

## 1. KATEGORIZACE PRÁV OBČANŮ UNIE

1. Práva občanů Unie lze různými způsoby kategorizovat. Lze rozlišovat práva občanů EU vůči Unii a práva ve vztahu k členským státům, přičemž některá práva mají unijní občané k EU i k členským státům. Práva vůči Unii jsou následující: právo na rovné zacházení, právo volit a být volen do Evropského parlamentu, právo zakládat evropské politické strany a sdružovat se v nich, právo na přístup k veřejným funkcím na unijní úrovni, právo evropské občanské iniciativy, petiční právo k Evropskému parlamentu, právo na řádnou správu ze strany unijních orgánů, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv, právo na přístup k dokumentům orgánů EU. Do skupiny práv vůči členským státům je možné zařadit: právo pohybu a pobytu, právo hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby, právo na rovné zacházení, právo volit a být volen do Evropského parlamentu, právo volit a být volen v obecních volbách, právo na diplomatickou a konzulární ochranu.

Z uvedeného výčtu je zřejmé, že právo na rovné zacházení je zaručeno unijním občanům jak ve vztahu k Unii (čl. 9 SEU), tak ve vztahu k jiným členským státům (čl. 18 SFEU a další ustanovení). Práva unijních občanů vůči členským státům jsou zaručena nejčastěji v případě, že unijní občan pobývá v jiném (hostitelském) členském státě. Neplatí to však u práva na diplomatickou a konzulární ochranu, neboť takové právo je sice uplatňováno ve vztahu k jinému členskému státu, ale zásadně v případě pobytu ve třetí zemi. Práva unijních občanů lze v některých případech uplatňovat také vůči domovskému státu, typicky právo pohybu a pobytu,<sup>449</sup> právo usazování<sup>450</sup> či právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu.<sup>451</sup> Posledně uvedené je ve SFEU a v Listině základních práv EU sice formulováno primárně jako právo vůči členskému státu bydliště. Nicméně toto volební právo vyplývající z občanství Unie mají občané samozřejmě i ve svém domovském státě. Dle čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU mají občané Unie právo volit a být voleni

ve volbách do EP ve státě bydliště za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. I státní příslušníci tohoto státu tedy mají přirozeně toto volební právo. Právo volit a být volen do Evropského parlamentu je zároveň (resp. na prvním místě) právem ve vztahu k Evropské unii, neboť v souladu s čl. 10 odst. 2 jsou občané na úrovni Unie přímo zastoupeni v EP (podobně dle čl. 14 odst. 2 SEU platí, že se EP skládá ze zástupců občanů Unie). Aktivní a pasivní volební právo ve volbách do Evropského parlamentu názorně odráží realitu současného stavu evropské integrace, kdy EU je nadstátní organizací, nikoli však federací. Na realizaci práv vůči Evropské unii se tak mnohdy významným způsobem podílejí členské státy, které také stanoví významnou část volebních pravidel. To platí např. také o právu zakládat evropské politické strany a sdružovat se v nich či o právu na přístup k veřejným funkcím na unijní úrovni.

2. Z výše uvedeného přehledu práv a povinností občanů EU zřetelně vystupuje samostatná kategorie politických práv. Již bylo řečeno, že politická práva bývají považována za jádro občanství, přičemž zvláště tradiční aristotelovský pohled na občanství klade důraz na politickou participaci občanů. Mezi nimi zaujímá přední místo volební právo do Evropského parlamentu, které generální advokát A. Tizzano označil za patrně nejdůležitější právo spojené se statusem unijního občanství.<sup>452</sup> Toto volební právo je také uvedené na prvním místě v hlavě V. Listiny základních práv EU obsahující občanská práva (čl. 39). Jeho prostřednictvím si občané Unie volí přímo své zástupce do Evropského parlamentu, jenž vykonává společně s Radou klíčovou legislativní a rozpočtovou pravomoc a jenž má zásadní význam pro demokratičnost Unie. Na první pohled může skupina politických práv působit vcelku „bohatým“ dojmem, přesto jsou možnosti politické participace občanů Unie dosud omezené, a také volby do Evropského parlamentu mají řadu problematických aspektů. Podrobnější rozbor je zařazen v kapitole 4.1 této části.

3. Vzhledem k povaze evropské integrace, jejímž jádrem byl vždy vnitřní trh, a tedy volný pohyb (zboží, osob, služeb, kapitálu a plateb), lze rozlišovat práva tzv. dynamických občanů Unie a práva tzv. statických občanů. „Dynamickými občany“ se rozumě-

<sup>449</sup> C-673/16 *Coman* či C-34/09 *Zambrano*.

<sup>450</sup> Spojené věci C-58/13 a C-59/13 *Torresi*, EU:C:2014:2088.

<sup>451</sup> C-300/04 *M. G. Eman and O. B. Sevinger v College van burgemeester en wethouders van Den Haag*, ECLI:EU:C:2006:545. Viz k tomu SHAW, J. Citizenship: contrasting dynamics at the interface of integration and constitutionalism. In: CRAIG, P. / DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 601.

<sup>452</sup> Stanovisko generálního advokáta A. Tizzana k věci C-145/04 *Španělsko proti Spojenému království a C-300/04 Eman* ze dne 6. 4. 2006, ECLI:EU:C:2006:231, bod 82.

jí občané, kteří se pohybují přes hranice členských států, zatímco „statičtí občané“ neopouštějí svůj domovský stát. S ohledem na zmíněnou povahu evropské integrace není překvapivé, že unijní občanství přináší nejvíce práv dynamickým občanům. Dynamickým občanům tak svědčí stěžejní právo na pohyb a pobyt na území členských států, právo hledat zaměstnání, pracovat, usadit se nebo poskytovat služby v jiných členských státech, právo na rovné zacházení v jiném členském státě, některá politická práva (zejm. právo volit a být volen ve volbách do EP ve státě bydliště a právo volit a být volen v komunálních volbách ve státě bydliště). Statičtí občané mohou volit a být voleni do Evropského parlamentu, mohou dále využít kupříkladu právo evropské občanské iniciativy či petiční právo k Evropskému parlamentu. Nepoměr mezi právy dynamických občanů a statických občanů je však na první pohled zřejmý.

V Evropské unii se dlouhodobě vedou úvahy o posílení práv statických občanů,<sup>453</sup> resp. o opuštění konceptu unijního prvku (přeshraničního pohybu) v souvislosti s právem pobytu v členských státech EU a právem na rovné zacházení.<sup>454</sup> Takový posun by výrazně posílil práva statických občanů a princip rovnosti, došlo by k odstranění tzv. obrácené diskriminace statických občanů, mohl by mít i pozitivní efekt na rozvoj evropské identity. Na druhou stranu by však představoval značný zásah do suverenity států, k čemuž členské státy zatím neprojevíly politickou vůli. Podmínka unijního prvku nicméně slábně zejména vlivem judikatury Soudního dvora EU. K jejímu úplnému odstranění však dle názoru autorky nemá Soudní dvůr EU potřebnou legitimitu.

4. Katalog práv unijních občanů lze dále členit na práva vyhrazená výlučně občanům Unie a na práva nevyhrazená unijním občanům, která mají i příslušníci třetích zemí za stanovených podmínek. „Občanská práva“ tak ve skutečnosti mají leckdy i fyzické či právnické osoby ze třetích zemí, podobně jako tomu je v případě státního občanství. Práv vyhrazených výlučně občanům Unie je ve skutečnosti jen menšina, jedná se o obě volební práva, právo evropské občanské iniciativy, právo na diplomatickou a konzulární ochranu. Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo hledat zaměstnání, pracovat, usadit se a posky-

tovat služby v členských státech, jakož i právo na rovné zacházení sice primární právo vyhrazuje unijním občanům, sekundární právo je však rozšiřuje i na určité skupiny příslušníků třetích zemí (např. pobytová směrnice na rodinné příslušníky).

Právo zakládat evropské politické strany a sdružovat se v nich a právo na přístup k veřejným funkcím na unijní úrovni není vyhrazeno výlučně jen unijním občanům, byť jejich výkon ze strany příslušníka třetího státu bude spíše výjimkou. Evropské politické strany mají specifickou povahu, nejde o obdobu národních politických stran. Zakládají je především vnitrostátní politické strany,<sup>455</sup> jejichž členy mohou být v některých členských státech i příslušníci třetích zemí. Primární právo nepodmiňuje vždy členství v orgánech Unie občanstvím EU. Kupříkladu kandidáty na členy Soudního dvora EU navrhuje vlády členských států. Je tedy na jejich rozhodnutí, koho navrhnou, byť je samozřejmě obvyklé, že se jedná o vlastního státního občana. Podobně úředníky Unie se stávají standardně příslušníci členských států, ale služební řád EU nevyklučuje ani možnost, aby se úředníkem Unie stala výjimečně jiná osoba.<sup>456</sup>

Přiznává-li primární právo „občanská práva“ výslovně i příslušníkům třetích zemí, jedná se obvykle o fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě (petiční právo k EP, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv, právo na přístup k dokumentům orgánů EU). Právo na řádnou správu, včetně práva písemně se obracet na orgány Unie ovšem Listina základních práv EU přiznává „každému“ (čl. 41). Jistotou nesystematičnost unijní právní úpravy lze spatřovat v tom, že právo na řádnou správu vůči orgánům Unie má sice podle unijní Listiny každý, ale úzce související právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv v případě porušení práva na řádnou správu (nesprávného úředního postupu) ze strany unijního orgánu nemá každý (čl. 43 LZPEU).

