



V Bruselu dne 3.4.2014
COM(2014) 210 final

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny

1. ÚVOD

Zpráva o používání směrnice, přijatá v říjnu 2008¹, dospěla k závěru, že existuje několik průřezových oblastí nesprávného provedení nebo nesprávného používání směrnice a že její dopad na harmonizaci v oblasti sloučení rodiny zůstává omezený.

V roce 2011 vydala Komise zelenou knihu o právu na sloučení rodiny² za účelem získání stanovisek k zavedení účinnějších pravidel na úrovni EU, jakož i informací o uplatňování směrnice. Komise obdržela 120 odpovědí, jež zahrnovaly příspěvky 24 členských států, mezinárodních organizací, sociálních partnerů, nevládních organizací i jednotlivců³. Ve dnech 31. května až 1. června 2012 Komise pořádala veřejné slyšení v rámci Evropského fóra pro integraci⁴. Z veřejné konzultace vyplynulo, že směrnice by neměla být přepracována, ale že Komise by měla:

- zajistit plné uplatňování stávajících pravidel,
- v případě potřeby zahájit řízení o nesplnění povinnosti a
- vydat pokyny týkající se problematických otázek.

Toto sdělení tudíž dává členským státům pokyny, jak používat směrnici 2003/86/ES. Uvedené pokyny odrážejí stávající postoje Komise a nedotýkají se judikatury Soudního dvora Evropské unie a jejího dalšího vývoje. Postoje se mohou v budoucnu změnit, a proto se jedná o dokument podléhající vývoji v rámci neukončeného procesu.

Směrnice uznává právo na sloučení rodiny a stanoví podmínky pro výkon tohoto práva.

Soudní dvůr EU na jedné straně potvrdil, že čl. 4 odst. 1 „ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva – jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit –, aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení“⁵.

Na druhé straně bylo uznáno, že členské státy mají určitý prostor pro vlastní uvážení. Mohou rozhodnout o tom, zda rozšíří právo na sloučení rodiny na jiné rodinné příslušníky, než jsou manželé a nezletilé děti. Členské státy mohou podmínit uplatnění práva na sloučení rodiny splněním určitých požadavků tam, kde to směrnice umožňuje. Byl jim ponechán určitý prostor

¹ Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, KOM(2008) 610 v konečném znění.

² Zelená kniha o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v Evropské unii (Směrnice 2003/86/ES), KOM(2011) 735 v konečném znění.

³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2012/consulting_0023_en.htm.

⁴ Sedmé setkání Evropského fóra pro integraci: veřejné slyšení o právu na sloučení rodiny státních příslušníků třetích zemí, kteří pobývají v EU, Brusel, 31. května – 1. června 2012, viz: <http://ec.europa.eu/ewsi/en/policy/legal.cfm#>; souhrnná zpráva viz: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_597214446.pdf.

⁵ Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 60.

pro uvážení, aby mohly ověřit, zda jsou splněny požadavky stanovené směrnicí, a aby mohly v každém konkrétním případě posoudit interakci zájmů jednotlivce a společenství jako celku⁶.

Nicméně jelikož sloučení rodiny platí jako obecné pravidlo, musí být výjimky vykládány striktně. Prostor pro uvážení přiznaný členským státům jimi nesmí být užíván takovým způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, a užitečný účinek směrnice⁷. Právo na sloučení rodiny však zároveň není neomezené. Směrnice stanoví, že osoby využívající tohoto práva jsou povinny dodržovat právní předpisy hostitelské země. V případě zneužití či podvodu je v zájmu společenství i poctivých žadatelů, aby členské státy v souladu se směrnicí podnikly různé kroky.

Směrnice také musí být vykládána a uplatňována v souladu se základními právy, zejména s právem na respektování soukromého a rodinného života⁸, zásadou nediskriminace, právy dítěte a právem na účinnou právní ochranu, která jsou zakotvena v Evropské úmluvě o lidských právech a v Listině základních práv Evropské unie.

2. OBLAST PŮSOBNOSTI SMĚRNICE

Tato směrnice se vztahuje pouze na osoby usilující o sloučení rodiny, které jsou státními příslušníky třetí země⁹. Rozumí se tím každá osoba, která není občanem Unie ve smyslu čl. 20 odst. 1 Smlouvy o fungování EU, oprávněně pobývá v členském státě a žádá – nebo její rodinní příslušníci žádají – o sloučení rodiny (tzv. „osoba usilující o sloučení rodiny“). Směrnice se dále vztahuje na rodinné příslušníky státního příslušníka třetí země, kteří tuto osobu následují za účelem zachování celistvosti rodiny, nezávisle na tom, zda rodinné vztahy existovaly před vstupem dané osoby nebo po jejím vstupu¹⁰.

2.1. Osoba usilující o sloučení rodiny

Podle čl. 3 odst. 1 může osoba usilující o sloučení rodiny žádat o sloučení rodiny tehdy, pokud je držitelem povolení k pobytu s dobou platnosti alespoň jeden rok a lze odůvodněně předpokládat, že získá právo trvalého pobytu. Povolením k pobytu se rozumí každé oprávnění vydané orgány členského státu, které dovoluje státnímu příslušníkovi třetí země oprávněně pobývat na jeho území, s výjimkou:

- víz,
- povolení vydaných na dobu posuzování žádosti o azyl, žádosti o povolení k pobytu nebo o jeho prodloužení,
- povolení vydaných za výjimečných okolností s cílem prodloužit oprávněný pobyt na dobu nejvýše jednoho měsíce,

⁶ Viz obdobně rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 54, 59, 61 a 62.

⁷ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43.

⁸ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 44.

⁹ „Státním příslušníkem třetí země“ se rozumí osoba, která není občanem Unie a nebylo jí přiznáno právo volného pohybu podle právních předpisů EU.

¹⁰ Ustanovení čl. 2 písm. a) až d).

- oprávnění k pobytu nepřesahujícímu šest měsíců, vydaných členskými státy, které nepoužívají článek 21 Úmluvy k provedení Schengenské dohody¹¹.

Splnění podmínky „odůvodněného předpokladu, že osoba získá právo trvalého pobytu“ by mělo být členskými státy v každém konkrétním případě posuzováno s ohledem na individuální okolnosti, jako jsou např. povaha a druh povolení k pobytu¹², správní praxe a další relevantní skutečnosti související se situací osoby usilující o sloučení rodiny. Směrnice ponechává členským státům poměrně rozsáhlý prostor pro uvážení při rozhodování o tom, zda lze odůvodněně předpokládat, že daná osoba získá právo trvalého pobytu.

Posouzení odůvodněných předpokladů znamená odhad, zda budou pravděpodobně splněna kritéria pro dlouhodobý pobyt, s ohledem na řádnou správní praxi a okolnosti případu. Členské státy tak musí v každém jednotlivém případě posoudit, zda povolení udělené podle vnitrostátních předpisů může být za obvyklých okolností prodlouženo nad rámec doby požadované pro trvalý pobyt. „Odůvodněné předpoklady“ nevyžadují splnění všech podmínek nutných k získání trvalého pobytu v okamžiku posouzení, ale předpoklad, že budou pravděpodobně splněny. Jelikož se druh a účel povolení k pobytu v jednotlivých členských státech výrazně liší, je na těchto členských státech, aby určily, jaký druh povolení k pobytu uznávají za dostatečný k usouzení, že tyto odůvodněné předpoklady existují.

X je odbornice v oblasti informačních technologií s rozsáhlou praxí a má povolení k pobytu za účelem výkonu zaměstnání, platné v členském státě po dobu jednoho roku. Pokud X splňuje podmínky pro toto povolení k pobytu, může být prodlouženo na neomezenou dobu a po pěti letech bude mít X nárok na trvalý pobyt.

X by si přála, aby se k ní mohl připojit i její manžel. Jelikož je situace příznivá, X bude moci i nadále pracovat stejným způsobem, takže lze předpokládat, že podmínky pro tento druh povolení k pobytu budou i nadále splněny a povolení k pobytu X bude moci být prodlouženo na neomezenou dobu v souladu se správní praxí a vnitrostátními předpisy daného členského státu. X má tudíž odůvodněné předpoklady k získání práva trvalého pobytu, takže lze směrnici použít.

U držitelů povolení k pobytu vydaných pro specifický účel, jež mají omezenou platnost a nelze je prodloužit, však v zásadě nelze usuzovat, že mají odůvodněné předpoklady k získání práva trvalého pobytu. Jsou tudíž z oblasti působnosti této směrnice vyloučeni. Opakované prodlužování povolení pro specifické účely nebo povolení s dobou platnosti kratší než jeden rok, jehož jediným cílem by bylo vyhnout se uplatnění podmínky odůvodněných předpokladů podle čl. 3 odst. 1, by ohrožovalo cíl směrnice a její užitečný účinek¹³. Povolení k pobytu s dobou platnosti kratší než jeden rok není dostatečné. Tím jsou vyloučeny různé druhy dočasného pobytu, např. pobyt dočasných nebo sezónních pracovníků.

¹¹ Ustanovení čl. 2 písm. e) směrnice a čl. 1 odst. 2 písm. a) nařízení Rady (ES) č. 1030/2002 ze dne 13. června 2002, kterým se stanoví jednotný vzor povolení k pobytu pro státní příslušníky třetích zemí, ve znění nařízení Rady (ES) č. 380/2008 ze dne 18. dubna 2008.

¹² Například pokud je povolení pobytu spojeno se zaměstnáním, musí se při posouzení přihlídnout ke všem okolnostem dané situace, jako jsou např. povaha zaměstnání, ekonomická situace v dotčeném odvětví či záměry zaměstnavatele a zaměstnance, a nemělo by se omezovat pouze na pracovní smlouvu, kterou lze případně prodloužit.

¹³ Viz obdobně rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43.

Z pracuje jako au-pair a je držitelkou povolení k pobytu s platností 24 měsíců, jež nelze prodloužit. Z tudíž nemá odůvodněné předpoklady k získání trvalého pobytu, takže směrnici nelze použít.

W je sezónní pracovník s povolením k pobytu s platností devět měsíců. Jelikož jeho povolení k pobytu neplatí alespoň jeden rok, nelze směrnici použít.

2.2. Rodinní příslušníci

Podle čl. 4 odst. 1 se sloučení rodiny v každém případě vztahuje na nejužší rodinu, tj. na manžele a nezletilé děti. Tento článek ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva, jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit, aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení¹⁴. Nezletilé děti, včetně dětí osvojených manželem či manželkou, mají rovněž právo na sloučení rodiny, pokud má osoba usilující o sloučení rodiny nebo manžel/manželka tyto děti v opatrování a děti jsou na nich závislé.

Podle čl. 4 odst. 1 písm. c) a d) druhé věty mohou členské státy povolit sloučení s dětmi, které jsou **zároveň v opatrování jiného opatrovníka**, za předpokladu, že druhý opatrovník k tomu poskytne souhlas. Pojem „péče o dítě“ (opatrování) lze chápat jako soubor práv a povinností týkajících se péče osoby o dítě, a zejména právo určit místo bydliště dítěte. „Společná péče o dítě“ je péče vykonávaná společně v případech, kdy podle rozhodnutí nebo ze zákona jeden z nositelů rodičovské zodpovědnosti nemůže rozhodnout o místě bydliště dítěte bez souhlasu jiného nositele rodičovské zodpovědnosti¹⁵.

Zpravidla je třeba prokázat existenci dohody rodičů ohledně péče o dítě a požadovaná dohoda by měla být v souladu s rodinným právem členských států, a případně s mezinárodním právem soukromým. Pokud však určitá situace vyústí v neřešitelnou překážku¹⁶, přísluší rozhodnutí, jak v takových situacích jednat, členským státům. Rozhodnutí by se nicméně mělo přijímat s ohledem na nejlepší zájmy dítěte, jak je stanoveno v čl. 5 odst. 5¹⁷, a případ od případu, s přihlédnutím k důvodům, kvůli nimž nebylo možno získat souhlas, a k dalším zvláštním okolnostem daného případu.

