

OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE – NEDOPSANÁ KAPITOLA UNIJNÍHO PRÁVA

DAVID SEHNÁLEK

1. VYMEZENÍ ZKOUMANÝCH OTÁZEK

Občanství Evropské unie překonává tradičně odmítavý přístup národního státu k cizincům, který se projevuje nejčastěji restrikcemi, pokud jde o vstup a následný pobyt cizince na území jiného státu, a dále následným nerovným zacházením s ním ve srovnání s vlastními státními příslušníky. Z pohledu právního představuje občanství Evropské unie dynamicky se vyvíjející institut, jehož teoretické uchopení je stále předmětem diskuze vedené nejenom v odborných publikacích, ale i rozhodnutích Soudního dvora EU. V tomto článku se na některé problémy spojené s občanstvím Evropské unie zaměříme s tím, že našim hlavním zájmem bude řešení možností pobytu v členském státě Evropské unie na jeho základě. Výzkumné otázky budou následující:

1. Kterým osobám zakládá občanství Evropské unie právo pobytu – pouze migrujícím, nebo i statickým?
2. Lze hovořit o právu pobytu na území Evropské unie, nebo jde o pobyt na území konkrétního členského státu?
3. Jakou právní úpravou se bude řídit režim osob, na které nedopadá výslovná úprava sekundárního práva?

Nutným předpokladem pro zodpovězení těchto otázek je vyřešení problému samotné podstaty občanství Evropské unie, proto i této otázce zde bude věnována pozornost.

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE A PRÁVA POBYTU

V aktuálně platné legislativě je výchozí zmínka o občanství Evropské unie obsažena již v preambuli Smlouvy o Evropské unii (dále též „SEU“), která deklaruje vůli členských států zavést společné občanství pro státní příslušníky svých zemí. Vymezení podstaty tohoto institutu Smlouvou o Evropské unii je prováděno dvojím způsobem. Negativně je to poněkud nesystematicky v čl. 9 SEU,¹ který tento institut

¹ Uvedené ustanovení ve druhé větě odlišuje unijní občanství od občanství státního, ve třetí pak definuje, kdo je jeho nositelem. Jedná se však o ustanovení, které je součástí hlavy II, nazvané „Ustanovení o demokratických zásadách“. Druhá a třetí věta sem proto systematicky nepatří.

vymezuje vůči občanství státnímu a vylučuje konkurenci mezi nimi. Otcové zakladatelé, majíce zřejmě v hluboké účtě zásadu *repetitio est mater studiorum*,² pak pro jistotu identické negativní vymezení vložili i do článku 20 Smlouvy o fungování EU (dále též „SFEU“). Pozitivní vymezení vychází z čl. 20 odst. 2 SFEU, z níž vyplývá jen to, že se jedná o fragmentovaný komplex práv a povinností stanovených Smlouvami.

S ohledem na zaměření tohoto článku **na pobyt občana** v jiném členském státě je dále významné ustanovení čl. 20 odst. 2, písm. a) SFEU, které je opět opakováno, a to v čl. 21 SFEU odst. 1, z nichž právo pobytu vyplývá. Pokud jde o vztah mezi oběma ustanoveními, pak se domníváme, že první z nich obecně deklaruje existenci práva na pohyb a pobyt jako součásti občanství Evropské unie, zatímco druhé toto právo konstituuje³ a umožňuje stanovit orgánům Evropské unie podmínky, za kterých může být vykonáváno. Konkretizace těchto podmínek pak je obsažena v sekundárním právu.⁴ Nic dalšího v zakládacích smlouvách, co by mohlo relevantně osvětlit podstatu občanství Evropské unie, obsaženo není.

3. PRAKTICKÉ DŮSLEDKY PRO POBYT V JINÉM ČLENSKÉM STÁTĚ

S ohledem na úpravu pohybu a pobytu v rámci institutu občanství Evropské unie se její občané mohou ocitnout ve dvou právních režimech:

1. První možností je pobyt občana určitého státu v tomto státě. Jde tedy o **statického občana**, z povahy věci jde v zásadě o **režim národní**.
2. Druhou možností je pobyt občana jednoho členského státu v jiném členském státě. V tomto případě jde o **občana migrujícího** (pobytu předcházeli pohyb) nacházejícího se v **režimu unijního práva**, byť s přesahy do vnitrostátní úpravy.