Z výše uvedeného vyplývá, že okruh nositelů unijních „občanských práv“ je ve skutečnosti odstupňovaný a je dokladem toho, že tradiční rozdíly mezi statutem občana a statutem cizince se zčásti stírají jak na unijní, tak na vnitrostátní úrovni v členských státech. Lze se domnívat, že se jedná o důsledek působení systémů ochrany

<sup>453</sup> Viz např. LARDY, H. The Political Rights of Union Citizenship. *European Public Law*, 1996, č. 4, s. 624.

<sup>454</sup> Srov. stanovisko generální advokátky E. Sharpston ve věci C-34/09 *Zambrano* ze dne 30. 9. 2009, ECLI:EU:C:2010:560.

<sup>455</sup> Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) č. 1141/2014 ze dne 22. října 2014 o statusu a financování evropských politických stran a evropských politických nadací.

<sup>456</sup> Čl. 28 písm. a) služebního řádu EU.

lidských práv a liberálního přístupu ve většině členských států Unie. Fyzická osoba je stále více chápána primárně jako lidská bytost a teprve poté jako občan.<sup>457</sup>

5. Z přehledu práv uvedeného v úvodu této části vyplývá, že téměř veškerá práva unijních občanů mají zároveň povahu základních práv zaručených v LZPEU. Výjimkou je právo na přístup k veřejným funkcím na unijní úrovni, které však není explicitně zakotvené v žádném pramenu unijního práva, a právo evropské občanské iniciativy. V případě práva evropské občanské iniciativy přitom není důvodu, aby nebylo případně zařazeno do hlavy V. unijní Listiny věnované občanským právům. Důvod nezařazení práva evropské občanské iniciativy do unijní Listiny je zřejmě ten, že toto právo bylo zavedeno až Lisabonskou smlouvou z roku 2007, zatímco unijní Listina byla původně vyhlášena již v roce 2000. Na druhou stranu text unijní Listiny z roku 2000 byl upravován a znovu vyhlášen 12. prosince 2007, přičemž toto znění nahrazuje původní text z roku 2000. Právo evropské občanské iniciativy tedy patrně mohlo být do unijní Listiny začleněno v roce 2007.

Zakotvení výše uvedených práv v Listině základních práv EU má ten důsledek, že se na tato práva vztahují obecná ustanovení upravující výklad a použití unijní Listiny dle hlavy VII. Z nich kupříkladu vyplývá, že každé omezení výkonu práv a svobod uznávaných unijní Listinou „musí být stanoveno zákonem a respektovat podstatu těchto práv a svobod.“ Omezování výkonu práv a svobod musí respektovat princip proporcionality a musí odpovídat cílům obecného zájmu uznávaného Unií nebo potřebě ochrany práv a svobod druhých (čl. 52 odst. 1 LZPEU).

Z provedené kategorizace občanských práv lze vyvodit několik závěrů:

1. Z unijního občanství vyplývají práva občanů EU jednak vůči Evropské unii, jednak vůči členským státům. Tento rys lze pozorovat i ve federativních státech, avšak v Evropské unii je výraznější. Odráží současný stav evropské integrace, kdy EU je nadstátní organizací vykazující federativní znaky a jednotlivé členské státy jsou samostatnými subjekty

<sup>457</sup> P. Ondřejek mluví o oslabení významu občanství v návaznosti na lidská práva náležející všem osobám. Někteří autoři označují tento stav dokonce jako krizi státního občanství. Srov. ONDŘEJEK, P. Státní občanství a autonomie práva. In: ŠTURMA, P. / TYMOFEYEVA, A. (eds.) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 14.

mezinárodního práva disponujícími státní suverenitou.

2. Ze seznamu občanských práv se vyčleňuje důležitá skupina politických práv, jež bývají považována za jádro unijního občanství. Z nich vystupuje do popředí právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu, které představuje základ demokratičnosti Unie. Okruh politických práv unijních občanů je však zatím relativně úzký.
3. Mezi právy dynamických a statických občanů Unie lze spatřovat značný nepoměr, neboť nejvýznamnější občanská práva jsou určena jen dynamickým unijním občanům. Lze proto vést úvahy o posílení práv statických občanů, tento proces by však měl být primárně založen na dohodě členských států, nikoli na rozhodovací činnosti Soudního dvora EU.
4. Většina občanských práv v EU není vyhrazena výlučně unijním občanům, ale náleží také vymezenému okruhu příslušníků třetích zemí. V procesu evropské integrace tak lze sledovat rozšiřování práv na občany třetích států jako projev liberálního přístupu založeného na ochraně základních práv. Citlivá práva však členské státy rezervují nadále jen pro své státní občany (např. volební právo v parlamentních volbách).
5. Téměř všechna občanská práva mají zároveň charakter základních práv zaručených Listinou základních práv EU. Podobně to platí také o právech státních občanů ČR, jež jsou zaručena Listinou základních práv a svobod, příp. Ústavou ČR. Poněkud nesystematicky však chybí v unijní Listině právo evropské občanské iniciativy.

Dále budou rozebrána stěžejní práva unijních občanů, neboť podrobný rozbor veškerých práv spojených s unijním občanstvím přesahuje možnosti této práce.<sup>458</sup>

<sup>458</sup> Jen např. k právu na konzulární ochranu byla vydána samostatná monografie. Viz POPTCHEVA, E. *Multilevel Citizenship. The Right to Consular Protection of EU Citizens Abroad*. Brusel: P. I. E. Peter Lang, 2014.

## 2. PRÁVO POHYBU A POBYTU NA ÚZEMÍ ČLENSKÝCH STÁTŮ

V části 1. již bylo vysvětleno, že zavedení volného pohybu osob a služeb a jejich vývoj byl jedním ze zásadních předpokladů vzniku občanství Unie. Bez volného pohybu by občanství Unie bylo jen formálním institutem, proto je také právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států uvedené v zakládacích smlouvách na prvním místě v katalogu občanských práv (čl. 20 odst. 2 SFEU písm. a)). Někteří autoři je považují za vůbec nejdůležitější právo spojené s občanstvím Unie.<sup>459</sup> Tomuto názoru „konkuruje“ jiný názor, že nejdůležitějšími právy občanů Unie jsou politická práva,<sup>460</sup> zejm. právo volit a být volen do Evropského parlamentu, jež je základním nástrojem politické participace v Evropské unii jako politickém společenství.<sup>461</sup> V Listině základních práv EU je právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu uvedeno na prvním místě (čl. 39) v hlavě V. věnované občanským právům, zatímco právo pohybu a pobytu je začleněno „až“ jako článek 45. Tento „spor“ ale není třeba rozhodnout, obě zmiňovaná práva jsou součástí jádra unijního občanství a každé z nich je významné z jiného úhlu pohledu.

Podstatou je právo občanů Unie vstoupit na území jiného členského státu a pobývat v něm. Soudní dvůr EU dále judikuje, že toto právo zahrnuje také právo opustit domovský členský stát za účelem realizace volného pohybu a vrátit se do něj poté, co migrující občan vykonal volný pohyb do jiného členského státu. Sekundární legislativa (pobyťová směrnice) dále rozšiřuje právo pohybu a pobytu na rodinné příslušníky migrujícího občana, i když nemají občanství členského státu.

<sup>459</sup> Srov. MAAS, W. The Origins, Evolution, and Political Objectives of EU Citizenship. *German Law Journal*, 2014, č. 5, s. 800 či JUVÉRDEANU, C. The different gears of EU citizenship. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 2019, s. 2.

<sup>460</sup> Viz LARDY, H. The Political Rights of Union Citizenship. *European Public Law*, 1996, č. 4, s. 611–633.

<sup>461</sup> Srov. např. OLSEN, E. European Citizenship: Mixing Nation State and Federal Features with a Cosmopolitan Twist. *Perspectives on European Politics and Society*, 2013, č. 4, s. 513 či FABBRINI, F. The Political Side of EU Citizenship in the Context of EU Federalism. In: KOCHENOV, D. (ed.) *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017, s. 271.

