

# Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států

Podmínky, za nichž mohou jednotlivci vstupovat a pobývat na území členských států Evropské unie, představují základní stavební kameny **svobody volného pohybu osob**, tedy jedné ze čtyř základních svobod, na nichž je založen unijní jednotný vnitřní trh. Pro obyvatele Evropské unie se jedná o svobodu, jejíž využívání je patrně nejrozšířenější i nejčastější, jelikož se uplatní na jakýkoliv přeshraniční pohyb, tedy na dnes již poměrně běžné počínání významné části unijních obyvatel. Zatímco využívání ostatních svobod vnitřního trhu je více či méně spojeno se systematickým vyvíjením přeshraniční ekonomické činnosti a v praxi se týká pouze relativně malé skupiny osob, výhody volného pohybu osob vnímá a může využívat každý z nás.

Podrobnosti unijních pravidel pro volný pohyb osob však vznikají jako leckdy složitý kompromis mezi často protichůdnými zájmy unijních institucí a členských států, v důsledku čehož je komplex těchto pravidel složitý, nepřehledný a plný nejrůznějších výjimek, jak co se týče obsahu samotných pravidel, tak co do míry zapojení členských států. Do tohoto stavu navíc výrazně zasahuje též judikatura Soudního dvora.

Cílem tohoto a navazujícího článku je nabídnout stručný vhled do základních unijních pravidel týkajících se volného pohybu osob a do jejich systematiky.<sup>2)</sup> V tomto článku budou rozebrána obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt osob na území členských států, která jsou v zásadě závazná pro všechny členské státy, se zaměřením na postavení občanů Unie, občanů států Evropského sdružení volného obchodu, rodinných příslušníků občanů Unie a občanů Turecka. Navazující článek se bude zabývat schengenským *acquis*, konkrétně pravidly pro překračování vnitřních a vnějších hranic Schengenu.

## Historický vývoj a souvislosti

Na počátku evropské integrace stál skromný cíl. **Pařížská smlouva** z roku 1951 nezamýšlela zakotvit možnost volného pohybu všech osob mezi zakládajícími členskými státy, usilovala pouze o to, aby občané členského státu s odpovídající kvalifikací

---

<sup>1)</sup> Autor působí v Kanceláři vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU. Veškeré názory vyjádřené v tomto článku jsou výhradně jeho vlastní.

<sup>2)</sup> Článek je výtazkem z disertační práce autora „*Právo na vstup a pobyt na území členských států Evropské unie*“, obsah byl upraven pro účely publikace. Autor by na tom místě rád poděkoval svému školiteli prof. JUDr. Richardu Královi, Ph.D., LL.M. z Katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy za odborné vedení a cenné připomínky při psaní disertační práce.

v uhelném či ocelářském průmyslu mohli získat zaměstnání v tomto odvětví v jiném členském státě, aniž by byli diskriminováni na základě státní příslušnosti.<sup>3)</sup> Jednalo se tedy toliko o možnost volného pohybu pracovní síly v úzce vymezeném průmyslovém odvětví. Navíc, samotná ustanovení Pařížské smlouvy usilovala přednostně o odstranění diskriminace na základě státní příslušnosti a o sjednocení požadavků na odbornou kvalifikaci, nikoli o opatření související s přeshraničním pohybem osob v užším slova smyslu nebo s podmínkami pobytu na území hostitelského členského státu.<sup>4)</sup>

Na konceptu volného pohybu pracovní síly nic nezměnily ani **Římské smlouvy** z roku 1957, avšak možnost získat zaměstnání v hostitelském členském státě již nebyla omezena na konkrétní průmyslové odvětví.<sup>5)</sup> Navíc, právo volného pohybu bylo krom pracovníků, tedy zaměstnaných osob, rozšířeno i na osoby samostatně výdělečně činné usazené v hostitelském členském státě a na přeshraniční poskytovatele služeb, tedy osoby usazené v jiném členském státě.<sup>6)</sup> V této souvislosti bylo též, na rozdíl od předchozí úpravy, již výslovně zakotveno právo na volný pohyb v rámci Společenství a právo na pobyt v hostitelském členském státě.<sup>7)</sup> Obsah institutu volného pohybu osob byl tedy rozšířen a celkově posílen.

V počátcích evropské integrace měla tedy svoboda volného pohybu osob dvě základní podmínky. Mohly z ní profitovat jen ekonomicky aktivní osoby, které byly občany členského státu. Takové pojetí ostatně plně odpovídalo tomu, že původní důvody zakotvení této svobody, stejně jako důvody celého procesu evropské integrace, byly především ekonomické, nikoli lidskoprávní.<sup>8)</sup>

Faktického naplnění se však svoboda volného pohybu pracovníků dočkala až více než 10 let po podpisu Římských smluv, tedy koncem šedesátých let minulého století, když byly přijaty potřebné předpisy sekundární legislativy, které stanovily podmínky umožňující tuto svobodu skutečně využívat.<sup>9)</sup> V této souvislosti je významné, že uvedené předpisy zakázaly uplatňovat vůči oprávněným osobám vízovou povinnost a umožnily těžit ze svobody volného pohybu též rodinným příslušníkům pracovníků.<sup>10)</sup> Díky tomu mohli na výhody této svobody poprvé dosáhnout, byť pouze odvozeně, také občané třetích států.

---

<sup>3)</sup> Srov. čl. 69 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli podepsané v Paříži dne 18. dubna 1951 (dále jen „Smlouva ESUO“).

<sup>4)</sup> Imigrační právo členských států je zmíněno toliko v čl. 69 odst. 3 Smlouvy ESUO, a to jen jako výzva k úpravě tohoto práva ve vztahu k situaci nedostatku pracovní síly a bez bližších požadavků na obsah této úpravy.

<sup>5)</sup> Srov. čl. 48 až 51 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství podepsané v Římě dne 25. března 1957 (dále jen „Smlouva EHS“).

<sup>6)</sup> Srov. čl. 52 až 58 a čl. 59 až 66 Smlouvy EHS.

<sup>7)</sup> Srov. čl. 48 odst. 3 písm. b) a c) Smlouvy EHS.

<sup>8)</sup> V této souvislosti srov. BALDONI, E. *The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview* [online]. *Pioneer Working Paper No. 2, July 2003*, s. 6. [cit. 31. 8. 2012]. Dostupné na: [http://www.obets.ua.es/pioneer/bajaarchivo\\_public.php?iden=40](http://www.obets.ua.es/pioneer/bajaarchivo_public.php?iden=40).

<sup>9)</sup> Podrobněji viz BALDONI, pozn. 8, s. 6 až 8.

<sup>10)</sup> Nelze popírat, že zavedení institutu rodinných příslušníků a s ním souvisejících práv odvozených od jiné osoby bylo pro rozvoj svobody volného pohybu osob nevyhnutelné. Přesto je tento institut i po téměř padesáti letech od svého zakotvení jednou z nejvíce problematických otázek v oblasti volného pohybu osob.

Během následujících dvou desetiletí, tedy sedmdesátých a osmdesátých let minulého století, je v této oblasti poprvé patrný významný vliv Soudního dvora. Jeho judikatura totiž postupně rozšiřovala osobní působnost uvedené svobody relativizací požadavku ekonomické aktivity oprávněné osoby, čímž byl původní volný pohyb pracovníků pozvolna přetvářen na volný pohyb osob.<sup>11)</sup> Tento vývoj je však třeba chápat v kontextu proměny vnímání evropské integrace jako celku a odklonu od ryze ekonomické perspektivy. Ostatně, sám Soudní dvůr byl v tomto období vystaven tlaku, aby při výkladu komunitárních předpisů nevycházel pouze či přednostně z ekonomických východisek a aby dbal též na ochranu lidských práv.<sup>12)</sup>

Výsledkem tohoto procesu bylo počátkem devadesátých let minulého století přijetí dalších předpisů sekundární legislativy, které rozšířily okruh beneficentů práva na volný pohyb na všechny dříve neoprávněné občany členských států, tedy též na osoby z pohledu hostitelského členského státu ekonomicky neaktivní, a na jejich rodinné příslušníky.<sup>13)</sup> Pro tuto kategorii osob však bylo využívání práv volného pohybu podrobena dvěma podmínkám, které v případě osob ekonomicky aktivních logicky nebyly nutné. Ekonomicky neaktivní osoby totiž musí mít k dispozici dostatečné prostředky, aby se během svého pobytu nestaly zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu, a musí mít uzavřeno zdravotní pojištění pokrývající rizika v tomto členském státě.

Po dovršení proměny volného pohybu pracovníků na volný pohyb osob na sebe další posun nenechal dlouho čekat. **Maastrichtská smlouva** z roku 1992 potvrdila dosavadní vývoj v této oblasti a shrnula důsledky rozříštěné sekundární legislativy, když zakotvila obecné právo občanů členských států na volný pohyb a pobyt v rámci Společenství přímo na úrovni komunitárního primárního práva.<sup>14)</sup> Učinila tak v rámci nového institutu občanství Unie, které je odvozeno od občanství některého členského státu. V obsahově totožné podobě bylo toto právo občanů Unie **Lisabonskou smlouvou** z roku 2007 zachováno i v poslední kodifikaci unijního primárního práva.<sup>15)</sup>

Ke sjednocení rozříštěné právní úpravy volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků došlo rovněž na úrovni sekundární legislativy. Výchozím právním předpisem je nyní **směrnice 2004/38**,<sup>16)</sup> která obsahuje podrobné podmínky, za nichž mohou občané Unie a jejich rodinní příslušníci vstupovat a pobývat na území členských států.

---

<sup>11)</sup> Podrobněji viz BALDONI, pozn. 8, s. 8.

<sup>12)</sup> Zejm. nálezy německého Spolkového ústavního soudu známé jako *Solange I* a *Solange II*.

<sup>13)</sup> Podrobněji viz BALDONI, pozn. 8, s. 9.

<sup>14)</sup> Srov. čl. G písm. C Smlouvy o Evropské unii podepsané v Maastrichtu dne 7. února 1992 (dále jen „Maastrichtská smlouva“), kterým byl do Smlouvy EHS vložen nový článek 8. Zároveň byla Smlouva EHS přejmenována na Smlouvu o založení Evropského společenství (dále jen „Smlouva ES“).

<sup>15)</sup> Srov. čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Zároveň je uvedené právo zakotveno i v čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

<sup>16)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (dále jen „směrnice 2004/38“).

Tímto krokem však rozvoj práv volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků nebyl ani zdaleka uzavřen. Již od devadesátých let minulého století byl tento institut dále významně rozšiřován pomocí judikatury Soudního dvora. Patrné to je především na rozměňování dvou dříve v zásadě nepřekročitelných podmínek.

Zaprvé, Soudní dvůr ve své dřívější judikatuře pevně setrval na stanovisku, že tato práva nelze uplatňovat v čistě vnitrostátních situacích, tedy pokud jsou veškeré okolnosti případu situovány v jediném členském státě. Tím bylo zejména vyloučeno dovolat se unijních pravidel v případě státních příslušníků třetích států, kteří usilovali o pobyt v tomtéž členském státě, jehož byl jejich rodinný příslušník občanem. Po přijetí Maastrichtské smlouvy však Soudní dvůr začal shledávat existenci relevantního komunitárního prvku i v případech, které se zdály být čistě vnitrostátními, a tedy spadajícími mimo pole působnosti komunitárního práva. Klíčovým faktorem přitom bylo dřívější nebo aktuální využívání svobody volného pohybu dotčeným občanem Unie, například poskytování služeb v jiném členském státě.<sup>17)</sup> Nejnovější judikatura však naznačuje, že ani tato podmínka není výlučná a právo pobytu může z unijního práva vyplývat i při absenci jakéhokoli přeshraničního prvku.<sup>18)</sup>

Zadruhé, Soudní dvůr již připustil, že za určité situace nemusí ekonomicky neaktivní občané Unie a jejich rodinní příslušníci splňovat základní podmínku dispozice dostatečnými prostředky, aby se nestali zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu.<sup>19)</sup>

Vzhledem k předchozím zkušenostem s vývojem konceptu volného pohybu osob se proto nabízí otázka, zda nejsme svědky postupné devalvace obou uvedených podmínek, která může vést až k jejich úplnému zrušení, jakkoliv by se to dnes mohlo zdát nemyslitelné. Ostatně, podobně mohla být na počátku šedesátých let minulého století vnímána možnost rozvoje tehdejšího úzkého konceptu volného pohybu osob a vůbec evropské integrace jako celku až do dnešní podoby.

## Státy ESVO

Rozšiřování územního rozsahu práva volného pohybu (a s ním související rozšiřování okruhu oprávněných osob) nebylo omezeno toliko na postupné přistupování nových členských států, ale docházelo k němu též mimo rámec hlavního proudu evropské integrace. Existovaly totiž státy, které sice měly zájem o bližší spolupráci v hlavních oblastech této integrace, ale nebylo pro ně přijatelné zapojení do její institucionální struktury, zejména pro obavy ze ztráty suverenity.<sup>20)</sup> **Smlouva o Evropském hospodářském prostoru** z roku 1992 rozšířila aplikaci základních svobod vnitřního trhu, včetně svobody volného pohybu osob ve smyslu tehdejší úpravy komunitárního

<sup>17)</sup> Podrobněji k vývoji judikatury Soudního dvora v tomto ohledu viz FOSTER, N. The Free Movement of Persons: Wider Issues and EU Citizenship. In: *Foster on EU Law*. Oxford University Press, 2011, s. 331 až 336. Tento trend se přitom projevuje i v nejnovější judikatuře.

<sup>18)</sup> Zejména případ C-34/09 Ruiz Zambrano.

<sup>19)</sup> Zejména případy C-310/08 Ibrahim a C-480/08 Teixeira.

<sup>20)</sup> Skupina států blíže spolupracujících v duchu evropské integrace mimo Evropská společenství byla již od roku 1960 seskupena v tzv. Evropském sdružení volného obchodu (dále jen „ESVO“). Většina těchto států však postupně do Evropských společenství „přestoupila“.

primárního práva, rovněž na Island, Lichtenštejsko a Norsko.<sup>21)</sup> Do spolupráce v rámci Smlouvy EHP byla později zařazena též směrnice 2004/38,<sup>22)</sup> díky čemuž mohou na území členských států z práv zaručených touto směrnicí těžit také občané těchto tří států a jejich rodinní příslušníci (a reciprocně rovněž občané Unie a jejich rodinní příslušníci na území uvedených států).

Smlouvu EHP původně podepsalo i Švýcarsko, avšak ratifikaci jeho občané odmítli v referendu. Spolupráce se proto namísto tohoto rámce následně rozvinula na základě bilaterálních smluv uzavíraných ve vztahu k jednotlivým sektorovým oblastem. **Smlouva mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy a Švýcarskem o volném pohybu osob** z roku 1999 zavedla právo vstupu a pobytu ekonomicky aktivních i neaktivních občanů smluvních stran a jejich rodinných příslušníků v rozsahu, který je obdobný stávající unijní právní úpravě.<sup>23)</sup>

### *Občané třetích států*

Státní příslušníci třetích států byli dlouhou dobu skupinou osob, jejichž postavení komunitární právo neřešilo a ponechávalo jej vnitrostátním právním řádům členských států. Výjimkou bylo postavení rodinných příslušníků občanů Unie, které však bylo postavením odvozeným od jiné osoby a sledujícím primárně zájmy občana Unie. Během posledních dvaceti let však komunitární právo v této oblasti prošlo výrazným rozvojem.

Zásadní zlom představovalo v roce 1992 přijetí **Maastrichtské smlouvy**, která některé klíčové otázky související se statusem státních příslušníků třetích států začlenila do třetího pilíře nově vytvořené struktury evropské integrace.<sup>24)</sup> Tento pilíř představoval formální platformu pro mezivládní spolupráci členských států, která do té doby mohla probíhat toliko neformálně nebo zcela mimo rámec Společenství. Třetí pilíř však předpokládal spíše diskuzi a hledání společných názorů.<sup>25)</sup>

Přínos mezivládní spolupráce v této oblasti nejlépe dokládá, že necelých pět let jejího fungování stačilo k tomu, aby **Amsterodamská smlouva** z roku 1997 přesunula uvedené oblasti do prvního komunitárního pilíře za účelem postupného vytvoření

---

<sup>21)</sup> Srov. čl. 28 až 39 Smlouvy o Evropském hospodářském prostoru podepsané v Portu dne 2. května 1992 (dále jen „Smlouva EHP“). V době jejího uzavření se uvedené rozšíření týkalo též Finska, Rakouska a Švédska.