Institut občanství Evropské unie ve spojení s obecným zákazem diskriminace staví oba tyto občany (migrujícího i statického) na roveň, s výhradou výslovně unijním právem stanovených a restriktivně pojmáných výjimek. Problémy, pokud vznikají, se týkají zpravidla širší uplatnění těchto výjimek. Výsledkem je ve světě jinak ojedinělý liberální přístup státu vůči cizincům, který v nejširší možné míře umožňuje těmto privilegiovaným cizincům vstup a následný pobyt na území jiného členského státu prakticky za obdobných podmínek, jako je tomu v případě tuzemců.⁵

Skuteční cizinci, to je ti, kteří jsou státními příslušníky třetích států, přirozeně takové postavení nemají. Nositeli občanství Evropské unie nejsou, a ani na základě jiných ustanovení zakládacích smluv přímo své právo pohyb v Evropské unii a následný pobyt v některém z členských států odvodit v zásadě nemohou.

² Nejedná se přitom o jedinou duplicitu. Lze se s nimi setkat i v dalších oblastech regulace a je patrně důsledkem snahy zajistit logicky návaznou úpravu v podmínkách dvou smluv za stavu, kdy pro takové rozdělení neexistuje jediný rozumný důvod (politický ano).

³ Dokládá to i fakt, že sekundární legislativa uvádí jako právní základ právě toto ustanovení a nikoliv článek předešlý.

⁴ 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.

⁵ Dopady na občany jiných členských států jsou značné. Důsledkem je totiž i vysoká, nicméně ne absolutní štedrost, pokud jde o benefity, které státy tradičně poskytují jen svým vlastním občanům.

Problém ale spočívá v tom, že člověk jako tvor společenský je nutnou součástí širších rodinných struktur, které rovněž sám vlastním přičiněním spoluvytváří, a činí tak vcelku pochopitelně často bez ohledu na státní příslušnost svých životních partnerů. Fakt, že každý člověk je ve skutečnosti takřka nedílnou součástí příbuzenských struktur by právo mělo reflektovat a platí to i pro právo unijní. V opačném případě by totiž svoboda pohybu osob byla v řadě případů jen svobodou zdánlivou a v praxi nevyužívanou.

Jsou-li tito cizinci státními příslušníky některého z členských států, vztahuje se na ně občanství Evropské unie a zásada nediskriminace. Mají-li však občanství třetího státu, může být právní režim jejich pobytu v Evropské unii různý v závislosti na tom, zda jsou příbuznými statického, či migrujícího občana Evropské unie.

4. POSTAVENÍ SKUTEČNÝCH CIZINCŮ, RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE

Začneme **rodinným příslušníkem migrujícího občana**. Výše jsme již naznačili liberální pojetí možnosti pobytu občana Evropské unie v jiném členském státě. Projevy tohoto přístupu lze vysledovat i ve vztahu k jejich rodinným příslušníkům,⁶ jejichž práva ve snaze usnadnit migrujícímu občanovi Evropské unie využití svobody pohybu osob, unijní právo rovněž reguluje. Právo pohybu a pobytu tak odvozeně svědčí i cizinci, státnímu příslušníku třetího státu. Rozsah práv takto získaných je značný, cizinec je v podstatě postaven na roveň občanům Evropské unie. Naproti tomu **cizinec, který je rodinným příslušníkem statického občana Evropské unie**, stejně jako tento občan vazbu na unijní právo nemá. Nachází se tedy v režimu národního práva.

Výsledkem je možnost dvojího režimu pobytu cizince v Evropské unii. Lze pak důvodně předpokládat, že standard daný vnitrostátním právem nebude dosahovat standardu unijního. To by z pohledu unijního práva nevadilo, pokud by dopady dvojího zacházení skutečně zasahovaly jen do sféry cizince. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti dle čl. 18 SFEU se uplatní jen v rámci použití Smluv, tuto situaci tedy nepokrývá.

Rozdílné zacházení s cizincem se nicméně může projevit v postavení občana Evropské unie, který je jeho rodinným příslušníkem. Jsme totiž lidé a zejména pokud jde o vztahy v rámci rodiny, může zásah do postavení jednoho člena rodiny mít dopad na kteréhokoliv člena jiného. Skutečná podstata problému spojeného s uchopením rodiny v unijním právu, pokud jde o pohyb a pobyt, tedy spočívá právě v cizincích.

