



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 12. prosince 2013¹

Věc C-456/12

O.

proti

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

a

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

proti

B.

Věc C-457/12

S.

proti

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

a

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

proti

G.

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předložené Raad van State (Nizozemsko)]

„Právo osob, které nejsou občany EU, pobývat v členském státě státní příslušnosti a pobytu občana Unie, s nímž mají rodinné vazby“

1. Čtyři státní příslušníci třetích zemí („O“, „B“, „S“ a „G“) mají každý rodinné vazby na jiného nizozemského státního příslušníka (a tedy občana EU), jenž je jejich referenční osobou. Všichni žádají o legální pobyt v Nizozemsku, kde má bydliště příslušná referenční osoba. V každé z projednávaných věcí se referenční osoba z pracovních nebo jiných důvodů pohybovala přes hranice s jiným členským státem. Podstatou otázky Raad van State (Státní rada) (Nizozemsko) předložené Soudnímu dvoru je, zda takovýto pohyb stačí k tomu, aby se použilo unijní právo a aby založil odvozené právo pobytu v Nizozemsku pro tyto státní příslušníky třetích zemí.

2. O, B a G mají za manžela/manželku v prvním případě „referenční osobu O“, v druhém případě „referenční osobu B“ a v třetím případě „referenční osobu G“. Referenční osoba O a referenční osoba B dříve pobývaly v jiném členském státě, ale nepracovaly v něm. Referenční osoba G je zaměstnána u belgického zaměstnavatele a každý den cestuje za prací do Belgie. G a referenční osoba G mají děti. S má zetě („referenční osoba S“), který je zaměstnán u nizozemského zaměstnavatele, přibližně 30 % svého času ale tráví přípravou služebních cest a služebními cestami v Belgii. S se v Nizozemsku stará o syna referenční osoby S.

¹ — Původní jazyk: angličtina.

Právní rámec

Unijní právo

Smlouva o fungování Evropské unie

3. Článek 20 odst. 1 SFEU zavádí občanství Unie a stanoví, že „[k]aždá osoba, která má státní příslušnost členského státu,“ je občanem Unie. Podle čl. 20 odst. 2 písm. a) SFEU mají občané Unie „právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“.
4. Článek 21 odst. 1 SFEU doplňuje, že toto právo existuje „s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení“.
5. Článek 45 SFEU zaručuje volný pohyb pracovníků, který zahrnuje „odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky“.
6. Podle čl. 56 prvního pododstavce SFEU „[...] jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb“.

Listina základních práv Evropské unie

7. Článek 7 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), nadepsaný „Respektování soukromého a rodinného života“, stanoví, že „[k]aždý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života [...]“.
8. Článek 51 definuje oblast použití Listiny:

„1. Ustanovení této listiny jsou [...] určena [...] členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při zachování mezí pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách.

[...]“

Směrnice 2004/38/ES²

9. První bod odůvodnění směrnice 2004/38 má obdobné znění jako ustanovení čl. 21 odst. 1 SFEU. Třetí bod odůvodnění uvádí, že „[o]bčanství Unie by mělo představovat základní postavení“ státních příslušníků členských států při výkonu jejich práva volného pohybu a pobytu.
10. Pátý bod odůvodnění uvádí, že „[m]á-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost“.

2 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 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 (Úř. věst. L 158, s. 77, Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a opravy v Úř. věst. 2004, L 229, s. 35, Úř. věst. 2005, L 30, s. 27, Úř. věst. 2005, L 197, s. 34 a Úř. věst. 2007, L 204, s. 28 – pro ustanovení, která jsou v projednávané věci rozhodná, je relevantní jen první citovaná oprava.

11. Článek 1 písm. a) uvádí, že směrnice 2004/38 stanoví mimo jiné „podmínky výkonu práva volného pohybu a pobytu na území členských států občany Unie a jejich rodinnými příslušníky“.

12. Pro účely směrnice 2004/38 se „občanem Unie“ rozumí „osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu (čl. 2 odst. 1), a „rodinným příslušníkem“ je mimo jiné „manžel nebo manželka“ (čl. 2 odst. 2 písm. a)) a „předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky [...]“ (čl. 2 odst. 2 písm. d)) občana Unie. „[H]ostitelským členským státem“ je „členský stát, do něhož se občan Unie stěhuje za účelem výkonu svého práva volného pohybu a pobytu“ (čl. 2 odst. 3).

13. Podle čl. 3 odst. 1 se směrnice 2004/38 vztahuje na „všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují“.

14. Pokud jde o ostatní rodinné příslušníky, kteří splňují podmínky článku 3 odst. 2 písm. a), a partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, čl. 3 odst. 2 uvádí, že „[...] hostitelský členský stát [...] usnadňuje [...] vstup a pobyt [...]“ těchto osob.

15. Článek 6 odst. 1 stanoví, že občané Unie musí mít právo pobývat v jiném členském státě po dobu až tří měsíců. Musí být jen držiteli platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu a nesmí být uplatňovány žádné jiné formalities. Podle čl. 6 odst. 2 se stejná pravidla použijí „[...]“ na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a tohoto občana Unie doprovázejí nebo následují a kteří jsou držiteli platného cestovního pasu“.

16. Občan Unie a jeho rodinní příslušníci (kteří nejsou státními příslušníky členského státu) mají právo pobytu v hostitelském členském státě i po dobu delší než tři měsíce, pokud tento občan Unie splňuje podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c), což znamená, že: a) v hostitelském členském státě musí být zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou, nebo b) musí mít pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky a zdravotní pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika, nebo c) musí být student a mít dostatečné prostředky a zdravotní pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika.

17. Podle čl. 16 odst. 1 je podmínkou způsobilosti k právu trvalého pobytu nepřetržitý legální pobyt v hostitelském členském státě po dobu pěti let.

18. Podle článku 35 mohou členské státy odeprít, pozastavit nebo odejmout jakékoli právo přiznané touto směrnicí v případě zneužití práv nebo podvodu. Veškerá nezbytná opatření musí být přiměřená a respektovat procesní záruky stanovené v člancích 30 a 31.

Nizozemské právo

19. Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cizincích z roku 2000, dále jen „Vw 2000“) definuje „státní příslušníky Společenství“ jako státní příslušníky členských států a rodinné příslušníky, již jsou státními příslušníky třetí země, kteří jsou (nyní) na základě SFEU (pokud jde o prvně uvedené) nebo na základě rozhodnutí vydaného na základě této Smlouvy (pokud jde o osoby uvedené jako druhé) oprávněni vstoupit a pobývat na území jiného členského státu. Takovíto státní příslušníci třetích zemí mohou od Minister voor Immigratie, Integratie and Asiel (ministr pro imigraci, integraci a azyl, dále jen „ministr“) obdržet doklad nebo písemné potvrzení osvědčující legální pobyt. Byl-li státní příslušník třetí země prohlášen ministrem za „nežádoucího“, ministr může na žádost dotčené osoby toto prohlášení zrušit. Příslušné podmínky jsou stanoveny ve Vreemdelingenbesluit (nařízení o cizincích), kterým se provádí Vw 2000.

20. Povolení k pobytu na dobu určitou se udělí s omezeními, která souvisí s účelem, pro který je pobyt povolen. S povolením mohou být spojena další omezení.

Skutkový stav

Věc C-456/12 O

Věc osoby O

21. Osoba O, nigerijský státní příslušník, a referenční osoba O uzavřeli manželství ve Francii v říjnu 2006. V roce 2007 bydlela osoba O ve Španělsku. Od srpna 2009 zde byli O a referenční osoba O společně přihlášení k pobytu. Doklad o pobytu platný až do září 2014 osvědčuje, že O pobývá ve Španělsku jako rodinný příslušník občana Unie.

22. Nicméně dva měsíce po příjezdu do Španělska se referenční osoba O ve skutečnosti vrátila do Nizozemska, protože ve Španělsku nemohla najít práci. Od roku 2007 do dubna 2010 přesto opakovaně trávila čas, většinou víkendy, ve Španělsku s O a během těchto návštěv zde využívala služeb. Od 1. července 2010 je O přihlášen k pobytu spolu s referenční osobou O v Nizozemsku.

23. Zdá se, že neexistuje žádný důkaz o tom, že během celé této doby referenční osoba O v Nizozemsku zrušila své přihlášení k pobytu.

24. O požádal o doklad osvědčující legální pobyt. Ministr tuto žádost zamítl a odvolání, které O proti tomuto rozhodnutí podal, prohlásil za neopodstatněné. Proti tomuto rozhodnutí podal O žalobu k rechtbank 's-Gravenhage (okresní soud v Haagu, dále jen „rechtbank“), který dne 7. července 2011 žalobu zamítl. O poté podal kasační opravný prostředek proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu.

Věc osoby B

25. Osoba B je marockým státním příslušníkem. Od prosince 2002 žil společně s referenční osobou B po několik let v Nizozemsku. V té době nebyli manželé. Potkali se patrně v době, kdy B očekával rozhodnutí o své žádosti o azyl. Tato žádost byla zamítnuta.

26. Poté, co byl B odsouzen k dvouměsíčnímu trestu odnětí svobody za používání falešného pasu, prohlásil jej ministr dne 15. října 2005 za nežádoucího cizince. B poté v lednu 2006 vycestoval do Retie (Belgie) a žil zde v bytě, který si pronajala referenční osoba B. Referenční osoba B zde patrně původně bydlela sama a B se k ní přistěhoval po svém propuštění z vězení. Referenční osoba B byla přihlášena k pobytu v Retie, povolení k pobytu bylo platné do 18. května 2011. V Belgii však nemohla najít práci. Svůj dům v Nizozemsku si proto ponechala a bydlela v něm přes týden, kdy pracovala v Nizozemsku, zatímco víkendy trávila v Belgii s B. Během těchto víkendů využívala služeb v Belgii. Přestože hodlali uzavřít manželství v Belgii, manželství nakonec uzavřeli až později v Maroku.

27. V dubnu 2007 vycestoval B do Maroka, protože poté, co belgické orgány zjistily, že byl v Nizozemsku prohlášen za nežádoucí osobu, nemohl již v Belgii dále pobývat. Dne 31. července 2007 uzavřeli B a referenční osoba B v Maroku manželství.

28. V březnu 2009 ministr na žádost B zrušil prohlášení za nežádoucí osobu. V červnu 2009 se B vrátil do Nizozemska a nastěhoval se k referenční osobě B.

29. Dne 30. října 2009 byla zamítnuta žádost B o doklad osvědčující legální pobyt. V březnu 2010 ministr prohlásil za neopodstatněné jak odvolání podané proti tomuto zamítnutí, tak i jeho stížnost podanou proti vlepění nálepky do pasu osoby B s informací, že nemá pracovní povolení.

30. Proti oběma rozhodnutím podal B žalobu k rechtbank, který tato rozhodnutí zrušil a uložil ministrovi vydat v napadených věcech nová rozhodnutí. V prosinci 2010 ministr vydal nové rozhodnutí ve stejném smyslu, jako bylo jeho předchozí rozhodnutí, a podal proti rozhodnutí rechtbank kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu.

Věc C-457/12 S

Věc osoby S

31. Osoba S je ukrajinskou státní příslušnicí. Její zeť, referenční osoba S, pracuje od roku 2002 pro zaměstnavatele usazeného v Nizozemsku, který prohlásil, že referenční osoba S tráví 30 % svého času přípravou služebních cest a služebními cestami v Belgii. Referenční osoba S cestuje minimálně jeden den v týdnu do Belgie a navštěvuje rovněž zákazníky a konference v jiných členských státech. S dále uvedla, že se stará o syna referenční osoby S (svého vnuka).

32. S požádala o doklad osvědčující legální pobyt. Její žádost byla v srpnu 2009 zamítnuta. Její odvolání podané proti tomuto rozhodnutí ministr zamítl. V červnu 2010 rechtbank zamítl její žalobu. S poté podala kasační opravný prostředek proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu.

Věc osoby G

33. Osoba G je peruánskou státní příslušnicí. V roce 2009 uzavřela v Peru manželství s referenční osobou G. Referenční osoba G žije v Nizozemsku, od roku 2003 ale pracuje pro zaměstnavatele usazeného v Belgii. Do Belgie denně dojíždí za prací.

34. Žádost G o doklad osvědčující legální pobyt byla zamítnuta v prosinci 2009. Její odvolání ministr zamítl. V červnu 2011 rechtbank vyhověl žalobě G a uložil ministrovi vydat v napadené věci nové rozhodnutí. Ministr podal kasační opravný prostředek proti tomuto rozsudku k předkládajícímu soudu. Před předkládajícím soudem G uvedla, že ona a její manžel mají dítě (které je nizozemským státním příslušníkem) a že dítě, které měla dříve, než uzavřela manželství s referenční osobou G, je rovněž součástí jejich nové rodiny.

Řízení a předběžné otázky

35. Ve věci C-456/12, O, se předkládající soud táže:

„Ve věcech, [v nichž se jedná o osobu B] a [o osobu O]:

- (1) Je třeba směrnici [...] 2004/38 [...] použít ve vztahu k podmínkám práva pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří mají státní příslušnost třetí země, obdobně jako v rozsudcích Soudního dvora Evropské unie ve věci C-370/90, Singh^[3] [...] a ve věci C-291/05, Eind^[4], v případě, kdy se občan Unie vrátí do členského státu, jehož je státním příslušníkem, poté, co v rámci čl. 21 odst. 1 [SFEU] a jako příjemce služeb ve smyslu článku 56 [SFEU] pobýval v jiném členském státě?