V čl. 4 odst. 2 a 3 jsou obsažena *nepovinná* ustanovení, na jejichž základě mohou členské státy povolit vstup a pobyt jiným rodinným příslušníkům, např. nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího manžela/manželky, zletilým svobodným dětem, nesezdaným partnerům, s nimiž daná osoba udržuje dlouhodobý partnerský vztah, a registrovaným partnerům. Pokud se určitý členský stát rozhodl povolit sloučení rodiny v případě kteréhokoli rodinného příslušníka uvedeného ve zmíněných člancích, je směrnice plně použitelná. Nepovinné ustanovení čl. 4 odst. 2 písm. a) umožňuje sloučení rodiny v případě nejbližších příbuzných v přímé vzestupné linii osoby usilující o sloučení rodiny nebo jejího

¹⁴ Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 60.

¹⁵ Viz čl. 2 bod 9 a bod 11 písm. b) nařízení Rady (ES) č. 2201/2003 ze dne 27. listopadu 2003 o příslušnosti a uznávání a výkonu rozhodnutí ve věcech manželských a ve věcech rodičovské zodpovědnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1347/2000.

¹⁶ Například pokud osoba usilující o sloučení rodiny nebo její manžel/manželka nemá dítě ve výhradní péči a druhý opatrovník odmítá poskytnout souhlas nebo není možné jej kontaktovat.

¹⁷ Viz dokument Rady č. 6504/00, s. 5, poznámka č. 7.

manžela/manželky pod podmínkou, že 1) jsou na ní závislí a 2) nepožívají nezbytnou podporu rodiny v zemi původu.

U pojmu „závislost“ se předpokládalo, že má v rámci právních předpisů EU samostatný význam. Ačkoli Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru v judikatuře vztahující se ke směrnici 2004/38/ES¹⁸ (tzv. „směrnice o volném pohybu“)¹⁹, jazykové prostředky, které zvolil, nenaznačují, že by se jeho zjištění omezovala na danou směrnici. Třebaže je nutno mít na paměti, že souvislosti a cíle obou směrnic nejsou totožné²⁰, kritéria, jež Soudní dvůr použil k posouzení závislosti, mohou členským státům obdobně posloužit jako vodítko ke stanovení kritérií pro posouzení povahy a doby trvání závislosti osoby, na niž se vztahuje čl. 4 odst. 2 písm. a).

Soudní dvůr potvrdil, že postavení „závislého“ rodinného příslušníka je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že osoba usilující o sloučení rodiny nebo její manžel/manželka poskytují tomuto rodinnému příslušníkovi právní, finanční, citovou nebo hmotnou podporu²¹. Při posuzování osobní situace žadatele musí příslušný orgán zohlednit jednotlivé faktory, které mohou být v konkrétním případě relevantní, jako jsou např. míra ekonomické či fyzické závislosti a příbuzenský vztah mezi osobou usilující o sloučení rodiny a rodinným příslušníkem²². „Závislost“ tudíž může nabývat různého významu podle situace a dotyčného rodinného příslušníka.

Při určení, zda se jedná o závislé rodinné příslušníky, musí členské státy posoudit, jestli tito příslušníci vzhledem ke svým finančním a sociálním podmínkám potřebují hmotnou podporu k zajištění svých základních potřeb ve své zemi původu nebo v zemi, z níž přicházeli v době, kdy požádali o spojení s osobou usilující o sloučení rodiny²³. Pro stanovení potřeby finanční podpory ze strany osoby usilující o sloučení rodiny neexistují požadavky na výši poskytované hmotné podpory ani výši životní úrovně²⁴. Právo na výživné není nutným předpokladem existence postavení závislého rodinného příslušníka²⁵. Členské státy mohou uložit zvláštní požadavky týkající se povahy či doby trvání závislosti, aby bylo zajištěno, že tato závislost je skutečná a

¹⁸ Směrnice ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77).

¹⁹ Viz tyto rozsudky v souvislosti se směrnicí o volném pohybu: věc C-327/82, *Ekro*, ze dne 18. ledna 1984, bod 11; věc C-316/85, *Lebon*, ze dne 18. června 1987, bod 21; věc C-98/07, *Nordania Finans a BG Factoring*, ze dne 6. března 2008, bod 17; věc C-523/07, *A*, z dubna 2009, bod 34; věc C-83/11, *Rahman a další*, ze dne 5. září 2012, bod 24.

²⁰ Podle směrnice o volném pohybu mají členské státy povinnost podporovat sloučení i s příbuznými v přímé vzestupné linii, zatímco podle směrnice o sloučení rodiny je sloučení s těmito příbuznými v přímé vzestupné linii odchylkou, již lze povolit pouze při splnění určitých podmínek.

²¹ Viz obdobně rozsudky ve věcech C-316/85, *Lebon*, ze dne 18. června 1987, body 21–22; C-200/02, *Zhu a Chen*, ze dne 9. října 2004, bod 43; C-1/05, *Jia*, ze dne 9. ledna 2007, body 36–37; C-83/11, *Rahman a další*, ze dne 5. září 2012, body 18–45; C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 56.

²² Viz obdobně rozsudek ve věci C-83/11, *Rahman a další*, ze dne 5. září 2012, bod 23.

²³ Viz obdobně rozsudek ve věci C-1/05, *Jia*, ze dne 9. ledna 2007, bod 37.

²⁴ Posouzení závislosti by mělo zejména spočívat v zodpovězení otázky, zda rodinným příslušníkům s ohledem na jejich osobní okolnosti finanční prostředky umožňují žít v zemi svého obvyklého pobytu alespoň na úrovni životního minima (generální advokát Geelhoed ve věci C-1/05, *Jia*, 9. ledna 2007, bod 96).

²⁵ Viz obdobně rozsudek ve věci C-316/85, *Lebon*, ze dne 18. června 1987, body 21–22.

stabilní a nebyla vyvolána pouze za účelem umožnění vstupu a pobytu na jejich území. Je však nutné, aby tyto požadavky byly v souladu s obvyklým smyslem výrazů týkajících se závislosti podle článku 4 a nezbavovaly toto ustanovení jeho užitečného účinku²⁶.

„**Nezbytná podpora rodiny**“ pro nejbližší příbuzné ve vzestupné linii podle čl. 4 odst. 2 písm. a) by neměla být považována výhradně za hmotnou podporu a členským státům je ponechán prostor pro uvážení, jaká míra podpory se považuje za nezbytnou. Tento požadavek je splněn, pokud žádný další rodinný příslušník v zemi původu ze zákona či skutečně nepodporuje danou osobu, tzn. že nikdo jiný nemůže zastoupit osobu usilující o sloučení rodiny či jejího manžela/manželku při plnění povinností každodenní péče. Tuto situaci je třeba posoudit s ohledem na okolnosti konkrétního případu.

Veškerá ustanovení v tomto oddíle musí být uplatňována v souladu se zásadou nediskriminace zakotvenou zejména v článku 21 Listiny, jak je uvedeno v 5. bodě odůvodnění.

2.3. Minimální věk manžela/manželky

Podle čl. 4 odst. 5 mohou členské státy požadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny a její manžel nebo manželka dosáhli minimálního věku, dříve než se bude manžel nebo manželka moci spojit s dotyčnou osobou. Tento minimální věk může činit nejvýše 21 let. Zmíněné nepovinné ustanovení lze využít pouze k zajištění lepší integrace a zabránění vynuceným sňatkům. Členské státy tudíž mohou vyžadovat dosažení minimálního věku výhradně za tímto účelem a nikoli takovým způsobem, který by ohrožoval cíl směrnice a její užitečný účinek²⁷.

Podle ustanovení čl. 5 odst. 5 a článku 17 členské státy berou náležitý ohled na nejlepší zájmy nezletilých dětí a žádosti o sloučení rodiny posuzují na individuálním základě. Pokud členský stát požaduje minimální věk, musí i přesto zhodnotit všechny relevantní okolnosti jednotlivých žádostí případ od případu. Minimální věk může sloužit jako referenční údaj, ale nelze jej používat jako obecný limit, při jehož nedosažení budou všechny žádosti systematicky zamítnuty, a to nezávisle na konkrétním přezkumu situace každého žadatele²⁸. Požadovaný minimální věk je pouze jedním z faktorů, k nimž musí členské státy při posuzování žádostí přihlížet²⁹.

Pokud z individuálního posouzení vyplývá, že neexistují důvody pro uplatnění čl. 4 odst. 5, tj. zajištění lepší integrace a zabránění vynuceným sňatkům, měly by členské státy zvážit, zda udělí výjimku a umožní tak sloučení rodiny i v případech, kdy není požadavek na minimální věk splněn. Může se například jednat o případy, kdy z individuálního posouzení jasně vyplývá, že se nejedná o podvod (např. je-li zde společné dítě).

Y je třicetiletý státní příslušník třetí země, který usiluje o sloučení se svou dvacetiletou manželkou, s níž se oženil před dvěma lety, a jejich dvěma dětmi. Jeho manželka má základní znalosti jazyka daného členského státu. V tomto členském státě existuje požadavek minimálního věku ve výši 21 let.

V tomto případě by měl minimální věk sloužit pouze jako referenční údaj, takže představuje pouze jeden z faktorů, k nimž by se při individuálním posouzení mělo přihlížet. Skutečnost, že Y

²⁶ Viz obdobně rozsudek ve věci C-83/11, *Rahman a další*, ze dne 5. září 2012, body 36–40.

²⁷ Viz obdobně rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43.

²⁸ Viz obdobně rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 48.

²⁹ Viz obdobně rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 99–101.

má se svou manželkou dvě děti, naznačuje, že se pravděpodobně nejedná o vynucený sňatek, a měl by se rovněž brát ohled na zájmy dětí.

Znění článků 4, 7 a 8 jasně vymezuje okamžik, k němuž by žadatel nebo osoba usilující o sloučení rodiny měli splňovat dané požadavky. V úvodu článku 7 stojí: „při podání žádosti o sloučení rodiny“, zatímco v člancích 4 a 8 se uvádí: „dříve než se bude manžel nebo manželka moci spojit s osobou usilující o sloučení rodiny“ a „před spojením se svými rodinnými příslušníky“. Požadavek na minimální věk tak musí být splněn v okamžiku skutečného sloučení rodiny, a nikoli při podání žádosti. Mělo by proto být možné podávat žádosti a provádět jejich posouzení před dosažením požadovaného minimálního věku, zejména s ohledem na dobu potřebnou k vyřízení žádosti, která může činit až devět měsíců. Členské státy však mohou odložit skutečné sloučení rodiny až do okamžiku, kdy bude minimální věk dosažen.

3. PODÁNÍ A POSOUZENÍ ŽÁDOSTI

3.1. Podání žádosti

Podle čl. 5 odst. 1 členské státy určí, zda žádost o vstup a pobyt podává osoba usilující o sloučení rodiny, nebo rodinný příslušník nebo příslušníci. V čl. 5 odst. 3 je stanoveno obecné pravidlo, že žádost se podává a posuzuje, zatímco se rodinní příslušníci zdržují mimo území členského státu, ve kterém pobývá osoba usilující o sloučení rodiny.

Podle čl. 5 odst. 3 druhého pododstavce a 7. bodu odůvodnění mohou členské státy za vhodných okolností odchylně od obecného pravidla stanoveného v prvním pododstavci použít směrnici také v případech, kdy je možné zachovat celistvost rodiny již od počátku pobytu osoby usilující o sloučení rodiny³⁰. Za vhodných okolností proto členské státy mohou přijímat žádosti podané v okamžiku, kdy již rodinní příslušníci pobývají na jeho území. Členské státy mají široký prostor pro uvážení, pokud jde o určení vhodnosti okolností³¹.