Toto právo vzniklo jako důsledek zavedení volného pohybu pracovníků, svobody usazování a volného pohybu služeb. Formulace „právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“ obsažená ve SFEU byla vložena v tomto znění do SES již Maastrichtskou smlouvou. Odráží vývoj evropské integrace ve prospěch rozšiřování volného pohybu osob i na ekonomicky nečinné občany členských států a je z ní patrné, že tohoto práva lze využít nejen k ekonomickým účelům. SFEU podrobněji upravuje právo pohybu a pobytu v čl. 21 SFEU. Článek 21 odst. 1 SFEU stanoví: „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.“

K tomu je třeba připojit dvě poznámky. Zaprvé, Soudní dvůr dovodil, že čl. 21 odst. 1 SFEU má přímý účinek a na jeho základě se lze dovolávat samostatného práva pohybu a pobytu (viz rozsudek C-413/99 *Baumbast* a navazující judikatura).<sup>462</sup> Soudní dvůr dlouhou dobu dovozoval jen vertikální přímý účinek tohoto ustanovení (vůči státu), nicméně z nedávného rozsudku C-22/18 *TopFit a Biffi*<sup>463</sup> vyplývá, že citované ustanovení může mít i horizontální přímý účinek (vůči sportovní organizaci). Zadruhé, dle čl. 21 odst. 1 SFEU podléhá právo pohybu a pobytu omezením a podmínkám stanoveným v zakládacích smlouvách a v sekundární legislativě. Kromě zakládacích smluv je proto velmi významná i sekundární legislativa, neboť dává tomuto právu konkrétní podobu. Klíčovým předpisem sekundárního práva je pobyťová směrnice, upravující obecně právo vstupu a pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. Vzhledem k tomu, že se jedná o směrnici, je stejně významná i její řádná implementace na vnitrostátní úrovni.<sup>464</sup>

Přestože volný pohyb osob prošel v průběhu evropské integrace dynamickým vývojem a jedná se jistě o jeden z největších „výdobytků“ integračního procesu, není ani dnes plně srovnatelný s pohybem osob uvnitř státu. Dle pobyťové směrnice zůstává

<sup>462</sup> Potvrzeno následně v rozsudcích C-456/02 *Michel Trojani proti Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, ECLI:EU:C:2004:488, C-200/02 *Zhu a Chen*. Viz k tomu např. CRAIG, P. / DE BÜRCA, G. *EU Law. Text, Cases, and Materials*. Oxford: Oxford University Press, 2015, s. 860 a násl. Nyní se jedná již o ustálenou judikaturu.

<sup>463</sup> C-22/18 *TopFit e.V. a Daniele Biffi v. Deutscher Leichtathletikverband e.V.*, ECLI:EU:C:2019:497.

<sup>464</sup> Kromě toho jsou relevantní i další sekundární předpisy, zejm. nařízení 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

nadále podmíněný pobyt unijních občanů v délce nad tři měsíce do pěti let (viz zejm. čl. 7 směrnice). Migrující občan Unie si musí buď vydělávat na živobytí jako pracovník či osoba samostatně výdělečně činná nebo mít dostatek finančních prostředků (ať již jako osoba žijící z nezávislých příjmů či student) a zdravotní pojištění. Nesplňuje-li tyto podmínky, není jeho pobyt v hostitelském členském státě legální ve smyslu práva EU (může být ale umožněn na základě vnitrostátního práva). Pobyt migrujícího občana Unie do tří měsíců v jiném členském státě či pobyt delší pěti let je do značné míry srovnatelný s pobytem státního občana v domovském státě, neboť uvedeným podmínkám nepodléhá (čl. 6 odst. 1, čl. 16 odst. 1 pobytové směrnice).<sup>465</sup> U všech druhů pobytu však lze z vymezených důvodů veřejného zájmu zakázat vstup občanovi Unie nebo ho vyhostit, konkrétní podmínky se ovšem u jednotlivých druhů pobytu liší (čl. 27 a násl. pobytové směrnice).

W. Maas konstatuje, že úroveň volného pohybu je tím vyšší, čím větší je zájem na rovnosti občanství.<sup>466</sup> Zásadní výhradou vůči platným pravidlům o volném pohybu osob v kontextu občanství EU je skutečnost, že unijní právo nadále rozlišuje mezi jednotlivými kategoriemi občanů EU, a to především pro účely pobytu unijních občanů v délce nad tři měsíce do pěti let. Zvláštní právní režim tak má pracovník, osoba samostatně výdělečně činná, osoba žijící z nezávislých příjmů, student. Jak bylo vyloženo v části 1. kapitole 3., pobytová směrnice vznikla konsolidací dříve přijatých směrnic, které upravovaly status uvedených kategorií občanů členských států, což se obtisklo i do pobytové směrnice. V rozlišování jednotlivých kategorií unijních občanů se i nadále promítají ekonomické zájmy členských států. Obecným zájmem členských států zůstává, aby se migrující občané Unie nestali zátěží pro systémy sociální pomoci v hostitelských státech. Proto pobytová směrnice požaduje, aby si buď vydělávali na živobytí (a tím byli současně zapojeni do systému zdravotního pojištění) nebo měli dostatek vlastních prostředků a zajištěné zdravotní pojištění. Jinými slovy, aby ze systému sociální pomoci daného státu čerpal ten občan Unie, který do něj

<sup>465</sup> V případě pobytu do tří měsíců se ovšem migrující občan Unie a jeho rodinní příslušníci nesmí stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu (čl. 14 odst. 1 pobytové směrnice).

<sup>466</sup> Viz MAAS, W. Free Movement and Discrimination: Evidence from Europe, the United States, and Canada. *European Journal of Migration and Law*, 2013, č. 1, s. 92.

nejprve nějakou formou přispíval. Navzdory tomu, že občanství Unie je dle primárního práva jednotným statutem (čl. 20 SFEU), dichotomie mezi ekonomicky aktivními a ekonomicky neaktivními občany stále přetrvává.

Z analýzy pobytové směrnice a judikatury Soudního dvora EU vyplývá, že nejpreferovanější skupinou unijních občanů jsou pracovníci. Důvod lze spatřovat v tom, že představují pracovní sílu, jejíž přesun mezi členskými státy může být velice žádoucí za situace, kdy se jí v některém členském státě nedostává. Takto byli kupříkladu zvaní do východních spolkových zemí Německa čeští lékaři proto, že v důsledku znovusjednocení Německa v roce 1990 došlo k odlivu obyvatelstva z východní části do západních spolkových zemí. Podle S. Maslowski jsou v obecné rovině pouze pracovníci vítáni v členských státech jako „dobří“ migrující občané Unie, neboť nepředstavují nebezpečí pro systém sociálního zabezpečení hostitelského státu, ani riziko pro veřejný pořádek a veřejnou bezpečnost, jelikož jsou vytíženi prací.<sup>467</sup>

Rozdíly mezi jednotlivými kategoriemi občanů Unie lze dobře demonstrovat na příkladu pracovníka a studenta. Pobytová směrnice stanoví, že pobyt do tří měsíců nepodléhá žádným podmínkám či formalitám (čl. 6 odst. 1). Po uplynutí této doby se pobyt v hostitelském členském státě stává podmíněným, jak bylo řečeno. Není-li od počátku či nestane-li se po uplynutí tří měsíců daná osoba pracovníkem, osobou samostatně výdělečně činnou, osobou žijící z nezávislých příjmů či studentem, není její pobyt v zásadě legální ve smyslu práva EU. Pobytová směrnice ovšem stanoví z tohoto pravidla výjimku ve prospěch občanů Unie hledajících zaměstnání. Tito občané sice ještě nejsou pracovníkem, ale k tomuto statusu směřují a unijní úprava jim jeho získání usnadňuje. Takoví občané Unie (ani jejich rodinní příslušníci) nesmějí být vyhoštěni, „pokud mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že budou zaměstnání.“ (čl. 14 odst. 4 písm. b)). Pobytová směrnice v tomto směru inkorporovala judikaturu Soudního dvora. Již před přijetím směrnice totiž Soudní dvůr rozhodl v případě C-292/89 *Antonissen*, že při absenci komunitárních pravidel stanovujících dobu, po níž občané Společenství mohou zůstat v hostitelském státě a hledat zaměstnání, se jeví lhůta šesti měsíců

<sup>467</sup> Viz MASLOWSKI, S. EU citizenship and the categorization of EU migrants. *Approaching Religion*, 2019, č. 1–2, s. 34.

stanovená vnitrostátním právem (v daném případě právem Spojeného království) jako dostačující. I po uplynutí této lhůty však nelze vyhostit občana Společenství hledajícího zaměstnání, pokud prokáže, že pokračuje v hledání zaměstnání a má skutečnou šanci ho najít.<sup>468</sup>

Jakmile migrující občan Unie získá pracovní místo, má na základě nařízení č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie<sup>469</sup> právo na stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci (čl. 7 odst. 2).<sup>470</sup> Toto právo mu náleží od prvního dne trvání zaměstnání v hostitelském státě a členský stát nemůže podmiňovat jejich získání stanovením určité doby výkonu pracovní činnosti na svém území.<sup>471</sup> Unijní právo dále stanoví právní fikci, podle níž si migrující občan Unie, který přestal být zaměstnanou osobou, přesto zachová status pracovníka při splnění stanovených podmínek (např. zahájí odbornou přípravu).<sup>472</sup>

Ve srovnání se statusem pracovníka je status studenta méně příznivý. Nejenže student nemá výše uvedené výhody, ale podléhá zvláštním omezením formulovaným v pobytové směrnici. Smí ho doprovázet užší okruh rodinných příslušníků (čl. 7 odst. 4), konkrétně manžel a manželka (registrovaný partner či partnerka) a nezaopatřené děti. Předkům v linii přímé má hostitelský stát vstup a pobyt jen „usnadnit“. Především ale členské státy nemusí studentům přiznat vyživovací podporu při studiu před nabytím práva trvalého pobytu (tj. po dobu pěti let pobytu v hostitelském státě).<sup>473</sup> Jedná se o významnou výjimku ze zásady zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. To bývá pro zahraniční studenty nepřijemný problém, neboť pět let je standardní doba magisterského studia, kdy studenti potřebují financovat svůj studijní pobyt. Proto

se mnohdy snaží najít si zaměstnání alespoň na částečný úvazek, protože tím získají status pracovníka a s ním i nárok na vyživovací podporu při studiu (na pracovníky se výjimka ze zákazu diskriminace nevztahuje).

