



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 19. června 2019¹

Věc C-93/18

Ermira Bajratari
proti
Secretary of State for the Home Department,
za přítomnosti:
AIRE Centre

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Court of Appeal in Northern Ireland (Odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království)]

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Unie – Směrnice 2004/38/ES – Právo pobytu státního příslušníka třetí země, který je příbuzným v přímé vzestupné linii nezletilého unijního občana – Článek 7 odst. 1 písm. b) – Podmínka dostatečných prostředků – Prostředky představující příjem z práce vykonávané bez povolení k pobytu a pracovní povolení“

I. Úvod

1. Ve své žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se Court of Appeal in Northern Ireland (Odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království) táže Soudního dvora na výklad čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38/ES².
2. Otázky položené předkládajícím soudem se v podstatě týkají dostatečných prostředků, které musí mít občan Unie k dispozici, pokud tyto prostředky, které jsou dány k dispozici nezletilým občanům Unie, pocházejí z příjmu ze zaměstnání v členském státě jejich otce, který je státním příslušníkem třetí země, v minulosti mu bylo vydáno povolení k pobytu a pracovní povolení, ale v tomto členském státě již v důsledku ukončení platnosti svého průkazu o povolení k pobytu toto povolení nemá.
3. Soudní dvůr se bude touto konkrétní otázkou sice zabývat poprvé, avšak je třeba poznamenat, že ustanovení dotčené ve věci v původním řízení již Soudní dvůr vyložil, a to zejména v rozsudku Zhu a Chen³.
4. Tento konkrétní případ proto vede Soudní dvůr zejména k tomu, aby vyjasnil rozsah působnosti tohoto rozsudku ve specifickém kontextu věci dotčené v původním řízení.

1 – Původní jazyk: francouzština.

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, 2004, s. 77; Zvl. vyd. 05/06, s. 46), ve znění nařízení (EU) č. 492/2011 Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. dubna 2011 (Úř. věst. 2011, L 141, s. 1, a opravy, Úř. věst. 2004, L 229, s. 35; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a Úř. věst. 2005, L 197, s. 34) (dále jen „směrnice 2004/38“).

3 – Rozsudek ze dne 19. října 2004 (C-200/02, EU:C:2004:639).

II. Právní rámec

A. Unijní právo

5. Článek 2 směrnice 2004/38, nazvaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí

- 1) ‚občanem Unie‘ osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu;
- 2) ‚rodinným příslušníkem‘:

[...]

- b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;

[...]

- d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);

- 3) ‚hostitelským členským státem‘ členský stát, do něhož se občan Unie stěhuje za účelem výkonu svého práva volného pohybu a pobytu.“

6. Článek 3 této směrnice, nadepsaný „Oprávněné osoby“, v odstavci 1 stanoví:

„Tato směrnice se 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.“

7. Článek 7 uvedené směrnice, nadepsaný „Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce“, v odst. 1 písm. b) stanoví:

„1. Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud:

[...]

- b) mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika; nebo

[...]“

8. Článek 14 této směrnice, nadepsaný „Zachování práva pobytu“, v odstavci 2 stanoví:

„Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v článcích 7, 12 a 13, dokud splňují podmínky uvedených ustanovení.

[...]“

B. Právní úprava Spojeného království

9. Jediným ustanovením, které Court of Appeal in Northern Ireland (Odvolací soud pro Severní Irsko) zmiňuje ve svém předkládacím rozhodnutí, je čl. 1 odst. 2 Immigration Act 1971 (zákon o přistěhovalectví z roku 1971), podle něhož musí mít osoba, která není britským občanem, oprávnění k pobytu, výkonu práce a usazení ve Spojeném království⁴.

III. Skutkový základ sporu v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

10. Ermira Bajratari je albánskou státní příslušnicí, která od roku 2012 pobývá v Severním Irsku. V období od 13. května 2009 do 13. května 2014 byl jejím manželem Durim Bajratari, který je rovněž albánským státním příslušníkem pobývajícím v Severním Irsku, držitelem průkazu o povolení k pobytu, který mu umožňoval pobyt ve Spojeném království. Tento průkaz o povolení k pobytu mu byl vydán na základě předchozího vztahu s paní Toal, státní příslušnicí Spojeného království⁵, přičemž jejich vztah skončil na začátku roku 2011.

11. Ačkoli po ukončení vztahu s paní Toal manžel E. Bajratari opustil Spojené království v průběhu roku 2011, aby v Albánii uzavřel sňatek s žalobkyní v původním řízení, vrátil se v průběhu roku 2012 do Severního Irsku. Jeho průkaz o povolení k pobytu mu nebyl nikdy odebrán.

12. Pár má tři děti narozené v Severním Irsku a dvě z nich získaly osvědčení o irské státní příslušnosti.

13. Od roku 2009 vykonával manžel E. Bajratari různé profese, zejména byl zaměstnán v restauraci v Severním Irsku, avšak od 12. května 2014, kdy skončila platnost jeho průkazu o povolení k pobytu, pracuje nelegálně.

14. Rodina se nikdy nepřestěhovala a nikdy nepobývala v jiném členském státě Unie než ve Spojeném království.

15. Po narození svého prvního potomka, který je irským státním příslušníkem, žalobkyně v původním řízení podala u Home Office (ministerstvo vnitra, Spojené království) žádost o uznání odvozeného práva pobytu podle směrnice 2004/38, přičemž odkázala na svůj statut osoby pečující o dítě, které je občanem Unie, a uvedla, že odmítnutí udělit jí povolení k pobytu by její dítě zbavilo jeho práv jakožto unijního občana.

16. Tato žádost byla zamítnuta ze dvou samostatných důvodů: zaprvé žalobkyně v původním řízení nebyla „rodinným příslušníkem“ ve smyslu směrnice 2004/38 a zadruhé její dítě nesplňuje požadavek finanční autonomie podle čl. 7 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice.

4 – Z vyjádření Spojeného království vyplývá, že článek 7 směrnice 2004/38 byl v době rozhodné pro projednávaný případ proveden do vnitrostátního práva článkem 4 Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [nařízení o přistěhovalectví (Evropský hospodářský prostor) z roku 2006]]. Tento členský stát upřesňuje, že dne 1. února 2017 bylo uvedené nařízení nahrazeno Immigration (European Economic Area) Regulations 2016 [nařízením o přistěhovalectví (Evropský hospodářský prostor) z roku 2016], ale že pro projednávaný případ není relevantní žádná změna uvedeného nařízení.

5 – Z vyjádření žalobkyně v původním řízení a z vyjádření Spojeného království plyne, že paní Toal je irskou státní příslušnicí. Vzhledem k tomu, že předkládající soud odkazuje na britskou státní příslušnost paní Toal, je velmi pravděpodobné, že má dvojí státní občanství, a to jak britské, tak irské.

