320</sup> Tato kritéria jsou založena na judikatuře ESLP týkající se práva na respektování rodinného a soukromého života.<sup>321</sup> Oproti všeobecné právní ochraně před vyhoštěním v čl. 28 odst. 1 pobytové směrnice neobsahuje slučovací směrnice kritéria věku, zdravotního stavu, ekonomických poměrů a společenské a kulturní integrace.<sup>322</sup> Osoba sponzora a jeho rodinní příslušníci tak mají i v tomto ohledu v porovnání s rodinnými příslušníky občana EU slabší právní ochranu.

*Veřejný pořádek* definoval SDEU velmi obecně a široce tak, že tento pojem zahrnuje jakékoliv narušení společenského pořádku, kterým jsou v zásadě všechna protiprávní jednání, která ovšem zároveň musí splňovat druhou podmínku, a to že představují dostatečně závažné, aktuální a skutečné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti.<sup>323</sup> Definice základních zájmů společnosti se může lišit v různých obdobích a stát od státu,<sup>324</sup> je proto na členských státech, aby takovou definici provedly. ESD v případě *Adoui a Cornuaille* prohlásil, že právo Společenství nestanoví členským státům jednotnou stupnici hodnot, pokud jde o hodnocení toho, co může být považováno za odporující veřejnému pořádku. Nicméně dotčené osoby, kterým hrozí vyhoštění, mohou být vyhoštěny pouze na základě jednání, které je v hostitelském členském státě trestné i pro občany tohoto státu nebo v boji proti němu byla přijata jiná faktická a účinná

<sup>318</sup> čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, OSN, 20. 11. 1989, vyhlášené pod č. 104/1991 Sb. Dostupná z WWW: <<http://www.osn.cz/wp-content/uploads/2015/03/umluva-o-pravech-ditete.pdf>>; CRAIG, Paul; BÚRCA de, Gráinne. *EU Law* [...], s. 786.

<sup>319</sup> čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38/ES.

<sup>320</sup> čl. 17 směrnice 2003/86/ES.

<sup>321</sup> Rozsudek ESLP ze dne 2. srpna 2001, *Boultif v. Švýcarsko* č. 54273/00, ECHR 2001-IX, bod 48.

<sup>322</sup> čl. 5 odst. 5 směrnice 2003/86/ES ovšem obsahuje zásadu nejlepšího zájmu dítěte, kterou musí členské státy uplatnit při posuzování žádosti o sloučení rodiny, takže tato zásada mírně vyvažuje chybějící kritérium věku. V okamžiku navrácení státního příslušníka členské země je třeba zohlednit jeho zdravotní stav (čl. 5 písm. c) směrnice 2008/115/ES. Kritéria kulturní a společenské integrace by mohla působit kontraproduktivně, zejména tomu tak bude v případě posuzování žádosti o sloučení rodiny, kdy rodinní příslušníci žijí mimo území hostitelského členského státu a tato integrace u nich bude zákonitě nižší.

<sup>323</sup> C-249/11 *Byankov*, EU:C:2012:608, bod 40.

<sup>324</sup> Rozsudek ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41-74 - *Yvonne van Duyn* proti Home Office, EU:C:1974:133, bod 18.



opatření.<sup>325</sup> Hrozba veřejnému pořádku musí být skutečná, proto nestačí, aby byla pouze předpokládána, stejně tak opatření založená na generální prevenci nejsou přípustná.<sup>326</sup> Hrozba musí být též aktuální, a proto chování z minulosti,<sup>327</sup> jakož i předchozí odsouzení pro trestný čin,<sup>328</sup> je možné zohlednit pouze tehdy, pokud existuje pravděpodobnost opětovného spáchání trestného činu v budoucnu.<sup>329</sup> Hrozba musí být v neposlední řadě dostatečně závažná, což však za určitých okolností může zahrnovat i přetrvávající drobnou kriminalitu,<sup>330</sup> přičemž by měla být ovšem zohledněna povaha trestných činů, jejich četnost a způsobená škoda či újma, nicméně existence mnohačetných odsouzení pro trestný čin není sama o sobě dostačující.<sup>331</sup>

*Veřejnou bezpečnost* definoval SDEU tak, že zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost členského státu. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že veřejná bezpečnost může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů.<sup>332</sup> Podle SDEU pak může pod pojem veřejné bezpečnosti spadat i boj proti kriminalitě spojené s organizovaným obchodem s omamnými látkami.<sup>333</sup> Pro opatření omezující volný pohyb a pobyt občanů EU a jejich rodinných příslušníků přijatá z důvodu veřejné bezpečnosti platí, co se týče osobního chování dotčené osoby a hrozeb základnímu zájmu společnosti, víceméně obdobně to, co bylo uvedeno výše pro opatření týkající se veřejného pořádku. Je nicméně důležité, aby členské státy rozlišovaly mezi veřejným pořádkem a veřejnou bezpečností, protože jak již bylo uvedeno, nejvyšší úroveň ochrany před vyhoštěním dle čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38/ES může být prolomena pouze z naléhavých důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti, nikoliv však veřejného pořádku.

---

<sup>325</sup> Rozsudek ze dne 18. května 1982 ve spojených věcech 115/81 a 116/81 - *Rezguia Adoui* proti Belgickému státu a *ville de Liège a Dominique Cornuaille* proti Belgickému státu, EU:C:1982:183, body 8-9. Rozsudek se týkal dvou francouzských prostitutek, které se belgické úřady pokoušely vyhostit z Belgie v rámci ostrých zásahů vůči množství francouzských prostitutek zde pobývajících, zatímco belgické prostitutky byly tolerovány. Srov.: FOSTER, Nigel G. *EU law directions*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, s. 315. ISBN 978-0-19-958159-7.

<sup>326</sup> Rozsudek ze dne 26. února 1975 ve věci 67-74 - *Carmelo Angelo Bonsignore* proti Oberstadtdirektor der Stadt Köln, EU:C:1975:34, body 5-7; čl. 27 odst. 2 směrnice 2004/38/ES; KOM(2009), 313, s. 10-11.

<sup>327</sup> 30-77 *Bouchereau*, EU:C:1977:172, body 25-30.

<sup>328</sup> Rozsudek ze dne 29. dubna 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 - *Georgios Orfanopoulos a Raffaele Oliveri* proti Land Baden-Württemberg, EU:C:2004:262, body 82 a 100

<sup>329</sup> KOM(2009), 313, s. 11.

<sup>330</sup> Rozsudek ze dne 4. října 2007 ve věci C-349/06 - *Murat Polat* proti Stadt Rüsselsheim, EU:C:2007:581, bod 35.

<sup>331</sup> KOM(2009), 313, s. 11.

<sup>332</sup> Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 ve věci C-145/09 - *Land Baden-Württemberg* proti *Panagiotis Tsakouridis*, EU:C:2010:708, body 43-44.

<sup>333</sup> Tamtéž, bod 45.

Jedinými nemocemi, kvůli nimž mohou členské státy přijmout opatření omezující svobodu pohybu občana EU nebo jeho rodinných příslušníků z důvodu *veřejného zdraví*, jsou na základě čl. 29 směrnice 2004/38/ES choroby, které označila Světová zdravotnická organizace za nemoci s epidemiologickým potenciálem a dále jiné nakažlivé nemoci a přenosné parazitické nemoci, na něž se vztahují ochranná opatření aplikovaná rovněž na občany daného hostitelského členského státu.<sup>334</sup> Důvodem k vyhoštění nesmějí být nemoci, které se vyskytnou po uplynutí tří měsíců od příjezdu, tedy v době dlouhodobého pobytu daného občana EU nebo jeho rodinného příslušníka. Členské státy mohou do tří měsíců od příjezdu osoby s právem pobytu do hostitelského členského státu od této osoby vyžadovat podrobení se lékařské prohlídce, pokud pro to existují závažné důvody, jimiž by mohly být např. příjezd osoby z oblasti, kde propukla epidemie jedné z nemocí uvedených výše, která může ohrozit veřejné zdraví. Tyto prohlídky se však nemohou stát rutinní záležitostí, která je vyžadována od všech občanů EU a jejich rodinných příslušníků.<sup>335</sup>

V případě osob usilujících o sloučení rodiny a jejich rodinných příslušníků je právní úprava v čl. 6 slučovací směrnice týkající se zamítnutí žádosti o vstup a pobyt rodinných příslušníků a odejmutí povolení k pobytu nebo zamítnutí jeho prodloužení rodinnému příslušníku z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví výrazně stručnější než jsou srovnatelná ustanovení čl. 27 v pobytové směrnice. Zdá se, že obecné definice pojmů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví je možné použít analogicky v zásadě též na situace osoby sponzora a jeho rodinných příslušníků ze třetích států, ačkoliv se cíl a právní režim obou směrnic liší,<sup>336</sup> a to s několika modifikacemi, které jsou dány zněním slučovací směrnice. Ostatně sama směrnice 2003/86/ES žádné vlastní definice těchto pojmů neobsahuje, pouze bod č. 14 odůvodnění směrnice obsahuje demonstrativní definici veřejného pořádku, která ponechává velký prostor členským státům pro uvážení, protože tento pojem „*může zahrnovat odsouzení ze spáchání trestného činu*“. Veřejný pořádek a veřejná bezpečnost se pak vztahují i na případy, ve kterých státní příslušník třetí země náleží k uskupení podporujícímu terorismus, podporuje uskupení

<sup>334</sup> čl. 29 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

<sup>335</sup> čl. 29 odst. 2 a 3 *tamtéž*.