5. REAKCE SOUDNÍHO DVORA EU NA PROBLÉM MIGRUJÍCÍHO A STATICKEHO OBČANA EU

Z výše uvedeného zřetelně vyplývá, že kritériem pro rozlišení postavení cizince, státního příslušníka třetího státu, je **pohyb rodinného příslušníka**, který je občanem Unie. Toto kritérium je logicky obhajitelné jak z pohledu pravomoci Evropské

⁶ Pojetí rodiny a vymezení rodinného příslušníka není předmětem této kapitoly. Vycházíme proto z platné úpravy, která pojem „rodinný příslušník“ definuje v pobytové směrnici 2004/38/ES v čl. 2 odst. 2.

unie, tak i účelu, který je úpravou sledován. Vychází z něj i úprava obsažená v pobytové směrnici 2004/38/ES.

Judikatura Soudního dvora EU interpretující ustanovení o občanství Evropské unie však přiznala možnost pobytu na základě unijního práva i cizincům, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů statických, tj. těch, kteří pohyb mezi členskými státy vykonali jen **zdánlivě, nebo dokonce vůbec**.

Zdánlivý pohyb vzal Soudní dvůr EU za dostatečný pro změnu režimu pobytu cizince, státního příslušníka třetího státu z národního na unijní, v rozhodnutí Zhu a Chen.⁷ V tomto rozhodnutí totiž konstatoval, že článek 21 SFEU a prováděcí sekundární legislativa zakládají ve prospěch státního příslušníka členského státu, který je nezletilou osobou nízkého věku, má uzavřeno příslušné zdravotní pojištění a je osobou vyživovanou rodičem, který je sám státním příslušníkem třetího státu a jehož finanční prostředky jsou dostatečné k tomu, aby se prvně jmenovaná osoba nestala zátěží pro veřejné finance hostitelského státu, právo pobytu na dobu neurčitou na území posledně uvedeného státu. **V takovém případě umožňují tatáž ustanovení rodiči, který tohoto státního příslušníka skutečně vychovává, aby s ním pobýval v hostitelském členském státě.**

K předchozímu pohybu z jednoho státu do státu jiného přitom v tomto případě nedošlo, poněvadž malá Catherine Zhu získala irské státní občanství narozením ve Velké Británii, kde zároveň prostřednictvím matky žádala o pobyt. Migrujícím občanem tedy byla jen *de iure, de facto* však nikoliv. Soudní dvůr EU tak v podstatě v tomto řízení ve svém odůvodnění oddělil právo pohybu od práva pobytu. Jinými slovy, pro pobyt v jiném členském státě je podle tohoto rozhodnutí důležitý fakt, že je dotyčný občanem některého z členských států, irrelevantní je naproti tomu to, jak se v daném státě ocitl.

V rozhodnutí Zambrano⁸ Soudní dvůr EU dospěl k závěru, že dokonce ani zdánlivý pohyb nemusí být potřeba, a přesto se lze možnosti pobytu v členském státě dovolat. **Tedy i statický občan se může ocitnout v režimu unijního práva a tak zprostředkovat možnost pobytu svému rodinnému příslušníkovi, jenž je občanem třetího státu.** Soudní dvůr EU totiž interpretoval přímo článek 20 SFEU a konstatoval, že „*musí být vykládán tak, že brání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníku třetího státu, na kterého jsou výživou odkázány jeho děti nízkého věku, jež jsou občany Unie, právo na pobyt v členském státě, v němž mají tyto děti bydliště a jehož mají státní příslušnost, a aby uvedenému státnímu příslušníku třetího státu odmítl vydat pracovní povolení, neboť taková rozhodnutí by uvedené děti připravila o možnost skutečně využívat podstatné části práv spojených se statusem občana Unie*“. Zjednodušeně řečeno, bude-li odepřena možnost pobytu cizinci, odepřeme tuto možnost i občanovi Unie a to je v rozporu s konceptem unijního občanství, které právo na pobyt v samotné své podstatě zahrnuje.