Členské státy mohou požadovat úhradu rozumných a přiměřených správních poplatků za předložení žádosti o sloučení rodiny a při stanovení výše těchto poplatků mají omezený prostor pro uvážení, aby nebylo ohroženo dosažení cílů směrnice a její užitečný účinek³². Stanovená výše poplatků nesmí mít za cíl vytvoření překážky uplatnění práva na sloučení rodiny, ani nesmí mít takový dopad. Poplatky s významnými finančními dopady na státní příslušníky třetí země, kteří splňují podmínky stanovené směrnicí, by jim mohly bránit ve výkonu práv udělených směrnicí, a jako takové by tudíž byly nadměrné a nepřiměřené³³. Poplatky hrazené státními příslušníky třetí země a jejich rodinnými příslušníky podle směrnice 2003/86/ES by měly být porovnány s poplatky vybíranými od státních příslušníků daného státu za vydání obdobných dokumentů, aby bylo možné stanovit, zda jsou poplatky pro státní příslušníky třetí země přiměřené, přičemž je

³⁰ V čl. 3 odst. 5 je výslovně stanoveno, že členské státy mají možnost přijmout nebo zachovat příznivější ustanovení.

³¹ Členské státy mohou například zvážit udělení výjimky v případě novorozenců, státních příslušníků třetí země, kteří nemají vízum, situace, kdy tato výjimka zohlední nejlepší zájmy nezletilých dětí, vztahu, který existoval již před vstupem a partneři spolu dlouhodobě žili, humanitárních důvodů atd. Tyto příklady jsou jen ilustrativní a vždy závisí na konkrétním případě.

³² Viz obdobně rozsudek ve věci C-508/10, *Evropská komise v. Nizozemské království*, ze dne 26. dubna 2012, body 62, 64 a 65.

³³ Viz obdobně rozsudek ve věci C-508/10, *Evropská komise v. Nizozemské království*, ze dne 26. dubna 2012, body 69, 70, 74 a 79.

třeba zohlednit, že situace těchto osob není totožná³⁴. V zájmu upřednostnění nejlepších zájmů dítěte Komise vybízí členské státy k tomu, aby žádosti předkládané nezletilými osvobodily od správních poplatků. V případech, kdy je v členském státě požadováno vstupní vízum, mělo by být vydání takového víza usnadněno a vízum by mělo být uděleno bez dodatečných správních poplatků.

3.2. Doklady

Podle čl. 5 odst. 2 se k žádosti o sloučení rodiny připojí:

- a) doklady potvrzující rodinné vztahy,
- b) doklady potvrzující dodržení podmínek stanovených v člancích 4 a 6 a popřípadě v člancích 7 a 8,
- c) ověřené opisy cestovních dokladů rodinných příslušníků.

Členské státy mají určitý prostor pro uvážení při rozhodování o tom, zda je vhodné či nezbytné ověřit existenci rodinných vztahů prostřednictvím pohovorů nebo dalších šetření, včetně zkoušek DNA. Kritéria týkající se vhodnosti či nezbytnosti znamenají, že taková šetření nejsou přípustná v případech, kdy existují jiné vyhovující a méně restriktivní prostředky k získání důkazu o existenci rodinných vztahů. Každou žádost, připojené doklady a vhodnost či nezbytnost pohovorů a dalších šetření je třeba posuzovat případ od případu.

Vedle skutečností, jako je společné dítě, předchozí společné soužití a registrace partnerství, může být rodinný vztah prokázán jakýmkoli jinými spolehlivými prostředky dokazujícími stabilní a dlouhodobou povahu daného vztahu, jako jsou např. korespondence, společné faktury, bankovní účty nebo vlastnictví nemovitosti apod.

3.3. Délka postupu

V čl. 5 odst. 4 je stanoveno, že členské státy žadateli písemně oznámí rozhodnutí co nejdříve. Podle 13. bodu odůvodnění by postupy posuzování žádostí měly být účinné a snadno zvládnutelné a měly by zohlednit běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států.

Proto jako *obecné pravidlo* platí, že standardní žádost by měla být v rámci běžného pracovního provozu vyřízena rychle a bez neodůvodněného prodlení. Pokud pracovní zatížení přesahuje správní kapacity nebo pokud si žádost vyžaduje důkladnější posouzení, může být důvodná *maximální lhůta v délce devíti měsíců*. Tato devítiměsíční lhůta začíná dnem prvního podání žádosti, nikoli okamžikem oznámení o přijetí žádosti členským státem.

Výjimka stanovená v čl. 5 odst. 4 druhém pododstavci, spočívající v prodloužení uvedené devítiměsíční lhůty, je odůvodnitelná pouze *mimořádnými okolnostmi* souvisejícími s obtížností posouzení konkrétní žádosti. Tato odchylka by měla být vykládána striktně³⁵ a měla by se uplatňovat na individuálním základě. Správní orgán členského státu, který hodlá této možnosti využít, musí takové prodloužení odůvodnit tak, že prokáže, že výjimečná obtížnost daného případu souvisí s mimořádnými okolnostmi. Problémy spojené se správní kapacitou nemohou

³⁴ Viz obdobně rozsudek ve věci C-508/10, *Evropská komise v. Nizozemské království*, ze dne 26. dubna 2012, bod 77.

³⁵ Viz obdobně rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43.

odůvodnit mimořádné prodloužení, přičemž jakékoli prodloužení by mělo být omezeno na striktní minimum potřebné k dosažení rozhodnutí. Mimořádnými okolnostmi spojenými s obtížností určitého případu by mohly být například: potřeba posouzení rodinných vztahů v rámci více rodinných jednotek, závažná krize v zemi původu bránící přístupu k administrativním záznamům, obtíže při organizaci slyšení rodinných příslušníků v zemi původu z důvodů bezpečnostní situace, obtížný přístup k diplomatickým misím nebo určení práva péče o dítě v situacích, kdy jsou rodiče od sebe odloučeni.

V čl. 5 odst. 4 je stanoveno, že rozhodnutí musí být oznámeno písemně a že rozhodnutí o zamítnutí žádosti je třeba řádně odůvodnit, aby měl žadatel možnost uplatnit své právo obrátit se na soud³⁶.

4. PODMÍNKY PRO VÝKON PRÁVA NA SLOUČENÍ RODINY

4.1. Veřejný pořádek, veřejná bezpečnost a veřejné zdraví

Podle čl. 6 odst. 1 a 2 mohou členské státy zamítnout žádost nebo odejmout povolení k pobytu nebo zamítnout prodloužení jeho doby platnosti rodinnému příslušníku z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Ve 14. bodě odůvodnění je uvedeno, co tyto pojmy mohou zahrnovat. Osoba, která usiluje o to, aby jí bylo povoleno sloučení rodiny, nesmí představovat *hrozbu* pro veřejný pořádek nebo veřejnou bezpečnost. Pojem veřejného pořádku se může vztahovat na odsouzení za spáchání závažného trestného činu. Pojem veřejný pořádek a veřejná bezpečnost se vztahují rovněž na případy, ve kterých státní příslušník třetí země náleží k uskupení podporujícímu terorismus, podporuje uskupení takového druhu nebo má extremistické postoje.

Vedle výše uvedeného je definice těchto pojmů do značné míry ponechána na uvážení členských států a vztahuje se na ni příslušná judikatura Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie. Ačkoli příslušná judikatura Soudního dvora se přímo netýká státních příslušníků třetích zemí, může být obdobně využita k definici těchto pojmů na základě analogie³⁷.

Při posuzování každé žádosti by členské státy měly uplatňovat zásadu přiměřenosti. V čl. 6 odst. 2 druhém pododstavci je uvedeno, že členské státy při přijímání rozhodnutí berou v úvahu zvláštní okolnosti jednotlivých případů (článek 17) a závažnost nebo druh protiprávního jednání proti veřejnému pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo nebezpečí, které od žadatele hrozí. Ve 14. bodě odůvodnění je též stanoveno, že sloučení rodiny může být zamítnuto pouze z řádně doložených důvodů.

Požadavku na *veřejné zdraví* se lze dovolávat pouze tehdy, existuje-li hrozba pro širokou veřejnost, jíž by nebylo možné snadno zamezit opatřeními na ochranu zdraví. Při definici veřejného zdraví v souvislosti se sloučením rodiny mohou být nápomocna obdobná ustanovení obsažená ve směrnici o dlouhodobě pobývajících rezidentech, která se použijí v podobných situacích, týkají se rovněž státních příslušníků třetích zemí a slouží témuž účelu³⁸.

³⁶ Viz článek 18.

³⁷ Přestože souvislosti, cíl a právní režim směrnice 2004/38/ES nejsou totožné, může judikatura uvedená v oddíle 3 pokynů k uplatňování směrnice o volném pohybu (KOM(2009) 313 v konečném znění, s. 10–14) obdobně posloužit jako vodítko pro členské státy a vnitrostátní soudy.

³⁸ Článek 18 směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

Jedinými chorobami, které mohou být jako takové považovány za ohrožení veřejného zdraví, jsou choroby stanovené v použitelných nástrojích Světové zdravotnické organizace a další infekční nebo parazity vyvolané nakažlivé choroby, které jsou předmětem opatření na ochranu státních příslušníků hostitelské země. Členské státy mohou požadovat lékařské vyšetření, aby se prokázalo, že rodinní příslušníci netrpí žádnou z uvedených chorob. Tato lékařská vyšetření se neprovádějí systematicky.

4.2. Požadavek na ubytování

Jak stanoví čl. 7 odst. 1 písm. a), členské státy mohou vyžadovat důkaz o tom, že osoba usilující o sloučení rodiny má ubytování považované za obvyklé pro rodinu srovnatelné velikosti ve stejné oblasti, které odpovídá normám zdraví a bezpečnosti platným v daném členském státě. Způsob posouzení tohoto ubytování je ponechán na uvážení členských států, avšak přijatá kritéria nesmějí být diskriminační a uvedené ustanovení představuje horní hranici toho, co lze požadovat. Kritéria týkající se velikosti, hygieny a bezpečnosti nesmějí být přísnější než v případě ubytování obývaného srovnatelnou rodinou (pokud jde o počet rodinných příslušníků a sociální postavení) ve stejné oblasti. „Stejnou oblastí“ by se měly rozumět zeměpisné jednotky, mezi nimiž mohou existovat určité rozdíly ve standardech, například na úrovni obcí nebo regionů. Kritéria přijatá členskými státy by měla být transparentní a měla by být jasně stanovena ve vnitrostátních předpisech.

Účelem tohoto ustanovení je zajistit odpovídající ubytování pro osobu usilující o sloučení rodiny a její rodinné příslušníky. Splnění tohoto požadavku může tudíž být posuzováno buď podle situace, v jaké se nachází osoba usilující o sloučení rodiny v okamžiku podání žádosti, nebo na základě odůvodněného očekávání týkajícího se ubytování, jež bude k dispozici v době, kdy se k této osobě přistěhují její rodinní příslušníci.

Jako důkaz může posloužit například nájemní nebo kupní smlouva. Nájemní smlouva na omezenou dobu může být považována za nedostatečnou. V případě delších čekacích lhůt a doby nutné k vyřízení žádosti by mohla být podmínka, aby byl tento požadavek splněn v okamžiku podání žádosti, nepřiměřená a ohrožovat cíl a užitečný účinek směrnice, neboť by pro osobu usilující o sloučení rodiny znamenala značnou dodatečnou finanční a administrativní zátěž. Za takových okolností Komise vyzývá členské státy, aby projevily určitou flexibilitu. Mohly by například uznávat jako důkaz podmíněnou nájemní smlouvu, která by vstoupila v platnost v okamžiku, kdy by povolení ke sloučení rodiny bylo uděleno a došlo by ke skutečnému vstupu rodinných příslušníků.

4.3. Požadavek na zdravotní pojištění

Jak stanoví čl. 7 odst. 1 písm. b), členské státy mohou vyžadovat důkaz o tom, že osoba usilující o sloučení rodiny má zdravotní pojištění pro sebe a své rodinné příslušníky, pokud jde o všechna rizika běžně krytá státním příslušníkem daného členského státu.

