

**SBORNÍK ZE SEMINÁŘE**

**Pobyt cizinců:  
vybrané právní  
problémy II.**



**KANCELÁŘ  
VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV**

# **SBORNÍK ZE SEMINÁŘE**

---

**POBYT CIZINCŮ:**

**VYBRANÉ PRÁVNÍ PROBLÉMY II.**

**SBORNÍK ZE SEMINÁŘE**

---

# Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II.

Sborník z vědeckého semináře  
uskutečněného dne 26. června 2014  
v Kanceláři veřejného ochránce práv –  
Pobyt cizinců: vybrané právní problémy II.

Editoři: Dalibor Jílek, Pavel Pořízek



KANCELÁŘ VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV

## **POBYT CIZINCŮ: VYBRANÉ PRÁVNÍ PROBLÉMY II.**

### **Editori:**

Dalibor Jílek, Pavel Pořízek

Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 26. června 2014 v Kanceláři veřejného ochránce práv – Pobyť cizinců: vybrané právní problémy II.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2015

### **Adresa:**

Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, Údolní 39, PSČ 602 00

Tel.: 542 542 888

Fax: 542 542 112

E-mail: [podatelna@ochrance.cz](mailto:podatelna@ochrance.cz)

[www.ochrance.cz](http://www.ochrance.cz)

### **Recenzenti:**

JUDr. Věra Honusková, Ph.D.

Tisk a redakční zpracování zajišťuje Wolters Kluwer, a. s., U nákladového nádraží 6, 130 00 Praha 3. Sazba: PageDTP. Tisk: Serifa. Odpovědná redaktorka Marie Novotná. Tel. 246 040 417, 246 040 444, email: [knihy@wolterskluwer.cz](mailto:knihy@wolterskluwer.cz), 2015.

ISBN 978-80-7478-916-8 (brož., Wolters Kluwer, a. s.)

ISBN 978-80-7478-917-5 (pdf., Wolters Kluwer, a. s.)

ISBN 978-80-87949-18-4 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-87949-19-1 (pdf., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

# OBSAH

---

<b>I.</b>	<b>Úvodní slovo Anny Šabatové, veřejné ochránčyně práv</b> <i>(Anna Šabatová)</i> .....	9
<b>II.</b>	<b>Poznámka editorů</b> <i>(Dalibor Jílek a Pavel Pořízek)</i> .....	10
<b>III.</b>	<b>Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie</b> <i>(Karel Moravec)</i> . . . .	11
1.	Úvod .....	11
2.	Definice rodinného příslušníka občana evropské unie a oprávněné osoby dle směrnice 2004/38/es .....	11
3.	Promítnutí definice rodinného příslušníka občana evropské unie a tzv. Oprávněné osoby do § 15a zákona o pobytu cizinců . . . . .	13
4.	Nezaopatřený rodinný příslušník občana evropské unie dle § 15a odst. 1 písm. d) a § 15a odst. 2 Zákona o pobytu cizinců, občanem evropské unie vyživovaný rodinný příslušník dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 Zákona o pobytu cizinců a eurokonformní výklad v návaznosti na judikaturu soudního dvora evropské unie .....	16
5.	Jiný příbuzný občana evropské unie ve smyslu § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců .....	20
6.	Rodinný příslušník občana evropské unie, který byl v zemi, z níž pochází, členem domácnosti občana evropské unie .....	21
7.	Dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav ve smyslu ustanovení § 15a odst. 2 písm. c) a § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců .....	22
8.	Rodinný příslušník občana evropské unie, který má s občanem evropské unie vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti .....	24
9.	Rodinný příslušník občana české republiky .....	30
10.	Pojem rodinný příslušník občana evropské unie de lege ferenda . . . .	31
11.	Závěr .....	32
<b>IV.</b>	<b>Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu</b> <i>(Pavel Pořízek)</i> .....	33
1.	Úvod .....	33
2.	Definice účastníka řízení ve správním řádu .....	34
3.	Praxe správních orgánů (OAMP a Komise pro rozhodování ve věcech cizinců) .....	43

4. Judikatura správních soudů	46
5. Migrující občan EU a judikatura SDEU k odvození práva rodinného příslušníka	49
6. Postavení občana ČR v důsledku vnitrostátního dorovnání	59
7. Vybrané procesní aspekty spojené s přímým účastenstvím občana EU (ČR) v řízení o udělení (ukončení) přechodného pobytu	66
8. Procesní postavení občana EU (ČR) v řízení o prodloužení pobytové karty rodinného příslušníka a v řízení o udělení trvalého pobytu	69
9. Postavení osoby usilující o sloučení rodiny (tzv. Sponzora) v rámci směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny	74
10. Závěr	78
<b>V. Procesní souvislosti posuzování neodůvodnitelné zátěže systému sociální pomoci (David Kryška)</b>	80
1. Úvod	80
2. Právo evropské unie	80
3. Vnitrostátní právní úprava	82
4. Posuzování neodůvodnitelné zátěže systému sociální pomoci a obecné správní řízení	87
5. Soudní přezkum posuzování neodůvodnitelné zátěže systému sociální pomoci	106
6. Závěr	110
<b>VI. „Sociální turistika“ unijních občanů ve světle práva EU (Harald Christian Scheu)</b>	114
1. Úvod	114
2. Obecný rámec volného pohybu unijních občanů	117
3. Sociální nároky neaktivních unijních občanů podle případu <i>Brey</i>	124
4. Sociální nároky neaktivních unijních občanů podle případu <i>Dano</i>	130
5. Hodnocení a perspektiva	135
<b>VII. Rodinní příslušníci občanů Evropské unie a právní úprava v Slovenskej republike (Zuzana Številová)</b>	139
1. Úvod	139
2. Právní úprava EÚ a výklad Súdneho dvora Európskej únie	139
3. Právní úprava a súdny výklad v Slovenskej republike	144
4. Záver	146
<b>VIII. Právo na spravedlivý proces v cizineckých řízeních (Eva Holá)</b>	149
1. Úvod	149
2. Mezinárodněprávní úprava spravedlivého procesu a její dopad na cizinecká řízení	150
3. UNijní úprava spravedlivého procesu	157

4. Úprava spravedlivého procesu v Listině základních práv a svobod a cizinecká řízení	160
5. Závěry	167
<b>IX. Trvalý pobyt a mezinárodní závazky České republiky</b> <i>(Jaroslav Větrovský)</i>	169
1. Úvod	169
2. Evropská úmluva a ochrana pobytového statusu cizince	170
3. Závěr	183
<b>X. Rodinný příslušník cizince jako vedlejší účastník řízení podle zákona o pobytu cizinců</b> <i>(Věra Pazderová)</i>	185
1. Úvodní poznámky k účastenství v řízení	185
2. Zajištění	186
3. Vyhoštění	190
4. Povolení k trvalému pobytu	192
5. Krátkodobé vízum	194
6. Závěrečné shrnutí	195
<b>XI. Aplikace neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ v rozhodovací praxi</b> <i>(Jaroslava Pohořelá)</i>	196
1. Zavedení pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ do právního řádu České republiky	196
2. Výklad pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“	198
3. Neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu uděleného za účelem podnikání	200
4. Neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu uděleného za účelem zaměstnání	203
5. Některá další skutková zjištění podřazená pod jinou závažnou překážku pobytu na území	204
6. Závěr	205
<b>XII. Problematika (ne)plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu</b> <i>(Iva Sigmundová)</i>	206
1. Povinnost plnit účel povolení k dlouhodobému pobytu	206
2. (Ne)plnění účelu podnikání v průběhu povolení k dlouhodobému pobytu	208
3. Faktický výkon podnikatelské činnosti	210
4. Právně relevantní doba (ne)plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu	216
5. Subsumpce neplnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu pod příslušná ustanovení zákona č. 326/1999 Sb.	220
6. Shrnutí	226

<b>XIII. Institut nového posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza z pohledu aplikační praxe (Petr Voříšek)</b>	227
1. Úvod	227
2. Procesní lhůty a postupy	229
3. Fikce pobytu	230
4. Nové skutečnosti	231
5. Pohovor na zastupitelském úřadu	232
6. Stanovisko zastupitelského úřadu	234
7. Soudní výluka	237
8. Situace v oblasti dlouhodobých víz v rámci Komise	239
<b>XIV. Jak se z cizince mohl stát našinec – římskoprávní úprava vzniku státního občanství a proces proti básníkovi Archiovi (Miroslav Frýdek)</b>	243
1. Cizinci v římské společnosti, pramenech a římském právu	243
2. Status civitatis, libertatis et familiae	245
3. Římské občanství	250
4. Proces proti básníkovi Archiovi	251
5. Závěr	255
<b>XV. Postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti? (Linda Janků)</b>	256
1. Úvod	256
2. Osoby bez státní příslušnosti	258
3. Příčiny vzniku bezdomovectví a jejich řešení	264
4. Řízení o určení osoby bez státní příslušnosti	268
5. Situace osob bez státní příslušnosti v České republice	280
6. Závěr	289
<b>XVI. Nevina a vzdělání dítěte v neobvyklé situaci (Dalibor Jílek)</b>	291
1. Výchozí vysvětlení	291
2. Základní vzdělání a požadavek <i>omnes</i>	296
3. Argument nevinny dítěte	303
4. Závěrečná poznámka	314
Rejstřík	315



# Úvodní slovo Anny Šabatové, veřejné ochránkyně práv

V současné době zjitřeného veřejného zájmu o téma migrace považují každoroční aktivitu Kanceláře veřejného ochránce práv v podobě uspořádání odborného semináře na některé z témat cizineckého či uprchlického práva a následné vydání sborníku za velmi podstatný vklad do diskuze o této oblasti. Hlas odborníků na dané téma přitom nyní považují za potřebný více než kdy jindy. Na současné uprchlické vlně můžeme jasně pozorovat, jak snadno se veřejná debata dokáže strhnout k populárním až populistickým vyjádřením, která dokáží vyhovět většinovým náladám ve společnosti, avšak mají jen pramalou – či dokonce vůbec žádnou – oporu v právní úpravě či doporučeních odborníků na danou oblast.

V českém prostředí dlouhodobě nejsme svědky výraznější publikační aktivity či iniciativy akademických institucí v oblasti migračního práva. Tomuto tématu se zde věnuje jen poměrně úzká skupina osob. Každoroční promítnutí jejich aktuálních postřehů a doporučení do publikace, která má – jak pevně věřím – potenciál ovlivnit praxi cizineckého a uprchlického práva v České republice a přispět k jejímu kvalitnějšímu provádění, je proto dle mého názoru v českém prostředí nezastupitelné.

V Brně dne 26. srpna 2015

Anna Šabatová

## O JEDINÉM

Sborníky jsou částmi širšího ideového celku, jenž se rozvíjí ve věcném i osobním smyslu. Není nezajímavé se pozastavit nad tím, kdo jsou *dramatis personae* předloženého sborníku. Na koho pohlížejí autoři jako na „osoby dramatu“ a jaké jim přisuzují úlohy a zejména právní postavení? Expozici a katarzi poskytuje každý příspěvek samostatně, ale i sborník jako jednota jeho částí.

Římské právo rozlišovalo příslušnost k obci (*status civitatis*) od sounáležitosti k římské rodině (*status familiae*). Když se odhlédne od stavu svobody (*status libertatis*), problematika obou statusů závazného triptychu se smysluplně zachovávají v textu sborníku. Římské občanství bylo dobově chápáno spíše jako souhrn práv, kdežto občanství Evropské unie coby odvozené právní postavení se spojuje jednak s právy a jednak s povinnostmi.

V Římě byla rodina rozšířenou společenskou skupinou, zatímco rodina ve smyslu práva Evropské unie má jinou, zúženou společenskou skladbu. Od starověku přetrvala kolizní otázka, kdo vlastně náleží do rodiny neboli komu přiznat právní postavení člena rodiny. Jenom systémový kontext je úplně jiný. O sounáležitosti k rodině se v praxi rozhoduje podle vnitrostátního a unijního práva, na což sborník poukazuje.

Během starověku se stejná skupina osob, které nezaujímají právní postavení Římanů, postupně označuje různými výrazy. Vůči cizincům se v římských pramenech používaly tři výrazy: *perduellis*, *hostis* a *peregrinus*. Zejména první složený výraz se spojuje s násilným stavem, s válkou, kdy cizinec je postavením tím, kdo zůstává nepřítelem z důvodu války. Poslední výraz je významově vlídný, jaksi velmi milostivý, čímž se stává starověké označení cizinců přijatelnější a v používání dodnes přetrvává. Být cizincem znamenalo tolik: být přespolním. Nedávný vývoj naznačuje změnu v používání známých výrazů. Výraz „cizinec“ v řadě mezinárodních dokumentů nahrazuje zatím výraz „neobčan“, jenž má jen pravděpodobnostní strukturu. Nicméně vnitrostátní předpisy nadále a výlučně upravují právní postavení cizinců.

Na seznamu osob sborníku se rovněž nalézají osoby, jež žádný stát nepovažuje podle vnitrostátního práva za vlastní občany. Jejich mezinárodněprávní postavení se téměř shoduje s postavením uprchlíků. Uprchlíci byli osobami dramatu prvních sborníků. Součástí „evropského“ dramatu uprchlíků je nyní jak kolize, tak krize, tak i obrat a právní možnosti řešení. Zatím je neznámá normativní katarze. Proto by následující sborník mohl být návratem do budoucí přítomnosti.

Léto 2015

Dalibor Jílek a Pavel Pořízek

# Pojem rodinný příslušník občana Evropské unie

KAREL MORAVEC\*

## 1. ÚVOD

Cílem příspěvku je především rozebrat některé problematické aspekty pojmu rodinný příslušník občana Evropské unie, který je definován v ustanovení § 15a zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a objasnit výklad tohoto pojmu zejména v návaznosti na úpravu ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38/ES“) a na aktuální judikaturu Soudního dvora Evropské unie, případně na Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES ze dne 2. 7. 2009 KOM (2009) 313 (dále jen „Sdělení Komise“). Současně je třeba podotknout, že ne na každou otázku z pohledu správnosti aplikace daného ustanovení je možné si odpovědět pouze cestou eurokonformního výkladu, neboť některé části uvedeného ustanovení zákona o pobytu cizinců mají širší obsah, než jak tento pojem, resp. pojem oprávněné osoby (viz dále), vnímá směrnice 2004/38/ES. I v těchto případech se však budu snažit nastínit svůj právní názor na správnost výkladu tohoto ustanovení, i když jsem si vědom toho, že tento výklad nemusí být nezbytně přijat jako jediný možný.

## 2. DEFINICE RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA OBČANA EVROPSKÉ UNIE A OPRAVNĚNÉ OSOBY DLE SMĚRNICE 2004/38/ES

V prvé řadě je třeba objasnit, že sama směrnice 2004/38/ES nedefinuje pouze pojem rodinný příslušník občana Evropské unie jakožto nějakou ucelenou a uzavřenou kategorii, ale zná i pojem tzv. oprávněné osoby.

\* Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky.

Pokud jde o samotnou definici rodinného příslušníka, tak ta je uvedena v čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES. Toto ustanovení uvádí, že rodinným příslušníkem ve vztahu k občanovi Evropské unie se rozumí jeho

- 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);
- Výše uvedené osoby jsou tedy jako rodinní příslušníci občana Evropské unie přímo směrnici definováni.

Naproti tomu čl. 3 bod 2 směrnice 2004/38/ES upravuje nad rámec definice rodinného příslušníka občana Evropské unie ještě tzv. oprávněné osoby. Nestaví jejich práva sice naroveň občanům Evropské unie a jejich rodinným příslušníkům definovaným v čl. 2 odst. 2, nicméně stanoví, že hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy usnadňuje vstup a pobyt těchto osob, přičemž má povinnost pečlivě posoudit osobní poměry těchto osob a zdůvodnit každé odepření jejich vstupu či pobytu. Za tyto tzv. oprávněné osoby jsou dle uvedeného článku směrnice 2004/38/ES považováni

- a) všichni ostatních rodinní příslušníci bez ohledu na jejich státní příslušnost, kteří nejsou zahrnuti v definici rodinného příslušníka ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES a kteří jsou v zemi, z níž pocházejí, osobami vyživovanými občanem Unie s primárním právem pobytu nebo členy jeho domácnosti nebo u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči tohoto občana Unie o ně;
- b) partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.

Nebudeme dále podrobně rozebírat jednotlivé kategorie osob, které jsou dle směrnice 2004/38/ES považováni za rodinné příslušníky občana Evropské unie nebo za tzv. oprávněné osoby. Cílem tohoto bodu příspěvku bylo pouze nastínit, že směrnice 2004/38/ES neobsahuje pouze prostou definici rodinného příslušníka občana Evropské unie, ale počítá i s tzv. oprávněnými osobami, čehož důsledkem je pak i způsob transpozice těchto článků do českého právního řádu, konkrétně do ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců.

### **3. PROMÍTNUTÍ DEFINICE RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA OBČANA EVROPSKÉ UNIE A TZV. OPRAVNĚNÉ OSOBY DO § 15A ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ**

---

Jak již bylo několikrát naznačeno, definice rodinného příslušníka občana Evropské unie se do českého právního řádu promítá prostřednictvím ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců.

Tímtož ustanovením se však promítá do českého právního řádu též definice tzv. oprávněné osoby, kterou upravuje směrnice 2004/38/ES ve svém čl. 3 bodu 2.

Pokud jde o definici rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES, tak tu nalezneme v § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců. Dle § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců se rodinným příslušníkem občana Evropské unie rozumí jeho

- a) manžel,
- b) rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti,
- c) dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie a
- d) nezaopatřený přímý příbuzný ve vzestupné nebo sestupné linii nebo takový příbuzný manžela občana Evropské unie.

Ustanovení § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců pak pro účely rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedeného v § 15a odst. 1 písm. d) stanoví, kdo se považuje za nezaopatřenou osobu. Za takovou osobu je pokládán občan Evropské unie nebo jeho manželem vyživovaný cizinec, který

- a) se nejdéle do 26 let věku soustavně připravuje na budoucí povolání,
- b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo
- c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Právě v definici nezaopatřenosti uvedené v § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců se zejména v návaznosti na aktuální judikaturu Soudního dvora Evropské unie nachází jeden z problematických aspektů současné zákonné definice rodinného příslušníka občana Evropské unie. Proto se v další části příspěvku na tento problematický aspekt podíváme blíže.

Pokud jsem výše uvedl, že definici rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES nalezneme v § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, pozorný čtenář si po přečtení předmětného ustanovení směrnice 2004/38/ES a po jeho porovnání s ustanovením § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinci všimne, že v ustanovení § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců jedna kategorie rodinných příslušníků

občanů Evropské unie ve vztahu k definici uvedené v čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES přebývá. Vezměme to tedy vyřazovací metodou.

Pokud jde o ustanovení § 15a odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců (manžel), nikdo asi nezapochybuje, že jde o transpozici čl. 2 bodu 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES. V souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie je třeba aplikovat ustanovení směrnice 2004/38/ES na manžela občana Evropské unie bez ohledu na místo a datum uzavření jejich manželství.<sup>1</sup> Tedy i osoba, která se stane rodinným příslušníkem občana Evropské unie až po svém vstupu na území členského státu, má práva vyplývající jí z jejího postavení rodinného příslušníka občana Evropské unie na základě směrnice 2004/38/ES a zákona o pobytu cizinců.

V této souvislosti si lze klást otázku, jak je to vlastně s transpozicí čl. 2 bodu 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES (partner v registrovaném partnerství). K této kategorii lze jednoduše odkázat na ustanovení § 180f<sup>2</sup> zákona o pobytu cizinců, které staví registrované partnerství, resp. úředně potvrzené trvalé společenství dvou osob stejného pohlaví naroveň manželství. Pokud je tedy za rodinného příslušníka občana Evropské unie považován manžel občana Evropské unie, je za takového rodinného příslušníka považován též jeho registrovaný partner.

Pokud jde o ustanovení § 15a odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců (dítě mladší 21 let nebo takové dítě manžela občana Evropské unie), je zřejmé, že jde o transpozici části čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES, a to v rozsahu potomek mladší 21 let nebo takový potomek manžela nebo partnera občana Evropské unie.

Ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je pak transpozicí čl. 2 bodu 2 písm. c) a d) směrnice 2004/38/ES, a to v rozsahu potomci nebo předci občana Evropské unie nebo takoví potomci nebo předci manžela nebo partnera občana Evropské unie, pokud jsou vyživovanými osobami. O kategorii tzv. vyživovaných osob se později ještě zmíním.

Jak je z výše uvedeného patrné, čl. 2 bod 2 směrnice 2004/38/ES je transponován prostřednictvím ustanovení § 15a odst. 1 písm. a), c) a d) zákona o pobytu cizinců. Otázkou tedy zůstává, odkud se bere ustanovení § 15a

<sup>1</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 25. července 2008 ve věci C-127/08 *Metock* (odst. 99).

<sup>2</sup> Podle § 180f platí, že: „(1) Pokud je v tomto zákoně uveden pojem „manžel“, „manželství“ nebo „dítě manžela“, rozumí se tím i partner, partnerství, dítě jednoho z partnerů nebo dítě svěřené do péče partnera. (2) Za partnera se pro účely tohoto zákona považuje osoba, která prokáže, že vstoupila do úředně potvrzeného trvalého společenství dvou osob stejného pohlaví. (3) Partnerstvím se pro účely tohoto zákona rozumí úředně potvrzené trvalé společenství dvou osob stejného pohlaví podle odstavce 2.“

odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců, který uvádí, že rodinným příslušníkem občana Evropské unie se rozumí též jeho rodič, jde-li o občana Evropské unie mladšího 21 let, kterého vyživuje a se kterým žije ve společné domácnosti. Odpovědí na tuto otázku je, že uvedené ustanovení reaguje na rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 10. 2004 ve věci *C-200/02, Zhu a Chen*, který se zabýval otázkou práva pobytu rodiče (příslušníka třetí země) nezletilého dítěte – občana Evropské unie na území hostitelského členského státu. Konkrétně jde o případ, kdy nezletilý občan Evropské unie je závislý na výživě svého rodiče, který jej skutečně vychovává. Tímto rozsudkem soud dospěl k závěru, že čl. 18 SES a směrnice Rady 90/364/EHS ze dne 28. 6. 1990 o právu pobytu zakládají (za okolností daného případu) právo pobytu nezletilého občana Evropské unie na dobu neurčitou na území jiného členského státu za podmínek, že má uzavřeno zdravotní pojištění a je osobou vyživovanou rodičem (příslušníkem třetí země), který má dostatečné finanční prostředky k tomu, aby se nezletilé dítě nestalo neodůvodněnou zátěží pro sociální systém hostitelského státu. V tomto případě umožňují tatáž ustanovení rodiči, který nezletilce skutečně vychovává, aby s ním pobýval v hostitelském členském státě. Věková hranice 21 let vyplývá ze směrnice 2004/38/ES.