Odůvodnění rozhodnutí Zambrano je krátké, což je skutečně škoda. Naznačuje to mimochodem, že shodnout se na společném řešení bylo pro soudce zřejmě značně obtížné. Za pozornost nicméně stojí fakt, že koncepce, kterou zde soudní dvůr stvořil,

⁷ Rozsudek Soudního dvora (pléna) ze dne 19. října 2004. Kunqian Catherine Zhu a Man Lavette Chen proti Secretary of State for the Home Department. Věc C-200/02.

⁸ Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 8. března 2011. Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm). Věc C-34/09.

vychází z čl. 20 SFEU, a nikoliv z článku 21 SFEU. Důvodem je dle našeho názoru fakt, že soud neinterpretoval právo pohybu a pobytu jako takové, protože pak by vycházel z čl. 21 SFEU odst. 1, ale samotnou podstatu občanství Evropské unie. Tomuto názoru svědčí i použitá terminologie Soudního dvora EU, která zmiňuje **občanství jako základní status příslušníka členského státu**.

Strohé závěry Soudního dvora EU podpořené jen velmi omezenou, až jednoduchou argumentací ostře kontrastují s propracovaným řešením případu, které ve svém stanovisku prezentovala generální advokátka Sharpston.⁹ Generální advokátka totiž jednak vymezila samotnou podstatu občanství Evropské unie a následně si položila otázku, zda je pohyb nutným předpokladem pobytu v jiném členském státě. Dospěla pak závěru, že možnost pohybu a pobytu vyplývající z čl. 20 a 21 SFEU jsou dvě nezávislá práva a tak s nimi i musí být zacházeno.¹⁰ Zároveň se přiklonila k rozšíření zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti obsaženému v čl. 18 SFEU i na některé případy diskriminace obrácené.¹¹ **Přímým důsledkem tohoto přístupu je nastavení rovnocenného přístupu k statickému i migrujícímu občanovi a jejich rodinným příslušníkům.**

Skutečností pak je, že závěry přijaté Soudním dvorem EU v rozhodnutí Zambrano byly následující jeho judikaturou potvrzeny,¹² vždy však s výhradou. Každý nový případ totiž zdůraznil, že se jedná o možnost výjimečnou, týkající se výhradně situací, kdy je občan Evropské unie de facto nucen opustit území nejen členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku.

6. CO JE DŮSLEDKEM TÉTO JUDIKATURY?

Současná judikatura Soudního dvora EU naznačuje určitou míru vnitřní a patrně i bolestné rozpolcenosti v uvažování Soudního dvora. Část soudců by byla zřejmě velmi ráda svolila k odvážnějšímu přístupu k občanství Evropské unie. Jiná část však patrně takto tvůrčí rozhodnutí avantgardní menšiny nepovažovala za právně možné a politicky žádoucí. Nicméně, právním důsledkem je nejasnost konceptu unijního občanství. Právo na pobyt zjevně je jeho součástí, uplatňováno ale může být jen někdy a jen jako prostředek pro uplatnění jiných práv spadajících pod rámec občanství Evropské unie. Nadto je nanejvýš sporná otázka pravomoci Evropské unie v situacích, kdy nejde o migraci mezi členskými státy, ale do státu třetího.

⁹ Podrobnou analýzu i v kontextu předchozí judikatury Soudního dvora EU provádí ve své studii Tryfonidou. Zde v tomto článku si bohužel s ohledem na omezený prostor toto nemůžeme dovolit. Viz TRYFONIDOU, A.: Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The Zambrano, McCarthy and Dereci Trilogy. *European Public Law*, 2012, Vol. 18, No. 3, s. 495 an.

¹⁰ Viz odst. 101 stanoviska generální advokátky Sharpston ve věci Zambrano.

¹¹ V podstatě tak učinila z lidských důvodů, tedy na základě politického argumentu použitého v rámci procesu interpretace dotčených ustanovení.

¹² Viz odst. 66 rozsudku Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 15. listopadu 2011. Murat Dereci a další proti Bundesministerium für Inneres. Věc C-256/11 či z nedávné doby odst. 71 a 72 rozsudku Soudního dvora (třetího senátu) ze dne 8. listopadu 2012. Yoshikazu Iida proti Stadt Ulm. Věc C-40/11, případně odst. 36 an. rozsudku Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 8. května 2013. Kreshnik Ymeraga a další proti Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration. Věc C-87/12.