3 — Rozsudek ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, Recueil, s. I-4265).

4 — Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, Sb. rozh. s. -10719).

- (2) V případě kladné odpovědi: je podmínkou toho, aby po návratu občana Unie do členského státu, jehož je státním příslušníkem, náleželo jeho rodinnému příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetí země, právo pobytu v tomto členském státě, skutečnost, aby měl pobyt občana Unie v jiném členském státě určitou minimální dobu trvání?
- (3) V případě kladné odpovědi: je možné tuto podmínku splnit i v případě, kdy se nejednalo o nepřetržitý pobyt, nýbrž o pobyt s určitou četností, jako například každý týden během víkendu nebo formou pravidelných návštěv?

Ve věci, [v níž se jedná o osobu B]:

- (4) Zaniknou případné nároky rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, na právo pobytu vycházející z unijního práva, jestliže mezi návratem občana Unie do členského státu, jehož je státním příslušníkem, a příjezdem do tohoto členského státu jeho rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, uplynulo značné časové období?“

36. Ve věci C-457/12, S, se předkládající soud táže:

„(1) Ve věci, [v níž se jedná o osobu G]:

Může státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie s bydlištěm v členském státě, jehož má státní příslušnost, který ale pracuje v jiném členském státě pro zaměstnavatele se sídlem v tomto jiném členském státě, z unijního práva vyvodit za okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, právo pobytu?

(2) Ve věci, [v níž se jedná o osobu S]:

Může státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie s bydlištěm v členském státě, jehož má státní příslušnost, který ale v rámci své pracovní činnosti pro zaměstnavatele se sídlem v témže členském státě dojíždí do jiného členského státu, z unijního práva vyvodit za okolností, jako jsou okolnosti sporu v původním řízení, právo pobytu?“

37. Písemná vyjádření byla předložena osobami O, B, G, vládami Belgie, České republiky, Dánska, Estonska, Německa, Nizozemska a Spojeného království, jakož i Evropskou komisí. Na společném jednání, které se konalo dne 25. června 2013, osoba S a stejní zúčastnění s výjimkou osoby G a vlád Belgie a Estonska přednesli ústní vyjádření.

Posouzení

Úvodní poznámky

38. Imigrační právo v zásadě spadá do pravomoci členských států. Kromě situace, kdy státní příslušník členského státu (který je na základě své státní příslušnosti rovněž občanem Unie) překročil hranici s jiným členským státem, nebo existuje reálný předpoklad, že tak učiní, se unijní práva volného pohybu a pobytu v zásadě nepoužijí a použije se vnitrostátní právo⁵.

⁵ — Samozřejmě ne všechna práva spojená s občanstvím závisejí na tom, zda občan Unie překročil hranice. Viz například čl. 20 odst. 2 písm. d) SFEU. Kromě toho existují výjimečné situace, v nichž sice žádné hranice mezi členskými státy překročeny nebyly, ale občan Unie byl zbaven možnosti „skutečně využívat podstatné části práv plynoucích“ z postavení občana Unie, pokud by neexistovala odvozená práva pobytu pro rodinné příslušníky, kteří jsou státními příslušníky třetí země: viz judikatura ve věcech Ruiz Zambrano, McCarthy a Dereci, které se budu věnovat níže v bodech 52 až 66.

39. V projednávaných věcech však každá z referenčních osob v Unii, přestože pobývá v Nizozemsku, skutečně takovouto hranici překročila. Tyto osoby tak učinily za účelem práce nebo volného času; (pravděpodobně) využívaly „pasivního“ práva přijímat tam služby; v některých případech byly oficiálně přihlášeny k pobytu v jiném členském státě a ponechaly si přitom určitou formu pobytu v členském státě, jehož jsou státním příslušníkem (dále jen „domovský členský stát“). Vyplývá z toho, že unijní právo tedy jejich domovskému členskému státu zakazuje, aby jejím rodinným příslušníkům (osobám O, B, S a G) odmítl udělit právo pobytu? A záleží na tom, zda se referenční osoba a rodinný příslušník nevrátí společně do domovského členského státu referenční osoby?

40. Je jasné, že samotné referenční osoby požívají bezpodmínečného práva pobytu ve svém domovském členském státě na základě vnitrostátního práva⁶. Je vyloučeno, „aby [členský stát] vyhostil své státní příslušníky ze svého území, odepřel jim právo pobytu na svém území nebo toto právo vázal na splnění určitých podmínek“⁷. Nicméně vstup a pobyt státních příslušníků do jejich domovského členského státu rovněž podléhá unijnímu právu potud, je-li to nezbytné pro zajištění plné účinnosti jejich základní svobody pohybu a pobytu zakotvené v unijním právu⁸.

41. Jakékoli odvozené právo pobytu, které by osobám O, B, S a G mohlo podle unijního práva příslušet, by nebylo absolutní, ale řídilo by se podmínkami a omezeními stanovenými v unijním právu. Z tohoto důvodu se budu samostatně zabývat právem pobytu a poté podmínkami a omezeními, kterým podléhá jeho existence.

42. Soudnímu dvoru nebyly předloženy žádné informace, z nichž by vyplývalo, zda osoby O, B, S a G mohou uplatňovat právo pobytu podle vnitrostátního práva, včetně vnitrostátního práva, kterým jsou chráněna základní práva, nebo podle Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“). Ze skutkových okolností nevyplývá, že by některé z manželství bylo účelovým manželstvím, nebo že by se jednalo o podvod nebo o zneužití práv. Za jiných okolností by zjištění takového zneužití samozřejmě mohlo učinit nezbytným dále zvážit, zda by odvozené právo pobytu mohlo být oprávněně zamítnuto. Nicméně pouhá skutečnost, že v určitém okamžiku se O a referenční osoba O, jakož i B a referenční osoba B, přemístily do jiného členského státu, kde bylo zaručeno výhodnější zacházení, není zneužitím práv⁹.

43. V tomto stanovisku se zaměřím na to, zda odepření legálního pobytu takovým státním příslušníkům třetích zemí, jako jsou osoby O, B, S a G, představuje omezení práva jejich referenčních osob svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Jakékoli takovéto omezení může být teoreticky odůvodněné. Soudní dvůr nicméně nemá k dispozici žádné informace, které by umožňovaly takovouto odůvodněnost posoudit.

44. V tomto stanovisku se konečně pokusím o koherentní vysvětlení okolností, za nichž v domovském členském státě občana Unie, který využil práv volného pohybu, aniž by nutně (zcela) využil práva pobytu v jiném členském státě, vznikají odvozená práva pobytu pro rodinné příslušníky, kteří jsou státními příslušníky třetích zemí. Řešení *ad hoc*, které jasně neidentifikuje relevantní okolnosti, i kdyby vnitrostátnímu soudu mohlo pomoci rozhodnout tyto čtyři individuální případy, by vyvolávalo riziko zvýšení současné nejistoty panující mezi odbornou veřejností a vnitrostátními správními orgány, zda je (či není) možné se unijního práva dovolávat. S tím je spojeno riziko, že v mnoha případech bude nutné se k věci vrátit, neboť vnitrostátní soudy budou prostřednictvím dalších předběžných otázek žádat o další vyjasnění.

6 — Rozsudek ze dne 5. května 2011, McCarthy (C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375, body 29 a 34 a citovaná judikatura).

7 — Rozsudek McCarthy, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 29 a citovaná judikatura.

8 — Viz například rozsudek Singh, uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 23, a rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 32.

9 — Viz například rozsudek ze dne 23. září 2003, Akrich (C-109/01, Recueil, s. I-9607, body 55 a 56).

Proč existují odvozená práva pobytu

45. Články 20 odst. 2 písm. a) SFEU a 21 odst. 1 SFEU přiznávají občanům Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Podstatou tohoto práva je svoboda volby, pohybu či pobytu v jiném členském státě. Opatření, která tuto volbu omezují, jsou – pokud nejsou odůvodněná – v rozporu s těmito ustanoveními.

46. Koncept, že by rodinní příslušníci takovýchto občanů Unie měli požívat odvozených práv pobytu, byl vytvořen v souvislosti s hospodářskými svobodami pohybu, zejména s těmi, které se vztahují na migrující pracovníky. Pracovníci jsou lidské bytosti, a ne roboti. Neměli by být nuceni opustit své manžely či manželky nebo jiné rodinné příslušníky, zejména ty, kteří jsou na nich závislí, aby se mohli stát migrujícími pracovníky v jiném členském státě¹⁰. Nemohou-li spolu vzít svou rodinu, mohou být odrazeni od využití těchto práv volného pohybu. Naopak přítomnost rodiny může pracovníku pomoci se v hostitelském státě začlenit, a může proto přispět k úspěšnému volnému pohybu¹¹.

47. Zavedením občanství Unie v Maastrichtské smlouvě získali státní příslušníci členských států právo svobodně se pohybovat a pobývat na území ostatních členských států nezávisle na hospodářských svobodách pohybu, a tedy výkonu hospodářské činnosti¹². Stejně jako v případě migrujících pracovníků může účinnost práva občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat záviset na tom, zda určití rodinní příslušníci mají podle unijního práva právo je následovat či doprovázet na území, kam se vydali nebo kde pobývají. Jak Soudní dvůr nedávno uvedl, „[ú]čel a odůvodnění uvedených odvozených práv se zakládá na zjištění, že odmítnout jejich uznání by mohlo narušit svobodu pohybu občana Unie tím, že by jej odradilo od výkonu jeho práv na vstup do hostitelského členského státu a pobyt v něm“¹³.

48. Podle směrnice 2004/38 již existence odvozeného práva pobytu nezávisí na prokázání skutečnosti, že odepření pobytu rodinnému příslušníkovi může mít dopad na občana Unie¹⁴. Důvod pro udělení odvozených práv pobytu se nicméně odráží ve skutečnosti, že takováto práva automaticky přísluší pouze vybrané skupině rodinných příslušníků, u nichž zákonodárce předpokládá, že jejich způsobilost následovat či doprovázet občana Unie má dopad na jeho volbu, a tedy na využití jeho práva pohybu. Směrnice 2004/38 proto rozlišuje mezi základní rodinou a ostatními rodinnými příslušníky. Základní rodina zahrnuje občana Unie, jeho manžela nebo manželku, partnera, se kterým uzavřel registrované partnerství, a jejich potomky v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let. Tito rodinní příslušníci mají automatické odvozené právo pobytu. Potomci v přímé linii starší 21 let a předci občanů Unie v přímé linii (nebo jejich manžel nebo manželka, nebo partner, se kterým uzavřeli registrované partnerství) nicméně musí splňovat podmínku závislosti, aby mohli uplatňovat nárok na odvozené právo pobytu. Mám za to, že v kontextu směrnice 2004/38 byla závislost vykládána úzce v tom smyslu, že se zaměřuje na to, zda občan Unie tyto rodinné příslušníky hmotně podporuje¹⁵. Zatímco takováto závislost nepochybně může velmi dobře vypovídat o tom, do jaké míry odepření pobytu narušuje

10 — Viz například pátý bod odůvodnění nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 2, Zvl. vyd. 05/01 s. 15) a šestý bod odůvodnění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1).

11 — Viz například rozsudek ze dne 17. dubna 1986, Reed (59/85, Recueil, s. 1283, bod 28), (kde toto Soudní dvůr uvedl v souvislosti s přítomností nesezdaného partnera).

12 — Viz například rozsudek ze 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, Recueil, s. I-7091, bod 83).

13 — Rozsudek ze dne 8. května 2013, Ymeraga a další (C-87/12, bod 35) a ze dne 10. října 2013, Alokpa a další (C-86/12, bod 22).

14 — Viz například šestý bod odůvodnění směrnice 2004/38.

15 — Rozsudek ze dne 9. ledna 2007, Jia (C-1/05, Sb. rozh. s. I-1, body 35 a 37 a citovaná judikatura). Viz rovněž například rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, body 32, 33 a 35), a rozsudek Alokpa a další (uvedený výše v poznámce pod čarou 13, bod 25 a citovaná judikatura).

výkon práv volného pohybu, Soudní dvůr – *mimo* kontext směrnice 2004/38 – uvedl, že závislost je rovněž možné určit na základě indikátorů právní nebo citové závislosti, nebo že může být relevantní skutečnost, že občan Unie je závislý na rodinném příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetí země („obrácená závislost“)¹⁶.

Co zakládá odvozená práva pobytu

49. Za současného stavu unijního práva existují odvozená práva pobytu v zásadě pouze tehdy, pokud je nezbytné zajistit, aby občané Unie mohli účinně vykonávat svá práva volného pohybu a pobytu. První otázkou proto je, zda dotyčný občan Unie takováto práva vykonával či vykonává. Pokud tomu tak je, druhou otázkou je, zda odmítnutí pobytu jeho rodinných příslušníků omezí výkon těchto práv (neexistuje-li omezení, neexistuje žádný důvod odvozená práva pobytu přiznat). Podstatou otázky předkládajícího soudu proto je, zda je nezbytné – před přezkumem této druhé otázky – zohlednit druh a intenzitu výkonu práv občana Unie na jeho volný pohyb a pobyt.