17. Dne 8. června 2015 bylo ze strany First-tier Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [soud prvního stupně (oddělení pro imigrační a azylové záležitosti)] zamítnuto odvolání E. Bajratari proti rozhodnutí ministerstva vnitra. Dne 6. října 2016 Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Vrchní soud (senát pro přistěhovalectví a azyl), Spojené království] zamítl druhé odvolání žalobkyně. Tak následně podala k předkládajícímu soudu žádost o povolení kasačního opravného prostředku proti rozsudku Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Vrchní soud (senát pro přistěhovalectví a azyl)].

18. Předkládající soud poznamenává, že Soudní dvůr dříve rozhodl, že požadavek stanovený v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, podle kterého musí mít občan Unie dostatečné prostředky, je splněn, pokud má takový občan prostředky k dispozici, a že neexistuje požadavek ohledně původu těchto prostředků, přičemž tyto prostředky může poskytnout mimo jiné státní příslušník třetího státu⁶. Tento soud však konstatuje, že Soudní dvůr nerozhodl konkrétně o otázce, zda je třeba zohlednit příjmy ze zaměstnání, které je podle vnitrostátního práva nezákonné.

19. Za těchto okolností Court of Appeal in Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko) v rozhodnutí, které došlo soudní kanceláři Soudního dvora dne 9. února 2018, přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Může příjem ze zaměstnání, které je podle vnitrostátního práva nezákonné, zcela nebo částečně prokázat dostupnost dostatečných prostředků podle čl. 7 odst. 1 písm. b) [směrnice 2004/38]?
- 2) V případě kladné odpovědi, je požadavek čl. 7 odst. 1 písm. b) [této směrnice] splněn, pokud je zaměstnání považováno za nejisté výhradně z důvodu jeho nezákonné povahy?“

20. Dne 6. listopadu 2018 zaslal Soudní dvůr předkládajícímu soudu žádost o objasnění podle článku 101 jednacího řádu Soudního dvora, na kterou předkládající soud odpověděl dne 12. prosince 2018⁷.

21. Písemná vyjádření předložily žalobkyně v původním řízení, AIRE Centre⁸, česká, dánská, nizozemská a rakouská vláda, vláda Spojeného království, jakož i Evropská komise.

22. Během jednání, které se konalo dne 24. ledna 2019, byla ústní vyjádření přednesena jménem žalobkyně v původním řízení, AIRE Centre, vlády Spojeného království a dánské vlády, jakož i Komise.

6 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, body 28 a 30), a ze dne 10. října 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 27).

7 – K tomuto aspektu se vrátím později v bodech 28 až 30 tohoto stanoviska.

8 – Vedlejší účastník v původním řízení, AIRE Centre (Advice on Individual Rights in Europe) je charitativní organizace, která poskytuje informace a poradenství v oblasti unijního práva a mezinárodního práva v oblasti lidských práv, zejména Evropské úmluvy o lidských právech, a kterou předkládající soud přijal jako vedlejšího účastníka v projednávaném případě dne 22. září 2017.

IV. Analýza

A. Otázka, zda v původním řízení nadále existuje spor

23. Ze znění a systematiky článku 267 SFEU vyplývá, že řízení o předběžné otázce předpokládá, že před vnitrostátními soudy skutečně probíhá spor, v jehož rámci mají vnitrostátní soudy vydat rozhodnutí, které může zohlednit rozsudek Soudního dvora vydaný v rámci řízení o předběžné otázce⁹. Soudní dvůr může tudíž otázku, zda v původním řízení nadále existuje spor, jak je tomu ve věci v původním řízení, ověřit i bez návrhu¹⁰.

24. Původní řízení se týká zamítnutí žádosti o udělení odvozeného práva pobytu, kterou podala E. Bajratari podle směrnice 2004/38, přičemž u Court of Appeal in Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko) byla předložena žádost o povolení podání kasačního opravného prostředku proti rozsudku, který vynesl Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [vrchní soud (senát pro přistěhovalce a azyl)].

25. Přitom z písemného vyjádření vlády Spojeného království vyplývá, že Crown Solicitor's Office (advokátní komora Koruny, Severní Irsko) dne 22. února a 6. března 2018, tedy po podání předmětné žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, informovala předkládající soud o tom, že osvědčení o irské státní příslušnosti dětí E. Bajratari byla prohlášena za neplatná z důvodu, že její manžel pozbyl odvozeného práva na pobyt ve Spojeném království, jakmile v průběhu roku 2011 skončil jeho vztah se státní příslušnicí Spojeného království.

26. V tomto ohledu vláda Spojeného království tvrdí, že děti E. Bajratari již nemají občanství Unie ani práva z něj vyplývající, neboť irské státní občanství jim bylo odňato poté, co příslušné orgány rozhodly, že jim původně bylo uděleno v okamžiku, kdy již jejich otec neměl platné povolení k pobytu. Z toho plyne, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce pozbyla předmětu a otázky položené předkládajícím soudem jsou pouze hypotetické. Soudní dvůr tedy není příslušný, a proto by měl odmítnout odpovědět na tyto otázky.

27. Nicméně z vyjádření vlády Spojeného království rovněž vyplývá, že dne 12. dubna 2018 bylo žalobkyni v původním řízení povoleno napadnout prostřednictvím soudního přezkumu (judicial review) rozhodnutí, kterými byla osvědčení o irské státní příslušnosti jejich dvou prvních dětí prohlášena za neplatná.

28. S ohledem na tyto okolnosti byl Court of Appeal in Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko) požádán, aby Soudnímu dvoru sdělil, jaký dopad může mít případné odebrání osvědčení o irské státní příslušnosti prvních dvou dětí E. Bajratari na původní řízení a jaké důsledky to má pro předběžné otázky.

29. V usnesení ze dne 12. prosince 2018 předkládající soud uvedl, že ačkoli je možné, že se před ním probíhající spor stane bezpředmětným z důvodu ztráty irské státní příslušnosti těchto dvou dětí, stále ještě přetrvává a zůstává v platnosti¹¹.

30. S ohledem na výše uvedené skutečnosti spor v původním řízení před vnitrostátním soudem stále přetrvává a odpověď Soudního dvora na vznesenou otázku zůstává užitečnou pro vyřešení sporu.

9 – Viz rozsudky ze dne 11. září 2008, UGT-Rioja a další (C-428/06 až C-434/06, EU:C:2008:488, bod 39), a ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 24).

10 – Viz rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 24).

11 – S ohledem na odpověď předkládajícího soudu v tomto usnesení a na rozdíl od toho, co navrhuje vláda Spojeného království, je třeba mít v rámci mé analýzy za to, že první dvě děti E. Bajratari jsou v tomto okamžiku občany Unie.