Faktickým důsledkem je vznik jen těžko obhajitelných situací a zároveň možnost obrácené diskriminace.¹³ Tak např. nemajetný občan Evropské unie se práva pobytu na základě unijního občanství dovolá za předpokladu, že může být vyživován bohatým rodinným příslušníkem cizincem (případ Zambrano). Pokud by ale finanční prostředky měl, pak zřejmě není nucen opustit území Unie a následovat svého majetného rodinného příslušníka.¹⁴ Nebo jiný případ: slovenský občan Bratislavy žijící na rakouské straně tohoto města úspěšně zajistí právo pobytu svému rodinnému příslušníku cizinci, je totiž migrujícím občanem. Jeho spoluobčan žijící od centra Bratislavy možná i dál, jen ale v některé ze slovenských čtvrtí, již takové štěstí mít nebude. Třetí možnost reprezentována rozhodnutím Chen a Zhu je ještě absurdnější. Ač narození na stejném místě a ve stejné porodnici, mají dvě děti zcela rozdílné postavení, poněvadž v důsledku zjevné chyby zahraničního ústavodárce je první z nich migrujícím občanem, ač dosud za svůj život urazilo jen pár metrů ze sálu na pokoj, zatímco druhé je dítětem statickým.

Právník snad najde pro takové zacházení ospravedlnění, člověk však nikoliv. I právníkovi však musí vadit absence koncepce. Položit si tedy musíme otázku, co je to občanství Evropské unie, resp. co je účelem čl. 20 SFEU. Základní možnosti jsou dvě – ta první pojímá občanství jako ekvivalent občanství státního, ta druhá jej chápe jen jako souhrnné označení pro dílo práva upravená základními smlouvami, která by obštála i bez tohoto označení.¹⁵

7. SOUDNÍ DVŮR EU A JEHO POJETÍ OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE

Za stavu, kdy psané právo k tomuto problému mlčí, jsme nuceni uchýlit se k judikatuře. Z mnoha rozhodnutí se z kapacitních důvodů zaměříme jen na ta podstatná. Často citovaným případem je rozhodnutí Grzelczyk, v němž Soudní dvůr EU konstatoval, že „*status občana Unie je totiž určen k tomu, být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnost a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení*“.¹⁶ Toto konstatování použil jako výchozí základ pro přiznání práv občanovi jednoho z členských států nad rámec těch, které mu přináležely čistě na základě sekundárního práva.

¹³ Kterou nadto bude nutné posuzovat ad hoc případ od případu. Viz TRYFONIDOU, A.: Redefining the Outer Boundaries of EU Law: The Zambrano, McCarthy and Dereci Trilogy. *European Public Law*, 2012, Vol. 18, No. 3, s. 521 a 522.

¹⁴ Následně se nabízí otázka možnosti výživy ze zahraničí. Tzn. v konečném důsledku se můžeme ocitnout v situaci, kdy budeme zkoumat, zda to možné je, např. s ohledem na politickou situaci v nečlenském státě, kde rodinný příslušník bude pobývat. A co když se tam následně změní okolnosti? Např. k horšímu, bude to znamenat možnost přezkumu a vznik práva na pobyt?

¹⁵ Dále by bylo možno uvažovat i o lidskoprávním rozměru problematiky. Aby však standard ochrany zajišťovaný unijním právem mohl být uplatněn, je nezbytné, aby příslušná situace spadala do rámce unijního práva. Což je ostatně důvod, proč argumentace základními právy v tomto kontextu přece jen nepřichází v úvahu. Podrobně otázku základních práv a unijního občanství rozebírá Van den Brink. Viz VAN DEN BRINK, M. J.: EU Citizenship and EU Fundamental Rights: Taking EU Citizenship Rights Seriously? *Legal Issues of Economic Integration*, 2012, Vol. 39, No. 2, s. 273–289.

¹⁶ Viz odst. 31 rozsudku Soudního dvora ze dne 20. září 2001. Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Otignies-Louvain-la-Neuve. Věc C-184/99.