Z výše uvedeného je tedy zřejmé, že ustanovení § 15a odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců je až na výjimku uvedenou v § 15a odst. 1 písm. b) transpozicí čl. 2 bodu 2 směrnice 2004/38/ES, tedy transpozicí samotné definice rodinného příslušníka občana Evropské unie.

Naproti výše uvedenému ustanovení § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ustanovení § 15a odst. 3 téhož zákona je transpozicí čl. 3 bodu 2 směrnice 2004/38/ES, tedy promítnutím definice tzv. oprávněných osob do českého právního řádu.

Podle ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že

- a) je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud
  1. ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti,
  2. je občanem Evropské unie vyživovaný, nebo
  3. se o sebe z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nedokáže sám postarat bez osobní péče občana Evropské unie, anebo
- b) má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

V rámci transpozice směrnice 2004/38/ES byla tedy zvolena varianta, že i tzv. oprávněné osoby budou v rámci českého právního řádu považovány

za rodinné příslušníky občanů Evropské unie, resp. že nebude rozlišováno mezi postavením těchto osob a osob, které jsou přímo jako rodinní příslušníci občanů Evropské unie směrnicí 2004/38/ES označeny. Tomu odpovídá též návěť ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců („*Ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, se obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že [...]*“).

Pokud jde o samotnou strukturu ustanovení § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců, lze poznamenat, že ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) je transpozicí čl. 3 bodu 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES. Ani ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců není prosto některých výkladových nejasností (zejména pokud jde o otázku tzv. vyživovaných rodinných příslušníků), o kterých bude později pojednáno.

Ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) je pak transpozicí čl. 3 bodu 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES. Je však třeba již na tomto místě konstatovat, že toto ustanovení, resp. okruh osob, které dle tohoto ustanovení mohou být považovány za rodinného příslušníka občana Evropské unie, je širší, než jak jej uvádí v příslušném ustanovení směrnice 2004/38/ES. Toto ustanovení bude později rovněž předmětem dalšího rozboru.

#### **4. NEZAOPATŘENÝ RODINNÝ PŘÍLUŠNÍK OBČANA EVROPSKÉ UNIE DLE § 15A ODS. 1 PÍSM. D) A § 15A ODS. 2 ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ, OBČANEM EVROPSKÉ UNIE VYŽIVOVANÝ RODINNÝ PŘÍLUŠNÍK DLE § 15A ODS. 3 PÍSM. A) BODU 2 ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ A EUROKONFORMNÍ VÝKLAD V NÁVAZNOSTI NA JUDIKATURU SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE**

---

Ačkoli by se mohlo na první pohled zdát, že otázka výkladu ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je více méně jasná, je nutno podotknout, že s ohledem na aktuální judikaturu Soudního dvora Evropské unie je ustanovení § 15a odst. 2 spíše přežitkem. Správný eurokonformní výklad ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců leží spíše v nutnosti vnímat jeho svázanost též s ustanovením § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

Problematičnost ustanovení § 15a odst. 2 ve vztahu k judikatuře Soudního dvora Evropské unie spočívá zejména v jeho písmenech a) až c). Tato písmena blíže specifikují tzv. nezaopatřenou osobu pro účely § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, kdy se k podmínce uvedené v úvodní části ustanovení § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, že jde o cizince vyživova-



ného občanem Evropské unie, přidávají podmínky další, tedy že jde o cizince, který

- a) se nejdéle do 26 let věku soustavně připravuje na budoucí povolání,
- b) se nemůže soustavně připravovat na budoucí povolání nebo vykonávat výdělečnou činnost pro nemoc nebo úraz, anebo
- c) z důvodu dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu není schopen vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Aniž bych chtěl na tomto místě blíže rozebírat obsah těchto ustanovení, jejichž výklad by bylo možno nalézt v jiných právních předpisech České republiky (soustavná příprava na budoucí povolání v návaznosti na zákon č. 117/1995 Sb. o stání sociální podpore, ve znění pozdějších předpisů<sup>3</sup> nebo dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav znemožňující výkon samostatné výdělečné činnosti v návaznosti na § 26 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů<sup>4</sup>), je nutno konstatovat, že tato ustanovení zužují kategorii tzv. vyživovaných předků a potomků občana Evropské unie nad rámec, který dovodila aktuální judikatura Soudního dvora Evropské unie. Tento závěr ve vztahu k obsahu pojmu vyživovaná osoba vychází z následujících premis.

Aby se jednalo o vyživovanou osobu ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES, musí být prokázána existence skutečné závislosti. Tato závislost je výsledkem faktické situace, která se vyznačuje okolností, že materiální podpora rodinného příslušníka občana Evropské unie je zajištěna občanem Evropské unie, který využil svobody pohybu, nebo jeho manželkou.<sup>5</sup>

Při posuzování závislosti na občanu Evropské unie je dle Sdělení Komise třeba individuálně posoudit, zda rodinný příslušník občana Evropské unie s ohledem na své finanční a sociální podmínky potřebuje materiální podporu od občana Evropské unie nebo jeho manžela, aby mohl v zemi původu nebo v zemi, ze které přichází, uspokojit své základní potřeby. Aby se jednalo o vyživovanou osobu, musí stav závislosti existovat v zemi, z níž rodinný

---

<sup>3</sup> §§ 11 až 15 zákona. U soustavné přípravy na budoucí povolání dle § 15a odst. 2 písm. a) a b) zákona o pobytu cizinců nehraje roli forma studia (prezenční, dálkové). S ohledem na směrnici 2004/38/ES je třeba posuzovat zejména faktickou závislost rodinného příslušníka občana na občanovi Evropské unie. Rovněž požadavek nepřetržitosti studia v zahraničí uvedený v § 178a zákona o pobytu cizinců nelze použít v případě rodinného příslušníka občana Evropské unie, a to s ohledem na směrnici 2004/38/ES a požadavek eurokonformního výkladu.

<sup>4</sup> Dále jen „zákon č. 155/1995 Sb“.

<sup>5</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. ledna 2014 ve věci C-423/12 *Reyes* (odst. 20, 21) a rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 9. ledna 2007 ve věci C-1/05 *Jia* (odst. 42, 35).

příslušník občana Evropské unie přijíždí, a to alespoň v době, kdy žádá o připojení k občanovi Evropské unie.<sup>6</sup> Směrnice 2004/38/ES nestanoví požadavky na minimální dobu trvání závislosti nebo hodnotu poskytované materiální podpory, pokud je závislost skutečná a má strukturovanou podobu.

Nezbytnost materiální podpory může být rodinným příslušníkem občana Evropské unie prokázána jakýmkoli vhodným způsobem. Pouhý závazek občana Evropské unie nebo jeho manžela či manželky pečovat o rodinného příslušníka občana Evropské unie nicméně nemusí být považován za důkaz existence skutečného stavu závislosti.<sup>7</sup> Jako doklad skutečné závislosti na občanu Evropské unie Soudní dvůr Evropské unie uznal např. skutečnost, že občan Evropské unie vyplácí pravidelně během značně dlouhého období rodinnému příslušníkovi (konkrétně potomkovi v přímé linii staršímu 21 let) peněžní částku, která je pro tuto osobu nezbytná, aby uspokojila své základní potřeby ve státě původu.<sup>8</sup>

Skutečnost, že rodinný příslušník je vyživovanou osobou, nepředpokládá právo na výživné. Podle Soudního dvora Evropské unie není nutné ani zjišťovat důvody závislosti, a tedy využívání podpory od občana Evropské unie a zabývat se tím, zda je dotyčná osoba schopna uspokojovat své potřeby výkonem výdělečné činnosti.<sup>9</sup> Důvod závislosti potomka nebo předka občana Evropské unie v přímé linii při určování, zda se jedná o vyživovaného rodinného příslušníka, tedy nehraje roli.

Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie nově nelze ani požadovat, aby osoba, která má být považována za vyživovanou osobu, musela prokázat, že se neúspěšně pokoušela najít si zaměstnání nebo získat od orgánů země původu příspěvek na živobytí, anebo se pokoušela zajistit si obživu jakýmkoli jiným způsobem.<sup>10</sup> Pro výklad pojmu „vyživovaný“ nehraje roli ani skutečnost, že rodinný příslušník je z důvodu takových osobních okolností, jako jsou jeho věk, odborná kvalifikace a zdravotní stav, považován za osobu mající rozumné vyhlídky najít si zaměstnání a kromě toho má v úmyslu v hostitelském členském státě pracovat.<sup>11</sup>

---

<sup>6</sup> Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 5. září 2012 ve věci C-83/11 *Rahman* (odst. 33, 35).

<sup>7</sup> Věc C-1/05 *Jia* (odst. 43).

<sup>8</sup> Věc C-423/12 *Reyes* (odst. 24).

<sup>9</sup> Věc C-1/05 *Jia* (odst. 36) a věc C-423/12 *Reyes* (odst. 23).

<sup>10</sup> Věc C-423/12 *Reyes* (odst. 28). V posuzovaném případě se jednalo o potomka v přímé linii staršího 21 let.

<sup>11</sup> Věc C-423/12 *Reyes* (odst. 33). Soudní dvůr Evropské unie i Evropská komise jsou toho názoru, že opačné řešení by v praxi takové osobě zakazovalo hledat si zaměstnání v hostitelském členském státě a z toho důvodu by bylo v rozporu s čl. 23 směrnice 2004/38/ES.

Za nezaopatřenou osobu dle ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců lze považovat přímého příbuzného ve vzestupné nebo sestupné linii, který je vyživovaný občanem Evropské unie nebo manželem občana Evropské unie, a zároveň se jedná o jednu ze situací podle ustanovení § 15a odst. 2 písm. a) až c). Vzhledem k tomu, že ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců je transpozicí čl. 2 bodu 2 písm. c) a písm. d) směrnice 2004/38/ES, je třeba toto ustanovení vykládat eurokonformně a zohlednit zejména výše zmíněnou judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Nezaopatřenost ve smyslu ustanovení § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců je odlišná od pojmu „vyživovaná osoba“ užívaného ve směrnici 2004/38/ES v návaznosti na výklad tohoto pojmu judikaturou Soudního dvora Evropské unie, a to v tom smyslu, že předmětné ustanovení zákona o pobytu cizinců stanoví taxativně důvody, pro které lze osobu považovat za nezaopatřenou. Jak bylo ale uvedeno výše, pro to, aby mohla být určitá osoba označena za vyživovanou, není důležitý důvod její závislosti na občanu Evropské unie (či jeho manželovi), ale existence skutečné závislosti. Tento rozpor znění zákona o pobytu cizinců a směrnice je třeba dle mého názoru v současné době řešit tak, že bude-li ve smyslu výše zmíněných kritérií shledáno, že se jedná o občanem Evropské unie nebo jeho manželem vyživovanou osobu (ve smyslu obsahu tohoto pojmu, jak je chápán judikaturou Soudního dvora Evropské unie), která by však nespádala do žádné z kategorií uvedených v ustanovení § 15a odst. 2, potom je třeba na ni aplikovat ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců, který žádný důvod závislosti nestanoví. Při posuzování, zda se jedná o rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu čl. 2 bodu 2 písm. c) směrnice 2004/38/ES, je tedy třeba vždy zohlednit nejen § 15a odst. 1 písm. d) ve spojení s odst. 2 tohoto ustanovení, ale i ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 zákona o pobytu cizinců. Nesmí být přitom činěn rozdíl v postavení rodinného příslušníka podle ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) a podle ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců (například v požadavcích na způsob dokazování skutečností). Břemeno důkazu ve vztahu k prokázání skutečné závislosti je na rodinném příslušníkovi občana Evropské unie. Z výše uvedeného dále vyplývá, že co bylo uvedeno výše z judikatury Soudního dvora Evropské unie ve vztahu k pojmu vyživovaná osoba, resp. k požadavku faktické závislosti na občanu Evropské unie, je třeba použít obdobně též na posouzení, zda se jedná o vyživovanou osobu dle § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců. Tedy i ve vztahu k tzv. jiným příbuzným občana Evropské unie, než jsou předci a potomci uvedení v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

## 5. JINÝ PŘÍBUZNÝ OBČANA EVROPSKÉ UNIE VE SMYSLU § 15A ODS. 3 PÍSM. A) ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ

---

Příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v ustanovení § 15a odst. 1 ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je třeba rozumět nejen osoby, které jsou v jiných příbuzenských poměrech než těch, které jsou uvedeny v ustanovení § 15a odst. 1 (např. bratr-sestra, bratranec-sestřenice apod.), ale i takové osoby, které sice jsou dle povahy svého příbuzenského poměru uvedeny v § 15a odst. 1, avšak nesplňují tam uvedené dodatečné podmínky (např. jde o dítě starší 21 let). To ovšem za předpokladu, že splňují podmínky ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Manžel tedy nemůže nikdy být rodinným příslušníkem občana Evropské unie ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť je považován za rodinného příslušníka podle odstavce 1 bez dalších podmínek, na rozdíl od rodičů a dětí, u kterých musí být splněny další podmínky, aby mohli být považováni za rodinné příslušníky podle odstavce 1 (např. dítě mladší 21 let, odkázání výživou, společná domácnost). Pokud tyto další podmínky nejsou splněny (např. jde o rodiče dítěte ve věku 25 let), mohou být tyto osoby posuzovány podle § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců a prokázat splnění podmínek tam uvedených. Nezaopatřenost je posuzována pouze ve vztahu k osobám uvedeným v § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. Naproti tomu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců podmínku nezaopatřenosti nestanoví – o tom viz výše k obsahu pojmu vyživovaná osoba.

V návaznosti na ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je možné ve vztahu k tzv. ostatním rodinným příslušníkům rovněž zmínit kapitolu 2.1.3 Sdělení Komise. Ta uvádí, že čl. 3 bod 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES nestanoví omezení, pokud jde o stupeň příbuznosti, když odkazuje na „ostatní rodinné příslušníky“.

Při výkladu příbuzenství podle ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců je pak v zásadě třeba vzít v potaz i okruh „osob blízkých“ podle § 22 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník. Toto ustanovení nově zakládá vyvratitelnou právní domněnku, že osobami blízkými jsou i osoby sešvagřené. Při výkladu příbuzenství tedy nelze vycházet izolovaně pouze z národní právní úpravy příbuzenství. Je nutné se zaměřit na posouzení konkrétní situace cizince a jeho postavení ve vztahu k občanu Evropské unie zejména z hlediska sdílení společné domácnosti, konkrétního vztahu k občanu Evropské unie a faktické závislosti v souladu s výkladem Soudního dvora Evropské unie k čl. 3 směrnice 2004/38/ES. Při posouzení individuálních okolností případu by tak bylo zřejmě možné za

rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců považovat např. i cizinku, která je matkou manžela občana Evropské unie (vztah tchýně – zeť) za předpokladu, že prokáže svoji faktickou závislost na občanu Evropské unie [např. výživou či nutnou osobní péčí – viz ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bod 2 nebo 3 zákona o pobytu cizinců].

## **6. RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA EVROPSKÉ UNIE, KTERÝ BYL V ZEMI, Z NÍŽ POCHÁZÍ, ČLEMEM DOMÁCNOSTI OBČANA EVROPSKÉ UNIE**

---

V této části příspěvku bych se rád zmínil alespoň stručně o rodinných příslušnících občana Evropské unie ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců.

Nutno podotknout, že v praxi není aplikace tohoto ustanovení až tak častým jevem, nicméně i tato část předmětného zákonného ustanovení může vyvolávat otázky vyžadující odpovědi.

Konkrétně dle dnes účinného ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců se ustanovení tohoto zákona, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že je příbuzným občana Evropské unie neuvedeným v odstavci 1, pokud ve státě, jehož je občanem, nebo ve státě, ve kterém měl povolen trvalý či dlouhodobý pobyt, žil s občanem Evropské unie ve společné domácnosti.

Často kladenou otázkou v souvislosti s ustanovením § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců je, v jakém časovém okamžiku, resp. jak dlouho před posuzováním předmětné otázky, musí být rodinný příslušník členem domácnosti občana Evropské unie. Předmětné ustanovení konkrétní odpověď na tuto otázku přímo neposkytuje, i když z jeho znění je zřejmé, že se musí jednat o členství v domácnosti občana Evropské unie před vstupem občana Evropské unie, resp. jeho rodinného příslušníka na území České republiky. To lze dle mého názoru dovodit zejména výkladem tohoto ustanovení v návaznosti na znění čl. 3 bodu 2 písm. a) ve spojení s čl. 3 bodu 1 směrnice 2004/38/ES. V nich se hovoří jednak o členech domácnosti v zemi, z níž pocházejí, a dále, že směrnice 2004/38/ES, pokud jde o rodinné příslušníky občanů Evropské unie, odkazuje na ty, kteří občana Evropské unie doprovázejí nebo následují. Těžko si tedy s ohledem na výše uvedené lze představit, že by se mělo jednat o osoby, které byly členy domácnosti občana Evropské unie kdysi ve vzdálené minulosti. Okamžik

existence společné domácnosti je tedy vázán na dobu bezprostředně předcházející vstupu na území hostitelského členského státu, resp. na území České republiky. Tedy na dobu bezprostředně předcházející době, kdy rodinní příslušníci žádají o připojení se k občanu Evropské unie, nebo kdy jej doprovázejí.

Pro posouzení ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců je otázka vedení, resp. členství rodinného příslušníka ve společné domácnosti s občanem Evropské unie ve státě, z něhož pocházejí. V tomto ohledu si dovoluji odkázat na další část příspěvku, resp. na část pojednávající o ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, kde se pojmem společná domácnost budu ještě zabývat.

## **7. DLOUHODOBĚ NEPŘÍZNIVÝ ZDRAVOTNÍ STAV VE SMYSLU USTANOVENÍ § 15A ODS. 2 PÍSM. C) A § 15A ODS. 3 PÍSM. A) BODU 3 ZÁKONA O POBYTU CIZINCŮ**

---

Pojem „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“ není zákonem o pobytu cizinců definován. Nezbyvá, než si pomoci výkladem na základě jiných právních předpisů. Současně je však třeba tento pojem v rámci ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců vyložit eurokonformě.

Pokud jde o otázku výkladu pojmu „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“ uvedeného v ustanovení § 15a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců, již výše jsem uvedl, že posouzení otázky nezaopatřenosti je nutné vážit s ohledem na judikaturou Soudního dvora Evropské unie vymezený obsah pojmu „vyživovaná osoba“. Pro účely výkladu ustanovení § 15a odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců lze navíc vyjít z § 26 zákona č. 155/1995 Sb. Ten stanoví, že *„[z]a dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav se pro účely tohoto zákona považuje zdravotní stav, který omezuje tělesné, smyslové nebo duševní schopnosti pojištěnce významně pro jeho pracovní schopnost, pokud tento zdravotní stav trvá déle než 1 rok nebo podle poznatků lékařské vědy lze předpokládat, že bude trvat déle než 1 rok“*. Při výkladu předmětného ustanovení je totiž třeba vycházet z toho, že dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav je v tomto případě příčinou neschopnosti vykonávat soustavnou výdělečnou činnost.

Naproti tomu při výkladu pojmu „dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav“ uvedeného v ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců je třeba tento pojem vykládat v návaznosti na ustanovení § 3 písm. c) zákona č. 108/2006 Sb., o sociálních službách, ve znění pozdějších předpisů. Dle něho se *„[p]ro účely tohoto zákona [...] rozumí dlouhodobě nepříznivým*

*zdravotním stavem zdravotní stav, který podle poznatků lékařské vědy trvá nebo má trvat déle než 1 rok, a který omezuje funkční schopnosti nutné pro zvládnutí základních životních potřeb“.*

Rodinný příslušník občana Evropské unie by tedy měl předložit doklady, které budou svědčit o jeho dlouhodobě nepříznivém zdravotním stavu, a to lékařskými zprávami (posudky). Každý případ je však třeba posuzovat ryze individuálně a nelze cizinci nařizovat, aby se podrobil přezkoumání zdravotního stavu např. přímo u posudkového lékaře ve smyslu citovaných zvláštních právních předpisů. Jak bylo již uvedeno, v rámci posouzení, zda se jedná o rodinného příslušníka občana Evropské unie dle ustanovení § 15a odst. 1 písm. d) v návaznosti na § 15a odst. 2 zákona o pobytu cizinců, je nakonec stejně třeba hodnotit stav faktické závislosti rodinného příslušníka na občanovi Evropské unie.

Pokud jde o posouzení v rámci ustanovení § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona o pobytu cizinců, je třeba vnímat výklad daného ustanovení v intencích čl. 3 bodu 2 písm. a) směrnice 2004/38/ES. Ten hovoří mimo jiné o „*ostatních rodinných příslušnících, u kterých vážné zdravotní důvody naléhavě vyžadují osobní péči občana Evropské unie o ně*“. Je tedy zřejmé, že posouzení otázky dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu nelze chápat jako nutnost formalizovaného posouzení ve smyslu citovaných zvláštních právních předpisů na základě posudků posudkových lékařů, ale spíše jako nutnost posouzení daného faktického zdravotního stavu rodinného příslušníka v návaznosti na výše vymezený obsah pojmu „*dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav*“. S ohledem na znění směrnice 2004/38/ES nelze ani formalisticky trvat v každém případě na trvání tohoto stavu po dobu delší než jeden rok, i když kritérium trvání nepříznivého zdravotního stavu po dobu uvedenou v citovaných zvláštních právních předpisech je jistě zásadním vodítkem pro posouzení jeho dlouhodobosti a vážnosti. Je třeba vždy zvážit individuální okolnosti případu v návaznosti na důkazy předložené rodinným příslušníkem občana Evropské unie, a to s ohledem na vážnost zdravotního stavu a míru omezení, která jsou s tímto zdravotním stavem spojena.

Samotné dosažení důchodového věku nebo jiné vyšší věkové hranice neznamená automaticky bez dalšího existenci dlouhodobě nepříznivého zdravotního stavu.

## 8. RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA EVROPSKÉ UNIE, KTERÝ MÁ S OBČANEM EVROPSKÉ UNIE VZTAH OBDOBNÝ VZTAHU RODINNÉMU A ŽIJE S NÍM VE SPOLEČNÉ DOMÁCNOSTI

---

Dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců se ustanovení zákona o pobytu cizinců, týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie, obdobně použijí i na cizince, který hodnověrným způsobem doloží, že má s občanem Evropské unie trvalý vztah obdobný vztahu rodinnému a žije s ním ve společné domácnosti.

Předně se nemohu nezmínit o návaznosti tohoto ustanovení na směrnici 2004/38/ES. Představuje transpozici čl. 3 bodu 2 písm. b). Ten stanoví, že aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt partnera, se kterým má občan Evropské unie řádně doložený trvalý vztah.