<sup>22)</sup> Viz rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

<sup>23)</sup> Srov. čl. 3 až 6 a přílohu I Smlouvy mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Švýcarskou konfederací na straně druhé o volném pohybu osob podepsané v Lucemburku dne 21. června 1999 (dále též jen „Smlouva se Švýcarskem o volném pohybu osob“).

<sup>24)</sup> Srov. čl. K.1 Maastrichtské smlouvy.

<sup>25)</sup> Srov. čl. K.3 odst. 2 Maastrichtské smlouvy. V této oblasti mohly být přijímány společné akce a společné postoje, jejich závaznost pro členské státy byla nicméně sporná. Vypracované úmluvy byly pro členské státy závazné teprve po jejich ratifikaci, přičemž členské státy nebyly povinny ratifikaci učinit. Navíc, žádná z úmluv připravených v tomto období se netýkala pravidel volného pohybu osob. Podrobněji viz PEERS, S. *EU Justice and Home Affairs*. 3. vydání. Oxford University Press, 2011, s. 13 až 17.



prostoru svobody, bezpečnosti a práva.<sup>26)</sup> Tím byl vytvořen právní základ pro přijetí komunitárních právních předpisů v oblasti víz, překračování hranic, azylu či imigrace. Zavedená institucionální pravidla se svou povahou stále blížila spíše mezivládní spolupráci.<sup>27)</sup> Zvláštní postavení si v této oblasti ponechaly Dánsko, Irsko a Spojené království.<sup>28)</sup>

Další vývoj primárního práva nepřinesl v této oblasti významné substantivní změny,<sup>29)</sup> nicméně k výraznému posunu došlo z hlediska institucionálního. Zatímco **Niceská smlouva** z roku 2001 znamenala pouze mírný posun k tradičním pravomocem orgánů Společenství, **Lisabonská smlouva** přinesla posun téměř úplný. Otázky spjaté s imigrací jsou tak nyní v zásadě postaveny na roveň jiným unijním politikám a až na výjimky se v nich uplatňují standardní rozhodovací procesy a pravomoci orgánů Unie.<sup>30)</sup>

V posledních patnácti letech tudíž v této oblasti nastal legislativní boom.<sup>31)</sup> Sekundární právo nyní ve vztahu k občanům třetích států upravuje sloučení rodiny<sup>32)</sup>, práva dlouhodobě pobývajících rezidentů<sup>33)</sup> a mnoho předpisů se zabývá usnadněním přílivu žádoucí či budoucí pracovní síly<sup>34)</sup>. Tyto předpisy se s jedinou výjimkou nevzta-

---

<sup>26)</sup> Srov. čl. 2 bod 15 Amsterodamské smlouvy pozměňující Smlouvu o Evropské unii, smlouvy o založení Evropských společenství a některé související akty (dále jen „Amsterodamská smlouva“), jenž do Smlouvy ES vložil novou Hlavu IIIa.

<sup>27)</sup> Srov. PEERS, S. *Mission Accomplished? EU Justice and Home Affairs Law after the Treaty of Lisbon*. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2011, 48, s. 662.

<sup>28)</sup> Viz nový čl. 73q Smlouvy ES, tyto členské státy se na přijímání předpisů v této oblasti nepodílejí, tudíž pro ně nejsou závazné ani použitelné. Spojené království i Irsko však mají možnost oznámit, že se přijímání a aplikace či později již jen aplikace těchto předpisů chtějí účastnit.

<sup>29)</sup> Niceská smlouva i Lisabonská smlouva však znamenaly přečíslování ustanovení zakládajících smluv, tudíž se například z původního čl. 73i Smlouvy ES stal čl. 62 Smlouvy ES a z něj poté čl. 77 SFEU.

<sup>30)</sup> Pro podrobný rozbor souvisejících institucionálních otázek viz PEERS, pozn. 27, s. 661 až 693.

<sup>31)</sup> Viz FOSTER, pozn. 17, s. 335.

<sup>32)</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

<sup>33)</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků členských států, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

<sup>34)</sup> Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

Směrnice Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu.

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).

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.

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

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/66/EU ze dne 15. května 2014 o vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí na základě převedení v rámci společnosti.

hují na Dánsko, Irsko ani Spojené království.<sup>35)</sup> V dnešní době tedy unijní legislativa upravuje podstatnou část situací, za nichž občan třetího státu vstupuje či pobývá na území členských států. Těmito předpisy se nicméně v tomto článku nebudu podrobněji zabývat.

### *Přidružení Turecka*

Mezi státními příslušníky třetích států mají v oblasti volného pohybu osob specifické postavení občané Turecka, což vyplývá zejména z dlouhotrvajícího přidružení Turecka k Unii výrazně překračujícího standardní dobu, určité stagnace vývoje tohoto svazku (nejen) v oblasti volného pohybu osob a také z vysokého počtu tureckých občanů žijících v Unii nebo cestujících do Unie.

Již v roce 1963 byla uzavřena **Turecká asociační dohoda**<sup>36)</sup> deklarující zájem na užší spolupráci tehdejšího Společenství a Turecka, jež však obsahuje pouze obecné a deklaratorní ustanovení vymezující cíle přidružení. Konkrétnější úpravu přinesl až **Turecký dodatkový protokol** z roku 1970, který stanovil časový plán pro zavádění opatření v oblasti volného pohybu pracovníků a zakázal zavádění nových omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.<sup>37)</sup> Další rozvoj příslušných pravidel měly zajišťovat akty Rady přidružení. Pro oblast volného pohybu osob je podstatné **rozhodnutí Rady přidružení č. 1/80**, které obsahuje konkrétní ustanovení týkající se postavení tureckých pracovníků v Unii i jejich rodinných příslušníků.<sup>38)</sup>

Skutečnost, že v oblasti volného pohybu tureckých občanů nedošlo již více než třicet let k žádnému substantivnímu legislativnímu vývoji, lze přičítat mnoha důvodům, přičemž důležitou roli v tomto ohledu bezpochyby hrálo obsazení severní části Kypru v roce 1976, které způsobilo výrazné ochlazení vzájemných vztahů Společenství a Turecka a dodnes představuje nevyřešený problém. Nicméně i při absenci legislativního vývoje jsou jednotlivá pravidla stále živá díky judikatuře Soudního dvora, která zejména během posledních dvaceti let řeší mnoho případů tureckých občanů dovolávajících se předpisů přidružení. Vstřícnost této judikatury<sup>39)</sup> přitom vytváří tlak na další rozvoj či úpravu stávající legislativy.<sup>40)</sup> Zvláště zajímavý bude dopad pravidel přidružení na aktuální jednání Unie s Tureckem v souvislosti s migrační krizí, zejména na otázku zvažovaného osvobození občanů Turecka od vízové povinnosti.

---

<sup>35)</sup> Směrnice 2005/71 se vztahuje na Irsko.

<sup>36)</sup> Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaná v Ankaře dne 12. září 1963 (dále jen „Turecká asociační dohoda“).

<sup>37)</sup> Srov. čl. 36 až 41 Dodatkového protokolu k Dohodě zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem, podepsaného v Bruselu dne 23. listopadu 1970 (dále jen „Turecký dodatkový protokol“).

<sup>38)</sup> Srov. čl. 6 a 7 rozhodnutí Rady přidružení EHS-Turecko č. 1/80 ze dne 19. září 1980 o vývoji přidružení (dále jen „rozhodnutí č. 1/80“).

<sup>39)</sup> Např. případ C-228/06 *Soysal a Savatli*.

<sup>40)</sup> Viz TEZCAN-IDRIZ, N. Free Movement of Persons Between Turkey and the EU: To Move or Not to Move? The response of the judiciary. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 1630.

## Vstup a pobyt na území členských států

Již z mezinárodního práva vyplývá, že **každý má bezpodmínečné právo na vstup i pobyt na území toho státu, jehož je státním příslušníkem.**<sup>41)</sup> Zároveň mezinárodní právo uznává, že regulace vstupu cizinců na vlastní území, jejich pobytu na tomto území či jejich případného vyhoštění je klasickým projevem státní svrchovanosti.<sup>42)</sup> Jinými slovy, z hlediska mezinárodního práva je výsadou každého státu rozhodovat o vstupu cizinců na své území i jejich pobytu na tomto území a stanovit k tomu podmínky ve svém vnitrostátním právu. Nicméně unijní právo tuto volnost členských států omezuje, když z jeho předpisů vyplývá právo některých cizinců na vstup či pobyt na území členského státu, případně když tyto předpisy upravují podmínky takového vstupu či pobytu. Ve vztahu k pobytu, resp. možnosti vyhoštění cizince lze dodat, že jakmile cizinec na území členského státu je vpuštěn a legálně zde pobývá, pak zákaz dalšího pobytu může rovněž kolidovat s jeho základními právy, zejm. s právem na respektování soukromého a rodinného života.<sup>43)</sup>

Vzhledem k tomu, že podmínky pro vstup a pobyt na území členských států se liší podle jednotlivých kategorií osob, je třeba se zabývat úpravou dopadající na každou z těchto skupin samostatně. Nejprve bude popsáno postavení občanů Unie a občanů států ESVO, kteří jsou v tomto ohledu skupinami privilegovanými, poté bude rozebráno postavení dvou specifických skupin občanů třetích států, tedy rodinných příslušníků občanů Unie a občanů Turecka.

Relevantní unijní úprava je obsažena především ve směrnici 2004/38, které vyžadují provedení do vnitrostátních právních řádů, případně v mezinárodních dohodách. Při řešení otázek vstupu a pobytu na území členských států nicméně uplatňují jednotlivci svá práva vůči orgánům členského státu, tudíž ta ustanovení unijního práva, která jsou bezpodmínečná a dostatečně přesná, mají přímý účinek.<sup>44)</sup>

### Občané Unie

Postavení občanů Unie, tedy státních příslušníků některého ze členských států, vychází již z unijního primárního práva. Podle čl. 20 odst. 2 písm. a) a čl. 21 odst. 1 SFEU mají občané Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Tyto podmínky a omezení jsou obsaženy ve směrnici 2004/38.

Před rozбором konkrétních práv občanů Unie je třeba upozornit, že směrnice 2004/38 má dopadat pouze na situace, kdy dochází k výkonu svobody volného pohybu zakotvené v primárním právu, nikoli na situace čistě vnitrostátní, tedy pouze v rámci jediného členského státu.<sup>45)</sup> Z toho vyplývá, že směrnice 2004/38 v zásadě není použitelná na vstup ani pobyt občana Unie na území toho členského státu, jehož je občanem. Tomu ostatně odpovídá výše uvedená skutečnost, že občanu členského státu

---

<sup>41)</sup> Srov. rozsudek *McCarthy*, C-434/09, ECLI:EU:C:2011:277, bod 29.

<sup>42)</sup> Srov. rozsudek *N v. Finsko*, stížnost č. 38885/02, ECLI:CE:ECHR:2005:0726JUD003888502, bod 158.

<sup>43)</sup> Srov. čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, čl. 7 Listiny.

<sup>44)</sup> Viz BOBEK, M., BRÍZA, P. a KOMÁREK, J. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 70.

<sup>45)</sup> Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 41, bod 45.



náleží bezpodmínečné právo na vstup na území tohoto členského státu na základě mezinárodního práva.<sup>46)</sup> Nelze však vyloučit, že Soudní dvůr v budoucnu připustí použitelnost směrnice 2004/38 i na některé případy vstupu či pobytu občana Unie na území jeho domovského členského státu, které nebude možné pokládat za čistě vnitrostátní záležitost, například při návratu z pobytu v jiném členském státě, případně že v takovém případě dovodí právo občana Unie na vstup na území jeho vlastního členského státu přímo z výše zmiňovaných ustanovení primárního práva.<sup>47)</sup> Tato okolnost však může být podstatná pouze z hlediska odvozených práv rodinných příslušníků, kteří jsou občany třetích států, když právo vstupu a pobytu občana Unie na území vlastního členského státu je nezpochybnitelné na základě mezinárodního práva.

Občané Unie mají podle čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38 **právo na vstup na území členského státu** při předložení platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu, aniž by byla požadována výjezdní víza či jiné formality. I při absenci uvedeného dokladu musí být občanu Unie umožněno tento doklad získat nebo svou totožnost prokázat jiným způsobem.<sup>48)</sup> Členské státy tedy vůči občanům Unie nemohou uplatňovat vízovou povinnost ani jiné požadavky tohoto typu.

S možností využít právo na vstup na území členského státu úzce souvisí také **právo území členského státu opustit**, které konkretizuje čl. 4 odst. 1 směrnice 2004/38, přičemž výkon tohoto práva je rovněž spojen s podmínkou platného dokladu totožnosti. Toto právo se narozdíl od práva na vstup logicky vztahuje též na členský stát původu občana Unie. Zakotvení svobod volného pohybu na unijní úrovni by totiž postrádalo smysl, pokud by členský stát mohl svému občanovi bez relevantních důvodů a náležitého odůvodnění zakázat opustit své území, tedy jej zbavit možnosti svobodu volného pohybu vykonat a odebrat se na území jiného členského státu.<sup>49)</sup>

Občané Unie mají podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38 **právo na krátkodobý pobyt na území členského státu**, tedy pobyt nepřekračující tři měsíce, pokud u sebe mají platný cestovní pas či průkaz totožnosti. Členské státy nemohou toto právo podmínit žádnou jinou podmínkou nebo formalitou, jako například povinností ohlásit svou přítomnost na území příslušným orgánům. Pro krátkodobý pobyt občana Unie na území jiného členského státu tedy platí zcela stejné podmínky, jako pro jeho vstup na území tohoto členského státu.

Občané Unie mají podle čl. 7 směrnice 2004/38 rovněž **právo na dlouhodobý pobyt na území jiného členského státu**, a to za podmínek, jejichž základním východiskem je, aby občan Unie během svého pobytu v hostitelském členském státě nebyl nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci tohoto členského státu, tedy pro jeho veřejné finance.<sup>50)</sup> Uvedené právo tedy občanům Unie náleží, pokud:

- jsou v tomto členském státě ekonomicky aktivní, nebo

<sup>46)</sup> Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 41, bod 29.

<sup>47)</sup> Při znalosti dosavadní judikatury Soudního dvora není zdaleka vyloučena argumentace v tom smyslu, že by občan Unie mohl být odrazen od výkonu svobody volného pohybu, pokud by neměl zaručenu následnou možnost návratu do svého domovského členského státu.

<sup>48)</sup> Srov. čl. 5 odst. 4 směrnice 2004/38.

<sup>49)</sup> Srov. rozsudek *Byankov*, C-249/11, ECLI:EU:C:2012:608, bod 31.

<sup>50)</sup> Srov. rozsudek *Brey*, C-140/12, ECLI:EU:C:2013:565, bod 54.

- mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a mají uzavřeno zdravotní pojištění kryjící všechna rizika, nebo
- jakožto rodinní příslušníci v tomto členském státě doprovázejí či následují občana Unie splňujícího některou z uvedených podmínek.