K problematice studentských stipendií se váže řada rozsudků Soudního dvora.<sup>474</sup> Ještě před přijetím pobytové směrnice vydal Soudní dvůr rozsudek ve věci C-209/03 *Bidar*, v níž se francouzský státní příslušník domáhal ve Spojeném království finanční podpory ve formě studentské půjčky za účelem pokrytí životních nákladů v době studia. Jeho žádost byla zamítnuta z důvodu, že nebyl ve Spojeném království usazen (ve smyslu britského práva). Soudní dvůr odkázal na občanství Unie a princip rovného zacházení a konstatoval, že podmínka usazení je v rozporu s komunitárním právem. Vnitrostátní právní úprava totiž vylučovala možnost získat jako student status usazené osoby pro příslušníky jiných členských států. Naopak v souladu s komunitárním právem může být požadavek určitého stupně integrace studenta do společnosti hostitelského státu. Integrace je považována za prokázanou tím, že student pobýval po určitou dobu v tomto státě (tři roky dle práva Spojeného království). Soudní dvůr se v tomto rozhodnutí snažil sladit princip rovného zacházení jako stěžejní princip komunitárního práva s pravidly sekundární legislativy, podle nichž má mít student vlastní příjmy a nemá se stát zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu.

Rozsudek *Bidar* vzbudil nevoli mezi členskými státy<sup>475</sup> a obavy z tzv. stipendijní turistiky (angl. *scholarship tourism*). V následně přijaté pobytové směrnici již bylo jednoznačně stanoveno, že dokud student nezíská právo trvalého pobytu (tj. před uplynutím pěti let pobytu), nemusí členské státy přiznat studentům vyživovací podporu při studiu. To ovlivnilo závěry Soudního dvora v rozsudku C-158/07 *Förster*.<sup>476</sup> Soud sice navázal na případ *Bidar*, ale volil k otázce práva studentů na stipendium restriktivnější přístup, neboť akceptoval delší dobu požadovanou pro integraci studenta jako

<sup>468</sup> Bod 21 rozsudku *Antonissen*.

<sup>469</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 ze dne 5. 4. 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

<sup>470</sup> K tomuto ustanovení se váže značné množství rozhodnutí Soudního dvora EU, z poslední doby např. C-410/18 *Nicolas Aubriet v. Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche*, ECLI:EU:C:2019:582 či C-802/18 *Caisse pour l'avenir des enfants v. FV a GW*, ECLI:EU:C:2020:269.

<sup>471</sup> Viz TOMÁŠEK, M. / TÝČ, V. a kol. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2017, s. 229.

<sup>472</sup> Čl. 7 odst. 3 pobytové směrnice. Obdobně to platí i pro osoby samostatně výdělečně činné.

<sup>473</sup> Čl. 24 odst. 2 pobytové směrnice. Výjimky v čl. 17 umožňující nabytí práva trvalého pobytu před dosažením pěti let se na studenty nevztahují.

<sup>474</sup> Viz např. rozsudek C-184/99 *Grzelczyk* z roku 2001, v němž Soudní dvůr rozhodl ve prospěch sociálních práv studentů.

<sup>475</sup> Viz BŘÍZA, P. *Förster: následovník Bidara nebo jeho (částečná) revize? Jiné právo*, 19. 11. 2008, dostupné na <https://jinepravo.blogspot.com/2008/11/frster-nsledovnk-bidara-nebo-jeho-sten.html?m=1> [cit. 1. 9. 2020].

<sup>476</sup> C-158/07 *Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep*, ECLI:EU:C:2008:630.

podmínku pro přiznání stipendia. Rozhodl, že vnitrostátní (v daném případě nizozemský) požadavek předchozího pobytu v délce pěti let u studenta, jenž je příslušníkem jiného členského státu, je v souladu s komunitárním právem. Přestože byla tato věc rozhodovaná až po přijetí pobytové směrnice, na skutkové okolnosti případu se nevztahovala. Soudní dvůr nicméně ke směrnici přihlédl<sup>477</sup> a nepřímou se tím vyjádřil k platnosti příslušného ustanovení pobytové směrnice (čl. 24 odst. 2).<sup>478</sup>

Svémi závěry se soud odchýlil od stanoviska generálního advokáta J. Mazáka. Podle jeho názoru nelze upřít stipendium studentovi, který pobýval v hostitelském členském státě tři roky a předložil důkazy, že je již do společnosti dostatečně integrován, i když nesplnil podmínku pětiletého pobytu stanovenou nizozemským právem.<sup>479</sup> Pokud jde o pětiletou lhůtu stanovenou pobytovou směrnicí, snažil se ji „zmírnit“ konstatováním, že „spíše představuje krajní mez, v jejímž rámci může být ještě možné tvrdit, že student studující v jiném členském státu neprokázal míru integrace do společnosti tohoto státu dostatečnou k tomu, aby splnil podmínky pro rovné zacházení stanovené v článku 12 ES [nyní čl. 18 SFEU – pozn. autorky], pokud jde o takové sociální dávky, jakými je například podpora na životní náklady studentů.“<sup>480</sup> Právní úprava v pobytové

<sup>477</sup> Bod 55 rozsudku *Förster*.

<sup>478</sup> Srov. O'LEARY, S. *Free Movement of Persons and Services*. In: CRAIG, P. / DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 515. S. O'Leary se pozastavuje nad tím, že pobytová směrnice obsahuje ustanovení o pětileté lhůtě v rozporu s dříve vydaným rozsudkem *Bidar* a že tuto skutečnost nechal Soudní dvůr bez povšimnutí. Dle O'Leary (viz tamtéž, s. 516 a 517) měla pobytová směrnice respektovat tříletou lhůtu v souladu s rozhodnutím *Bidar* s ohledem na hierarchii norem v unijním právním systému, Soudní dvůr v něm totiž vykládal ustanovení primárního práva (čl. 12 SES) a jeho rozhodnutí mělo tedy vyšší právní sílu než sekundární právo. Autorka habilitační práce se nicméně domnívá, že Soudní dvůr vykládal primární právo z toho důvodu, že tehdy platné sekundární předpisy žádné relevantní ustanovení neobsahovaly. Z rozsudku *Bidar* vyplývá, že tříletá lhůta pobytu stanovená vnitrostátním právem jako podmínka integrace studenta v hostitelském členském státě je v souladu s komunitárním právem. To však dle názoru autorky neznámá, že by byla delší lhůta vyloučena, jak je to však mnohými chápáno.

<sup>479</sup> Stanovisko generálního advokáta J. Mazáka ve věci C-158/07 *Förster* ze dne 10. 7. 2008, ECLI:EU:C:2008:399, bod 135.

<sup>480</sup> Bod 132 stanoviska Mazáka. Viz k tomu též KUNERTOVÁ, T. Problémy a úskalí implementace směrnic EU na příkladech z české právní praxe. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2011, č. 1, s. 106 a 107 či MATAIJA, M. Case C-158/07, Jacqueline Förster v. IB-Groep – student aid and discrimi-

směrnici je nicméně jednoznačná a názor J. Mazáka je třeba chápat jen jako apel na členské státy, aby požadovaly kratší dobu, než je maximum pěti let stanovené pobytovou směrnicí.

Ze srovnání statusu pracovníka a studenta vystupuje jeden z neuralgických bodů unijního občanství v souvislosti s právem unijních občanů na pohyb a pobyt v členských státech. Omezená ochota k finanční solidaritě mezi členskými státy, sociální práva ekonomicky nečinných osob a problém tzv. sociální turistiky patří mezi hlavní důvody, proč unijní občanství nepředstavuje jednotný status. Této problematice je věnovaná bohatá odborná literatura, na niž lze odkázat,<sup>481</sup> proto bude nadále shrnuta jen podstata této problematiky (viz též kapitola 3. v této části).

Jak bylo vysvětleno, unijní sekundární legislativa rozlišuje především mezi osobami ekonomicky aktivními a neaktivními. V případě ekonomicky neaktivních osob požaduje, aby měly dostatek finančních prostředků k pokrytí životních nákladů, zdravotní pojištění a nestaly se nepřiměřenou zátěží pro systémy sociální pomoci<sup>482</sup> v hostitelských státech. Z toho plyne, že ekonomicky nečinní unijní občané mají jen omezená sociální práva a omezenou možnost jejich využití v hostitelských členských státech, neboť nepřispívají do systému sociálního zabezpečení hostitelského státu. Primární právo takové omezení připouští (čl. 21 odst. 1 SFEU).