Jak je z citace příslušného článku směrnice patrné, směřuje na faktické partnerské vztahy, tedy na vztahy nazývané nejčastěji vztahem druha a družky. Jak je ale patrné ze samotného znění ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, české pojetí je v dnes účinném ustanovení poněkud širší. Přesto jej dle mého názoru nelze považovat za bezbřehé, i toto ustanovení má své mantinely. Je však také pravdou, že rozsah těchto mantinelů je často předmětem diskusí a různých názorů. I s ohledem na tuto skutečnost jsem jednoznačně zastáncem budoucí úpravy tohoto ustanovení v rozsahu stanoveném ve směrnici 2004/38/ES.

Pokud jde o samotný výklad ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, je třeba poznamenat, že toto ustanovení upravuje v zásadě dvě podmínky, aby mohl být cizinec považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie. První podmínkou je, že se jedná o cizince, který má s občanem Evropské unie vztah obdobný vztahu rodinnému a že tento vztah má trvalou povahu. Druhou podmínkou pak je skutečnost, že tento cizinec žije s občanem Evropské unie ve společné domácnosti. Uvedené podmínky musí být splněny kumulativně a musí být hodnověrně prokázány. Důkazní břemeno leží tedy na cizinci samotném.

Pokud jde o podmínku soužití ve společné domácnosti, lze poukázat na skutečnost, že pojem společná domácnost [toto sousloví je uvedeno též v ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) nebo § 15a odst. 3 písm. a) bodu 1 zákona o pobytu cizinců] nově není definován v občanském zákoníku.<sup>12</sup> Do-

---

<sup>12</sup> Nový občanský zákoník se vyhýbá legální definici domácnosti vzhledem k tomu, že „domácnost“ se nyní chápe ve dvou významech (jako pospolitost spolužijících osob i jako



mácnost je však třeba nadále vykládat v souladu s ustálenou praxí tak, že se jedná o dvě nebo více fyzických osob, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.<sup>13</sup> Vzhledem k absenci zákonné definice je však třeba vzít v potaz budoucí vývoj soudní judikatury, která může mít na obsah této definice vliv.

K tomu, aby se jednalo o trvalé spolužití osob, je třeba, aby nebylo předem časově omezeno. Mělo by se jednat o spolužití trvalého charakteru, což je koneckonců též znakem druhé podmínky aplikace ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců – trvalost vztahu (za společnou domácnost tedy nelze považovat přechodné ubytování, návštěvy či výpomoc v domácnosti).

Společné uhrazování nákladů na své potřeby představuje stav, kdy určité osoby společně a bez rozlišování hospodaří se svými příjmy. Není rozhodné, zda příslušníci domácnosti přispívají na společné potřeby pouze finančně nebo i jiným způsobem a zda se tak děje stejnou měrou. O společné uhrazování nákladů na potřeby domácnosti nejde tam, kde sice osoby bydlí společně v jednom bytě, avšak každý hospodaří se svými příjmy odděleně.

Společná domácnost zpravidla předpokládá společné bydlení v jednom nebo více bytech nebo domech (k naplnění jejich znaků proto nepostačují například občasná návštěvy). Výjimka z tohoto pravidla je možná jen tehdy, jde-li o dočasný a přechodný pobyt jinde z důvodu léčení, návštěvy příbuzných, výkonu práce apod. Jde o spotřební společenství trvalé povahy. Proto společnou domácnost představuje jen skutečné a trvalé soužití, v němž její členové přispívají k úhradě a obstarávání společných potřeb (nepostačuje například jen příležitostná výpomoc v domácnosti, společné trávení dovolených apod.) a společně a bez rozlišování hospodaří se svými příjmy. Spolužijící fyzická osoba musí žít ve společné domácnosti tak, jako by byla členem rodiny. Vyžaduje se, aby pečovala o společnou domácnost (např. obstaráváním domácích prací, udržováním pořádku v bytě, obstaráváním prádla a údržby šatů, přípravou jídla apod.) nebo poskytovala prostředky na úhradu potřeb společné domácnosti, anebo aby byla odkázána výživou na člena domácnosti.<sup>14</sup>

Z judikatury lze dovodit, že o soužití ve společné domácnosti se může jednat i v těch případech, kdy její členové bydlí ve více bytech. To ovšem

---

zařízené obydlí). Který z těchto významů mají na mysli jednotlivá ustanovení zákona, vyplývá z jejich formulace nebo z kontextu.

<sup>13</sup> Vzhledem k tomu, že občanský zákoník společnou domácnost nedefinuje, lze analogicky vycházet z definice obsažené v § 347 odst. 5 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů. Podle něho se „domácností rozumí společenství fyzických osob, které spolu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby“.

<sup>14</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 30. srpna 2012, sp. zn. 21 Cdo 4242/2010.

pouze tehdy, pokud spolu opravdu trvale žijí a společně uhrazují náklady na své potřeby.

Pro posouzení, zda rodinný příslušník občana Evropské unie žije s občanem Evropské unie ve společné domácnosti, je tedy třeba vycházet z celkového posouzení jejich situace s přihlédnutím k tomu, že za určitých okolností i osoby žijící po určitou dobu odděleně mohou naplňovat podmínky soužití ve společné domácnosti (skutečné a trvalé soužití a společné uhrazování potřeb).

Pokud jde o první z podmínek uvedených v ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, tedy o podmínku trvalého vztahu obdobnému vztahu rodinnému (jde vlastně o podmínky dvě, a to vztah obdobný vztahu rodinnému a trvalost takového vztahu), je třeba konstatovat, že zákon o pobytu cizinců neobsahuje definici trvalého vztahu obdobného vztahu rodinnému.

Podle judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>15</sup> musí být vztah obdobný vztahu rodinnému definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný. Musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je vymezuje zákon (myšleno zákon o pobytu cizinců) v souladu se směrnicí 2004/38/ES.

Nejčastějším případem, který lze podřadit pod výše uvedenou definici bude vztah druha a družky. Nejedná se nicméně o jediný případ spadající pod toto ustanovení. I Nejvyšší správní soud konstatoval, že ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců lze vykládat širěji než čl. 3 bodu 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES. V závislosti na konkrétních okolnostech by sem tedy bylo možné zařadit např. i poměr nevlastního dítěte k rodiči nebo poměr poručníka či pěstouna k dítěti za předpokladu, že žijí ve společné domácnosti.

Na druhou stranu za vztah obdobný vztahu rodinnému nelze dle judikatury Nejvyššího správního soudu považovat sourozenecký vztah, ani vztah bratranec – sestřenice. Pokud totiž, dle soudu, není za rodinný vztah považován vztah sourozenecký, tím méně potom lze za takový vztah, resp. vztah obdobný vztahu rodinnému, považovat vztah sestřenice – bratranec.

Jeden z posledních rozsudků Nejvyššího správního soudu<sup>16</sup> se však snaží dřívější závěry ohledně možnosti považovat vztah sourozenecký za vztah obdobný vztahu rodinnému korigovat. Dovozuje, že i vztah sourozenců může splňovat podmínky ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Dovolím si však s tímto závěrem Nejvyššího správního soudu

---

<sup>15</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010-63.

<sup>16</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2015, č. j. 3 Azs 211/2014-34.

nesouhlasit. Způsob, jakým se snaží v předmětném rozsudku Nejvyšší správní soud obrátit dosavadní výklad daného ustanovení, považuji za nešťastný a příliš extenzivní. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku v zásadě obrací jednoznačnou právní větu uvedenou v předchozím rozsudku téhož soudu, která říká, že „[z]a vztah rodinný je považován vztah rodiče – dětí, prarodiče – dětí. Za rodinného příslušníka, tudíž ani za vztah rodinný, není považován vztah bratr – sestra, tím méně lze potom za takový vztah, resp. vztah obdobný rodinnému, považovat vztah bratranec – sestřenice“. V původním a v praxi dosud akcentovaném rozsudku č. j. 5 As 6/2010-63 ze dne 16. 4. 2010 Nejvyšší správní soud vcelku jednoznačně vyjádřil názor, že vztah obdobný vztahu rodinnému musí být definován tak úzce, jak je definován vztah rodinný. Musí se proto jednat o vztahy analogické vztahům mezi rodinnými příslušníky, tak jak je vymezuje zákon (myšleno zákon o pobytu cizinců) v souladu se směrnicí 2004/38/ES. Tyto rodinné vztahy vymezuje zákon o pobytu cizinců v souladu se směrnicí v ustanovení § 15a odst. 1. V návaznosti na to pak nutně musím dojít k závěru, že vztah obdobný vztahu rodinnému musí nejen materiálně naplňovat obdobné znaky vztahu uvedeného v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, ale že daný vztah obdobný musí naplňovat též případné kvalifikační požadavky kladené na vztahy tam uvedené.

Dle mého názoru je tedy za vztah obdobný vztahu rodinnému možné považovat pouze vztah obdobný vztahu mezi manžely, vztah obdobný vztahu mezi rodiči a dětmi mladšími 21 let (jde-li o vztah obdobný vztahu rodiči k dítěti mladšímu 21 let včetně podmínky výživy a společné domácnosti) nebo vztah obdobný vztahu mezi občanem Evropské unie a jím vyživovaným předkem nebo potomkem bez ohledu na věk [tedy včetně akcentu na stav faktické závislosti cizince na občanovi Evropské unie, což ale nebude v praxi častý případ, neboť fakticky závislí jiní příbuzní mohou splnit podmínky § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců]. Naproti tomu novější rozsudek Nejvyššího správního soudu vychází, pokud jde o sourozence, z premisy, že přestože sourozenci nepatří do první skupiny osob (uvedených v § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců) výslovně považovaných za rodinné příslušníky, neznamená to, že by nemohli spadat do skupiny druhé, tedy osob, na které zákon o pobytu cizinců pohlíží jako na rodinné příslušníky odvozeně. Aby bylo možno na sourozence občana Evropské unie aplikovat ustanovení zákona o pobytu cizinců týkající se rodinného příslušníka, je nutno dle názoru vysloveném v předmětném rozsudku nejprve zkoumat, zda tento vztah má s některým z definovaných rodinných vztahů společné znaky. Společným znakem osob definovaných jako rodinní příslušníci občana Evropské unie podle zákona o pobytu cizinců je jejich

příbuzenství – buď založené (manžel/manželka), nebo pokrevní, u kterých zákon dále rozlišuje, zda jde o rodiče – děti nebo další příbuzné ve vzestupné a sestupné linii. Nejvyšší správní soud pak dovozuje, že s ohledem na to, že sourozenci jsou blízkými příbuznými, byť v linii nepřímé, s přímým společným předkem, první předpoklad pro to, aby na posuzovaný vztah bylo možno pohlížet jako na vztah obdobný rodinnému, splněn je. Pokud je splněn první předpoklad pro to, aby bylo možno na sourozence pohlížet jako na osoby ve vztahu obdobném vztahu rodinnému, neboť charakteristický znak příbuzenství je mezi nimi splněn, je nutno se v dalším posouzení zabývat tím, zda jsou splněny i další zákonem stanovené podmínky pro to, aby bylo možno na cizince pohlížet jako na rodinného příslušníka svého sourozence. Tedy zda jde o vztah trvalý, zda spolu žijí ve společné domácnosti a zda jde o dlouhodobou, úzkou, citovou popř. jinak definovanou vazbu mezi jednotlivými příslušníky rodiny, zejména s přihlédnutím k věku (šlo o sestry narozené v letech 2006 a 2008).

Jak jsem již uvedl, s tímto názorem Nejvyššího správního soudu se s ohledem na dříve uvedenou argumentaci neztotožňuji. Současně (přestože sám rozsudek tuto skutečnost popírá) tento názor považuji za rozporný s názorem vysloveným v dřívějším rozsudku č. j. 5 As 6/2010-63. Nejvyšší správní soud totiž dle mého názoru posouvá hranice vztahu obdobného vztahu rodinnému zcela mimo rámec přípustných mantinelů. Nesnaží se hledat vztah obdobný vztahu rodinnému, jak je definován zákonem o pobytu cizinců a směrnicí 2004/38/ES, ale hledá jen jakéhosi společného jmenovatele, kterého nachází ve znaku příbuzenství, a ve snaze nedopustit další rozšiřování pojmu pouze tvrdí, že sourozenecký vztah předpoklady splňuje s ohledem na blízkost vztahu. Takový výklad jde ale dle mého názoru již zcela nad rámec původního účelu a smyslu coby ustanovení vyplývajícího z požadavku čl. 3 bodu 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES. Tím samozřejmě nijak nezpochybňuji, že by i sourozenec mohl být považován za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. a), zejména v případě prokázání splnění podmínky faktické závislosti uvedené v § 15a odst. 3 písm. a) bodu 2 zákona o pobytu cizinců.

Od polemiky se závěry rozsudku Nejvyššího správního soudu se však vraťme k samotnému primárnímu účelu ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců v návaznosti na čl. 3 bodu 2 písm. b) směrnice 2004/38/ES. Vztah druha a družky je třeba vykládat v intencích směrnice 2004/38/ES, která hovoří o vztahu partnerském a partnera řadí do okruhu tzv. „oprávněných osob“. *„Slovo partner přitom směrnice užívá i pro vztah „rodinný“, tudíž jeho obsahem je souhrn vzájemných práv a povinností vyplývajících ze zákona manželům, zejména zákonná vzájemná vyživovací povinnost,*

*existence společné domácnosti; pojem společné domácnosti nelze přitom ztotožňovat pouze se společným bydlením na stejné adrese, ale společné podílení se na chodu domácnosti, zabezpečování a úhradě společných potřeb, apod. [...] Je-li tudíž ve [s]měrnici [2004/38/ES] dále v čl. 3 užito pojmu partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah, nelze pod tento pojem podřadit jakoukoli osobu, resp. jakýkoli vztah, ale pouze takový, který znaky „partnerského“ soužití naplňuje.“<sup>17</sup>*

Aby se jednalo o vztah obdobný vztahu rodinnému, musí jít o vztah mezi určitými osobami, které mají dlouhodobou úzkou, citovou či jinou vazbu.

Trvalost vztahu je obecně třeba posuzovat tak, zda existují objektivně zjištělné okolnosti svědčící o úmyslu založit a vést takové spolužití trvale, a nikoliv pouze na přechodnou dobu. Z požadavku trvalosti společné domácnosti (jež je dána tím, že soužití není nijak předem časově omezeno) plyne i závěr, že nikdo nemůže být současně členem dvou domácností.<sup>18</sup> Příslušníkem funkčně existující domácnosti tedy nemůže být zároveň založena další domácnost.<sup>19</sup>

Poslední zmínku, pokud jde o vztah obdobný vztahu rodinnému, bych rád učinil v souvislosti s posuzováním vztahů mezi prarodiči a vnoučaty, případně vztahů, které jsou těmto vztahům obdobné (např. vztah otce manžela matky dítěte ve vztahu k tomuto dítěti – jakýsi “kvazidědeček” dítěte). I s ohledem na výše vyjádřený názor na výklad ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců jsem toho názoru, že vztah mezi prarodiči a vnoučaty, případně vztahy, které jsou těmto vztahům obdobné, není možné automaticky bez dalšího považovat za vztahy obdobné vztahu rodinnému ve smyslu ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců. Opět nijak nevylučuji, že taková osoba (prarodič občana Evropské unie) bude moci být považována za rodinného příslušníka občana Evropské unie ve smyslu jiných částí ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců [§ 15a odst. 1 písm. d) nebo § 15a odst. 3 písm. a) zákona o pobytu cizinců], pokud prokáže splnění stanovených podmínek (např. faktickou závislost na občanovi Evropské unie). Bez splnění dalších kritérií však dle mého názoru nelze vztah prarodiče a vnuka nebo i tzv. “kvaziprarodiče” a vnuka považovat za vztah obdobný vztahu rodinnému dle předmětného ustanovení. Vztah prarodiče a vnuka je totiž považován za vztah rodinný dle § 15a odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců, tedy nikoli za vztah obdobný vztahu rodinnému. Současně však, jako podmínku uznání takového vztahu za vztah relevantní dle § 15a

<sup>17</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010-63.

<sup>18</sup> Viz rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 11. 3. 2014, č. j. MV-150686-3/SO/sen-2013.

<sup>19</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 17. 5. 2012, sp. zn. 26 Cdo 2183/2010.

odst. 1 písm. d), zákon o pobytu cizinců upravuje podmínku nezaopatřenosti, resp. podmínku faktické závislosti na občanu Evropské unie. Samotný fakt, že se jedná o prarodiče občana Evropské unie, tedy není důvodem pro akceptaci tohoto vztahu jako vztahu obdobného vztahu rodinnému podle ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, pokud k této skutečnosti nepřistoupí další okolnost, díky níž bude možné na tuto osobu pohlížet jako na rodinného příslušníka podle předmětného ustanovení. Tedy jako na rodinného příslušníka, jehož vztah k občanovi Evropské unie je obdobný vztahu splňujícímu podmínky uvedené v některém z písmen § 15a odst. 1 zákona o pobytu cizinců, který v souladu se směrnicí 2004/38/ES definuje vztahy rodinné. Mohlo by se tedy např. jednat o situaci, kdy péče prarodičů nahrazuje péči rodičů.<sup>20</sup> V takovém případě by šlo vlastně o vztah obdobný vztahu rodinnému uvedenému v ustanovení § 15a odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

## 9. RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA ČESKÉ REPUBLIKY

---

Nemohu se rovněž velice stručně nezmínit o rodinných příslušnících občanů České republiky. V tomto ohledu je třeba poukázat na ustanovení § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců. Novelou č. 161/2006 Sb. zákon o pobytu cizinců rozšířil okruh cizinců, na které se má pohlížet jako na rodinné příslušníky občana Evropské unie. Úprava týkající se rodinných příslušníků občanů Evropské unie se tedy vztahuje i na rodinné příslušníky občanů České republiky. Nutno podotknout, že toto rozšíření nebo tzv. vnitrostátní dorovnání, jak je mnohdy označováno, jde nad rámec směrnice 2004/38/ES, neboť úprava směrnice 2004/38/ES se vztahuje na rodinné příslušníky občanů Evropské unie, kteří vykonali právo volného pohybu.

Naproti tomu nelze nezmínit, že Soudní dvůr Evropské unie ve své judikatuře postupně vymezil určité případy, kdy rodinní příslušníci občana Evropské unie požívají na základě směrnice 2004/38/ES či primárního práva EU právo pobytu v domovském členském státě občana Evropské unie.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Viz rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 24. 10. 2013, č. j. MV-115518-5/SO-2013, a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 4. 2010, č. j. 5 As 6/2010-63.

<sup>21</sup> Např. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 8. března 2011 ve věci C-34/09 *Zambrano*, rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-370/90 *Singh* ze dne 7. července 1992, rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-291/05 *Eind* ze dne 11. prosince 2007 či rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci C-60/00 *Carpenter* ze dne 11. července 2002.

Existují tedy v zásadě dvě varianty, jak danou skupinu rodinných příslušníků občanů České republiky legislativně upravit. Druhou variantou odlišnou od té, která je nyní uplatňována v české právní úpravě, je aplikace ustanovení, které jsou transpozicí směrnice 2004/38/ES, pouze na rodinné příslušníky občanů Evropské unie, kteří vykonali právo volného pohybu včetně případů dovozených judikaturou Soudního dvora Evropské unie. Pro ostatní rodinné příslušníky občanů České republiky by pak bylo možné upravit samostatnou národní právní úpravu.

Lze však poznamenat, že obě řešení mají své příznivce a odpůrce a že obě řešení mají svá jednoznačná pro a proti. Vzhledem k tomu, že cílem tohoto příspěvku není polemika na toto téma, nebudu se o dané otázce dál rozepisovat a zůstanu v tuto chvíli k dané otázce neutrální, i když jsem samozřejmě zastáncem jedené z uvedených variant.

## **10. POJEM RODINNÝ PŘÍSLUŠNÍK OBČANA EVROPSKÉ UNIE DE LEGE FERENDA**

---

Poslední otázkou, o které bych se ve vztahu k ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců stručně zmínil, je právní úprava pojmu rodinného příslušníka občana Evropské unie *de lege ferenda*. Z mého příspěvku je snad dostatečně zřejmé, že současná právní úprava rozebíraného pojmu není bezproblémová a navíc v některých ohledech již zcela neodpovídá aktuální judikatuře Soudního dvora Evropské unie, která koneckonců vykládá i předmětná ustanovení směrnice 2004/38/ES. Jsem tedy toho názoru, že ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců by mělo v dohledné době doznat zásadní změny, která by toto ustanovení uvedla do souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie, a tím i do souladu se směrnicí 2004/38/ES. Přesto se nedomnívám, že by v současnosti účinné ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců bylo v rozporu se směrnicí 2004/38/ES. Jeho aplikace v souladu se směrnicí 2004/38/ES a aktuální judikaturou Soudního dvora Evropské unie je však přinejmenším krkolomná a výkladově nejasná. V této souvislosti je možné podotknout, že Ministerstvo vnitra v prosinci roku 2014 předložilo vládě návrh novely zákona o azylu, zákona o pobytu cizinců a dalších předpisů. V rámci této novely je navrhována též změna ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. Jednotlivé konkrétní aspekty navrhovaných změn by jistě bylo možné rozebrat, nicméně by to přesahovalo cíle tohoto příspěvku, resp. by takový rozbor mohl posloužit jako základ příspěvku nového.

## 11. ZÁVĚR

---

A co uvést závěrem? Především je třeba zmínit, že názory vyjádřené v tomto příspěvku jsou názory autora, což nutně nemusí znamenat, že na minimálně některé aspekty aplikace ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců uvedené v příspěvku nemohou existovat názory odlišné. V úvodu jsem uvedl, že mým cílem je především rozebrat některé problematické aspekty pojmu rodinný příslušník občana Evropské unie a objasnit výklad tohoto pojmu v návaznosti na úpravu tohoto pojmu ve směrnici 2004/38/ES, aktuální judikaturu Soudního dvora Evropské unie, případně na Sdělení Komise. Nechť tedy čtenář po vlastní úvaze posoudí, zda se to povedlo.

Současně je třeba vnímat, že v příspěvku nemusely být postihnuty všechny sporné aspekty výkladu předmětného ustanovení, nicméně soustředil jsem se na ty v praxi nejvíce problematické a často se opakující. Snad bylo dostatečně objasněno, že pojem rodinný příslušník občana Evropské unie nezahrnuje všechny rodinné příslušníky občanů Evropské unie, kteří se za takové rodinné příslušníky třeba i právem budou v širším pohledu považovat. Ale to koneckonců není cílem ani směrnice 2004/38/ES, ani ustanovení § 15a zákona o pobytu cizinců. To však v zásadě nevyklučuje, aby i takové osoby, které by se nacházely v nějakém vztahu k občanovi Evropské unie, resp. občanovi České republiky a hodlaly by na území České republiky pobývat po delší dobu, požádaly při splnění příslušných zákonných podmínek (zejména prokázání účelu pobytu) o udělení standardního oprávnění k pobytu dle zákona o pobytu cizinců, tedy o udělení dlouhodobého víza.