B. K předběžným otázkám

31. Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba analyzovat dohromady, je, zda musí být čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 vykládán v tom smyslu, že nezletilé dítě, které je občanem Unie, má dostatečné prostředky, aby se během svého pobytu nestalo zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, pokud tyto prostředky pochází z příjmu z činnosti, kterou v tomto členském státě vykonával nezákonně, tedy bez povolení k pobytu a pracovního povolení, jeho otec, státní příslušník třetí země.

32. Než na tuto otázku odpovím, se zaprvé krátce vyjádřím k otázce, zda situace žalobkyně v původním řízení a jejich dvou nezletilých dětí, které nikdy nepobývaly v jiném členském státě, než je stát, v němž se narodili a v němž mají pobyt, spadá do oblasti působnosti unijního práva, a zejména článku 21 SFEU a směrnice 2004/38. Zadruhé se podívám na následující otázku: splňují děti E. Bajratari podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, tvoří-li prostředky, jak je tomu v projednávaném případě, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, příjmy jejich otce, který je státním příslušníkem třetího státu, z práce provedené bez povolení k pobytu nebo pracovního povolení?

1. K existenci práva pobytu uděleného občanovi Unie a jeho rodinným příslušníkům v hostitelském členském státě na základě článku 21 SFEU a směrnice 2004/38

33. Je třeba především připomenout, že v souladu s čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38 jsou „oprávněnými osobami“, které mají nárok na práva přiznaná touto směrnicí, „vš[ichni] občan[é] Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a jejich rodinn[í] příslušn[íci] ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují“.

34. V projednávané věci se jedná o to, že E. Bajratari je albánskou státní příslušnicí a matkou dvou nezletilých dětí nízkého věku irské státní příslušnosti, které má v péči a které od svého narození pobývaly ve stejném členském státě, tedy ve Spojeném království¹².

35. V tomto ohledu skutečnost, že tyto děti nikdy nevyužily svého práva na volný pohyb a vždy pobývaly v členském státě, v němž se narodily a jehož jsou rezidenty, by mohl vést k závěru, že nespadají pod pojem „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 1 směrnice 2004/38¹³. Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury situace státního příslušníka členského státu, který se narodil v hostitelském členském státě a nepoužil práva na volný pohyb, nemůže být z důvodu této pouhé skutečnosti postavena na roveň čistě vnitrostátní situaci, čímž by uvedený státní příslušník byl zbaven výhod, které mu v hostitelském členském státě vyplývají z ustanovení unijního práva v oblasti volného pohybu a pobytu osob¹⁴.

36. Vzhledem k tomu, že první dvě děti žalobkyně v původním řízení pobývají v jiném členském státě, než je členský stát jejich státní příslušnosti, jsou oprávněny se dovolávat čl. 21 odst. 1 SFEU.

37. Za těchto podmínek čl. 21 odst. 1 SFEU a směrnice 2004/38 v zásadě přiznávají dětem E. Bajratari právo pobytu ve Spojeném království.

12 – Je třeba připomenout, jak Komise správně uvedla ve svém písemném vyjádření, že žádost o uznání práva pobytu, kterou předložila E. Bajratari, je založena výlučně na jejím postavení osoby, která poskytuje péči svým dvěma dětem majícím irskou státní příslušnost.

13 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 57); ze dne 6. prosince 2012, O a další (C-356/11 až C-357/11, EU:C:2012:776, bod 42), jakož i ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 40).

14 – Rozsudky ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, body 13 a 27); ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 19), jakož i ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 42). V souvislosti s článkem 20 SFEU viz rozsudky ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, body 43 a 44), a ze dne 13. září 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 29).

38. V tomto ohledu je třeba upřesnit, že právo občanů Unie pobývat v jiném členském státě, než jehož jsou státními příslušníky, je přiznáno s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o FEU a v ustanoveních přijatých k jejímu provedení¹⁵.

39. V této souvislosti je nezbytné posoudit, zda děti E. Bajratari, které jsou občany Unie, splňují podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, v kterémžto případě by jí bylo uděleno odvozené právo pobytu na více než tři měsíce.

2. Splňují děti E. Bajratari, které jsou občany Unie, podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38?

40. Žalobkyni v původním řízení může být přiznáno odvozené právo na pobyt delší než tři měsíce pouze tehdy, pokud její první dvě děti, které jsou nezletilými občany Unie nízkého věku, splňují podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, zejména mají-li pro sebe a své rodinné příslušníky „dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestal[y] zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a [jsou-li] účastník[y] zdravotního pojištění v [tomto členském státě]“¹⁶.

41. Pokud jde o podmínku úplného zdravotního pojištění v hostitelském členském státě, je třeba poznamenat, že podle předkládacího rozhodnutí ji ministerstvo vnitra nezpochybnilo.

42. Na druhou stranu, pokud jde o podmínku, že občan Unie musí mít dostatečné prostředky, tento orgán ji považoval za nesplněnou¹⁷.

43. V tomto ohledu z analýzy obsažené v předkládacím rozhodnutí plyne, že předkládající soud je obeznámen s judikaturou Soudního dvora týkající se výkladu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38. Má však pochybnosti o tom, zda se tato judikatura použije na projednávaný případ.

44. Začnu proto tím, že tuto judikaturu připomenu.

a) Judikatura Soudního dvora týkající se podmínky, že občan Unie musí mít dostatečné prostředky na výkon práva pobytu v hostitelském členském státě

45. Soudní dvůr již mnohokrát rozhodoval o podmínce týkající se dostatečných zdrojů ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 v případech, které jsou podobné případu v původním řízení.

46. Ve věci Zhu a Chen¹⁸ Soudní dvůr na svém plenárním zasedání, pokud jde o nástroje unijního práva platné před směrnicí 2004/38, rozhodl, že „postačuje, aby státní příslušníci členských států ‚měli‘ nezbytné prostředky, aniž toto ustanovení obsahuje byť sebemenší požadavek ohledně původu těchto prostředků“, které mohou být poskytovány například státním příslušníkem třetího státu, který je

15 – Rozsudky ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 26), jakož i ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 45).

16 – Z předkládacího rozhodnutí plyne, že první dítě se narodilo v Severním Irsku dne 1. května 2013 a dne 15. července 2013 mu bylo uděleno osvědčení o irské státní příslušnosti. Předkládající soud pouze uvádí, že jednomu z dalších dvou dětí bylo vydáno osvědčení o irské státní příslušnosti. Z vyjádření E. Bajratari plyne, že toto druhé dítě se narodilo v Severním Irsku v listopadu 2014. S ohledem na datum narození těchto dětí nemohu v zásadě vyloučit, že v tomto členském státě získaly právo na trvalý pobyt v souladu s čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38. V tomto případě jejich právo pobytu nepodléhá podmínkám stanoveným v kapitole III směrnice 2004/38 a zejména podmínkám uvedeným v čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

17 – Viz bod 16 tohoto stanoviska.