Existence nepřiměřené zátěže pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu je klíčovým měřítkem nejen pro posuzování naplnění uvedených podmínek, ale také pro další otázky související s právem pobytu. Z judikatury Soudního dvora plyne, že takovou zátěž může představovat osoba, která by měla nárok na dávku ze systému sociální pomoci daného členského státu, tedy typicky na dávku, která má zajistit životní minimum dotčené osoby a která je plně financována orgány tohoto členského státu bez jakéhokoli příspěvku ze strany pojištěnců.<sup>51)</sup> Nicméně ani v takovém případě nelze automaticky učinit závěr, že daná osoba představuje nepřiměřenou zátěž, musí být provedeno individuální posouzení celkové situace této osoby a s tím související zátěže pro veřejné finance dotčeného členského státu.<sup>52)</sup> Při takovém posouzení přitom mohou hrát roli různé faktory, například přechodná povaha finančních potíží dané osoby<sup>53)</sup> nebo délka jejího dosavadního pobytu v hostitelském členském státě.<sup>54)</sup>

Postavení ekonomicky aktivní osoby, tedy osoby zaměstnané či samostatně výdělečně činné na území hostitelského členského státu, není vázáno na žádné další podmínky stran podoby zaměstnání či samostatné výdělečné činnosti, tudíž toto postavení zakládá i částečný pracovní úvazek a v zásadě jakákoli samostatná ekonomická činnost dle práva hostitelského členského státu. Vzhledem ke kritériu nepřiměřené zátěže pro systém sociální pomoci by se nabízelo, že uvedené činnosti musí dané osobě zajišťovat dostatečný příjem. Pro postavení zaměstnané osoby je však rozhodující uijní definice „pracovníka“,<sup>55)</sup> tudíž ani omezená výše výdělku nebo krátká doba trvání pracovní činnosti nemohou samy o sobě být na překážku.<sup>56)</sup> Postavení ekonomicky aktivní osoby je zachováno i v případě dočasné pracovní neschopnosti, nedobrovolné nezaměstnanosti a zahájení odborné přípravy navazující na předchozí zaměstnání.<sup>57)</sup>

Pro posuzování podmínky dostatečných prostředků není podstatné, zda jde o osobní prostředky dané osoby nebo o prostředky poskytované třetí osobou,<sup>58)</sup> ani jakým způsobem je prokazováno, že s nimi tato osoba skutečně disponuje.<sup>59)</sup> Členské státy nemohou stanovit konkrétní částku, kterou je třeba mít k dispozici, ale jsou

<sup>51)</sup> Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 50, body 62 a 63.

<sup>52)</sup> Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 50, bod 64.

<sup>53)</sup> Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 50, bod 72.

<sup>54)</sup> V tomto ohledu není bez zajímavosti, že bod 10 odůvodnění směrnice 2004/38 uvádí, že osoby vykonávající své právo volného pohybu by se neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu v počáteční fázi svého pobytu.

<sup>55)</sup> Srov. např. rozsudek *Vatsouras a Koupatantze*, C-22/08 a C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344, bod 26.

<sup>56)</sup> Srov. rozsudek *Vatsouras a Koupatantze*, pozn. 55, body 27 až 30. Tato skutečnost však nic nemění na tom, že zaměstnaným osobám s příjmem nižším, než je částka životního minima v hostitelském členském státě, nemusí být přiznány dávky sociální pomoci, srov. čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

<sup>57)</sup> Srov. čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38.

<sup>58)</sup> Srov. rozsudek *Komise v. Belgie*, C-408/03, ECLI:EU:C:2006:192, body 38 až 52.

<sup>59)</sup> Srov. rozsudek *Komise v. Itálie*, C-424/98, ECLI:EU:C:2000:287, body 34 až 37.

povinný vždy v konkrétním případě zohlednit osobní poměry dotčené osoby. Tuto podmínku je každopádně třeba považovat za splněnou, pokud má daná osoba k dispozici částku vyšší, než je minimum, od něhož je v hostitelském členském státě dán nárok na sociální pomoc, případně minimální důchod vyplácený tímto členským státem.<sup>60)</sup> Naopak, jak bylo uvedeno výše, ani pobírání dávek sociální pomoci nemůže automaticky vést k závěru, že není splněna podmínka dostatečných prostředků, i v tomto případě je třeba individuálně posoudit situaci této osoby.<sup>61)</sup> Ekonomicky neaktivní občané Unie, kteří na území hostitelského členského státu nevstoupili za účelem ekonomické aktivity, nicméně na dávky sociální pomoci nemají nárok.<sup>62)</sup>

Požadavek zdravotního pojištění, které v hostitelském členském státě pokrývá všechna rizika, je splněn i tehdy, když jsou náklady případného ošetření kryty z pojištění uzavřeného v jiném členském státě.<sup>63)</sup>

Možnost odvodit právo pobytu občana Unie v jiném členském státě z jeho postavení rodinného příslušníka jiného občana Unie, který výše uvedené podmínky splňuje, podléhá podmínkám existence občana Unie vykonávajícího právo volného pohybu, kvalifikovaného příbuzenského vztahu a doprovázení či následování tohoto občana Unie, které budou podrobněji rozebrány níže v části týkající se rodinných příslušníků občanů Unie, kteří jsou občany třetích států. Pro občany Unie nicméně není možnost odvozených práv tak klíčová jako pro občany třetích států, protože při dispozici dostatečnými prostředky jim svědčí samostatné právo pobytu na území hostitelského členského státu.

Zajímavá je nicméně otázka zachování odvozených práv občanů Unie za situace, kdy referenční občan Unie z hostitelského členského státu odjel, zemřel, nebo když byl ukončen kvalifikovaný příbuzenský vztah.<sup>64)</sup> Příslušná ustanovení směrnice 2004/38 totiž stanoví, že za takové situace „*není dotčeno právo pobytu*“ rodinných příslušníků, kteří jsou občany Unie, avšak „*před získáním práva trvalého pobytu musí splnit*“ podmínky čl. 7 odst. 1 této směrnice. Čistě gramatický výklad nabízí dvě možnosti:

- právo dlouhodobého pobytu je zachováno bez dalších podmínek, ale pokud by dotčené osoby usilovaly o získání práva trvalého pobytu, musí nejprve splnit podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, nebo
- pokud dotčené osoby dosud nezískaly právo trvalého pobytu, pak pro udržení práva pobytu dlouhodobého musí splňovat podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38.

Tento výkladový problém je složitější, než by se mohlo zdát na první pohled. Jakkoli se zdá nesmyslné, aby institut zachování práv umožňoval udržet si právo dlouhodobého pobytu navždy a bez jakýchkoli podmínek, což by bylo v rozporu se základním východiskem nebyť nepřiměřenou zátěží pro veřejné finance hostitelského členského

---

<sup>60)</sup> Viz čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/38. Členské státy mohou stanovit orientační částku, která nesmí vylučovat individuální posouzení konkrétního případu, srov. rozsudek *Chakroun*, C-578/08, ECLI:EU:C:2010:117, bod 48.

<sup>61)</sup> Srov. rozsudek *Brey*, pozn. 50, bod 72.

<sup>62)</sup> Srov. rozsudek *Dano*, C-333/13, ECLI:EU:C:2014:2358, bod 76: „... [C]ílem čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 je zabránit hospodářsky nečinným občanům Unie ve využívání systému sociální ochrany hostitelského členského státu k financování svého živobytí.“

<sup>63)</sup> Srov. rozsudek *Baumbast a R*, C-413/99, ECLI:EU:C:2002:493, body 89 až 94.

<sup>64)</sup> Viz čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 směrnice 2004/38.

státu, na druhou stranu pokud musí dotčené osoby pro udržení práva dlouhodobého pobytu samy splňovat podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, pak je celý koncept zachování práv ve směrnici nadbytečný, tento režim by totiž platil i bez příslušných ustanovení. Navíc je v tomto ohledu matoucí také jinak formulovaný režim zachování práv pro rodinné příslušníky, kteří jsou občany Unie, a pro rodinné příslušníky, kteří jsou občany třetích států,<sup>65)</sup> když v případě druhé z těchto skupin není z díkce dotčených ustanovení pochyb o tom, že pro udržení práva dlouhodobého pobytu musí splnění podmínek čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 prokázat.

Podle mého názoru však musí uvedené podmínky pro zachování práva dlouhodobého pobytu splňovat i občané Unie. Takto jsou totiž příslušná ustanovení vysvětlena v důvodové zprávě Komise k původnímu návrhu, který vedl k přijetí směrnice 2004/38, přičemž podoba těchto ustanovení se oproti návrhu nezměnila.<sup>66)</sup> Tato ustanovení je proto třeba číst spíše tak, že v případě náhlé ztráty referenční osoby bude otázka nepřiměřené zátěže pro veřejné finance hostitelského členského státu posuzována mírněji, tedy že těmto osobám má být poskytnuto více času, aby se s touto situací vyrovnaly a zajistily splnění podmínek čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38.<sup>67)</sup> Zvolené legislativní zakotvení této myšlenky však pokládám za velmi nešťastné a matoucí. Lze důvodně očekávat, že se tato otázka stane v brzké době předmětem sporu před Soudním dvorem.

Zvláštním případem je zachování práv studujících dětí a rodičů, kteří o ně skutečně pečují. Zakotvení tohoto institutu ve čl. 12 odst. 3 směrnice 2004/38 odpovídá obecné úpravě institutu zachování práv při ztrátě referenční osoby, jeho dopad je však mnohem hlubší. Podle rozsudků Soudního dvora ve věcech *Ibrahim a Teixeira* totiž dítě, které již jednou získalo odvozené právo pobytu v hostitelském členském státě, má v tomto členském státě pro účely studia samostatné právo pobytu, aniž by muselo splňovat podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, stejně jako rodič, který o takto studující dítě pečuje.<sup>68)</sup> Uvedené právo přitom není omezeno plnoletostí dítěte a pokrývá i případné vysokoškolské studium.<sup>69)</sup> Tato judikatura tedy prolamuje zásadu nebyť nepřiměřenou zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu.

Celá doktrína je založena na ustanovení unijní sekundární legislativy, podle něhož děti občana členského státu, který je nebo byl zaměstnán na území jiného členského státu, mají přístup ke vzdělání za stejných podmínek jako občané tohoto členského státu, pokud tyto děti mají bydliště na území daného členského státu.<sup>70)</sup> Jedná se

---

<sup>65)</sup> Srov. čl. 12 odst. 1 s čl. 12 odst. 2 směrnice 2004/38 a srov. čl. 13 odst. 1 s čl. 13 odst. 2 směrnice 2004/38.

<sup>66)</sup> Viz COM(2001)257 final, vysvětlení k čl. 12 odst. 1 a čl. 13 odst. 1 návrhu směrnice.

<sup>67)</sup> Stejně je podle mého názoru třeba chápat i zachování postavení ekonomicky aktivní osoby při nedobrovolné nezaměstnanosti nebo zahájení odborné přípravy navazující na předchozí zaměstnání.

<sup>68)</sup> Viz rozsudek *Ibrahim a Secretary of State for the Home Department*, C-310/08, ECLI:EU:C:2010:80, bod 58; rozsudek *Teixeira*, C-480/08, ECLI:EU:C:2010:83, bod 70.

<sup>69)</sup> Srov. rozsudek *Teixeira*, pozn. 68, body 78 až 87.

<sup>70)</sup> Viz čl. 12 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, s účinností od 15. června 2011 nahrazeno v totožném znění čl. 10 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

o poměrně logické pravidlo, jehož jediným účelem podle mého názoru od počátku bylo vytvoření odvozeného práva rovného přístupu do vzdělávacího systému. Jinými slovy, když občan Unie jakožto pracovník pobývá s dětmi v jiném členském státě, mají tyto děti též právo na vzdělávání v tomto členském státě. Soudní dvůr však z původně odvozeného práva vytvořil právo samostatné, když konstatoval, že právo na vzdělávání v hostitelském členském státě znamená rovněž právo toto vzdělávání úspěšně dokončit, i když se referenční osoba již v tomto členském státě nenachází.<sup>71)</sup> Soudní dvůr k tomuto závěru vedla patrně skutečnost, že daná osoba ve svém domovském členském státě nemohla dosáhnout uznání získaného vzdělání v jiném členském státě.<sup>72)</sup> Za účelem výkonu uvedeného práva přitom musí mít děti právo pobytu v hostitelském členském státě, stejně jako rodič, který o ně pečuje,<sup>73)</sup> a tato práva nemohou být omezena žádnými dalšími podmínkami.<sup>74)</sup> Pro úplnost lze dodat, že toto právo se nevztahuje na děti osob samostatně výdělečně činných.<sup>75)</sup>

Je nutno přiznat, že myšlenkový postup Soudního dvora při tvorbě této linie judikatury nepostrádá logiku a jiný závěr spojený s nuceným přechodem mezi vzdělávacími systémy různých členských států by skutečně mohl působit praktické obtíže. Ani tím však podle mého názoru nelze odůvodnit přetvoření odvozeného práva na rovný přístup ke vzdělání na samostatné právo pobytu. Řešení popsaných praktických obtíží má být úkolem zákonodárce, nikoli soudce při výkladu stávající právní úpravy. Navíc, konečná podoba uvedené judikatury přináší také nemalé riziko zneužití. V praxi totiž stačí, aby občan Unie v jiném členském státě získal zaměstnání, byť na velice krátkou dobu, načež budou mít jeho děti v tomto členském státě právo pobytu pro absolvování celé školní docházky, včetně případného vysokoškolského studia (tedy i přes 15 let pobytu), minimálně jeden z jejich rodičů zde bude mít právo pobývat spolu s nimi a přitom budou všichni moci plně využívat systém sociální pomoci hostitelského členského státu.<sup>76)</sup>

Pro pobyt delší než tři měsíce mohou členské státy žádat, aby se občané Unie registrovali u příslušných orgánů. Po prokázání naplnění podmínek pro dlouhodobý pobyt je obratem vystaveno potvrzení o registraci.<sup>77)</sup>

Občané Unie mohou též získat **právo trvalého pobytu** v hostitelském členském státě, které v zásadě znamená, že dotčené osoby pro právo pobytu v tomto členském státě již nadále nemusejí splňovat podmínky pro dlouhodobý pobyt. Jinými slovy, při získání práva trvalého pobytu již integrace dotčených osob v hostitelském členském státě dosáhla takové intenzity, že nikdy nemohou být pokládány za nepřiměřenou zátěž pro veřejné finance tohoto členského státu, ani když by byly zcela odkázány na jeho systém sociální pomoci. Podle čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38 získají občané Unie právo trvalého pobytu v hostitelském členském státě po pěti letech nepřetržitého

---

<sup>71)</sup> Srov. rozsudek *Echternach*, 389/87 a 390/87, ECLI:EU:1989:130, bod 21.

<sup>72)</sup> Srov. rozsudek *Echternach*, pozn. 71, bod 17.

<sup>73)</sup> Srov. rozsudek *Baumbast*, pozn. 63, body 52 a 73.

<sup>74)</sup> Srov. rozsudek *Teixeira*, pozn. 68, body 49 a 61.

<sup>75)</sup> Srov. rozsudek *Czop a Punakova*, C-147/11 a C-148/11, ECLI:EU:C:2012:538, bod 33.

<sup>76)</sup> Srov. rozsudek *Ibrahim*, pozn. 68, bod 54.

<sup>77)</sup> Viz čl. 8 směrnice 2004/38.



legálního pobytu v tomto členském státě.<sup>78)</sup> Pro tyto účely se přitom legálním pobytem míní pouze pobyt v hostitelském členském státě za splnění podmínek čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38,<sup>79)</sup> a to i když se jednalo o pobyt předcházející uplynutí transpoziční lhůty směrnice 2004/38,<sup>80)</sup> nebo který předcházela přistoupení domovského členského státu dotčené osoby k Unii.<sup>81)</sup> Nepřetržitost pobytu není dotčena dočasnou nepřítomností v daném členském státě nepřesahující celkem šest měsíců v roce, souvislou nepřítomností trvající nanejvýš dvanáct měsíců z důležitých důvodů (těhotenství, vážná nemoc, studium, vyslání za prací do zahraničí atd.) či delší nepřítomností z důvodu plnění povinné vojenské služby.<sup>82)</sup> Běh doby legálního pobytu však přerušuje doba výkonu trestu odnětí svobody v hostitelském členském státě.<sup>83)</sup> Již nabyté právo trvalého pobytu může být podle čl. 16 odst. 4 směrnice 2004/38 ztraceno jen při nepřítomnosti dané osoby v tomto členském státě po dobu delší než dva roky, za kterou však může být rovněž pokládán výkon trestu odnětí svobody v dotčeném členském státě.<sup>84)</sup> Právo trvalého pobytu občana Unie je na žádost osvědčeno odpovídajícím dokladem.<sup>85)</sup>

Ztráta práva pobytu na území hostitelského členského státu je úzce spojena s otázkou, za jakých okolností mohou být občané Unie z tohoto členského státu **vyhoštěni**. K takovému kroku může dojít z důvodu nepřiměřené zátěže pro veřejné finance daného členského státu. Pokud již občanovi Unie v hostitelském členském státě nesvědčí žádné právo pobytu, tedy když zejména nesplňuje podmínky čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38, lze v zásadě mít za to, že představuje nepřiměřenou zátěž pro veřejné finance tohoto členského státu. Jak však již bylo uvedeno výše, před přijetím takového závěru je třeba vždy individuálně posoudit situaci dané osoby, zejména s ohledem na případnou přechodnou povahu jejích problémů, délku pobytu v hostitelském členském státě nebo míru integrace v tomto členském státě. Tomu ostatně odpovídá zákaz automatického vyhoštění občana Unie jen z důvodu využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu.<sup>86)</sup> Pokud je již závěr o nepřiměřené zátěži pro veřejné finance dotčeného členského státu po zohlednění relevantních okolností učiněn, pak směrnice 2004/38 vyhoštění daných občanů Unie nebrání. Vyhostit z tohoto důvodu nelze ty občany Unie, kteří jsou v hostitelském členském státě stále ekonomicky aktivní nebo kteří zde hledají zaměstnání a mají skutečnou šanci je na-

---

<sup>78)</sup> Potřebná doba legálního pobytu se liší u ekonomicky aktivních osob, které odcházejí do důchodu, dostanou se do trvalé pracovní neschopnosti a pro přeshraniční pracovníky, viz čl. 17 směrnice 2004/38.