50. Podle ustálené judikatury Soudního dvora nelze pravidla, kterými se řídí volný pohyb, použít na případy, které nevykazují žádnou skutečnou spojitost se situacemi upravenými unijním právem¹⁷. Čistě hypotetická vyhlídka na využití takovýchto práv nebo jejich narušení není pro založení nezbytné spojitosti dostatečná¹⁸.

51. V projednávaných věcech všechny referenční osoby O, B, S a G vykonávaly práva volného pohybu nebo pobytu ve smyslu článku 21 SFEU. Tyto věci se proto netýkají čistě vnitrostátních situací, které nespádají do rozsahu působnosti unijního práva. Toto je pro použitelnost unijního práva dostatečné; automaticky to však nevede k závěru, že osoby O, B, S a G mají podle unijního práva nárok na legální pobyt v Nizozemsku.

52. Právě proto, že došlo k přeshraničnímu pohybu, se skutkové okolnosti těchto věcí liší od skutkových okolností například ve věcech Ruiz Zambrano, McCarthy nebo Dereci, v nichž Soudní dvůr konstatoval, že vazba mezi unijním právem a základem pro odvozená práva pobytu podle článku 20 SFEU může výjimečně existovat bez jakéhokoli výkonu práv volného pohybu nebo pobytu v jiném (hostitelském) členském státě, pokud by vnitrostátní opatření ukládalo občanům Unie (včetně státních příslušníků tohoto členského státu) povinnost opustit území Evropské unie¹⁹. Ve věci Iida, ve které se jednalo o dva německé státní příslušníky, kteří se přestěhovali do Rakouska, a o japonského státního příslušníka, který žádal o pobyt v Německu, Soudní dvůr poté upřesnil, že se tento přezkum neomezoval na situace, které by jinak byly kvalifikovány jako čistě vnitrostátní²⁰.

16 — Viz rozsudek ze dne 6. prosince 2012, O a S (C-356/11 a C-357/11, bod 56). V rozsudku ze dne 11. července 2002, Carpenter (C-60/00, Recueil, s. I-6279), Soudní dvůr zřejmě považoval za relevantní skutečnost, že pan Carpenter byl závislý na své ženě v tom smyslu, že se starala o jeho děti. Viz níže body 113 až 117.

17 — Viz například rozsudek ze dne 5. června 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Recueil, s. I-3171, bod 16 a citovaná judikatura).

18 — Rozsudek ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, bod 77 a citovaná judikatura).

19 — Toto se zdá být kumulativním účinkem rozsudku ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Sb. rozh. s. I-1177, body 43 a 44), rozsudku McCarthy (uvedeného výše v poznámce pod čarou 6, body 46 a 47 a citovaná judikatura) a rozsudku ze dne 15. listopadu 2011, Dereci (C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 66).

20 — Rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 76. Soudní dvůr dospěl k tomuto závěru poté, co uvedl, že pan Iida nežádal o právo pobytu spolu se svojí manželkou a dcerou v hostitelském členském státě (Rakousko), nýbrž v jejich domovském členském státě (Německo), že tito dva občané Unie nebyli odrazeni od využití svých práv volného pohybu, a že sám pan Iida tak jako tak měl určitá práva pobytu, a to jak podle vnitrostátního práva, tak i podle unijního práva (viz body 73 až 75).

53. V rozsudku Ruiz Zambrano Soudní dvůr souhlasil s tím, že odmítnutí pobytu otce by jeho nezletilé děti připravilo o možnost „skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie“²¹. Způsobilo by to totiž, že by musely opustit území Evropské unie²².

54. K opačnému závěru dospěl rozsudek McCarthy, pokud jde o jamajského manžela paní McCarthy. Paní McCarthy měla dvojí státní příslušnost, Spojeného království a Irsko, a vždy žila ve Spojeném království. Irsko nikdy nenavštívila, nikdy nevyužila práv volného pohybu kdekoli jinde v Evropské unii a o irský pas, na který měla právní nárok, požádala až poté, co si ve Spojeném království vzala za manžela jamajského státního příslušníka. Nikdy netvrdila, že by byla zaměstnanou osobou, osobou samostatně výdělečně činnou či ekonomicky soběstačnou osobou. Jejím manželovi byl jako manželovi občana Unie s jinou státní příslušností, než je státní příslušnost Spojeného království, odmítnut pobyt ve Spojeném království²³.

55. V rozsudku Dereci Soudní dvůr vyjasnil, že zbavení podstatné části práv plynoucích z občanství Unie odpovídá situaci „vyznačující se okolností, že občan Unie je *de facto* nucen opustit území nejen členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku“²⁴. Tato situace byla Soudním dvorem popsána jako výjimečná²⁵. Soudní dvůr se podrobněji nezabýval otázkou, jaké okolnosti mohou občana Unie donutit opustit území Evropské unie, konstatoval však, že „pouhá skutečnost, že pro státního příslušníka členského státu může být žádoucí z důvodů hospodářských nebo pro zachování rodinné jednoty na území Unie“, aby mu bylo uděleno právo pobytu, není dostatečná pro závěr, že odmítnutí pobytu by vedlo k takovému odchodu ze země²⁶. Takovéto okolnosti proto neprokazují, že odmítnutí pobytu povede ke ztrátě práva vyplývajícího z občanství Unie, kterým je právo pobývat na území Evropské unie.

56. Soudní dvůr nicméně tím, že ponechal stranou články 20 SFEU a 21 SFEU, nevyločil možnost, že vnitrostátní soud může požadovat, aby bylo právo pobytu uděleno na základě článku 7 Listiny (v situacích, které spadají do působnosti unijního práva), nebo na základě čl. 8 odst. 1 EÚLP (v ostatních situacích)²⁷. Pokud tedy státní příslušník třetí země mající rodinné vazby na občana Unie nemůže právo pobytu získat na základě unijního práva, může vnitrostátní soud přesto rozhodnout, že pokud situace spadá do působnosti unijního práva, právo na respektování rodinného života vyžaduje, aby bylo právo pobytu uděleno.

57. Podle mého názoru je tato část uvedeného rozsudku matoucí, neboť může být chápána v tom smyslu, že v ní Soudní dvůr uznal tři samostatné právní základy vyplývající z unijního práva: právo na respektování soukromého a rodinného života (článek 7 Listiny), právo volného pohybu a pobytu (čl. 21 odst. 1 SFEU) a znemožnění skutečně využívat podstatné části práv přiznaných občanu Unie (článek 20 SFEU). Pro situace, které nespádají do působnosti unijního práva, může právo na respektování soukromého a rodinného života podle článku 8 EÚLP představovat další právní základ pro založení práva pobytu.

21 — Rozsudek Ruiz Zambrano, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 42 a citovaná judikatura. Soudní dvůr proto souhlasil s tím, že pan Ruiz Zambrano, kolumbijský státní příslušník, mohl pobývat v členském státě, jehož státními příslušníky byly a ve kterém pobývaly jeho nezletilé děti, jež byly občany Unie (nikdy však neopustily členský stát svého narození) a byly na něm závislé.

22 — Rozsudek Ruiz Zambrano, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 44. O základních právech nebyla v této souvislosti učiněna žádná zmínka. Důvod pro tento závěr nebyl rovněž vysvětlen.

23 — Rozsudek McCarthy, uvedený výše v poznámce pod čarou 6. I když je jasné, že paní McCarthy mohla ve Spojeném království zůstat sama na základě své státní příslušnosti, a že tím, že jejím manželovi bylo jako rodinnému příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetí země, odmítnuto přiznat odvozená práva, nebyla zbavena práva volného pohybu podle unijního práva, je méně jasné, zda Soudní dvůr zvážil jednotlivé konkrétní dopady. Je možné, že krátkou odpovědí prostě bylo „unijní právo pomoci nemůže: zkuste EÚLP“.

24 — Rozsudek Dereci, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 66. Pan Dereci byl tureckým státním příslušníkem, jeho žena a děti byly rakouskými státními příslušníky a vždy bydleli v Rakousku, pan Dereci si přál, aby zde s nimi mohl bydlet.

25 — Rozsudek Dereci, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 67. Viz rovněž rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 71.

26 — Rozsudek Dereci, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 68.

27 — Rozsudek Dereci, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 72.

58. Pokud toto bylo záměrem Soudního dvora, je nutné, aby dále vyjasnil, použije-li se stejný přezkum jak pro účely určení toho, zda se použije unijní právo (a tedy i Listina), tak i toho, zda je opatření, kterým se odepírá pobyt, v rozporu s články 20 SFEU a 21 SFEU²⁸.

59. Mám však za to, že existuje jiný způsob přístupu k věci.

60. Listina se použije pouze tehdy, pokud se použije unijní právo²⁹. Listina se proto nevztahuje na vnitrostátní situaci, jako byla například situace paní McCarthyové, v níž občanu Unie není ani bráněno ve výkonu práv volného pohybu a pobytu podle unijního práva, ani není vnitrostátním opatřením zbaven samotné podstaty práva občanů pobývat na území Unie. V takovýchto situacích je jasné, alespoň v současnosti, že Listina nepřiznává „samostatná“ základní práva – to znamená práva, která nemají žádnou vazbu na něco, co spadá do pravomoci Unie – na jejichž základě by poté bylo možné vnitrostátní soud požádat, aby neuplatňoval vnitrostátní opatření, které občanu Unie při organizaci jeho rodinného života tak, jak by si přál, přináší nevýhody.

61. Není-li proto možné najít relevantní ustanovení unijního práva, Listina se neuplatní. Řečeno jinak, na právní situaci je nutné nahlížet z pohledu Listiny, pokud, *a pouze pokud*, ustanovení unijního práva ukládá členskému státu pozitivní či negativní povinnost (ať už tato povinnost vyplývá ze Smluv nebo ze sekundárního unijního práva)³⁰.

62. V rozsahu, v němž daná situace dotýkající se občanů Unie spadá do působnosti unijního práva, výklad jakéhokoli ustanovení unijního práva, které těmto občanům přiznává práva (a které proto ukládá povinnost členským státům tato práva respektovat) musí být v souladu se všemi relevantními právy Listiny³¹, včetně práva na respektování soukromého a rodinného života zaručeného článkem 7 Listiny. To znamená, že ustanovení jako například článek 20 SFEU nebo článek 21 SFEU není pouze právním základem pro pobytový status, který by od článku 7 Listiny byl oddělený. Naopak, úvahy týkající se výkonu práva na rodinný život pronikají do podstaty práv spojených s občanstvím Unie. Práva spojená s občanstvím uvedená v článku 20 SFEU nebo 21 SFEU proto musí být vykládána způsobem, který zaručuje, že jejich podstatný obsah bude „v souladu s Listinou“. Tento postup je oddělený od otázky, zda odůvodnění, které bylo pro omezení práv souvisejících s občanstvím Unie uvedeno, *pokud se tato práva uplatní*, je v souladu s Listinou³².

63. Takovýto přístup „nerozšiřuje“ působnost unijního práva, a není proto v rozporu s rozdělením pravomocí mezi Unii a členské státy, které ji tvoří. Pouze respektuje nadřazenou zásadu, že v Unii práva se při výkladu ustanovení právního řádu zohlední veškeré relevantní právo (přirozeně včetně relevantního primárního práva v podobě Listiny). Díváme-li se na věc v tomto světle, náležité zohlednění Listiny není více „rušivé“ nebo „nerespektující pravomoc členského státu“ než správný výklad volného pohybu zboží.

28 — Pokud jde o rozsudek Iida (uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 80), Soudní dvůr při rozhodování, zda použití vnitrostátního práva, kterým se provádí unijní právo, může spadat do působnosti unijního práva, zřejmě použil trochu jiný přezkum (konkrétně, zda pan Iida měl podle unijního práva nárok na určitou výhodu (pobytová karta)).

29 — Článek 51 Listiny. Viz rovněž rozsudek ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, body 20 a 21), nedávno potvrzený rozsudkem ze dne 26. září 2013, TEXDATA Software (C-418/11, bod 73).

30 — Viz v této souvislosti moje stanovisko ze dne 14. listopadu 2013 ve věci Pflieger (C-390/12, body 35 až 47), jež dosud probíhá před Soudním dvorem, které vychází z materiálů obsažených ve Vysvětlení k Listině základních práv (Úř. věst. 2007, C 303, s. 17). Podle čl. 52 odst. 7 Listiny soudy Unie a členských států „náležitě přihlížejí“ k vysvětlením. V kontextu občanství Unie by příkladem negativní povinnosti (povinnosti zdržet se) bylo, pokud by členský stát zamýšlel odvolat se za účelem vyhoštění občana Unie, který je státním příslušníkem jiného členského státu, na důvody veřejného pořádku. Svoboda členského státu jednat je zde omezena požadavkem unijního práva, který nesmí porušit. V souvislosti s širší diskusí viz body 151 až 177 mého stanoviska ve věci Ruiz Zambrano, uvedeného výše v poznámce pod čarou 19.

31 — Viz například rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 77 a citovaná judikatura.

32 — Viz například rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 40 a citovaná judikatura.