18 – Rozsudek ze dne 19. října 2004 (C-200/02, EU:C:2004:639).

rodičem dotyčných nezletilých občanů¹⁹. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že „tento výklad se uplatní tím spíše, že ustanovení, která zakotvují takovou základní zásadu, jakou je volný pohyb osob, je nutné vykládat extenzivně“ a že opačný výklad „by k této podmínce, jak je vyjádřena v této směrnici, doplnil požadavek ohledně původu finančních prostředků, což by představovalo nepřiměřený zásah do výkonu základního práva na volný pohyb a pobyt zaručeného článkem 21 ES, jelikož takový zásah není nezbytný k dosažení sledovaného cíle, totiž ochrany veřejných financí členských států“²⁰.

47. Soudní dvůr tento výklad podmínky týkající se dostatečných prostředků znovu zopakoval zejména v rozsudcích Alokpa a Moudoulou²¹, jakož i Rendón Marín²².

48. V rozsudku Rendón Marín²³, vynesném ve velkém senátu, Soudní dvůr odkázal na body 45 až 47 rozsudku Zhu a Chen²⁴ a připomněl, zaprvé že odmítnutím umožnit rodiči, který je státním příslušníkem členského státu nebo třetího státu a skutečně se stará o nezletilého občana Unie, aby s tímto občanem pobýval v hostitelském členském státě, by právo pobytu posledně uvedené osoby bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, jelikož *požívání práva pobytu dítětem nízkého věku* nezbytně znamená, že toto dítě má právo být doprovázeno osobou, která jej skutečně vychovává, a tudíž že tato osoba s ním po dobu tohoto pobytu může pobývat v hostitelském členském státě²⁵. Zadruhé Soudní dvůr připomněl, že pokud článek 21 SFEU a směrnice 2004/38 přiznávají právo pobytu v hostitelském členském státě státnímu příslušníku jiného členského státu, který je nezletilou osobou nízkého věku a splňuje podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) této směrnice, umožňují tatáž ustanovení rodiči, který tohoto státního příslušníka skutečně vychovává, aby s ním pobýval v hostitelském členském státě²⁶.

49. Pokud tuto judikaturu použijeme na věc v původním řízení, znamená to, že splňují-li děti E. Bajratari podmínky stanovené v uvedeném ustanovení, aby mohly mít právo na pobyt ve Spojeném království na základě článku 21 SFEU a směrnice 2004/38, a pečuje-li žalobkyně v původním řízení o své děti, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu, může se tedy E. Bajratari dovolávat odvozeného práva pobytu ve Spojeném království podle týchž ustanovení.

50. Ačkoli skutečnost, že dotyčné děti mají dostatečné prostředky ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 pocházející od jejich otce, který je státním příslušníkem třetího státu, nepředstavuje překážku pro splnění podmínky dostatečných prostředků stanovené v uvedeném ustanovení, jak je vykládá judikatura zmíněná v bodech 46 a 47 tohoto stanoviska, je třeba nicméně posoudit otázku, které se bude věnovat zbytek mé analýzy: Mohou být příjmy z činnosti vykonávané bez pracovního povolení a povolení k pobytu považovány za „dostatečné prostředky“ ve smyslu tohoto ustanovení?

19 – Rozsudek ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, body 28 a 30). Z poslední doby, pokud jde o prostředky poskytnuté státním příslušníkem třetí země, který je manželem či manželkou občana Unie, viz rozsudek ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, body 74 a 77). (C-218/14, EU:C:2015:476, body 74 a 77). Pokud jde o prostředky poskytnuté státním příslušníkem třetí země, který je partnerem s bydlištěm v hostitelském členském státě, viz rozsudek ze dne 23. března 2006, Komise v. Belgie (C-408/03, EU:C:2006:192, body 40, 46 a 51).

20 – Rozsudky ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, body 31 a 33); rozsudek ze dne 23. března 2006, Komise v. Belgie (C-408/03, EU:C:2006:192, body 40 a 41); a ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 75).

21 – Rozsudek ze dne 10. října 2013 (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 27).

22 – Rozsudek ze dne 13. září 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 48).

23 – Rozsudek ze dne 13. září 2016 (C-165/14, EU:C:2016:675).

24 – Rozsudek ze dne 19. října 2004 (C-200/02, EU:C:2004:639).

25 – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, body 51 a 52). Viz rovněž rozsudek ze dne 10. října 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 28).

26 – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 52). Viz rovněž rozsudek ze dne 10. října 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 29).

b) Mohou být příjmy z práce vykonávané bez pracovního povolení a bez povolení k pobytu v hostitelském členském státě považovány za „dostatečné příjmy“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38?

51. K tomu, aby bylo možné odpovědět na tuto otázku, je třeba nejdříve posoudit zaměstnání manžela E. Bajratari vykonávané před skončením platnosti průkazu o povolení k pobytu dne 12. května 2014 a po něm²⁷.

52. Z předkládacího rozhodnutí, jakož i z písemného vyjádření žalobkyně v původním řízení vyplývá, že v období od roku 2009 do února 2018 pracoval manžel E. Bajratari v restauraci v Belfastu (Severní Irsko) jako šéfkuchař. Ermira Bajratari navíc vysvětlila, že její manžel od té doby pracoval v automyčce.

53. V tomto ohledu žalobkyně v původním řízení na jednání v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem potvrdila, že po uplynutí platnosti průkazu o povolení k pobytu v roce 2014 manžel E. Bajratari pozbyl pracovní povolení a povolení k pobytu, ale i nadále pracoval v restauraci, kde byl zaměstnán od roku 2009. Tedy pouze z důvodu uplynutí platnosti průkazu o povolení k pobytu se zaměstnání manžela E. Bajratari stalo nezákonným. I přes uplynutí platnosti tohoto povolení nadále podléhal daňové povinnosti a povinnosti odvádět příspěvky do systému sociálního zabezpečení, jak bylo potvrzeno na jednání, přičemž tyto částky byly pravidelně strhávány z příjmu jeho zaměstnavatelem²⁸.

54. Za těchto okolností je třeba připomenout, že právo občanů Unie pobývat v jiném členském státě, než jehož jsou státními příslušníky, je přiznáno s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o FEU a v ustanoveních přijatých k jejímu provedení²⁹, přičemž při uplatnění těchto omezení a podmínek musí být dodržovány meze uložené unijním právem a toto uplatnění musí být v souladu s obecnými zásadami tohoto práva, zejména se zásadou proporcionality³⁰.