<sup>79)</sup> Srov. rozsudek *Ziolkowski a Szeja*, C-424/10 a C-425/10, ECLI:EU:2011:866, body 46 a 47; srov. rozsudek *Alarape a Tijani*, C-529/11, ECLI:EU:C:2013:290, body 39 až 48.

<sup>80)</sup> Srov. rozsudek *Lassal*, C-162/09, ECLI:EU:C:2010:592, bod 34.

<sup>81)</sup> Srov. rozsudek *Ziolkowski a Szeja*, pozn. 79, body 62 a 63.

<sup>82)</sup> Viz čl. 16 odst. 3 směrnice 2004/38.

<sup>83)</sup> Srov. rozsudek *Onuekwere*, C-378/12, ECLI:EU:C:2014:13, body 31 a 32.

<sup>84)</sup> Srov. rozsudek *Onuekwere*, pozn. 83, bod 25. Lze však mít za to, že zatímco v případě nabytí práva trvalého pobytu je běh doby nepřetržitého legálního pobytu uvězněním přerušen bez dalšího, v případě možné ztráty již nabytého práva trvalého pobytu bude třeba vždy v konkrétním případě posoudit, nakolik byly uvězněním přerušeny již vytvořené integrační vazby. Srov. rozsudek *G*, C-400/12, ECLI:EU:C:2014:9, body 36 a 37.

<sup>85)</sup> Viz čl. 19 směrnice 2004/38.

<sup>86)</sup> Viz čl. 14 odst. 3 směrnice 2004/38.

lézt.<sup>87)</sup> Vyhoštění z tohoto důvodu navíc nesmí obsahovat zákaz znovu vstoupit na území členského státu.<sup>88)</sup>

Žádné z uvedených práv občanů Unie však není bezpodmínečné. Tato práva mohou být podle čl. 27 směrnice **omezena z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví**. Veřejná bezpečnost zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost členského státu, která může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb i přežití obyvatelstva nebo nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů, mírového soužití národů nebo zásahem do vojenských zájmů.<sup>89)</sup> V zásadě tedy jde o jednání na úrovni teroristických činů nebo o trestnou činnost s velmi závažnými negativními společenskými dopady, které tedy ohrožují klid a bezpečnost obyvatelstva.<sup>90)</sup> Veřejný pořádek je pojem širší, zahrnuje narušení společenského pořádku, tedy v zásadě jakékoli protiprávní jednání spojené s ohrožením některého základního zájmu společnosti.<sup>91)</sup> Veřejné zdraví se týká nemocí, které označila za epidemiologické Světová zdravotnická organizace nebo na něž se v daném členském státě vztahují ochranná opatření i vůči vlastním státním příslušníkům, pokud se vyskytnou do tří měsíců od příjezdu dané osoby do tohoto členského státu.<sup>92)</sup>

Podmínky pro takový postup jsou však poměrně přísné. Důvody veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti totiž musí vycházet výlučně z osobního chování dotčené osoby, které představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Není tedy možné je aplikovat z preventivních důvodů, které přímo nesouvisí s dotčenou osobou. Navíc, uvedené možnosti omezení práv občanů Unie je vždy zapotřebí vykládat restriktivně<sup>93)</sup> a jakákoliv omezující opatření podléhá soudnímu přezkumu.<sup>94)</sup>

Pro účely odepření vstupu však mají orgány členských států minimum možností přímo na hranici identifikovat vůči určité osobě existenci relevantních důvodů pro takové opatření, když občan Unie předkládá toliko doklad totožnosti. Prakticky tedy mohou připadat v úvahu jen důvody vycházející z chování dané osoby na hraničním přechodu a v jeho bezprostřední blízkosti nebo důvody vycházející z předchozího chování této osoby takového rázu, že byla pro účely odepření vstupu zařazena do databáze, kterou příslušné orgány při hraniční kontrole konzultují. Odepření vstupu na území členského státu může být ostatně důsledkem dřívějšího rozhodnutí o vyhoštění dané osoby. V každém případě je však toto opatření možné uplatnit pouze

---

<sup>87)</sup> Viz čl. 14 odst. 4 směrnice 2004/38. Tyto osoby však nemají nárok na dávky sociální pomoci, srov. rozsudek *Alimanovic*, C-67/14, ECLI:EU:C:2015:597, body 57 a 62. Velmi zajímavé je konstatování v bodě 62 rozsudku, že při posouzení celkové zátěže, kterou by poskytnutí dávky představovalo pro celý vnitrostátní systém sociální pomoci, je třeba vzít v potaz nikoli poskytnutí jedné dávky v konkrétní věci, ale kumulaci dávek na základě všech žádostí, které by byly podány.

<sup>88)</sup> Viz čl. 15 odst. 3 směrnice 2004/38.

<sup>89)</sup> Srov. rozsudek *Tsakouridis*, C-145/09, ECLI:EU:C:2010:708, body 43 a 44.

<sup>90)</sup> Srov. rozsudek *Tsakouridis*, pozn. 89, body 45 až 47.

<sup>91)</sup> Srov. rozsudek *Byankov*, pozn. 49, bod 40.

<sup>92)</sup> Viz čl. 29 odst. 1 a 2 směrnice 2004/38.

<sup>93)</sup> Srov. např. rozsudek *Jipa*, C-33/07, ECLI:EU:C:2008:396, bod 23.

<sup>94)</sup> Viz čl. 31 odst. 1 směrnice 2004/38.

tehdy, pokud je v souladu se zásadou přiměřenosti.<sup>95)</sup> Zajímavostí z nedávné judikatury Soudního dvora je, že odepření vstupu na území členského státu občanovi Unie, který je hlavou jiného členského státu, nemusí splňovat podmínky směrnice 2004/38 a může být odůvodněno na základě mezinárodního práva.<sup>96)</sup>

Členský stát může rovněž odepřít právo opustit své území, toto opatření však nesmí být uplatněno jen z hospodářských důvodů a zejména musí být v každém případě posouzena jeho přiměřenost.<sup>97)</sup> Navíc, jelikož jsou důsledky takového opatření mnohem závažnější než v případě „pouhého“ odepření vstupu na území (naprosté vyloučení možnosti využívat svobodu volného pohybu oproti omezení možnosti využívat této svobody ve vztahu k jednomu členskému státu), je třeba v této situaci posuzovat přiměřenost přísněji.

Tytéž úvahy se uplatní v případě odepření práva pobytu a zamýšleného vyhoštění. Pro takový krok nestačí odkázat na dřívější chování dotčené osoby, v zásadě je nutný důvodný předpoklad, že bude hrozbu představovat i v budoucnu.<sup>98)</sup> K vyhoštění proto nelze přistoupit automaticky jen na základě předchozího odsouzení či v rámci obecných preventivních opatření. Vždy je proto zapotřebí individuálního posouzení konkrétního případu,<sup>99)</sup> které navíc musí být ještě důkladnější než v případě zvažovaného odepření vstupu na území členského státu, jelikož vyhoštění představuje mnohem silnější zásah do postavení dotčené osoby. V každém případě tedy musí být posouzena na jedné straně závažnost hrozby a na druhé straně dopad na práva osob ohrožených vyhoštěním, zejména s ohledem na ochranu rodinného života ve smyslu čl. 7 Listiny.<sup>100)</sup>

Navíc, pokud dotčený občan Unie pobýval v hostitelském členském státě delší dobu, stanoví směrnice 2004/38 přísnější standard pro možnost jeho vyhoštění. Osoby s právem trvalého pobytu na území hostitelského členského státu smí být vyhoštěny jen ze závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti (tedy již ne veřejného zdraví). Osoby, které na území tohoto členského státu pobývaly posledních deset let, a nezletilé osoby mohou být vyhoštěny jen z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti (tedy již nikoli veřejného pořádku).<sup>101)</sup> Uvedená doba pobytu deseti let musí být v zásadě nepřetržitá a při pochybnosti o možnosti uplatnění zvý-

---

<sup>95)</sup> Srov. rozsudek *Jipa*, pozn. 93, bod 29.

<sup>96)</sup> Srov. rozsudek *Maďarsko v. Slovensko*, C-364/10, ECLI:EU:C:2012:630, body 45 až 52. Spor vznikl na základě toho, že slovenské orgány odepřely vstup na své území prezidentu Maďarské republiky, který se chtěl zúčastnit odhalení sochy sv. Štěpána na území Slovenské republiky. Odhalení sochy mělo proběhnout 21. srpna 2009, což je pro slovenské občany vzhledem k událostem roku 1968 citlivé datum.

<sup>97)</sup> K dodržení zásady přiměřenosti v této situaci viz rozsudek *Jipa*, pozn. 93; rozsudek *Gaydarov*, C-430/10, ECLI:EU:C:2011:749; rozsudek *Aladzhev*, C-434/10, ECLI:EU:C:2011:750; rozsudek *Byankov*, pozn. 49.

<sup>98)</sup> Srov. rozsudek *I.*, C-348/09, ECLI:EU:C:2012:300, bod 30.

<sup>99)</sup> Okruh skutečností, které by měly být při posuzování situace dotčené osoby vzaty v potaz, uvádí čl. 28 odst. 1 směrnice 2004/38.

<sup>100)</sup> Srov. např. rozsudek *Orfanopoulos a Oliveiri*, C-482/01 a C-493/01, ECLI:EU:C:2004:262, body 95 až 99.

<sup>101)</sup> Viz čl. 28 odst. 2 a 3 směrnice 2004/38.

šené úrovni ochrany před vyhoštěním je třeba brát v potaz zejména přerušení integračních vazeb v hostitelském členském státě.<sup>102)</sup>

Ke zvýšené ochraně před vyhoštěním lze dodat, že jakkoliv judikatura Soudního dvora nikdy nedává přímou odpověď na možnost vyhostit osobu posuzovanou v konkrétním sporu, nastavené podmínky pro posouzení vnitrostátním soudem jsou natolik přísné, že v dotčených případech bylo jejich dosažení prakticky nemožné. Vždy se přitom jednalo o pachatele velmi závažné trestné činnosti, distribuce drog v případech *Orfanopoulos a Oliveiri* a *Tsakouridis* nebo sexuální násilí na nezletilém dítěti v případě *I*. Snaha členského státu o jejich vyhoštění je proto plně pochopitelná. Na druhou stranu se vždy jednalo o pachatele, kteří v hostitelském členském státě žili přes 20 let, někteří se v něm dokonce i narodili. Podle mého názoru proto judikatura Soudního dvora v těchto případech nevybočuje z mantinelů příslušných ustanovení. Účelem zvýšené ochrany před vyhoštěním je totiž právě to, aby osoby, které v hostitelském členském státě pobývají po velmi dlouhou dobu, měly v tomto členském státě postavení velmi blízké postavení občanů tohoto členského státu. Tomu pak odpovídá i řešení závažné trestné činnosti pouze uvnitř daného členského státu namísto možnosti vyhoštění.

V každém případě, s vyhoštěním občana Unie z důvodů veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti je spojena ztráta práva na vstup na území dotčeného členského státu. Nicméně, tento občan Unie má nejpozději po třech letech od vyhoštění možnost žádat o zrušení zákazu pobytu s poukazem na změnu okolností.<sup>103)</sup>

### *Občané států ESVO*

Postavení občanů Islandu, Lichtenštejska a Norska vychází ze Smlouvy EHP, která ve svých člancích 28 a 31 zakotvuje právo na volný pohyb pracovníků i svobodu usazování. Navíc, v důsledku zařazení směrnice 2004/38 do odpovídajících příloh Smlouvy EHP je tuto směrnicí třeba číst tak, že zmínka o občanu Unie se týká též občanů těchto tří států.<sup>104)</sup> Tudíž občané uvedených států mají **právo na vstup i pobyt na území členského státu i právo toto území opustit**, a to za stejných podmínek jako občané Unie, včetně možností omezení tohoto práva a odpovídajících procesních záruk.

Postavení občanů Švýcarska je zakotveno ve Smlouvě se Švýcarskem o volném pohybu osob, která sice rámcově odpovídá unijní úpravě, nicméně vzhledem ke svému sjednání před 17 lety byla inspirována tehdejší úpravou, nikoli směrnicí 2004/38. Některé aspekty postavení občanů Švýcarska z hlediska možnosti pobytu na území členských států se tedy od postavení občanů ostatních států ESVO mírně liší.<sup>105)</sup>

---

<sup>102)</sup> Srov. rozsudek *G*, pozn. 84, body 34 až 36.

<sup>103)</sup> Viz čl. 32 směrnice 2004/38.

<sup>104)</sup> Příloha V, Volný pohyb pracovníků a příloha VIII, Právo usazování, viz čl. 1 a 2 rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

<sup>105)</sup> Nicméně v některých členských státech může vnitrostátní legislativa nečinít rozdíl mezi postavením občanů Švýcarska a postavením občanů ostatních států ESVO, pak tedy fakticky mají v těchto členských státech občané Švýcarska stejné postavení jako občané Unie, byť to jde nad rámec bilaterální smlouvy. Srov. např. § 1 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky.

Občané Švýcarska mají **právo na vstup na území členského státu i právo toto území opustit** při předložení platného dokladu totožnosti<sup>106)</sup> a **právo na krátkodobý pobyt na území členského státu**, tedy po dobu nepřesahující tři měsíce, pokud zde poskytují či přijímají služby, a to bez dalších podmínek či formalit nad rámec podmínek pro vstup na území členských států, tedy držení platného cestovního pasu či jiného dokladu totožnosti.<sup>107)</sup>

**Právo na dlouhodobý pobyt** na území členských států mají občané Švýcarska tehdy, když jsou na tomto území ekonomicky aktivní, ať už jako osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné, poskytující služby nebo přijímající služby či jako přeshraniční pracovníci,<sup>108)</sup> přičemž za tímto účelem obdrží povolení k pobytu na potřebnou dobu.<sup>109)</sup> Toto právo mají též osoby hledající zaměstnání, avšak jen po dobu šesti měsíců,<sup>110)</sup> osoby ekonomicky neaktivní, které mají dostatek prostředků a uzavřené zdravotní pojištění,<sup>111)</sup> a rovněž rodinní příslušníci občanů Švýcarska, kterým svědčí právo pobytu z některého z uvedených důvodů.<sup>112)</sup> Platnost již vystaveného povolení k pobytu není dotčena nepřítomností v hostitelském členském státě nepřesahující šest měsíců, u ekonomicky aktivních osob dočasnou pracovní neschopností a u osob zaměstnaných nedobrovolnou nezaměstnaností.<sup>113)</sup>

Uvedená práva lze **omezit pouze z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví**, přičemž tyto pojmy je třeba vykládat stejně jako tytéž pojmy obsažené ve směrnici 2004/38.<sup>114)</sup> Smlouva se Švýcarskem o volném pohybu osob ani její příloha sice neobsahují výslovné zakotvení potřeby zavedení soudního přezkumu omezení uvedených práv, tuto možnost však nelze dotčeným osobám upřít vzhledem k právu na účinnou soudní ochranu práv zaručených právem Unie.<sup>115)</sup>

Pokud tedy porovnáme praktické rozdíly mezi postavením občanů Švýcarska a občanů ostatních států ESVO, občané Švýcarska nemají při dlouhodobém pobytu v hostitelském členském státě garantován zisk práva trvalého pobytu ani vyšší úroveň ochrany před vyhoštěním, neexistuje samostatné právo pobytu studujících dětí a ro-

---

<sup>106)</sup> Srov. čl. 3 Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob ve spojení s čl. 1 a 2 přílohy I této Smlouvy.