## IV.

# Postavení občana EU (ČR) v řízení o povolení k přechodnému pobytu

PAVEL POŘÍZEK\*

## 1. ÚVOD

Smyslem mého příspěvku bude odpovědět na otázku, jaké je postavení občana Evropské unie, potažmo České republiky v řízení o udělení přechodného pobytu s rodinným příslušníkem občana EU (ČR) ve smyslu § 87b zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“), a v řízení o ukončení přechodného pobytu dle § 87f téhož zákona. Ve správní praxi a v soudní judikatuře panuje určitá nejednotnost v náhledu na tuto otázku. Prvoinstanční správní orgán (Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, dále jen „OAMP“) v řadě řízení nepovažuje občana EU (ČR) za účastníka řízení, ale za svědka. Jednotlivé senáty Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“), která rozhoduje na druhém stupni, občana EU (ČR) v uvedených řízeních považují spíše za účastníka řízení. Naopak judikatura správních soudů zastává stanovisko, že občana EU (ČR) za účastníka řízení považovat nelze.

Pokud jde o obsahovou strukturu mého příspěvku, zaměřím se nejdříve na definici účastníka řízení obsaženou ve správním řádu. Následně pojednám o praxi správních orgánů (zejména OAMP) a o judikatuře správních soudů. Dále poukážu na postavení migrujícího občana EU a judikaturu Soudního dvora Evropské unie (dále i jen „SDEU“)<sup>1</sup> k odvozenosti pobytových práv rodinného příslušníka od občana EU. Samostatný rozbor si s ohledem na vnitrostátní dorovnání (§ 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců) zaslouží postavení nemigrujícího občana České republiky, neboť v praxi je drtivá většina řízení dle § 87b zákona o pobytu cizinců vedena právě s rodinnými příslušníky občanů České republiky. Alespoň letmo pojednám rovněž o postavení občana EU (ČR) v řízení o prodloužení pobytové karty

\* Kancelář veřejného ochránce práv, Brno.

<sup>1</sup> Za SDEU budu v tomto příspěvku označovat i bývalý Evropský soudní dvůr.

a vydání povolení k trvalému pobytu rodinnému příslušníkovi. S ohledem na vzájemnou podobnost budu analyzovat i procesní postavení tzv. sponzora dle směrnice Rady 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny v rámci řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem sloučení rodiny dle ustanovení § 42a zákona o pobytu cizinců.

Konečným cílem mého příspěvku bude dokázat, že migrující občan EU i nemigrující občan ČR musí být v řízení o udělení přechodného pobytu s rodinným příslušníkem považován za účastníka řízení, a to přinejmenším za tzv. nepřímého (vedlejšího) účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“), ne-li dokonce za tzv. přímého účastníka ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a) téhož zákona.

## 2. DEFINICE ÚČASTNÍKA ŘÍZENÍ VE SPRÁVNÍM ŘÁDU

---

### 2.1 Vymezení tzv. přímého (hlavního) účastníka dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu

Dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu, „[ú]častníky řízení (dále jen „účastník“) jsou a) v řízení o žádosti žadatel a další dotčené osoby,<sup>2</sup> na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu;“. Uvedené ustanovení definuje tzv. přímého (esenciálního, nepominutelného) účastníka v řízení o žádosti (§ 44 správního řádu). S ohledem na zaměření mého příspěvku bude velmi důležité bližší vymezení slovního spojení „společenství práv nebo povinností“. Pokud bychom totiž chtěli dokázat, že občan EU (ČR) je přímým účastníkem řízení o udělení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem, museli bychom dokázat, že mezi občanem EU (ČR) a rodinným příslušníkem existuje společenství práva na udělení přechodného pobytu.

Že jde minimálně o právo samotného rodinného příslušníka, vyplývá jednoznačně z čl. 7 odst. 2<sup>3</sup> směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS,

---

<sup>2</sup> K vymezení a postavení dotčených osob srov. i § 2 odst. 3 a § 7 správního řádu.

<sup>3</sup> „Právo pobytu stanovené v odstavci 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky doprovázející nebo následující v hostitelském členském státě občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, za předpokladu, že tento občan Unie splňuje podmínky stanovené v odst. 1 písm. a), b) nebo c).“

75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.<sup>4</sup> Navíc, vydání pobytové karty,<sup>5</sup> kterou je završeno řízení o udělení přechodného pobytu s rodinným příslušníkem, je pouze deklaratorním rozhodnutím. Jinými slovy, „vydání pobytové karty státními orgány nezakládá pobytová práva, ale slouží pouze k osvědčení stávajících práv přiznaných přímo unijním právem“.<sup>6</sup> Tento závěr lze dovodit rovněž z čl. 25 odst. 1<sup>7</sup> směrnice 2004/38/ES a judikatury SDEU.<sup>8</sup> Rozhodnutí o udělení přechodného pobytu rodinnému pří-

<sup>4</sup> Dále jen „směrnice 2004/38/ES“. Srov. i GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 132: „Article 7(2) expressly confirms that a right of residence also extends to third-country national family members of Union Citizens.“ Judikatura SDEU potvrdila ve vztahu k rodinnému příslušníkoví i právo na obdržení vstupního víza, srov. rozsudek ve věci C-503/03 *Komise Evropských společenství proti Španělskému království*, bod. 42.

<sup>5</sup> Srov. čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38/ES: „Právo pobytu rodinných příslušníků občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, je nejpozději šest měsíců ode dne podání žádosti potvrzeno vydáním dokladu, který se nazývá „Pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie“. Osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu se vydává okamžitě.“

<sup>6</sup> GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 152 (obdobně i s. 148). Obdobně i ROGERS, N., SCANNELL, R., WALSH, J. *Free movement of persons in the enlarged European Union*. Second edition. London: Sweet & Maxwell, 2012, s. 183. Taktéž i BARNARD, C. *EC Employment Law*. Third edition. Oxford: Oxford University Press, 2006, s. 186.

<sup>7</sup> „Držení osvědčení o registraci podle článku 8, dokladu osvědčujícího trvalý pobyt, osvědčení o podání žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka, pobytové karty nebo karty trvalého pobytu nesmí být za žádných okolností podmínkou výkonu práva nebo splnění správních formalit, může-li být existence práv prokázána jinými doklady.“ Srov. komentář k tomuto ustanovení od GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 241, 242: „Article 25 prohibits national authorities from making the exercise of a right or the completion of an administrative formality conditional on the possession of residence documentation issued by national authorities. In so doing, it reflects the well-established case law of the Court according to which national residence documents do not create rights of movement or residence. They merely serve to attest existing rights conferred directly on Union citizens by the Treaties and secondary legislation adopted to give them effect. [...] It follows that the possession of national residence documents cannot be made a precondition for the acquisition or enjoyment of substantive rights provided for in Union law. Errors or delays connected with the issuing of residence permits or residence certificates may not prevent beneficiaries of the Directive from the enjoyment or exercise of residence rights, or the right of third-country national family members to engage in economic activity.“

<sup>8</sup> Srov. odst. 74 rozsudku SDEU ve věci C 459/99 *MRAX*: „Vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkoví členského státu nesmí být, jak již několikrát Soudní dvůr potvrdil (viz zejména rozsudek ze dne 5. února 1991, Roux, C-363/89, Recueil, s. I-273), považováno za konstitutivní akt zakládající práva, ale za akt, který má ze strany členského státu konstatovat individuální situaci státního příslušníka jiného členského státu s ohledem na ustanovení práva Společenství. Stejně zjištění se uplatní, pokud jde o státního příslušníka třetího státu, který je oddán se státním příslušníkem členského státu, jehož

slušníkovi má tak spíše deklaratorní povahu, neboť se jím fakticky deklaruje, zda rodinný příslušník toto právo má či nemá.<sup>9</sup> Dle jednoho z komentářů k čl. 10 směrnice 2004/38/ES by doba pobytu osvědčená pobytovou kartou měla zahrnovat celou skutečnou dobu pobytu rodinného příslušníka na území členského státu a ve vhodných případech dokonce zpětně i dobu, od kdy poprvé dotýčný vstoupil na území příslušného členského státu jako rodinný příslušník občana EU. Jiný výklad, dle něhož by doba pobytu osvědčená pobytovou kartou počínala datem podání žádosti o pobytovou kartu či datem jejího vydání, by byl rozporný s čistě deklaratorní povahou pobytové karty.<sup>10</sup>

---

právo pobytu přímo vyplývá z článku 4 směrnice 68/360 a článku 4 směrnice 73/148, nezávisle na vydání povolení k pobytu příslušným orgánem členského státu." Obdobně viz rozsudek SDEU ve věci C-157/03 *Komise Evropských společenství proti Španělskému království*, bod 28: „V tomto ohledu vyplývá právo vstupu na území členského státu poskytované státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou manželi nebo manželkami státních příslušníků členského státu, z pouhého rodinného vztahu. Vydání povolení k pobytu státnímu příslušníkovi třetí země, který je manželem nebo manželkou státního příslušníka členského státu, tak musí být považováno nikoliv za úkon zakládající práva, ale za úkon ze strany členského státu určený ke konstatování osobního stavu státního příslušníka s ohledem na předpisy práva Společenství [...]“ Srov. i rozsudek SDEU ve věci C-325/09 *Dias* (body 48–50). Uvedený závěr ve vztahu k rodinným příslušníkům platí i po přijetí směrnice 2004/38/ES. Srov. rozsudky SDEU ve věci C-456/12 *O. a B.*, bod 60 a C-202/13 *McCarthy a další*, body 49 a 62. Viz rovněž ROGERS, N., SCANNELL, R., WALSH, J. *Free movement of persons in the enlarged European Union*. Second edition. London: Sweet & Maxwell, 2012, s. 183, 184.

- <sup>9</sup> Srov. § 67 odst. 1 správního řádu. Ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu dopadá i na deklaratorní rozhodnutí. Viz VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2012, s. 328. Srov. i charakteristiku deklaratorního rozhodnutí in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 196, 197: „Deklaratorní akty jsou bezprostředně zaměřeny na vyvolávání právních následků (účinků) jiného druhu. Autoritativně zjišťují a prohlašují existenci nebo vlastnosti a „potvrzují“ (ve smyslu deklarace učiněného zjištění) již existující vztahy správního práva. Jde vlastně o „akt – nález“. V tomto smyslu působí (zavazují) i do minulosti, od okamžiku vzniku vztahů, jejichž existenci potvrzují (deklaratorní akty působí pro praeterito a ex tunc). Deklaratorní akty se vydávají tehdy, kdy je zapotřebí autority subjektu veřejné správy k určení vztahů správního práva. Tak tomu je zejména v případech, kdy je existence těchto vztahů sporná, pochybná, nebo když zjištění závisí na výkladu neurčitého právního pojmu. Deklaratorní správní akt posiluje právní jistotu, takže lze s určitou nadsázkou říci, že upevňuje vztahy správního práva, jichž se týká. Na vztazích samotných se však, na rozdíl od konstitutivních správních aktů, nic nemění.“ Srov. v tomto ohledu i ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců, které obecně (s určitými výjimkami) přiznává rodinnému příslušníkovi po dobu řízení o povolení k přechodnému pobytu fikci přechodného pobytu.
- <sup>10</sup> GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 153 (obdobně závěry platí i pro počátek běhu lhůty pro získání trvalého pobytu ve smyslu čl. 16 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, tamtéž s. 196). Deklaratorní povahu rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu potvrzuje výslovně i důvodová zpráva k novele zákona o azylu a o pobytu cizinců, v současnosti projednávaná

Dle Evropské komise, „[p]robíhající vyšetřování případů, kdy existuje podezření z účelového sňatku, neopravňuje k odchylkám od práv rodinných příslušníků ze třetích zemí podle směrnice, jako je zákaz práce, zabavení cestovního pasu nebo nedodržení šestiměsíční lhůty od data podání žádosti, pokud jde o vydání pobytové karty. Tato práva mohou být odřata kdykoliv jako důsledek následného vyšetřování“.<sup>11</sup>

Poslaneckou sněmovnou (sněmovní tisk 463/0), k bodu 64 – k § 87p odst. 2: „Na pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie nelze totiž nahlížet stejným úhlem pohledu jako např. na povolení k dlouhodobému pobytu, a to proto, že vydání povolení k dlouhodobému pobytu je konstitutivním rozhodnutím o přiznání oprávnění k pobytu, zatímco rozhodnutí o vydání povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie ve formě pobytové karty je v zásadě deklaratorním rozhodnutím o právu rodinného příslušníka občana Evropské unie pobývat v členském státě Evropské unie společně s občanem Evropské unie [které mu vyplývá ze směrnice 2004/38/ES].“ Vnitrostátní praxe je taková, že počátek platnosti pobytové karty se odvíjí až okamžikem jejího převzetí rodinným příslušníkem, nicméně pro účely trvalého pobytu se započítává i doba řízení o povolení k přechodnému pobytu.

- <sup>11</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě. Pokyny pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. KOM(2009) 313 v konečném znění, 2. 7. 2009, s. 17. Obdobně i GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 152: „[...] občanům třetích států čekajícím na vydání pobytové karty nesmí být bráněno při využívání či výkonu pobytových práv, či práva na vykonávání hospodářských aktivit.“ S tím ovšem srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 5 As 121/2011-60 ze dne 23. srpna 2013, dle něhož se filice pobytu dle ustanovení § 87y zákona o pobytu cizinců uplatní, pouze pokud je po dobu řízení cizinec skutečně rodinným příslušníkem občana EU: „Je tedy zřejmé, že Nejvyšší správní soud nemůže plně přisvědčit právnímu hodnocení městského soudu (byť je jeho rozhodnutí přezkoumatelné), ale ani právnímu názoru stěžovatelky. Na jedné straně totiž oprávnění pobývat na území České republiky po dobu řízení o žádosti o povolení k trvalému nebo přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU skutečně nezávisí na tom, jak bude o této žádosti posléze pravomocně rozhodnuto, neboť tato žádost může být podle zákona zamítnuta z řady důvodů, které ovšem samy o sobě nemusí nijak zpochybňovat skutečnost, že žadatel během řízení o žádosti splňoval uvedené podmínky podle § 87y zákona o pobytu cizinců pro svůj legální pobyt na území do doby právní moci rozhodnutí o jeho žádosti. Výjimkou by bylo zamítnutí žádosti o povolení k pobytu z toho důvodu, že žadatel vůbec není a ani v průběhu řízení o žádosti nebyl rodinným příslušníkem občana EU [viz § 87k odst. 1 písm. g), resp. dříve písm. h) zákona o pobytu cizinců]. Takový důvod zamítnutí žádosti by totiž zpětně potvrzoval, že žadatel nesplňoval ani zmiňované zákonné podmínky pro použití § 87y zákona o pobytu cizinců na dobu před právní mocí rozhodnutí o jeho žádosti. O takový případ se však v posuzované věci nejedná.“ Nejsem si úplně jist, zda je tento závěr v souladu s jiným rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Ans 1/2009-71 ze dne 31. května 2010, v němž dospěl k závěru, že „[t]zv. „překlenovací štítek“, vydávaný žadatelům o pobyt na území ČR do jejich cestovních dokladů, je osvědčením ve smyslu části čtvrté správního řádu z roku 2004“. V tomto rozsudku NSS zároveň ve vztahu k osvědčení uvedl: „Tento typ aktů veřejné správy nezakládá (respektive neruší či nemění) práva a povinnosti svých adresátů, jako je tomu v případě správních rozhodnutí. Na rozdíl od jim blízkých deklaratorních rozhodnutí

Při bližším zkoumání zjistíme, že ani důvodová zpráva ke správnímu řádu ani dostupná komentářová literatura žádně bližší vodítko k výkladu sousloví „*společenství*“<sup>12</sup> *práv nebo povinností*“ nenabízí. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona (správnímu řádu) předloženého Poslanecké sněmovně<sup>13</sup> obsahovala definici účastníka řízení o žádosti v § 39 odst. 1 písm. a) a namísto pojmu *společenství práv nebo povinností* používala definici „*a další dotčené osoby, které mají stejný právní vztah k věci jako žadatel*“;<sup>14</sup> Tedy jinými slovy namísto *společenství „stejný právní vztah k věci“*. Později schválené znění § 27 odst. 1 písm. a) se objevuje až v usnesení ústavně právního výboru Poslanecké sněmovny č. 92 z 35. schůze ze dne

---

není ani prostředkem k řešení sporných skutečností či autoritativnímu odstraňování pochybností. Správní orgány jimi osvědčují existenci nesporných skutečností, které jsou jim z jejich úřední činnosti známy; nepředpokládá se zde provádění dokazování, aplikace diskrečního oprávnění či výklad neurčitých právních pojmů. Správní orgán osvědčení vydá (popřípadě posupuje dle § 155 odst. 3 správního řádu), lze-li skutečnosti, které mají být osvědčeny, ověřit pouhým nahlédnutím do spisového materiálu, evidence či databáze, vyplývají-li nepochybně z dokladů předložených žadatelem apod. Této problematiky se zdejší soud dotkl již v rozsudku ze dne 29. 3. 2006, čj. 1 Ans 8/2005-65, č. 981/2006 Sb. NSS, kde uvedl, že „[t]eoretickou úvahu, že osvědčení se vydává tam, kde o věci není sporu, nelze absolutizovat, a spíše je namístě ji vykládat tak, že jde o věci, o něž by nemělo být sporu, nebo o věci, o kterých zpravidla nemůže být sporu; v opačném případě by totiž § 79 odst. 1 s. ř. s. v části, v níž umožňuje brojit proti nevydání osvědčení, postrádal smysl. Důraz je naopak zapotřebí položit na to, že osvědčení je úředním potvrzením skutečností, které jsou v něm uvedeny“. Z tohoto pohledu nahlíženo tedy překlenovací štítek podmínky osvědčení ve shora zmiňovaném smyslu splňuje. **Jak již bylo uvedeno, osvědčuje se jim, že: a) žadatel je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, b) pobývá s ním na území ČR, c) podal si žádost o přechodný či trvalý pobyt, o níž dosud nebylo pravomocně rozhodnuto, d) nebylo pravomocně rozhodnuto o ukončení jeho pobytu. Všechny tyto skutečnosti jsou správnímu orgánu nepochybně známy z jeho úřední činnosti, respektive je může v reálném čase verifikovat z příslušných evidencí a databází.**“ (důraz doplněn). Pokud by měl rodinný příslušník pro vznik fikce dle § 87y prokazovat, že je **skutečně** rodinným příslušníkem, nelze vydání “překlenovacího štítku” považovat za osvědčení ve smyslu § 154 správního řádu. Tuto spornou skutečnost nelze bez dalšího jednoduše zjistit z příslušné evidence, naopak, bude třeba provádět rozsáhlé dokazování, které se bude fakticky blížit meritornímu posuzování žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu.

<sup>12</sup> Pokud jde o obecnou definici slova „společenství“, srov. KOLEKTIV AUTORŮ, *Slovník spisovné češtiny pro školu a veřejnost*. Praha: Academia, 2000, s. 406: „1. Přátelství mezi jedinci, svazek 4: Žít v důvěrném s. se sousedy 2. Spojení, sdružení, seskupení osob, institucí na základě společných zájmů apod.: pracovní s.; národní s.; národ; jazykové s.; Britské s. národů; S. nezávislých států 3. Společné vlastnictví, užívání: s. jazyka; majetkové s. manželů.“

<sup>13</sup> Poslanecká sněmovna, 2003, IV. volební období, sněmovní tisk č. 201/0, vládní návrh zákona správní řád.

<sup>14</sup> Dle důvodové zprávy „[o]sobami, které mají k věci stejný právní vztah jako žadatel, jsou například spoluvlastníci určité věci v případě, kdy nemusí podat žádost společně“. Tamtéž.

23. ledna 2004 (sněmovní tisk č. 201/2), ovšem bez bližšího zdůvodnění navržené formulační změny.<sup>15</sup>

Pokud jde o komentářovou literaturu ke správnímu řádu, J. Vedral, jehož komentář k ustanovení § 27 odst. 1 správního řádu je nejdetailejší, definuje „další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu“ jako „osoby, kterým v důsledku společenství jejich práv nebo povinností s žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu rovněž (stejně jako žadateli) zakládat, měnit nebo rušit práva anebo povinnosti, byť třeba ne v úplně stejném rozsahu jako žadateli“.<sup>16</sup> Příkladem zmiňuje podílové spoluvlastnictví podle občanského zákoníku, veřejnoprávní smlouvu podle části páté správního řádu, případy společenství práv vyplývající ze zvláštních právních úprav a specifika vymezení přímých účastníků ve sporném řízení.<sup>17</sup> Další komentáře ke správnímu řádu žádný podrobnější rozbor sousloví „společenství práv nebo povinností“ neobsahují.<sup>18</sup>

Rozebíraný termín se neobjevuje ani v definici přímého účastníka řízení v předchozím správním řádu,<sup>19</sup> resp. ani ve dvou dřívějších poválečných správních řádech.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Ústavně právní výbor vycházel z přepracovaného návrh správního řádu, který Ministerstvo vnitra předložilo dne 31. října 2003. Tento návrh se mi však nepodařilo z veřejně přístupných informačních zdrojů dohledat.

<sup>16</sup> VEDRAL, J. *Správní řád - komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Exnerová - Bova Polygon, 2012, s. 327, 328. Shodně i VEDRAL, J. K obecnému vymezení okruhu účastníků správního řízení podle správního řádu. *ASPI*. Původní nebo upravené texty pro *ASPI*, 2011.

<sup>17</sup> VEDRAL, J. *Správní řád - komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Exnerová - Bova Polygon, 2012, s. 328, 329.

<sup>18</sup> Ve vztahu k analyzovanému slovnímu spojení spíše pouze parafrázují text zákona. Srov. PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Nakladatelství Leges, s. r. o., 2012, s. 90. ONDRUŠ, R. *Správní řád, nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, a. s., 2005, s. 121. HRABÁK, J., NAHODIL, T. *Nový správní řád a zákon související s odkazy a výkladovými poznámkami*. Praha: *ASPI*, a. s., 2005, s. 65 (autoři tohoto komentáře charakterizují společenství práv nebo povinností dle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu jako tzv. nerozlučné společenství). JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 135, 136 (autoři jako příklad společenství práv obdobně jako J. Vedral stručně zmiňují podílové spoluvlastnictví a sporné řízení v případě veřejnoprávní smlouvy uzavřené mezi více než dvěma smluvními stranami, kdy návrh na zahájení sporného řízení podá jen jedna smluvní strana).