55. Je proto třeba určit, zda případné zamítnutí práva pobytu E. Bajratari založené na úvaze, že příjem jejího manžela, který nemá pracovní povolení a povolení k pobytu, nepředstavují dostatečné prostředky ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, je opatřením, které je v souladu se zásadou proporcionality.

56. S ohledem na okolnosti případu v původním řízení musí být v rámci posouzení zásady proporcionality určeno, zda jsou vnitrostátní opatření přijatá k podřazení práva pobytu žalobkyně v původním řízení a jejich dětí oprávněným zájmům Spojeného království přiměřená a nezbytná k dosažení sledovaného cíle.

27 – Z písemného vyjádření žalobkyně v původním řízení a z vyjádření Spojeného království vyplývá, že manžel E. Bajratari vstoupil do Severního Irsku v září 2002 a že od roku 2005 měl stabilní vztah s irskou státní příslušnicí, který skončil v roce 2011. Vzhledem k tomu, že v letech 2005 až 2011 žil v Severním Irsku s občankou Unie, Komise na jednání uvedla, že v roce 2011 mohl požádat o trvalý pobyt v hostitelském členském státě na základě čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38. Skutečnost, že získal průkaz o povolení k pobytu v roce 2008, je irelevantní, neboť vydání povolení k pobytu státnímu příslušníku členského státu musí být považováno nikoli za konstitutivní akt, nýbrž za akt, kterým členský stát potvrzuje individuální situaci státního příslušníka jiného členského státu (nebo jeho rodinných příslušníků) s ohledem na ustanovení unijního práva. Viz rozsudky ze dne 21. července 2011, Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 48), a ze dne 14. září 2017, Petrea (C-184/16, EU:C:2017:684, bod 32).

28 – V reakci na otázku, kterou položil Soudní dvůr během jednání, zástupce žalobkyně v původním řízení mimo jiné uvedl, že roční mzda manžela E. Bajratari v roce 2014 činila 17 000 liber (GBP) (19 315 eur) a v předchozích letech 20 000 GBP (22 718 eur).

29 – Rozsudky ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 26), jakož i ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 45).

30 – Rozsudky ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 91); ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 32), jakož i ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 45).

57. V tomto ohledu připomínám, že hlavním cílem směrnice 2004/38, jak vyplývá z bodů 1 až 4 jejího odůvodnění, je usnadnit výkon základního a osobního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1 SFEU přiznává přímo občanům Unie, a že cílem této směrnice je zejména posílení tohoto práva³¹. V rámci tohoto hlavního cíle se podmínka dostatečných prostředků uvedená v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, jak vyplývá z bodu 10 odůvodnění této směrnice, týká specifického cíle „zamezit tomu, aby se tyto osoby staly nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“³².

58. Z judikatury uvedené v bodě 46 tohoto stanoviska vyplývá, že je dostačující, aby státní příslušníci členských států „měli“ potřebné prostředky, aniž čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 obsahuje „byť sebemenší požadavek ohledně původu těchto prostředků“³³. Podle Soudního dvora by opačný výklad k této podmínce, jak je vyjádřena v této směrnici, doplnil požadavek ohledně původu finančních prostředků, což by představovalo *nepřiměřený zásah* do výkonu základního práva na volný pohyb a pobyt zaručeného článkem 21 SFEU, jelikož takový zásah není nezbytný k dosažení sledovaného cíle, totiž ochrany veřejných financí členských států³⁴.

59. Je proto zřejmé, že skutečnost, že otec dětí E. Bajratari, které jsou nezletilými občany Unie nízkého věku, začal pracovat v roce 2009, zatímco jeho průkaz o povolení k pobytu byl platný, a že i po datu ukončení platnosti průkazu o povolení k pobytu nadále vykonával na území hostitelského členského státu tutéž práci bez pracovního povolení a povolení k pobytu, nemůže být důvodem, aby do čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 mohl být doplněn požadavek týkající se původu „dostatečných prostředků“, který není v tomto ustanovení stanoven.

60. Dále je třeba připomenout, že sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 2. července 2009 o pokynech pro zlepšení provádění a uplatňování směrnice 2004/38³⁵ ukazuje, že k tomu, aby mohly být prostředky považovány za „dostatečné“, nemusí být nutně pravidelné a mohou mít podobu nahromaděného kapitálu³⁶. Pro určení, zda je dotyčná osoba zátěží pro systém sociální pomoci, totiž může být považováno za relevantní *pouze pobírání dávek životního minima*³⁷. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že pouhá skutečnost, že státní příslušník členského státu pobírá dávku sociální pomoci, nepostačuje k prokázání, že představuje nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu³⁸.

61. Článek 14 odst. 3 směrnice 2004/38 totiž stanoví, že „vyhoštění ze země nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem Unie nebo jeho rodinnými příslušníky“. Z bodu 16 odůvodnění uvedené směrnice navíc jasně vyplývá, že osoby požívající práva pobytu by neměly být vyhoštěny, pokud nepředstavují nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu³⁹.

31 – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 82); ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 18), jakož i ze dne 11. dubna 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, bod 23).

32 – Rozsudky ze dne 21. prosince 2011, Ziolkowski a Szeja (C-424/10 a C-425/10, EU:C:2011:866, bod 40); ze dne 4. října 2012, Komise v. Rakousko (C-75/11, EU:C:2012:605, bod 60), a ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 54).

33 – Rozsudky ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, body 28 a 30); rozsudek ze dne 23. března 2006, Komise v. Belgie (C-408/03, EU:C:2006:192, body 40, 46 a 51) a ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, body 74 a 77).

34 – Rozsudky ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, body 31 a 33); rozsudek ze dne 23. března 2006, Komise v. Belgie (C-408/03, EU:C:2006:192, body 40 a 41), jakož i ze dne 16. července 2015, Singh a další (C-218/14, EU:C:2015:476, bod 75)..

35 – COM (2009) 313 final (dále jen „pokyny Komise“).

36 – Pokyny Komise, s. 8.

37 – Pokyny Komise, s. 9.

38 – Rozsudek ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 75).

39 – Viz pokyny Komise, s. 9.

62. Soudní dvůr již připomněl, že z bodu 16 odůvodnění směrnice 2004/38 vyplývá, že při posuzování, zda se *příjemce sociální pomoci* stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, musí uvedený členský stát před rozhodnutím o vyhoštění posoudit, zda nejsou potíže dotčené osoby dočasné povahy, a zohlednit délku pobytu a osobní situaci, jakož i výši poskytované pomoci⁴⁰.