<sup>107)</sup> Srov. čl. 20 odst. 1, čl. 23 odst. 1 a čl. 1 odst. 1 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

<sup>108)</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 první pododstavec přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

<sup>109)</sup> Srov. čl. 6 odst. 1 a 2, čl. 7 odst. 2, čl. 12 odst. 1 a 2, čl. 20 odst. 2 a čl. 23 odst. 1 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. Tato povolení by v zásadě měla být vystavována s platností na pět let.

<sup>110)</sup> Srov. čl. 2 odst. 1 druhý pododstavec přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

<sup>111)</sup> Srov. čl. 2 odst. 2 a čl. 24 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob, podmínka dostatečných prostředků v zásadě odpovídá těžce podmínce obsažené ve směrnici 2004/38.

<sup>112)</sup> Srov. čl. 3 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. Rodinní příslušníci zaměstnaných osob musí mít zajištěno odpovídající ubytování.

<sup>113)</sup> Srov. čl. 6 odst. 5 a 6, čl. 12 odst. 5 a 6 a čl. 24 odst. 6 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob.

<sup>114)</sup> Viz čl. 5 odst. 2 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu ve spojení s čl. 16 této Smlouvy.

<sup>115)</sup> Viz čl. 47 Listiny.



dičů, kteří o ně pečují,<sup>116)</sup> slabší postavení mají osoby hledající zaměstnání a uplatňují se některé drobné formální požadavky navíc (například dostatečné ubytování pro rodinné příslušníky zaměstnané osoby).

### *Rodinní příslušníci*

Zásadní význam postavení rodinných příslušníků občana Unie spočívá v tom, že tyto osoby mají, stejně jako občané Unie a států ESVO, **právo na vstup na území členského státu, právo toto území opustit i právo pobytu na tomto území**. Avšak v případě rodinných příslušníků je určení osob, kterým uvedená práva skutečně náleží, poměrně komplikované a často do něj zasahuje judikatura Soudního dvora.

Pro vymezení **okruhu oprávněných osob** je zásadní, že práva rodinného příslušníka musí být vždy odvozena od občana Unie. Rodinným příslušníkům totiž tato práva nemohou náležet samostatně, ale jen v návaznosti na konkrétního občana Unie a na jeho výkon svobody volného pohybu.<sup>117)</sup> Účelem těchto odvozených práv je, aby daný občan Unie nebyl odrazen od výkonu svobody volného pohybu tím, že by jej jeho rodinní příslušníci v hostitelském členském státě nemohli doprovázet či následovat.<sup>118)</sup>

Aby se tedy občan třetího státu mohl na základě směrnice 2004/38 dovolávat výše uvedených práv vyplývajících z postavení rodinného příslušníka občana Unie, musí být splněny tři kumulativní podmínky. Zaprvé, musí existovat občan Unie vykonávající svobodu volného pohybu, od něhož daný občan třetího státu zamýšlí odvodit svá práva. Zadruhé, mezi těmito osobami musí být kvalifikovaný příbuzenský vztah ve smyslu směrnice 2004/38. Zatřetí, tento státní příslušník třetího státu musí daného občana Unie doprovázet či následovat v hostitelském členském státě.

Podmínka **občana Unie vykonávajícího svobodu volného pohybu** vychází z účelu odvozených práv a je konkretizována v čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38, který hovoří o občanech Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v tomto členském státě pobývají. Toto znění tedy naznačuje, že k odvození práv od občana Unie je zapotřebí trvalejší ukotvení tohoto občana v hostitelském členském státě. Ostatně, v této souvislosti není důvod pro extenzivní výklad ve světle primárního práva a judikatury Soudního dvora, jelikož v nich zmiňovaná široce pojatá svoboda volného pohybu se týká pouze občanů Unie. Naopak, relevantní judikatura Soudního dvora naznačuje potřebu použít v této souvislosti užší výklad využití svobody volného pohybu.<sup>119)</sup> Ostatně z hlediska účelu odvozených práv klíčové riziko

<sup>116)</sup> Srov. čl. 24 odst. 4 přílohy I Smlouvy se Švýcarskem o volném pohybu osob. Studenti mají právo pobytu pouze tehdy, mají-li pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a uzavřené zdravotní pojištění.

<sup>117)</sup> Srov. např. rozsudek *Iida*, C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691, body 51 a 67.

<sup>118)</sup> Srov. např. rozsudek *Metock*, C-127/08, ECLI:EU:C:2008:449, bod 63.

<sup>119)</sup> Srov. např. rozsudek *Iida*, pozn. 117, bod 51 (podtržení doplněna): „*Právo na vstup a pobyt v členském státě na základě směrnice 2004/38 totiž nepřísluší všem státním příslušníkům třetích států, ale pouze těm, kteří jsou ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice „rodinnými příslušníky“ občana Unie, který využil svého práva volného pohybu tím, že se usadil v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem.*“ Podobně srov. rozsudek *McCarthy a další*, C-202/13, ECLI:EU:C:2014:2450, bod 37.

odrazení občana Unie od výkonu jeho svobody volného pohybu je dáno, pokud občan Unie nemůže se svým rodinným příslušníkem v hostitelském členském státě žít, tedy „pobývat“ v trvalejším slova smyslu než pouze při turistickém výletu, tedy krátkodobě či občasně. V každém případě však podle dikce směrnice 2004/38 musí jít o jiný členský stát, než jehož je dotyčný občan Unie státním příslušníkem.

Z této zásady nicméně Soudní dvůr učinil výjimku v případech *Singh* a *Eind*. Občané třetích států se mohou dovolávat odvozených práv ze směrnice 2004/38 i v členském státě původu občana Unie, pokud tento občan Unie dříve vykonal svobodu volného pohybu, když působil jako pracovník v jiném členském státě a poté se vrátil do členského státu svého původu i se svým rodinným příslušníkem.<sup>120)</sup> Jinými slovy, tuto možnost lze využít, pokud rodinnému příslušníkovi již náležela odvozená práva v jiném členském státě, v němž občana Unie doprovázel nebo následoval.

Argumentaci, na níž je uvedená výjimka judikaturou založena, však nepokládám za přesvědčivou. V podstatě jediným argumentem Soudního dvora bylo, že občané Unie by byli či mohli být odrazeni od výkonu svobody volného pohybu, pokud by v posuzovaných situacích jejich rodinným příslušníkům nenáležela práva vstupu a pobytu v členském státě původu tohoto občana Unie na základě unijního práva.<sup>121)</sup> Při bližším zamyšlení se nicméně tento argument ukazuje být zjevně nesmyslným. Jak může občana Unie odradit od přesunu za prací do jiného členského státu skutečnost, že po případném návratu do členského státu původu nebude mít jeho rodinný příslušník v tomto členském státě stále žádné právo vstupu či pobytu vyplývající z unijního práva, tedy stejné postavení jako předtím? Nemluvě o situaci, kdy tento rodinný příslušník v členském státě původu daného občana Unie dříve nepobýval. O možném odrazení lze hovořit pouze tehdy, pokud by s výkonem svobody volného pohybu byl spojen negativní dopad, tedy zhoršení stávajícího postavení. K takovému důsledku zde však zjevně nedochází.<sup>122)</sup>

Jakákoliv podobná výjimka založená judikaturou Soudního dvora přitom skýtá prostor pro snahu o další rozšiřování pojetí vazby na předchozí výkon svobody volného pohybu.<sup>123)</sup> Soudní dvůr již odmítl, že by tuto vazbu mohlo samo o sobě představovat občanství dalšího (druhého) členského státu,<sup>124)</sup> nabízely se však další otázky týkající se možnosti aplikace uvedené výjimky.<sup>125)</sup> Příležitost tuto judikaturu rozvinout a upřesnit měl Soudní dvůr ve věci *O. a B.* a jeho závěry jsou velmi zajímavé.

---

<sup>120)</sup> Viz rozsudek *Singh*, C-370/90, ECLI:EU:C:1992:296; rozsudek *Eind*, C-291/05, ECLI:EU:C:2007:771, byť tato judikatura nehovořila výslovně o směrnici 2004/38, ale o jejích předchůdkyních.

<sup>121)</sup> Srov. rozsudek *Singh*, pozn. 120, body 19 a 20; rozsudek *Eind*, pozn. 120, bod 36.

<sup>122)</sup> Tato argumentační nesrovnalost je zřejmě dána tím, že Soudní dvůr se v případech tohoto typu nezabývá skutečnou hrozbou odrazení, ale omezuje se jen na obecné proklamace, viz COSTELLO, C. Metock: Free Movement and „Normal Family Life“ in the Union. *Common Market Law Review*. Kluwer Law International, 2009, 46, s. 619.

<sup>123)</sup> Srov. např. DE WAELE, H. EU Citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential. *European Journal of Migration and Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2010, 12, s. 329 a 330.

<sup>124)</sup> Viz rozsudek *McCarthy*, pozn. 41.

<sup>125)</sup> K otázkám spojeným s touto judikaturou srov. též PEERS, S. Free Movement, Immigration Control and Constitutional Conflict. *European Constitutional Law Review*. TMC Asser Press and Contributors, 2009, 5, s. 174 a 175.

Předně, na rozdíl od toho, co naznačovaly rozsudky ve věcech *Singh a Eind*, směrnice 2004/38 není aplikovatelná na právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie v tom členském státě, jehož je tento občan Unie státním příslušníkem.<sup>126)</sup> Avšak právo pobytu rodinného příslušníka v tomto členském státě lze dovodit přímo z čl. 21 odst. 1 SFEU, pokud předtím občan Unie s tímto rodinným příslušníkem společně pobýval v jiném členském státě natolik skutečným způsobem, aby jim v tomto jiném členském státě umožnil rozvíjet nebo upevnit rodinný život.<sup>127)</sup> Tuto podmínku splňuje pobyt v jiném členském státě na základě ustanovení směrnice 2004/38 upravujících pobyt po dobu delší než tři měsíce, resp. trvalý pobyt, a za splnění jejich podmínek, naopak krátkodobé víkendové pobyty nebo dovolené za skutečný pobyt v tomto smyslu nelze považovat.<sup>128)</sup> Podmínky pro přiznání práva pobytu za této situace nesmí být přísnější než podmínky směrnice 2004/38.<sup>129)</sup>

Tento koncept Soudního dvora znamená, že ačkoli směrnice 2004/38 formálně není na danou situaci použitelná, prakticky se v ní obsažené podmínky plně použijí. Fakticky tedy Soudní dvůr právní kličkou dosáhl použitelnosti směrnice 2004/38 na situace, na které zjevně dopadat neměla. Každopádně za současného stavu unijního práva a související judikatury Soudního dvora lze podmínku vazby na využití svobody volného pohybu pokládat za nesplněnou tehdy, pokud dotčený občan Unie dříve skutečně nepobýval v jiném členském státě společně se svým rodinným příslušníkem.<sup>130)</sup>

Pro úplnost lze dodat, že s případy *Singh a Eind* bývá často spojován rovněž případ *Carpenter*, v němž Soudní dvůr přiznal odvozená práva rodinnému příslušníku občana Unie, který pobýval ve svém domovském členském státě a poskytoval služby v jiných členských státech.<sup>131)</sup> Tento přístup byl nedávno potvrzen ve věci *S. a G.* i ve vztahu k výkonu pracovní činnosti v jiném členském státě.<sup>132)</sup> V těchto případech však Soudní dvůr nedovodil uvedená práva ze směrnice 2004/38, resp. z jejích předchůdkyň, ale přímo z ustanovení primárního práva zakotvujícího právo na volný pohyb služeb, resp. právo na volný pohyb pracovníků. Rozsudek ve věci *O. a B.* tuto situaci vůbec nezmiňuje a z odlišných skutkových okolností lze mít za to, že na takový případ nebude možné vztáhnout přímo čl. 21 odst. 1 SFEU.

Na rodinné příslušníky v uvedeném postavení se tudíž směrnice 2004/38 nevztahuje, a to ani nepřímou, a právo vstupu těchto osob na území dotčeného členského státu je jen logickým důsledkem nemožnosti odepřít právo pobytu. Uvedené případy jsou podrobněji popsány níže spolu s jinými zvláštními situacemi, v nichž Soudní dvůr dovodil právo pobytu přímo z unijního primárního práva.

Podmínku **kvalifikovaného příbuzenského vztahu** upravuje čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38, podle něhož jsou rodinnými příslušníky občana Unie ve smyslu této směrnice jeho:

---

<sup>126)</sup> Srov. rozsudek *O. a B.*, C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135, body 35 až 43.

<sup>127)</sup> Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 126, body 44 až 49.

<sup>128)</sup> Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 126, body 51 až 59.

<sup>129)</sup> Srov. rozsudek *O. a B.*, pozn. 126, bod 50.

<sup>130)</sup> Srov. rozsudek *McCarthy*, pozn. 41, bod 39.

<sup>131)</sup> Viz rozsudek *Carpenter*, C-60/00, ECLI:EU:C:2002:434.

<sup>132)</sup> Viz rozsudek *S. a G.*, C-457/12, ECLI:EU:C:2014:136.

- manžel či manželka,
- registrovaný partner, pokud hostitelský členský stát tento svazek uznává,
- potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo vyživovanými osobami,
- předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a
- takoví potomci či předci manžela, manželky či případně registrovaného partnera.

Podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 mají členské státy usnadnit vstup a pobyt další skupině osob, avšak z tohoto ustanovení nelze dovodit žádné přímo použitelné právo.

K prokázání vztahu rodinného příslušníka občana Unie ve smyslu směrnice 2004/38 ve většině případů postačuje předložení dokladu, který tento vztah osvědčuje, například oddacího listu. Manželský svazek je třeba považovat za trvalý, dokud nebyl příslušným orgánem ukončen, trvá i v případě odluky či dosud neukončeného rozvodového řízení.<sup>133)</sup>

Složitější již může být prokázání statusu vyživované osoby u těch kategorií rodinných příslušníků, u nichž je tato podmínka kladena. V této souvislosti totiž nepostačuje skutečnost, že občan Unie tomuto rodinnému příslušníkovi poskytuje finanční prostředky. Je zapotřebí rovněž posoudit, zda dotčená osoba s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci není schopna sama uspokojovat své základní potřeby. Jinými slovy, podle okolností konkrétního případu je třeba posoudit, zda existuje nezbytnost materiální podpory ve státě původu nebo v posledním státě pobytu dané osoby v okamžiku, kdy žádá o připojení se k občanu Unie jakožto jeho rodinný příslušník.<sup>134)</sup>

V této souvislosti se nabízí otázka, zda je nezbytnost materiální podpory dána i tehdy, když daná osoba o finanční soběstačnost ani neusiluje, ačkoliv by mohla. Tedy za situace, kdy se tato osoba nesnaží získat potřebné prostředky prací či ze sociálních dávek, přestože jí v tom nebrání žádné relevantní důvody, například studium či zdravotní indispozice. Soudní dvůr v této souvislosti konstatoval, že po dané osobě nelze žádat prokázání, že se v zemi původu pokoušela sehnat si zaměstnání, získat příspěvek na živobytí od státních orgánů či si zajistit obživu jiným způsobem.<sup>135)</sup> S takovým přístupem ale dle mého názoru požadavek nezbytnosti materiální podpory fakticky ztrácí smysl. Možnost získat finanční prostředky prací či ze sociálních dávek tvoří nedílnou součást hospodářské situace dané osoby. Pokud občan třetího státu o využití takové možnosti ani neusiluje, pak lze jeho potřebu materiální podpory stěží pokládat za nezbytnou, ale toliko za dobrovolnou. V takové situaci ostatně nelze říci, že tato osoba není schopna sama uspokojovat své základní potřeby, neboť k tomu pouze není ochotna vynaložit potřebné úsilí.