64. Kromě toho, pokud se Listina použije a pokud práva stanovená v Listině odpovídají právům zaručeným EÚLP, musí být unijní právo vykládáno s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „štrasburský soud“)³³. Článek 7 Listiny, který chrání právo na rodinný život, je takovýmto článkem; existuje rovněž rozsáhlá judikatura štrasburského soudu, která upřesňuje význam, který je nutné přikládat příslušnému odpovídajícímu ustanovení EÚLP (článku 8 EÚLP).

65. Z toho vyplývá, že by z hmotněprávního hlediska nemělo být podstatné, zda se použití konkrétního vnitrostátního opatření posuzuje s ohledem na možné porušení článku 7 Listiny či článku 8 EÚLP. Použitá kritéria (ať už vnitrostátním soudem, Soudním dvorem či štrasburským soudem) jsou z definice stejná. Mělo by proto být nemožné dospět k různým závěrům v závislosti na tom, kterému soudu byla věc předložena. (Pro účely projednávané věci ponechám stranou třetí ze tří pramenů ochrany základních práv, kterým je vnitrostátní ústavní právo, které samozřejmě může být rovněž relevantní.)

66. Je zřejmé, že v kontextu žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je nezbytné, aby Soudní dvůr poskytl vnitrostátnímu soudu jasné vodítko, pokud jde o okolnosti, za nichž se unijní právo vykládané v souladu s Listinou uplatní. Vnitrostátnímu soudu, který má jako jediný pravomoc posuzovat skutkové okolnosti sporu, rovněž přísluší, aby provedl nezbytné podrobné posouzení těchto skutkových okolností a aby na základě tohoto vodítka určil, zda unijní právo vykládané v tomto smyslu zakazuje použití vnitrostátního opatření. Vnitrostátní soud přitom, pokud jde o námitku, že „jinak dojde k porušení mých základních práv“, provede tentýž přezkum, který je zvyklý provádět při posuzování obdobné námitky podle EÚLP ve světle judikatury štrasburského soudu.

Použitelnost směrnice 2004/38

67. Směrnice 2004/38 provádí čl. 21 odst. 1 SFEU. Jejím účelem je usnadnit a posílit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a práva pobytu³⁴. Podle ustálené judikatury nelze takovéto sekundární právo vykládat restriktivně³⁵ a jeho ustanovení „nesmějí být v žádném případě zbavena svého užitečného účinku“³⁶.

68. Pouze oprávněné osoby ve smyslu článku 3 směrnice 2004/38 mohou z této směrnice vyvozovat práva volného pohybu a pobytu. Takovouto oprávněnou osobou může být občan Unie nebo rodinný příslušník ve smyslu definice uvedené v čl. 2 bodu 2³⁷.

69. Je sice pravda, že se směrnice 2004/38 vztahuje na definované kategorie rodinných příslušníků občana Unie, bez ohledu na to, zda již legálně pobývali v jiném členském státě³⁸, nebo zda vůbec pobývali v členském státě³⁹, avšak svých práv nabývají na základě svého statusu rodinných příslušníků dotyčného občana Unie⁴⁰. V tomto smyslu jsou tato práva automatická⁴¹. Občan Unie, na kterého mají rodinnou vazbu, proto nejprve musí spadat do rozsahu působnosti této směrnice.

33 — Článek 52 odst. 3 Listiny stanoví: „Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným [EÚLP], jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim příkládá [EÚLP]“. Článek 52 odst. 3 Listiny nicméně „nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu“.

34 — Rozsudek McCarthy, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 28 a citovaná judikatura.

35 — Rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 43 a citovaná judikatura.

36 — Rozsudek z 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, Sb. rozh. s. I-6241, bod 84) (cituje rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 43).

37 — Článek 3 odst. 1 směrnice 2004/38.

38 — Rozsudek Metock a další, uvedený výše v poznámce pod čarou 36, body 54, 58, 70 a 80. V rozsudku Metock a další Soudní dvůr přehodnotil svůj názor uvedený v rozsudku Akrich, uvedeném výše v poznámce pod čarou 9 (viz bod 58). Rozsudek Metock a další byl vydán po rozhodnutí osoby B přestěhovat se do Maroka, avšak osoba B a referenční osoba B v dané době ještě neuzavřely manželství. Viz výše bod 27.

39 — Rozsudek Metock a další, uvedený výše v poznámce pod čarou 36, bod 49.

40 — Rozsudek Dereci, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 55, a pokud jde o manžela nebo manželku, rozsudek McCarthy, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 42 a citovaná judikatura.

41 — Viz rovněž výše bod 48.

70. Je nesporné, že osoby O, B, S a G jsou rodinnými příslušníky ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. a) a písm. d) směrnice 2004/38. Tato skutečnost je dostatečná: není nezbytné prokázat, že v opačném případě by došlo k omezení práv volného pohybu a pobytu spojených s občanstvím Unie, aby bylo prokázáno, že pokud se směrnice 2004/38 použije, měly by tyto osoby odvozené právo pobytu⁴². Problém leží jinde.

71. Článek 3 odst. 1 se vztahuje na všechny občany Unie, „kteří se stěhují“ do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, „nebo v takovém členském státě pobývají“⁴³. Aby mohl v členském státě pobývat, musí se občan Unie, který se v tomto členském státě nenarodil, do tohoto státu zpravidla přestěhovat⁴⁴. Naproti tomu pohyb do členského státu je možný bez pobytu v něm. V tomto případě občan Unie pouze využívá svého práva volného pohybu, nikoli však práva volného pobytu. V tomto případě se tedy uplatní jen ta ustanovení směrnice 2004/38, která se týkají opuštění země a vstupu. Státní příslušníci třetích zemí z unijního práva v zásadě nemohou vyvozovat právo pobytu v členském státě, pokud jejich rodinný příslušník, který je občanem Unie, sám neuplatní právo pobytu a v daném státě nepobývá⁴⁵. Mezi právy občana Unie a odvozenými právy jeho rodinných příslušníků proto existuje určitý paralelní prvek.

72. Státní příslušníci třetích zemí mohou v hostitelském členském státě takovéto právo uplatňovat pouze tehdy, pokud doprovázejí nebo následují občana Unie, který využívá práva pobytu na tomto území v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 nebo čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38⁴⁶.

73. Článek 3 odst. 1 nijak nerozlišuje podle účelu využití práv volného pohybu a pobytu, ačkoli se podmínky, za nichž je možné právo pobytu využívat po dobu delší než tři měsíce, liší v závislosti na tom, zda občan Unie je či není migrujícím pracovníkem či osobou samostatně výdělečně činnou⁴⁷. Hlavním účelem směrnice 2004/38 skutečně bylo překonat předchozí rozdrobený přístup k těmto právům a zachovat přitom určité výhody pro ty občany Unie, kteří v jiném členském státě vykonávají hospodářské činnosti⁴⁸.

74. Nic to však nemění na skutečnosti, že znění čl. 3 odst. 1 vymezuje působnost směrnice 2004/38 na základě směru, ve kterém se občané Unie stěhují: do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky⁴⁹.

75. Občané Unie, kteří vždy pobývali ve svém domovském členském státě a nikdy nevyužili práv volného pohybu, proto v zásadě nemohou být oprávněnými osobami ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38⁵⁰. A v důsledku toho ani jejich rodinní příslušníci.

76. Žádná z referenčních osob v projednávaných věcech se v této situaci nenachází. Všechny totiž uplatnily alespoň některou formu práva volného pohybu.

42 — Rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 57. Viz rovněž výše bod 48.

43 — Kurzíva doplněna autorkou stanoviska.

44 — Možné je rovněž narodit se v členském státě A a nikdy tento stát neopustit, nikdy ale nemít jakoukoli jinou státní příslušnost než státní příslušnost státu B (viz například Catherine Zhu v rozsudku ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, Sb. rozh. s. I-9925), toto ale není obvyklá situace.

45 — Srov. například rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 64.

46 — Rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 64 a citovaná judikatura. V bodě 51 (a v něm citované judikatuře) Soudní dvůr konstatoval, že odvozená práva na vstup a pobyt závisí na tom, zda občan Unie „využil svého práva volného pohybu tím, že se usadil v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem“.

47 — Viz čl. 7 odst. 1 a čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38.

48 — Viz čtvrtý a devatenáctý bod odůvodnění směrnice 2004/38.

49 — Nespatriji nic, co by umožňovalo dospět k závěru, že navzdory znění čl. 3 odst. 1 autoři tím, že v jiných ustanoveních používají výrazy „hostitelský členský stát“ nebo „jiný členský stát“, hodlali rozsah směrnice 2004/38 rozšířit.

50 — Viz rozsudek McCarthy, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 39, a rozsudek Dereci, uvedený výše v poznámce pod čarou 19, bod 54.

77. Občané Unie se v rámci Evropské unie mohou obecně pohybovat třemi směry: (i) mezi dvěma členskými státy, jejichž nejsou státními příslušníky; (ii) ze svého domovského členského státu do jiného členského státu a (iii) z jiného členského státu zpět do svého domovského členského státu. Mohou se samozřejmě pohybovat opakovaně a různými směry⁵¹.

78. Je zřejmé, že se směrnice 2004/38 vztahuje na pohyb ve smyslu bodů (i) a (ii). Za uvedených okolností má státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie (jenž využil práva pohybu některým z uvedených směrů), právo tohoto občana Unie doprovázet nebo následovat⁵².

79. Pro pohyb ve smyslu bodu (iii) to však neplatí. Přestože pevně zastávám názor, že občan Unie (a jakýkoli rodinný příslušník, který je státním příslušníkem třetí země), který spadal pod ochranu směrnice 2004/38, by tuto ochranu neměl ztratit, jestliže se podruhé přestěhuje⁵³, opačný závěr by, pokud jde o samotný rozsah působnosti směrnice 2004/38, znamenal vyškrtnout z čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 větný úsek „jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky“.

80. Dodávám, že pokud by zákonodárce hodlal pohyb ve smyslu bodu (iii) do rozsahu působnosti zahrnout, musel by napsat podrobné ustanovení, které by se na tuto situaci vztahovalo. Takovéto ustanovení neexistuje.

81. V rozsudku McCarthy to Soudní dvůr téměř potvrdil, když konstatoval, že „směrnice 2004/38 [...] nemůže být určena k použití na občana Unie, který požívá bezpodmínečného práva pobytu proto, že pobývá v členském státě, jehož je státním příslušníkem“⁵⁴. Ve věci Iida zastávala generální advokátka Trstenjak názor, že směrnice 2004/38 „vůbec [nezahrnovala] projednávaný případ práva pobytu státního příslušníka třetího státu v členském státě původu občana Unie“⁵⁵, i když zřejmě zcela nevyklučuje možnost, že odpověď může být za jiných okolností jiná⁵⁶.

82. Je pravda, že Soudní dvůr v rozsudku Singh⁵⁷ uznal na základě článku 52 Smlouvy o EHS (nyní článek 59 SFEU) a směrnice 73/148⁵⁸ (zrušené a nahrazené směrnicí 2004/38⁵⁹) odvozená práva pobytu pro rodinné příslušníky vracejícího se migrujícího pracovníka. Směrnice 73/148 se stejně jako směrnice 2004/38 nezabývala situací osoby, která se vrací do svého členského státu, a odůvodnění Soudního dvora je spíše než na ustanoveních směrnice zřejmě založeno jen na ustanoveních Smlouvy. Pro analýzu článku 21 SFEU považuji tento rozsudek za velmi důležitý⁶⁰.

83. Vzhledem k tomu, že se směrnice 2004/38 neuplatní, musí být postavení osob O, B, S a G a jejich referenčních osob posuzováno podle Smluv. Bude-li výsledkem tohoto přezkumu, že odvozená práva pro rodinné příslušníky, kteří jsou státními příslušníky třetí země, jsou požadována proto, aby byl občanům Unie umožněn účinný výkon jejich práva volného pohybu zakotveného v článku 21 SFEU, bude vhodné uplatnit v domovském členském státě minimální úroveň ochrany, kterou v hostitelském členském státě zaručuje směrnice 2004/38⁶¹.

51 — Zvláštní okolnosti mohou nastat například u občanů Unie, kteří mají dvojí státní příslušnost a pohybují se mezi členskými státy, jejichž jsou státními příslušníky.

52 — Rozsudek ve věci Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 64 a citovaná judikatura.

53 — Viz níže bod 95.

54 — Rozsudek McCarthy, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 34 a 37. Viz rovněž body 28 a 29 stanoviska generální advokátky Kokott.

55 — Stanovisko generální advokátky Trstenjak ve věci Iida, uvedené výše v poznámce pod čarou 18, zejména body 48 a 54.

56 — Viz například bod 47 jejího stanoviska ve věci Iida, uvedeného výše v poznámce pod čarou 18.

57 — Uvedeném výše v poznámce pod čarou 3.

58 — Směrnice Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167).

59 — Viz čl. 38 odst. 2 směrnice 2004/38.

60 — Viz níže body 91 až 96.

61 — Viz níže body 91 až 97, jakož i body 110 a 111.

Článek 21 SFEU

Odvozená práva pobytu v domovském členském státě

84. Podle čl. 21 odst. 1 SFEU (a za podmínek stanovených v opatřeních přijatých k jeho provedení) musí členské státy dovolit občanům Unie, kteří nejsou jejich státními příslušníky, pohybovat se a pobývat na jejich území spolu se svým manželem nebo manželkou a případně některými dalšími rodinnými příslušníky, kteří nejsou občany Unie.