<sup>19</sup> Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád), ve znění pozdějších předpisů. Srov. § 14 odst. 1: „Účastníkem řízení je ten, o jehož právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech má být v řízení jednáno nebo jehož práva, právem chráněných zájmy nebo povinnosti mohou být rozhodnutím přímo dotčeny; účastníkem řízení je i ten, kdo tvrdí, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak.“

<sup>20</sup> Srov. § 2 odst. 1 vládního nařízení č. 91/1960 Sb., o správním řízení: „Národní výbory se svědomitě a odpovědně zabývají každou projednávanou věcí. Občanům a organizacím,

Prvorepublikový správní řád, vládní nařízení č. 8/1928 Sb., o řízení ve věcech náležejících do působnosti politických úřadů (správní řízení), zákonou definici účastníka řízení (dle tehdejší terminologie „strany“) neobsahoval.<sup>21</sup> Prvorepublikový Nejvyšší správní soud nicméně vyjudikoval, že „[v]e správním řízení může být stranou jen ten, jehož práva, nároky nebo povinnosti mají být v předmětném řízení autoritativně určeny nebo ten, jehož právního zájmu, zákonem chráněného, se rozhodnutí úřadu dotýká“.<sup>22</sup> Obecně platí, že prvorepubliková odborná literatura a správní judikatura věnovala pokusům o vymezení okruhu „stran“ ve správním řízení velkou pozornost.<sup>23</sup> Dle J. Hoetzela jsou stranami (účastníky) správního řízení „osoby, jimž se nalézá právo [...] [S]tranou jest osoba fyzická nebo právnická, která od správního úřadu něco žádá (majíc nárok na vyřízení) anebo proti které správní akt směřuje, ukládaje jí povinnosti. [...] Základem postavení strany je tvrzení, že úřad má povinnost vydati určité rozhodnutí o jejím hmotném právu anebo provésti určité řízení a přibrati k němu stranu, aby mohla podati námítky, i když nemá nároku na určité (obsahové) vyřízení těchto námítek, např. proto, že jde o volné uvážení nebo řešení faktické otázky“.<sup>24</sup> S ohledem na snahu

---

o jejichž práva, oprávněné zájmy nebo povinnosti v řízení jde (účastníkům řízení), dají národní výbory vždy příležitost, aby mohli svá práva a oprávněné zájmy účinně obhájit. Poskytují jim potřebnou pomoc a poučení a pečují, aby neutrpěli v řízení újmu pro nedostatek znalostí předpisů.“ Srov. i § 2 odst. 1 vládního nařízení č. 20/1955 Sb., o řízení ve věcech správních (správní řád): „Podle tohoto nařízení se postupuje v řízení, v němž rozhodují o právech nebo povinnostech účastníků řízení výkonné orgány národních výborů nebo jiné orgány státní správy (dále jen „správní orgány“). Pokud však zvláštní předpisy upravují řízení ve věcech správních odchylně, postupuje se podle nich.“ Dle § 7 (Účastníci řízení): „(1) Správní orgán dbá toho, aby účastníci řízení byli jeho činnými spolupracovníky. Pečuje všestranně o to, aby účastníci neutrpěli v řízení újmu pro nedostatek znalostí předpisů a poskytuje jim potřebné poučení a pomoc. (2) Účastníkům musí vždy dát příležitost, aby mohli v řízení uplatnit svoje stanovisko a účinně obhájit svoje práva a oprávněné zájmy.“

<sup>21</sup> Srov. § 14: „(1) Jako strany mohou u úřadu vystupovat svéprávné osoby fyzické samostatně, nesvéprávné svými zákonnými zástupci, osoby právnické, společenstva, společnosti a jiné soubory osob svými zákonnými, statutárními nebo, není-li jich, jinými zástupci. (2) Je-li pochybnost o osobní způsobilosti k právům a k právním jednáním, má úřad tuto způsobilost posuzovat, není-li ve správních předpisech jinak ustanoveno, podle ustanovení soukromého práva. (3) Úřad má zkoumatí legitimaci strany z úřední moci a vykonatí, je-li potřeba, nutná šetření k jejímu zjištění.“

<sup>22</sup> Boh. A 3676/24 (Nález ze dne 30. 5. 1924 č. 9359). Citováno podle ONDRUŠ, R. *Vybraná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních 1918–1948 a jejich využití v současné aplikační praxi*. Praha: Linde Praha, a. s., 2001, s. 193.

<sup>23</sup> KOPECKÝ, M. Účastníci správního řízení. *Právní rozhledy*. 3/1998, s. 105 a násl.

<sup>24</sup> J. HOETZEL. Řízení správní. In HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III. P až Ř*. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2000, s. 932. Obdobně i J. HOETZEL. *Československé správní právo. Část všeobecná*. Druhé přepracované vydání. Praha: Melantrich a. s., 1937, s. 323. K definici strany podle vládního nařízení č. 8/1928 Sb. srov. i KAUCKÝ, J. K vývoji právní úpravy účastenství ve



dobrat se bližšího pochopení sousloví „společenství práv nebo povinností“ je určitě zajímavé zmínit se o konceptu nerozlučného právního společenství v souvislostech s účastenstvím ve správním řízení,<sup>25</sup> který se objevuje u J. Hoetzela. Dle tohoto autora se „s nerozlučným společenstvím setkáváme [...] v řízení správním tam, kde jednotná, nedílná správní věc podle své povahy nebo předpisu právního může být rozřešena jen jediným (jednotným) způsobem, takže nepadá na váhu, kolik osob je na ní zúčastněno. Povaha věci nutně činí všechny tyto interesenty „jednotnou stranou sporu“, mluveno slovy § 14 č. s. ř. Účinky úředního rozhodnutí dotýkají se všech společníků i proti jejich vůli, nemohou jim nikterak uniknout [...]“.<sup>26</sup>

## 2.2 Vymezení tzv. vedlejšího (nepřímého) účastníka řízení dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu

Dle ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu jsou účastníky řízení „též další dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech“. Dle komentáře J. Vedrala, „[p]ro to, aby taková

---

správním řízení. In: *Pocita doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám*. Praha: ASPI Publishing, 2002, s. 297–299.

<sup>25</sup> Nerozlučné společenství je zároveň pojmem, se kterým pracuje občanské právo procesní, srov. § 91 odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů: „Jestliže však jde o taková společná práva nebo povinnosti, že se rozsudek musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na jedné straně, platí úkony jednoho z nich i pro ostatní. Ke změně návrhu, k jeho vzetí zpět, k uznání nároku a k uzavření smíru je však třeba souhlasu všech účastníků, kteří vystupují na jedné straně.“ Nerozlučné společenství „se vždy odvíjí od hmotného práva. O nerozlučné společenství jde všude tam, kde účastníci mají taková společná práva nebo povinnosti, že se rozhodnutí o věci samé musí vztahovat na všechny účastníky, kteří vystupují na jedné straně sporu. ... Pro posouzení, zda se jedná o samostatné nebo nerozlučné společenství, je rozhodná povaha předmětu řízení vyplývající z hmotného práva; tam, kde hmotné právo neumožňuje, aby předmět řízení byl projednán a rozhodnut samostatně vůči každému společníkovi, jde o nerozlučné společenství“. DRÁPAL, L., BUREŠ, J. a kol. *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 592.

<sup>26</sup> J. HOETZEL. Řízení správní. In: HÁCHA, E., HOETZEL, J., WEYR, F., LAŠTOVKA, K. *Slovník veřejného práva československého. Svazek III. P až Ř*. Praha: Eurolex Bohemia, s. r. o., 2000, s. 934, 935. Srov. i § 15 odst. 2 vládního nařízení č. 8/1928 Sb.: „Úřad může stranám jednajícím v téže věci, které mají na věci společný úplně se shodující zájem, naříditi, aby si ustanovily společného zmocněnce do určité lhůty; nestane-li se tak, může úřad jednu z těchto stran nebo třetí osobu určití za společného zástupce, který bude jím tak dlouho, dokud si strany, o něž jde, neustanoví a úřadu neoznámí jiného společného zmocněnce.“ Dle J. Hoetzela, „[p]odle § 15 s. ř. může úřad stranám jednajícím v téže věci, které mají na věci společný úplně se shodující zájem (to je naše nerozlučné společenství) naříditi, aby si ustanovily společného zmocněnce, jinak by jim byl ustanoven úředně“. Tamtéž, s. 935. Zda ovšem byl popsany koncept nerozlučného právního společenství předobrazem „společenství práv nebo povinností“ lze ovšem jen spekulovat.

osoba byla účastníkem správního řízení, postačuje pouhá možnost přímého dotčení na právech nebo povinnostech rozhodnutím, které má být ve správním řízení vydáno [...].<sup>27</sup> Musí být však splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně, nepostačovalo by dotčení práv nepřímou, např. prostřednictvím jiné osoby (např. pokud by rozhodnutí ukládalo povinnost či odnímalo právo nějaké osobě a v důsledku toho by jiná osoba, např. osoba jí blízká, utrpěla újmu), [...].<sup>28</sup> Dále tentýž autor uvádí, že „[u]niverzální a všeobecně použitelný výklad slovního spojení „moc být rozhodnutím přímo dotčen ve svých právech nebo povinnostech“ zřejmě neexistuje, ona „možnost přímého dotčení“ se musí vždy posuzovat podle typu řízení a podle (možného) obsahu (ideálního) rozhodnutí,<sup>29</sup> které má být jeho výsledkem, a podle důsledků, které toto (potenciální) rozhodnutí, resp. uplatňování práv a povinností z něj plynoucích, může způsobit jiným osobám z hlediska (možného) výkonu jejich práv a/nebo povinností vyplývajících jim z hmotného práva. Mělo by tomu ale být tak, že účastníkovi řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu (dříve § 14 odst. 1 zákona č. 71/1967 Sb., kde byla stejná formulace, která byla převzata i do nového zákona) rozhodnutím, které se vydává v řízení, jehož účastníkem je, žádná nová práva ani povinnosti nevznikají (na rozdíl od účastníků řízení podle § 27 odst. 1 správního

<sup>27</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 6 A 31/2001-91 ze dne 28. 4. 2004 (Sb. NSS, č. 10/2005, ročník 3, rozhodnutí č. 683): „K tomu, aby měl určitý subjekt postavení účastníka řízení, postačí pouhý hmotněprávní předpoklad existence jeho práv, právem chráněných zájmů nebo povinností nebo dokonce tvrzení o možném dotčení na svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech. Kdo je účastníkem řízení vymezuje sice správní řád, ale odpověď na to, koho svou definicí správní řád za účastníka řízení povolává, dávají předpisy hmotného práva. Znakem účastníka řízení je hmotněprávní poměr k věci, to však neznamená, že správní orgán přízná postavení účastníka řízení jen tomu, o němž se při zahájení přesvědčil, že účastníkem řízení je. Správní orgán je povinen zkoumat a upřesňovat okruh účastníků řízení v průběhu celého řízení. Vyjde-li v průběhu řízení najevo, že někdo, kdo byl považován za účastníka řízení, účastníkem není, vydá o tom správní orgán rozhodnutí.“ Tento rozsudek se vztahuje ještě k § 14 předchozího správního řádu, nicméně judikatura Nejvyššího správního soudu potvrdila, že uvedené závěry se přiměřeně uplatní i při výkladu úpravy účastnictví obsažené v novém správním řádu [viz např. rozsudek č. j. 1 As 123/2012-31 ze dne 14. 11. 2012 či 4 Ads 94/2013-93 (odst. 25) ze dne 20. 8. 2014]. Z judikatury Ústavního soudu k § 14 předchozího správního řádu lze odkázat na nálezy I. ÚS 600/99 ze dne 30. 10. 2001 a I. ÚS 547/02 ze dne 10. 11. 2004.

<sup>28</sup> VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2012, s. 331. Jeho závěry ohledně nutné přítomnosti přímého dotčení práv potvrdila i judikatura Nejvyššího správního soudu (srov. rozsudek č. j. 4 Ads 94/2013-93 ze dne 20. 8. 2014, odst. 26).

<sup>29</sup> V podrobnostech k pojmu „ideální“ rozhodnutí srov. VEDRAL, J. *Správní řád – komentář*. II. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: RNDr. Ivana Exnerová – Bova Polygon, 2012, s. 332, 333.

řádu), toto rozhodnutí však má přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jeho práv a/nebo povinností. Právy nebo povinnosti, která mohou být rozhodnutím přímo dotčena, musejí být v každém případě práva či povinnosti existující v okamžiku rozhodování správního orgánu, nemůže jít o práva či povinnosti, která teprve v budoucnu vzniknou, popř. o nichž ani není jisté, že by vzniknout měla či mohla. Obecně lze snad říci, že jde o osoby, jejichž právní postavení by se mohlo (nikoliv tedy nutně muselo – účastenství v řízení zakládá pouhá možnost přímého dotčení, nikoliv skutečnost, že tomu tak nakonec opravdu bude) v důsledku rozhodnutí změnit. Tato (možná) změna právního postavení neznamená vznik nových práv a povinností vyplývajících z rozhodnutí (to by pak šlo o přímého účastníka podle § 27 odst. 1), ale „jen“ přímý vliv na jejich výkon [...]“<sup>30</sup> Pokud bychom tak chtěli považovat občana EU (ČR) za vedlejšího účastníka řízení o udělení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem (za předpokladu, že se mi nepodaří vyargumentovat, že občan EU (ČR) je přímým účastníkem), bude zapotřebí doložit, pokud by měl splňovat postavení alespoň vedlejšího účastníka řízení, že rozhodnutí ve věci udělení/neudělení přechodného pobytu rodinného příslušníka „má přímý vliv (pozitivní nebo negativní) na výkon jeho práv a/nebo povinností“, resp. že toto rozhodnutí by mohlo (nikoli muselo) změnit jeho právní postavení.

### 3. PRAXE SPRÁVNÍCH ORGÁNŮ (OAMP A KOMISE PRO ROZHODOVÁNÍ VE VĚCÍCH CIZINCŮ)

#### 3.1 Praxe OAMP

Pokud jde o procesní postavení občana EU (ČR<sup>31</sup>) v řízení o povolení k přechodnému pobytu s rodinným příslušníkem, resp. s dalšími kategoriemi cizinců, na které zákon o pobytu cizinců aplikuje stejnou právní úpravu jako na rodinné příslušníky,<sup>32</sup> není praxe OAMP jednotná. V zásadě považuje občana EU (ČR) buď za nepřímého účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 2

<sup>30</sup> Tamtéž, s. 333, 334.

<sup>31</sup> V praxi je drtivá většina řízení vedena na základě vnitrostátního dorovnání s rodinnými příslušníky občanů ČR, srov. § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.

<sup>32</sup> Srov. § 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců. V podobnostech k rozsahu a důsledkům vnitrostátního dorovnání odkazují na POŘÍZEK, P. Vážné důvody a odmítnutí výpovědi aneb výklad ustanovení § 87e odst. 1 písm. d) zákona o pobytu cizinců. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Sborník z vědeckého semináře uskutečněného dne 28. března 2013 v Kanceláři veřejného ochránce práv. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, s. 110–112.

správního řádu, nebo za svědka dle ustanovení § 55 téhož zákona. Bohužel přesná statistická data, v kolika případech považuje OAMP občana EU (ČR) za účastníka řízení a v kolika případech za svědka, nejsou k dispozici. Nicméně pokud mohu soudit ze zkušeností jednoho ze tří senátů Komise, který projednává odvolání ve věcech přechodného pobytu, tak cca v 70–80 % projednávaných případů považuje OAMP občana EU (ČR) za vedlejšího účastníka řízení a ve zbytku případů za svědka. Případy, kdy OAMP občana EU (ČR) nepovažuje za vedlejšího účastníka řízení, lze demonstrovat na citaci z následujícího usnesení: „V souladu s ust. § v 27 odst. 2 zák. č. 500/2004 Sb. jsou účastníky řízení též další osoby pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. U paní X. Y. ve vztahu ke zjištěným skutečnostem týkajícím se této osoby a jejího vztahu mezi ní a žadatelem, však ono přímé dotčení na jejich právech a povinnostech ve vztahu k povolení přechodného pobytu žadateli není, a to ani tehdy, pokud by paní X. Y. se později stala manželkou žadatele. Jedná se maximálně o dotčení nepřímé. Rozhodnutí ve věci žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu žadatele nebude nic měnit na skutečnosti, že je oprávněna pobývat na území ČR jako její státní občan. Tedy rozhodnutím správního orgánu není nijak dotčeno právo paní pobývat na území ČR. Z hlediska posuzované formy účastenství je tedy rozhodující, že jde o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou dotčení pouze nepřímá, byť by mohla být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem.“<sup>33</sup> Tímto usnesením, vydaným dle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu, OAMP vyloučil občanku ČR jako účastnici v průběhu řízení o povolení k přechodnému pobytu s jejím druhem, s nímž sdílela společnou domácnost.<sup>34</sup>

Uvedený postup ovšem představuje spíše výjimku z pravidla. Ve většině případů, kdy je občan (EU) ČR považován pouze za svědka, je s ním takto nakládáno již od počátku řízení (rovněž tak výslech je s ním veden jako se svědkem), přestože bývá už z podání žádosti patrné, že rodinný příslušník odvozuje svoje postavení od uvedeného občana EU (ČR).<sup>35</sup> Lze dohledat i roz-

<sup>33</sup> Č. j. OAM-4776-42/PP-2011 ze dne 28. ledna 2013.

<sup>34</sup> Po podání žádosti (21. 3. 2011) do vydání předmětného usnesení OAMP občanku ČR považoval za vedlejšího účastníka řízení.

<sup>35</sup> Srov. např. citaci z následujícího rozhodnutí OAMP (č. j. OAM-1203-25/PP-2014 ze dne 4. června 2014): „K tiskopisu žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu bylo při podání žádosti doloženo jako doklad prokazující, že účastník řízení je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, prohlášení o společné domácnosti ze dne [...], dle kterého žije účastník řízení ve společné domácnosti se slečnou [...], nar. [...], st. přísl. Česká republika, a to na adrese [...]. Kolonku č. 14 tiskopisu žádosti nazvanou „účel pobytu na

hodnutí, kdy OAMP nepovažoval manželku a nezletilé dítě (oba občané ČR) za vedlejší účastníky řízení v případě, kdy byla žádost rodinného příslušníka zamítnuta dle ustanovení § 87d odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců na základě uplatnění výhrady veřejného pořádku.<sup>36</sup> Naopak, za vedlejšího účastníka řízení bývá občan EU (ČR) považován i v těch případech, kdy je žádost zamítnuta pro nesplnění „podmínky uvedené v ust. § 87b odst. 1 ve spojení s ust. § 15a zák. č. 326/1999 Sb., neboť žadatel není rodinným příslušníkem občana Evropské unie“,<sup>37</sup> resp. dokonce i tehdy, kdy je žádost zamítnuta na základě ustanovení § 87e odst. 1 písm. c) zákona o pobytu cizinců, jelikož se rodinný příslušník „dopustil obcházení [...] zákona s cílem získat povolení k přechodnému pobytu na území, neboť účelově uzavřel manželství“.<sup>38</sup>

### 3.2 Praxe Komise

Jednotlivé senáty Komise se přiklání k názoru, že občan EU (ČR) je v řízení o udělení přechodného pobytu vedlejším účastníkem řízení, byť často bez bližší,<sup>39</sup> popř. jen na základě velmi stručné právní argumentace.<sup>40</sup>

---

území“ pak účastník řízení vyplnil následovně: „rod. příslušník občana CZE“. [...] Téhož dne, tedy [...], provedl správní orgán výslech slečny [...], nar. [...], st. příst. Česka republika, a to jako svědkyně ve věci řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu, neboť účastník řízení předložil správnímu orgánu čestné prohlášení výše uvedené, dle kterého výše jmenovaná žije ve společné domácnosti s panem [...].“

<sup>36</sup> Rozhodnutí OAMP č. j. OAM-2848-28/PP-2014 ze dne 27. 10. 2014.

<sup>37</sup> Rozhodnutí OAMP č. j. OAM-1076-26/PP-2014 ze dne 28. 8. 2014. Naopak v jiných případech, kdy je žádost zamítána tímž výrokem, občan EU (ČR) za vedlejšího účastníka považován není (viz např. rozhodnutí OAMP č. j. OAM-9263-31/PP-2013 ze dne 29. srpna 2014).

<sup>38</sup> V daném případě (rozhodnutí OAMP č. j. OAM-2233-28/PP-2014 ze dne 13. října 2014) byla vedlejším účastníkem řízení manželka, občanka ČR (obdobně i rozhodnutí OAMP č. j. OAM-12522-25/PP-2012 ze dne 15. října 2014).