Pro podmínku **doprovázení či následování** dotčeného občana Unie se v prvé řadě nabízí otázka, zda se musí jednat o doprovod či následování při přemístění z jiného členského státu, kde tento rodinný příslušník s občanem Unie dříve legálně pobýval. Taková podmínka by odpovídala nejen jazykovému výkladu použitých výrazů, ale především účelu odvozených práv rodinných příslušníků občana Unie. Jak totiž výstižně podotkl Soudní dvůr, který tento výklad rovněž dlouhou dobu zastával, občan Unie by mohl být od výkonu svobody volného pohybu odrazen jedině tehdy, pokud by jeho rodinný příslušník měl v hostitelském členském státě méně příznivé

<sup>133)</sup> Srov. rozsudek *Singh*, pozn. 120, bod 12; rozsudek *Iida*, pozn. 117, bod 58.

<sup>134)</sup> Srov. rozsudek *Jia*, C-1/05, ECLI:EU:C:2007:1, bod 37.

<sup>135)</sup> Viz rozsudek *Reyes*, C-423/12, ECLI:EU:C:2014:16, bod 25.

zacházení než v členském státě předchozího společného pobytu.<sup>136)</sup> Při absenci předchozího legálního pobytu v jiném členském státě však logicky o méně příznivém zacházení nelze hovořit, tudíž ani nemůže hrozit, že by byl občan Unie touto vidinou od výkonu svobody volného pohybu odrazen. Jinými slovy, dotčená unijní pravidla se týkají pohybu občana Unie a jeho rodinného příslušníka v rámci Unie, nikoli prvního vstupu tohoto státního příslušníka třetího státu na území Unie.<sup>137)</sup>

Tento přístup však Soudní dvůr odmítl ve věci *Metock*.<sup>138)</sup> Vyšel z toho, že podmínka předchozího legálního vstupu není uvedena v žádném z ustanovení směrnice 2004/38,<sup>139)</sup> přičemž opomněl, že tento výklad pojmu „doprovází a následuje“ odpovídá účelu odvozených práv zavedených pro usnadnění volného pohybu v rámci Unie, tedy přesunu z jednoho členského státu do jiného, nikoli pro usnadnění imigrace do Unie. Zároveň Soudní dvůr v přímém rozporu se závěrem o téže věci v dřívější judikatuře usoudil, že by občan Unie mohl být odrazen od výkonu své svobody volného pohybu.<sup>140)</sup> Toto odrazení by přitom údajně mohlo vycházet z toho, že by občan Unie nemohl v hostitelském členském státě vést normální rodinný život, ačkoliv tuto možnost jinde v Unii dříve neměl.<sup>141)</sup> V této souvislosti nicméně lze o existenci skutečného rizika odrazení úspěšně pochybovat, zejména z důvodů podle předchozí judikatury Soudního dvora zmíněných výše. Účelem směrnice 2004/38 není absolutní ochrana možnosti vést rodinný život, ale toliko zajištění, aby občan Unie nebyl při volném pohybu v rámci Unie v možnostech rodinného života poškozen, tedy aby se jeho postavení nezhoršilo.

Pro motivaci Soudního dvora při vydávání tohoto rozsudku mohlo být podstatné, že zatímco v případě *Akrich* byl dotčený rodinný příslušník občana Unie osobou dříve souzenou pro krádež a použití falešného dokladu totožnosti, v případě *Metock* skutkové okolnosti nijak nenaznačovaly podvodné či trestné jednání daných osob.<sup>142)</sup> Zdá se tedy, že rozhodování Soudního dvora o obecném výkladu ustanovení unijního práva může výrazně ovlivnit skutkový stav konkrétního případu, resp. subjektivní dojem o tom, jaké by mělo být spravedlivé řešení sporu před vnitrostátním soudem.

Každopádně Soudní dvůr vyložil podmínku doprovázení či následování občana Unie v tom smyslu, že není nutný předchozí legální pobyt daného rodinného příslušníka v jiném členském státě, přičemž není podstatné, zda uvedený rodinný příslušník vstoupil na území hostitelského členského státu před či po dotčeném občanovi Unie nebo předtím či poté, co se stal jeho rodinným příslušníkem ve smyslu směrnice

---

<sup>136)</sup> Srov. rozsudek *Akrich*, C-109/01, ECLI:EU:C:2003:491, body 51 až 54.

<sup>137)</sup> Srov. rozsudek *Akrich*, pozn. 136, bod 49. Tento rozsudek byl nicméně také kritizován pro nekonzistentnost s dosavadní judikaturou Soudního dvora, srov. PEERS, pozn. 125, s. 178 až 182.

<sup>138)</sup> Viz rozsudek *Metock*, pozn. 118.

<sup>139)</sup> Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 118, body 49 až 54.

<sup>140)</sup> Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 118, body 63 a 64.

<sup>141)</sup> Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 118, bod 62.

<sup>142)</sup> Srov. rozsudek *Akrich*, pozn. 136, body 29 až 40; rozsudek *Metock*, pozn. 118, body 18 až 37 a bod 46.



2004/38.<sup>143)</sup> V této souvislosti lze dodat, že není nutné, aby občan Unie žil s rodinným příslušníkem ve společné domácnosti.<sup>144)</sup>

I v tomto případě Soudní dvůr vytvořil prostor pro snadné obcházení vnitrostátních imigračních předpisů, jelikož na základě rozsudku *Metock* ve spojení s výše rozebíranými rozsudky *Singh*, *Eind* a *O. a B.* může každý občan Unie snadno získat právo vstupu a pobytu pro svého rodinného příslušníka v situaci, kterou směrnice 2004/38 ani obecně unijní pravidla volného pohybu nikdy nezamýšlela pokrývat. I v čistě vnitrostátním případě, kdy se všechny okolnosti týkají pouze jediného členského státu, totiž při absenci podmínky předchozího legálního pobytu v jiném členském státě postačuje, aby se občan Unie nechal v jiném členském státě na několik měsíců zaměstnat nebo aby tam určitou dobu pobýval z jiného důvodu.<sup>145)</sup>

Jak bylo avizováno výše, Soudní dvůr v několika specifických případech dovodil práva rodinných příslušníků občanů Unie přímo z primárního práva, bez jakékoliv vazby na směrnici 2004/38.

Ve věci *Carpenter* Soudní dvůr uvedl, že odvozené právo pobytu rodinného příslušníka občana Unie v jeho domovském členském státě může vyplývat přímo z čl. 56 SFEU.<sup>146)</sup> Dospěl k závěru, že by občan Unie mohl být odrazen od poskytování služeb v jiném členském státě, když by jeho rodinnému příslušníkovi nebylo přiznáno právo pobytu v jeho domovském členském státě.<sup>147)</sup> Tento závěr pokládám za problematický. Hrozba odrazení od výkonu jedné ze základních svobod zaručených unijním právem musí být logicky spojena se zhoršením postavení z důvodu jejího výkonu v porovnání s tím, když by danou svobodu nevykonal. V této věci však nešlo o žádné zhoršení stávajícího postavení, hrozba odrazení byla konstatována z důvodu, že se postavení dotčeného občana Unie nezlepší. Jinými slovy, tento výklad čl. 56 SFEU fakticky znamená, že poskytování služeb v jiném členském státě vytvoří občanu Unie výhodnější postavení v jeho domovském členském státě, než které zde měl dříve.<sup>148)</sup> Takový důsledek však dle mého názoru rozhodně nebyl účelem čl. 56 SFEU.

Z odůvodnění rozsudku ve věci *Carpenter* lze vyčíst, že Soudní dvůr pokládal hrozící vyhoštění dotčené občanky třetího státu za nespravedlivé, a to zejména s ohledem na základní právo na respektování rodinného života.<sup>149)</sup> Jakkoliv je s takovým závěrem v zásadě možné souhlasit, rozhodně by neměl být důvodem pro účelové extenzivní výklad čl. 56 SFEU, aby situace spadla do působnosti unijního práva.

Konečně stojí za zmínku, že rozsudek *Carpenter* – oproti rozsudku ve věci *O. a B.* – neuvádí pro možnost odvodit právo pobytu rodinného příslušníka z čl. 56 SFEU žádné další podmínky. Soudní dvůr nejspíš jejich vymezení nepokládal za nutné, jelikož

---

<sup>143)</sup> Srov. rozsudek *Metock*, pozn. 118, bod 93.

<sup>144)</sup> Srov. rozsudek *Diatta*, 267/83, ECLI:EU:C:1985:67, bod 18.

<sup>145)</sup> K možnosti obcházení vnitrostátních imigračních předpisů blíže viz KRÁL, R. Volný pohyb unijních pracovníků a přistěhovalectví jejich rodinných příslušníků ze třetích zemí. In: *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2012, s. 47 až 57. Srov. též COSTELLO, pozn. 122, s. 592.

<sup>146)</sup> Srov. rozsudek *Carpenter*, pozn. 131, bod 46.

<sup>147)</sup> Srov. rozsudek *Carpenter*, pozn. 131, bod 39.

<sup>148)</sup> V této souvislosti srov. též TONER, H. *Comments on Mary Carpenter v. Secretary of State*, 11 July 2002 (Case C-66/00). *Kluwer Law International*, 2003, 5, s. 168 a 169.

<sup>149)</sup> Srov. rozsudek *Carpenter*, pozn. 131, body 41 až 45.

občan Unie poskytující služby v jiných členských státech je ekonomicky aktivní osobou, tudíž by měl mít pro sebe i své rodinné příslušníky dostatek prostředků.

Ve věci *S. a G.* Soudní dvůr rozhodl, že odvozená práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie v jeho domovském členském státě mohou vyplývat i přímo z čl. 45 SFEU, a to ze stejného důvodu, tentokrát ve vztahu ke svobodě volného pohybu pracovníků.<sup>150)</sup> Námitky uvedené výše k hrozbě odrazení občana Unie od výkonu jeho svobody volného pohybu se proto uplatní i v této věci. Lze upozornit na skutečnost, že na rozdíl od případu *Carpenter* žádné z osob v původním řízení nehrozilo vyhoštění, pouze usilovaly o přiznání práva pobytu na základě unijního práva, tedy o výhodnější status, než by mohl vyplývat z vnitrostátního práva.<sup>151)</sup> Soudní dvůr však tuto skutečnost neřešil a posouzení, zda je přiznání odvozeného práva pobytu nezbytné, aby měl dotčený občan Unie zaručen skutečný výkon svobody volného pohybu pracovníků, přenechal vnitrostátnímu soudu.<sup>152)</sup> Podle mého názoru je však v případě sporu o výhodnější pobytový status skutečná možnost odradit občana Unie od výkonu uvedené svobody nulová. Tento rozsudek je tedy typickým příkladem toho, jak se judikatura Soudního dvora původně mířená na řešení specifické problematické situace postupem času mění v obecné pravidlo, které dopadá bez rozdílu i na situace, které fakticky nijak problematické nejsou.

V případě *Ruiz Zambrano* Soudní dvůr uvedl, že odvozená práva pobytu rodinného příslušníka občana Unie v jeho domovském členském státě mohou rovněž vyplývat přímo z čl. 20 SFEU, když by odepření práva pobytu v tomto členském státě dotčeného občana Unie připravilo o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených s občanstvím Unie.<sup>153)</sup> Dlužno dodat, že pro přiznání těchto práv nebyly stanoveny žádné podmínky, avšak vzhledem k odůvodnění rozsudku lze mít za to, že tato práva náleží dotčeným osobám bezpodmínečně. Tento závěr byl učiněn zřejmě z důvodu specifických skutkových okolností, kdy by nezletilé děti, občané Unie, při nepřiznání práva pobytu jejich rodičům, občanům třetích států, fakticky musely opustit území Unie, neboť by jim právo pobytu z důvodu nedostatečných prostředků zřejmě nesvědčilo ani v žádném jiném členském státě.<sup>154)</sup> Soudní dvůr byl tedy stejně jako ve věci *Carpenter* ovlivněn tíživou situací dotčených osob. I v tomto případě jsem nicméně přesvědčen, že takovou složitou situaci, která nespadala do působnosti unijního práva, mělo případně řešit právo vnitrostátní s ohledem na právo na respektování rodinného života, nikoli extenzivní výklad unijního práva, kterým bylo právo pobytu státních příslušníků třetích států odvozeno z ustanovení unijního primárního práva řešícího zcela jiné otázky, tedy obsah práv občana Unie.

V navazující judikatuře se nicméně Soudní dvůr postavil k možnosti rozšíření

---

<sup>150)</sup> Srov. rozsudek *S. a G.*, pozn. 132, body 40 a 41.

<sup>151)</sup> Srov. rozsudek *S. a G.*, pozn. 132, body 13 až 23. Skutkové okolnosti této věci celkově stojí za pozornost. Příklad *S.* se týkal ukrajinské tchýně nizozemského občana, která se stará o jeho syna, přičemž tento občan Unie bydlí i pracuje v Nizozemsku, ale část pracovní doby tráví na služebních cestách v Belgii. Příklad *G.* se týkal peruánské manželky nizozemského občana, která se stará o společné děti, přičemž tento občan Unie sice bydlí v Nizozemsku, ale denně dojíždí za prací do Belgie, kde sídlí jeho zaměstnavatel.

<sup>152)</sup> Srov. rozsudek *S. a G.*, pozn. 132, body 42 a 43.

<sup>153)</sup> Srov. rozsudek *Ruiz Zambrano*, C-34/09, ECLI:EU:C:2011:124, bod 45.

<sup>154)</sup> Srov. rozsudek *Ruiz Zambrano*, pozn. 153, body 14 až 34 a 44.

účinků odvozených práv pobytu občanů třetích států založených přímo na čl. 20 SFEU velmi rezervovaně. Zdůraznil, že právo pobytu se lze na tomto základě dovolat pouze v situaci, kdy by občan Unie byl fakticky nucen opustit území Unie, nicméně k závěru o takové nutnosti nestačí pouhá skutečnost, že by pro dotčeného občana Unie bylo výhodnější, aby s ním jeho rodinní příslušníci, kteří jsou občany třetích států, mohli pobývat na území Unie.<sup>155)</sup> Uvedený závěr fakticky znamená, že nutnost opustit území Unie je v zásadě dána pouze u nezletilých občanů Unie, kteří by mimo Unii logicky museli následovat své rodiče, zatímco jiné rodinné vztahy, včetně manželských, se takovou nutností nevyznačují.<sup>156)</sup> Řešení dotčených situací tedy zůstává na členských státech a jejich vnitrostátním právu, přičemž Soudní dvůr výslovně připomněl nutnost řídit se v této souvislosti i základním právem na respektování soukromého a rodinného života.<sup>157)</sup> Obdobně Soudní dvůr konstatoval, že právo pobytu založených na čl. 20 SFEU se lze dovolat jen v domovském členském státě občana Unie, neboť v jiném členském státě by nikdy neměla nastat nutnost opustit území Unie.<sup>158)</sup>

Lze tedy shrnout, že původně jednoduchá podmínka existence občana Unie, který vykonává svobodu volného pohybu, byla judikaturou Soudního dvora rozšířena o velký počet výjimek pro situace, kdy občan Unie pobývá ve svém domovském členském státě. Fakticky to znamená, že odvozené právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie může vyplývat z pěti různých právních základů (směrnice 2004/38 a čl. 20, 21, 45 nebo 56 SFEU). Tento stav výrazně škodí právní jistotě, jak dokládá judikatura navazující na případ *Ruiz Zambrano*. Je patrné, že nesystémové rozhodnutí Soudního dvora spustí lavinu dalších případů, které by jinak světlo světa nespátily a které v důsledku mohou vést k rozšíření původní úzce vymezené výjimky na obecné pravidlo.<sup>159)</sup>

K okruhu oprávněných osob lze dodat, že rodinní příslušníci mohou svá práva odvodit i od **občana státu ESVO**. Smlouva se Švýcarskem o volném pohybu osob zakotvuje právo na vstup i pobyt také pro rodinné příslušníky občanů Švýcarska, přičemž potřebný příbuzenský vztah je podle čl. 3 přílohy této Smlouvy vymezen obdobně jako ve směrnici 2004/38. Tato Smlouva však neřeší zachování práv v případě ztráty referenční osoby. U rodinných příslušníků občanů Islandu, Lichtenštejnska a Norska se zdá být situace složitější, neboť Smlouva EHP se vztahuje jen na státní příslušníky uvedených tří států, nikoli na státní příslušníky třetích států.<sup>160)</sup> Tato skutečnost však podle mého názoru znamená jen to, že občanům třetích států nemůže

---

<sup>155)</sup> Srov. rozsudek *Dereci a další*, C-256/11, ECLI:EU:C:2011:734, body 66 až 68; srov. rozsudek *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, C-87/12, ECLI:EU:C:2013:291, body 36 až 39.