Formulace použitá Soudním dvorem EU naznačuje tendenci vnímat unijní občanství komplexněji, než jak by tomu bylo v případě, pokud by se mělo jednat jen o pouhé „marketingové označení“ několika jinak spolu nesouvisejících práv. Zřetelné je to i ve srovnání s argumentací, kterou v dané věci použil ve svém stanovisku generální advokát. Jeho přístup se totiž na rozdíl celostního pojetí Soudního dvora EU vyznačuje soustředěností na samotné právo pohybu a pobytu a jeho možná omezení.¹⁷ Což ostatně vede i k poněkud odlišnému právnímu hodnocení daného případu. Přístup generálního advokáta se nám jeví jako puristický, zejména ve srovnání s poněkud rozevlátými závěry Soudního dvora.

Ostatně i případy Zambrano a Dereci a další naznačují, že pro Soudní dvůr je občanství otázkou široce pojímaného statusu každého příslušníka některého z členských států. Vždyť pokud by tomu tak nebylo, tak by ani nebylo možné vztáhnout právo pobytu na situace vedoucí k opuštění Evropské unie. Byl to totiž Soudní dvůr, který konstatoval, že čistě hypotetická možnost uplatnění práva na pohyb nevytváří dostatečnou vazbu s právem Evropské unie, která opravňovala uplatnění unijních předpisů.¹⁸ A přitom ve vězení zavřený Kremzow může svá práva vyplývající mu z občanství Evropské unie¹⁹ de facto vykonávat v Unii stejně úspěšně, jako tuzemec, který by byl nucen opustit její území a následovat tak svého rodinného příslušníka cizince.

To vše naznačuje tendenci interpretovat čl. 20 SFEU jako právní základ skutečné obdoby občanství státního s tím, že zachovány jsou určité limity zohledňující dílem pravomoci Evropské unie, dílem též zájmy členských států. Naproti tomu s přístupem generálního advokáta Albera se Soudní dvůr neztotožnil, a dal tak najevo, že občanství není jen otázkou restriktivně pojímaného práva pobytu.

8. ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA?

Výše nastíněné faktické problémy naznačují, že stávající situace není dlouhodobě udržitelná. Lidé nejsou zboží, nelze tak s nimi ani zacházet. Obrácená diskriminace, která je důsledkem současného přístupu k občanům Evropské unie a k jejich rodinným příslušníkům nemůže obstát, zvláště je-li často jen důsledkem náhodných okolností. Zcela rozdílné právní hodnocení podobné situace je přece možné jen tam, kde jsou rozdíly skutečně právně významné.

Je přitom zjevné, kde je problém. Je jím odlišné zacházení s cizincem rodinným příslušníkem občana Unie. Řešení je dvojí. Pokud by tento cizinec byl plně v režimu národního práva, pak k žádnému rozdílnému zacházení nemůže dojít. To by nicméně byl krok zpět, a to ve všech ohledech. Jiné řešení je přestat rozlišovat mezi migrujícím a statickým občanem a tím eliminovat i obrácenou diskriminaci. Za dané situace se proto domníváme, že správné řešení je to, které nabízí generální advokátka Sharpston a které zde již výše bylo představeno.

¹⁷ Viz odst. 119 an. stanoviska generálního advokáta – Alber – 28 září 2000. Rudy Grzelczyk proti Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve. Věc C-184/99.

¹⁸ Viz odst. 16 rozsudku Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 29. května 1997. Friedrich Kremzow proti Rakouské republice. Věc C-299/95.

¹⁹ Tedy zejména právo pohybu a pobytu.

Je to ale možné dosáhnout v rámci stávající úpravy a pravomoci Evropské unie? Domníváme se, že ano. Občanství je v základacích smlouvách pojato obecně a připouští oba výklady. Je to jen otázka politiky, a tedy i odvahy přiklonit se k řešení, které asi na straně části členských států vzbudí vášně. Na druhou stranu, nebylo by to poprvé, a zřejmě ani naposled, kdy by Soudní dvůr přijal řešení patrně jen těžko předvídatelné v době sjednání základacích smluv.²⁰

Pokud jde o další revize základacích smluv, bylo by asi žádoucí, aby se členské státy zamyslely nad vhodností používat určité pojmy typické pro státy k označení institutů unijního práva. Minimálně tam, kde je zamýšlený obsah odlišný od vnitrostátního pojetí, by totiž bylo na místě se stejných termínů vyvarovat. Předejde se tím zbytečným problémům a svodům interpretovat tyto instituty jinak, než bylo původně zamýšleno. Otázkou však je, zda se nejednalo od samého počátku o záměr takovou příležitost vytvořit. Pak by ale současně váhání Soudního dvora EU, pokud jde o unijní občanství, nebylo zcela pochopitelné.