63. Při posuzování těchto tří kritérií uvedených v bodě 16 odůvodnění směrnice 2004/38 musí vnitrostátní orgány posoudit zejména dobu, po kterou byl příspěvek přiznán, stupeň integrace občana Unie a jeho rodinných příslušníků ve společnosti hostitelského členského státu, konkrétní okolnosti, jako je věk, zdravotní stav, rodinná a ekonomická situace, a to, zda občan Unie (nebo jeho rodinní příslušníci) byl vždy silně závislý na sociální pomoci, jakož i dobu, kdy tento občan (nebo jeho rodinní příslušníci) přispíval na financování sociální pomoci v hostitelském členském státě⁴¹.

64. V tomto případě nejenže nic nenasvědčuje tomu, že děti E. Bajratari využily v hostitelském členském státě sociální pomoci⁴², ale na jednání bylo uvedeno, což je okolnost, kterou musí ověřit předkládající soud, že manžel E. Bajratari, otec jejich dětí, nadále po skončení platnosti svého povolení k pobytu přispíval na financování sociální pomoci hostitelského členského státu prostřednictvím daní a příspěvků strhávaných pravidelně ze mzdy.

65. V této souvislosti předně poznamenávám, jak vyplývá z bodu 53 tohoto stanoviska, že údajná nelegálnost zaměstnání manžela E. Bajratari v zásadě vyplývá z pouze z toho, že vypršela platnost jeho průkazu o povolení k pobytu. Navíc zaměstnání, které vykonával před uplynutím platnosti průkazu o povolení k pobytu a které nepřestal vykonávat po skončení její platnosti, nebylo samo o sobě nezákonné, a to podle mě tím spíše že příjem z tohoto zaměstnání podléhal daním a příspěvkům na sociální zabezpečení uloženým vnitrostátními právními předpisy. Domnívám se proto, že situaci, kdy zaměstnanec platí daně a příspěvky na sociální zabezpečení, což musí ověřit předkládající soud, nelze považovat za odporující ochraně veřejných financí členských států.

66. Kromě toho skutečnost, že zdroje jsou dostatečné, a skutečnost, že zdroje pocházející z trestné činnosti jsou nezákonné, jsou nepochybně dvě zcela odlišné věci. Důsledek tohoto rozdílu na výklad čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 může být pouze nepřímý: pokud například prostředky, které mají nezletilé děti, jež jsou občany Unie, prostřednictvím jiného občana Unie nebo státního příslušníka třetí země, pocházejí z trestné činnosti, jako je obchod s drogami, a pokud je tato osoba odsouzena k trestu odnětí svobody, pak tyto děti v zásadě již nebudou mít prostředky na svou výživu.

67. Dále je třeba poznamenat, že i přes ztrátu pracovního povolení a povolení k pobytu po skončení platnosti průkazu o povolení k pobytu dne 12. května 2014 nejenže byla přítomnost manžela E. Bajratari hostitelským členským státem tolerována po dobu pěti let, během níž, jak připomínám, nadále platil daně a sociální příspěvky, ale jak bylo potvrzeno při jednání, jeho druhému dítěti bylo během tohoto období vydáno dne 26. července 2016 osvědčení o irské státní příslušnosti.

68. Kromě toho, jak správně uvádí Komise, právo občanů Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, včetně dětí, které jsou občany Unie, pobývat v jiném členském státě by bylo vážně narušeno, pokud by mohlo být kdykoli ukončeno na základě špatně definovaného protiprávního jednání, kterého se dopustily osoby, které o dítě pečují nebo které jsou za ně zodpovědné, ať už by to bylo v hostitelském státě, či jinde. Vzhledem k velmi široké škále jednání, které může být považováno za

40 – Rozsudek ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 69).

41 – Viz pokyny Komise, s. 8 a 9. Dále připomínám, že v bodě 16 odůvodnění směrnice 2004/38 se uvádí, že „[z]aměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné či uchazeči o zaměstnání, jak byli definováni Soudním dvorem, by v žádném případě neměli být vyhoštěni, s výhradou případů odůvodněných veřejným pořádkem nebo veřejnou bezpečností“.

42 – Kromě toho připomínám, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že podmínka týkající se zdravotního pojištění dětí stanovená v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 nebyla ministerstvem vnitra zpochybněna. V tomto ohledu viz bod 41 tohoto stanoviska.

nezákonné, a to nejen v rámci jednoho členského státu, ale i mezi jednotlivými členskými státy a v různých obdobích, by takový přístup znamenal skutečné riziko právní nejistoty a zvýšení počtu situací, kdy by mohlo být zpochybněno právo pobytu občana Unie kvůli pochybnosti, pokud jde o okolnosti, za jakých byly získány prostředky, které má k dispozici⁴³.

69. A konečně za těchto okolností se mi zdá, že odmítnutí orgánů členského státu uznat příjem ze zaměstnání vykonávaného v hostitelském členském státě bez pracovního povolení a povolení k pobytu v důsledku uplynutí platnosti průkazu o povolení k pobytu musí být považováno za nepřiměřené opatření, které představuje neodůvodněné porušení volného pohybu a pobytu nezletilých dětí, které jsou občany Unie, neboť není nezbytné pro dosažení sledovaného cíle, konkrétně ochrany veřejných financí členských států.

70. S ohledem na výše uvedené skutečnosti jsem proto názoru, že v takové situaci, jako je situace v původním řízení, k tomu, aby mohl být učiněn závěr, že občan Unie má „dostatečné prostředky“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, postačuje, že příjmy pocházejí z práce vykonávané bez pracovního povolení a bez povolení k pobytu.

71. Za těchto okolností se domnívám, že děti E. Bajratari nejen že spadají do oblasti působnosti článku 21 SFEU a směrnice 2004/38, ale také splňují podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38. Ermira Bajratari se proto může dovolávat práva na pobyt odvozeného od práva jejích dětí.

3. Analýza argumentu vzneseného Spojeným královstvím, který se týká výhrady veřejného pořádku

72. Vláda Spojeného království ve svém písemném vyjádření uvádí, že pokud se manžel žalobkyně v původním řízení nachází v situaci, kdy je jeho pobyt na území státu nezákonný, pak je nezákonná i jeho práce sama o sobě. V tomto ohledu tato vláda uvádí, že v jejím vnitrostátním právním systému se práce bez povolení považuje za odporující veřejnému pořádku a vede k uplatnění občanskoprávních a trestních sankcí nejen pro zaměstnavatele, ale od 12. července 2016 také pro zaměstnance⁴⁴.