<sup>156)</sup> Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 155, body 24, 25 a 65. Je však otázkou, nakolik je takové nastavení udržitelné.

<sup>157)</sup> Srov. rozsudek *Dereci*, pozn. 155, body 72 a 73; srov. rozsudek *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, pozn. 155, body 43 a 44.

<sup>158)</sup> Občan Unie by měl mít právo pobytu na území členského státu, jehož je občanem; srov. rozsudek *Aloka a Moudolou*, C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645, body 32, 34 a 35.

<sup>159)</sup> K narušení právní jistoty srov. též. VAN ELSUWEGE, P. a KOCHENOV, D. On The Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*. Martinus Nijhoff Publishers, 2011, 13, s. 450.

<sup>160)</sup> Srov. zejména čl. 1 bod 1) písm. b) rozhodnutí Smíšeného výboru EHP č. 158/2007 ze dne 7. prosince 2007.

náležet právo vstupu či pobytu samostatně, ale pouze odvozeně od práv občana některého z uvedených tří států, tedy stejně jako v případě práv odvozených od občana Unie.

K **obsahu práv** rodinných příslušníků občanů Unie lze uvést, že jim přísluší právo na vstup, opuštění, krátkodobý pobyt, dlouhodobý pobyt i trvalý pobyt na území členského státu, stejně jako odpovídající procesní práva, pokud tato práva přísluší občanu Unie, od něhož rodinní příslušníci své postavení odvozují, a to v zásadě ve stejném rozsahu. V této souvislosti je nicméně třeba upozornit na několik podstatných okolností a odchylek.

Zprv, po rodinných příslušnících může být pro pobyt (i jemu předcházející vstup) na území členských států požadováno vízum, avšak mají v zásadě právo na jeho získání.<sup>161)</sup>

Zadruhé, v případě práv vycházejících ze směrnice 2004/38 je třeba, aby dotčený občan Unie splňoval podmínky pro odpovídající typ pobytu za sebe i za své rodinné příslušníky, kteří od něj zamýšlejí svá práva odvodit. U ekonomicky neaktivních občanů Unie, kteří pro právo dlouhodobého pobytu musejí splňovat podmínku dostatečných prostředků a zdravotního pojištění, se tedy za každého rodinného příslušníka logicky zvyšuje výše požadovaných prostředků, byť v souladu s pravidly směrnice 2004/38 nikoli o přesně vyčíslenou částku, i počet potřebných smluv o zdravotním pojištění.

Zatřetí, právo pobytu rodinných příslušníků, kteří nejsou občany Unie, je na jejich žádost osvědčeno „Pobytovou kartou rodinného příslušníka občana Unie.“<sup>162)</sup> Správný název tohoto dokladu je velmi důležitý pro možné osvobození od vízové povinnosti,<sup>163)</sup> kterého se nelze domáhat pouze na základě běžného vnitrostátního povolení k pobytu s poukazem na to, že dotčený je rodinným příslušníkem občana Unie. Jen pobyťová karta ve smyslu směrnice 2004/38 totiž kvalifikovaně dokládá, že je dotčený občan třetího státu rodinným příslušníkem doprovázejícím či následujícím občana Unie ve smyslu této směrnice. Podobně je právo trvalého pobytu rodinného příslušníka, který není občanem Unie, osvědčena kartou trvalého pobytu.<sup>164)</sup>

Začtvrté, na rodinné příslušníky, kteří nejsou občany Unie ani nezletilými dětmi, se ani po deseti letech pobytu v hostitelském členském státě nevztahuje nejvyšší úroveň ochrany před vyhoštěním (pouze z naléhavých důvodů veřejné bezpečnosti).<sup>165)</sup>

Zapáté, pro rodinné příslušníky, kteří nejsou občany Unie, má zásadní význam institut zachování práv, neboť na rozdíl od občanů Unie nemají za běžných okolností možnost získat práva pobytu dle směrnice 2004/38 přímo. Tito rodinní příslušníci však mají v případě ztráty referenční osoby možnost udržet si pro sebe práva pobytu podle

---

<sup>161)</sup> Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38, členské státy jsou povinny rodinným příslušníkům získání víz usnadnit a vydat je bezplatně, zrychleným postupem a v nejkratší možné lhůtě. Srov. též rozsudek *Komise v. Španělsko*, C-503/03, ECLI:EU:C:2006:74, bod 42.

<sup>162)</sup> Viz čl. 10 směrnice 2004/38.

<sup>163)</sup> Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

<sup>164)</sup> Viz čl. 20 směrnice 2004/38.

<sup>165)</sup> Viz čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38.

této směrnice, pokud sami splňují podmínky čl. 7 odst. 1 písm. a) této směrnice. Tímto způsobem mohou následně dosáhnout i na právo trvalého pobytu.<sup>166)</sup>

Zašesté, v případě zvláštních situací odvození práva rodinného příslušníka od občana Unie v jeho domovském členském státě, na které se nevztahuje směrnice 2004/38 a které bez dalších podmínek vycházejí přímo z primárního práva, nelze obsah práv občana třetího státu odvodit od obsahu práv dotčeného občana Unie, neboť jeho právo pobytu v takové situaci nevyplyvá z unijního práva. V tomto případě tedy obsah práv občana třetího státu nelze rozlišovat na právo pobytu krátkodobého, dlouhodobého či trvalého ve smyslu směrnice 2004/38. Obsah práv této osoby spočívá v zásadě „pouze“ v tom, že jí nemůže být odepřen pobyt na území daného členského státu. Nejsou pevně dány ani možnosti, za nichž lze toto právo omezit, ale lze předpokládat, že by bylo třeba postupovat obdobně jako podle směrnice 2004/38, tedy individuálně posoudit chování dotčené osoby, z něj vyplývající ohrožení některého ze základních zájmů společnosti a dosavadní stupeň integrace této osoby v hostitelském členském státě. Není pochyb o tom, že právo pobytu v takové situaci podléhá v souladu s čl. 47 Listiny soudní ochraně. Každopádně, obtíže při identifikaci obsahu práv v této situaci názorně ilustrují negativní dopady nesystémové judikatury Soudního dvora na právní jistotu dotčených osob.

Tato práva rodinných příslušníků mohou být omezena z **důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti či veřejného zdraví**, a to za stejných podmínek jako v případě občanů Unie.

Velmi důležité je, že dle čl. 35 směrnice 2004/38 mají členské státy možnost přijmout potřebná opatření k odepření, pozastavení či odnětí práv přiznaných touto směrnicí v případě **zneužití práv nebo podvodu**. Tato možnost je ostatně odrazem obecné zásady, že unijního práva není možné se dovolávat podvodně či zneužívajícím způsobem.<sup>167)</sup> Za podvod je třeba pokládat klamavé jednání, v kontextu vstupu na území členských států tedy zejména padělání předkládaných dokumentů či uvádění nepravdivých skutečností. O zneužití práva se jedná tehdy, pokud bylo dodržení podmínek unijního práva dosaženo uměle a nebyl dosažen účel, který daná pravidla sledují.<sup>168)</sup> V této souvislosti je však třeba upřesnit, že zneužití práva nelze spatřovat v účelovém využití svobody volného pohybu z důvodu získání odvozených práv vstupu a pobytu pro rodinné příslušníky. Dle judikatury Soudního dvora totiž není podstatné, jaký úmysl občana Unie k výkonu svobody volného pohybu vedl, pokud v této souvislosti vykonával nebo vykonává skutečnou a efektivní činnost.<sup>169)</sup>

Fakticky tedy odepření práv ze směrnice 2004/38 z důvodu zneužití práva připadá v úvahu jen v případě, že jsou fingovány skutečnosti rozhodné pro přiznání těchto práv. Krom možného fingování výkonu svobody volného pohybu osob, například fiktivního zaměstnání či pobytu v jiném členském státě, je významná zejména problematika účelových manželství či falešných prohlášení otcovství. Právě tímto způsobem totiž může státní příslušník třetího státu snadno získat právo vstupu či pobytu na

---

<sup>166)</sup> Viz čl. 12 odst. 2, čl. 13 odst. 2 a čl. 18 směrnice 2004/38. Blíže srov. rozsudek *Ogieriakhi*, C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068; rozsudek *Singh a další*, C-218/14, ECLI:EU:C:2015:476.

<sup>167)</sup> Srov. např. rozsudek *Agip Petroli*, C-456/04, ECLI:EU:C:2006:241, bod 19.

<sup>168)</sup> Srov. např. rozsudek *Emsland-Stärke*, C-110/99, ECLI:EU:C:2000:695, body 52 a 53.

<sup>169)</sup> Srov. rozsudek *Akrich*, pozn. 136, bod 54 a 55.



území Unie, tudíž bude k těmto praktikám nezdědka docházet a mohou se rovněž stát předmětem organizovaného zločinu.<sup>170)</sup> V každém případě platí, že opatření v boji proti zneužívajícímu jednání a podvodům musí vycházet ze specifického jednání dotčené osoby, nemohou být založena jen na obecné prevenci<sup>171)</sup> a musí podléhat soudnímu přezkumu.

### *Občané Turecka*

Příznivější postavení občanů Turecka v souvislosti se vstupem a pobytem na území členských států vychází z tzv. **klausule standstill** obsažené v čl. 41 odst. 1 Tureckého dodatkového protokolu. Toto pravidlo stanoví, že Unie a Turecko mezi sebou nebudou zavádět nová omezení svobody usazování a volného pohybu služeb.

Soudní dvůr uvedené ustanovení vykládá tak, že členský stát nesmí přijímat vnitrostátní opatření, která by z pohledu svobody usazování či svobody volného pohybu služeb byla pro turecké státní příslušníky přísnější než opatření platná v tomto členském státě v době, kdy Turecký dodatkový protokol vstoupil v platnost ve vztahu k dotčenému členskému státu.<sup>172)</sup> Z novější judikatury navíc vyplývá, že za nové omezení se považují nejen opatření přísnější vůči režimu aplikovanému ke dni vstupu v platnost klauzule *standstill* v daném členském státě, ale též opatření zpřísňující opatření přijatá po uvedeném rozhodném dni.<sup>173)</sup> Tato povinnost členských států nezahrnuje jen samotný výkon svobody usazování nebo volného pohybu služeb, ale také podmínky vstupu a podmínky pobytu tureckého občana na území členského státu za účelem jejich výkonu.<sup>174)</sup>

Tentýž výklad přiznal Soudní dvůr též čl. 13 rozhodnutí č. 1/80, který zakazuje nová omezení v oblasti volného pohybu pracovníků, a to včetně podmínek prvního vstupu na území členských států.<sup>175)</sup> V této souvislosti je třeba upozornit, že takové rozšíření dopadů čl. 13 rozhodnutí č. 1/80 je v přímém rozporu s jeho výslovným zněním, neboť toto ustanovení hovoří o osobách, které na území členských států legálně pobývají a jsou zde zaměstnány. Uvedené ustanovení tedy mělo dopadat pouze na podmínky přístupu k zaměstnání u osob již legálně pobývajících na území členských států, nikoli na vstup na území členských států za účelem výkonu závislé práce.

Jaký z těchto skutečností vyplývá **obsah práv** občanů Turecka z hlediska podmínek vstupu a pobytu na území členských států? Předně je třeba zdůraznit, že klauzule *standstill* nezakládají tureckým státním příslušníkům právo na vstup na území členských států, právo pobytu na tomto území ani žádná jiná hmotná práva, tyto otázky jsou i nadále upraveny vnitrostátními právními předpisy jednotlivých členských států.<sup>176)</sup> Občané Turecka se proto nemohou jen na základě těchto klauzulí domáhat

<sup>170)</sup> V této souvislosti viz *Cizinci ze západní Afriky zneužili migrační politiku státu* [online]. Praha: Policie ČR, ©2011. [Cit. 7. 1. 2013]. Dostupné na: <http://www.policie.cz/clanek/archiv-tiskovych-zprav-2011-cizinci-ze-zapadni-afriky-zneužili-migracni-politiku-statu.aspx>.

<sup>171)</sup> Srov. např. rozsudek *McCarthy a další*, pozn. 119, body 55 až 57.

<sup>172)</sup> Srov. rozsudek *Savas*, C-37/98, ECLI:EU:C:2000:224, bod 69.

<sup>173)</sup> Srov. rozsudek *Toprak a Oguz*, C-300/09 a C-301/09, ECLI:EU:C:2010:756, bod 62.

<sup>174)</sup> Srov. rozsudek *Tum a Dari*, C-16/05, ECLI:EU:C:2007:530, bod 63.

<sup>175)</sup> Srov. rozsudek *Sahin*, C-242/06, ECLI:EU:C:2009:554, body 62 až 65.

<sup>176)</sup> Srov. rozsudek *Tum a Dari*, pozn. 174, bod 54 a 55.

jednodušších podmínek vstupu na území všech členských států, neaplikování vízové povinnosti či mírnějších podmínek povolení pobytu na území členských států. Tyto osoby se pouze mohou proti konkrétnímu členskému státu domáhat, aby vůči nim neaplikoval nová omezení ve výše uvedeném smyslu, tedy přísnější pravidla, ať už hmotná či procesní, než která v tomto členském státě platila k rozhodnému dni.<sup>177)</sup> Tento dopad se může v praxi týkat například samotné existence vízové povinnosti,<sup>178)</sup> podmínek a postupů uplatňovaných v rámci řízení o udělení víza, výše souvisejících poplatků<sup>179)</sup> i podmínek překračování hranic, možnosti krátkodobého pobytu na území členského státu bez víza, procesních podmínek pro vydání povolení k pobytu či o výši souvisejících poplatků. Zákaz nových omezení nicméně není absolutní, členské státy mohou tureckým státním příslušníkům ukládat nové povinnosti, avšak jen pokud jsou přiměřené ve vztahu k obdobným povinnostem občanů Unie.<sup>180)</sup> Tuto možnost tedy nelze uplatnit například na existenci vízové povinnosti, kterou občané Unie nemají. Každopádně, práva vyplývající z klauzulí *standstill* mají přímý účinek a lze se jich dovolat před vnitrostátními soudy.<sup>181)</sup>

Rovněž je třeba upřesnit **okruh oprávněných osob**. Nejsou jimi totiž všichni občané Turecka, ale pouze ti, kteří vykonávají nebo zamýšlejí vykonávat svobodu usazování, volný pohyb služeb nebo volný pohyb pracovníků v hostitelském členském státě. Pod volný pohyb služeb přitom spadají rovněž zaměstnanci společností, které jsou usazeny v Turecku a které poskytují služby ve členských státech.<sup>182)</sup> Od těchto oprávněných osob mohou odvodit svá práva i jejich rodinní příslušníci, členské státy tedy ani vůči těmto osobám nesmí uplatňovat přísnější opatření, například z hlediska podmínek pro sloučení rodiny.<sup>183)</sup>

Nedávno byla v této souvislosti posuzována otázka, zda pod volný pohyb služeb spadá krom poskytování služeb v členských státech též přijímání služeb v těchto členských státech,<sup>184)</sup> a to s ohledem na judikaturu Soudního dvora, která do svobody volného pohybu služeb řadí též svobodu příjemců služeb bez omezení se vydat do jiného členského státu, aby jim tam byla poskytnuta služba, přičemž i turisté se považují za příjemce služeb.<sup>185)</sup> Soudní dvůr jednoznačně rozhodl, že Turecký dodatkový protokol se nevztahuje na pasivní volný pohyb služeb.<sup>186)</sup> Takový závěr je logický, neboť uvedenou judikaturu ke svobodě volného pohybu služeb ve smyslu SFEU nelze chápat izolovaně, ale je třeba ji vykládat v souvislosti s ostatními svobodami jednotného vnitřního trhu a s právy vyplývajících z občanství Unie, především s právem

---

<sup>177)</sup> Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, C-92/07, ECLI:EU:C:2010:228, bod 49.