<sup>39</sup> Srov. např. rozhodnutí Komise č. j. MV-125217-4/SO/sen-2013 ze dne 29. listopadu 2013: „Spisovým materiálem je doloženo, že účastnice řízení je matkou pana [...], nar. [...], který je občanem České republiky. Správnímu orgánu prvního stupně byly předloženy lékařské zprávy, ze kterých vyplývá, že účastnice řízení má řadu onemocnění. Tato onemocnění mohou vést k podstatnému omezení pohyblivosti, samostatnosti a schopnosti péče o její osobu. Komise se na základě předložených dokladů neztotožňuje se závěry správního orgánu I. stupně. Podle názoru Komise tyto podklady potvrzují, že účastnice řízení je rodinným příslušníkem občana České republiky uvedeným v § 15a odst. 3 písm. a) bodu 3 zákona č. 326/1999 Sb.“

<sup>40</sup> Srov. např. rozhodnutí Komise č. j. MV-54431-4/SO-2013 ze dne 12. března 2014: „Komise je toho názoru, že paní [...] měla mít v řízení o žádosti svého druhu postavení účastnice řízení a mělo jí být umožněno uplatnit práva s tím spojená. Podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb. jsou účastníky též dotčené osoby, pokud mohou být rozhodnutím přímo dotčeny na svých právech nebo povinnostech. Právo rodinného příslušníka k přechodnému pobytu je právem odvozeným od práva občana Evropské unie, získaným z důvodu

## 4. JUDIKATURA SPRÁVNÍCH SOUDŮ

Správní soudy občana EU (ČR) v řízení o přechodném pobytu za (vedlejšího) účastníka řízení nepovažují. Stěžejním rozsudkem, z něhož má vyplývat, že občan EU (ČR) není (vedlejší) účastníkem v řízení o udělení přechodného pobytu a kterého se pravidelně zastánci uvedeného závěru dovolávají, je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 77/2009-63 ze dne 25. 2. 2010. Rodinný příslušník v dané věci odvozoval své právo na trvalý pobyt z ustanovení § 87h odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců,<sup>41</sup> neboť byl v rodném listě zapsán jako otec nezletilého občana ČR. Jeho žádost byla správními orgány zamítnuta na základě ustanovení § 87k odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v tehdejší znění, neboť existovalo „*důvodné nebezpečí, že by žadatel mohl ohrozit bezpečnost státu nebo závažným způsobem narušit veřejný pořádek*“. Dle správních orgánů se měl rodinný příslušník dopustit obcházení zákona účelovým uznáním otcovství k občanu ČR, bylo mu uloženo správní vyhoštění za nelegální vstup a pobyt na území a zároveň byl dvakrát odsouzen za maření výkonu úředního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud se v uvedeném rozsudku primárně vyjadřoval k účastenství matky nezletilého občana ČR, kterou správní orgány v řízení o udělení trvalého pobytu považovaly za účastníka řízení, k čemuž uvedl: „*Podle § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu v řízení o žádosti jsou účastníky žadatelé a další dotčené osoby, na které se pro společensví práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu. [...] Nejvyšší správní soud však mezi stěžovatelem a matkou dítěte neshledává vztah společensví v nároku na trvalý pobyt cizince. Účastenství ve správním řízení se odvíjí od hmotněprávního nároku, či poměru k věci. Není zde takového společensví ve vztahu k uplatněnému nároku na trvalý pobyt a toto společensví nelze dovodit ani ze společné rodičovské zodpovědnosti ve smyslu § 34 zákona č. 94/1963 Sb., o rodině [...]. Nejvyšší správní soud se dále zabýval tím, zda účastenství matky dítěte nelze podřadit*

---

jeho postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby (viz rozsudek Soudního dvora EU C-434/09 ze dne 5. 5. 2011 ve věci Shirley McCarthy proti Secretary of State for the Home Department). K tomu, aby dotčená osoba byla účastníkem řízení, postačuje, že je možné, že bude rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. Komise považuje družku žadatele o povolení k přechodnému pobytu za účastnici řízení podle § 27 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., neboť rozhodnutím o žádosti jejího druhá o povolení k přechodnému pobytu může být přímo dotčena na svých právech. Správní orgán I. stupně ostatně s paní [...] jako s účastnicí řízení zpočátku jednal.“

<sup>41</sup> V rozhodném období (žádost stěžovatele byla podána dne 18. 4. 2007) bylo možné podle uvedeného ustanovení žádat o trvalý pobyt z titulu postavení rodinného příslušníka občana ČR ihned po jeho získání, nikoli až po dvou letech nepřetržitého přechodného pobytu na území.

pod tzv. nepřímé účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu, podle něhož jsou účastníky řízení další dotčené osoby, pokud mohou být řízením přímo dotčeny ve svých právech nebo povinnostech. Toto ustanovení však předpokládá přímé, bezprostřední dotčení na právech či povinnostech. U matky dítěte však ono přímé dotčení na jejich právech a povinnostech ve vztahu k povolení trvalého pobytu otce jejího dítěte rovněž není. Jedná se o dotčení nepřímé, stejně jako u jiných osob v rodinném či obdobném poměru k žadateli o povolení trvalého pobytu. Z hlediska podmínek obou forem účastenství není rozhodující, zda je rodinný vztah skutečný či pouze předstíraný či zcela formální, ale to, že jde o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou dotčení pouze nepřímá, byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení však není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení posuzovaným hmotněprávním nárokem. Není ani rozhodující, že správní orgán s matkou dítěte jako s účastnicí řízení jednal, neboť postavení v řízení je třeba zkoumat materiálně (k tomu srovnej usnesení NSS ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54, zveřejněné pod č. 162/2004 Sb. NSS) [...] V daném případě se tedy nemělo jednat o vyjádření matky dítěte jako účastnice řízení, ale o výslech svědka podle § 55 správního řádu, o němž měl být stěžovatel vyrozuměn podle § 51 odst. 2 správního řádu.<sup>42</sup> Přestože se Nejvyšší správní soud bezprostředně nevyjadřoval k případnému procesnímu postavení nezletilého syna, dovozují z jeho argumentace,<sup>43</sup> že by ani jeho za (vedlejšího) účastníka řízení nepovažoval.

Naopak rovněž v situaci, kdy cizinec odvozoval svoje postavení rodinného příslušníka od otcovství k nezletilé dceři – občance ČR, dovedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 95/2008-73 ze dne 25. listopadu 2009 účastenství nezletilé v řízení o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění podle ustanovení § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, neboť by „vyhoštěním svého otce, který byl jejím rodinným příslušníkem, mohla být přímo dotčena“.<sup>44</sup> K obdobnému závěru dospěl Nejvyšší správní soud

---

<sup>42</sup> Tento závěr následně potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 2 As 61/2011-128 ze dne 20. října 2011 při projednávání opakovaně podané kasační stížnosti v téže věci a rovněž tak (byť v jiné věci) i Ústavní soud (srov. usnesení III. ÚS 2550/14 ze dne 8. 10. 2014). Obdobná argumentace se objevuje již v dřívějším rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 7 Ca 243/2006-56 ze dne 1. 10. 2008, v němž uvedený soud dospěl rovněž k závěru, že občan ČR není účastníkem řízení o udělení trvalého pobytu s jeho rodinným příslušníkem.

<sup>43</sup> „Jedná se o dotčení nepřímé, stejně jako u jiných osob v rodinném či obdobném poměru k žadateli o povolení trvalého pobytu“ (důraz doplněn).

<sup>44</sup> Naproti tomu v situaci, kdy se jednalo o vyhoštění cizince, který nebyl rodinným příslušníkem občana ČR, ale manželem cizince s povoleným trvalým pobytem na území,

v rozsudku č. j. 7 As 103/2011-54 ze dne 30. 9. 2011 v případě zajištění cizinky, s níž na území pobývalo nezletilé dítě.<sup>45</sup>

K postavení občana ČR (manžel) přímo v řízení o udělení přechodného pobytu se následně vyjádřil ve svém usnesení č. j. 10A 222/2013-46 ze dne 15. 5. 2014 Městský soud v Praze. S obdobnou argumentací jako Nejvyšší správní soud účastenství občana ČR v řízení o povolení přechodného pobytu odmítl.<sup>46</sup> V jiném svém rozsudku dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že manželka – občanka ČR není účastníkem řízení o udělení krátkodobého víza jejímu manželovi a rovněž tak není ve smyslu § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), aktivně legitimována k podání žaloby proti jeho neudělení.<sup>47</sup>

---

Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 5 Ca 346/2007-32 ze dne 07. 1. 2011 uvedl: „Účastníkem řízení ve věci správního vyhoštění cizinky (§ 118 zákona čl. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů) není její manžel. Manžel je osobou blízkou, již by se vyhoštění cizinky citově dotklo; nejde ale o dotčení na právech a povinnostech, jaké má na mysli § 27 odst. 1 písm. b), případně § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.“

<sup>45</sup> „Rozhodnutím o zajištění cizinky za účelem správního vyhoštění podle § 124 zákona č. 326/1999, o pobytu cizinců na území České republiky, může být přímo dotčeno na svém právu na rodinný život její nezletilé dítě, o které tato cizinka také fakticky pečuje. Takové dítě je proto účastníkem řízení o zajištění jeho matky za účelem správního vyhoštění na základě § 27 odst. 2 správního řádu z roku 2004.“ Obdobně viz rozsudky Nejvyššího správního soudu č. j. 2 Azs 58/2014-28 ze dne 17. 4. 2014 a č. j. 4 As 134/2013-31 ze dne 30. 10. 2013.

<sup>46</sup> „Zákon o pobytu cizinců stanoví okruh účastníků nepřímou identifikací adresáta dané části normy (např. cizinec, občan EU, rodinný příslušník, žadatel). Okruh účastníků je tak dán dle § 168 zákona správním řádem (§ 27 s. ř.). Řízení o udělení povolení k pobytu bylo zahájeno na návrh žalobkyně, žalobkyně je účastníkem řízení dle § 27 odst. 1 písm. a) s. ř. Oproti správním orgánům má soud za to, že žalobce, manžel žalobkyně, není účastníkem správního řízení o udělení povolení k pobytu, neboť nespňuje definici účastníka dle § 27 s. ř. Řízení nebylo zahájeno na její žádost, manželství není společenstvím práv a povinností s žadatelem (manželkou – žalobkyní) ve smyslu § 27 odst. 1, písm. a) s. ř., na které se musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu, řízení nebylo zahájeno s úřední mocí. Soud má za to, že manžel žadatele není účastníkem řízení o povolení pobytu dle § 27 odst. 2 s. ř., neboť rozhodnutí o povolení k pobytu se nedotýká přímo práv manželky žadatele, dotýká se jej pouze nepřímo, stejně jako práv dítěte, rodičů a případně i sourozenců. Jakkoli člen rodiny může ve své jak v materiální, tak nemateriální sféře pocítit důsledky rozhodnutí o žádosti člena rodiny o povolení k pobytu, nelze takovýto vliv na sféru člena rodiny považovat za přímé dotčení jeho práv ve smyslu § 65 s. ř. s. Předmětem řízení o pobytu jsou práva žadatele pobývat na území ČR, rozhodnutím o žádosti žadatele nedojde ke změně práva pobytu ostatních členů rodiny. Jakkoli správní orgán se žalobce jednal jako s účastníkem správního řízení, jednal se subjektem, jež neměl postavení účastníka řízení dle § 27 s. ř. A proto soud žalobu v části nároku žalobce (druhého žalobce) dle § 46 odst. 1 písm. c) s. ř. s. odmítl, neboť byla podána osobou k tomu zjevně neoprávněnou [...].“

<sup>47</sup> Srov. rozsudek č. j. 8 As 40/2013-27 ze dne 27. prosince 2013.



## 5. MIGRUJÍCÍ OBČAN EU A JUDIKATURA SDEU K ODVOZENOSTI PRÁVA RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA

Judikatura SDEU zdůrazňuje, že ani ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie (dále i „SFEU“) týkající se občanství Unie ani směrnice 2004/38/ES nepřiznává rodinnému příslušníkovi občana EU žádné samostatné (vlastní) právo, veškerá případná práva zakotvená v uvedených dokumentech jsou odvozena od výkonu svobody pohybu občana EU. Tak např. v rozsudku ve věci C-40/11 *Iida* SDEU uvedl: „66 [...] ustanovení Smlouvy týkající se občanství Unie nepřiznávají státním příslušníkům třetí země žádné samostatné právo. 67 Stejně jako práva přiznaná směrnicí 2004/38 státním příslušníkům třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, jenž je oprávněnou osobou podle této směrnice, případná práva přiznaná státním příslušníkům třetích zemí ustanoveními Smlouvy týkajícími se občanství Unie, nejsou vlastními právy příslušejícími těmto státním příslušníkům, nýbrž právy odvozenými od výkonu svobody pohybu občanem Unie (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. května 2011, *McCarthy*, C-434/09, [...], bod 42,<sup>48</sup> a výše uvedený rozsudek *Dereci a další*, bod 55<sup>49</sup>).“ Zakotvení, resp. „účel a odůvodnění“ odvozených práv vstupu a pobytu pro rodinné příslušníky, obsažených v čl. 5 odst. 2 (Právo na vstup), čl. 6 odst. 2 (Právo pobytu po dobu do tří měsíců) a čl. 7 odst. 2 (Právo po dobu pobytu delší než 3 měsíce) směrnice 2004/38/ES, spočívajících v právu doprovázet a následovat občana EU, který vykonal své právo na svobodu pohybu a usadil se v jiném členském státě EU, je založeno „na zjištění, že odmítnout jejich uznání by mohlo narušit svobodu pohybu občana Unie tím, že by jej odradilo od výkonu jeho práv na vstup do hostitelského členského státu a pobyt v něm“.<sup>50</sup> (důraz doplněn).

<sup>48</sup> „[...] právy přiznanými touto směrnicí rodinným příslušníkům oprávněné osoby nejsou vlastní práva příslušející těmto rodinným příslušníkům, nýbrž práva odvozená, získaná z důvodu jejich postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby [...]“. Obdobně i rozsudek SDEU ve věci C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, bod 34.

<sup>49</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-256/11 *Dereci a další*, bod 55: „[...] práva přiznaná touto směrnicí rodinným příslušníkům oprávněné osoby nejsou vlastními právy příslušející těmto rodinným příslušníkům, nýbrž právy odvozenými, získanými z důvodu jejich postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby [...]“. Obdobně i rozsudek SDEU ve věci C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, bod 35, C-86/12 *Alokpa a další*, bod 22, C-456/12 *O. a B.*, bod 36.

<sup>50</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-40/11 *Iida*, bod 67. Srov. i bod 63 tamtéž: „Takový požadavek dále odpovídá účelu odvozených práv vstupu a pobytu, která směrnice 2004/38 stanoví pro rodinné příslušníky občanů Unie, protože jinak by skutečnost, že by občana Unie nemohla jeho rodina v hostitelském členském státě doprovázet nebo následovat, mohla narušit jeho svobodu pohybu tím, že by jej odradila od výkonu jeho práva na vstup a práva pobytu v tomto členském státě (v tomto smyslu viz výše uvedený smyslu rozsudek

## 5.1 Dopady do vnitrostátního vymezení účastníků řízení

Promítněme si nyní shora citované závěry judikatury SDEU na vnitrostátní podmínky v situaci, kdy bude probíhat řízení o povolení přechodného pobytu s rodinným příslušníkem migrujícího<sup>51</sup> občana EU (nikoli tedy zatím na rodinného příslušníka nemigrujícího občana ČR, k tomu viz dále), který se usadil v ČR. Z uvedené judikatury lze dovodit zcela nepochybně, že takový občan EU bude přinejmenším vedlejším účastníkem řízení ve smyslu ustanovení § 27 odst. 2 správního řádu. Připomeňme si, že k založení účastnictví ustanovením § 27 odst. 2 správního řádu postačí pouhá možnost („*mohou být*“) přímého dotčení na právech. Z judikatury SDEU pak vyplývá, že neudělení přechodného pobytu může „*narušit svobodu pohybu občana Unie tím, že by jej odradilo od výkonu jeho práv na vstup do hostitelského členského státu a pobyt v něm*“.<sup>52</sup> Jinými slovy, neudělení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi tak může mít přímý negativní vliv na výkon jeho práva volného pohybu, které vyplývá z hmotného práva (tzn. zejména z čl. 21 SFEU a ze směrnice 2004/38/ES). Zároveň bude naplněna i podmínka existence výkonu práva volného pohybu, neboť až od něho může rodinný příslušník odvozovat svoje právo na udělení přechodného pobytu.

Pokud jde o požadavek na přímé, bezprostřední dotčení práv, připomeňme si komentář J. Vedrala, dle něhož „*[m]usí být však splněna podmínka, že práva nebo povinnosti mohou být rozhodnutím dotčeny přímo, tedy bezprostředně, nepostačovalo by dotčení práv nepřímo, např. prostřednictvím jiné osoby (např. pokud by rozhodnutí ukládalo povinnost či odnímalo právo nějaké osobě a v důsledku toho by jiná osoba, např. osoba jí blízká, utrpěla újmu), ...*“.<sup>53</sup> V tomto ohledu je zapotřebí zdůraznit specifika řízení o povolení přechodného pobytu

---

Metock a další, bod 63).“ Obdobně srov. i rozsudek SDEU ve věci C-457/12 *S. a G.*, bod 41, C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, bod 35, C-86/12 *Aloka a další*, bod 22, C-456/12 *O. a B.*, bod 45, C-370/90 *Singh*, bod 20. Srov. i stanovisko generálního advokáta Bota ve věci C-83/11 *Rahman a další*, bod 36: „[...] Z tohoto úhlu je právo na sloučení rodiny pojata jako právo, které je nerozlučně spjata s právem na volný pohyb občana Unie, a vychází z myšlenky, že tento občan může být odrazen od využití práva pohybu z jednoho členského státu do jiného, jestliže jej nemohou doprovázet jeho rodinní příslušníci. Sloučení rodiny tedy podléhá nepřímé ochraně z důvodu možného zásahu do užitečného účinku občanství Unie.“

<sup>51</sup> Tzn. na občana EU, který využil svého práva volného pohybu a usadil se v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem.

<sup>52</sup> Ostatně již odst. 5 odůvodnění směrnice 2004/38/ES uvádí: „Má-li být právo všech občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států vykonáváno v objektivně existujících podmínkách svobody a důstojnosti, je třeba je zaručit také jejich rodinným příslušníkům bez ohledu na jejich státní příslušnost.“

<sup>53</sup> Viz výše, kapitola 2.2.

s rodinným příslušníkem. Z judikatury SDEU lze dovodit, že přestože se rozhoduje o udělení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi, toto právo (na udělení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi) svědčí primárně občanovi EU, nikoli jeho rodinnému příslušníkovi. Práva přiznaná ustanoveními SFEU a směrnicí 2004/38/ES rodinným příslušníkům **nejsou jejich vlastními právy**. Jde o práva svojí povahou druhotná, sekundární, poněvadž rodinní příslušníci jsou nepřímými adresáty práv [přiznaných] občanům EU a svá práva nabývají prostřednictvím občanů EU v důsledku toho, že tito občané vykonávají právo volného pohybu.<sup>54</sup> Je by mohlo případné neumožnění společného usídlení se s rodinnými příslušníky v hostitelském členském státě odradit od výkonu práva na svobodu pohybu. Jinými slovy, přestože unijní právo přiznává migrujícímu občanovi EU právo na sloučení rodiny,<sup>55</sup> ústředním bodem SDEU není sloučení rodiny jako takové, ale možnost, aby mohl občan EU vykonávat práva spojená s výkonem volného pohybu bez překážek či "břemen", kladených vnitrostátním právem.<sup>56</sup>

Že jde o právo svědčící primárně občanu EU, potvrdil SDEU ve vztahu k čl. 10<sup>57</sup> nařízení Rady č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Spo-

---

<sup>54</sup> GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 111.

<sup>55</sup> STAVERA, A. Free Movement and the Fragmentation of Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 15. Issue 1. 2013, s. 74. GROENENDIJK, K. Reverse Discrimination, Family Reunification and Union Citizens of Immigrant Origin. In: GUILD, E., KOSTAKOPOULOU, D., ROTAECHE, C. G. (eds.) *The Reconceptualization of European Union Citizenship*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, s. 171. WIESBROCK, A. Granting Citizenship-related Rights to Third-Country Nationals: An Alternative to the Full Extension of European Union Citizenship? *European Journal of Migration and Law*. Vol. 14. Issue 1. January 2012, s. 70. ELSUWEGE, P. V., KOCHENOV, D. On The Limits of Judicial Intervention: EU Citizenship and Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 13. Issue 4. 2011, s. 443. TRYFONIDOU, A. Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach. *European Law Journal*. Vol. 15. No. 5. September 2009, s. 634–653.

<sup>56</sup> KRŮMA, K. *EU citizenship, nationality and migrant status: an ongoing challenge*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2014, s. 226.

<sup>57</sup> „1. Právo usadit se společně s pracovníkem, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, mají bez ohledu na své státní občanství tyto osoby: a) jeho manžel nebo manželka a jejich potomci mladší 21 let nebo na něm závislí; b) příbuzní ve vzestupné linii pracovníka a jeho manžela nebo manželky, kteří jsou na nich závislí. 2. Členské státy umožní přijetí všech rodinných příslušníků, na které se nevztahuje ustanovení odstavce 1 a kteří jsou závislí na výše uvedeném pracovníkovi nebo s ním žijí v zemi posledního pobytu ve společné domácnosti. 3. Pro použití odstavců 1 a 2 musí mít pracovník pro svou rodinu ubytování, které se považuje za obvyklé pro tuzemské pracovníky v regionu, kde je zaměstnán, aniž by toto ustanovení mohlo vést k diskriminaci mezi vlastními pracovníky a pracovníky z jiných členských států.“

lečenství<sup>58</sup> v rozsudku ve věci C-291/05 *Eind*, kdy uvedl (bod 23): „Právo na sloučení rodiny podle článku 10 nařízení č. 1612/68 neposkytuje rodinným příslušníkům migrujících pracovníků žádná vlastní práva spojená s volným pohybem, jelikož z tohoto ustanovení má prospěch spíše migrující pracovník, do jehož rodiny přísluší státní příslušník třetí země [...].“ (důraz doplněn).<sup>59</sup> Ostatně zmíněné nařízení č. 1612/68 hovoří v bodě 5 odůvodnění<sup>60</sup> výslovně o právu migrujícího pracovníka – občana EU na doprovázení rodiny: „[...] vzhledem k tomu, že za tím účelem, aby právo volného pohybu mohlo být vykonáváno za objektivních podmínek svobody a důstojnosti, musí být fakticky i právně zajištěna rovnost zacházení ve všech věcech, které se týkají vlastního výkonu zaměstnání a přístupu k bydlení, a rovněž odstraněny překážky mobility pracovníků, zejména pokud jde o právo pracovníka, aby jej doprovázela jeho rodina, a podmínky začlenění této rodiny do prostředí hostitelské země;“. (důraz doplněn).<sup>61</sup>

<sup>58</sup> Dále jen „nařízení č. 1612/68“. Toto nařízení nebylo s výjimkou čl. 10 a 11 dotčeno zrušením směrnici 2004/38/ES. Samotné nařízení č. 1612/68 bylo zrušeno, resp. kodifikováno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen „nařízení č. 492/2011“).

<sup>59</sup> Tyto závěry se uplatní i po přijetí směrnice 2004/38/ES. Ta pouze nově koncipovala obecnou definici rodinného příslušníka a jeho přístup k zaměstnání a nahradila tak ustanovení čl. 10 a 11 nařízení č. 1612/68 (viz Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. COM/2001/0257 final – COD 2001/0111. Komentář k původnímu čl. 35). Jejím smyslem je zároveň posílit a zjednodušit právo volného pohybu a pobytu všech občanů EU. Ochrana rodinného života migrujících občanů EU tak nemůže být nižší (ba právě naopak) než ta, kterou poskytovaly zmíněné články nařízení č. 1612/68. Srov. v tomto ohledu rozsudky SDEU ve věci C-310/08 *Ibrahim*, bod 49 či C-529/11 *Alarape a Tijani*, bod 46.