85. V projednávaných věcech Nizozemsko v podstatě *odmítá* udělit – na základě unijního práva – práva pobytu státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky *jeho vlastních státních příslušníků*, za okolností, kdy je na základě unijního práva v zásadě *vyžadováno* udělit takováto práva státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky *občanů Unie, kteří jsou státními příslušníky jiných členských států*.

86. Je zvláštní, proč by si tedy členský stát přál zacházet se svými vlastními státními příslušníky méně výhodně než s ostatními občany Unie (kteří se až na svoji státní příslušnost mohou velice dobře nacházet ve stejné nebo podobné situaci). Je tedy pravda, že odmítnutím pobytu tento členský stát může riskovat, že *de facto* „vyhostí“ své vlastní státní příslušníky tím, že je donutí, aby se buď přestěhovali do jiného členského státu, kde unijní právo zaručí, že budou moci pobývat se svými rodinnými příslušníky, nebo aby Evropskou unii možná zcela opustili. Takovéto opatření není v souladu se solidaritou, která je považována za základ vztahu mezi členským státem a jeho vlastními státními příslušníky. Je rovněž těžko slučitelné se zásadou loajální spolupráce, která mezi členskými státy platí podle mého názoru stejně jako mezi členskými státy a Uníí⁶².

87. Písemná a ústní vyjádření v projednávaných věcech nicméně dokládají, že značný počet členských států má za to, že unijní právo jim nezakazuje, aby přesně toto činili.

88. Jednoduchou reakcí na tento argument by bylo, že podle čl. 21 odst. 1 SFEU členské státy nemohou omezit právo občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území Evropské unie. Nebo jak uvedl generální advokát Jacobs, „s výhradou omezení stanovených v samotném [tomto článku] nelze uložit žádnou neodůvodněnou zátěž“⁶³.

89. Stejná zásada se vztahuje na občany Unie, kteří chtějí využít práva volného pohybu a kteří uzavřeli manželství se státním příslušníkem třetí země. Takovýto pár si často (možná zpravidla) přeje vykonávat své právo na rodinný život ve vzájemné tělesné blízkosti. Je-li mu znemožněno žít společně v členském státě, jehož je občan Unie státním příslušníkem (do kterého se vrátí po pobytu na území jiného členského státu, nebo ze kterého využívá práv volného pohybu), tak buď spolu nežije, nebo je nucen se přestěhovat jinam. Může se přestěhovat do země mimo Evropskou unii, která mu dovolí v ní legálně pobývat; nebo se může přestěhovat do jiného členského státu EU a odvolat se na směrnici 2004/38. V prvním případě je občan Unie fakticky zbaven občanství Unie, protože tento status má mimo Evropskou unii jen omezený význam⁶⁴. Ve druhém případě by sice bylo možné uvést, že takovéto opatření vede k většímu pohybu. Nicméně, i když usnadnění volného pohybu samozřejmě může být

62 — Článek 4 odst. 3 SEU stanoví, že „[p]odle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv“.

63 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse ze dne 20. listopadu 2003 ve věci Pusa (C-224/02, s. I-5763, bod 22).

64 — Na takovéto extrémní zbavení stěžejního práva spojeného s občanstvím se vztahuje reformulace zásady uvedené v rozsudku Ruiz Zambrano, která byla provedena rozsudkem Dereci (oba rozsudky jsou uvedeny výše v poznámce pod čarou 19). Pro přesnost uvádím, že některá ustanovení, jako například čl. 20 odst. 2 písm. c) SFEU (diplomatická ochrana na území třetí země), přiznávají občanům Unie práva, kterých je možné využívat mimo území Evropské unie.

cílem čl. 21 odst. 1 SFEU, uložení volného pohybu jím není. Naopak, občanům Unie je zaručeno právo *svobodně* se pohybovat a pobývat v rámci Evropské unie. Je-li pravděpodobné, že opatření bude mít dopad na svobodnou volbu občanů Unie vykonávat toto právo, jedná se o omezení, které, pokud není odůvodněno, je v rozporu s čl. 21 odst. 1 SFEU.

90. Podle mého názoru stejné odůvodnění platí i tehdy, pokud se jedná o ostatní blízké rodinné příslušníky (jako jsou například rodiče manžela či manželky, stejně jako ve věci osoby S), prokáže-li se, že by se občan Unie jinak odstěhoval se svojí rodinou (včetně ostatních takovýchto rodinných příslušníků) jinam, aby s ní žil pohromadě, nebo přestane využívat práva volného pohybu.

91. Soudní dvůr již tuto metodu přezkumu použil v případech, kdy se občan Unie, který využil práva volného pohybu a pobytu, vracel, aby pobýval ve svém domovském členském státě (rozsudky ve věcech Singh a Eind), nebo využil práva volného pohybu, současně si ale zachoval pobyt ve svém domovském členském státě (rozsudek Carpenter⁶⁵, vydaný po rozsudku Singh⁶⁶, ale před vydáním rozsudku Eind⁶⁷). První dva uvedené rozsudky v podstatě ukazují⁶⁸, že pokud se občan Unie přestěhoval do jiného členského státu a pokud v něm pobýval, rodinní příslušníci ho mohou doprovázet nebo následovat do jeho domovského členského státu za podmínek, které nejsou méně výhodné než podmínky, které se podle unijního práva uplatňují v hostitelském členském státě.

92. Pánové Singh a Eind se oba jako migrující pracovníci přestěhovali a poté pobývali v jiném členském státě, než je členský stát, jehož byli státními příslušníky. Oba se poté vrátili do svého členského státu. Pan Singh se stal osobou samostatně výdělečně činnou, pan Eind nepracoval. Oba dva měli rodinného příslušníka, který byl státním příslušníkem třetí země a který s nimi žil v hostitelském členském státě a který s nimi chtěl žít v domovském členském státě.

93. Soudní dvůr rozhodl, že s panem Singhem by po návratu do jeho domovského členského státu mělo být zacházeno způsobem, který je přinejmenším rovnocenný způsobu, na který by měl nárok v hostitelském členském státě, ze kterého se přistěhoval⁶⁹. Rodinný příslušník ho tedy mohl doprovázet do domovského členského státu za podmínek stanovených v právních předpisech Evropského společenství, které předcházely směrnici 2004/38⁷⁰.

94. V rozsudku Singh se Soudní dvůr právem na respektování rodinného života příliš nezabýval, nicméně jako odůvodnění uvedl, že pokud by občan Unie bylo při návratu do jeho vlastního členského státu bráněno prostřednictvím společného života s jeho manželkou a dětmi ve výkonu tohoto práva, mohl by být odrazen od výkonu základních svobod vstoupit a pobývat na území jiného členského státu (takzvaný „odrazující účinek“)⁷¹. V rozsudku Eind se Soudní dvůr, pokud jde o jeho souhlas s tím, že překážky sloučení rodiny mohou vytvořit překážky práva volného pohybu občanů Unie, vyjádřil jasněji⁷². Rozsudek ve věci Singh byl vydán v roce 1992, kdežto rozsudek Eind byl vydán v roce 2007, tedy po zavedení občanství Unie.

95. Občan Unie tedy získává právo být doprovázen nebo být následován definovanou skupinou rodinných příslušníků, pokud využívá práva volného pohybu a pobytu. Vědomí toho, že toto právo po návratu do domovského členského státu zanikne, jej pravděpodobně od přestěhování se do prvního místa buď odradí, nebo ho omezí v tom, co může po prvním přestěhování činit. Skutečnost, že

65 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 16.

66 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 3.

67 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 4.

68 — Rozsudkem Carpenter, uvedeným výše v poznámce pod čarou 16, se budu zabývat později v bodě 113 a násl.

69 — Rozsudek Singh, uvedený výše v poznámce pod čarou 3, body 19 a 23.

70 — Viz rozsudek Singh, uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 21; viz rovněž rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 39, a rozsudek ze dne 7. října 2010, Lassal (C-162/09, Sb. rozh. s. I-9217, bod 59 a citovaná judikatura).

71 — Rozsudek Singh, uvedený výše v poznámce pod čarou 3, bod 20.

72 — Rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, body 37 a 44 a citovaná judikatura (která zahrnuje odkaz na rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16); viz rovněž rozsudek Iida, uvedený výše v poznámce pod čarou 18, bod 70.

rodinný příslušník neměl před prvním přestěhováním v domovském členském státě právo pobytu, je v této souvislosti irelevantní: směrnice 2004/38 zaručuje, že občané Unie mohou po druhém přestěhování pobývat s rodinnými příslušníky, kteří s nimi žili před prvním přestěhováním, a kteří je následovali ze zemí mimo Evropskou unii, nebo kteří se stali rodinnými příslušníky po prvním přestěhování⁷³. Z tohoto důvodu nemůže domovský členský stát se svými vlastními státními příslušníky, kteří se vracejí, aby pobývali na jeho území, zacházet hůře, než jak s nimi bylo jako s občany Unie zacházeno v hostitelském členském státě. Rozhodující je zacházení, na které měl občan Unie právo v hostitelském členském státě. Zacházení, kterého se občan Unie skutečně dostalo, relevantní není⁷⁴. Protože po prvním přestěhování jsou práva vyplývající z unijního práva „založena“ a zůstávají občanu Unie při jeho návratu do jeho domovského členského státu, podmínky a omezení stanovené ve směrnici 2004/38 se nepřímo vztahují i na občany Unie navracející se do svého domovského členského státu.

Definování pobytu

96. V případě, že občan Unie nepobýval v jiném členském státě, není tolik zřejmé, že odmítnutí přiznat – podle unijního práva – rodinným příslušníkům právo pobytu v domovském členském státě bude mít negativní dopad na právo občana Unie na volný pohyb. Co se však rozumí pobytem v jiném členském státě? Tato otázka je základem druhé a třetí předběžné otázky ve věci C-456/12.

97. Směrnice 2004/38 stanoví podmínky, za nichž občan Unie může pobývat v jiném členském státě, aniž definuje, co „pobyt“ znamená. Obecnou definici neobsahují ani Smlouvy. Některé nástroje sekundárního práva definují „pobyt“ pro účely těchto konkrétních právních předpisů a odkazují přitom na pojmy jako „obvyklé bydliště“⁷⁵ nebo „obvyklý pobyt“⁷⁶.

98. Pobyt má v unijním právu různé funkce. V určité souvislosti může být používán jako kritérium pro určení rozhodného práva (například v daňovém právu a v mezinárodním právu soukromém) a za účelem zamezení takzvané dávkové turistiky⁷⁷. Jinde může být podstatou práva⁷⁸ nebo prvkem, jehož neexistence vylučuje nárok na dávku⁷⁹. V některých souvislostech je výslovně definován. V jiných ne. Jednotné pojetí pobytu proto v unijním právu neexistuje.

99. V kontextu unijního práva upravujícího občanství je pobyt v jiném členském státě kromě práva někdy i podmínkou pro výkon s ním souvisejících práv spojených s tímto statutem (například právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách⁸⁰), může ale rovněž být požadavkem, který omezuje jiné svobody zaručené unijním právem.

73 — Viz například rozsudek *Metock*, uvedený výše v poznámce pod čarou 36, body 88, 89 a 92 (v souvislosti se založením rodiny po využití práva volného pohybu).

74 — Toto vyplývá z toho, jakým způsobem Soudní dvůr formuloval body 19 a 23 svého rozsudku *Singh*, uvedeného výše v poznámce pod čarou 3. Viz rovněž pasáže z rozsudku *Metock*, které byly citovány v předchozí poznámce pod čarou.

75 — Viz například článek 7 směrnice Rady 83/182/EHS ze dne 28. března 1983 o osvobození od daní, které platí v rámci Společenství pro dočasný dovoz některých dopravních prostředků (Úř. věst. L 105, s. 59, Zvl. vyd. 09/01, s. 112) v aktuálním znění.

76 — Viz například nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (Úř. věst. L 166, s. 1, Zvl. vyd. 05/05, s. 72) několikrát pozměněné; nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 ze dne 17. června 2008 o právu rozhodném pro smluvní závazkové vztahy (Řím I) (Úř. věst. L 177, s. 6); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 ze dne 11. července 2007 o právu rozhodném pro mimosmluvní závazkové vztahy (Řím II) (Úř. věst. L 199, s. 40) a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/138/ES ze dne 25. listopadu 2009 o přístupu k pojišťovací a zajišťovací činnosti a jejím výkonu (*Solventnost II*) (Úř. věst. L 335, s. 1).

77 — Viz například rozsudek ze dne 16. května 2013, *Wencel* (C-589/10, body 48 až 51), pokud jde o možnost mít podle nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství (Úř. věst. 1971, s. 416, Zvl. vyd. 05/01, s. 35), které bylo zrušeno nařízením (ES) č. 883/2004, dvě obvyklá bydliště.

78 — Viz například směrnice 2004/38.

79 — Viz například rozsudek ze dne 9. října 1984, *Witte* v Parlament (188/83, Recueil, s. 3465, body 8 až 11) pokud jde o přiznání příspěvku za práci v zahraničí.

80 — Viz článek 22 SFEU.