Pokud v dotčeném členském státě existuje povinné všeobecné zdravotní pojištění, které je též dostupné a povinné pro státní příslušníky třetích zemí, musí se splnění tohoto požadavku vyžadovat. Komise se domnívá, že vyžadovat dodatečné soukromé zdravotní pojištění by představovalo zbytečnou zátěž a ohrožovalo by cíl a užitečný účinek směrnice. Pokud v členském státě existuje dobrovolný příspěvkový systém, lze tento požadavek splnit prostřednictvím:

a) systému podmíněného zdravotního pojištění přiznaného na základě přijetí žádosti rodinného příslušníka o sloučení rodiny, nebo

b) soukromého zdravotního pojištění pokrývajícího rizika, jež jsou běžně kryta zdravotním pojištěním pro státní příslušníky daného členského státu.

4.4. Požadavek dostatečných příjmů

Podle čl. 7 odst. 1 písm. c) mohou členské státy požadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny měla stálé a pravidelné finanční příjmy, které jsou dostatečné pro výživu jí samotné a jejích rodinných příslušníků, aniž by využívala systému sociální pomoci daného členského státu. Ve věci *Chakroun* Soudní dvůr rozhodl, že jelikož sloučení rodiny platí jako obecné pravidlo, musí být tato možnost vykládána striktně. Prostor pro uvážení, který je členským státům přiznán, tudíž nesmí být užíván takovým způsobem, který by ohrožoval cíl a užitečný účinek směrnice³⁹. Soudní dvůr rovněž uvedl, že tato možnost musí být uplatňována s ohledem na článek 7 a čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny, které ukládají členským státům přezkoumat žádosti o sloučení rodiny v zájmu dotyčných dětí a též s cílem upřednostnit rodinný život⁴⁰.

Posouzení **stálosti** a **pravidelnosti** příjmů se musí zakládat na předpokladu, jaké příjmy lze důvodně očekávat v blízké budoucnosti, tak aby žadatel nemusel využívat systému sociální pomoci. Za tímto účelem může žadatel předložit důkazy o tom, že disponuje určitými příjmy a že lze očekávat, že tyto příjmy budou i nadále pravidelné. Obecně by měla být za dostatečný důkaz pokládána pracovní smlouva na dobu neurčitou.

Členské státy by měly přihlížet k situaci na trhu práce, jelikož pracovní smlouvy na dobu neurčitou mohou být čím dál méně obvyklé, zejména pak na začátku pracovního poměru. Předloží-li žadatel jako důkaz jiný druh pracovní smlouvy, například pracovní smlouvu na dobu určitou, již lze prodloužit, neměly by členské státy automaticky žádost zamítnout pouze na základě povahy smlouvy. V takové situaci je nutno posoudit veškeré relevantní okolnosti daného případu.

V některých odvětvích mohou být pracovní smlouvy na dobu určitou běžnou praxí, například v odvětvích informačních technologií či v mediálním nebo kreativním odvětví, přičemž příjmy mohou být i přesto stálé a pravidelné. Dalšími důležitými faktory, k nimž lze při posuzování dostupnosti příjmů přihlížet, mohou být například kvalifikace a dovednosti osoby ucházející se o sloučení rodiny, dostupná volná místa v oboru, v němž tato osoba pracuje, nebo situace na trhu práce v daném členském státě. Jako důkaz může zajisté posloužit i přístup k určitým částkám v minulosti, avšak nelze jej stanovit jako požadavek, neboť to by znamenalo další podmínku a čekací dobu nad rámec ustanovení směrnice, zvláště tehdy, kdy osoba usilující o sloučení rodiny stojí na počátku své profesní dráhy.

Pokud jde o **povahu** příjmů, může se jednat o příjem ze zaměstnání, ale též o další prostředky jako např. příjem ze samostatné výdělečné činnosti, soukromé prostředky osoby usilující o sloučení rodiny, platby založené na nárocích, které vznikly na základě dřívějších příspěvků osoby usilující o sloučení rodiny či rodinného příslušníka (např. starobní nebo invalidní důchod).

Co se týče posouzení **dostatečnosti** příjmů, z protikladu mezi ustanovením o „dostatečných, stálých a pravidelných příjmech“ a podmínkou „**aniž by využíval systému sociální pomoci**“ vyplývá, že posledně zmíněná podmínka je klíčovým kritériem pro posouzení, zda je požadavek na příjmy splněn. Pojem „sociální pomoc“ označuje pomoc poskytovanou orgány veřejné správy, ať již na celostátní, regionální či místní úrovni, kterou si nárokuje určitý jednotlivec (v

³⁹ Rozsudky ve věcech C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43; C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 74.

⁴⁰ Rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 82.

tomto případě osoba usilující o sloučení rodiny), který nemá stálé a pravidelné příjmy dostatečné k hrazení jeho potřeb i potřeb jeho rodinných příslušníků a který se proto může stát zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu po dobu svého pobytu⁴¹. Jedná se o autonomní pojem práva Unie, který nelze definovat odkazem na pojmy vnitrostátního práva⁴². Soudní dvůr usoudil, že daný pojem je třeba vykládat tak, že označuje obecnou pomoc, která vyrovnává nedostatek stálých a pravidelných příjmů, a nikoli zvláštní pomoc, která by umožňovala uspokojit mimořádné nebo nepředvídané potřeby⁴³. Výraz „využití systému sociální pomoci“ tudíž nedovoluje členským státům zamítnout sloučení rodiny v případě osoby, která prokáže stálé a pravidelné příjmy, jež jsou dostatečné k uhrazení vlastních potřeb i potřeb jejich rodinných příslušníků, ale která by vzhledem k výši svých příjmů mohla využít zvláštní pomoc určenou k pokrytí zvláštních, individuálně určených nezbytných životních nákladů, úlevy na poplatcích stanovené místními orgány v závislosti na příjmu nebo opatření na podporu příjmu⁴⁴.

Členské státy mohou při vyhodnocování příjmů osoby usilující o sloučení rodiny a určení míry sociální pomoci zohlednit **výši minimální vnitrostátní mzdy a důchodu a počet rodinných příslušníků**. Ve věci *Chakroun* Soudní dvůr zdůraznil, že tato možnost musí být vykládána striktně a využívána tak, aby nedošlo k ohrožení cíle a užitečného účinku směrnice⁴⁵. Minimální vnitrostátní mzdu je tudíž třeba považovat za horní hranici toho, co členské státy smí požadovat, vyjma případů, kdy se členské státy rozhodnou zohledňovat počet rodinných příslušníků.

Kromě toho mohou členské státy stanovit určitou částku jako **referenční výši**, ale jelikož potřeby jednotlivců se mohou výrazně lišit, nemohou stanovit výši minimálního příjmu, při jehož nedosažení bude jakékoli sloučení rodiny zamítnuto, a to nezávisle na konkrétním přezkumu situace každého žadatele v souladu s článkem 17⁴⁶. Žádost proto nelze zamítnout pouze z toho důvodu, že žadatelovy příjmy nedosahují stanovené referenční hodnoty. Rozhodnutí ohledně žádosti musí předcházet individuální posouzení všech aspektů daného případu.

Soudní dvůr uvedl, že předmětem individuálního přezkumu žádostí o sloučení rodiny vyžadovaného směrnicí jsou v *zásadě* zdroje osoby usilující o sloučení rodiny, a nikoli zdroje státního příslušníka třetí země, pro kterého se žádá o právo pobytu z důvodu sloučení rodiny⁴⁷. Použitím výrazu „v zásadě“ však Soudní dvůr současně naznačuje, že členské státy se mohou rozhodnout, zda budou ke zdrojům rodinných příslušníků přihlížet, nebo zda mohou být z tohoto pravidla v individuálních případech a za určitých okolností učiněny výjimky⁴⁸.

⁴¹ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 46; viz obdobně rozsudek ve věci C-140-12, *Brey*, ze dne 19. září 2013, bod 61.

⁴² Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 45.

⁴³ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 49.

⁴⁴ Rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 73; C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 52.

⁴⁵ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, body 43 a 47.

⁴⁶ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 48.

⁴⁷ Rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 72.

⁴⁸ Oproti tomu při prodloužení doby platnosti povolení k pobytu ukládá čl. 16 odst. 1 písm. a) členským státům zohlednit příspěvky rodinných příslušníků k příjmu domácnosti, pokud osoba usilující o sloučení rodiny nemá dostatečné příjmy, aniž by využívala systému sociální pomoci. Jelikož neexistuje výslovné ustanovení, které by to zakazovalo, mohou členské státy rovněž zohlednit příspěvky rodinných příslušníků v okamžiku podání první žádosti o povolení k pobytu.

Soudní dvůr konečně rozhodl, že vnitrostátní právní úprava uplatňující tento požadavek nesmí rozlišovat podle toho, zda rodinné vztahy vznikly před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny na území členského státu, nebo až poté. Schopnost osoby usilující o sloučení rodiny mít stálé a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné pro obživu její a jejích rodinných příslušníků, nemůže nijak záviset na okamžiku, k němuž založila rodinu⁴⁹.

4.5. Integroční opatření

Komise respektuje prostor pro uvážení, který členské státy mají pro rozhodnutí, zda budou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření, a pro stanovení takových opatření, která budou co nejlépe uzpůsobena jejich vnitrostátní situaci⁵⁰. Komise nicméně zdůrazňuje, že cílem těchto opatření je usnadnit integraci rodinných příslušníků. Jejich přípustnost závisí na tom, zda slouží svému účelu a zda jsou přiměřená. Proto jejich přípustnost závisí na dostupnosti, formě a organizaci opatření a na tom, zda opatření či jejich dopady slouží jiným než integračním účelům. Pokud se integrační opatření ve skutečnosti využívají k tomu, aby se sloučení rodiny bránilo, představovalo by to dodatečný požadavek pro sloučení rodiny. Tím by byl ohrožován cíl směrnice, jímž je usnadnit sloučení rodiny, a užitečný účinek směrnice⁵¹.

Členské státy tudíž v souladu s čl. 7 odst. 2 mohou po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování integračních opatření, avšak nemělo by se jednat o absolutní podmínku, na niž právo na sloučení rodiny závisí. Povaha **integročních opatření** podle čl. 7 odst. 2 se liší od podmínek stanovených v čl. 4 odst. 1 a čl. 7 odst. 1. Zprvč čl. 4 odst. 1 — pouze jakožto *standstill* doložka⁵² — umožňuje členským státům v případě dětí starších 12 let a přicházejících nezávisle na zbytku své rodiny ověřit *před vydáním povolení* ke vstupu a pobytu, zda splňují **podmínku integrace**⁵³. Z druhého mohou členské státy podle čl. 7 odst. 1 požadovat důkazy o tom, že jsou tyto požadavky splněny nebo lze důvodně předpokládat, že jsou splnitelné. Tato ustanovení mohou být tudíž považována za *předběžné podmínky*, jejichž splnění mohou členské státy od osoby usilující o sloučení rodiny požadovat *před tím, než vydají povolení* ke vstupu a pobytu rodinných příslušníků.

Naproti tomu podle čl. 7 odst. 2 mohou členské státy po státních příslušnících třetí země vyžadovat dodržování **integročních opatření**. Členské státy mohou po rodinných příslušnících požadovat, aby prokázali určitou ochotu k integraci, například tím, že požádají o účast v jazykových nebo integračních kurzech, ať již před svým příchodem nebo po něm. Cílem těchto opatření je usnadňovat integrační proces, což také znamená, že způsoby, jak členské státy tuto možnost pojmu, nemohou být neomezené.

⁴⁹ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, body 64–66.

⁵⁰ Ohledně integrace viz Společné základní zásady pro politiku integrace přistěhovalců v Evropské unii, které přijala Rada Evropské unie na 2618. zasedání Rady ve složení pro spravedlnost a vnitřní věci dne 19. listopadu 2004, dokument č. 14615/04 (Presse 321); a sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 20. července 2011 nazvané „Evropská agenda pro integraci státních příslušníků třetích zemí“, KOM(2011) 455 v konečném znění.

⁵¹ Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43.

⁵² Tato doložka má zohlednit schopnost integrace dětí v raném věku (viz 12. bod odůvodnění).