Soudní dvůr se ovšem vždy zasazoval o liberalizaci pohybu osob mezi členskými státy a svou rozhodovací činností podporoval volný pohyb ekonomicky nečinných osob i před zavedením občanství Unie, resp. před přijetím příslušných směrnic v roce 1990, rozšiřujících volný pohyb osob i na ně. Jako příklad lze uvést rozsudek

nation of nationals: clarifying or emaciating *Bidar*? *The Columbia Journal of European Law Online*, 2009, s. 59–64, dostupné na [http://cjel.law.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/11/2009/05/15\\_2-mataija.pdf](http://cjel.law.columbia.edu/wp-content/uploads/sites/11/2009/05/15_2-mataija.pdf) [cit. 1. 9. 2020].

<sup>481</sup> K tomu viz např. ŠMEJKAL, V. / ŠAROCH, S. / SVOBODA, P. *European Union as a Highly Competitive Social Market Economy. Legal and Economic Analysis*. Waldkirchen: RW&W Science & New Media Passau-Berlin-Prague, 2016, s. 71 a násl., DE GROVE-VALDEYRON, N. Sociální dávky a zneužití práva: konec solidarity bez hranic. In: TICHÝ, L. / MASLOWSKI, S. / TROUP, T. (eds.) *Zneužití práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2016, s. 109 a násl., THYM, D. The elusive limits of solidarity: residence rights of and social benefits for economically inactive Union citizens. *Common Market Law Review*, 2015, č. 52.

<sup>482</sup> Pojem „systém sociální pomoci“ vykládá Soudní dvůr EU velmi široce. Viz rozsudek C-140/12 *Pensionsversicherungsanstalt proti Peteru Breyovi*, ECLI:EU:C:2013:565, bod 61.

C-293/83 *Gravier*, v němž Soudní dvůr rozhodl, že francouzská studentka nemá povinnost platit školné na belgické vysoké škole, pokud tuto povinnost nemají belgičtí státní příslušníci (viz část 1., kapitola 1.2). Soudní dvůr často argumentoval zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti. Po vstupu Maastrichtské smlouvy v platnost začal akcentovat občanství Unie jako „základní status příslušníků členských států“ ve spojení s principem rovného zacházení. Poté, co desetiletí kladl důraz na práva „občanů Společenství“ v souvislosti s ekonomickými cíli evropské integrace, po zavedení unijního občanství začal posilovat sociální práva migrujících občanů EU, a tedy sociální dimenzi evropské integrace.<sup>483</sup>

Jedním z prvních rozsudků podporujících sociální práva ekonomicky nečinných migrujících občanů Unie byl C-85/96 *Martínez Sala* z roku 1998. V tomto případě se španělská státní příslušnice žijící v Německu domáhala příspěvku na výchovu dítěte, aniž by byla v rozhodném čase ekonomicky činná a měla povolení k pobytu. Soudní dvůr s poukazem na občanství Unie a princip zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti dovodil,<sup>484</sup> že žadatelka má právo na příspěvek na výchovu dítěte, neboť předložení povolení k pobytu Německo od vlastních státních příslušníků nevyžadovalo, a bylo tedy podle názoru Soudního dvora diskriminační. Rozsudek bývá často citován v odborné literatuře, neboť představuje milník ve výkladu pravidel o volném pohybu osob mj. proto, že došlo k rozšíření věcné působnosti unijního práva.<sup>485</sup> Kromě toho je z rozsudku patrné, že zavedení unijního občanství není pro Soudní dvůr jen kosmetickou změnou primárního práva, jak se někteří odborníci po přijetí Maastrichtské smlouvy domnívali (viz část 1., kapitola 2.). Jako další příklady rozhodnutí Soudního dvora posilující sociální práva ekonomicky neaktivních osob<sup>486</sup> lze uvést

<sup>483</sup> Viz též CRAIG, P. The ECJ and *ultra vires* action: A conceptual analysis. *Common Market Law Review*, 2011, č. 2, s. 414. Srov. také TRYFONIDOU, A. *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*. Hart Publishing, 2016, s. 80.

<sup>484</sup> Viz zejm. bod 63 rozsudku *Martínez Sala*.

<sup>485</sup> Srov. k tomu O'LEARY, S. Free Movement of Persons and Services. In: CRAIG, P. / DE BÚRCA, G. (eds). *The Evolution of EU Law*. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 500 či FRIES, S. / SHAW, J. Citizenship of the Union: First Steps in the European Court of Justice. *European Public Law*, 1998, s. 533–559.

<sup>486</sup> Viz k tomu též HILPOLD, P. Die Unionsbürgerschaft - Entwicklung und Probleme. *Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht der Universität Bonn*.

rozsudky C-138/02 *Collins*,<sup>487</sup> C-456/02 *Trojani*, C-140/12 *Brey*.<sup>488</sup>

Soudní dvůr postupně akceptoval podmínku určité délky pobytu a integrace či vytvoření skutečného pouta žadatelů z jiných členských států uplatňovaných členskými státy při přístupu k sociálním dávkám. Tyto podmínky však posuzoval Soudní dvůr shovívavým způsobem.<sup>489</sup> Soudní dvůr zdůrazňuje, že „[s]měrnice 2004/38 (...) připouští určitou finanční solidaritu mezi státními příslušníky hostitelského členského státu a příslušníky ostatních členských států, zejména pokud jsou obtíže, kterým čelí osoba požádající práva pobytu, přechodné povahy.“<sup>490</sup> Na členské státy tím byl vyvíjen jistý tlak, aby přijaly nový koncept přeshraniční solidarity, „která bez ohledu na reciprocitu zajišťuje sociální pomoc i těm unijním občanům, kteří k budování systému nepřispěli.“<sup>491</sup> Tato problematika je ovšem pro členské státy politicky velmi citlivá, což následně potvrdil brexit. Soudní dvůr v jistě dobře míněné snaze podporovat volný pohyb ekonomicky nečinných unijních občanů, posilovat jejich status a tím „sociální občanství“<sup>492</sup> EU, překlenovat

*Vorträge und Berichte*, 2014, č. 209, s. 5 a násl.

<sup>487</sup> C-138/02 *Brian Francis Collins proti Secretary of State for Work and Pensions*, ECLI:EU:C:2004:172. Irský (a současně americký) státní příslušník B. Collins hledal zaměstnání ve Spojeném království a v souvislosti s tím požádal o dávku při hledání zaměstnání. Jeho žádost však byla zamítnuta proto, že neměl ve Spojeném království obvyklý pobyt. Dle Soudního dvora může být podmínka pobytu důvodná, pokud se bude zakládat na objektivních úvahách nezávislých na státní příslušnosti žadatelů o tuto dávku a bude přiměřená legitimnímu cíli. Členské státy mohou přiznat takovou dávku až poté, co ověří, že bylo vytvořeno skutečné pouto uchazeče o zaměstnání k trhu práce v tomto státě (např. tak, že zde daný občan Unie skutečně hledal během přiměřené dlouhé doby zaměstnání).

<sup>488</sup> V. Šmejkal upozorňuje, že i v této „eurooptimistické“ době vydal Soudní dvůr EU několik rozhodnutí, v nichž ekonomicky nečinným osobám nepřiznal sociální práva. Srov. SVOBODOVÁ, M. / ŠMEJKAL, V. ECJ's New Role – Guardian of Open but not Socially Inclusive Europe? *Eastern European Journal of Transnational Relations*, 2018, č. 2, s. 15.

<sup>489</sup> Podrobněji viz DE GROVE-VALDEYRON, N. Sociální dávky a zneužití práva: konec solidarity bez hranic. In: TICHÝ, L. / MASŁOWSKI, S. / TROUP, T. (eds.) *Zneužití práva*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2016, s. 116–118.

<sup>490</sup> Bod 72 rozsudku *Brey*.

<sup>491</sup> SCHEU, H. Status unijních občanů ve světle unijní ochrany základních práv. In: ŠTURMA, P. / TYMOFEYEVA, A. (eds.) a kol. *Státní občanství v kontextu vývoje lidských práv*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 118.

<sup>492</sup> Srov. HEINDLMAIER, A. / BLAUBERGER, M. Enter at your own risk: free movement of EU citizens in practice. *West European Politics*, 2017, č. 6, s. 1199.



dichotomii mezi ekonomicky činnými a ekonomicky nečinnými občany Unie a naplňovat tak občanství Unie jako jednotný status podpořil zároveň tzv. sociální turistiku (výše zmiňovanou stipendijní turistiku lze chápat jako její podmnožinu). Tou se rozumí využívání volného pohybu osob ekonomicky neaktivními občany Unie (případně včetně rodinných příslušníků) k získání přístupu k sociálním dávkám štedrého systému sociálního zabezpečení jiného členského státu EU. Její nebezpečí tkví v tom, že může odrazovat obyvatelstvo členských států od evropské integrace. Uvedeného tématu se navíc chopily protiunijně laděné politické strany, byť mnohdy populistické či přímo extrémistické, jak lze doložit na příkladu hesla německé krajně pravicové strany NPD „*Geld für Oma statt für Sinti und Roma*“.<sup>493</sup>

S. Schmidt upozorňuje, že soudy jsou legitimovány k tomu, aby prosazovaly práva jednotlivců a nediskriminaci, ale nejsou povolány k tomu, aby vydávaly redistributivní rozhodnutí. Není věcí soudů rozhodovat o tom, na co se budou vydávat peníze daňových poplatníků.<sup>494</sup> Soudní dvůr posléze pozměnil svou rozhodovací linii a začal více reflektovat požadavky členských států počínaje rozsudkem C-333/13 *Dano* (na něj v podobném duchu navázaly rozsudky C-67/14 *Alimanovic*<sup>495</sup> či C-299/14 *García-Nieto*).<sup>496</sup> Pouhých devět dní před konáním referenda o setrvání Spojeného království v EU vynesl vstřícný rozsudek ve věci C-308/14 *Komise proti Spojenému království*,<sup>497</sup> negativnímu výsledku referenda však již nezabránil (podrobněji viz část 5.).