73. Je sice pravda, jak tvrdí dánská, nizozemská a rakouská vláda, že z pokynů Komise vyplývá, že vnitrostátní orgány mohou ověřit existenci, zákonnost, rozsah a dostupnost prostředků. Komise však v odpovědi na otázku, kterou vznesl Soudní dvůr na jednání, poukázala na to, že kontrola existence dostatečných prostředků nebo jejich zákonnosti ze strany členských států se týká pouze otázky, zda došlo k trestnému činu či zneužití práva⁴⁵, a zda se tedy kapitola VI směrnice 2004/38 vztahuje na konkrétní situaci občana Unie nebo jeho rodinných příslušníků. Členský stát tedy může v souladu se svým trestním právem zavést všechna nezbytná opatření s cílem stíhat trestné činy spáchané v případě, že protiprávní povaha získaného příjmu je důsledkem trestné činnosti, jako je například obchod s drogami. V tomto případě z kapitoly VI směrnice 2004/38 vyplývá, že členské státy mohou uplatnit výjimku týkající se mimo jiné udržování veřejného pořádku a ochrany veřejné bezpečnosti.

43 – Lze si představit zejména situaci, kdy dotyčná osoba nedodržela lhůtu pro zaplacení daní z příjmu nebo zapomněla zaplatit poslední fakturu za elektřinu.

44 – Rakouská vláda se rovněž odvolává na veřejnou bezpečnost.

45 – Vláda Spojeného království a česká vláda považují za zneužití situaci, kdy rodič díky svému nezákonnému zaměstnání získá právo pracovat z důvodu založení práva pobytu. Podle těchto vlád jde o protiprávní jednání za účelem založení práva, což představuje zneužití práva, které je zakázáno článkem 35 směrnice 2004/38. Je však třeba poznamenat, že v předkládacím rozhodnutí není nic, co by naznačovalo, že došlo ke zneužití práva. Každopádně připomínám, že Soudní dvůr již rozhodl, že „důkaz o zneužití vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání“: rozsudky ze dne 16. října 2012, Maďarsko v. Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58 a citovaná judikatura); ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 58), a ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 54).

74. Kromě toho je důležité připomenout, že jako odůvodnění výjimky z práva pobytu občanů Unie nebo jejich rodinných příslušníků musí být pojmy „veřejný pořádek“ a „veřejná bezpečnost“ striktně chápány tak, že jejich rozsah nemůže být určen jednostranně členskými státy bez kontroly unijních orgánů⁴⁶.

75. Pokud jde o pojem „veřejný pořádek“, Soudní dvůr rozhodl, že předpokládá v každém případě kromě narušení společenského pořádku, které představují všechna porušení práva, existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení některého ze základních zájmů společnosti⁴⁷.

76. Pokud jde o pojem „veřejná bezpečnost“, Soudní dvůr uvedl, že tento pojem zahrnuje vnitřní i vnější bezpečnost členského státu, a tedy veřejná bezpečnost může být dotčena zásahem do funkčnosti základních institucí a veřejných služeb, jakož i přežití obyvatelstva, stejně jako nebezpečím vážného narušení vnějších vztahů nebo mírového soužití národů anebo zásahem do vojenských zájmů. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že pod pojem „veřejná bezpečnost“ spadá boj proti kriminalitě spojené s nedovoleným organizovaným obchodem s omamnými látkami či boj proti terorismu⁴⁸.

77. Připomínám, že z čl. 27 odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2004/38 vyplývá, že opatření omezující právo pobytu občana Unie nebo jeho rodinného příslušníka, zejména opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku, mohou být odůvodněná jen tehdy, jsou-li v souladu se zásadou proporcionality a založena výlučně na osobním chování dotčené osoby⁴⁹.

78. V tomto případě, jak vyplývá z odstavců 64 až 69 tohoto stanoviska, je jasné, že zamítnutí práva pobytu E. Bajratari na základě argumentu týkajícího se výjimky veřejného prostředku, kterou uplatnilo Spojené království, nesplňuje ani jednu z těchto dvou podmínek.

79. Každopádně jsem toho názoru, že další argumenty, které uvedu stručně níže, mohou podpořit můj závěr, že děti paní E. Bajratari spadají nejen do oblasti působnosti článku 21 SFEU a směrnice 2004/38, ale také splňují podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38, a proto se E. Bajratari může dovolávat práva na pobyt odvozeného od práva jejich dětí.

46 – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 4. prosince 1974, van Duyn (41/74, EU:C:1974:133, bod 18); ze dne 29. dubna 2004, Orfanopoulos a Oliveri (C-482/01 a C-493/01, EU:C:2004:262, body 64 a 65); ze dne 7. června 2007, Komise v. Nizozemsko (C-50/06, EU:C:2007:325, bod 42), a ze dne 13. září 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 37). Spojené království, s částečným odkazem na bod 23 rozsudku ze dne 22. května 2012, I (C-348/09, EU:C:2012:300), tvrdí, že členské státy mají možnost stanovit v souladu se svými vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech lišit, požadavky týkající se veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti. Nicméně bod 23 tohoto rozsudku zní takto: „Členské státy sice v podstatě mají možnost v souladu s vnitrostátními potřebami, které se mohou v jednotlivých členských státech a v různých obdobích lišit, určit požadavky veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti, zejména jako odůvodnění odchylky od základní zásady volného pohybu osob, avšak tyto požadavky musí být chápány striktně, takže jejich dosah nemůže být jednostranně určován jednotlivými členskými státy bez kontroly ze strany orgánů Evropské unie“. Připomínám, že tento rozsudek se týká výkladu pojmu „naléhavé důvody veřejné bezpečnosti“, který se objevuje v čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38 v souvislosti s trestněprávním odsouzením občana Unie k trestu odnětí svobody v délce trvání sedmi let a šesti měsíců za pohlavní zneužívání, sexuální obtěžování, jakož i znásilnění nezletilé osoby. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska. Z poslední doby viz rozsudek ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 44 a citovaná judikatura).

47 – Rozsudky ze dne 28. října 1975, Rutili (36/75, EU:C:1975:137, bod 28); ze dne 10. července 2008, Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, bod 23), jakož i ze dne 13. září 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 38).

48 – Rozsudek ze dne 13. září 2016, CS (C-304/14, EU:C:2016:674, bod 39 a citovaná judikatura).

49 – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, bod 59).

4. Užitečný účinek směrnice 2004/38 a článku 21 SFEU

80. Úvodem je třeba uvést, že odpověď, která je v rozporu s tím, co jsem právě navrhl, by zbavila právo pobytu přiznané směrnicí 2004/38 a článkem 21 Smlouvy o fungování EU jeho užitečného účinku. V souladu s judikaturou Soudního dvora s ohledem na kontext, do něhož spadá směrnice 2004/38, a cíle, které tato směrnice sleduje, nemohou být její ustanovení vykládána restriktivně, a nesmí být v žádném případě zbavena svého užitečného účinku⁵⁰.