<sup>336</sup> Tento názor zastává Komise např. v: COM(2014) 210, s. 10; V rozsudku *Z. Zh.* se předkládající soud v bodech 31-34 zamýšlel nad vztahem pojmů veřejný pořádek ve směrnici 2004/38/ES, 2003/86/ES a 2003/109/ES k pojmu „hrozba pro veřejný pořádek“ v návratové směrnici. Soudní dvůr se ve svém rozsudku soustředil na konstatování, že výklad pojmu „hrozba pro veřejný pořádek“ v návratové směrnici je nezávislý na pojmu „důvody veřejného pořádku“ ve třech prvně uvedených směrnici, aniž by vysvětlil, do jaké míry má tento pojem v těchto třech směrnici rozdílný nebo podobný obsah, čímž zůstává tato otázka podle mého soudu nejasná, srov.: Rozsudek ze dne 11. června 2015 ve věci C-554/13 - *Z. Zh.* proti Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie a Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie proti I. O., EU:C:2015:377.

takového druhu nebo má extremistické postoje.<sup>337</sup> Ve směrnici 2003/86/ES chybí ustanovení o tom, že ohrožení veřejného pořádku nebo bezpečnosti musí být založeno na osobním chování jednotlivce. Při přijímání rozhodnutí dle čl. 6 slučovací směrnice však musí členské státy provést test proporcionality, tedy vzít v úvahu skutečnosti uvedené v čl. 17 téže směrnice a brát v úvahu závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jehož se dopustil rodinný příslušník, nebo nebezpečí, které od takové osoby hrozí.<sup>338</sup>

Co se týče důvodu veřejného zdraví, ve směrnici 2003/86/ES se nenachází odkaz na epidemiologické nemoci uvedené v instrumentech Světové zdravotnické organizace jako je tomu v čl. 29 směrnice 2004/38/ES nebo čl. 18 směrnice 2003/109/ES, jelikož však sloučení rodiny může být zamítnuto pouze z řádně doložených důvodů,<sup>339</sup> bylo by obtížně argumentačně udržitelné, kdyby bylo sloučení rodiny zamítnuto z důvodu nemoci, která není nakažlivou a nemůže tedy ohrozit zdraví široké veřejnosti. Komise ve svém sdělení doporučuje jako nápomocná právě ustanovení čl. 18 směrnice 2003/109/ES.<sup>340</sup> Hostitelský členský stát nesmí odepřít prodloužení doby platnosti povolení k pobytu a nařídit navrácení dotčené osoby zpět do třetí země pouze z důvodu onemocnění nebo invalidity nastalých po vydání povolení k pobytu.<sup>341</sup> Zde je třeba připomenout souvislost s čl. 7 odst. 1 písm. b) slučovací směrnice, podle kterého má mít osoba sponzora po celou dobu pobytu pro sebe a své rodinné příslušníky zdravotní pojištění, a proto mohou být tyto státní příslušníci třetích zemí léčeni z nemocí nastalých v době po vydání povolení k pobytu právě v hostitelském členském státě.

### 3.4.2 Procesní záruky

Procesní záruky v případě rozhodnutí přijatých z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví vůči občanům Unie nebo jejich rodinným příslušníkům jsou uvedeny v čl. 31 a 32 směrnice 2004/38/ES. Podle těchto ustanovení se tato rozhodnutí dotčeným osobám oznamují písemně a v takovém jazyce, aby mohly porozumět jejich obsahu a důsledkům a není-li to v rozporu s bezpečností státu, mají být přesně a úplně informovány o důvodech, na nichž jsou založena tato rozhodnutí.<sup>342</sup> Lhůta

---

<sup>337</sup> bod č. 14 odůvodnění směrnice 2003/86/ES.

<sup>338</sup> čl. 6 odst. 2 směrnice 2003/86/ES.

<sup>339</sup> čl. 5 odst. 4 směrnice 2003/86/ES; bod č. 14 odůvodnění směrnice 2003/86/ES.

<sup>340</sup> COM(2014) 210, s. 10-11.

<sup>341</sup> čl. 6 odst. 3 směrnice 2003/86/ES.

<sup>342</sup> Je-li to však v rozporu s bezpečností státu, má být tato osoba informována o důvodech rozhodnutí pouze v nezbytně nutném rozsahu, srov.: Rozsudek ze dne 4. června 2013 ve věci C-300/11 - ZZ proti Secretary of State for the Home Department, EU:C:2013:363.

k opuštění území uvedená v těchto rozhodnutích nesmí být (s výjimkou naléhavých odůvodněných případů) kratší než jeden měsíc. Je pravděpodobné, že osoba, která má být vyhoštěna, bude mít v hostitelském členském státě rodinné a osobní vazby, musí se postarat o svá majetková práva a mít čas zajistit si efektivní právní obranu. Dotčené osoby mají také právo na přístup k soudním, případně správním opravným řízením za účelem přezkumu těchto rozhodnutí. Požádají-li tyto osoby v rámci návrhu na opravný prostředek o předběžné opatření pozastavující výkon rozhodnutí o vyhoštění, nesmí ke skutečnému vyhoštění dojít, dokud není o předběžném opatření rozhodnuto, s výjimkou případů vyjmenovaných v čl. 31 odst. 2 pobytové směrnice.<sup>343</sup> Tyto procesní záruky mají napomáhat k tomu, aby vnitrostátní soudy mohly přezkoumat případ v souladu s právem na účinnou právní ochranu zakotveném v čl. 47 Listiny.

Procesní záruky týkající se státních příslušníků třetích zemí žádajících o sloučení rodiny uvedené v čl. 18 slučovací směrnice jsou méně detailní, než jsou záruky v pobytové směrnici. Osoba sponzora nebo její rodinní příslušníci mají přesto právo obrátit se na soud v těchto případech: a) pokud je žádost o sloučení rodiny zamítnuta, b) doba platnosti povolení k pobytu není prodloužena, c) je povolení k pobytu těmto osobám odejmuto, nebo d) je nařízeno navrácení, přičemž procesní postup a příslušnost stanoví členské státy ve své vnitrostátní legislativě.<sup>344</sup> Účinnou právní ochranu mají mít rodinní příslušníci i v případě omezení dalších subjektivních práv jakými jsou právo na přístup k zaměstnání dle čl. 14 odst. 2 slučovací směrnice nebo vydání samostatného povolení k pobytu dle čl. 15 téže směrnice. Stejně jako v případě pobytové směrnice musí dle sdělení Komise členské státy dodržovat ustanovení čl. 47 Listiny, jež zakotvuje práva na účinnou právní ochranu, spravedlivý proces, obhajobu a bezplatnou právní pomoc.<sup>345</sup>

Návratová směrnice doplňuje některé procesní záruky pro státní příslušníky třetích zemí v případech jejich neoprávněného pobytu na území členského státu ve svých čl. 12 až 14. Je třeba zmínit, že návratová směrnice se nevztahuje na občany Unie, jejich rodinné příslušníky a na státní příslušníky zemí ESVO a Švýcarska a jejich rodinné příslušníky<sup>346</sup> a použije se pouze tam, kde neexistuje příznivější právní úprava ve vnitrostátních právních řádech členských států či na základě mezinárodních dohod. Pro účely této práce budou ustanovení návratové směrnice podstatná pro procesní záruky rodinných příslušníků osob

---

<sup>343</sup> čl. 31 a 32 směrnice 2004/38/ES.

<sup>344</sup> čl. 18 směrnice 2003/86/ES.

<sup>345</sup> COM(2014) 210, s. 27; čl. 47 Listiny, jímž jsou členské státy vázány při aplikaci práva Unie na základě čl. 51 odst. 1 Listiny.

<sup>346</sup> čl. 2 odst. 3 směrnice 2008/115/ES ve spojení s čl. 2 odst. 5 Hraničního kodexu.

usilujících o sloučení rodiny v případech, kdy těmto rodinným příslušníkům bylo předchozí povolení k pobytu odejmuto na základě čl. 6 odst. 2 nebo čl. 16 odst. 1 až 3 slučovací směrnice a rodinný příslušník se stále nachází na území hostitelského členského státu. Členské státy při provádění návratové směrnice musí náležitě zohlednit nejvlastnější zájem dítěte, rodinný život a zdravotní stav dotčeného příslušníka třetí země.<sup>347</sup> Ze solidárních, humanitárních nebo jiných důvodů mohou členské státy kdykoliv rozhodnout o udělení samostatného povolení k pobytu dotčenému státnímu příslušníku třetí země.<sup>348</sup> Jde-li o samotné procesní záruky, pak rozhodnutí o navrácení, zákazu vstupu nebo vyhoštění se dle čl. 12 návratové směrnice vydávají v písemné podobě a musí obsahovat všechny věcné (není-li odůvodněno vyjmenovanými okolnostmi, že mají být tyto informace omezeny) i právní důvody a informace o dostupných prostředcích právní nápravy. Členské státy jsou dále povinny poskytnout písemný nebo ústní překlad hlavních prvků rozhodnutí, státní příslušník třetí země má dle čl. 13 této směrnice právo na účinný prostředek právní nápravy před soudním nebo správním orgánem, právo na bezplatné právní poradenství či právní zastoupení a právo na jazykovou pomoc.<sup>349</sup>

---

<sup>347</sup> čl. 5 směrnice 2008/115/ES.

<sup>348</sup> čl. 6 odst. 4 *tamtéž*.

<sup>349</sup> čl. 12 až 13 směrnice 2008/115/ES; Pro zevrubnější náhled do problematiky procesní ochrany státních příslušníků třetích zemí v návratové směrnici lze doporučit zejména: HRADEČNÁ, Pavla a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců : situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011, s. 186-200. ISBN 978-80-7201-869-7; HOLÁ, Eva. Procesní ochrana práv cizinců v kontextu návratové směrnice. In: JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. s. 77-88. ISBN 978-80-904579-3-5

## Závěr a úvahy nad právní úpravou *de lege ferenda*

„Evropa se nevytvoří najednou, ani podle jednoho plánu. Uskuteční se naplňováním konkrétních cílů, vytvářejíc nejprve skutečnou solidaritu.“

(Schumanova deklarace, 9. května 1950)

Hlavním smyslem mé práce byla analýza právního postavení rodinných příslušníků unijních občanů, a to jak ve vztahu k unijním občanům samotným na straně jedné, tak ostatním státním příslušníkům třetích zemí a jejich rodinným příslušníkům na straně druhé. Volný pohyb osob patří k nejaktuálnějším tématům dneška a přesné informace o výhodách spojených s unijním občanstvím se pravděpodobně do budoucna stanou ještě žádanějšími, než jsou jimi nyní. V závěru své práce se budu tedy zejména věnovat aktuálnějším otázkám volného pohybu osob a dovolím si shrnout hlavní myšlenky předchozích kapitol. Předmětem tohoto shrnutí bude jak zhodnocení platné právní úpravy (*de lege lata*) týkající se rodinných příslušníků, včetně akcentování problémů s ní v současnosti spojených, tak i návrhů možných zlepšení, jež by se mohla stát předmětem právní úpravy budoucí (*de lege ferenda*).