100. V rozsudku Swaddling Soudní dvůr rozhodl, že definice bydliště uvedená v čl. 1 písm. h) nařízení č. 1408/71⁸¹ znamená „obvyklé bydliště“, a uvedl, že tato definice proto platí v rámci celé Unie⁸². Soudní dvůr slovní spojení „členský stát, ve kterém mají bydliště“, vyložil jako místo, „kde se nachází jejich obvyklé středisko zájmů“, které by mělo být určeno tak, že se zohlední „rodinná situace zaměstnané osoby, důvody, které vedly k jejímu přestěhování, délka a nepřetržitost jejího pobytu, skutečnost (pokud tomu tak skutečně je), že má stabilní zaměstnání, a její záměry tak, jak vyplývají z celkového posouzení všech okolností“⁸³. Při tomto konstatování Soudní dvůr uvedl, že řádné pochopení toho, zda osoba je či není rezidentem, musí být založeno ne na jediné okolnosti, nýbrž na souboru prvků, které společně umožňují situaci dané osoby posoudit a rozhodnout, zda je či není rezidentem.

101. V jiných oblastech unijního práva vyjádřil Soudní dvůr podobné chápání bydliště: jako místa, kde se nachází obvyklé centrum zájmů osoby a které musí být určeno ve světle příslušného skutkového stavu, který zahrnuje jak objektivní, tak i subjektivní prvky⁸⁴.

102. Nemyslím si, že pobyt vyžaduje stálou fyzickou přítomnost na území jednoho členského státu (třetí otázka položená ve věci C-456/12). Za osobu pobývající v členském státě by jinak mohl být považován jen ten, kdo nevyužil práva volného pohybu (z definice je zřejmé, že před přistěhováním je nutné bydlet někde jinde)⁸⁵. Pobyt nicméně může logicky vyžadovat přítomnost po většinu času.

103. Rovněž si nemyslím, že otázka, zda občan Unie vznikl pobyt v jiném členském státě, závisí na tom, je-li toto místo jeho jediným místem pobytu. V mnoha případech využití práva volného pobytu v Evropské unii předpokládá přemístění bydliště z jednoho členského státu do druhého, aniž zůstanou zachovány jakékoli významné vazby k dřívějšímu místu pobytu. V jiných případech je však z různých důvodů vhodné si podstatné vazby zachovat.

104. Pokud občané Unie splňují podmínky pro založení pobytu v členském státě, nemělo by být podstatné, že si mohou zachovat nějakou formu pobytu jinde⁸⁶. Neexistuje žádné obecné pravidlo unijního práva, podle něhož pobyt v jednom členském státě vylučuje konkurující pobyt v jiném členském státě⁸⁷. Z toho zřejmě vycházejí i ustanovení směrnice 2004/38, která pobyt po dobu delší než tři měsíce podmiňuje tím, že občan Unie je buď zaměstnanou osobou nebo osobou samostatně výdělečně činnou nebo má dostatečné prostředky, aby se nestal zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Plná solidarita (kdy již neplatí podmínka „dostatečných prostředků“) musí být naopak poskytována osobám s právem trvalého pobytu⁸⁸.

105. Zatímco občané Unie, kteří v hostitelském členském státě nejsou migrujícími pracovníky nebo osobami samostatně výdělečně činnými, mohou být povinni prokázat, že mají dostatečné prostředky, směrnice 2004/38 je, pokud jde o zdroj (zdroje) těchto prostředků, neutrální, tyto zdroje proto mohou pocházet z činností nebo účastí někde jinde v Evropské unii nebo mimo ni. Pokud by tomu tak nebylo, jednalo by se o zjevné omezení základních svobod.

81 — Uvedeného výše v poznámce pod čarou 77.

82 — Rozsudek ze dne 25. února 1999, Swaddling (C-90/97, Recueil, s. I-1075, bod 28).

83 — Rozsudek Swaddling, uvedený výše v poznámce pod čarou 82, bod 29 a citovaná judikatura.

84 — Viz například rozsudky ze dne 17. února 1977, Di Paolo (76/76, Recueil, s. 315); ze dne 8. července 1992, Knoch (C-102/91, Recueil, s. I-4341); viz rovněž stanovisko generálního advokáta Saggia ve věci Swaddling, uvedené výše v poznámce pod čarou 82, bod 17. Viz rovněž například rozsudky ze dne 23. dubna 1991, Ryborg (C-297/89, Recueil, s. I-1943, body 24 a 25), a ze dne 12. července 2001, Louloudakis (C-262/99, Recueil, s. I-5547, bod 55).

85 — Aby se zabránilo tomuto logickému problému, podmínky legálního pobytu většinou stanoví přesnou (a tudíž nutně přezkoumatelnou) „kvalifikační“ dobu přítomnosti před vznikem práva pobytu. Nicméně pokud jde o přítomnost den před dosažením magické hranice a den po jejím dosažení, žádný objektivní rozdíl neexistuje.

86 — Viz například rozsudek Di Paolo, uvedený výše v poznámce pod čarou 84, body 17 a 21.

87 — Členské státy například nikdy nevycházejí z toho, že osoba nemůže být na jejich území daňovým rezidentem jenom proto, že je daňovým rezidentem (rovněž) na jiném území.

88 — Viz čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38.

106. Je podstatné, zda se občan Unie původně přestěhoval do hostitelského členského státu za účelem využití hospodářské svobody a zda se do svého domovského členského státu vrátil proto, aby v něm byl hospodářsky činný?

107. Podle mého názoru tomu tak není.

108. Pan Eind se přestěhoval z Nizozemska do Spojeného království, aby zde byl hospodářsky činný; když se vrátil do Nizozemska, nepracoval. Jeho dcera měla přesto právo se s ním v Nizozemsku usadit, i když se na ni vztahovaly podmínky uvedené v nařízení č. 1612/68 týkající se pobytu potomků migrujících pracovníků⁸⁹. Jednalo se o zacházení, na které měl pan Eind nárok ve Spojeném království, a po návratu do Nizozemska ho nemohl ztratit.

109. Občan Unie tedy může ve svém domovském členském státě uplatňovat nárok na zacházení, které není méně výhodné než zacházení, na které měl jako pracovník nebo osoba samostatně výdělečně činná nárok v hostitelském členském státě. Skutečnost, že již není hospodářsky aktivní, na tomto nároku nic nemění. Nic na tom nemění ani skutečnost, že občan Unie neměl v hostitelském členském státě status pracovníka nebo osoby samostatně výdělečně činné, protože práva občana Unie na volný pohyb a pobyt již nejsou závislá na výkonu hospodářské činnosti. Podmínky, za nichž mohou v hostitelském členském státě pobývat jeho rodinní příslušníci, se nicméně mohou lišit⁹⁰.

110. Nepovažuji za přesvědčivý argument, že občan Unie (ať už je či není migrujícím pracovníkem nebo osobou samostatně výdělečně činnou) musí nepřetržitě pobývat v jiném členském státě po dobu alespoň tří měsíců nebo po nějakou jinou „podstatnou“ dobu (předmět druhé otázky ve věci C-456/12), než jeho rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, mohou v domovském členském státě na základě unijního práva odvozovat práva pobytu. Tento argument předpokládá, že nucené odloučení od člena rodiny, jako je manžel či manželka, neodradí občana Unie, který se chce přestěhovat a dočasně se usadit v jiném členském státě, od výkonu jeho práv volného pohybu a pobytu. Nespátřuji žádné opodstatnění pro výrok, že za takovýchto okolností by po občanu Unie mělo být požadováno, aby se dočasně vzdal svého práva na rodinný život (nebo řečeno trochu jinak, že by měl být připraven zaplatit tuto cenu, aby se následně mohl vůči svému vlastnímu členskému státu, jehož je státním příslušníkem, odvolávat na unijní právo). Podle směrnice 2004/38 jsou totiž rodinní příslušníci oprávněni okamžitě doprovázet občana Unie do hostitelského členského státu. Směrnice 2004/38 nepodmiňuje jejich nárok na toto odvozené právo požadavkem minimální doby pobytu občana Unie. Podmínky platné pro závislé osoby se naopak liší v závislosti na délce trvání pobytu na území.

111. Délka trvání pobytu občana Unie v jiném členském státě je (zjevně) relevantním kvantitativním kritériem. Domnívám se však, že nemůže být uplatňována jako absolutní práh pro rozhodnutí, kdo využil a kdo nevyužil práv pobytu a kdo tedy může být doprovázen nebo následován⁹¹ svými rodinnými příslušníky. Toto je jedním z těch kritérií, která je nutné zohlednit.

89 — Rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, body 38 a 39. Nařízení č. 1612/68 bylo pozměněno směrnicí 2004/38. Toto nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1).

90 — Viz níže body 135 až 142.

91 — Pokud by občan Unie skutečně musel pobývat po dobu X měsíců, než by ho jeho rodina byla oprávněna následovat, rodina by ho mohla „doprovázet“ jen tehdy, pokud by po splnění magické lhůty území opustil a poté se znovu vrátil a přivezl svoji rodinu s sebou, což by výkon jeho práva volného pohybu příliš neusnadnilo.

Volný pohyb bez pobytu

112. Co se stane, pokud by se občan Unie přestěhoval do jiného členského státu, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem, avšak neměl by v něm pobyt? Jsou pak jeho rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, oprávněni ho následovat do jeho členského státu, jehož je státním příslušníkem a kde má pobyt? Toto je podstatou první a druhé otázky ve věci C-457/12.

113. Odůvodnění rozsudků Singh⁹² a Eind⁹³ se na tuto situaci nevztahuje. Nicméně rozsudek ve věci Carpenter⁹⁴ již ukazuje, že odvozená práva pobytu v členském státě státní příslušnosti a pobytu mohou být dostupná pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie a využívají svobod jednotného trhu (například poskytují služby), kteří ale místo svého pobytu nepřemístili do jiného členského státu.

114. Ve věci Carpenter vnitrostátní soud konstatoval, že péče o děti a vedení domácnosti paní Carpenter může nepřímo napomáhat a usnadňovat právo jejího manžela poskytovat služby v jiném členském státě. To znamenalo, že pan Carpenter mohl věnovat více času svému podnikání, jehož podstatná část se uskutečňovala v jiných členských státech⁹⁵. Soudní dvůr rozhodl, že odmítnutí pobytu pro paní Carpenter a tedy rozdělení manželského páru by se „nepříznivě projevilo na jejich rodinném životě, a v důsledku toho i na podmínkách výkonu základní svobody pana Carpentera“⁹⁶. S poukazem na odůvodnění ve věci Singh Soudní dvůr rozhodl, že plná účinnost této svobody by mohla být narušena, pokud by v členském státě původu pana Carpentera existovaly překážky pro vstup a pobyt jeho manželky⁹⁷.

115. Při přezkumu, zda toto omezení může být odůvodněné, měl Soudní dvůr za to, že rozhodnutí o vyhoštění paní Carpenter představovalo zásah do výkonu práva pana Carpentera na respektování jeho rodinného života ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁹⁸.

116. Podívejme se na rozhodnutí ve věci Carpenter trochu blíže.

117. Úvahy Soudního dvora se nutně opírají o předpoklad, že existovala příčinná souvislost mezi výkonem hospodářského práva volného pohybu panem Carpenterem a pobytem jeho filipínské manželky v členském státě státní příslušnosti a pobytu pana Carpentera. Hospodářská činnost zajišťovala zaopatření jeho ženy, státní příslušnice třetí země. Pan Carpenter byl naopak závislý na své ženě v tom smyslu, že se starala o jeho děti, vedla domácnost, a tím nepřímo přispívala k jeho úspěchu⁹⁹. Podmínky, za nichž bylo právo na rodinný život vykonáváno, proto mohly mít vliv na výkon práv volného pohybu. Odepření práva pobytu pro paní Carpenter v členském státě státní příslušnosti a pobytu pana Carpentera bylo způsobilé ho přinutit buď (i) k přestěhování do jiného členského státu, aby své manželce umožnil následovat ho do tohoto státu (za podmínek stanovených ve směrnici 2004/38), nebo (ii) přijmout omezení jeho práva na rodinný život a ztrátu přítomnosti

92 — Uvedeného výše v poznámce pod čarou 3.

93 — Uvedeného výše v poznámce pod čarou 4.

94 — Uvedený výše v poznámce pod čarou 16.

95 — Rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, body 14 a 19.

96 — Rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 39.

97 — Rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 39.

98 — Viz rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 41.

99 — Imigrační úředník konstatoval, že je skutečností, že paní Carpenter tímto způsobem nepřímo přispívala ke zvýšenému úspěchu podnikání svého manžela: rozsudek Carpenter, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 18. Generální advokátka Stix-Hackl měla za to, že tato skutečnost nebyla, pokud jde o právo pobytu podle unijního práva, relevantní (viz body 103 až 105 jejího stanoviska). Podle mého názoru to, že se Soudní dvůr o tuto skutečnost výslovně opíral, svědčí o jeho nesouhlasu s generální advokátkou v tomto bodě.

jeho ženy v jeho domovském členském státě, což by mělo dopad na podmínky, za nichž vykonával svoji svobodu poskytovat služby v jiném členském státě (aniž by v něm pobýval). Zda by ho to ve skutečnosti přinutilo jeho aktivity v zahraničí zastavit, není jasné a není to součástí úvah Soudního dvora.

118. Jaký význam má tato analýza zaprvé pro aktivní výkon práv pohybu jako pracovník bez pobytu a zadruhé pro „pasivní“ výkon práva přijímat služby?