Soudní dvůr měl vždy významný vliv na vývoj evropské integrace. Řada jeho rozhodnutí obsahuje novátorské koncepce, které si

<sup>493</sup> Lze přeložit jako „Peníze pro babičku namísto pro Romy“ (míněno v souvislosti s přílivem rumunských občanů do Německa). JOBELIUS, M. / STOCIU, V. *Die Mär vom „Sozialtourismus“. Zuwanderung rumänischer Staatsbürger nach Deutschland und in andere EU-Mitgliedsländer*, dostupné na <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/10467.pdf> [cit. 12. 1. 2018].

<sup>494</sup> Viz SCHMIDT, S. *Extending Citizenship Rights and Losing it All: Brexit and the Perils of 'Over-Constitutionalisation'*. In: THYM, D. (ed.) *Questioning EU Citizenship Judges and the Limits of Free Movement and Solidarity in the EU*. Hart Publishing, 2017, s. 34.

<sup>495</sup> C-67/14 *Jobcenter Berlin Neukölln proti Nazífa Alimanovič a další*, ECLI:EU:C:2015:597.

<sup>496</sup> C-299/14 *Vestische Arbeit Jobcenter Kreis Recklinghausen proti Jovanna García-Nieto a další*, ECLI:EU:C:2016:114.

<sup>497</sup> C-308/14 *Evropská komise proti Spojenému království Velké Británie a Severního Irsku*, ECLI:EU:C:2016:436.

členské státy v zakládacích smlouvách výslovně nedohodly (známé principy přímého účinku, přednosti, odpovědnosti členského státu za škodu způsobenou porušením unijního práva ad.), jež posouvají integrační proces dál. Soudní dvůr tak bývá mnohdy obviňován ze soudcovského aktivismu.<sup>498</sup> V důsledku toho mezi EU a členskými státy dochází k tenzím, neboť členské státy jsou nuceny akceptovat i rozhodnutí SDEU, která vnímají jako problematická či kontroverzní. Většina rozhodnutí Soudního dvora EU je však více méně členskými státy přijímána, což dokládá jak schválená sekundární legislativa, která inkorporuje judikaturu SDEU a kterou schvaluje jednotliví členové Rady zastupující členské státy,<sup>499</sup> tak i revize primárního práva.<sup>500</sup> Přestože je podíl Soudního dvora na rozvoji evropské integrace neoddiskutovatelný, je třeba brát v potaz, že se jedná o nevolený orgán, a legitimita jeho rozhodovací činnosti je tudíž limitovaná. Jistá míra „donucení“ ve vztahu k členskými státy se ukazuje z dlouhodobého hlediska vývoje evropské integrace jako prospěšná, ale nesmí být takové intenzity, aby členské státy a jejich obyvatelstvo od evropské integrace odrazovala.

## 2.1 Vliv občanství Unie na právo pohybu a pobytu příslušníků třetích zemí jako rodinných příslušníků občanů Unie

Mezi občanstvím Unie a právem pohybu a pobytu občanů Unie dochází k vzájemným interakcím. Rozvoj volného pohybu osob (a jemu blízkého pohybu služeb) se stal předpokladem pro zavedení unijního občanství. Institut občanství Unie má zpětně významný dopad na právo pohybu a pobytu unijních občanů vzhledem k rozhodovací činnosti Soudního dvora EU, jak naznačila již předchozí kapitola v části týkající se sociálních práv ekonomicky nečinných občanů Unie.

<sup>498</sup> Viz k tomu ADAMS, M. / DE WAELE, H. / MEEUSEN, J. / STRAETMANS, G. *Judging Europe's Judges: The Legitimacy of the Case Law of the European Court of Justice*. London: Hart Publishing, 2013, s. 2.

<sup>499</sup> Viz například restriktivní judikatura Soudního dvora týkající se vyhoštění občanů Unie a jejich rodinných příslušníků vtělená do pobytové směrnice.

<sup>500</sup> Jako příklad lze uvést Soudním dvorem dovozený princip implicitních pravomocí inkorporovaný do primárního práva (v současnosti čl. 216 a 352 SFEU). Viz k tomu SYLLOVÁ, J. / PÍTRVÁ, L. / PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 24 a násled.

Vliv unijního občanství na právo pohybu a pobytu bude demonstrováno na příkladu příslušníků třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů Unie. Tento příklad je názornou ukázkou toho, jaký potenciál našel Soudní dvůr EU v občanství Unie, jak interpretuje klíčové články 20 a 21 SFEU, jaké kontroverze jeho rozhodnutí přinesla a jaký efekt mají na systémové vlastnosti unijního právního řádu.

Již bylo řečeno, že právo pohybu a pobytu není vyhrazeno výlučně jen občanům Unie. Sekundární legislativa (v současnosti pobytová směrnice) je rozšiřuje na rodinné příslušníky, kteří mohou migrujícího občana Unie doprovázet do hostitelského členského státu, a to bez ohledu na jejich státní občanství. Rodinný příslušník tak může být občanem Unie, občanem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti (pro větší přehlednost textu nadále nebudou osoby bez státní příslušnosti výslovně zmiňovány). Práva rodinných příslušníků začala být v sekundárním právu upravována od 60. let minulého století v nařízeních a směrnicích regulujících volný pohyb pracovníků, svobodu usazování a volný pohyb služeb.<sup>501</sup> Od té doby se jejich práva vyvíjejí a jsou posilována jednak prostřednictvím změn sekundárního práva, jednak prostřednictvím rozhodovací činnosti Soudního dvora (podrobněji viz část 1., kapitola 1.1).

Primární právo naopak o právech rodinných příslušníků mlčí. Zakládací smlouvy upravují právo pohybu a pobytu unijních občanů, kteří podléhají výhodnému právnímu režimu území hostitelských členských států. Pobytová práva příslušníků třetích zemí jsou podle zakládacích smluv obecně regulována v rámci jiné oblasti, a to azylové a migrační politiky (čl. 77–80 SFEU). Migrační politika zůstává nadále do značné míry v rukou členských států a status migrujících příslušníků třetích zemí či osob bez státní příslušnosti není zdaleka tak příznivý jako v případě unijních občanů.<sup>502</sup> (autorka ponechává stranou specifický status osob s mezinárodní ochranou). Občané třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů Unie, ale představují zvláštní kategorii, neboť ta je sekundárním právem vyňata z migrační politiky Unie a požívá práv srovnatelných s právy migrujících unijních občanů (jejich prá-

va jsou ale odvozená od práv občanů EU). Z toho současně vyplývá, že pohyb a pobyt rodinných příslušníků ze třetích zemí je pro členské státy jako územní suverény politicky citlivou otázkou.

Stěžejní pravidla obsahuje pobytová směrnice, která stanoví vysoký standard práv a ochrany rodinných příslušníků. Pojem „rodinný příslušník“ je vymezen v čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice.<sup>503</sup> Tito rodinní příslušníci mají dále uvedená práva. Pro úplnost je třeba doplnit, že do osobní působnosti pobytové směrnice spadají i další rodinní příslušníci. Na ně se nevztahuje čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice, ale patří mezi „oprávněné osoby“ ve smyslu čl. 3 odst. 2 písm. a). Těmto příslušníkům hostitelský členský stát „usnadňuje“ vstup a pobyt.

Rodinní příslušníci (dle čl. 2 odst. 2 pobytové směrnice) mají v první řadě právo „doprovázet nebo následovat“ občana Unie, který se stěhuje do jiného členského státu nebo v něm pobývá.<sup>504</sup> Rodinným příslušníkům migrujících občanů Unie vzniká v hostitelském státě odvozené právo pobytu. Pobyt rodinných příslušníků není v případě dlouhodobého pobytu po dobu delší než tři měsíce do pěti let podmíněný na rozdíl od migrujícího občana Unie. V tomto směru je jejich status ještě výhodnější než v případě migrujících unijních občanů, jejich práva však nemají autonomní charakter.<sup>505</sup> Dále mají bez ohledu na státní příslušnost právo přijmout zaměstnání nebo být osobami samostatně výdělečně činnými v hostitelském státě.<sup>506</sup> Velmi důležité je ustanovení příznávající rodinným příslušníkům právo na rovné zacházení (opět bez ohledu na státní příslušnost).<sup>507</sup> Rodinní příslušníci požívají stejnou ochranu před vyhoštěním jako migrující občané Unie.<sup>508</sup>

**503** Pobytová směrnice vymezuje pojem „rodinný příslušník“ v čl. 2 odst. 2 takto: „a) manžel nebo manželka; 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; c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b); d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);“.