V kapitole 1 jsem se zabýval institutem unijního občanství a nejdůležitější právem, které je s ním spojeno – právem volného pohybu a pobytu. Po představení historického vývoje myšlenky evropského občanství jsem popsal jeho současnou podobu po přijetí Lisabonské smlouvy a jeho charakteristiky, zejména tedy jeho *akcesorickou* povahu a jeho *komplementaritu* k občanství národnímu. Dále byla v této kapitole zkoumána judikatura Soudního dvora, která od vzniku unijního občanství postupně vytyčovala jeho hranice, a to ve vývoji od upuštění od pravidla trvalého připoutání (*genuine link*) v rozsudku *Micheletti*, až po předstupeň vytvoření doktríny podstatného využití práv spojených s unijním občanstvím (*genuine enjoyment*) v rozsudku *Rottman*. V souvislosti s tím jsem se zabýval otázkou reformy unijního občanství a jeho potenciálem napomoci k formování skutečně evropské identity nebo naproti tomu možností, že by podle názoru některých právních teoretiků (zejména profesora Kochenova) mohlo být unijní občanství využito ke konečnému zbavení se fenoménu obrácené diskriminace.

Návrh profesora Kochenova založený na ztrátě vázanosti nabytí evropského občanství na nabytí občanství národního a na vytvoření jednotných podmínek evropského občanství na základě kritérií pobytu a znalosti jednoho z 24 oficiálních jazyků EU se ukázal jako zajímavý, ovšem nikoliv jako vhodný nástroj k řešení problému obrácené diskriminace. Jak jsem ukázal v podkapitole 1.1.4, dovedeno do důsledků by tento návrh

ve své úplnosti znamenal, že by se (bez potřebné regulatorní funkce, kterou v tomto případě vykonává obrácená diskriminace) reformované evropské občanství spojené pouze s výhodami pro své držitele a jejich rodinné příslušníky stalo celosvětově vyhledávaným statutem. V případě, že by došlo k paušálnímu rozšíření výhod spojených s evropským občanstvím i na unijní občany v čistě vnitrostátních situacích, ze současného počtu 15,25 mil. dynamických unijních občanů (jak bylo uvedeno v kapitole 2.1) by se počet beneficentů tohoto práva zvýšil na cca 500 mil. všech občanů členských států. Tím by došlo i k enormnímu nárůstu počtu rodinných příslušníků unijních občanů, kteří by v oblasti práva pohybu a pobytu v členských státech požívali obdobné právní postavení jako unijní občané. Myšlenka reformy unijního občanství dle návrhu profesora Kochenova, která si dávala za cíl odstranění jevu obrácené diskriminace, by si vyžádala zásadní změny primárního práva, které jsou v současné době a za stávajícího integračního vývoje nepravděpodobné.

Na druhou stranu mám za to, že by dílčí změny institutu unijního občanství, zejména jednotné podmínky jeho nabývání, byly potřebné a vhodné k odstranění nerovností v udělení tohoto občanství státním příslušníkům třetích zemí (jak jsem je demonstroval na maltském a estonském příkladu v kapitole 1.1.4) a rovněž tak k odstranění tzv. „národní“ povahy uděleného evropského občanství. V budoucnosti by pak evropské občanství zbavené podmínek, jež klade na žadatele výlučně vnitrostátní legislativa, mohlo přispět k formování evropské identity. K usnadnění tohoto cíle by mohlo posloužit spojení současné právní úpravy nabývání unijního občanství s životaschopnými prvky z návrhu profesora Kochenova, tedy zejména se zohledněním stupně integrace do společnosti, jakého dosáhly osoby se statutem dlouhodobě pobývajících rezidentů v členských státech. Dále by měl být zohledněn efekt rychlejšího tempa integrace, kterou mohou dosahovat v hostitelském členském státě rodinní příslušníci občanů EU díky rodinné vazbě na občana Unie, tudíž by jim měla být uznána doba pobytu v jiném členském státě EU, ve kterém pobývali se svým primárním beneficentem pro účely nabytí práva trvalého pobytu (a tím mělo být také podpořeno častější využívání práva volného pohybu ze strany jejich primárních beneficentů).

Konkrétní podmínky, při jejichž splnění daná osoba získá toto nové evropské občanství, by mohly být tyto: první možnost, jak získat unijní občanství automaticky, by zůstala spojena s nabytím občanství členského státu.<sup>350</sup> Další možností, jak nabýt evropské

---

<sup>350</sup> Jelikož nelze narušit legitimní očekávání těch, kteří již evropské občanství podle těchto podmínek mají nebo o státní občanství v současnosti usilují i s vědomím výhod, které jim budou plynout ze souvisejícího

občanství, tentokrát na žádost, by bylo splnění podmínky 5 let legálního pobytu na území hostitelského členského státu jako v případě dlouhodobě pobývajících rezidentů a splnění kritéria znalosti jednoho z oficiálních jazyků EU odpovídající příslušné úrovni znalostí Evropského referenčního rámce, která zajistí plynulou domluvu daného evropského občana v každodenních situacích (přičemž splnění tohoto kritéria by bylo možné prokázat jak složením jazykové zkoušky, tak např. doložením jazykového certifikátu).<sup>351</sup> Druhá z uvedených možností nabytí evropského občanství by mohla být modifikována speciálním pravidlem pro rodinné příslušníky unijních občanů. Jelikož rodinní příslušníci unijního občana jako státní příslušníci třetích států musí svého primárního beneficienta následovat (aby si zachovali pobytová práva na území Unie) do jiného členského státu, pokud zde unijní občan dostane např. pracovní nabídku, kterou se rozhodne přijmout, je pro takového rodinného příslušníka složitější dodržet podmínku 5 let nepřetržitého legálního pobytu v jednom z členských států. Navíc pokud dnes zbývá rodinnému příslušníku krátký čas k dovršení 5 let legálního pobytu v hostitelském členském státě, může být během této doby unijní občan s ohledem na svého rodinného příslušníka odrazen od využívání svobody volného pohybu, protože nebude chtít, aby rodinný příslušník kvůli jeho rozhodnutí přišel o možnost výhodnějšího statutu dlouhodobě pobývajícího rezidenta. Za těchto konkrétních okolností by trvání na podmínce, která fakticky odrazuje občana od využívání volného pohybu, bylo proti evropské myšlence, která naopak podporuje mobilitu. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby rodinným příslušníkům unijních občanů ke splnění 5 let legálního pobytu k získání reformovaného unijního občanství byly uznány všechny doby legálního pobytu v určité minimální délce na celém území Unie, nikoliv pouze v hostitelském členském státě.

Tento návrh vychází ze současné paradoxní situace, kdy rodinný příslušník dynamického unijního občana nesmí být rodinným příslušníkem *příliš* dynamického unijního občana, aby v konečném důsledku neměl po jistém delším časovém období horší právní postavení než rodinný příslušník *méně* dynamického unijního občana.<sup>352</sup> Uvedený

---

statusu unijního občana. Z tohoto pravidla by mohla být učiněna výjimka v případech, kdy členské státy udělují občanství na základě investorských programů (jak bylo naznačeno v maltském případě), kdy by taková osoba sice dostala občanství členského státu, ale s tímto občanstvím by nebylo spojeno unijní občanství. Tím by byla zachována pravomoc členských států určovat si podmínky nabývání a pozbývání státního občanství, a zároveň nedošlo by k ohrožení zásady loajální spolupráce dle čl. 4 odst. 3 SEU. Srov. pozn. č. 42.

<sup>351</sup> Tímto by byla řešena a zlepšena situace estonských a lotyšských ne-občanů, jakož i jiných dlouhodobě pobývajících rezidentů v členských zemích, kteří v nich nepožívají např. volebního práva do obecních zastupitelstev a dalších práv spojených v současnosti pouze s unijním občanstvím.

<sup>352</sup> Lze si představit situaci neunijního rodinného příslušníka portugalského občana, který s ním pobýval 2 roky ve Štrasburku ve Francii, 2 roky v Lucembursku a 3 roky v Trevíru v Německu. Ačkoliv tato osoba



návrh by také vedl k vymizení statusu dlouhodobě pobývajících rezidentů a jeho sjednocení se statusem unijního občana, čímž by došlo ke srovnání právního postavení obou těchto skupin. V současné době žije na území Unie podle odhadů Eurostatu zhruba 2,8 mil. státních příslušníků třetích zemí,<sup>353</sup> kteří mají na základě směrnice 2003/109/ES postavení dlouhodobě pobývajících rezidentů a společně se státními příslušníky, kteří mají obdobný status na základě národní legislativy je takových státních příslušníků třetích zemí 7 milionů. V souhrnu nemá 7 mil. občanů ani 5 členských zemí EU s nejnižším počtem obyvatel dohromady. Dlouhodobě pobývající rezidenti však nemají volební právo do Evropského parlamentu jako unijní občané a podle vnitrostátního práva ani volební právo do národních parlamentů. Tudíž nemají v otázkách společného trhu, na němž se podílejí (pracují nebo jsou minimálně poplatníky DPH), svého symbolického zástupce ani v Evropském parlamentu ani prostřednictvím národního parlamentu v Radě EU. Představený návrh tuto situaci zdanění bez zastoupení řeší. Do této doby se demokratická legitimita Evropské unie odvíjela od politických národů členských států. Do budoucna se bude třeba zamyslet nad otázkou, zdali tato legitimita nemá pocházet spíše od evropských občanů na území Unie dlouhodobě žijících.<sup>354</sup> Konkrétní realizace tohoto návrhu *de lege ferenda* na reformu evropského občanství se jeví v nejbližší i vzdálenější budoucnosti jako nepravděpodobná, jelikož by si představený návrh vyžádal změnu primárního práva a přijetí nařízení, které by jej provádělo, na čemž není mezi členskými státy souhlas. Jak bylo však naznačeno v citátu Schumanovy deklarace na začátku závěru práce, evropské integraci je vlastní metoda postupných kroků, a to co bylo před několika desetiletími nepředstavitelné, se stává skutečným. Tento návrh rozkrývá některé slabiny současného právního stavu, které budou v budoucnu jistě řešeny.