<sup>60</sup> K povaze odůvodnění aktů EU viz rozsudek SDEU ve věci C-162/09 *Lassal*: „49 Je nicméně třeba připomenout, že pro výklad ustanovení práva Unie je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale rovněž jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [...]. 50 V tomto ohledu je výrok aktu Unie neoddělitelný od jeho odůvodnění, takže musí být v případě potřeby vykládán s ohledem na důvody, které vedly k jeho přijetí [...].“

<sup>61</sup> K plné použitelnosti bodu 5 odůvodnění nařízení č. 1612/68 po přijetí směrnice 2004/38/ES srov. rozsudek SDEU ve věci C-310/08 *Ibrahim*, zejména bod 43. Nařízení č. 492/2011 převzalo bod 5 odůvodnění nařízení č. 1612/68 do bodu 6 odůvodnění, nicméně z nového textu vypadla zmínka o právu pracovníka, aby jej doprovázela jeho rodina: „Aby mohlo být právo volného pohybu vykonáváno za objektivních podmínek svobody a důstojnosti, musí být fakticky i právně zajištěna rovnost zacházení ve všech věcech, které se týkají vlastního výkonu zaměstnání a přístupu k bydlení, a rovněž odstraněny překážky mobility pracovníků, zejména pokud jde o podmínky začlenění rodiny pracovníka do prostředí hostitelské země.“ Smyslem přijetí nařízení č. 492/2011 byla kodifikace nařízení č. 1612/68, které bylo několikrát podstatně změněno, aby se tak stalo pro občany EU srozumitelnější a přehlednější. Zároveň v aktech podrobených kodifikaci nemohou být prováděny žádné podstatné změny. A jak uvedla Komise ve svém návrhu,

Lze odkázat rovněž na stanovisko generální advokátky Kokott ve věci C-10/05 *Mattern a Ciotic*: „33. Právo vykonávat zaměstnání na základě článku 11 nařízení č. 1612/68 neposkytuje rodinným příslušníkům migrujících pracovníků žádná vlastní práva spojená s volným pohybem. **Stejně jako z ostatních ustanovení článků 10 až 12 nařízení č. 1612/68 má z tohoto ustanovení prospěch spíše migrující pracovník, do jehož rodiny přísluší státní příslušník třetího státu, manžel nebo manželka nebo dítě na něm závislé.**<sup>62</sup> Uvedená ustanovení jsou součástí systému pravidel, pomocí kterého mají být odstraněny všechny překážky mobility migrujících pracovníků, zejména pokud jde o jejich právo, aby za nimi přijela jejich rodina, a podmínky integrace jejich rodiny v hostitelské zemi. 34. V tomto smyslu je účelem článku 11 nařízení č. 1612/68 pouze uskutečnění volného pohybu migrujících pracovníků na základě článku 39 ES a současná ochrana jejich práva a práva jejich rodinných příslušníků na rodinný život, jak je stanoveno mimo jiné v článku 8 EÚLP a nyní i v článku 7 Listiny základních práv Evropské unie. Na tomto pozadí je třeba chápat třetí bod odůvodnění nařízení č. 1612/68, když označuje volný pohyb za „základní právo pracovníků a jejich rodin“. Zlepšení životních podmínek a usnadnění jejich společenského postavení, které jsou zmíněny v tomtéž bodě odůvodnění, může být rovněž často dosaženo lépe, pokud kromě migrujícího pracovníka přispívá také jeho manžel nebo manželka na místě svým příjmem do rodinného rozpočtu.“ (důraz doplněn). V tomto ohledu lze zmínit řadu dalších rozsudků SDEU, na něž generální advokátka Kokott ve svém stanovisku odkázala.

V rozsudku ve věci C-157/03 *Komise Evropských společenství v. Španělské království* SDEU uvedl: „26 [...] zákonodárce Společenství uznal za účelem odstranění překážek výkonu základních svobod zaručených Smlouvou důležitost zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků členských států [...]. 27

---

„[n]ařízení nahradí různé akty, které jsou do něj začleněny; zcela zachovává jejich obsah, a omezuje se tak pouze na jejich spojení a zapracování pouze takových formálních změn, které vyžaduje samotná kodifikace“. [viz Návrh nařízení Evropského Parlamentu a Rady o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (Kodifikované znění) KOM/2010/0204 konečném znění – COD 2010/0110. Důvodová zpráva, bod 4]. Změnu provedenou v bodu 6 odůvodnění tak považují pouze za formální s ohledem na skutečnost (a jak bylo uvedeno výše), že otázka slučování rodin migrujících občanů EU je nově jednotně řešeno směrnicí 2004/38/ES, která musí v tomto ohledu poskytovat minimálně stejný standard, jako nařízení č. 1612/68.

<sup>62</sup> Tento závěr přejal v dané věci do svého rozsudku i SDEU, cit. bod 25: „Jak správně uvedl generální advokát v bodě 33 svého stanoviska, oprávnění vykonávat zaměstnání na základě článku 11 nařízení neposkytuje rodinným příslušníkům migrujících pracovníků žádná vlastní práva spojená s volným pohybem, jelikož z tohoto ustanovení má prospěch spíše migrující pracovník, do jehož rodiny přísluší státní příslušník třetího státu, jako manžel nebo manželka nebo dítě na něm závislé.“

*Z tohoto hlediska rozšiřují články 1 směrnic 68/360, 73/148 a 90/365 použití práva Společenství v oblasti vstupu a pobytu na území členských států na manžele a manželky státních příslušníků uvedených států spadající pod tato ustanovení bez ohledu na jejich státní příslušnost.“ V rozsudku ve věci C-459/99 MRAX SDEU obdobně konstatoval: „53 Je třeba rovnou připomenout, že zejména z nařízení a směrnic Rady, které se týkají volného pohybu pracovníků vykonávajících zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost uvnitř Společenství, vyplývá, že zákonodárce Společenství uznal důležitost ochrany rodinného života státních příslušníků členských států, aby byly odstraněny překážky výkonu základních svobod zaručených smlouvou [...]“. V rozsudku ve věci C-60/00 Carpenter SDEU připomněl, že, „38 [...] zákonodárce Společenství uznal důležitost zajištění ochrany rodinného života státních příslušníků členských států pro odstranění překážek výkonu základních svobod zaručených Smlouvou, jak vyplývá zejména z ustanovení nařízení a směrnic Rady, která se týkají volného pohybu pracovníků a osob samostatně výdělečně činných uvnitř Společenství [...]. 39 Přitom je nesporné, že odloučení manželů Carpenterových by nepříznivě zasáhlo do jejich rodinného života, a v důsledku toho i do podmínek výkonu základní svobody P. Carpentera. Tato svoboda by se totiž nemohla plně uplatnit, kdyby P. Carpenter byl odrazován od jejího výkonu překážkami pro vstup a pobyt jeho manželky v zemi jeho původu [...]“.<sup>63</sup>*

Druhým zásadním argumentem, který svědčí o účastenství občana EU v řízení o udělení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem, je

---

<sup>63</sup> Ve vztahu k situacím, kdy se občan EU navrácí do svého domovského členského státu poté, co pobýval v hostitelském státě EU, srov. rozsudek SDEU ve věci C-291/05 *Eind*: „35 Státní příslušník členského státu by mohl být odrazen od opuštění členského státu, jehož má státní příslušnost, za účelem výkonu zaměstnání na území jiného členského státu, pokud nemá jistotu, že se může vrátit do členského státu původu, nezávisle na výkonu hospodářské činnosti v posledně uvedeném státě. 36 Tento odrazující účinek by měla pro téhož státního příslušníka rovněž pouhá perspektiva nemožnosti po jeho návratu do členského státu původu pokračovat v rodinném soužití s blízkými příbuznými případně vytvořeném sňatkem nebo sloučením rodiny v hostitelském členském státě. 37 Překážky sloučení rodiny tedy mohou zasahovat do práva svobodného pohybu, které státní příslušníci členských států mají na základě práva Společenství, neboť návrat pracovníka Společenství do členského státu, jehož má státní příslušnost, nemůže být považován za čistě vnitrostátní záležitost.“ Obdobně srov. rozsudek SDEU ve věci C-456/12 *O. a B.*, bod 49: „Při návratu občana Unie do členského státu, jehož je státním příslušníkem, má totiž příznání odvozeného práva pobytu státnímu příslušníkovi třetího státu, který je rodinným příslušníkem tohoto občana Unie, s nímž tento občan pobýval v hostitelském členském státě pouze na základě postavení občana Unie, podle unijního práva a v souladu s ním, za cíl odstranit stejný typ překážky při odchodu z členského státu jeho původu, jako je překážka, která byla uvedena v bodě 47 tohoto rozsudku, tím, že se uvedenému občanu zajistí, že v posledně uvedeném členském státě bude moci pokračovat v rodinném životě, který rozvíjel nebo upevnil v hostitelském členském státě.“

skutečnost, že přiznání odvozeného pobytového práva rodinnému příslušníkovi musí vždy předcházet posouzení, zda občan EU využil svého práva volného pohybu a že se usadil v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem. Tak například v rozsudku ve věci C-456/12 O. a B. SDEU uvedl: „37 Z doslovného, systematického a teleologického výkladu ustanovení směrnice 2004/38 přitom vyplývá, že tato ustanovení neumožňují založit odvozené právo pobytu pro státní příslušníky třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie, v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem. 38 Článek 3 odst. 1 uvedené směrnice totiž definuje jako „oprávněné osoby“, které mají nárok na práva přiznaná touto směrnicí, „všechny občany Unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a [...] jejich rodinné příslušníky ve smyslu čl. 2 bodu 2, kteří je doprovázejí nebo následují“. 39 Směrnice 2004/38 tedy stanoví odvozené právo pobytu pro státní příslušníky třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie ve smyslu čl. 2 bodu 2 této směrnice, **pouze pokud občan Unie využil svého práva volného pohybu a usadil se v jiném členském státě, než je členský stát, jehož je státním příslušníkem [...]**. 40 Další ustanovení směrnice 2004/38, zejména její článek 6, čl. 7 odst. 1 a 2 a čl. 16 odst. 1 a 2 hovoří o právu pobytu občana Unie a o odvozeném právu pobytu jeho rodinných příslušníků buď v „jiném členském státě“, nebo v „hostitelském členském státě“, a potvrzují tak, že státní příslušník třetího státu, který je rodinným příslušníkem občana Unie, se na základě této směrnice nemůže dovolávat odvozeného práva pobytu v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem [...].“ (důraz doplněn).<sup>64</sup>

Ostatně výše uvedené vyplývá i ze samotného znění čl. 7 odst. 2 (Právo pobytu po dobu delší než tři měsíce<sup>65</sup>), dle něhož „[p]rávo pobytu stanovené v odstavci 1 se vztahuje rovněž na rodinné příslušníky doprovázející nebo následující v hostitelském členském státě občana Unie, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, **za předpokladu, že tento občan Unie splňuje podmínky stanovené v odst. 1 písm. a), b) nebo c)**“. (důraz doplněn). Každému potvrzení práva pobytu pro rodinného příslušníka tak musí bezprostředně předcházet posouzení, zda občan EU vykonal právo volného

<sup>64</sup> Obdobně viz rozsudky SDEU ve věci C-256/11 *Dereci a další*, body 53–58, C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, body 28–33, C-434/09 *McCarthy*, body 31–43, C-127/08 *Metock a další*, bod 73, C-356/11 a C-357/11 (spojené věci) *O., S. a L.*, bod 41, C-457/12 *S. a G.*, bod 34 či C-40/11 *Iida*, bod 51.

<sup>65</sup> V podmínkách České republiky se jedná o přechodný pobyt ve formě potvrzení (pro občana EU dle ustanovení § 87a zákona o pobytu cizinců), resp. povolení k přechodnému pobytu (pro rodinné příslušníky občana EU dle ustanovení § 87b téhož zákona).

pobytu a zda aktuálně splňuje podmínky stanovené čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c) směrnice 2004/38/ES. Bez jejich splnění se rodinný příslušník nemůže dovolávat odvozeného práva pobytu.<sup>66</sup> Z logiky věci tak musí mít občan EU i v tomto řízení možnost účinně uplatňovat svoje práva ve vztahu k případnému zpochybnování naplnění podmínek stanovených v čl. 7 odst. 1 směrnice. Rovněž tak s ohledem na skutečnost, že přiznání práva pobytu rodinnému příslušníkovi svědčí (jak bylo doloženo výše) primárně občanovi EU a jeho by mohlo odradit od výkonu práva volného pohybu, musí mít občan EU efektivní nástroje, kterými by se mohl bránit i případnému uplatnění některé z výhrad (veřejného pořádku, bezpečnosti a zdraví) uvedených v čl. 27 směrnice 204/38/ES nebo zneužití práv ve smyslu čl. 35 téže směrnice. Účinné uplatnění uvedených práv je schopno zajistit občanu EU pouze postavení účastníka řízení.

Navíc, popsaná podmíněnost přiznání odvozeného práva pobytu rodinnému příslušníkovi posouzením vykonání práva volného pohybu a splnění podmínek stanovených článkem 7 odst. 1 směrnice 2004/38/ES ve vztahu k občanovi EU v jednom řízení, přibližuje občana EU v řízení o osvědčení práva pobytu rodinnému příslušníkovi (v podmínkách ČR v řízení o vydání povolení k přechodnému pobytu) dokonce postavení přímého (hlavního) účastníka dle ustanovení § 27 odst. 1 písm. a) správního řádu. Mezi občanem EU a jeho rodinným příslušníkem existuje vzájemné specifické společenství práv v tom smyslu, že právo rodinného příslušníka je odvozeno od existence práva občana EU, existence obou práv musí být posouzena v jednom řízení, a kdy zároveň právo na udělení přechodného pobytu svědčí oběma, primárně občanovi EU a sekundárně jeho rodinnému příslušníkovi.

Pokud bychom pak řízení o udělení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi vázali ve vztahu k přechodnému pobytu občana EU a za podmínky, kdy je vznik přímého účastenství podmíněn tím, že takové osobě v důsledku společenství „*práv nebo povinností s žadatelem musí rozhodnutí správního orgánu rovněž (stejně jako žadatelé) zakládat, měnit nebo rušit práva anebo povinnosti, byť třeba ne v úplně stejném rozsahu jako žadatelé*“, resp., že jí z rozhodnutí vzniknou nová práva a povinnosti, tak zřejmě občan EU přímým účastníkem není. Rozhodnutím o neudělení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi nedochází k založení, změně či zrušení jeho přechodného pobytu. Zároveň však, pokud bychom se na celou věc podívali prizmatem toho, že právo na udělení přechodného pobytu rodinnému

---

<sup>66</sup> To samozřejmě nevyklučuje, že občanovi EU bylo právo pobytu nad tři měsíce osvědčeno již v minulosti. Srov. v tomto ohledu rozsudek SDEU ve věci C-127/08 *Metock a další*, body 90–99.



příslušníkovi je primárně právem občana EU<sup>67</sup> (až sekundárně samotného rodinného příslušníka), pak dojdeme k závěru, že občan EU je dokonce přímým účastníkem řízení. Jeho právo na vydání povolení k přechodnému pobytu jeho rodinnému příslušníkovi je kladným rozhodnutím ve věci osvědčeno (připomeňme si deklaratorní charakter rozhodnutí o povolení k přechodnému pobytu), jeho právo na povolení k přechodnému pobytu jeho rodinnému příslušníkovi se negativním rozhodnutím ruší.

Přikláním se k poslední uvedené výkladu, který svědčí pro přímé účastenství. Kromě shora uvedených argumentů lze odkázat na rozsudek ve věci C-200/02 *Zhu a Chen*, v němž SDEU explicitně potvrdil právo nezletilého dítěte, občana členského státu EU, být doprovázen v hostitelském členském státě osobou (občanem třetího státu), která jej skutečně vychovává.<sup>68</sup> SDEU tedy hovoří o právu občana EU. Stalo se tak navíc v situaci, kdy tehdejší směrnice 90/364/EHS o právu pobytu neznala kategorii rodinných příslušníků, rodičů, kteří vychovávají (vyživují) občana EU v hostitelském členském státě.<sup>69</sup> SDEU dovodil právo pobytu rodiče přímo z článku 18 tehdejší Smlouvy o ES (současný čl. 21 SFEU) spolu s obecným odkazem

---

<sup>67</sup> Srov. bod 45 rozsudku: „Naproti tomu odmítnutím umožnit rodiči, který je státním příslušníkem členského státu nebo třetího státu, který se skutečně stará o dítě, jemuž článek 18 ES a směrnice 90/364 přiznávají právo pobytu, aby s tímto dítětem pobýval v hostitelském členském státě, by právo pobytu poslední uvedené osoby bylo zbaveno veškerého užitečného účinku. Je totiž jasné, že požívání práva pobytu dítětem nízkého věku nezbytně znamená, že toto dítě má právo být doprovázeno osobou, která jej skutečně vychovává, a tudíž že tato osoba s ním po dobu tohoto pobytu může pobývat v hostitelském členském státě (viz *mutatis mutandis*, pokud jde o článek 12 nařízení č. 1612/68, výše uvedený rozsudek *Baumbast a R.*, body 71 až 75).“

<sup>68</sup> Obdobně srov. rozsudek SDEU ve věci C-86/12 *Alokpa a další*, body 28, 29. Viz rovněž bod 73 rozsudku SDEU ve věci C-413/99 *Baumbast* ve vztahu k čl. 12 nařízení č. 1612/68, který ve vztahu k dětem migrujících pracovníků uvádí: „Právo přiznané článkem 12 nařízení č. 1612/68 dítěti migrujícího pracovníka absolvovat za co nejlepších podmínek školní docházku v hostitelském členském státě má nutně za následek to, že **toto dítě má právo být doprovázeno osobou skutečně o ně pečující**, a proto tato osoba může pobývat s tímto dítětem v tomto členském státě po dobu jeho studií. Odmítnout udělení povolení k pobytu rodiči, který skutečně pečuje o dítě, jež vykonává své právo absolvovat školní docházku v hostitelském členském státě, by bylo zásahem do tohoto práva.“ (důraz doplněn). Čl. 12 nařízení č. 1612/68 byl převzat do čl. 10 nového nařízení č. 492/2011. I po přijetí směrnice 2004/38/ES od něho může (autonomně na poslední uvedené směrnici) rodič pečující o dítě odvozovat svoje pobytové právo a to dokonce v případě, pokud dojde ke smrti migrujícího pracovníka či k jeho odjezdu z hostitelské země (viz GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 306). K čl. 12 nařízení č. 1612/68 srov. i rozsudek SDEU ve věci C-310/08 *Ibrahim* či C-45/12 *Ahmed*, bod 46.

<sup>69</sup> Srov. body 42–44 rozsudku ve věci C-200/02 *Zhu a Chen*. To ostatně platí i pro stávající směrnici 2004/38/ES, srov. čl. 2 odst. 2, resp. rozsudek SDEU ve věci C-86/12 *Alokpa a další*, body 24–26.

na směrnici 90/364/EHS.<sup>70</sup> Nevidím žádný rozumný důvod, proč bychom neměli uvažovat o právu občana EU být doprovázen (společně pobývat, usídlit se, vést normální rodinný život<sup>71</sup>) i ve vztahu k explicitně vyjmenovaným kategoriím rodinných příslušníků uvedeným v čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.<sup>72</sup>

Stejně závěry ohledně postavení občana EU v řízení o udělení přechodného pobytu pak musí platit i pro řízení o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka ve smyslu § 87f zákona o pobytu cizinců. V tomto případě přímé účastenství vyplývá z ustanovení § 27 odst. 1 písm. b) správního řádu, dle něhož „v řízení z moci úřední dotčené osoby, jimž má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost mají anebo nemají“. Jestliže jsme dospěli k závěru, že hmotněprávní nárok na udělení přechodného pobytu svědčí primárně občanu EU, pak se nepochybně rozhodnutím o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka jeho právo ruší.<sup>73</sup> Rozhodnutí o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka bude mít na rozdíl od rozhodnutí od udělení přechodného pobytu spíše konstitutivní povahu, neboť jeho účinky mají povahu ex nunc.<sup>74</sup>

<sup>70</sup> Srov. body 45–47 rozsudku.

<sup>71</sup> Srov. bod 62 rozsudku ve věci C-127/08 *Metock a další*.

<sup>72</sup> Pokud by se tento výklad zdál příliš extenzivním, pak nepochybně by se v důsledku rozhodnutí o povolení/ukončení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi mohlo právní postavení občana EU změnit. O přinejmenším vedlejších účastenství občana EU v uvedených řízeních tak nemůže být sporu.

<sup>73</sup> V souladu s ustanovením § 87 odst. 3 zákona o pobytu cizinců obsahuje výrok rozhodnutí o ukončení pobytu i stanovení lhůty k vycestování pro rodinného příslušníka, v níž je povinen vycestovat. Ministerstvo zároveň udělí rodinnému příslušníkovi výjezdní příkaz. V tomto ohledu nevidím zároveň kvalitativní rozdíl mezi závěry, které uvedl Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 5 As 95/2008-73 ze dne 25. listopadu 2009 ve vztahu k vyhoštění rodinného příslušníka občana ČR, v němž dovedl nepřímé účastenství nezletilé dcery (občanky ČR). Udělení výjezdního příkazu, který „opravňuje cizince k přechodnému pobytu na území po dobu, která je nezbytná k provedení neodkladných úkonů, a k vycestování z území“ (§ 50 odst. 3 zákona o pobytu cizinců) a který nemůže být vydán na dobu delší než 60 dnů (§ 50 odst. 4 téhož zákona), má stejně jako vyhoštění za následek povinnosti cizince (rodinného příslušníka) opustit území ČR. Ostatně i v rozhodnutí o vyhoštění je cizinci (rodinnému příslušníkovi) v souladu s § 118 odst. 1 a 3 zákona o pobytu cizinců stanovena doba k vycestování z území. Stejnou ovahu lze vést i k samotnému řízení o povolení přechodného pobytu, neboť i v tomto případě je po nabytí právní moci zamítavého rozhodnutí rodinnému příslušníkovi udělen výjezdní příkaz, který ho nutí opustit území ČR.

<sup>74</sup> Srov. HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 196: „Konstitutivní akty zakládají, mění nebo ruší vztahy správního práva. Působí (zasazují) do budoucnosti a zásadně až od okamžiku právní moci (konstitutivní akty působí pro futuro a ex nunc).“

## 6. POSTAVENÍ OBČANA ČR V DŮSLEDKU VNITROSTÁTNÍHO DOROVNÁNÍ

Dle ustanovení § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců se „[u]stanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie [...] použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky“. Jak tomu tedy bude s postavením rodinného příslušníka občana ČR v řízení o udělení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem, který ve většině případů nevykonal právo volného pohybu? Bude i on v postavení přímého, popř. alespoň vedlejšího účastníka řízení? Jsem přesvědčen, že ano, a to na základě následujících argumentů.

### 6.1 Důsledky přípustné přesahující transpozice směrnice 2004/38/ES

Rozšíření aplikace směrnice 2004/38/ES i na nemigrující rodinné příslušníky občanů České republiky představuje příklad přípustné přesahující transpozice směrnice EU.<sup>75</sup> SDEU ve své judikatuře dospěl k závěru, že má pravomoc podle čl. 267 SFEU (bývalý článek 234 Smlouvy o ES)<sup>76</sup> rozhodovat o „*postoupené předběžné otázce výkladu směrnice i tam, kde sice předmětná situace nespadá do působnosti směrnice, ale kde je tato situace*

<sup>75</sup> „[...], o náležitou, nicméně přesahující transpozici, jde tehdy, kdy je sice obsah směrnice náležitě promítnut do vnitrostátního předpisu, či úpravy, ale kdy zároveň je dopad materiální části úpravy obsažené ve směrnici rozšířen i na ty vztahy a situace, ohledně kterých směrnice nestanoví, že by na ně měla tato úprava obsažená ve směrnici dopadat. Jinak řečeno jde o případy, kdy materiální části úpravy, obsažené ve směrnici a promítnuté do vnitrostátního transpozičního opatření, jsou podrobeny i vztahy či situace, ať už z hlediska osobního nebo věcného, ohledně kterých směrnice nepožaduje, aby byly podrobeny úpravě obsažené ve směrnici. Jde tedy o případy, kdy členský stát dobrovolně, aniž by ho k tomu směrnice zavazovala, rozšiřuje osobní či věcnou působnost materiální části úpravy obsažené ve směrnici, tedy o případy, kdy členský stát dobrovolně podrobuje úpravě obsažené ve směrnici i vztahy či situace, které nespadají do předmětu úpravy směrnice“. KRÁL, R. K přesahující transpozici směrnice ES. *Právník*. Ročník CXL. 9/2001, s. 904.