⁵³ Zákonná povaha takového rozlišování mezi různými kategoriemi osob byla potvrzena v rozsudku ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 75.

Ustanovení čl. 7 odst. 2 představuje možnost požadovat po přistěhovanci, aby vyvinul nutné úsilí k tomu, aby byl schopen vést každodenní život ve společnosti, do níž se má začlenit, a členské státy tudíž mohou ověřit, zda dotyčná osoba projevila požadovanou ochotu začlenit se do nového prostředí. Ověření ochoty k integraci může probíhat formou posouzení základních schopností, jež jsou za tímto účelem považovány za nezbytné. Měl by být přitom brán ohled na genderové aspekty a na specifickou situaci některých žen, které mohou mít například nízkou úroveň vzdělání. Obtížnost zkoušky, náklady spojené s účastí, dostupnost učebních materiálů potřebných k přípravě na zkoušku či přístup k samotné zkoušce nesmějí představovat překážky, jež ztěžují dosažení zamýšleného cíle⁵⁴. Jinak řečeno, integrační opatření, která mohou členské státy vyžadovat, nesmějí vyústit v povinnost podat určitý výkon, což by v podstatě představovalo opatření omezující možnost sloučení rodiny. Uvedená opatření musí naopak přispívat k úspěšnému sloučení rodiny.

Kromě toho musí být integrační opatření přiměřená a musí se uplatňovat flexibilně, aby se zajistilo, že z individuálního hlediska a s ohledem na specifické okolnosti může být sloučení rodiny povoleno i tam, kde nejsou požadavky na integraci splněny⁵⁵. Členské státy by proto měly zavést možnost udělit výjimku nebo odklad nebo stanovit jiné formy integračních opatření v případě určitých specifických problémů nebo osobní situace dotčeného přistěhovance.

Specifické individuální okolnosti, na něž lze brát ohled, mohou být například kognitivní schopnosti, zranitelné postavení dotyčné osoby, zvláštní případy, kdy není možný přístup k výuce nebo zkoušce, nebo jiné případy mimořádných obtíží. Zvláštní pozornost je třeba věnovat skutečnosti, že v mnohých částech světa mají ženy a dívky horší přístup ke vzdělání a mohou mít nižší úroveň gramotnosti než muži. Členské státy proto nemohou zamítnout vstup a pobyt na svém území rodinnému příslušníkovi uvedenému v čl. 4 odst. 1 pouze z toho důvodu, že v době, kdy stále pobývá v zahraničí, neuspěl při integrační zkoušce stanovené v právních předpisech daného členského státu⁵⁶.

Komise se domnívá, že členské státy by měly zajistit nezbytná integrační opatření, aby rodinní příslušníci získali informace o jejich nové zemi pobytu i jazykové dovednosti, jež mohou usnadnit integrační proces. Proto Komise zastává názor, že jazykové a integrační kurzy by měly být snadno přístupné (měly by se konat ve vícero lokalitách), bezplatné či alespoň cenově dostupné a uzpůsobené individuálním potřebám, včetně genderově specifických potřeb (např. zajištění péče o děti). Zatímco integrační opatření zajišťovaná před odjezdem mohou pomoci připravit migranty na nový život v hostitelské zemi tím, že jim poskytnou informace a kurzy před samotnou migrací, často mohou mít tato opatření účinnější výsledky v hostitelské zemi.

4.6. Čekací lhůta

Článek 8 ponechává členským státům omezený prostor pro uvážení v tom, že mohou vyžadovat, aby osoba usilující o sloučení rodiny před spojením se svými rodinnými příslušníky oprávněně pobývala na jejich území po dobu nepřesahující dva roky. Pokud se členský stát rozhodne této možnosti využít, neměl by čekací lhůtu ukládat jako obecné pravidlo u všech žádostí, bez ohledu

⁵⁴ Statistiky a hodnocení kvalitativního dopadu politiky mohou naznačovat, že určitá opatření představují faktické překážky sloučení rodiny.

⁵⁵ Automatické zamítnutí sloučení rodiny z důvodu neúspěšné integrační zkoušky by se rovnalo porušení ustanovení článku 17, čl. 5 odst. 5 a článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech.

⁵⁶ Jedinou situací, kdy problémy spojené s integrací mohou vést k zamítnutí, je situace uvedená v čl. 4 odst. 1 posledním pododstavci, kdy členský stát ověřil, že podmínka integrace nebyla splněna.

na zvláštní okolnosti konkrétních případů a na nejlepší zájmy nezletilých dětí⁵⁷. Soudní dvůr uvedl, že délka pobytu v členském státě je pouze jedním z prvků, které musí být tímto státem zohledněny při přezkumu žádosti, a že čekací lhůta nemůže být uložena, aniž by byly v konkrétních případech zohledněny veškeré relevantní prvky, přičemž je rovněž nutno brát náležitě v úvahu nejlepší zájmy nezletilých dětí⁵⁸.

Cílem tohoto ustanovení je umožnit členským státům, aby se přesvědčily, že sloučení rodiny proběhne za vhodných podmínek poté, co osoba usilující o sloučení rodiny pobývala na území hostitelského státu po dobu dostatečně dlouhou k tomu, aby bylo možné předpokládat pevné usazení se a určitou úroveň integrace⁵⁹. Přípustnost čekací lhůty podle směrnice a její délka závisí na tom, zda tento požadavek slouží svému účelu a respektuje zásadu přiměřenosti. Aby se zabránilo nepřiměřenému narušení rodinného života, vyzývá Komise členské státy, aby čekací lhůty stanovily na co možná nejkratší dobu nezbytnou k dosažení cíle daného ustanovení, zejména pak v případech nezletilých dětí.

Komise se domnívá, že pro stanovení délky „oprávněného pobytu“ osoby usilující o sloučení rodiny by měla být brána v úvahu doba, kdy daná osoba pobývala na území členského státu v souladu s vnitrostátními předpisy, počínaje prvním dnem. Může se jednat o pobyt na základě povolení k pobytu nebo jakéhokoli jiného dokladu umožňujícího oprávněný pobyt. Doby neoprávněného pobytu, včetně strpění pobytu a odloženého návratu, by se nicméně započítávat neměly.

Členské státy mohou s ohledem na účel ustanovení, jímž je dosažení určité úrovně stability a integrace, vyžadovat, aby byla doba oprávněného pobytu nepřerušena. Přerušování této doby, která neohrožují daný účel, však mohou být povolena. Může se například jednat o dočasnou nepřítomnost (služební cesty, dovolená nebo návštěva rodiny v zemi původu apod.) nebo o krátká období neoprávněného pobytu (např. skončení platnosti pobytové karty z důvodu pozdního podání žádosti o prodloužení nebo prodlevy při vyřízení). Období oprávněného pobytu uplynulá před tím, než osoba usilující o sloučení rodiny získá povolení k pobytu s platností alespoň jeden rok, jak stanoví čl. 3 odst. 1, by se též mohla započítávat do doby oprávněného pobytu.

X je státním příslušníkem třetí země, který v členském státě oprávněně pobývá po nepřerušenu dobu devíti měsíců. Dnes získal X povolení k pobytu s platností jednoho roku, které může být prodlouženo na neomezenou dobu. X si přeje, aby se k němu připojila jeho manželka pobývající ve třetí zemi, a podal žádost o sloučení rodiny, přičemž by rád věděl, kdy jeho manželka bude moci přijet.

Členský stát vyžaduje čekací lhůtu a v případě X považuje maximální dobu dvou let oprávněného pobytu za přiměřenou tomu, aby ke sloučení rodiny došlo za příznivých podmínek. V daném případě může manželka X přijet po skončení zbývající části čekací lhůty, tj. po uplynutí 15 měsíců.

⁵⁷ Článek 17 a čl. 5 odst. 5.

⁵⁸ Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 99–101.

⁵⁹ Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 97–98.

Komise je toho názoru, že čekací lhůta nezahrnuje dobu požadovanou členskými státy pro posouzení žádosti v souladu s čl. 5 odst. 4⁶⁰. Obě uvedené lhůty mohou začít a skončit v různých okamžicích a mohou či nemusí se překrývat, v závislosti na konkrétním případě. Komise se domnívá, že žádost lze předložit v okamžiku, kdy osoba usilující o sloučení rodiny získá povolení k pobytu s platností alespoň jeden rok a existují odůvodněné předpoklady, že získá právo trvalého pobytu⁶¹, avšak členské státy mohou odložit udělení povolení ke sloučení rodiny („před spojením se svými rodinnými příslušníky“) na dobu, kdy uplyne čekací lhůta stanovená v jejich předpisech.

Y je státní příslušnice třetí země. Právě přijela do členského státu a okamžitě získala povolení k pobytu s platností dva roky, které lze prodloužit. Y by si přála, aby se k ní připojil její manžel a dvě nezletilé děti, a podala žádost o sloučení rodiny.

V tomto případě se členský stát domnívá, že Y a její manžel již prokázali vysokou úroveň integrace. V zájmu dětí členský stát rozhodl, že čekací lhůtu nebude vyžadovat. Z důvodu administrativních obtíží však došlo ke zpoždění při vyřizování žádosti a členský stát k tomuto rozhodnutí dospěl až po devíti měsících. V případě Y může dojít ke spojení s jejím manželem a dětmi od okamžiku, kdy obdrží oznámení o rozhodnutí.

Soudní dvůr potvrdil, že pravidla stanovená ve směrnici, s výjimkou čl. 9 odst. 2, se vztahují na sňatky uzavřené jak před vstupem osoby usilující o sloučení rodiny na území členského státu, tak i poté⁶², a tudíž by se mezi oběma situacemi neměly činit rozdíly, pokud jde o čekací lhůtu. Ačkoli Komise sdílí obavy členských států ohledně možného zneužití práva na sloučení rodiny, možnost vyžadovat čekací lhůtu se nesmí využívat pouze za účelem předcházení takovému zneužití. Výhradním účelem článku 8 je požadovat určitou dobu stálého pobytu a určitou míru integrace, aby se zajistilo, že ke sloučení rodiny dojde za příznivých podmínek. K předcházení účelovým sňatkům existují vhodnější prostředky, například posuzování případů na individuálním základě.

Z je státní příslušnice třetí země, která oprávněně pobývá v členském státě po dobu čtyř let jako studentka. Po ukončení studia získá Z pracovní místo a nové povolení k pobytu s platností na jeden rok, které může být prodlouženo na neomezenou dobu. Mezitím Z naváže vztah s D, státním příslušníkem třetí země, a o 13 měsíců později uzavřou sňatek a požádají o sloučení rodiny, aby se k ní D mohl připojit.

V případě Z již byla případná čekací lhůta v délce nejvýše dva roky dodržena, takže D může za Z přijet, jakmile jí bude doručeno oznámení o rozhodnutí.

5. VSTUP A POBYT RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ

5.1. Vstup, dlouhodobá víza a povolení k pobytu

Podle čl. 13 odst. 1 platí, že jakmile je vyhověno žádosti o sloučení rodiny, členský stát usnadní rodinným příslušníkům získání požadovaných víz. To znamená, že jakmile je žádosti vyhověno, členské státy by měly zajistit zrychlený postup pro udělení víz, snížit dodatečnou administrativní

⁶⁰ „Čekací lhůta“ je nepovinný požadavek týkající se uplatnění práva na sloučení rodiny, zatímco „lhůta pro posouzení“ je stanovený časový rámec umožňující členským státům zpracovat a posoudit žádosti.

⁶¹ Viz čl. 3 odst. 1.

⁶² Rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, body 59–64.

zátěž na minimum a zabránit dvojím kontrolám, pokud jde o splnění požadavků na sloučení rodiny. Vzhledem k tomu, že pobyt za účelem sloučení rodiny je dlouhodobý, nemělo by se v případě vydaných víz jednat o krátkodobá víza.