V souvislosti s reformou evropského občanství si lze položit ještě dvě otázky: Jaký orgán by měl o udílení takového evropského občanství rozhodovat? A který orgán by měl posuzovat např. kritérium jazyka členského státu? Zajisté by bylo v souladu se zásadou subsidiarity nejvhodnější, aby o otázce udílení evropského občanství rozhodoval orgán

---

pobývala v kulturně a geograficky blízkých oblastech a mohla si osvojit jak francouzštinu i tak němčinu na obstojné úrovni a dosáhnout vysokého stupně integrace do evropské společnosti, ani po 7 letech legálního pobytu na území Unie nespňuje podmínky pro udělení statusu dlouhodobě pobývajícího rezidenta (natož pak pro získání občanství některého z těchto států) a bude muset v Německu legálně pobývat další 2 roky pro jejich splnění.

<sup>353</sup> Srov. data Eurostatu k 31. prosinci 2014: *Long-term residents by citizenship on 31 December of each year* [online]. Lucemburk: Eurostat, 2016 [Cit. 2016-06-28]. Dostupné z WWW: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_reslong&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_reslong&lang=en)

<sup>354</sup> K problematice evropského národa a legitimacy srov. příspěvek německého státovědce prof. Josefa Isensee: ISENSEE, Josef. *Evropský národ? Meze politického sjednocování Evropy*. Brno: Kontexty. 2009, roč. 1., č. 3, s. 69-80.

členského státu, ve kterém žadatel pobývá, jako orgán dotyčnému žadateli nejbližší, a zároveň takový vnitrostátní orgán, který již dnes rozhoduje otázky udílení státního občanství, protože takový orgán je vybaven potřebnými nástroji a aparátem disponujícím nejúplnějšími informacemi o dané oblasti. K předpokládané výtce, která by mohla být oprávněně vznesena, že neudílel-li tento státní orgán občanům třetích zemí státní občanství v minulosti, nebude udílet evropské občanství ani v budoucnu, lze namítnout, že pro vlády v těchto členských státech by takto koncipované evropské občanství mohlo být praktickým, přijatelným kompromisem (obhajitelným před širší veřejností), jak nechat státním příslušníkům třetích zemí „malý kus koláče“ v podobě práva volného pohybu a pobytu, pasivního a aktivního volebního práva do Evropského parlamentu, konzulární a diplomatické ochrany a dalších práv spojených s evropským občanstvím, ale zároveň jim nedat širokou paletu práv, včetně práv politických, tedy zejména volební právo v parlamentních volbách, spojených tradičně se státním občanstvím.<sup>355</sup> Nárok na evropské občanství obsažený v nařízení, jež bude stanovit přesnější podmínky udílení evropského občanství, by pak měl být dostatečně jasný, bezvýhradný, neponechávající členskému státu žádný prostor pro uvážení a nezávisící na jakémkoliv vnitrostátním implementačním opatření, aby byl přímo použitelný a dotčeným osobám zakládal nárok domáhat se udělení evropského občanství u soudu v případě zamítnutí jejich žádosti.

V úvodu práce jsem si položil výzkumné otázky týkající se toho, jak se proměnila definice rodinných příslušníků od raných fází evropské integrace, zda je vhodné její rozšíření a jak se v této definici liší koncept rodiny v porovnání mezi rodinnými příslušníky unijních občanů a státními příslušníky třetích zemí usilujících o sloučení rodiny. Tyto otázky byly řešeny v kapitole 2, přičemž definice rodinných příslušníků se rozšířila od 60. let 20. století z nukleární rodiny sestávající pouze z manželů/lek a dětí pracovníků ve vícegenerační rodinu, kdy do definice rodinného příslušníka mohou spadat i předci a potomci občana Unie v přímé linii, kteří jsou na něm závislí, dále nezletilí potomci a též registrovaní partneři. Tato poměrně široká definice kontrastuje s úzkou definicí rodinných příslušníků občana třetího státu usilujícího o sloučení rodiny, kdy jsou rodinnými příslušníky pouze členové nukleární rodiny. Tuto definici mohou členské státy

---

<sup>355</sup> Příklad lucemburského referenda konajícího se 7. června 2015 týkajícího se změny lucemburské ústavy, která by umožnila volit cizincům pobývajícím v Lucembursku více než 10 let dobrovolně volit do lucemburského parlamentu, a v kterém byla tato změna odmítnuta 78,02 % voličů, naznačuje (přes specifčnost lucemburské situace), že přiznání volebního práva do národního parlamentu státním příslušníkům třetích zemí nemusí být širší veřejností snadno přijímáno: *Luxembourg referendum rejects foreigner voting rights* [online]. Brusel: EUobserver, 2015 [Cit. 2016-06-28]. Dostupné z WWW: <<https://euobserver.com/beyond-brussels/129004>>

na základě vnitrostátní legislativy rozšířit o nejbližší předky sponzora nebo jeho manžela/ky, zletilé svobodné děti sponzora, kteří se o sebe nedokáží postarat z důvodu zdravotního stavu nebo jeho manžela/ky a nesezdané partnery či registrované partnery. Nejužší definice nukleární rodiny, spolu s podmínkou adekvátního ubytování, která je v čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2003/86/ES se nápadně podobá právní úpravě rodinných příslušníků ekonomicky aktivních osob, která stála na začátku evropské integrace a která byla později rozšířena. Dle mého názoru by rozšíření této definice bylo vhodné, jelikož rozdílnost definice rodinných příslušníků je kritizována i v odborné literatuře<sup>356</sup> a toto rozlišování založené v podstatě na státní příslušnosti primárního beneficenta zakládá pochybnost, zdali není pro některé rodinné příslušníky diskriminační.<sup>357</sup> Navíc ve většině evropských států je „koncept rodiny“ chápán v širším smyslu jako vícegenerační rodina, která zahrnuje nejen děti a rodiče, ale případně i prarodiče.

Druhé dvě výzkumné otázky položené v úvodu práce směřovaly k zjištění, nakolik se liší status státního příslušníka třetí země, který je rodinným příslušníkem od ostatních státních příslušníků třetích zemí v otázkách souvisejících se sloučením rodiny a jak se liší status rodinného příslušníka dynamického unijního občana od rodinného příslušníka statického unijního občana. Na tyto otázky jsem se snažil najít odpověď v kapitole 3. Na úrovni evropského práva neexistuje předpis, který by se vztahoval na rodinné příslušníky statických unijních občanů, proto rodinní příslušníci dynamických občanů se oproti nim mohou dostat do výhodnější situace v otázkách slučování rodiny (problém obrácené diskriminace). České právo se snaží obrácené diskriminaci v oblasti volného pohybu osob cíleně předcházet tím, že dorovnává situaci rodinných příslušníků českých občanů v ČR se situací rodinných příslušníků unijních občanů. Je třeba zdůraznit, že jsou to členské státy, které „diskriminují“ své vlastní občany tím, že uplatňují pro ně nevýhodnější právní úpravu a problém obrácené diskriminace mohou řešit v první řadě právě národní státy tím, že tuto úpravu změní. Mezi další návrhy řešení tohoto problému, které předkládá právní

<sup>356</sup> *Laws for Legal Immigration* [...], s. 71-72.

<sup>357</sup> Je otázkou, zdali je odlišné pojetí rodiny ve směrnicích 2004/38/ES a 2003/86/ES v rozporu se zákazem diskriminace podle čl. 14 EÚLP, příp. čl. 12 Protokolu k EÚLP. ESLP bere často ohled na citlivé oblasti politik národních států, jakými imigrační politika dozajista je, nehledě na to, že zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti není přímo vyjmenován ve zmíněném čl. 14 EÚLP a musí se vměstnat pod „jiné postavení“. Čl. 14 EÚLP nemá autonomní postavení a může být použit pouze ve spojení s požíváním práv a svobod garantovaných EÚLP, tedy v případech rodinných příslušníků typicky ve spojení s čl. 8 EÚLP. ESLP pak aplikuje pětistupňový, tzv. „antidiskriminační test, sestávající z 1) ambit testu, 2) testu rozdílného zacházení, 3) testu srovnatelnosti, 4) testu ospravedlnění, 5) míry uvážení smluvního státu EÚLP. Jako nejvíce hraničící s diskriminací by mohla být situace dědečka a nezajištěného dítěte (vnuka), kdy otcem tohoto dítěte v jednom případě by byl unijní občan a v druhém případě státní příslušník třetího státu. ESLP by musel v takovém případě nalézt odpovědi na otázky, zda toto rozdílné zacházení sleduje legitimní cíl a je přiměřené či zda daná situace spadá do míry uvážení smluvních států EÚLP.

doktrína, patří: 1) extenzivní interpretace zákazu diskriminace v čl. 18 SFEU, 2) použití čl. 8 EÚLP – práva na respektování rodinného a soukromého života, 3) změna sekundárního práva a rozšíření osobní působnosti směrnice 2004/38/ES nebo 2003/86/ES tak, aby se vztahovaly i na statické unijní občany, 4) výše zmíněný návrh profesora Kochenova týkající se aplikace unijního občanství i v čistě vnitrostátních situacích.<sup>358</sup> První dva z těchto návrhů by mohl uvést do praxe i Soudní dvůr, ale dle mého názoru by se jednalo o rozhodnutí natolik dalekosáhlé přinášející zásadní změnu, že by tyto změny měl prosadit unijní zákonodárce a nikoliv 15 soudců (byť velmi erudovaných) v rámci velkého senátu Soudního dvora. Jak bylo řečeno výše, obrácená diskriminace působí jako právní předěl mezi uplatňováním práva EU a uplatňováním vnitrostátního práva jednotlivých členských států a má regulativní funkci. Zatímco unijní občané mají rozsáhlé možnosti právní obrany a mají zaručeno právo pobytu na území svého vlastního státu na základě vnitrostátního práva, následky problému obrácené diskriminace dopadají nejvýrazněji na jejich rodinné příslušníky, kteří stejnými právy a prostředky právní obrany podle vnitrostátního práva nedisponují. Problémy spojené s obrácenou diskriminací se Soudní dvůr snažil řešit v případě *Ruiz Zambrano*, kdy vytvořil doktrínu podstatného využití práv spojených s občanstvím Unie. V případě *Dereci* Soudní dvůr tuto doktrínu upřesnil, když prohlásil, že se bude pravděpodobně vztahovat pouze na občany Unie, kteří jsou dětmi státních příslušníků třetí země, protože jen v jejich případě hrozí, že budou muset opustit území Unie i se svými rodiči. Dáme-li tyto případy dohromady s dalšími překvapivými rozhodnutími Soudního dvora (jako např. *Zhu a Chen*) zjistíme jeden společný princip, kterým je to, že se všechny tyto případy týkaly dětí, které jsou unijními občany a je pravděpodobné, že Soudní dvůr nezohlednil jenom unijní občanství, ale bral ohled (možná i více) také na nejlepší zájmy těchto dětí, i když tuto zásadu explicitně nezmínil.