**504** Čl. 3 odst. 1 pobytové směrnice.

**505** Čl. 7 odst. 1 písm. d) pobytové směrnice.

**506** Čl. 23 pobytové směrnice.

**507** Čl. 24 odst. 1 pobytové směrnice.

**508** Čl. 27 a násl. pobytové směrnice.

**501** Viz též MASŁOWSKI, S. EU citizenship and the categorization of EU migrants. *Approaching Religion*, 2019, č. 1–2, s. 30.

**502** Viz např. ustanovení čl. 79 odst. 5 SFEU, podle něž mohou členské státy stanovit objem vstupů příslušníků třetích zemí přicházejících do členských států s cílem hledat si zaměstnání nebo stát se osobou samostatně výdělečně činnou.

Státní občanství rodinných příslušníků sice hraje z pohledu práva EU při pobytu v hostitelském státě určitou roli, nikoli však zásadní. Rodinní příslušníci, kteří nejsou občany Unie, musí mít ke vstupu do hostitelského státu platný cestovní pas (průkaz totožnosti nestačí), případně vstupní vízum. Tato víza se udělují bezplatně, zrychleným postupem v co nejkratší lhůtě.<sup>509</sup> V případě pobytu delšího než tři měsíce musí tito rodinní příslušníci požádat o bytovou kartu.<sup>510</sup> Jejich trvalý pobyt v hostitelském státě osvědčuje karta trvalého pobytu.<sup>511</sup> Pobytová směrnice dále rozlišuje mezi rodinnými příslušníky podle státního občanství v případě smrti, odjezdu občana Unie, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství.<sup>512</sup> Jejich status se v důsledku vyjmenovaných právních skutečností mění s ohledem na to, že práva rodinných příslušníků jsou odvozena od migrujícího občana Unie, přičemž tohoto občana Unie „ztrácí“. Další možnosti jejich pobytu v hostitelském státě se liší podle toho, zda sami jsou či nejsou občany Unie.

Není nijak překvapivé, že pojem „rodinný příslušník“ vykládá Soudní dvůr extenzivně. Soudní dvůr sám zdůrazňuje potřebu širokého výkladu pobytové směrnice včetně čl. 2, obsahujícího vymezení okruhu rodinných příslušníků.<sup>513</sup> V rozsudku C-423/12 *Reyes* interpretoval Soudní dvůr pojem „potomci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami“ a jsou starší 21 let, uvedený v čl. 2 odst. 2 písm. c) pobytové směrnice. Mezi takovým potomkem a vyživující osobou „musí být prokázána existence skutečné závislosti“.<sup>514</sup> Za účelem jejího určení musí hostitelský stát posoudit, zda s ohledem na svou hospodářskou a sociální situaci neuspokojuje potomek migrujícího občana Unie své základní potřeby. Nutnost

**509** Čl. 5 pobytové směrnice. V případě, že je rodinný příslušník držitelem karty trvalého pobytu, je osvobozen od povinnosti získat vstupní vízum. Srov. rozsudek Soudního dvora ve věci C-754/18 *Ryanair Designated Activity Company v. Országos Rendőr-főkapitányság*, ECLI:EU:C:2020:478.

**510** Čl. 9 a násl. pobytové směrnice.

**511** Čl. 20 pobytové směrnice.

**512** Čl. 12 a 13 pobytové směrnice.

**513** Viz např. rozsudek C-129/18 *SM v. Entry Clearance Officer, UK Visa Section*, ECLI:EU:C:2019:248, bod 53. Podrobný výklad pojmu „rodinný příslušník“ obsahuje např. komentář GUILD, E. / PEERS, S. / TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019, s. 30–46.

**514** Bod 20 rozsudku *Reyes*.

materiální podpory musí existovat ve státě jeho původu nebo ve státě jeho posledního pobytu.

Naopak důvody této závislosti členský stát zkoumat nemá, neboť pravidla unijního práva zakotvující volný pohyb unijních občanů musí být vykládána široce. Pokud migrující občan Unie vyplácí pravidelně během dlouhého období potomkovi finanční částku, jež je pro něj nezbytná, dokazuje to, že je tento potomek na unijním občanství skutečně závislý. Nelze po něm navíc požadovat, aby prokázal, že se snažil neúspěšně najít zaměstnání nebo získat ve své zemi původu příspěvek na živobytí.<sup>515</sup> Pro úplnost je třeba dodat, že v rozhodované věci existovala celkem jednoznačná finanční závislost mezi dcerou filipínské státní příslušnosti ve věku 24 let a její matkou německé státní příslušnosti a otčímem s norským občanstvím<sup>516</sup> (oba žijící ve Švédsku). Švédské předpisy v daném případě nepřiměřeně ztěžovaly vstup dcery na území Švédska.

V kontroverzním rozsudku C-673/16 *Coman* Soudní dvůr interpretoval pojem „manžel nebo manželka“ uvedený v čl. 2 odst. 2 písm. a) pobytové směrnice tak, že se může jednat i o osoby stejného pohlaví bez ohledu na to, zda hostitelský členský stát uznává manželství mezi osobami stejného pohlaví či nikoli.<sup>517</sup> Pojem „manžel nebo manželka“ je totiž podle Soudního dvora genderově neutrální.<sup>518</sup> Některé členské státy přitom namítaly, že jejich ústava chrání manželství jako svazek muže a ženy.<sup>519</sup> Byť Soudní dvůr konstatoval, že členské státy mají povinnost uznat manželství mezi osobami stejného pohlaví „výhradně pro účely přiznání odvozeného práva

**515** Body 22–25 rozsudku *Reyes*.

**516** Pobytová směrnice je závazná i pro Norsko jako členský stát Evropského hospodářského prostoru.

**517** Podrobně k tomu viz např. TRYFONIDOU, A. The EU Top Court Rules that Married Same-Sex Couples Can Move Freely Between EU Member States as “Spouses”: Case C-673/16, Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept v. Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne. *Feminist Legal Studies*, 2019, č. 2, s. 211–221.

**518** Bod 35 rozsudku *Coman*.

**519** Dle údajů z roku 2007 je manželství jako svazek muže a ženy chráněno na ústavní úrovni ve 32 státech světa. Viz WARDLE, L. The Attack on Marriage as the Union of a Man and a Woman. *North Dakota Law Review*, 2007, č. 4, s. 1391. V Evropské unii se jedná o Bulharsko (čl. 46 odst. 1 Ústavy Bulharské republiky z 12. 7. 1991), Lotyšsko (čl. 110 Ústavy Lotyšské republiky z 15. 2. 1922), Litvu (čl. 38 Ústavy Litevské republiky z 25. 2. 1992) a Polsko (čl. 18 Ústavy Polské republiky z 2. 4. 1997).

pobytu státnímu příslušníkovi třetího státu“;<sup>520</sup> znamená to, že pobytová směrnice má v tomto směru přednost i před ústavami členských států a Soudní dvůr znovu potvrdil unijní chápání principu přednosti jako přednosti absolutní (tj. i před ústavními normami).

Již při projednávání návrhu pobytové směrnice prosazoval Evropský parlament pozměňovací návrh, aby za slova „*the spouse*“ (manžel či manželka) v čl. 2 odst. 2 písm. a) byla doplněna slova „*irrespective of sex, according to the relevant national legislation*“, tedy „bez ohledu na pohlaví v souladu s příslušnými vnitrostátními předpisy“ (překlad autorky). Rada však v legislativním procesu pozměňovací návrh odmítla.<sup>521</sup> Výklad Soudního dvora v rozsudku *Coman* je tak paradoxně ještě liberálnější než formulace prosazovaná původně Evropským parlamentem, protože nebere ohledy na to, zda daný členský stát uznává či neuznává manželství mezi osobami stejného pohlaví.

K výkladu Soudního dvora pojmu manžel či manželka v rozsudku *Coman* lze mít výhradu z pohledu interpretace práva (a to i s poukazem na výše uvedené historické okolnosti projednávání návrhu pobytové směrnice). Podle čl. 2 odst. 2 písm. b) pobytové směrnice je rodinným příslušníkem také registrovaný partner, „zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu“. Jestliže je uznávání registrovaných partnerů jako rodinných příslušníků v pobytové směrnici takto podmíněno, tím spíše by komunitární normotvůrce podobným způsobem podmínil i manželství mezi osobami stejného pohlaví, pokud by měl být pojem „manžel nebo manželka“ vykládán jako svazek osob bez ohledu na pohlaví (argument *a minori ad maius*). Rozsudek *Coman* tak zvýhodnil manželství osob stejného pohlaví oproti registrovanému partnerství, což může vést k jejich účelovému využívání.<sup>522</sup>

V rozsudku C-129/18 *SM* se Soudní dvůr zabýval otázkou,

zda dítě svěřené do trvalého opatrovnictví manželům v rámci alžírského institutu „*kafala*“ je potomkem v přímé linii ve smyslu čl. 2 odst. 2 písm. c) pobytové směrnice. Podle Soudního dvora „potomek v přímé linii“ zahrnuje biologické dítě i osvojení, nikoli však dítě svěřené občanovi Unie do opatrovnictví, protože mezi dítětem a opatrovníkem nevzniká trvalý vztah rodiče a dítěte.<sup>523</sup> Takové dítě spadá pod pojem „všichni ostatní rodinní příslušníci“ použitý v čl. 3 odst. 2 písm. a) pobytové směrnice, kterým musí hostitelský stát vstup a pobyt usnadnit. Tento výklad pobytové směrnice lze považovat za adekvátní.