Pokud je přístup k cestovním dokladům a vízům obzvláště obtížný či nebezpečný, a mohl by tudíž představovat nepřiměřené riziko či praktickou překážku účinného výkonu práva na sloučení rodiny, měly by členské státy přihlížet ke zvláštní povaze daného případu a k situaci v zemi původu. Za výjimečných okolností, například v případě nefungujícího státu nebo země s vysokou mírou bezpečnostních rizik, by členské státy měly uznávat náhradní cestovní doklady vydané Mezinárodním výborem Červeného kříže, vydávat vnitrostátní jednosměrné propustky nebo umožnit rodinným příslušníkům vydání víza po jejich příjezdu do členského státu.

Správné poplatky jsou povoleny, avšak nesmějí být nadměrné ani nepřiměřené. Nesmějí mít za cíl ani za účinek vytváření překážek pro výkon práv přiznaných směrnicí, neboť tím by ji zbavovaly jejího užitečného účinku⁶³.

V čl. 13 odst. 2 se uvádí, že členské státy vydají rodinným příslušníkům první povolení k pobytu na dobu minimálně jednoho roku, kterou lze prodloužit. Podle čl. 13 odst. 3 by doba platnosti povolení k pobytu udělených rodinným příslušníkům neměla být v zásadě delší než doba platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny. V zájmu dosažení souladu mezi koncem platnosti povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny i jejich rodinných příslušníků proto mohou členské státy vydat povolení k pobytu na dobu kratší než jeden rok. Výjimky z tohoto pravidla jsou však možné, například pokud má povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny platnost kratší než jeden rok, ale je jisté, že bude prodlouženo.

5.2. Přístup k zaměstnání

Rodinní příslušníci osoby usilující o sloučení rodiny mají stejně jako osoba usilující o sloučení rodiny právo na přístup k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, přičemž se na ně vztahují nepovinná omezení podle čl. 14 odst. 2 a 3. Členské státy mohou na dobu nepřekračující 12 měsíců stanovit podmínky, za nichž mohou rodinní příslušníci svou činnost vykonávat. Během této lhůty mohou členské státy rovněž omezit přístup na svůj trh práce nebo dokonce provést posouzení situace na svém trhu pracovních sil. Po uplynutí uvedené dvanáctiměsíční lhůty jsou členské státy povinny povolit rodinným příslušníkům, aby vykonávali zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost, za předpokladu, že toto povolení má i osoba usilující o sloučení rodiny.

Členské státy mohou omezit přístup k zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti nejbližším příbuzným v přímé vzestupné linii a dospělým svobodným dětem, avšak žádným jiným rodinným příslušníkům přijímaným podle směrnice. O přístupu k zaměstnání přijatých rodinných příslušníků, kteří nespádají do oblasti působnosti směrnice, rozhodují výhradně členské státy. V zájmu podpory integrace rodinných příslušníků⁶⁴, předcházení trvalé chudobě a zamezení ztrátě jejich kvalifikací Komise doporučuje, aby byla omezení týkající se přístupu rodinných příslušníků na trh práce, zejména v případě migrujících žen, co možná nejmenší.

⁶³ Viz obdobně rozsudek ve věci C-508/10, *Evropská komise v. Nizozemské království*, ze dne 26. dubna 2012, body 69 a 79.

⁶⁴ Viz 15. bod odůvodnění.

5.3. Přístup k samostatnému povolení k pobytu

V čl. 15 odst. 1 se stanoví, že nejpozději po pěti letech pobytu a za předpokladu, že nebylo uděleno povolení k pobytu z jiných důvodů, musí členské státy na základě podání žádosti vydat manželovi, nesezdanému partnerovi a dítěti, které dosáhlo dospělosti, samostatné povolení k pobytu nezávislé na povolení k pobytu osoby usilující o sloučení rodiny. Pobyt se rozumí oprávněný pobyt a Komise zdůrazňuje, že členské státy mohou toto povolení vydat i dříve. V případě rozpadu rodinného vztahu má právo na samostatné povolení k pobytu v každém případě manžel nebo nesezdaný partner, avšak členské státy mohou vyloučit dospělé děti. Zatímco čl. 15 odst. 4 uvádí, že příslušné podmínky stanoví vnitrostátní právo, z čl. 15 odst. 3 vyplývá, že rozpad rodinného vztahu může zahrnovat i ovdovění, rozluky, rozvod, úmrtí atd.

Podle čl. 15 odst. 2 a čl. 15 odst. 3 (první věta) mohou členské státy vydat samostatné povolení k pobytu zletilým dětem a příbuzným v přímé vzestupné linii, na které se vztahuje čl. 4 odst. 2, a na základě žádosti též osobám, které na území vstoupily z důvodu sloučení rodiny, v případě ovdovění, rozvodu, rozluky nebo úmrtí nejbližších příbuzných v přímé vzestupné nebo sestupné linii.

Podle čl. 15 odst. 3 (druhá věta) musí členské státy v případě obzvláště obtížných okolností udělit samostatné povolení k pobytu všem rodinným příslušníkům, kteří na území vstoupili z důvodu sloučení rodiny. Členské státy jsou za tímto účelem povinny stanovit vnitrostátní předpisy. Zmíněné obzvláště obtížné okolnosti musí vyplývat z rodinné situace nebo rozpadu rodiny, nikoli z jiných příčin. Příkladem takových obzvláště obtížných okolností mohou být případy domácího násilí vůči ženám a dětem, některé případy vynucených sňatků, riziko mrzačení ženských pohlavních orgánů či případy, kdy by se dotyčná osoba ocitla v obzvláště obtížné rodinné situaci, pokud by byla nucena vrátit se do své země původu.

6. SLOUČENÍ RODINY OSOB POŽÍVAJÍCÍCH MEZINÁRODNÍ OCHRANY

6.1. Uprchlíci

Kapitola V směrnice stanoví několik odchylek od článků 4, 5, 7 a 8 tím, že zavádí příznivější podmínky pro sloučení rodiny uprchlíků. Tyto odchylky ukládají členským státům konkrétní pozitivní povinnosti a jasně vymezují příslušná individuální práva, přičemž členské státy jsou povinny povolit sloučení s některými rodinnými příslušníky uprchlíka za těchto příznivějších podmínek, aniž by jim byl ponechán prostor pro vlastní uvážení⁶⁵.

Současně směrnice umožňuje členským státům, aby omezily použití těchto příznivějších podmínek tím, že je vztáhnou pouze na:

- 1) rodinné vztahy, které existovaly již před vstupem (čl. 9 odst. 2),
- 2) žádosti podané ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka (čl. 12 odst. 1 třetí pododstavec) a
- 3) rodiny, jejichž sloučení není možné ve třetí zemi, s níž má osoba usilující o sloučení rodiny nebo její rodinní příslušníci zvláštní vztahy (čl. 12 odst. 1 druhý pododstavec).

⁶⁵ Viz obdobně rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 60.

Členské státy nesmějí nicméně využívat tohoto manévrovacího prostoru takovým způsobem, který by ohrožoval cíl a užitečný účinek směrnice⁶⁶. Členské státy by měly při provádění těchto ustanovení do svých předpisů a jejich uplatňování věnovat zvláštní pozornost specifické situaci uprchlíků, kteří byli nuceni opustit svou zemi a bylo jim znemožněno vést v této zemi normální rodinný život⁶⁷. Komise dává za příklad některé členské státy, které neuplatňují nepovinná omezení nebo stanoví příznivější podmínky s cílem zohlednit zvláště kritickou situaci uprchlíků a obtíže, s nimiž se často při podávání žádostí o sloučení rodiny potýkají⁶⁸.

Podle čl. 12 odst. 1 nemohou členské státy po uprchlíkovi nebo jeho rodinných příslušnících požadovat, aby předložili důkaz⁶⁹, že uprchlík splňuje požadavky stanovené v článku 7, tj. požadavky týkající se ubytování, zdravotního pojištění, dostatečných příjmů a integračních opatření. Integrační opatření však mohou být uplatněna poté, co bylo dotyčným osobám umožněno sloučení rodiny (viz čl. 7 odst. 2 druhý pododstavec). Jelikož toto pravidlo tvoří součást obecných ustanovení a nikoli kapitoly V, má přednost před ustanovením čl. 9 odst. 2, podle něhož mohou členské státy omezit použití příznivějších ustanovení na uprchlíky, jejichž rodinné vztahy existovaly již před jejich vstupem. Proto v případě nejužší rodiny založené po vstupu uprchlíka usilujícího o sloučení rodiny, kdy se nepoužije kapitola V, mohou být integrační opatření uplatněna rovněž pouze poté, co bylo umožněno sloučení rodiny.

Komise poukazuje na to, že ustanovení kapitoly V musí být vykládána s ohledem na zásady stanovené v čl. 5 odst. 5 a v článku 17. Členské státy tudíž musí při posuzování žádostí uprchlíků o sloučení rodiny v každém konkrétním případě vyváženým a odpovídajícím způsobem zhodnotit veškeré zájmy, jež jsou ve hře, a náležitě přihlídnout k nejlepším zájmům nezletilých dětí⁷⁰. Žádný samostatný aspekt nesmí automaticky vést k rozhodnutí; každý z nich musí být zohledněn pouze jako jeden z relevantních faktorů⁷¹.

6.1.1. Rodinní příslušníci

V souladu s čl. 10 odst. 1 se na definici rodinných příslušníků uprchlíků použije článek 4, čímž jsou vyloučeny přísnější definice či dodatečné požadavky. Použijí se rovněž veškerá povinná i nepovinná omezení stanovená v článku 4, jako např. vyloučení polygamního manželství, s výjimkou ustanovení čl. 4 odst. 1 třetího pododstavce, který se nepoužije v případě dětí uprchlíků.

Ustanovení čl. 10 odst. 2 výslovně umožňuje členským státům, aby tuto oblast působnosti rozšířily a povolily sloučení rodiny jiných rodinných příslušníků neuvedených v článku 4, pokud jsou na uprchlíkovi závislí. Členské státy by měly využívat prostor pro vlastní uvážení s co největším ohledem na humanitární hlediska, neboť čl. 10 odst. 2 nestanoví žádná omezení,

⁶⁶ Viz obdobně rozsudek ve věci C-578/08, *Chakroun*, ze dne 4. března 2010, bod 43.

⁶⁷ Viz 8. bod odůvodnění.

⁶⁸ Tyto obtíže může představovat často zdlouhavý proces vyhledání rodinných příslušníků, poskytnutí dokumentace a získání úředních dokladů a jednání s (potenciálně nevstřícnými) orgány v zemi původu apod. v omezeném časovém rámci.

⁶⁹ V případě žádostí týkajících se nejbližších rodinných příslušníků uvedených v čl. 4 odst. 1.

⁷⁰ Viz obdobně rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 81; C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 62–64.

⁷¹ Viz obdobně rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 66, 88, 99 a 100.

pokud jde o stupeň příbuzenství „jiných rodinných příslušníků“. Komise vyzývá členské státy, aby též brali v potaz jednotlivce, kteří nejsou pokrevně příbuzní, ale pečují se o ně v rámci rodiny, například děti v pěstounské péči, třebaže členské státy mají v tomto ohledu výhradní pravomoc. Určujícím faktorem je zde pojem závislosti.

6.1.2. Chybějící úřední doklady

Článek 11 uvádí, že na podání a posouzení žádosti se použije článek 5 s výhradou odchylky v čl. 11 odst. 2, pokud jde o úřední doklady. V souladu s čl. 5 odst. 2 proto členské státy mohou vyžadovat doklady potvrzující rodinné vztahy a v případě potřeby vést pohovory a provádět další šetření.

Specifická situace uprchlíků, kteří byli nuceni uprchnout ze své země, nicméně s sebou nese to, že pro uprchlíky či jejich rodinné příslušníky je často nemožné nebo nebezpečné zajistit si úřední doklady nebo spojit se s diplomatickými či konzulárními úřady jejich země původu.