Status neunijního rodinného příslušníka unijního občana se od ostatních státních příslušníků třetích zemí odlišuje ve všech oblastech počínaje právem na vstup a pobyt na území hostitelského členského státu, v institutu zachování práv při ztrátě referenční osoby, právu přijmout zaměstnání, principu rovného zacházení i otázkách ochrany před vyhoštěním. Za nevhodnou považuji současnou situaci značně roztříštěné právní úpravy postavení státních příslušníků třetích zemí, z jejíž roztříštěnosti vznikají případy rozdílného zacházení. *De lege ferenda* by dle mého názoru mělo dojít ke sjednocení této právní

---

<sup>358</sup> Blíže k těmto návrhům srov.: BERNERI, Chiara. Protection of Families Composed by EU Citizens and Third-country Nationals: Some Suggestions to Tackle Reverse Discrimination. *European Journal of Migration & Law*, 2014, roč. 16, č. 2, 249-275. První a druhý návrh představila generální advokátka Eleanor Sharpson ve svém stanovisku k věci *Ruiz Zambrano*.

úpravy a tím mj. k jejímu zpřehlednění pro její adresáty. Za zvláštní zmínku k doplnění těchto skutečností stojí aktuální rozsudky Soudního dvora v otázce práva pobytu osoby usilující o sloučení rodiny zejména poměrně kritizovaná integrační opatření a také podmínka dostatečných prostředků, aby se osoba nestala zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu. V rozsudku *K. A.*<sup>359</sup> se SDEU vyjádřil, že členský stát nesmí pro státní příslušníky třetích zemí stanovit příliš vysokou částku náhrady za náklady na zkoušku občanské integrace sestávající z jazykové zkoušky a znalosti základů společenského uspořádání daného státu. Členský stát musí také zohlednit specifické individuální okolnosti daného případu jako je věk, úroveň vzdělání, finanční stav nebo zdravotní stav a případně od zkoušky upustit, pokud by výše uvedené okolnosti bránily jejímu složení. Tímto rozsudkem SDEU vyjasnil, že integrační opatření v čl. 7 odst. 2 směrnice 2003/86/ES nejsou podmínkou k povolení sloučení rodiny, ale jsou daleko spíše opatřením, které má státnímu příslušníkovi usnadnit pobyt v členském státě. V rozsudku *Khachab* pak SDEU upřesnil podmínku obsaženou v čl. 7 odst. 1 písm. c) směrnice 2003/86/ES a potvrdil, že členský stát může zamítnout žádost o sloučení rodiny na základě prognózy pravděpodobnosti udržení si stálých, pravidelných a dostatečných příjmů sponzora v době jednoho roku od data podání žádosti o sloučení rodiny na základě příjmů sponzora v průběhu šesti měsíců předcházejících tomuto datu.<sup>360</sup> Tímto rozhodnutím došlo v podmínce dokázání stálých a pravidelných příjmů na základě judikatury k odlišení situace státních příslušníků třetích států usilujících o sloučení rodiny od postavení rodinných příslušníků unijních občanů.

V dnešní době zvýšených bezpečnostních rizik spojených s terorismem a dalšími globálními hrozbami je pro členské státy důležitá možnost omezit právo volného pohybu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví. Nicméně na druhé straně je třeba chránit před vyhoštěním osoby, které nepředstavují skutečné, aktuální a dostatečně závažné riziko. Touto ochranou jsem se zabýval v podkapitole 3.4. Díky judikatuře Soudního dvora se zdá, že hmotněprávní a procesně-právní ochrana před vyhoštěním rodinných příslušníků unijních občanů na základě směrnice 2004/38/ES je dostatečná. Právní úpravu ochrany před vyhoštěním a procesní prostředky, které poskytuje směrnice 2003/86/ES, ovšem nepovažuji za ideální. Ačkoliv spolu s dalšími výkladovými nástroji (soft law jako např. sdělení Komise) není výsledná právní ochrana osob usilujících

---

<sup>359</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 2015 ve věci C-153/14 - Minister van Buitenlandse Zaken v. *K a A.*, EU:C:2015:453, body 58, 71.

<sup>360</sup> Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. dubna 2016 ve věci C-558/14 - *Mimoun Khachab* v. Subdelegación del Gobierno en Álava, EU:C:2016:285.

o sloučení rodiny a jejich rodinných příslušníků výrazně nižší, než je v případech rodinných příslušníků unijních občanů, dle mého názoru je členským státům ponechán příliš velký prostor pro uvážení. Samotná právní úprava ochrany před vyhoštěním je ve směrnici 2003/86/ES příliš stručná, struktura směrnice není příliš přehledná a pro laiky se může právní úprava ochrany před vyhoštěním a procesních prostředků oprávněně jevit jako nesrozumitelná, což není dobré pro právní jistotu adresátů této normy. V neposlední řadě je třeba zmínit, že ve směrnici 2003/86/ES chybí preciznější definice důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví.

Závěrem je třeba poznamenat, že pouze s několika drobnými výjimkami spočívajícími v dodatečných úpravách, byl celý text této práce napsán předtím, než byly zveřejněny konečné výsledky referenda o vystoupení Velké Británie z Evropské unie. Jejich výsledkem se ovšem nic na právním stavu nemění, jelikož Velká Británie zůstává členem EU až do doby dvou let po oznámení záměru vystoupit Evropské radě dle čl. 50 SEU, proto ani v této práci nebylo v souvislosti s tímto referendem třeba činit změny. Přestože v tuto chvíli nelze předvídat, jaký právní status budou mít britští občané na území Unie po konečném vystoupení Velké Británie z EU a zdali se jejich postavení nebude na základě uzavřených dohod blížit postavení občanů zemí ESVO, je nanejvýš pravděpodobné, že informace o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, příp. rodinných příslušnicích občanů EU, budou žádanější a toto téma se stane aktuálnější, než kdy dříve. Čekají nás zajímavé časy...

## SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY A DALŠÍCH ZDROJŮ

### MONOGRAFIE:

BARNARD, Catherine, *The Substantive Law of the EU: The Four Freedoms*, 3th edition, Oxford: Oxford University Press, 2010. ISBN 978-0-19-956224-4.

CIBÁK, Ondřej. *Občanství Unie aktuální vývoj posuzování osobní a věcné působnosti práva EU*. Praha, 2013. 87 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Katedra evropského práva. Vedoucí diplomové práce doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D.

CRAIG, Paul; BÚRCA de, Gráinne. *EU Law: Text, Cases and Materials*. 6th edition. New York: Oxford University Press, 2015. 1198 s. ISBN 978-0-19-871492-7

CRAIG, Paul; BÚRCA de, Gráinne, *The evolution of EU law*, 2nd edition, New York: Oxford University Press, 2011. 917 s. ISBN 978-0-19-959296-8.

ČEPELKA, Čestmír; ŠTURMA, Pavel. *Mezinárodní právo veřejné*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2008. 840 s. ISBN 978-80-7179-728-9.

FOSTER, Nigel G. *Blackstone's EC Legislation*. 9th edition. London: Blackstone Press, 1998, 626 s. ISBN 1-85431-795-4.

FOSTER, Nigel G. *EU law directions*. 2nd edition. Oxford: Oxford University Press, 2010, 390 s. ISBN 978-0-19-958159-7.

GEORGIEV, Jiří. Evropské občanství. In: ŠIŠKOVÁ, N. a kol. (ed.) *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*. Praha: Wolters Kluwer ČR. 2012. Kapitola IV., s. 47-63. ISBN 978-80-7357-949-4.

GUILD, Elspeth; PEERS, Steve; TOMKIN, Jonathan. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford : Oxford University Press, 2014. s. 334. ISBN 978-0-19-870523-9.

HOORSPOOL, Margot; HUMPREYS, Matthew. *European Union Law*. 7th edition. New York: Oxford University Press, 2012. 586 s. ISBN 978-0-19-963981-6

HRADEČNÁ, Pavla a kol. *Řešení otázek neoprávněného pobytu cizinců : situace v ČR a ve vybraných evropských zemích*, Praha: Linde, 2011. 267 s. ISBN 978-80-7201-869-7.

CHALMERS, Damian; DAVIES, Gareth; MONTI, Giorgio. *European Union Law – Texts and Materials*. 2nd edition, Cambridge: Cambridge University Press, 2010. 1116 s. ISBN 978-0-521-12151-4.

KACZOROWSKA, Alina. *European Union law*. Abingdon : Routledge-Cavendish, 2009. 964 s. ISBN 978-0-41544797-3.

KOLÁŘOVÁ, Jana. *Postavení státních příslušníků třetích zemí v EU*. Praha, 2009. 88 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Katedra evropského práva. Vedoucí diplomové práce doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

KRÁL, Richard; KUNERTOVÁ, Tereza et al. *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení přechodných opatření*, 1. vydání, Praha : Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012. 214 s. ISBN 978-80-8716-52-1.

SLÁDEČEK, Vladimír – POUPEROVÁ, Olga a kol. *Správní právo – zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha : Leges, 2014. ISBN 978-80-87576-48-9.