81. Právě z tohoto důvodu Soudní dvůr v rozsudku Zhu a Chen⁵¹ zohlednil skutečnost, že u nezletilých dětí nízkého věku, které jsou občany Unie, není možné, aby si samy zajišťovaly prostředky k obživě, a rozhodl, že odmítnutí umožnit rodiči, který je státním příslušníkem členského státu nebo třetího státu a který se skutečně stará o nezletilého občana Unie, aby s tímto občanem pobýval v hostitelském členském státě, by právo pobytu posledně uvedené osoby bylo zbaveno veškerého užitečného účinku, jelikož požívání práva pobytu dítětem nízkého věku nezbytně znamená, že toto dítě má právo být doprovázeno osobou, která jej skutečně vychovává, a tudíž že tato osoba s ním po dobu tohoto pobytu může pobývat v hostitelském členském státě⁵².

82. Je třeba poznamenat, že tato zásada, která byla poprvé uvedena Soudním dvorem v rozsudku Zhu a Chen⁵³ v rámci výkladu směrnice 2004/38 a článku 21 SFEU, byla později potvrzena v rozsudku Ruiz Zambrano⁵⁴ v rámci výkladu článku 20 SFEU. Soudní dvůr v odstavci 44 tohoto rozsudku uvedl, že „je totiž třeba shledat, že takové odeprání práva na pobyt bude mít za následek to, že uvedené děti, které jsou občany Unie, budou donuceny opustit území Unie, aby doprovázely své rodiče. Stejně tak měl Soudní dvůr za to, že kdyby nebylo takové osobě vydáno pracovní povolení, vzniklo by nebezpečí, že tato osoba nebude mít prostředky nezbytné k pokrytí svých potřeb a potřeb členů své rodiny, což by mělo rovněž za následek, že by její děti, které jsou občany Unie, byly nuceny opustit území Unie. Za takovýchto podmínek by uvedení občané Unie nemohli *skutečně* využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů Unie“⁵⁵.

83. Z výkladu těchto dvou rozsudků zcela jasně plyne, že v nich Soudní dvůr založil své odůvodnění na stejné zásadě: dítě nemůže prokázat, že má prostředky, a proto musí tyto prostředky pocházet od osoby, která o takové dítě skutečně pečuje. Pokud souhlasíme s tím, že dítě může prokázat, že má dostatečné prostředky pocházející od osoby, která o toto dítě skutečně pečuje, bylo by absurdní odeprít této osobě právo pobytu, a tedy možnost pracovat. V případě takového odmítnutí bychom byli jako had, který se kouše do ocasu, tj. šlo by o argument kruhem, který by zbavil článek 21 SFEU a směrnici 2004/38 jejich užitečného účinku. Takové odmítnutí by mělo za následek to, že žádné dítě, které je nezletilým občanem Unie, v takové situaci, jaká nastala ve věci v původním řízení, by nemohlo splnit podmínky čl. 7 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice. Je třeba poznamenat, že tyto děti, pokud by byly zletilé, by měly nejen postavení občana Unie, který má být základním postavením státních příslušníků členských států⁵⁶, ale také postavení pracovníka.

50 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 43); ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84); ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 39), jakož i ze dne 11. dubna 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, bod 38).

51 – Rozsudek ze dne 19. října 2004 (C-200/02, EU:C:2004:639).

52 – Rozsudek ze dne 13. září 2016, Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, body 51 a 52). Viz také rozsudek ze dne 10. října 2013, Alokpa a Moudoulou (C-86/12, EU:C:2013:645, bod 28).

53 – Rozsudek ze dne 19. října 2004 (C-200/02, EU:C:2004:639).

54 – Rozsudek ze dne 8. března 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124, body 43 a 44).

55 – Rozsudek ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124, bod 44). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

56 – Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31). Z poslední doby viz rozsudky ze dne 10. prosince 2018, Wightman a další (C-621/18, EU:C:2018:999, bod 64 a citovaná judikatura), a ze dne 12. března 2019, Tjebbes a další (C-221/17, EU:C:2019:189, bod 31).

84. Kromě toho je důležité připomenout, že Soudní dvůr již rozhodl, že jelikož je právo volného pohybu jako základní zásada unijního práva obecným pravidlem, podmínky stanovené v čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 musí být vykládány striktně, a to při dodržení omezení stanovených unijním právem a v souladu se zásadou proporcionality⁵⁷.

85. V projednávaném případě mají děti E. Bajratari irskou státní příslušnost, přičemž vždy pobývaly ve Spojeném království, zatímco ve věci, která vedla k rozsudku Ruiz Zambrano⁵⁸, měly děti státní příslušnost členského státu, v němž celou dobu pobývaly. Kdyby měly děti E. Bajratari britskou státní příslušnost, judikatura Ruiz Zambrano by se nepochybně použila.

86. Vystává tedy následující otázka: nebylo by zcela nelogické, aby dítě, které je občanem Unie, mohlo mít více práv na základě článku 20 SFEU, než kolik mu přísluší, jak je tomu v projednávaném případě, vztahují-li se na něj článek 21 SFEU a směrnice 2004/38?

87. Mám za to, že bylo.

88. Tedy, ačkoli děti E. Bajratari mají státní příslušnost jiného členského státu, než je členský stát jejich pobytu, v němž se narodily a v němž od té doby žijí, mám za to, že zásada stanovená Soudním dvorem v rozsudcích Zhu a Chen⁵⁹ a Ruiz Zambrano⁶⁰ se na projednávaný případ použít musí.

89. V tomto kontextu považuji za důležité jednak zohlednit právo na respektování soukromého a rodinného života, jak je stanoveno v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie, jednak vzít v úvahu nejlepší zájmy dítěte uznané v čl. 24 odst. 2 Listiny.

V. Závěry

90. S ohledem na výše uvedené skutečnosti navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Court of Appeal in Northern Ireland (odvolací soud pro Severní Irsko, Spojené království) takto:

„Článek 7 odst. 1 písm. b) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011, musí být vykládán v tom smyslu, že nezletilé dítě nízkého věku, které je občanem Unie, má dostatečné prostředky, aby se během svého pobytu nestalo zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, pokud za okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, tyto prostředky pochází z příjmu z činnosti, kterou v tomto členském státě vykonával nezákonně, tedy bez povolení k pobytu a pracovního povolení, jeho otec, státní příslušník třetí země.“

57 – Rozsudek ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 70).

58 – Rozsudek ze dne 8. března 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).

59 – Rozsudek ze dne 19. října 2004 (C-200/02, EU:C:2004:639).

60 – Rozsudek ze dne 8. března 2011 (C-34/09, EU:C:2011:124).