<sup>178)</sup> Srov. rozsudek *Soysal a Savatli*, C-228/06, ECLI:EU:2009:101, body 51, 52 a 57.

<sup>179)</sup> Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, pozn. 177, bod 50.

<sup>180)</sup> Srov. rozsudek *Komise v. Nizozemsko*, pozn. 177, body 62 a 63.

<sup>181)</sup> Srov. rozsudek *Abatay a další*, C-317/01 a C-369/01, ECLI:EU:C:2003:572, body 58 a 59.

<sup>182)</sup> Srov. rozsudek *Soysal a Savatli*, pozn. 178, bod 46.

<sup>183)</sup> V případě volného pohybu pracovníků hovoří o rodinných příslušnících přímo čl. 13 rozhodnutí č. 1/80, pro další svobody vyplývá jejich rozšíření na rodinné příslušníky z judikatury, viz např. rozsudek *Dogan*, C-138/13, ECLI:EU:C:2014:2066, body 32 až 36.

<sup>184)</sup> Viz rozsudek *Demirkan*, C-221/11, ECLI:EU:C:2013:583. V této souvislosti srov. též TEZCAN-IDRIZ, pozn. 40, s. 1631 až 1633.

<sup>185)</sup> Srov. rozsudek *Oulane*, C-215/03, ECLI:EU:C:2005:95, bod 37.

<sup>186)</sup> Srov. rozsudek *Demirkan*, pozn. 184, body 62 a 63.

občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Jinými slovy, tuto judikaturu je třeba vnímat v souvislosti s tím, že mezi členskými státy nejsou dána žádná omezení volného pohybu osob, která by příjemcům služeb bránila vydat se dle svého uvážení za účelem čerpání služby do jiného členského státu. Mezi Unií a Tureckem však volný pohyb osob v tomto smyslu není zaveden. Občané Turecka nemají právo na vstup na území členských států ani na volný pohyb v rámci Unie.

V souvislosti s případným právem na osvobození od vízové povinnosti je však třeba zdůraznit, že toto právo nelze zaměňovat s právem na udělení víza. V takovém případě naopak logicky udělení víza není ani na místě, jelikož daná osoba je při překračování hranic členského státu osvobozena od požadavku předložit platné vízum. Nositel uvedeného práva by se tedy podle mého názoru nemohl dovolat povinnosti členského státu udělit vízum, pouze povinnosti neuplatňovat vůči němu vízovou povinnost při posuzování podmínek pro překročení hranice členského státu. Tím je nositel daného práva postaven do poměrně složité situace z hlediska praktického, neboť musí spoléhat na uznání svého práva příslušníky pohraniční stráže při hraniční kontrole podle předložených dokumentů týkajících se účelu cesty, aniž by před cestou na hranici mohl získat jakýkoliv oficiální doklad, kterým by byla existence uvedeného práva členským státem uznána. Tato situace s sebou nese výraznou právní nejistotu s nemalým rizikem zásadních negativních důsledků (odepření vstupu na území členského státu). Lze tudíž předpokládat, že značná část nositelů uvedeného práva dá přednost usilování o udělení víza před dovoláním se svého práva na neuplatnění vízové povinnosti.

Tureckým občanům a jejich rodinným příslušníkům nicméně náleží krom uvedených práv také **konkrétní hmotné právo pobytu** dle čl. 6 a 7 rozhodnutí č. 1/80. Podle čl. 6 rozhodnutí č. 1/80 má občan Turecka po určitých dobách legálního zaměstnání na území členského státu, počínaje jedním rokem, silící právo usilovat o další zaměstnání v tomto členském státě. Podobné právo má na základě čl. 7 rozhodnutí č. 1/80 rodinný příslušník, který občana Turecka v postavení pracovníka v hostitelském členském státě na základě povolení příslušných orgánů doprovází, po určitých dobách legálního pobytu, počínaje třemi roky. Soudní dvůr totiž rozhodl, že dotčeným osobám musí zároveň náležet odpovídající právo pobytu v dotčeném členském státě, aby měly skutečnou možnost své právo na přístup k zaměstnání využít.<sup>187)</sup>

**Oprávněnými osobami** jsou turecký pracovník, který je v hostitelském členském státě po určitou dobu legálně zaměstnán, a rodinný příslušník tureckého pracovníka, který jej v hostitelském členském státě doprovází.

Pojem pracovník je v této souvislosti vykládán stejně jako v rámci jiných ustanovení unijního práva, je za něj považována osoba, která po určitou dobu vykonává za úplatu služby pro jinou osobu a na základě jejích pokynů, přičemž tato pracovní aktivita musí být skutečná a nikoli zanedbatelného rozsahu. V tomto ohledu naopak není podstatné, nakolik je daná osoba produktivní, jakou odměnu za svou práci dostává ani z jakých zdrojů je tato odměna financována. Pracovníky v tomto smyslu jsou tedy i osoby

---

<sup>187)</sup> Ve vztahu k zaměstnaným osobám srov. rozsudek *Kus*, C-237/91, ECLI:EU:C:1992:527, bod 28; ve vztahu k rodinným příslušníkům srov. rozsudek *Ziebell*, C-371/08, ECLI:EU:C:2011:809, bod 48.

provádějící málo efektivní činnost za nízkou odměnu, například odbornou přípravu.<sup>188)</sup>

Pro podmínku legálního zaměstnání v hostitelském členském státě je třeba splnit všechny zákonné požadavky hostitelského členského státu pro výkon výdělečné činnosti na jeho území<sup>189)</sup> a postavení dotčené osoby na trhu práce musí být stabilní a jisté, což mimo jiné předpokládá, že dotčená osoba má nezpochybněné právo pobytu na území hostitelského členského státu.<sup>190)</sup> Není přitom podstatné, za jakým účelem tato osoba na území hostitelského členského státu původně vstoupila.<sup>191)</sup>

Rodinným příslušníkem tureckého pracovníka se v zásadě rozumí stejný okruh osob jako v případě jiných předpisů unijního práva, tedy jeho manžel či manželka, potomci mladší 21 let, na něm závislí potomci starší 21 let a také jeho rodiče či rodiče jeho manžela nebo manželky, kteří s ním pobývají v hostitelském členském státě.<sup>192)</sup> Pro možnost dovolat se práv ze čl. 7 rozhodnutí č. 1/80 by rodinný příslušník v zásadě měl žít s tureckým pracovníkem, od něhož své postavení odvozuje, ve společné domácnosti.<sup>193)</sup>

**Obsah práv** tureckých pracovníků a jejich rodinných příslušníků se liší podle dob legálního zaměstnání, resp. legálního pobytu. Po jednom roce legálního zaměstnání má tedy turecký pracovník právo pobytu spojené s možností pracovat pro téhož zaměstnavatele,<sup>194)</sup> po třech letech legálního zaměstnání právo pobytu spojené s možností pracovat pro jakéhokoli zaměstnavatele, avšak unijní pracovníci mají při získávání zaměstnání přednost, a konečně po čtyřech letech legálního zaměstnání právo pobytu spojené s možností pracovat bez omezení pro jakéhokoli zaměstnavatele.<sup>195)</sup> Klíčovým aspektem těchto práv pobytu však je, že jsou pevně spojena se zaměstnáním, tudíž o ně turecký pracovník přichází, pokud zaměstnání po opuštění předchozího

---

<sup>188)</sup> Srov. rozsudek *Kurz*, C-188/00, ECLI:EU:C:2002:694, body 32 až 34.

<sup>189)</sup> Srov. rozsudek *Birder*, C-1/97, ECLI:EU:C:1998:568, bod 51.

<sup>190)</sup> Srov. rozsudek *Kurz*, pozn. 188, bod 48. Ve zvláštních případech, kdy nelze jednoznačně určit, že pracovník působí právě na území členského státu, v němž se dovolává práv podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80, je třeba posoudit, zda výkon pracovní činnosti má dostatečně úzký vztah k tomuto členskému státu. V tomto ohledu je zejména podstatné, kde byl pracovník najat, kde je pracovní činnost vykonávána a který právní řád se na ni vztahuje, srov. rozsudek *Bozkurt*, C-434/93, ECLI:EU:C:1995:168, body 22 a 23.

<sup>191)</sup> Srov. rozsudek *Payir a další*, C-294/06, ECLI:EU:C:2008:36, body 38 až 45.

<sup>192)</sup> Srov. rozsudek *Ayaz*, C-275/02, ECLI:EU:C:2004:570, body 41 až 47.

<sup>193)</sup> Srov. rozsudek *Kadiman*, C-351/95, ECLI:EU:C:1997:205, body 40 až 43.

<sup>194)</sup> Z toho rovněž Soudní dvůr dovodil, že jeden rok legálního zaměstnání musí být u téhož zaměstnavatele, srov. rozsudek *Eker*, C-386/95, ECLI:EU:C:1997:257, body 24 a 25.

<sup>195)</sup> Odstupňování práv podle čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 mimo jiné také znamená, že turecký pracovník je na počátku integrace v hostitelském členském státě plně odkázán na možnost setrvání u téhož zaměstnavatele, a to až po dobu tří let. V případě změny zaměstnání před uplynutím této doby totiž nezíská právo pobytu na základě uvedeného ustanovení, resp. o již nabyté právo pobytu dle tohoto ustanovení může přijít. Tato skutečnost může vést k méně příznivému zacházení s těmito pracovníky ze strany jejich zaměstnavatelů, viz též TEZCAN-IDRIZ, pozn. 40, s. 1640 a 1641.

<sup>196)</sup> Srov. rozsudek *Tetik*, C-171/95, ECLI:EU:C:1997:31, body 30 až 34. Čl. 6 odst. 1 rozhodnutí č. 1/80 nelze aplikovat ani v případě trvalé pracovní neschopnosti, srov. rozsudek *Bozkurt*, pozn. 190, body 39 až 41.

zaměstnavatele nesežene, byť mu v tomto ohledu musí být poskytnuta přiměřená doba.<sup>196)</sup>

Rodinní příslušníci tureckých pracovníků mají po třech letech legálního pobytu právo pobytu spojené s možností pracovat pro jakéhokoliv zaměstnavatele, avšak uniijní pracovníci mají při získávání zaměstnání přednost, a po pěti letech legálního zaměstnání právo pobytu spojené s možností pracovat bez omezení pro jakéhokoliv zaměstnavatele. Navíc, pokud děti tureckého pracovníka, který byl v hostitelském členském státě alespoň tři roky legálně zaměstnán, dokončí v tomto členském státě vzdělávací cyklus, přísluší jim právo pobytu spojené s možností pracovat pro jakéhokoliv zaměstnavatele bez ohledu na délku předchozího legálního pobytu.<sup>197)</sup> Rodinní příslušníci mají navíc v tomto ohledu pevnější postavení než samostatní turečtí pracovníci, jelikož uvedená práva existují nezávisle na zachování dodržení podmínek vyžadovaných ke vzniku těchto práv.<sup>198)</sup> Tato práva tudíž nejsou ztracena, ani když dojde ke ztrátě vazby na referenční osobu<sup>199)</sup> nebo pokud rodinný příslušník po jejich nabytí delší dobu není zaměstnán.<sup>200)</sup> Tato práva lze nicméně ztratit při dlouhodobé nepřítomnosti v hostitelském členském státě bez legitimního důvodu.<sup>201)</sup>

Obě skupiny osob mohou také uvedená práva ztratit, pokud jejich přítomnost na území hostitelského členského státu představuje z důvodu jejich osobního chování vážné nebezpečí pro veřejný pořádek, veřejnou bezpečnost nebo veřejné zdraví, přičemž je třeba přihlédnout ke všem skutkovým okolnostem dané věci a mít na zřeteli základní práva dotčené osoby, zejména její právo na respektování soukromého a rodinného života.<sup>202)</sup>

## Závěr

Svoboda volného pohybu osob se po více než šedesáti letech evropské integrace rozvinula z původně velmi úzce ekonomicky zaměřeného volného pohybu pracovníků až do dnešní podoby více akcentující lidská práva, která dává občanům Unie obecné právo na vstup a pobyt na území jiných než domovských členských států. Toto právo je přitom podrobena jen těm nejnutnějším podmínkám a jeho výkon je spojen s minimálními formálními požadavky. Sílicí lidskoprávní přístup se odráží nejen v rozšíření uvedeného práva také na rodinné příslušníky doprovázející občana Unie, a to i když jsou občany třetích států, ale též v prohloubení tohoto práva, když při delší době legálního pobytu na území hostitelského členského státu a s tím spojené integraci do tamní společnosti se navíc postavení dotčených osob velmi blíží postavení občanů tohoto členského státu. Uniijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států

---

<sup>197)</sup> Viz čl. 7 rozhodnutí č. 1/80.

<sup>198)</sup> Srov. rozsudek *Bozkurt*, C-303/08, ECLI:EU:C:2010:800, bod 40.

<sup>199)</sup> Srov. rozsudek *Bozkurt*, pozn. 198, bod 44.

<sup>200)</sup> Srov. rozsudek *Aydinli*, C-373/03, ECLI:EU:C:2005:434, bod 28; srov. rozsudek *Er*, C-453/07, ECLI:EU:C:2008:524, body 32 a 33.

<sup>201)</sup> Srov. rozsudek *Ergat*, C-329/97, ECLI:EU:C:2000:133, bod 45.

<sup>202)</sup> Srov. rozsudek *Ziebell*, pozn. 187, body 49 a 80 až 83. Soudní dvůr nicméně odmítl, že by se dotčené osoby mohly dovolávat zvýšené ochrany proti vyhoštění z důvodu analogického použití pravidel směrnice 2004/38, srov. bod 74 rozsudku.



navíc dnes již systematicky upravují i postavení občanů třetích států ve většině situací, do nichž se tyto osoby mohou dostat.

Zároveň však silnější lidskoprávní akcent vede k rozšiřování působnosti unijní úpravy i k devalvací některých v ní obsažených pravidel, což dobře ilustrují případy *Metock* či *Ruiz Zambrano*. Pohled do historie přitom ukazuje, že tento trend je pro pravidla volného pohybu občanů Unie již delší dobu příznačný a neprospívá právní jistotě dotčených osob.

## **Shrnutí**

Tento článek se zabývá obecnými unijními pravidly pro vstup a pobyt osob na území členských států. Nabízí pohled na historii a souvislosti vývoje volného pohybu pracovní síly směrem k volnému pohybu osob a občanství Unie, tedy právu na volný pohyb všech občanů Unie a jejich rodinných příslušníků. Popsáno je též zapojení států ESVO, rozvoj úpravy samostatného postavení občanů třetích států i vývoj přidružení Turecka. Poté článek přináší podrobný rozbor pravidel, která ve všech členských státech platí pro vstup a pobyt občanů Unie, občanů států ESVO, občanů třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie, a občanů Turecka. Relevantní pravidla jsou rozebírána nejen z pohledu příslušných předpisů, popsány jsou rovněž dopady judikatury Soudního dvora.

## **General EU rules on entry and residence on the territory of Member States – summary:**

This article deals with general EU rules on entry and residence on the territory of Member States. It offers a view of the history and context of the development of free movement of labour towards free movement of persons and EU citizenship, thus the right of EU citizens and their family members to move freely within EU.

The involvement of EFTA states is described as well, together with development of legislation on the position of sole third country nationals and association of Turkey. Then the article brings detailed analysis of rules that are applicable in all Member States for entry and residence of EU citizens, EFTA citizens, third country nationals who are family members of an EU citizen and also citizens of Turkey. The analysis describes not only the provisions of applicable EU law, but also shows the impact of the case law of the Court of Justice of the EU.