SOKOLOVÁ, Ivana. *Vliv směrnice 2004/38 na volný pohyb občanů Evropské unie s přihlédnutím k relevantní judikatuře Evropského soudního dvora*. Praha, 2011. 73 s. Diplomová práce. Univerzita Karlova. Katedra evropského práva. Vedoucí diplomové práce prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek DrSc.

SVOBODA, Pavel. *Úvod do evropského práva*, 5. vydání, Praha: C. H. Beck, 2013. ISBN 978-80-7400-488-9.

SYLLOVÁ, Jindřiška; PÍTROVÁ, Lenka, et al. *Lisabonská smlouva. Komentář*, 1. vydání, Praha: C. H. Beck, 2010, ISBN 978-80-7400-339-4.

TOMÁŠEK, Michal; TÝČ, Vladimír et al. *Právo Evropské unie*, 1. vydání, Praha: Leges. 2013. ISBN 978-80-87576-53-3.

VLÁČIL, Jiří. *Právo na vstup a pobyt na území členských států Evropské unie*, Praha, 2014. 160 s. Disertační práce. Univerzita Karlova. Katedra evropského práva. Vedoucí disertační práce doc. JUDr. Richard Král, LL.M., Ph.D.

VLČKOVÁ, Alena, *Zákon o pobytu cizinců na území České republiky a související předpisy (s výkladem)*, 1. vydání, Praha : Eurounion, 2003. 416 s. ISBN 80-7317-024-8.

WYATT, Derrick; DASHWOOD, Alan et al. *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, 6th edition, Oxford; Portland : Hart Publishing, 2011. 985 s. ISBN 978-1-8494-126-9.

### **STUDIE, SBORNÍKY, ČLÁNKY A DALŠÍ ELEKTRONICKÉ ZDROJE:**

BERNERI, Chiara. *Protection of Families Composed by EU Citizens and Third-country Nationals: Some Suggestions to Tackle Reverse Discrimination*. European Journal of Migration & Law, 2014, roč. 16, č. 2, 249-275.

BYDŽOVSKÁ, Marie. *Nizozemské předsednictví varuje: Geopolitika se vrací* [online] Praha: Euroskop, 2016 [cit. 2016-01-16]. Dostupné z WWW: <<https://www.euroskop.cz/9003/26796/clanek/nizozemske-predsednictvi-eu-varuje-geopolitika-se-vraci/>>

*Citizenship* [online zdroj] Estonia.eu. Last update: 3. 6. 2016 [cit. 2016-06-22]. Dostupný z WWW: <<http://estonia.eu/about-estonia/society/citizenship.html>>

COSTELLO, Cathryn. *Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union*, Common Market Law Review, 2009, sv. 46, Kluwer Law International, s. 587-672.

European Migration Network. *Changes in immigration status and purpose of stay: an overview of EU member states approaches* [online]. Luxembourg: EMN National Contact Point Luxembourg, 2015 [cit. 2016-05-14]. Dostupný WWW: <[http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/01/LU-EMN-NCP\\_Changes-in-immigration-status-and-purpose-of-stay\\_Final.pdf](http://www.emnluxembourg.lu/wp-content/uploads/2016/01/LU-EMN-NCP_Changes-in-immigration-status-and-purpose-of-stay_Final.pdf)>



FUDGE, Judy; OLSSON, Petra Herzfeld. *The EU Seasonal Workers Directive: When Immigration Controls Meet Labour Rights*. European Journal of Migration & Law. 2014, roč. 16, č. 4, s. 439-466.

GROENENDIJK, K. et al, *The Family Reunification Directive in the EU Member States, the first year of implementation* [online], Nijmegen: Centre for Migration Law - Radboud University Nijmegen, 2007. Dostupné z WWW: <<http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/family.rd.eu.pdf>>

ISENSEE, Josef. *Evropský národ? Meze politického sjednocování Evropy*. Brno: Kontexty. 2009, roč. 1., č. 3, s. 69-80.

JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Návratová směrnice: vyhoštění, zajištění a soudní přezkum*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2012. 327 s. ISBN 978-80-904579-3-5

JÍLEK, Dalibor; POŘÍZEK, Pavel (eds.). *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno : Kancelář veřejného ochránce práv, 2014. 394 s. ISBN 978-80-87949-01-6.

KOCHENOV, Dimitry. *Ius Tractatum of Many Faces: European Citizenship and the Difficult Relationship between Status and Rights*. Columbia Journal of European Law. 2009, roč. 15, č. 2, s. 169-237. Dostupný také z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=1352734>>

KOPECKÁ, Hana. *Roger Scruton: Evropská identita je umělý konstrukt* [online]. Praha: Euroskop, 2010 [cit. 2016-01-16]. Dostupné z WWW: <<https://www.euroskop.cz/8801/17636/clanek/roger-scruton-evropska-identita-je-umely-konstrukt/>>

KOSTAKOPOULOU, Dora. *European Union Citizenship: Writing the Future*, European Law Journal. 2007, roč. 13, č. 5, s. 623-646.

KRÁL, Richard, Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství. In: TOMÁŠEK, Michal (ed.), *Práva a povinnosti spojené s občanstvím Evropské unie v aktuálních souvislostech vývoje unijního práva*, Praha : Karolinum - Univerzita Karlova v Praze, 2014, Acta Universitatis Carolinae, Iuridica 2/2013, s. 9-13.

*Laws for Legal Immigration in the 27 EU Member States* [online zdroj], Geneva: International Organization for Migration, c2009 [cit. 2016-04-30]. Zdroj dostupný z WWW: <[http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml\\_16.pdf](http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_16.pdf)>

*Luxembourg referendum rejects foreigner voting rights* [online]. Brusel: EUobserver, 2015 [Cit. 2016-06-28]. Dostupné z WWW: <<https://euobserver.com/beyond-brussels/129004>>

*Malta Immigration – Citizenship by Investment Programme* [online], Valletta: Malta Immigration, 2016 [cit. 2016-01-10]. Dostupné z WWW: <<http://www.maltaimmigration.com/>>

*Migration and migrant population statistics* [online]. Lucemburk: Eurostat, 2015 [cit. 2016-06-27]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics)>

*Registrovaná partnerství - jejich uznávání v jiných zemích* [online]. Vaše Evropa, 2015 [cit. 2015-06-27]. Dostupné z WWW: <[http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index\\_cs.htm](http://europa.eu/youreurope/citizens/family/couple/registered-partners/index_cs.htm)>

ROOTS, Lehte. European Union Citizenship or Status of Long-Term Resident: A Dilemma for Third-Country Nationals in Estonia. *Baltic Journal of European Studies*, sv. 2, č. 1, s. 65-80. Dostupný z WWW: <[http://www.ies.ee/iesp/No11/articles/04\\_Lehte\\_Roots.pdf](http://www.ies.ee/iesp/No11/articles/04_Lehte_Roots.pdf)>

TRYFONIDOU, Alina. *Family reunification rights of (migrant) Union Citizens. Towards a more liberal approach*, *European Law Journal*, 2009, sv. 15, č. 5, s. 634-653.

TRYFONIDOU, Alina. *Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The Zambrano, McCarthy, Dereci trilogy*, *European Law Journal*, 2012, sv. 18, č. 3, s. 493-525.

SHACHAR, Ayelet – BAUBÖCK, Rainer (ed.). *Should Citizenship be for Sale?* [online]. San Domenico di Fiesole: Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper. leden 2014 [cit. 2016-01-10]. Dostupné z WWW: <<http://ssrn.com/abstract=2380665>>

## **PRÁVNÍ PŘEDPISY A DOKUMENTY:**

### *Primární právo EU*

Maastrichtská smlouva - Smlouva o Evropské Unii. Úřední věstník C 191, 29. 7. 1992, s. 1 - 112.

Lisabonská smlouva – konsolidované znění Smlouvy o Evropské unii a Smlouvy o fungování Evropské unie, 2. vyd., Praha: Úřad vlády ČR, Odbor informování o evropských záležitostech, 2009. 978-80-7440-017-9.

Listina základních práv Evropské unie, Úřední věstník C 326, 26. 10. 2012, s. 391-407.

### *Sekundární právo EU*

Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny, Úřední věstník L 251, 3. 10. 2003, s. 12 – 18.

Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků členských států, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Úřední věstník L 16/44, 23. 1. 2004, s. 272-281.

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, Úřední věstník L 158, 30. 4. 2004, s. 77 - 123.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí. Úřední věstník L 348, 24. 12. 2008, s. 98-107.

Nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, Úřední věstník L 257/2, 19. 10. 1968, s. 15 - 25.

Nařízení Rady (ES) č. 539/2001 ze dne 15. března 2001, kterým se stanoví seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci musí mít při překračování vnějších hranic vízum, jakož i seznam třetích zemí, jejichž státní příslušníci jsou od této povinnosti osvobozeni (Úřední věstník L 81 ze dne 21. března 2001, s. 1, resp. Zvláštní vydání Úředního věstníku v češtině, kapitola 19, svazek 4, s. 65.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Text s významem pro EHP a Švýcarsko), Úřední věstník L 166, 30. 4. 2004, s. 1 – 123.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex). Úřední věstník L 243. 15. 9. 2009, s. 1-58.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Text s významem pro EHP a Švýcarsko), Úřední věstník L 284, 30. 10. 2009, s. 1 – 42.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Text s významem pro EHP), Úřední věstník L 141, 27. 5. 2011, s. 1 - 12.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 2016/399 ze dne 9. března 2016 kterým se stanoví kodex Unie o pravidlech upravujících přeshraniční pobyt osob (Schengenský hraniční kodex) (kodifikované znění). Úřední věstník L 77. 23. 3. 2016, s. 1- 52.