9. ZÁVĚR A ODPOVĚDI NA VÝCHOZÍ OTÁZKY

Občanství Evropské unie v současné době zahrnuje v čl. 21 SFEU možnost pohybu a následného pobytu v jiném členském státě. Oprávněnými osobami z tohoto ustanovení jsou tedy osoby migrující, statické nikoliv. Stačí nicméně, mají-li odlišné občanství, skutečný pohyb vykonán být nemusí.

Ustanovení článku 20 SFEU, které zavádí občanství Evropské unie, nadto přiznává právo pobytu statickému občanovi Evropské unie a zprostředkovaně tak i cizincům, kteří jsou jeho rodinnými příslušníky. Vykonáno nicméně může být jen v případě, kdy by dle představy Soudního dvora byla jinak ohrožena možnost výkonu podstatné části jiných práv s občanstvím spojených.

Z výše uvedeného vyplývá, že právo pobytu na území Evropské unie je reálným konceptem, byť podřízeným množstvím výjimek a omezení ze strany národního práva. O právu pobytu bude vždy rozhodovat členský stát a z diktátu unijního práva jej musí přiznat za stanovených podmínek jednak občanům jiných členských států, odvozeně i cizincům, kteří jsou jejich rodinnými příslušníky, a někdy též tuzemcům a zprostředkovaně jejich rodinným příslušníkům.

To tedy znamená, že Evropskou unií založené právo pobytu primárně ani odvozeně nebudou mít cizinci bez rodinné vazby na občana Evropské unie a rodinní příslušníci statického občana Evropské unie v situacích, kdy tento statický občan nebude nucen opustit území celé Unie. Praktickým důsledkem je možnost obrácené diskriminace vlastních státních příslušníků.

²⁰ Možná je očekávání aktivistického rozhodnutí od Soudního dvora EU důsledkem jeho předchozí rozhodovací činnosti pokud jde o notoricky známé případy jako *Van Gend en Loos*, *Costa*, *Van duyn*, *Francovich* aj. Aotury pak napadá otázka, co se vlastně stalo, že dnes je to jinak. Z tohoto úhlu pohledu je činnost Soudního dvora velmi dobře analyzována v článku HORSLEY, T.: *Reflections on the Role of the Court of Justice as the "Motor" of European Integration: Legal Limits to Judicial Law Making*. *Common Market Law Review*, 2013, Vol. 50, No. 4, s. 931 an.

Právní postavení cizince, který je rodinným příslušníkem migrujícího občana Evropské unie se řídí pobytovou směrnicí 2004/38/ES a na jejím základě přijatými vnitrostátními předpisy. V případě rodinných příslušníků statických občanů taková úprava chybí. V situacích, kdy se dovolají možnosti pobytu na základě článku 20 SFEU a rozhodnutí Zambrano, je proto jedinou možností analogické uplatnění směrnice 2004/38/ES a tím i vnitrostátní úpravy, která tuto směrnici implementuje. Jsou totiž, ač nevykonali pohyb, v identické situaci jako rodinní příslušníci migrujícího občana, a stejně by s nimi proto i mělo být zacházeno.

EU CITIZENSHIP – AN UNFINISHED CHAPTER OF EU LAW

Summary

The movement and residence of people within the EU are regulated by both the national and EU law where the first applies primarily to third country nationals and the second to EU citizens and where both regimes are of course different. The problem is that members of both groups are often linked together (as family members) meaning that both regimes must be used at once. The EU secondary law regulates the legal status of such citizen and his/her relatives only when exercising the right to move and reside in another Member state. The case law of the Court of Justice has extended the right to reside within the EU also to static EU citizens and their relatives. The article therefore analyses the respective case law of the Court of Justice. In addition to that the author tries to find the answer on following questions: what is the purpose of Art. 20 and 21 of the TFEU? Is there a right to move and subsequently reside in another Member state? Or shall they be understood as allowing the EU citizen to move and/or reside anywhere in the EU?

Key words: right to move and/or reside, EU citizenship, free movement of persons

Klíčová slova: právo pohybu a/nebo pobytu, unijní občanství, svoboda pohybu osob