V čl. 11 odst. 2 je výslovně, a aniž by byl ponechán prostor pro uvážení, stanoveno, že zamítnutí žádosti se nemůže zakládat pouze na skutečnosti, že chybějí úřední doklady, a proto jsou v takových případech členské státy povinny „brát v úvahu jiné důkazy“ o existenci rodinných vztahů. Jelikož tyto „jiné důkazy“ je nutno posuzovat v souladu s vnitrostátním právem, mají členské státy určitý prostor pro uvážení, nicméně měly by přijmout jasná pravidla týkající se těchto požadavků na předložení důkazů. Příklady „jiných důkazů“ o existenci rodinných vztahů mohou být písemná a/nebo ústní prohlášení žadatelů, pohovory s rodinnými příslušníky nebo šetření dané situace v zahraničí. Uvedená prohlášení tak poté mohou být potvrzena podpůrnými důkazními prostředky, což mohou být např. různé doklady, audiovizuální materiály, jakékoli dokumenty či fyzické důkazy (diplomy, důkazy o peněžních převodech apod.) či znalosti určitých skutečností.

Individuální posouzení podle článku 17 vyžaduje, aby členské státy při zkoumání důkazů předložených žadatelem braly v úvahu všechny relevantní skutečnosti, včetně věku, pohlaví, vzdělání, původu, sociálního postavení i specifických kulturních aspektů. Komise se domnívá, že pokud po přezkoumání jiných druhů důkazů stále přetrvávají závažné pochybnosti či existuje-li silné podezření na podvod, může být jakožto poslední možnost využita zkouška DNA⁷². V takových případech by podle Komise členské státy měly dodržovat zásady úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) týkající se zkoušek DNA⁷³.

Směrnice nebrání členským státům vybírat od uprchlíků nebo od žadatelů poplatky za zkoušky DNA nebo jiná šetření. Tyto poplatky však nesmějí být natolik nadměrné nebo nepřiměřené, aby vytvářely překážku pro výkon práv priznaných směrnicí, a tím ji zbavovaly jejího užitečného účinku⁷⁴. Při stanovení výše případných poplatků by podle názoru Komise měly členské státy přihlížet ke zvláštní situaci uprchlíků a měly by nést náklady spojené se zkouškami DNA, zejména tehdy, jsou-li po uprchlíkovi nebo jeho rodinných příslušnících vyžadovány.

⁷² Je třeba mít na paměti, že zkoušky DNA nemohou prokázat sňatek a širší rodinné vztahy nebo závislost rodinných příslušníků, zvláště v případě adopce, nejsou vždy cenově dostupné či využitelné v místech, k nimž mají uprchlíci nebo jejich rodinní příslušníci přístup, a mohou v některých případech vést ke značným prodlevám.

⁷³ Úřad vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR), sdělení UNHCR o zkouškách DNA k určení rodinných vztahů v případě uprchlíků, červen 2008, k dispozici na stránce <http://www.refworld.org/docid/48620c2d2.html>.

⁷⁴ Viz obdobně rozsudek ve věci C-508/10, *Evropská komise v. Nizozemské království*, ze dne 26. dubna 2012, body 69 a 79.

6.1.3. Výjimky z příznivějších ustanovení kapitoly V

Podle čl. 12 odst. 1 druhého pododstavce nemusí členské státy použít příznivější podmínky tehdy, je-li sloučení rodiny možné ve třetí zemi, s níž má osoba usilující o sloučení rodiny nebo rodinný příslušník zvláštní vztahy. Tuto možnost však lze uplatnit jen tehdy, pokud se jedná o reálnou alternativu a daná třetí země je bezpečná pro osobu usilující o sloučení rodiny i její rodinné příslušníky. Důkazní břemeno ohledně možnosti sloučení rodiny ve třetí zemi přísluší členskému státu, nikoli žadateli. Přemístění do třetí země by zejména nemělo vystavit uprchlíka nebo jeho rodinné příslušníky riziku pronásledování nebo navrácení⁷⁵ a uprchlík by měl mít možnost obdržet zde ochranu v souladu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951. „Zvláštními vztahy“ se rozumí, že osoba usilující o sloučení rodiny nebo jeho rodinný příslušník mají rodinné, kulturní a sociální vazby s danou třetí zemí⁷⁶.

V souladu s čl. 12 odst. 1 třetím pododstavcem mohou členské státy požadovat po uprchlíkovi, aby splnil podmínky uvedené v čl. 7 odst. 1, pokud žádost o sloučení rodiny není podána ve lhůtě tří měsíců po přiznání právního postavení uprchlíka. Uprchlíci čelí často praktickým obtížím s dodržáním tohoto časového rámce, které mohou představovat překážku sloučení rodiny. Komise se proto domnívá, že skutečnost, že většina členských států toto omezení neuplatňuje, představuje nejvhodnější řešení.

Pokud se však členské státy rozhodnou toto ustanovení použít, měly by podle Komise brát v úvahu objektivní praktické překážky, jimž žadatel čelí, jako jeden z faktorů při hodnocení jednotlivých žádostí. Rovněž je známo, že ačkoli členské státy mohou v souladu s článkem 11 a čl. 5 odst. 1 určit, zda žádost podá osoba usilující o sloučení rodiny nebo rodinný příslušník, může specifická situace uprchlíků a jejich rodinných příslušníků činit tento požadavek zvláště obtížným nebo nemožným.

Komise je proto toho názoru, že by členské státy, zejména pokud stanoví časovou lhůtu, měly ve snaze zaručit účinný výkon práva na sloučení rodiny umožnit, aby žádost podala osoba usilující o sloučení rodiny na území členského státu. Stejně tak pokud čelí žadatel objektivním praktickým překážkám při dodržení tříměsíční lhůty, měly by podle Komise členské státy povolit podání částečné žádosti, jež bude doplněna, jakmile budou dostupné příslušné doklady nebo se podaří vyhledat dotčené osoby. Komise také naléhavě žádá členské státy, aby poskytovaly jasné informace týkající se sloučení rodiny v případě uprchlíků včas a srozumitelnou formou (například tehdy, když je přiznáno postavení uprchlíka).

6.1.4. Cestovní doklady a dlouhodobá víza

Získání potřebných cestovních dokladů a dlouhodobých víz může být pro uprchlíky a jejich rodinné příslušníky zvláště obtížné a může představovat praktickou překážku sloučení rodiny. Komise se proto domnívá, že členské státy by měly jejich zvláštní situaci věnovat patřičnou pozornost a usnadnit získávání cestovních dokladů a dlouhodobých víz, aby uprchlíci mohli účinně uplatňovat své právo na sloučení rodiny. V případech, kdy uprchlíci a jejich rodinní příslušníci nemohou získat vnitrostátní cestovní doklady a dlouhodobá víza, měly by členské státy uznávat a přijímat náhradní cestovní doklady vydané Mezinárodním výborem Červeného

⁷⁵ Navrácení jednotlivce, ať již k němu dojde jakýmkoli způsobem, jedním státem na území jiného státu, v němž může být pronásledován z důvodů rasy, náboženství, národnosti, náležitosti k určité sociální skupině nebo politických postojů; nebo ve kterém existuje závažné riziko, že bude odsouzen k trestu smrti nebo podroben mučení či jinému nelidskému nebo ponižujícímu zacházení nebo trestu.

⁷⁶ Viz článek 17.

kříže a cestovní doklady podle Úmluvy o uprchlících⁷⁷, vydávat jednosměrné propustky a umožnit rodinným příslušníkům získání víza po jejich příjezdu do členského státu.

6.2. Osoby požívající podpůrné formy ochrany

Podle čl. 3 odst. 2 se směrnice, a tudíž ani příznivější podmínky pro uprchlíky, nepoužije, pokud je osoba usilující o sloučení rodiny:

a) žadatelem o přiznání právního postavení uprchlíka a o její žádosti dosud nebylo pravomocně rozhodnuto;

nebo požívá

b) dočasné nebo

c) podpůrné formy ochrany;

nebo je žadatelem o přiznání některého z uvedených postavení.

Komise upozorňuje, že směrnice by neměla být vykládána tak, že členské státy jsou povinny odepřít osobám požívajícím dočasné nebo podpůrné ochrany právo na sloučení rodiny⁷⁸. Komise zastává názor, že potřeba humanitární ochrany u osob požívajících podpůrné formy ochrany se neliší od potřeb uprchlíků, a vyzývá členské státy, aby přijaly taková pravidla, která zajistí podobná práva pro uprchlíky i osoby požívající dočasné nebo podpůrné formy ochrany. Obdobné rysy obou právních postavení jsou též potvrzeny v přepracovaném znění kvalifikační směrnice 2011/95/EU⁷⁹, která tvoří součást souboru předpisů EU týkajících se azylu⁸⁰. V každém případě, a to i tehdy, kdy se na určitou situaci nevztahují právní předpisy EU, jsou členské státy povinny respektovat články 8 a 14 Evropské úmluvy o lidských právech⁸¹.

7. OBECNÉ ZÁSADY

7.1. Dostupnost informací

Směrnice ukládá členským státům, aby stanovily procesní pravidla a postupy pro posuzování žádostí o sloučení rodiny, které by měly být účinné a snadno zvládnutelné, transparentní a spravedlivé, aby dotýčným osobám nabízely odpovídající právní jistotu⁸². Aby se těmto kritériím vyhovělo, měly by členské státy vypracovat praktické pokyny obsahující podrobné, přesné a

⁷⁷ V souladu s článkem 28 Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.

⁷⁸ Směrnice Rady 2001/55/ES výslovně přiznává osobám požívajícím dočasné ochrany právo na spojení s jejich rodinnými příslušníky.

⁷⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany; Úř. věst. L 337, 20.12.2011, s. 9.

⁸⁰ Společný evropský azylový systém.

⁸¹ Rozsudek ve věci C-256/11, *Dereci*, ze dne 15. listopadu 2011, bod 72; C-127/08, *Metock*, ze dne 25. července 2008, bod 79.

⁸² Viz 13. bod odůvodnění.

jasné informace pro žadatele a oznamovat veškeré nové skutečnosti včas a srozumitelnou formou. Tyto praktické pokyny by měly být široce dostupné, včetně on-line⁸³ a na místech, kde jsou žádosti podávány, ať již na konzulátech či jinde. Komise doporučuje, aby tyto pokyny byly dostupné v jazyce daného členského státu, v jazyce používaném v místě, kde se žádost podává, a v angličtině.

7.2. Nejlepší zájmy dítěte

Toto horizontální ustanovení čl. 5 odst. 5 vyžaduje, aby byl při všech činnostech týkajících se dětí prvořadým hlediskem nejvlastnější zájem dítěte⁸⁴. Členské státy proto musí mít na zřeteli blaho dítěte a rodinnou situaci v souladu se zásadou respektování rodinného života, již uznává Úmluva o právech dítěte a Listina základních práv Evropské unie.

Soudní dvůr potvrdil, že čl. 5 odst. 5 a 2. bod odůvodnění vyžadují, aby pokaždé, když správní orgány členského státu posuzují žádost, a zejména když mají určit, zda jsou splněny podmínky čl. 7 odst. 1, musí být směrnice vykládána a uplatňována s ohledem na respektování soukromého a rodinného života⁸⁵ a na práva dítěte⁸⁶ zakotvená v Listině⁸⁷. Soudní dvůr rovněž uznal⁸⁸, že děti by v zájmu plného a harmonického rozvoje osobnosti měly vyrůstat v rodinném prostředí⁸⁹, že členské státy musí zajistit, aby dítě nemohlo být odděleno od svých rodičů proti jejich vůli⁹⁰, a že žádosti dítěte nebo jeho rodičů o vstup do země nebo její opuštění za účelem sloučení rodiny mají být členskými státy posuzovány v pozitivním duchu, lidsky a bedlivě⁹¹.

Soudní dvůr dále uznal⁹², že právo na respektování soukromého a rodinného života musí být vykládáno ve spojení s povinností brát ohled na nejvlastnější zájem dítěte⁹³ a na právo dítěte udržovat pravidelné osobní vztahy s oběma rodiči⁹⁴. Při posuzování žádosti tudíž musí členský stát zajistit, aby dítě nebylo odděleno od svých rodičů proti jejich vůli, ledaže by rozhodl, že takové oddělení vyžadují nejlepší zájmy dítěte v souladu se stanovenými právními předpisy a postupy. Je třeba uvést důvody takového rozhodnutí, aby byl zaručen účinný soudní přezkum.