#### *Dokumenty Komise*

Dokument COM(2001) 257 final. Proposal for a European Parliament and Council directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States (presented by the Commission) [online]. 23. května 2001 [cit. 2016-02-18] Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-257-EN-F1-1.Pdf>

Dokument COM(2001) 386 - Návrh Komise navrhuující Radě směrnici o podmínkách vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání a provádění samostatně výdělečné ekonomické činnosti [online], 11. července 2001, [cit. 2015-10-17]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/EN/1-2001-386-EN-F1-1.Pdf>

Dokument KOM(2005) 669 - Sdělení Komise. Plán politiky legální migrace [online], 21. prosince 2005, [cit. 2015-10-17]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2005/CS/1-2005-669-CS-F1-1.Pdf>

Dokument KOM(2008) 85 - Zpráva Komise: Pátá zpráva o občanství Unie (1. května 2004 - 30. června 2007) [online], 15. února 2008, [cit. 2015-05-01]. Dostupné z WWW: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/CS/1-2008-85-CS-F1-1.Pdf>

Dokument KOM(2008) 610 - Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny [online], 8. října 2008 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2008/CS/1-2008-610-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument KOM(2008) 840 - Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [online], 10. prosince 2008 [cit. 2015-04-30]. Dostupné z WWW: <[http://www.mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI\\_EK\\_Smernice\\_2004\\_38\\_CS.pdf](http://www.mpsv.cz/files/clanky/6946/HODNOCENI_EK_Smernice_2004_38_CS.pdf)>

Dokument KOM(2009) 313 - 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 [online], 2. července 2009 [cit. 2015-05-01]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2009/CS/1-2009-313-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument KOM(2010) 602 – Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru podle článku 25 Smlouvy o fungování Evropské unie O pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2007–2010 [online]. 27. října 2010 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/CS/1-2010-602-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument KOM(2010) 603 – Zpráva o občanství EU za rok 2010 - Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU [online]. 27. října 2010 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2010/CS/1-2010-603-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument KOM(2011) 735 - Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES) [online], 15. listopadu 2011 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2\\_act\\_part1\\_cs.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/pdf/0023/2_act_part1_cs.pdf)>

Dokument KOM(2013) 269 - Zpráva o občanství EU pro rok 2013 - Občané EU: vaše práva, vaše budoucnost [online]. 8. května 2013 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/CS/1-2013-269-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument KOM(2013) 270 - Zpráva Komise Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru podle článku 25 Smlouvy o fungování Evropské unie O pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2011–2013 [online]. 8. května 2013 [cit. 2015-05-02]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2013/CS/1-2013-270-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument COM(2014) 210 - Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu: Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny [online], 3. dubna 2014 [cit. 2015-05-01]. Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/CS/1-2014-210-CS-F1-1.Pdf>>

Dokument COM(2015) 671. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC [online]. 15. prosince 2015 [cit. 2016-01-16] Dostupné z WWW: <<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-671-EN-F1-1.PDF>>

### *Zprávy expertních skupin*

ADONNINO, Pietro. *A People's Europe. Reports from the ad hoc Committee*, Bulletin of the European Communities, 1985. Supplement 7/85. Dostupný také z WWW: <[http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino\\_report\\_peoples\\_europe.pdf](http://aei.pitt.edu/992/1/andonnino_report_peoples_europe.pdf)>

SCELBA, Mario, *Proceedings of the Round Table on „Special rights and a charter of rights of the citizens of the European Community“ and related documents*, European Parliament's Directorate-General for Research and Documentation, 1979. Dostupný také z WWW: <<http://aei.pitt.edu/33761/1/A319.pdf>>

TINDEMANS, Leo. Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, 1975. Supplement 1/76. Dostupný také z WWW: <[http://aei.pitt.edu/942/1/political\\_tindemans\\_report.pdf](http://aei.pitt.edu/942/1/political_tindemans_report.pdf)>

### *Rada Evropy*

Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, Rada Evropy, 4. 11. 1950, vyhlášena pod č. 209/1992 Sb.

Evropská úmluva o státním občanství, Rada Evropy, 6. 11. 1997, vyhlášená pod č. 76/2004 Sb. m. s.

### *Organizace spojených národů*

Úmluva o právech dítěte, OSN, 20. 11. 1989, vyhlášená pod č. 104/1991 Sb.

### *Dohody se zeměmi ESVO a rozhodnutí společných výborů*

Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob. Úřední věstník L 353/71, 31. 12. 2009, s. 71-84.

Rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007, kterým se mění příloha V (Volný pohyb pracovníků) a příloha VIII (Právo usazování) Dohody o EHP. Úřední věstník L 124, 8. 5. 2008, s. 20-23.

### *Dohody s kandidátskými zeměmi a rozhodnutí Rady přidružení EHS*

Rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení. Dostupné z WWW: <[http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf/Files/DECISION\\_No\\_1\\_80\\_eng.pdf](http://www.inis.gov.ie/en/INIS/DECISION_No_1_80_eng.pdf/Files/DECISION_No_1_80_eng.pdf)>

### *Zákony členských zemí EU*

Česká republika. Zákon č. 326 ze dne 30. listopadu 1999 o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů (ve znění pozdějších předpisů), In: *Sbírka zákonů České republiky*, 1999, částka 106, s. 7406-7447.

Česká republika. Zákon č. 186 ze dne 11. června 2013 o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky), In: *Sbírka zákonů České republiky*, 2013, částka 77, s. 1774-1809.

Slovenská republika. Zákon č. 404 ze dne 21 října 2011 o pobyte cudzincov a o zmene a o doplneni niekterych zakonov. In: *Zbierka zakonov Slovenskej republiky*, 2011, částka 126, s. 3482-3539. Dostupný také z WWW:  
<[http://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/hranicna\\_a\\_cudzinecka\\_policia/pravne\\_pre\\_dpisy/zakony/zakon\\_404\\_2011\\_o\\_pobyte\\_cudzincov.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/pravne_pre_dpisy/zakony/zakon_404_2011_o_pobyte_cudzincov.pdf)>

## JUDIKATURA:

### *Evropský soudní dvůr / Soudní dvůr Evropské unie*

Rozsudek ze dne 4. prosince 1974 ve věci 41-74 - Yvonne *van Duyn* proti Home Office, EU:C:1974:133.

Rozsudek ze dne 26. února 1975 ve věci 67-74 - Carmelo Angelo *Bonsignore* proti Oberstadtdirektor der Stadt Köln, EU:C:1975:34.

Rozsudek ze dne 28. října 1975 ve věci 36-75 - Roland *Rutili* proti Ministre de l'intérieur, EU:C:1975:137.

Rozsudek ze dne 28. března 1979 ve věci 175/78 - Regina proti Vera Ann *Saunders* EU:C:1979:88.

Rozsudek ze dne 18. května 1982 ve spojených věcech 115/81 a 116/81 - Rezguia *Adoui* proti Belgickému státu a ville de Liège a Dominique *Cornuaille* proti Belgickému státu, EU:C:1982:183

Rozsudek ze dne 13. února 1985 ve věci 267/83 - Aissatou *Diatta* proti Land Berlin, EU:C:1985:67.

Rozsudek ze dne 17. dubna 1986 ve věci 59/85 - State of Nedherlands proti Ann Florence *Reed*, EU:C:1986:157.

Rozsudek ze dne 3. července 1986 ve věci 66-85 - Deborah *Lawrie-Blum* proti Land Baden-Württemberg, EU:C:1986:284.

Rozsudek ze dne 18. června 1987 ve věci 316/85 - Centre public d'aide sociale de Courcelles proti Marie-Christine *Lebon*, EU:C:1987:302.

Rozsudek ze dne 7. července 1992 ve věci C-369/90 - Mario Vicente *Micheletti* a další proti Delegación del Gobierno en Cantabria, EU:C:1992:295.

Rozsudek ze dne 7. července 1992 ve věci C-370/90 - The Queen proti Immigration Appeal Tribunal and *Surinder Singh*, ex parte Secretary of State for Home Department, EU:C:1992:296.

Rozsudek ze dne 5. června 1997 ve spojených věcech C-64/96 a C-65/96 - Land Nordrhein-Westfalen a Kari *Uecker* a mezi Vera *Jacquet* a Land Nordrhein-Westfalen, EU:C:1997:285.

Rozsudek ze dne 12. května 1998 ve věci C-85/96 - María *Martínez Sala* proti Freistaat Bayern, EU:C:1998:217.

Rozsudek ze dne 24. listopadu 1998 ve věci C-274/96 - Horst Otto *Bickel* a Ulrich *Franz* proti Pretura circondariale di Bolzano, sezione distaccata di Silandro, EU:C:1998:563.

Rozsudek ze dne 19. ledna 1999 ve věci C-348/96 - *Donatella Calfa*, EU:C:1999:.

Rozsudek ze dne 21. září 1999 ve věci C-378/97 – *Florus Ariël Wijzenbeek*, EU:C:1999:439.

Rozsudek ze dne 14. prosince 2000 ve věci C-110/99 - *Emsland Stärke GmbH* proti *Hauptzollamt Hamburg-Jonas*, EU:C:2000:695.

Rozsudek ze dne 20. února 2001 ve věci C-192/99 - *The Queen* proti *Secretary of State for Home Department*, ex parte: *Manjit Kaur*, za přítomnosti: *Justice*, EU:C:2001:106.

Rozsudek ze dne 20. září 2001 ve věci C-184/99 - *Rudy Grzelczyk* proti *Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, EU:C:2001:458.

Rozsudek ze dne 11. července 2002 ve věci C-224/98 - *Marie-Nathalie D'Hoop* proti *Office national de l'emploi*, EU:C:2002:432.

Rozsudek ze dne 11. července 2002 ve věci C-60/00 - *Mary Carpenter* proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2002:434.

Rozsudek ze dne 25. července 2002 ve věci C-459/99 – *MRAX* proti *Belgickému státu*, EU:C:2002:461.

Rozsudek ze dne 17. září 2002 ve věci C-413/99 – *Baumbast a R* proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2002:493.

Rozsudek ze dne 9. ledna 2003 ve věci C- 257/00 – *Nani Givani* a ostatní proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2003:8.

Rozsudek ze dne 24. září 2003 ve věci C-109/01 - *Secretary of State for the Home Department* proti *Hacene Akrich*, EU:C:2003:491.

Rozsudek ze dne 2. října 2003 ve věci C-148/02 - *Carlos Garcia Avello* proti *Belgickému státu*, EU:C:2003:539.