Přeshraniční pohyb jako pracovník bez změny pobytu

119. Občané Unie, kteří bez změny pobytu vykonávají právo volného pohybu ve spojení s činností, která napomáhá zaopatření rodinných příslušníků nebo která je činí závislými na rodinných příslušnících, mohou z tohoto důvodu potřebovat, aby byli do svého domovského členského státu následováni některými rodinnými příslušníky. Vazba mezi pobytem a výkonem práv volného pohybu může být v takovýchto případech docela zřejmá a lehce prokazatelná. Je-li například rodinným příslušníkům přeshraničního pracovníka odepřen pobyt, pracovník poté může být odrazen od práce v jiném členském státě nebo nucen změnit svůj pobyt a přestěhovat se se svojí rodinou do jiného členského státu. Totéž platí pro občany Unie, kteří jsou na rodinném příslušníkovi závislí, protože usnadňuje nebo umožňuje výkon jejich práva volného pohybu. To přímo vyplývá již ze zjištění Soudního dvora v rozsudku Carpenter v souvislosti s „aktivním“ poskytováním služeb zákazníkům pobývajícím v jiném členském státě.

120. Existuje podstatný rozdíl mezi situací, kdy osoba žije v členském státě A, ale pracuje pro zaměstnavatele v členském státě B (situace referenční osoby G), a situací, kdy osoba žije v členském státě A, pracuje pro zaměstnavatele, který je rovněž rezidentem v členském státě A, ale jeho práce vyžaduje, aby pracovník šel do jiného členského státu (situace referenční osoby S)? Podstata dvou otázek předložených ve věci C-457/12 vychází z tohoto problému.

121. Mám za to, že tomu tak není. V obou případech pracovníkovo zaměstnání vyžaduje, aby za účelem splnění své pracovní smlouvy překračoval hranice. Nemůže si zachovat svou práci a zároveň zůstat ve svém domovském členském státě. Poté vyvstává otázka: vede omezení týkající se přítomnosti rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, v domovském členském státě k tomu, že buď pracovníkovi zabrání v tom, aby za účelem plnění své pracovní smlouvy překročil hranice, nebo činí toto překročení zjevně obtížnějším? Okolnosti mohou být takové, že ve skutečnosti v tom není rozdíl, pokud jde o výkon práva volného pohybu. Kdyby však pracovníkova schopnost plnit svoji smlouvu byla zjevně narušena, pokud by nemohl využít podpory nabízené rodinným příslušníkem, který je státním příslušníkem třetí země (nebo pokud by se přeshraniční práce stala skutečně nemožnou), účinný výkon práv volného pohybu občanem Unie vyžaduje, že odvozená práva pobytu v domovském členském státě musí být na základě unijního práva přiznána jeho rodinnému příslušníkovi, který je státním příslušníkem třetí země.

122. Na stejných třech podmínkách, které původně podle unijního práva představovaly základ pro založení odvozených práv pro státní příslušníky třetích zemí, závisí, zda rodinný příslušník, který je státním příslušníkem třetí země, může takovéto právo v domovském členském státě občana Unie uplatňovat. Těmito podmínkami jsou:

- rodinná vazba s občanem Unie;
- výkon práv volného pohybu občanem Unie a
- příčinná souvislost mezi pobytem státního příslušníka třetí země a výkonem práv volného pohybu občanem Unie.

123. Posouzení těchto tří kritérií automaticky nevede k jednoduché odpovědi „ano“ či „ne“. Intenzita každého omezení práva volného pohybu se může značně lišit například v závislosti na blízkosti rodinné vazby. Význam této vazby a skutečnost, do jaké míry je na ní závislé rozhodnutí občana Unie, zda využije či nevyužije práva volného pohybu, se současně také může velmi lišit. Omezení této volby existuje tehdy, pokud se prokáže, že odmítnutí pobytu rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, může být věrohodně příčinou toho, že se občan Unie přestěhuje, upustí od přestěhování nebo se skutečné možnosti přestěhování vzdá.

Využití „pasivní“ svobody přijímat služby v jiném členském státě bez přestěhování se do tohoto státu

124. Toto je podstatou první otázky ve věci C-456/12.

125. V rámci působnosti unijního práva má každý občan Unie zaručenu stejnou úroveň ochrany svých základních svobod a práva na rodinný život. Občan Unie, který se vydá do jiného členského státu, aby zde využil služby, bez ohledu na to, o jakou službu se jedná, spadá do rozsahu působnosti unijního práva¹⁰⁰. To však neznamená, že každý výkon práva volného pohybu za účelem přijetí služeb nutně zaručuje odvozená práva pobytu pro rodinné příslušníky občana Unie, kteří jsou státními příslušníky třetí země, v domovském členském státě. Je tomu tak proto, že ne každé odmítnutí pobytu představuje překážku sloučení rodiny, která by omezovala základní právo občana Unie na volný pohyb¹⁰¹.

126. Společnost či ekonomika bez služeb se staly nepředstavitelnými¹⁰². Stále častěji občané Unie překračují hranice, aby využili služeb. Pro mnohé z nich to může představovat jediný typ práva volného pohybu, kterého kdy využijí: jedou na dovolenou, podnikají jednodenní výlety, objednávají si knihy na internetu a tak dále.

127. Přesto ne všechny tyto formy výkonu pasivního volného pohybu služeb občany Unie závisejí na tom, zda rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, mají rovněž pobyt v tom členském státě, ve kterém pobývá dotčený občan Unie.

128. Zatímco vydání se do jiného členského státu za účelem využití služby nepochybně je výkonem hospodářské svobody, není zpravidla tím typem činnosti, která občanům Unie umožňuje podporovat své rodinné příslušníky nebo je činí na nich závislými (možná z důvodu alternativních nákladů na výkon práva volného pohybu). Z těchto důvodů je méně pravděpodobné, že by překážky sloučení rodiny ovlivnily úvahy, které vedou k tomu, že se občan Unie přestěhuje někam jinam nebo že bude pobývat někde jinde.

129. Ve většině případů odvozená práva pobytu pro rodinné příslušníky (která mohou vést k trvalému pobytu) *nejsou* pro občana Unie nezbytná pro využití služby, která je v podstatě dočasná „nejen vzhledem k době trvání poskytování služby, nýbrž i vzhledem k její pravidelnosti, opakující se povaze nebo nepřetržitosti“¹⁰³, a která je spíše než výdělečnou činností často spotřebitelskou službou, za niž občan Unie platí.

100 — Viz v této souvislosti rozsudek ze dne 24. září 2013, Demirkan (C-221/11, body 35 a 36).

101 — Viz v této souvislosti rovněž bod 5 stanoviska generálního advokáta Tesaura ve věci Singh, uvedeného výše v poznámce pod čarou 3.

102 — Viz rovněž například stanovisko generálního advokáta P. Cruze Villalóna ve věci Demirkan, uvedeného výše v poznámce pod čarou 100, zejména body 49 a 50.

103 — Rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, Recueil, s. I-4165, bod 27).

130. Skutečnost, že služba by mohla být o mnoho příjemnější, pokud by byla využívána s rodinným příslušníkem, je sama o sobě nedostatečná k tomu, aby bylo možné hovořit o omezení práva volného pohybu, protože tato úvaha není zásadní v rámci důvodů, které občany Unie vedou k překročení hranic za účelem využití služby (například jídlo v obzvláště pěkné restauraci), místo toho, aby zůstali a učinili tak v členském státě své státní příslušnosti a svého pobytu.

131. Nevylučuji však možnost, že ve výjimečných případech mohou být práva pobytu pro rodinné příslušníky, kteří jsou státními příslušníky třetí země, nezbytná. O tento případ by se jednalo zejména tehdy, pokud by se občan Unie stal závislým na rodinném příslušníkovi z těch důvodů, které ho vedly k tomu, aby za účelem využití služeb v jiném členském státě překročil hranice. Jako příklad lze uvést situaci německého státního příslušníka s pobytem v Německu, který uzavřel manželství s čínskou státní příslušnicí, jež v Německu neměla povolení k pobytu. On onemocní a potřebuje dlouhodobou léčbu. Z důvodů souvisejících s kvalitou poskytované lékařské péče se rozhodne, že se bude léčit v Belgii. Nemá v úmyslu změnit si pobyt a usadit se tam. K tomu, aby mohl pravidelně cestovat do Belgie, však potřebuje pomoc. Potřebuje rovněž pomoc v jiných věcech, které již sám nezvládá. Stane se závislým na opatrovníkovi. Pochopitelně by byl rád, aby opatrovníkem byla jeho čínská manželka. Toto rozhodnutí spadá do oblasti jeho soukromého a rodinného života; současně je však spojeno s podmínkami, za kterých vykonává práva volného pohybu.

Pohyb mezi členskými státy za účelem využití práva na rodinný život

132. Co se stane v případě, že se občan Unie pohybuje jen za účelem výkonu svého práva na rodinný život spolu s rodinným příslušníkem s bydlištěm jinde v Evropské unii? Může následně namítat omezení výkonu své svobody pohybu, pokud tomuto rodinnému příslušníkovi není na základě unijního práva povoleno, aby si v členském státě své státní příslušnosti a pobytu založil legální pobyt? Tyto otázky jsou relevantní pro postavení osob B a O (věc C-456/12); zdá se, že obě osoby překročily hranice proto, aby mohly být se svou partnerkou či manželkou.

133. Je možné argumentovat v tom smyslu, že pokud takovéto omezující vnitrostátní opatření vede k tomu, že si občan Unie založí pobyt v jiném členském státě, jedná se o nejvlastnější funkci občanství Unie a dokládá to, jak mohou práva volného pohybu podpořit výkon práva na rodinný život.

134. Otázkou však není, zda takovéto vnitrostátní opatření vede k uskutečnění volného pohybu (nebo je umožňuje). Podstatou je existence *svobody volby, zda k pohybu dojde, či nedojde*. Opatření, které ukládá povinnost pohybu, tuto volbu omezuje. Takovéto opatření je proto v rozporu s čl. 21 odst. 1 SFEU¹⁰⁴.

Podmínky, jimiž se řídí výkon odvozených práv

135. Otázky předkládajícího soudu se zaměřují na existenci odvozených práv pobytu, takováto práva ale přitom nejsou bezpodmínečná. Jejich výkon může být upraven Smlouvami nebo prováděcími právními předpisy.

136. Článek 21 odst. 1 SFEU stanoví, že každý občan Unie má 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“.

104 — Viz rovněž výše bod 89. Připomínám, že na základě skutkových okolností neexistuje žádný náznak toho, že by se jednalo o účelová manželství, podvod nebo zneužití práv (viz výše bod 42).

137. Občan Unie, který se stěhuje do jiného členského státu, než je stát jeho státní příslušnosti, má právo vstupu na jeho území a právo pobytu v něm za podmínek stanovených ve směrnici 2004/38. Například pro pobyt po dobu do tří měsíců je pouze třeba být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu¹⁰⁵. Totéž platí pro rodinné příslušníky, kteří jsou státními příslušníky třetí země a kteří ho doprovázejí nebo následují¹⁰⁶. Jiné podmínky platí pro pobyt po dobu delší než tři měsíce a pro trvalý pobyt. Pokud se poté občan Unie vrátí do svého domovského členského státu, měl by mít právo na to, aby ho doprovázeli nebo následovali jeho rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, za podmínek, které nejsou méně výhodné než ty, které se na základě unijního práva uplatní v hostitelském členském státě.

138. Předpokládejme, že občan Unie pobýval po dobu dvou měsíců v hostitelském členském státě a byl následován svojí manželkou, státní příslušnicí třetí země. Okolnosti (například vážná nemoc rodiče) způsobily, že se musel vrátit do svého domovského členského státu, kde se svojí manželkou hodlá v budoucnu pobývat. Může tak učinit za předpokladu, že jeho manželka splňuje příslušné podmínky stanovené ve směrnici 2004/38. Skutečnost, že s ním manželka žila jen po dobu dvou měsíců v hostitelském členském státě, neznamená, že doba jejího pobytu v domovském členském státě občana Unie musí být omezena stejným způsobem. Pokud by tomu tak bylo, občan Unie by mohl být nucen buď upustit od návratu do svého členského státu, aby mohl nadále pobývat se svojí manželkou jinde v rámci Evropské unie, nebo ji při návratu do svého členského státu opustit, protože manželka může odvozovat práva pobytu jen po dobu dvou měsíců a manžel potřebuje zůstat doma delší dobu. Pokud by zůstali v hostitelském členském státě a za předpokladu, že by byly splněny příslušné podmínky, mohla by jeho manželka zůstat po dobu delší než tři měsíce a pravděpodobně by v něm mohla získat trvalý pobyt.

139. Konečně, zaniká odvozené právo pobytu v případě, že existuje nějaký (nedefinovaný) časový interval mezi návratem občana Unie do jeho domovského členského státu a příjezdem jeho rodinného příslušníka do tohoto státu? Tento problém nastoluje čtvrtá otázka ve věci C-456/12 (týká se osoby B).