⁸³ Na portálu Komise o přistěhovalectví a na národních stránkách členských států.

⁸⁴ Ustanovení čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

⁸⁵ Ustanovení článku 7 Listiny základních práv Evropské unie.

⁸⁶ Ustanovení čl. 24 odst. 2 a 3 Listiny základních práv Evropské unie.

⁸⁷ Rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 80.

⁸⁸ Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 57.

⁸⁹ Šestý bod preambule Úmluvy o právech dítěte.

⁹⁰ Ustanovení čl. 9 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

⁹¹ Ustanovení čl. 10 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte.

⁹² Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 58.

⁹³ Ustanovení čl. 24 odst. 2 Listiny základních práv Evropské unie.

⁹⁴ Ustanovení čl. 24 odst. 3 Listiny základních práv Evropské unie.

7.3. Zneužití a podvody

Komise zastává názor, že je nezbytné přijmout opatření proti zneužitím a podvodům v souvislosti s právy přiznanými směrnicí. Komise vyzývá členské státy, aby v zájmu společnosti i poctivých žadatelů podnikaly přísná opatření v souladu s čl. 16 odst. 2 a 4.

Podle čl. 16 odst. 2 mohou členské státy zamítnout žádost nebo odejmout či zamítnout prodloužení povolení k pobytu některému rodinnému příslušníkovi, pokud se zjistí, že:

a) byly použity nepravdivé nebo zavádějící informace nebo padělané či pozměněné doklady nebo že byl spáchán podvod nebo byly použity jiné nezákonné prostředky; nebo

b) sňatek, partnerství nebo osvojení byly uzavřeny pouze za tím účelem, aby dotyčná osoba mohla vstoupit na území členského státu nebo na něm pobývat („úcelová manželství nebo partnerství“, „nepravdivá prohlášení o rodičovství“).

Členské státy mohou při posuzování takových případů zejména vycházet ze skutečnosti, že sňatek, partnerství nebo osvojení byly uzavřeny až poté, co bylo osobě usilující o sloučení rodiny uděleno povolení k pobytu.

V souladu s čl. 16 odst. 4 mohou členské státy provádět zvláštní kontroly a inspekce, pokud existuje důvodné podezření z podvodu nebo úcelového manželství, partnerství či osvojení. Všeobecné kontroly a inspekce v případě manželství, partnerství nebo osvojení u určitých kategorií osob jsou však zakázány.

Úcelové sňatky se mohou týkat sňatků státních příslušníků třetí země se:

a) státními příslušníky jiné třetí země pobývajícími na území EU,

b) státními příslušníky EU vykonávajícími právo volného pohybu nebo

c) státními příslušníky téže země.

Třebaže se na sloučení rodiny v případě uvedených variant vztahují rozdílná práva a právní předpisy, hlavní definice, šetření a techniky pro odhalování zůstávají stejné. Proto lze pro účely definic obdobně využít oddíl 4.2 pokynů ke směrnici o volném pohybu z roku 2009⁹⁵.

Komise ve svém sdělení ze dne 25. listopadu 2013 o volném pohybu občanů EU a jejich rodin⁹⁶ oznámila, že bude vnitrostátním orgánům pomáhat s uplatňováním pravidel EU, která jim umožňují bojovat s potenciálním zneužíváním práva na volný pohyb, tím, že vypracuje příručku pro řešení problému úcelových sňatků (opatření 1). Tato příručka se bude zabývat problematikou úcelových sňatků mezi občany EU a státními příslušníky třetích zemí v kontextu směrnice 2004/38/ES o volném pohybu občanů EU, nikoli sňatky mezi dvěma státními příslušníky třetích zemí, na něž se vztahuje směrnice 2003/86/ES. Nicméně vzhledem k obdobným rysům operačních aspektů boje proti případným podvodům a zneužívání práva na

⁹⁵ Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států; KOM(2009) 313 v konečném znění, s. 15–17.

⁹⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. listopadu 2013, Volný pohyb občanů EU a jejich rodin: Pět rozhodujících opatření; COM(2013) 837 final.

sloučení rodiny může být uvedena příručka ve vhodných případech obdobně využita, zejména pokud jde o vyšetřovací nástroje a techniky a přeshraniční spolupráci.

Z důvodu provázanosti účelových sňatků s organizovaným zločinem vyžaduje jejich účinné řešení operativní reakci zahrnující policejní spolupráci a sdílení osvědčených postupů mezi příslušnými vnitrostátními orgány v rámci fór orgánů pověřených stíháním trestné činnosti. Za tímto účelem byl do politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti v rámci priority týkající se nedovoleného přistěhovalectví⁹⁷ zahrnut zvláštní strategický cíl (cíl 4) týkající se účelových sňatků. Priority uvedeného politického cyklu jsou prováděny na multidisciplinární bázi prostřednictvím společných činností vnitrostátních orgánů a agentur Komise, např. Europolu, což umožňuje operativnější výměnu informací mezi členskými státy ohledně řady aspektů spojených s obecnější problematikou účelových sňatků souvisejících s organizovaným zločinem.

7.4. Individuální posouzení

Podle Soudního dvora EU musí členské státy při provádění směrnice 2003/86 a přezkumu žádostí o sloučení rodiny vyváženým a odpovídajícím způsobem posoudit všechny zájmy, jež jsou ve hře⁹⁸. Soudní dvůr má též za to, že článek 17 vyžaduje, aby členské státy u každého konkrétního případu provedly komplexní posouzení všech relevantních skutečností. Tato povinnost se uplatní také tehdy, pokud členské státy využijí možnosti požadovat důkazy o splnění určitých podmínek (například ubytování, zdravotní pojištění a příjmy, jak stanoví článek 7), pokud provádějí ověření, zda dítě starší 12 let přicházející nezávisle na zbytku rodiny splňuje podmínku integrace (čl. 4 odst. 1 poslední pododstavec), pokud žádost podává dítě starší 15 let (čl. 4 odst. 6) nebo pokud je vyžadován minimální věk manžela/manželky (čl. 4 odst. 5). Žádná z těchto skutečností sama o sobě nesmí automaticky vést k rozhodnutí, ale musí být zohledňována jako jeden z relevantních faktorů⁹⁹.

Jinými relevantními faktory mohou být například povaha a pevnost rodinných vztahů dotyčné osoby; doba trvání jejího pobytu v členském státě; existence rodinných, kulturních a sociálních vazeb se zemí původu; životní podmínky v zemi původu; věk dotčených dětí; skutečnost, že některý z rodinných příslušníků se narodil či vyrůstal v členském státě; hospodářské, kulturní a sociální vazby v členském státě; závislost rodinných příslušníků; ochrana manželství nebo rodinných vztahů.

Členské státy mají široký prostor pro uvážení, pokud jde o *náležitě zohlednění* skutečností relevantních v jednotlivých případech. Jsou však omezeny zásadami stanovenými v článku 8 Evropské úmluvy o lidských právech, v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie, jenž se týká ochrany rodiny a respektování rodinného života, a příslušnou judikaturou Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora Evropské unie. Je třeba dodržovat tyto zásady: u každého případu musí být zaznamenány veškeré individuální okolnosti a význam přiřkládaný zájmům jednotlivce a společnosti musí být obdobný jako ve srovnatelných případech. Také

⁹⁷ Provádění politického cyklu EU pro boj proti organizované a závažné mezinárodní trestné činnosti: víceletý strategický plán týkající se priority EU v oblasti trestné činnosti „nedovolené přistěhovalectví“.

⁹⁸ Rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 81.

⁹⁹ Rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, body 66, 87, 88, 99 a 100.

vyváženost příslušných zájmů jednotlivce a společnosti musí být odpovídající a přiměřená. Členské státy by měly výslovně uvést důvody, jež vedly k rozhodnutí o zamítnutí žádosti¹⁰⁰.

X je státní příslušnice třetí země a pobývá v členském státě se svou nezletilou dcerou. X si přeje, aby se k ní připojil její manžel žijící v třetí zemi, avšak její příjem nedosahuje výše požadované v daném členském státě. Musí přesto členský stát posoudit hlediska daného případu?

Ano, členský stát musí posoudit všechny relevantní skutečnosti související s konkrétním případem, včetně požadavku na příjem. Členský stát může vyžadovat důkaz o tom, že X má stále a pravidelné příjmy, které jsou dostatečné pro její výživu a výživu jejích rodinných příslušníků, současně ale musí přezkoumat žádost v zájmu dotyčného dítěte a též s cílem upřednostnit rodinný život, jakož i zabránit tomu, aby byl ohrožen cíl této směrnice nebo její užitečný účinek¹⁰¹.

7.5. Právo obrátit se na soud

V souladu s článkem 18 jsou členské státy povinny zajistit účinnou právní ochranu proti rozhodnutím vnitrostátních orgánů. Komise zdůrazňuje, že při provádění práva Unie musí členské státy dodržovat ustanovení Listiny základních práv, a musí tudíž používat ustanovení směrnice týkající se právní ochrany v souladu s právem na účinné prostředky nápravy před soudem, které je stanoveno v článku 47 Listiny a v související judikatuře Soudního dvora¹⁰².

Znamená to, že musí být dostupný komplexní soudní přezkum týkající se skutkové podstaty a zákonnosti. Rozhodnutí tak mohou být napadena nejen s ohledem na právní předpisy, ale též na skutkový stav konkrétního případu. Žalobce má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Článek 47 Listiny stanoví právo na účinné prostředky nápravy před soudem a na spravedlivé soudní projednání, takže kvazisoudní nebo správní přezkum nemusí být dostačující.

Směrnice výslovně uvádí, že právo obrátit se na soud existuje pouze v případě čtyř druhů rozhodnutí¹⁰³. Z judikatury Soudního dvora nicméně vyplývá, že účinnou právní ochranu je třeba zajistit též v případě veškerých dalších rozhodnutí týkajících se omezení subjektivních práv udělených směrnicí. Článek 47 Listiny se vztahuje na všechna práva stanovená směrnicí, tedy i na rozhodnutí týkající se omezení přístupu k zaměstnání¹⁰⁴ nebo zamítnutí vydání samostatného povolení k pobytu¹⁰⁵. Důsledky toho, že rozhodnutí ohledně žádosti o sloučení rodiny nebylo učiněno ve stanovené lhůtě, ať již to bude automatické přijetí nebo účinná právní ochrana proti automatickému zamítnutí, musí být určeny vnitrostátními předpisy příslušného členského

¹⁰⁰ Ustanovení čl. 5 odst. 4 třetího pododstavce.

¹⁰¹ Rozsudky ve věcech C-356/11 a C-357/11, *O. & S.*, ze dne 6. prosince 2012, bod 82.

¹⁰² Ustanovení čl. 51 odst. 1 Listiny základních práv EU; rozsudek ve věci C-540/03, *Evropský parlament v. Rada Evropské unie*, ze dne 27. června 2006, bod 105; viz též rozsudky ve věcech C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi a Al Barakaat*, ze dne 3. září 2008; Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny, KOM(2008) 610 v konečném znění.

¹⁰³ Zamítnutí žádosti o sloučení rodiny, neprodloužení doby platnosti povolení k pobytu, odejmutí povolení k pobytu a nařízení o navrácení z území členského státu.

¹⁰⁴ Viz čl. 14 odst. 2.

¹⁰⁵ Viz článek 15.

státu¹⁰⁶. Tyto vnitrostátní předpisy by měly zajistit účinné řízení o opravném prostředku v případech, kdy nebylo učiněno správní rozhodnutí, buď prostřednictvím řízení o správní stížnosti, nebo, není-li k dispozici, soudního řízení.

Komise vybízí členské státy, aby zajistily, že osoba usilující o sloučení rodiny i její rodinní příslušníci budou mít právo obrátit se na soud, a umožnily tak účinný výkon tohoto práva.

¹⁰⁶ Viz čl. 5 odst. 4 třetí pododstavec druhá věta.