Rozsudek ze dne 23. března 2004 ve věci C-138/02 - *Brian Francis Collins* proti *Secretary of State for Work and Pensions*, EU:C:2004:172.

Rozsudek ze dne 29. dubna 2004 ve spojených věcech C-482/01 a C-493/01 - *Georgios Orfanopoulos a Raffaele Oliveri* proti *Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:262.

Rozsudek ze dne 19. října 2004 ve věci C-200/02 - *Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen* proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2004:639.

Rozsudek ze dne 17. února 2005 ve věci C-215/03 - *Salah Oulane* proti *Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*, EU:C:2005:95.

Rozsudek ze dne 12. července 2005 ve věci C-403/03 - *Egon Schempp* proti *Finanzamt München V*, EU:C:2005:446.

Rozsudek ze dne 31. ledna 2006 ve věci C-503/03 – *Komise proti Španělsku*, EU:C:2006:74.

Rozsudek ze dne 23. března 2006 ve věci C-408/03 - *Komise proti Belgii*, EU:C:2006:192.

Rozsudek ze dne 30. března 2006 ve věci C-10/05 - *Cynthia Mattern a Hajrudin Cikotic* proti *Ministre du Travail et de l'Emploi*, EU:C:2006:220.

Rozsudek ze dne 27. června 2006 ve věci C-540/03 - *Evropský parlament proti Radě Evropské unie*, EU:C:2006:429.

Rozsudek ze dne 9. ledna 2007 ve věci C-1/05 - *Yunying Jia* proti *Migrationsverket*, EU:C:2007:1.

Rozsudek ze dne 4. října 2007 ve věci C-349/06 - *Murat Polat* proti *Stadt Rüsselsheim*, EU:C:2007:581.

Usnesení ze dne 21. ledna 2008 ve věci C-229/07 – *Diana Mayeur* proti *Ministère de la Santé et des Solidarités*, EU:C:2008:29.

Rozsudek ze dne 1. dubna 2008 ve věci C-212/06 - *Vláda Francouzského společenství a Valonská vláda* proti *Vlámská vláda*, EU:C:2008:178.

Rozsudek SDEU ze dne 10. července 2008 ve věci C-33/07 - *Ministerul Administratiei si Internelor - Directia Generala de Pasapoarte Bucuresti* proti *Gherghe Jipa*, EU:C:2008:396.

Rozsudek ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08 – *Blaise Baheten Metock* a další proti *Minister for Justice, Equality and Law Reform*, EU:C:2008:449.

Rozsudek ze dne 4. června 2009 ve spojených věcech C-22/08 a C-23/08 - *Athanasios Vatsouras* a *Josif Koupatantze* proti *Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, EU:C:2009:344.

Rozsudek ze dne 23. února 2010 ve věci C-310/08 *London Borough of Harrow* proti *Nimco Hassan Ibrahim* a *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2010:80.

Rozsudek ze dne 23. února 2010 ve věci C-480/08 *Maria Teixeira* proti *London Borough of Lambeth* a *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2010:83.

Rozsudek ze dne 2. března 2010 ve věci C-135/08 – *Janko Rottman* proti *Freistaat Bayern*, EU:C:2010:104.

Rozsudek ze dne 4. března 2010 ve věci C-578/08 - *Rhimou Chakroun* proti *Minister van Buitenlandse Zaken*, EU:C:2010:117.

Rozsudek ze dne 7. října 2010 ve věci C-162/09 - *Secretary of State for Work and Pensions* proti *Taous Lassal*, EU:C:2010:592.

Rozsudek ze dne 23. listopadu 2010 ve věci C-145/09 - *Land Baden-Württemberg* proti *Panagiotis Tsakouridis*, EU:C:2010:708.

Rozsudek ze dne 8. března 2011 ve věci C-34/09 – *Gerardo Ruiz Zambrano* proti *Office national de l'emploi (ONEm)*, EU:C:2011:124.

Rozsudek ze dne 5. května 2011 ve věci C-434/09 - *Shirley McCarthy* proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2011:277.

Rozsudek ze dne 15. listopadu 2011 ve věci C-256/11 - *Murat Dereci* a další proti *Bundesministerium für Inneres*, EU:C:2011:734.



Rozsudek ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-430/10 – *Christo Gaydarov* proti Direktor na Glavna direkcija „Ochranitelna policija“ pri Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2011:749.

Rozsudek ze dne 17. listopadu 2011 ve věci C-434/10 – *Petar Aladzhov* proti Zamestnik direktor na Stolična direkcija na vatrešnite raboti kam Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2011:750.

Rozsudek ze dne 21. prosince 2011 ve spojených věcech C-424/10 a C-425/10 - *Tomasz Ziolkowski* a *Barbara Szeja* a další proti Land Berlin, EU:C:2011:866.

Rozsudek ze dne 12. března 2012 ve věci C-456/12 - *O.* proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti *B.*, EU:C:2014:135.

Rozsudek ze dne 12. března 2012 ve věci C-457/12 - *S.* proti Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel a Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel proti *G.*, EU:C:2014:136.

Rozsudek ze dne 5. září 2012 ve věci C-83/11 - *Secretary of State for the Home Department* proti *Muhammad Sazzadur Rahman* a další., EU:C:2012:519.

Rozsudek ze dne 4. října 2012 ve věci C-75/11 - *Komise proti Rakouské republice*, EU:C:2012:605.

Rozsudek ze dne 4. října 2012 ve věci C-249/11 - *Christo Byankov* proti Glaven sekretar na Ministerstvo na vatrešnite raboti, EU:C:2012:608.

Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012 ve věci C-40/11 - *Yoshikazu Iida* proti Stadt Ulm, EU:C:2012:691.

Rozsudek ze dne 6. prosince 2012 ve spojených věcech C-356/11 - *O., S.* proti *Maahanmuuttovirasto* a C-357/11 *Maahanmuuttovirasto* proti *L.*, EU:C:2012:776.

Rozsudek ze dne 21. února 2013 ve věci C-46/12 – *L. N.* proti Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte, EU:C:2013:97.

Rozsudek ze dne 8. května 2013 ve věci C-539/11 - *Olaitan Ajoke Alarape* a *Olukayode Azeez Tijani* proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2013:290.

Rozsudek ze dne 4. června 2013 ve věci C-300/11 - *ZZ* proti *Secretary of State for the Home Department*, EU:C:2013:363.

Rozsudek ze dne 19. září 2013 ve věci C-140/12 – *Pensionsversicherungsanstalt* proti *Peteru Breyovi*, EU:C:2013:565.

Rozsudek ze dne 11. června 2015 ve věci C-554/13 - *Z. Zh.* proti *Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie* a *Staatssecretaris voor Veiligheid en Justitie* proti *I. O.*, EU:C:2015:377.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 9. července 2015 ve věci C-153/14 - *Minister van Buitenlandse Zaken v. K a A.*, EU:C:2015:453.

Rozsudek ze dne 16. července 2015 ve věci C-218/14 – *Kuldip Singh* proti *Minister for Justice and Equality*, EU:C:2015:476.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. dubna 2016 ve věci C-558/14 - *Mimoun Khachab v. Subdelegación del Gobierno en Álava*, EU:C:2016:285.

*Stanoviska generálních advokátů SDEU*

Stanovisko generální advokátky Sharpston z 30. září 2010 ve věci *Gerardo Ruiz Zambrano* proti Office national de l'emploi (ONEm). EU:C:2010:560.

Názor generálního advokáta Mengozzi přednesený dne 29. září 2011 ve věci C-256/11 - *Murat Dereci* a další proti Bundesministerium für Inneres. EU:C:2011:626.

*Evropský soud pro lidská práva*

Rozsudek ESLP ze dne 2. srpna 2001, *Boultif v. Švýcarsko* č. 54273/00, ECHR 2001-IX.

Rozsudek ESLP ze dne 19. února 1996, *Gül v. Švýcarsko*, č. 23218/94. ECHR 1996-I.

## THESIS SUMMARY

The objective of this thesis is to analyse the issues related to the legal status of family members of European Union citizens in light of European Union law, and to compare the rights of family members of EU citizens with the rights of the other third country nationals (further referred to as TCNs) and the EU citizens themselves. The thesis consists of an introduction, three chapters and a conclusion.

The first chapter deals with the institute of EU citizenship and especially stresses the importance of the right of EU citizens and their family members to move and reside freely within the territory of Member States which is connected with the status of an EU citizen. After a brief explanation of the historical development of the concept of EU citizenship, the author describes current citizenship rights contained in the Lisbon Treaty and its characteristics. This chapter also focuses on the development of the practise of the European Court of Justice regarding citizenship issues in the judgments of *Micheletti* and *Rotmann*. The author also reflects on some suggestions concerning the reform of EU citizenship.

The second chapter is related to the different definitions of family members in EU secondary legislation, thus the personal scope of Directive 2004/38/EC (Citizenship Directive) on the one hand and the personal scope of Directive 2003/86/EC on the right to family reunification on the other hand. The author also evaluates critically the wide scope of the issues which are still left to the discretion of Member States according to the Directive 2003/86/ES, i.e.: Member States can determine whether parents, adult children and unmarried partners belongs under the personal scope of this Directive.

The third chapter examines in detail specific rights which are connected with the status of the family member of EU citizens on the one hand and the status of the TCNs on the other hand: the right of entry and exit to the territory of the host Member State, the right of residence and permanent residence, the institute of retention of the right of residence, the right to take up employment or self-employment, the principle of equal treatment and finally protection against expulsion and withdrawal of residence rights and procedural guarantees. The author in this chapter also comments upon the new approach of the Court of Justice of the European Union in the key judgments of *Zhu* and *Chen*, *Ruiz Zambrano*, *McCartney*, *Dereci* and *Metock* and their possible impact. The author

emphasises the aspect of family reunification in these cases and criticizes the non-predictable approach of the Court in some of these cases.

In the conclusion, the author attempts to summarise the overall contribution of the thesis, refers to the questions which are formulated in the introduction and tries to suggest possible future adjustments of EU legislature regarding the institute of EU citizenship.

## **KLÍČOVÁ SLOVA**

Směrnice 2004/38/ES, rodinní příslušníci, slučování rodin.

## **KEYWORDS**

Citizenship Directive, family members, family reunification.