Soudní dvůr se v rozsudku *SM* zabývá také ochranou základních práv, konkrétně právem na respektování soukromého a rodinného života (čl. 7 LZPEU, čl. 8 EÚLP) a nejvlastnějším zájmem dítěte ve smyslu čl. 24 odst. 2 LZPEU. V této souvislosti dospívá k závěru, že „[p]rokáže-li se při posuzování skutečností zmíněných výše v bodech 69 a 70 tohoto rozsudku, že dítě, jehož péče je zajišťována v režimu alžírského institutu ‚*kafala*‘, a jeho opatrovníci, občané Unie, mají vést skutečný rodinný život a dítě je na svých opatrovnících závislé, pak požadavky související se základním právem na respektování rodinného života ve spojení s povinností zohlednit nejvlastnější zájem dítěte v zásadě vyžadují přiznání práva na vstup a pobyt tomuto dítěti coby jinému rodinnému příslušníkovi občanů Unie (...), aby dítě mohlo žít se svými opatrovníky v hostitelském členském státě těchto opatrovníků.“<sup>524</sup>

Soudní dvůr v tomto případě nevyložil čl. 2 odst. 2 písm. c) pobytové směrnice extenzivně, jak navrhovala Evropská komise. Dovodil nicméně, že i když dítě svěřené do opatrovnictví v režimu institutu „*kafala*“ není rodinným příslušníkem, který má právo následovat své rodiče do jiného členského státu ve smyslu pobytové směrnice, může toto právo získat v důsledku ochrany základních práv.<sup>525</sup> Jak vidno, Soudní dvůr hledá různé cesty, jak umožnit vstup a pobyt rodinným příslušníkům migrujících občanů Unie. V ob-

<sup>520</sup> Bod 45 rozsudku *Coman*.

<sup>521</sup> Srov. BIERBACH, J. *Frontiers of Equality in the development of EU and US citizenship*. Dizertační práce, Univerzita Amsterdam, 2015, s. 341 a 344, dostupné na <https://dare.uva.nl/search?identifier=da520e7f-9ad4-4384-b430-6211b5b365d1> [cit. 6. 9. 2020]. Dizertační práce byla následně publikována v nakladatelství Springer v roce 2017.

<sup>522</sup> Srov. KRÁL, R. Co vlastně přináší kontroverzní rozsudek SDEU ve věci *Coman*? *Jurisprudence*, 2019, č. 1, s. 41.

<sup>523</sup> Body 54–56 rozsudku *SM*.

<sup>524</sup> Bod 71 rozsudku *SM*.

<sup>525</sup> Podrobně k tomu viz JIRSA, T. Právo na respektování rodinného života a princip zohlednění nejlepších zájmů dítěte v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva a Soudního dvora EU ve vztahu k institutu islámského práva „*kafala*“. In: SVOBODOVÁ, M. / SCHEU, H. / GRINC, J. *Listina základních práv Evropské unie deset let v praxi – hodnocení a výhled*. Praha: Auditorium, 2019, s. 173–193.

dobném duchu rozhodl Soudní dvůr již případ z poloviny 80. let minulého století *C-59/85 Reed*.<sup>526</sup>

Sekundární úprava práv rodinných příslušníků je velmi vstřícná, přičemž jejich status je dále posilován judikaturou Soudního dvora. Již před Maastrichtskou smlouvou byla přijata rozhodnutí podporující práva rodinných příslušníků, např. *C-267/83 Diatta*, *C-131/85 Gül* či *C-370/90 Singh* (podrobněji viz část 1., kapitoly 1.1.3 a 1.2.2). Rozsudek *Singh*, vyneseny krátce po podpisu Maastrichtské smlouvy, avšak před jejím vstupem v platnost, předznamenával velkorysý přístup Soudního dvora k rodinným příslušníkům ze třetích zemí. Skutečný boom však nastal na přelomu tisíciletí v návaznosti na zavedení unijního občanství, které se stalo stěžejním argumentem Soudního dvora pro rozvoj práv rodinných příslušníků, a následně i v návaznosti na Listinu základních práv EU, neboť Soudní dvůr začal zasazovat práva rodinných příslušníků do kontextu ochrany základních práv. To naznačuje již výše uvedený rozsudek *SM*.

### 2.1.1 Singh (1992): právo dovolávat se pravidel volného pohybu osob vůči domovskému státu

Linie judikatury Soudního dvora dovozující možnost dovolávat se pravidel volného pohybu osob i vůči domovskému státu poté, co občan Unie vykonal volný pohyb v hostitelském státě a vrací se do státu původu, byla započata rozsudkem *C-370/90 Singh*. Extenzivním výkladem ustanovení čl. 52 SEHS a směrnice 73/148 týkajících se svobody usazování Soudní dvůr dospěl k závěru, že migrující „občan Společenství“ a jeho rodinní příslušníci se mohou těchto pravidel dovolávat nejen vůči hostitelskému státu, ale i vůči domovskému státu migrujícího občana poté, co vykonal volný pohyb. Po-

<sup>526</sup> *C-59/85 State of the Netherlands v Ann Florence Reed*, ECLI:EU:C:1986:157. Soudní dvůr se zabýval otázkou, zda se stálá partnerka migrujícího pracovníka považuje za jeho manželku ve smyslu nařízení 1612/68. Soudní dvůr sice rozhodl, že nikoli. Zároveň však konstatoval, že pokud hostitelský členský stát (v daném případě Nizozemí) umožňuje za určitých okolností pobyt příslušníku jiného státu, jenž je nesezdaným partnerem jeho vlastního státního příslušníka, musí totéž umožnit i migrujícím pracovníkům z jiných členských států EHS. Jinak by se jednalo o zakázanou diskriminaci na základě státní příslušnosti.

kud by při návratu do domovského státu nebyly jeho podmínky pro vstup a pobyt přinejmenším stejné jako ty, které se na něj vztahují v hostitelském státě, mohl by být odrazován od volného pohybu osob.<sup>527</sup> Ze stejného důvodu i jeho rodinný příslušník bez ohledu na státní občanství (v rozhodovaném případě manžel indické státní příslušnosti) musí požívat alespoň stejných práv vstupu a pobytu jako v hostitelském státě.<sup>528</sup>

Extenzivní výklad pravidel o svobodě usazování je celkem zřejmý, byť je třeba uznat, že uvedený závěr Soudního dvora má určité racionální jádro. V řadě případů není volný pohyb v hostitelském státě vykonáván trvale a občan Unie se po určitém čase vrací do státu původu. Od volného pohybu ho tak může odrazovat skutečnost, že s ním jeho rodinní příslušníci nebudou moci po návratu pobývat v zemi původu.<sup>529</sup> Rozsudek *Singh* navíc v jistém smyslu není překvapivý, protože Soudní dvůr podobnou koncepci uplatnil v jiných oblastech už dříve. Kupříkladu v případě *C-115/78 Knoors* rozhodl, že domovský stát nesmí odmítnout uznat profesní kvalifikaci vlastního státního občana získanou v jiném členském státě.

Podle názoru autorky je však z právního hlediska nelogické, že Soudní dvůr argumentuje ustanoveními primárního a sekundárního práva o svobodě usazování. Manželé v hostitelském členském státě vykonávali zaměstnání a po návratu do domovského státu chtěli začít podnikat. Jestliže Soudní dvůr tvrdí, že by mohl být „občan Společenství“ odrazován od volného pohybu osob, měl soud odkazovat na ustanovení o volném pohybu pracovníků, což byl v daném případě status migrujícího občana členského státu v hostitelském státě, od něhož by mohl být případně odrazován. Z rozsudku navíc nepřímě vyplývalo, že občan třetího státu, rodinný příslušník občana členského státu, má ve státě původu občana Společenství odvozená pobytová práva jen v případě, že v něm bude občan Společenství vykonávat výdělečnou činnost.<sup>530</sup> Tento závěr Soudní dvůr pozměnil v rozsudku *C-291/05 Eind*.<sup>531</sup>

<sup>527</sup> Bod 19 rozsudku *Singh*.

<sup>528</sup> Bod 24 rozsudku *Singh*.

<sup>529</sup> Viz též TRYFONIDOU, A. *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*. Hart Publishing, 2016, s. 85.

<sup>530</sup> Srov. WATSON, P. *Free Movement of Workers: a one way ticket?* *Industrial Law Journal*, 1993, č. 1, s. 75.

<sup>531</sup> *C-291/05 Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie proti R. N. G. Eind*, ECLI:EU:C:2007:771.