140. Odpověď podle mého názoru závisí na tom, proč se občan Unie a jeho rodinný příslušník nepřestěhovali společně.

141. Podle směrnice 2004/38 hostitelský členský stát nemůže odeprít pobyt státnímu příslušníkovi třetí země z důvodu uplynutí času. Jeho právem je „doprovázet nebo následovat“ občana Unie, se kterým sdílí příslušné rodinné vazby¹⁰⁷. Z této formulace vyplývá, že uplynutí času poté, co občan Unie vstoupil do země a založil pobyt, nebrání tomu, aby ho státní příslušník třetí země později „následoval“. Soudní dvůr totiž rozhodl, že směrnice 2004/38 nevyžaduje, aby rodinní příslušníci občanů Unie vstoupili na území hostitelského členského státu ve stejnou dobu jako občan Unie, od jehož statusu odvozují svoje práva¹⁰⁸.

142. Nedomnívám se, že důvod časové prodlevy je relevantní. Důležité je, aby rozhodnutí přestěhovat se za účelem pobytu s občanem Unie bylo provedeno v rámci výkonu práva na rodinný život. Občané Unie se mohou sami rozhodnout, jak budou právo na rodinný život vykonávat (pokud by tomu tak nebylo, právo by mělo malý význam). Mnozí upřednostňují život se svými rodinnými příslušníky; jiní mohou mít v určitém okamžiku jiné priority (které se mohou v průběhu času měnit) nebo mohou

105 — Článek 6 odst. 1 směrnice 2004/38.

106 — Článek 6 odst. 2 směrnice 2004/38. Samozřejmě, že při vstupu na území členského státu takovíto státní příslušníci třetích zemí musí rovněž splňovat všechny příslušné požadavky pro vstupní vízum. Viz čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38.

107 — Viz například čl. 6 odst. 2, čl. 7 odst. 2 a čl. 16 odst. 2 směrnice 2004/38. Viz rovněž rozsudek Eind, uvedený výše v poznámce pod čarou 4, bod 38.

108 — Viz například rozsudek Metock, uvedený výše v poznámce pod čarou 36, bod 90; usnesení ze dne 19. prosince 2008, Sahin (C-551/07, Sb. rozh. s. I-10453, bod 28), a rozsudek O a S, uvedený výše v poznámce pod čarou 16, bod 54.

existovat praktické překážky, které brání tomu, aby mohli okamžitě žít společně. Naopak pokud se rodinný příslušník, který je státním příslušníkem třetí země, a občan Unie rozhodli, že si již nepřejí žít spolu jako pár a vykonávat své právo na rodinný život, odvozené právo pobytu pro státního příslušníka třetí země nebude existovat.

143. V této souvislosti nyní stručně uvedu, jak by měl předkládající soud provést přezkum situací, ve kterých se nacházejí osoby O, B, S a G.

Faktory relevantní pro odvozená práva pobytu osob O, B, S a G

– Osoba O

144. Referenční osoba O se přestěhovala z Nizozemska, ve Francii uzavřela manželství s O a poté se se svým manželem přestěhovala do Španělska. V případě, že O podle směrnice 2004/38 legálně pobýval ve Španělsku s referenční osobou O jako rodinný příslušník občana Unie, který je státním příslušníkem třetí země, nelze s referenční osobou O poté, co se vrátila pracovat a žít do Nizozemska, zacházet méně příznivě, než při jejím přestěhování do Španělska, aby tam založila pobyt. Z toho vyplývá, že pokud by se tyto skutečnosti potvrdily (což samozřejmě přísluší vnitrostátnímu soudu), O by podle unijního práva měl v Nizozemsku právo na legální pobyt. Toto právo není bezpodmínečné ani absolutní. Podléhá podmínkám a omezením stanoveným ve směrnici 2004/38, stejně jako jeho předchozí právo pobytu ve Španělsku.

– Osoba B

145. Referenční osoba B využila práv volného pohybu a pravděpodobně založila pobyt v Belgii, aby tam žila s (tehdy) jejím partnerem B. (Zda se referenční osoba B v Belgii ucházela o práci, není jasné a přísluší vnitrostátnímu soudu, aby tuto skutečnost ověřil.) B nicméně pouze jako partner nespadal do rozsahu působnosti čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 a právo pobytu v Belgii proto nemohl odvozovat z unijního práva na základě přítomnosti referenční osoby B v Belgii. Zda si tedy referenční osoba B založila v Belgii pobyt, proto není pro žádost osoby B o pobyt v Nizozemsku rozhodující.

146. Pro účely čl. 21 odst. 1 SFEU není relevantní ani skutečnost, že referenční osoba B žila nebo navštívila osobu B v Maroku poté, co uzavřely manželství, protože toto ustanovení zaručuje jen práva na volný pohyb a pobyt v Evropské unii.

147. Neexistuje zřejmě ani spojitost mezi odmítnutím pobytu v Nizozemsku pro osobu B a výkonem práv referenční osobou B zaručených článkem 21 odst. 1 SFEU. Jakákoliv forma výkonu takovýchto práv byla ukončena v okamžiku, kdy ještě neexistovala rodinná vazba mezi osobou B a referenční osobou B.

148. Nicméně pouhé uplynutí doby mezi návratem referenční osoby B do Nizozemska a příjezdem osoby B by nemělo žádný dopad na tvrzení, že posledně uvedená osoba měla odvozené právo pobytu, za předpokladu, že rozhodnutí následovat referenční osobu B do Nizozemska bylo učiněno při výkonu jejího práva na rodinný život¹⁰⁹.

109 — Viz výše body 141 až 142 tohoto stanoviska.

– Osoba S

149. Referenční osoba S není „státní příslušník členského státu, který bez ohledu na místo pobytu a státní příslušnost využil práva na volný pohyb pracovníků a který vykonával zaměstnání v jiném členském státě, než je jeho stát pobytu“¹¹⁰. Je zaměstnána v členském státě svého pobytu a státní příslušnosti a v době, kdy se vydala do Belgie a jiných členských států, nevstoupila v nich na trh práce¹¹¹. Není vyslaným pracovníkem¹¹² a hranice rovněž nepřekračuje proto, aby v Belgii poskytovala služby ve smyslu článku 56 SFEU. Naopak, je to pravděpodobně její zaměstnavatel, kdo prostřednictvím referenční osoby S poskytuje služby v jiném členském státě.

150. Faktem však zůstává, že referenční osoba S vykonává svoje právo volného pohybu v souvislosti s hospodářskou činností (svým zaměstnáním v Nizozemsku), jejíž výsledky (což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu) přispívají k blahu její rodiny. Nákladem spojeným s touto příležitostí přijmout takovýto typ zaměstnání je její potřeba zajistit péči o dítě, v projednávané věci o jejího syna. Je na vnitrostátním soudu, aby přezkoumal, zda by referenční osoba musela takovouto péči hledat (a pokud ano, zda ve stejném rozsahu), pokud by jednoduše pracovala v Nizozemsku.

151. Jak je to, pokud jde o další dvě podmínky uvedené výše¹¹³, tedy o rodinnou vazbu a příčinnou souvislost?

152. Pokud jde o rodinnou vazbu mezi osobou S a referenční osobou S, předkládající soud konstatoval, že S je vyživovaným rodinným příslušníkem v přímé linii ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. d) směrnice 2004/38. Z tohoto zjištění vyplývá, že vnitrostátní soud vychází z toho, že referenční osoba S materiálně podporuje osobu S (ve smyslu úzkého pojetí závislosti podle směrnice 2004/38, které zastává Soudní dvůr). Na straně druhé je referenční osoba S zřejmě závislou na S v rozsahu, v němž se S stará o jeho syna, zatímco on využívá práv volného pohybu v souvislosti se svým zaměstnáním.

153. Rechtbank, který jako první přezkoumal rozhodnutí ministra, zřejmě tuto skutečnost nepovažoval za relevantní, protože buď manželka referenční osoby S (která rovněž pobývá v Nizozemsku), nebo subjekty profesionálně provádějící hlídání dětí jako službu, se mohly o jeho syna postarat.

154. Na tomto základě dospěl předkládající soud k předběžnému závěru, že pokud by S nebyl povolen pobyt v Nizozemsku, referenční osoba S by se nenacházela v horším postavení, pokud jde o výkon práv volného pohybu. Za účelem zjištění, zda skutečně neexistuje přiměřená příčinná souvislost mezi těmito dvěma faktory, bude předkládající soud muset přezkoumat, zda by odmítnutí pobytu pro S způsobilo, že by si referenční osoba S musela hledat jiné zaměstnání, jehož součástí nebude výkon práv volného pohybu, nebo zda by se musela se svojí rodinou, včetně S, přestěhovat do jiného členského státu.

– Osoba G

155. Referenční osoba G je přeshraničním pracovníkem, kterým zůstala i poté, co v Peru uzavřela manželství s G, se kterou má děti. Je nutné předpokládat, že jako manželé jsou G a referenční osoba G na sobě hmotně, právně a citově závislí. Zaměstnání referenční osoby G v jiném členském státě se, pokud jde o tuto rodinnou vazbu, jeví jako velmi podstatné.

110 — Rozsudek ze dne 13. prosince 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, bod 25 a citovaná judikatura).

111 — Viz v této souvislosti rozsudek ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst (C-43/93, Recueil, s. I-3803, bod 21 a citovaná judikatura).

112 — Viz čl. 1 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 96/71/ES ze dne 16. prosince 1996 o vysílání pracovníků v rámci poskytování služeb (Úř. věst. 1997, L 18, s. 1, Zvl. vyd. 05/02, s. 431).

113 — Výše v bodě 122 tohoto stanoviska.

156. Odmítnutí pobytu pro G v Nizozemsku může věrohodně vést k tomu, že referenční osoba G, která si přeje žít s G, si bude muset založit pobyt v Belgii (aby ve smyslu směrnice 2004/38 měli společný pobyt), a stane se proto migrujícím pracovníkem s pobytem v jiném členském státě. Jednalo by se o omezení její volby být přeshraničním pracovníkem – hospodářské svobody, která je zaručena článkem 45 SFEU.

157. Zda by to vedlo k tomu, že by práci v zahraničí ukončil, není jisté. Ponecháme-li stranou skutečnost, že takovéto rozhodnutí by vedlo ke ztrátě prostředků, kterými podporuje svoji rodinu, včetně G, status G, pokud jde o pobyt v Nizozemsku, by to neposílilo.

Postscriptum

158. Ať už Soudní dvůr bude, či nebude souhlasit s analýzou, kterou jsem zde uvedla, vybízím ho, aby příležitost, kterou mu poskytují tyto dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, využil k tomu, že poskytne jasné a strukturované vysvětlení, pokud jde o okolnosti, za nichž státní příslušník třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Unie majícího pobyt ve svém domovském členském státě, jenž ale *využívá* svých práv volného pohybu, může na základě unijního práva uplatňovat v domovském členském státě nárok na odvozené právo pobytu.

Závěry

159. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Raad van State takto:

Ve věci C-456/12, O:

- (1) 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 se přímo nepoužije na občany Unie, kteří se vracejí do členského státu své státní příslušnosti. Členský stát státní příslušnosti nicméně nemůže těmto občanům Unie přiznat méně výhodné zacházení, než na jaké měli na základě unijního práva nárok v tom členském státě, ze kterého se přestěhovali do členského státu své státní příslušnosti. V důsledku toho směrnice 2004/38 nepřímou stanovuje minimální standard zacházení, jenž musí být navracejícímu se občanu Unie a jeho rodinným příslušníkům zaručen v členském státě státní příslušnosti občana Unie.
- (2) Unijní právo nevyžaduje, aby občan Unie pobýval po určitou minimální dobu v jiném členském státě, aby se jeho rodinní příslušníci, kteří jsou státními příslušníky třetí země, mohli v členském státě státní příslušnosti, do kterého se občan Unie navrácí, dovolávat odvozeného práva pobytu.
- (3) Občan Unie vykonává své právo pobytu v jiném členském státě, učiní-li tento stát místem, kde se nachází obvyklé centrum jeho zájmů. Je-li při zohlednění všech relevantních skutečností tato podmínka splněna, je v této souvislosti irelevantní, zda tento občan Unie udržuje jinou formu pobytu jinde nebo zda je jeho fyzická přítomnost v členském státě pobytu pravidelně nebo nepravidelně přerušována.
- (4) Uplyne-li mezi návratem občana Unie do členského státu, jehož je státním příslušníkem, a příjezdem rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetí země, do tohoto členského státu určitá doba, nárok rodinného příslušníka na odvozené právo pobytu v tomto členském státě nezaniká, pokud je toto rozhodnutí následovat občana Unie učiněno v rámci výkonu jejich práva na rodinný život.

Ve věci C-457/12, S:

Vykonává-li občan Unie mající pobyt v členském státě své státní příslušnosti v souvislosti se svým zaměstnáním práva volného pohybu, pak právo jeho rodinných příslušníků, kteří jsou státními příslušníky třetí země, na pobyt v tomto členském státě závisí na tom, jak úzké jsou jejich rodinné vazby s občanem Unie, a na příčinné souvislosti mezi místem pobytu rodiny a výkonem práv volného pohybu občanem Unie. Rodinný příslušník musí mít právo pobytu zejména tehdy, pokud by odmítnutí tohoto práva způsobilo, že by si občan Unie byl nucen hledat jiné zaměstnání, jehož součástí nebude výkon práv volného pohybu, nebo že by se musel přestěhovat do jiného členského státu. V této souvislosti je irelevantní, zda je občan Unie přeshraničním pracovníkem, nebo zda svá práva volného pohybu vykonává za účelem plnění své pracovní smlouvy uzavřené se zaměstnavatelem se sídlem v členském státě jeho státní příslušnosti a pobytu.