<sup>76</sup> „Soudní dvůr Evropské unie má pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se: a) výkladu Smluv, b) platnosti a výkladu aktů přijatých orgány, institucemi nebo jinými subjekty Unie.

Vyvstane-li taková otázka před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku, požádat Soudní dvůr Evropské unie o rozhodnutí o této otázce.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního práva, je tento soud povinen obrátit se na Soudní dvůr Evropské unie.

Vyvstane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, které se týká osoby ve vazbě, rozhodne Soudní dvůr Evropské unie v co nejkratší lhůtě.“

díky přesahující transpozici podrobena stejné úpravě jako situace spadající do působnosti směrnice<sup>77</sup>. Jinými slovy, SDEU „v řadě případů prohlásil, že má pravomoc rozhodnout o žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se ustanovení unijního práva v situacích, kdy se skutkový stav v původním řízení nacházel mimo rozsah přímé působnosti unijního práva, ale kdy se uvedená ustanovení tohoto práva stala použitelnými v důsledku vnitrostátních právních předpisů, jež upravily řešení čistě vnitrostátních situací v souladu s řešením upraveným unijním právem“. Toto svoje stanovisko odůvodnil tím, že „[v] takových případech totiž existuje jasný unijní zájem na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu, a to bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...]“<sup>78</sup>. Jako zcela legitimní cíle přizpůsobení řešení situací ve vnitrostátní úpravě řešením upraveným unijním právem SDEU uvedl předcházení výskytu diskriminace, resp. stejné zacházení pro vnitřní situace a pro situace upravené unijním právem, a narušení hospodářské soutěže.<sup>79</sup>

Vůbec prvním rozsudkem, v němž tehdejší Evropský soudní dvůr připsal pravomoc posuzovat předloženou předběžnou otázku v případě jednostranné přesahující transpozice směrnice EU,<sup>80</sup> byl případ C-197/89

<sup>77</sup> KRÁL, R. K přesahující transpozici směrnic ES. *Právník*. Ročník CXL. 9/2001, s. 906.

<sup>78</sup> Rozsudek SDEU ve věci C-32/11 *Allianz Hungária Biztosító Zrt. a další*, bod 20. Viz rovněž i předchozí judikatura SDEU, na kterou tento rozsudek odkazuje [C-297/88 a C-197/89 *Dzodzi*, bod 37; C-28/95 *Leur-Bloem*, body 27 a 32; C-1/99 *Kofisa Italia*, bod 32; C-217/05 *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, bod 19; C-280/06 *ETI a další*, bod 21; C-352/08 *Modehuus A. Zwijnenburg*, bod 33; C-603/10 *Pelati*, bod 18]. V podrobnostech srov. i KRÁL, R. K přesahující transpozici směrnic ES. *Právník*. Ročník CXL. 9/2001, s. 906–910.

<sup>79</sup> Srov. rozsudky ve věc C-3/04 *Poseidon Chartering BV*, bod 16: „Pokud totiž vnitrostátní právní úprava přizpůsobí řešení situací, které jsou čistě vnitřní záležitostí, řešením upraveným právem Společenství, zejména za účelem předejití výskytu diskriminace nebo případným narušením hospodářské soutěže, existuje jasný zájem Společenství na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z práva Společenství jednotného výkladu, bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...]“, a C-313/12 *Giuseppa Romeo*, bod 22: „Pokud vnitrostátní právní předpisy přizpůsobí řešení situací, které nespadají do působnosti dotčeného unijního aktu, řešením upraveným uvedeným aktem, aby se tak zajistilo stejné zacházení pro vnitřní situace a pro situace upravené unijním právem, existuje jasný zájem Unie na tom, aby se za účelem předejití budoucím rozdílným výkladům dostalo ustanovením nebo pojmům převzatým z unijního práva jednotného výkladu bez ohledu na podmínky, za kterých se mají uplatnit [...]“.

<sup>80</sup> BOBEK, M. Kam až sahá právo EU? K věcnému aplikačnímu rámci unijního práva v členských státech. *Právní rozhledy*. 18/2013, s. 611 a násl., pozn. č. 11 [cit. 2015-06-03]. Dostupné z Beck-online: <https://www.beck-online.cz/bo/document-view.seam?documentId=nrptembrnpxa4s7ge4f643uojptmmjr&groupIndex=6&rowIndex=0>

*Dzodzi*. Skutkově se jednalo o situaci, kdy vnitrostátní belgická úprava podobně jako zákon o pobytu cizinců v České republice rozšířila z důvodu zabránění „obrácené diskriminace“<sup>81</sup> předpisy tehdejšího práva Společenství týkající se rodinných příslušníků migrujících občanů EU i na nemigrující rodinné příslušníky občanů Belgie. Právě s odkazem na tento rozsudek<sup>82</sup> potvrdil rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení č. j. 3 As 4/2010-151 ze dne 26. 7. 2011 totožný eurokonformní výklad (nepřímý účinek) výhrady veřejného pořádku obsažené v § 119 odst. 2 zákona

---

<sup>81</sup> Srov. zejména bod 13 rozsudku. Tento motiv se byť nikoli explicitně objevuje i v rozšíření aplikace směrnice 2004/38/ES vnitrostátní právní úpravou i na rodinné příslušníky občanů ČR. Srov. důvodovou zprávu k § 15a odst. 4 zákona č. 161/2006 Sb.: „V písmenu a) se v souladu se Směrnicí Rady 2004/38/ES rozšiřuje okruh cizinců, na které se má pohlížet jako na rodinné příslušníky občana Evropské unie. V písmenu b) se výslovně stanoví, že i občan České republiky je občanem Evropské unie a tudíž, že ustanovení vztahující se na cizince ze třetí země, který je rodinným příslušníkem občana Evropské unie, se vztahují i na cizince ze třetí země, který je rodinným příslušníkem občana České republiky.“ Vláda ČR. Obecná část. Důvodová zpráva k zákonu č. 161/2006 Sb., změna zákona o pobytu cizinců na území České republiky [Systém ASPI] PSP – Poslanecká sněmovna Parlamentu [cit. 2015-6-4] ASPI\_ID LIT25737CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

<sup>82</sup> „45. Na stranu druhou však rozšířený senát podotýká, že na základě přijetí § 15a odst. 5 (a to rovněž zákonem č. 161/2006 Sb.), ve znění účinném ke dni vydání rozhodnutí žalovaného (dnes se jedná o odst. 4), podle kterého se ustanovení cizineckého zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky, došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů ČR s rodinnými příslušníky občanů EU. Takovýto úmysl zákonodárce je ostatně zřejmý i z výše citované důvodové zprávy k zákonu č. 161/2006 Sb. 46. Situace, kdy se právní řád členského státu EU snaží zrovnoprávnit své občany s občany jiných členských států, resp. rodinné příslušníky svých občanů s rodinnými příslušníky občanů jiných členských států, není situací nijak výjimečnou či dokonce nepřijatelnou. V rámci právního řádu členského státu může totiž docházet k diskriminaci vlastních státních občanů, a to vlivem paralelního použití unijní úpravy, která míří především na odstranění překážek volného pohybu, a která se vztahuje zejména na migrující občany jiných členských států a jejich rodinné příslušníky, a vnitrostátního práva, které se vztáhne na státní občany daného členského státu. Členské státy přitom mohou tuto diskriminaci vlastních státních občanů odstranit tím, že rozšíří působnost unijního práva čistě na základě přijetí vnitrostátní normy, jak tomu bylo právě v případě § 15 odst. 5 cizineckého zákona v tehdy účinném znění. 47. Takový postup přitom aprobovalo již samotné unijní právo, např. rozsudkem Soudního dvora ve věci *Dzodzi proti Belgii* z 18. 10. 1990 (C-297/88 a C-197/89, Recueil, s. I-3763). Z něj jasně vyplývá, že unijní právo může být použitelné nepřímo, tedy pouze na základě odkazu obsaženého ve vnitrostátním právu. Vnitrostátní norma tak může „aktivovat“ unijní právo, které by se jinak na daný případ nepoužilo, když by daná situace sama o sobě neobsahovala žádný z faktorů podmiňujících jeho použití. Členský stát tak může vztáhnout unijní právo na situace, které nespadají do oblasti působnosti unijního práva.“

o pobytu cizinců „v případě všech rodinných příslušníků občana EU, resp. občana ČR, bez ohledu na to, zda využili své právo volného pohybu“.<sup>83</sup>

Jaké důsledky lze dovodit z výše uvedeného pro postavení občana ČR v řízení o udělení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem? Dálekosáhlé. Paradoxně totiž ustanovení § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců má za následek nikoli pouze zrovnoprávnění občanů České republiky s jinými občany EU, ale přiznává jim dokonce silnější právní postavení. Má totiž za následek, že občané ČR nemusí v řízení o udělení přechodného pobytu s jejich rodinným příslušníkem vůbec prokazovat – na rozdíl od jiných občanů EU – že vykonali právo volného pohybu. Na rozdíl od migrujícího občana EU nebude udělení přechodného pobytu předcházet posouzení, zda občan ČR vykonal právo volného pohybu či nikoli (viz ovšem dále pokud jde o případné posouzení odrazování od výkonu práva volného pohybu). Platí tak, že „zavedením § 15a odst. 5 zákona o pobytu cizinců (nyní § 15a odst. 4) došlo z vůle vnitrostátního zákonodárce nad rámec požadavků vyplývajících z unijního práva ke zrovnoprávnění rodinných příslušníků občanů České republiky s rodinnými příslušníky občanů EU. Byť tedy zvýhodněný režim pro státní příslušníky třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky migrujících občanů EU, vyplývající ze směrnice 2004/38/ES je motivován především odstraněním překážek volného pohybu občanů EU (srov. např. rozsudek *Metock*, body 56 a 89, nebo rozsudek ze dne 25. 7. 2002, *MRAX*, C-459/99, bod 53), Nejvyššímu správnímu soudu nezbyvá než respektovat volbu zákonodárce, který přiznal stejné výhody i rodinným příslušníkům občanů České republiky, kteří nikdy práva volného pohybu nevyužili“.<sup>84</sup>

Pokud bychom na občana ČR aplikovali stejné úvahy ohledně přímého účastenství jako ve vztahu k občanu EU, dojdeme k závěru, že i občan ČR je přímým účastníkem řízení o udělení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem, který odvozuje svoje pobytové právo od práva na sloučení rodiny, jehož nositelem je občan ČR. Ten vykonává svoje právo na sloučení, aniž by musel vykonat právo na volný pohyb. Právo občana ČR na vydání povolení k přechodnému pobytu jeho rodinnému příslušníkovi je kladným rozhodnutím ve věci osvědčeno, jeho právo na povolení k přechodnému pobytu jeho rodinnému příslušníkovi se negativním rozhodnutím ruší.

Zároveň připomeňme judikaturu SDEU, která vykládá situace, které mohou spustit ochranu poskytovanou směrnicí 2004/38/ES, popř. přímo primárním právem, poměrně široce.

<sup>83</sup> Viz bod 48 usnesení. Obdobně i rozsudek téhož soudu č. j. 8 As 46/2013-55 ze dne 30. srpna 2013, odst. 25–27.

<sup>84</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 8 As 46/2013-55 ze dne 30. srpna 2013, odst. 27.

Pravidla týkající se volného pohybu osob se vztahují rovněž na situace, kdy se občan EU vrací do svého domovského státu poté, co rozvíjel nebo upevnil rodinný život se státním příslušníkem třetího státu během skutečného pobytu v jiném členském státě.<sup>85</sup> Totéž platí za určitých okolností také pro občany EU, kteří využili svého práva volného pohybu v jiném členském státě, aniž by v něm pobývali. Půjde např. o situace, kdy občan EU využívá práva volného poskytování služeb ve smyslu čl. 56 SFEU (bývalý článek 49 Smlouvy o ES) v jiných členských státech, přestože se v žádném z nich neusadil.<sup>86</sup>

Ke spuštění ochrany čl. 20 SFEU pak může dojít v situacích sloučení rodičů (občanů třetích zemí) s jejich dětmi nízkého věku (občany EU), které jsou na ně odkázány výživou, aniž by tyto děti využily práva volného pohybu, pokud by byly zbaveny možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občanů EU, resp. donuceny opustit území EU, aby doprovázely své rodiče.<sup>87</sup> To může ve výjimečných případech platit i ve

---

<sup>85</sup> Srov. rozsudek SDEU ve věci C-456/12 *O. a B.*: „Článek 21 odst. 1 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že za situace, kdy občan Unie rozvíjel nebo upevnil rodinný život se státním příslušníkem třetího státu během skutečného pobytu na základě a za dodržení podmínek uvedených v čl. 7 odst. 1 a 2 nebo v čl. 16 odst. 1 a 2 směrnice [...] 2004/38/ES [...] v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem, se ustanovení této směrnice použijí obdobně, pokud se uvedený občan Unie vrací se svým dotýčným rodinným příslušníkem do svého členského státu původu. Podmínky přiznání odvozeného práva pobytu státnímu příslušníkovému třetího státu, který je rodinným příslušníkem tohoto občana Unie, v členském státě původu tohoto občana Unie proto nemohou být v zásadě přísnější než podmínky stanovené uvedenou směrnicí pro přiznání odvozeného práva pobytu státnímu příslušníkovému třetího státu, který je rodinným příslušníkem občana Unie, jenž využil svého práva volného pohybu tím, že se usadil v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem.“ Obdobně dřívější judikatura téhož soudu ve věci C-291/05 *Eind* a C-370/90 *Singh*.

<sup>86</sup> Viz rozsudek ve věci C-60/00 *Carpenter*.

<sup>87</sup> Viz rozsudek SDEU ve věci C-34/09 *Zambrano*, zejména body 42–45. Jak uvedl následně SDEU v rozsudku ve spojených věcech C-356/11 a C-357/11 *O., S. a L.*: „55 [...] i když se zásady formulované ve výše uvedeném rozsudku Ruiz Zambrano použijí pouze za výjimečných okolností, z judikatury Soudního dvora nevyplývá, že se jejich použití omezuje na situace, v nichž existuje biologický vztah mezi státním příslušníkem třetí země, pro něhož se žádá o právo pobytu, a občanem Unie, které je dítětem nízkého věku, od něhož by bylo případně odvozováno právo pobytu žadatele. 56 Naproti tomu jak právo trvalého pobytu matek občanů Unie nízkého věku, tak i skutečnost, že tyto občánky nejsou na státních příslušnicích třetích zemí, pro které se žádá o právo pobytu, právně, finančně nebo citově závislí, je třeba vzít v úvahu při přezkumu otázky, zda v důsledku rozhodnutí o odepření pobytu by tyto občánky nemohly ve skutečnosti využívat podstatné části práv plynoucích z jejich statusu. Jak uvedl generální advokát v bodě 44 svého stanoviska, práve vztah závislosti mezi občanem Unie nízkého věku a státním příslušníkem třetí země, jemuž bylo odepřeno právo pobytu, může zpochybnit užitečný účinek občanství Unie, jelikož právě tato závislost by vedla k tomu, že by občan Unie byl v důsledku takového

skutkově odlišných případech slučování s občany EU, kteří nevyužili svobody pohybu, pokud by odepření pobytu vedlo k tomu, že občan EU by byl de facto nucen opustit území nejen členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž EU jako celku. Jak uvedl SDEU ve svém rozsudku ve věci C-256/11 *Dereci a další*: „[...] unijní právo, a zejména jeho ustanovení týkající se občanství Unie, musí být vykládáno v tom smyslu, že nebrání tomu, aby členský stát odepřel státnímu příslušníkovi třetího státu pobyt na svém území, když cílem tohoto státního příslušníka je žít se svým rodinným příslušníkem, který je občanem Unie a pobývá v tomto členském státě, jehož má státní příslušnost, a který nikdy nevyužil svého práva volného pohybu, za předpokladu, že takové odepření neznamená pro dotčeného občana Unie zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana Unie, což musí ověřit předkládající soud.“<sup>88</sup>

Pobytové právo pro své rodinné příslušníky se pak mohou za určitých okolností z primárního práva dovolávat i přeshraniční pracovníci (tzv. pendleři). Jak uvedl SDEU v rozsudku ve věci C-457/12 S. a G.: „[č]lánek 45 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že přiznává rodinnému příslušníkovi občana Unie, který je státním příslušníkem třetího státu, odvozené právo pobytu v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem, má-li uvedený občan bydliště v tomto členském státě, avšak pravidelně se vydává do jiného členského státu jako pracovník ve smyslu uvedeného ustanovení, pokud by odmítnutí uznání takového práva pobytu mělo odrazující účinek na skutečný výkon práv, která pro dotčeného pracovníka vyplývají z článku 45 SFEU, což přísluší ověřit vnitrostátnímu soudu.“<sup>89</sup>

---

zamítavého rozhodnutí de facto nucen opustit nejen území členského státu, jehož je státním příslušníkem, ale rovněž Unie jako celku [...].“ Srov. i rozsudek SDEU ve věci C-86/12 *Aloka a další*. Přes určitou podobnost (sloučení s vyživovanými nezletilými dětmi nízkého věku – občany EU, které nevyužily svobody pohybu a narodily se v jednom členském státě) vykazuje tento případ oproti skutkovým okolnostem případu *Zambrano* jednu důležitou odlišnost. Nezletilé děti paní Alokpa narozené a pobývající v Lucembursku měly francouzskou státní příslušnost a jejich matka tak mohla uplatňovat odvozené právo doprovázet je a pobývat s nimi na francouzském území (srov. body 34, 35 rozsudku).

<sup>88</sup> Bod 74. Srov. i rozsudek C-40/11 *Lida*, bod 71. Obdobně rozsudek SDEU ve věci C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*.

<sup>89</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Szpunara ve věci C-202/13 *McCarthy a další*: „91. Podle judikatury Soudního dvora občan Unie, který pobývá v členském státě, jehož je státním příslušníkem, s rodinným příslušníkem, který je státním příslušníkem třetí země, a současně využívá své svobody pohybu v jiném členském státě, má právo na sloučení rodiny v případě uvedeného rodinného příslušníka ve členském státě, jehož je státním příslušníkem. Tak je tomu zejména u rozsudku *Carpenter*. 92. Tento rozsudek se týká poskytovatele služeb, usazeného v členském státě, jehož je státním příslušníkem, který poskytoval služby příjemcům pobývajícím v jiných členských státech. Soudní dvůr určil, že odmítnutí povolení pobytu jeho manželky „by nepříznivě zasáhlo do jejich rodinného



Zkusme nyní odhlédnout od vnitrostátního dorovnání postavení občana EU vykonávajícího svobodu pohybu s „nemigrujícím“ občanem České republiky domácí právní úpravou. Jak je patrné z citované judikatury, SDEU poměrně značně rozšířil prostor, v němž může dojít k uplatnění směrnice 2004/38/ES, resp. primárního práva. Z citované judikatury vyplývá, že SDEU nevyklučuje výjimečné spuštění ochrany čl. 21 SFEU i u „čistě vnitrostátního“ slučování s občanem EU, který nevykonává svobodu pohybu, pokud by byl v důsledku odmítnutí přiznání pobytových práv svému rodinnému příslušníkovi nucen opustit území EU jako celek a byl tak zbaven možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana EU.<sup>90</sup> Jestliže tedy pro vznik vedlejšího účastenství postačuje pouhá možnost přímého dotčení práv, popř. přímého vlivu na jejich výkon, pak i bez vnitrostátního dorovnání by musel být občan ČR považován přinejmenším za vedlejšího účastníka řízení. Nikdy totiž nelze, jak potvrdila judikatura SDEU, vyloučit, že by i v situacích, kdy občan EU nevykonává právo volného pohybu, nemohlo dojít k dotčení podstatné části jeho práv plynoucích z občanství EU.<sup>91</sup> S ohledem na vnitrostátní do-

---

života, a v důsledku toho i do podmínek výkonu základní svobody P. Carpentera“. Soudní dvůr tak na základě článku 49 Smlouvy o ES (nyní článek 56 SFEU) dospěl k závěru, že členský stát, jehož příslušníkem je P. Carpenter, nemůže odmítnout právo pobytu jeho manželce na základě Smluv, a to tím spíše, že rozhodnutí o jejím vyhoštění představuje zásah do výkonu práva P. Carpentera na respektování jeho rodinného života. 93. V témže smyslu Soudní dvůr nedávno ve svém rozsudku S. a G. konstatoval, že článek 45 SFEU přiznává rodinnému příslušníkovi občana Unie, státnímu příslušníkovi třetího státu, odvozené právo pobytu v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem, má-li uvedený občan bydliště v tomto členském státě, avšak pravidelně se vydává do jiného členského státu jako pracovník ve smyslu uvedeného ustanovení, pokud by odmítnutí uznání takového práva pobytu mělo odrazující účinek na skutečný výkon práv, která pro dotčeného pracovníka vyplývají z článku 45 SFEU. 94. Z těchto rozsudků vyplývá, že v případě současného využití svobody pohybu, zejména pro pravidelné cesty, které neznamenají usazení občana Unie v jiném členském státě, Soudní dvůr uznal, především ve světle primárního práva, odvozené právo pobytu státních příslušníků třetího státu, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Unie.

<sup>90</sup> Srov. GROENENDIJK, K. Reverse Discrimination, Family Reunification and Union Citizens of Immigrant Origin. In: GUILD, E., KOSTAKOPOULOU, D., ROTAECHE, C. G. (eds.) *The Reconceptualization of European Union Citizenship*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, s. 171, 172: „The recent case law of the Court of Justice in *Zambrano*, *McCarthy*, *Dereci* and *O. S. & L.* illustrates that in exceptional cases static Union citizens may be entitled to live with their TCN family members in the Union on the basis of their rights as Union citizens under Articles 20 and 21 TFEU.“

<sup>91</sup> Viz OOSTEROM-STAPLES, H. To What Extent Has Reverse Discrimination Been Reversed? *European Journal of Migration and Law*. Vol. 14. Issue 2. April 2012, s. 170: „In this sense the genuine enjoyment-test has the potential to reduce the number of cases in which reverse discrimination might occur. To pinpoint the implications of the test, the substance of citizenship rights needs to be established. This, however, is not the avenue

rovnání se však příkláním k závěru, že by občan ČR měl být shodně s občanem EU považován v řízení o povolení/ukončení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi za přímého účastníka řízení.

## 7. VYBRANÉ PROCESNÍ ASPEKTY SPOJENÉ S PŘÍMÝM ÚČASTENSTVÍ OBČANA EU (ČR) V ŘÍZENÍ O UDELENÍ (UKONČENÍ) PŘECHODNÉHO POBYTU

Závěr, k němuž jsme dospěli, tedy že občan EU (ČR) by měl být považován v řízení o povolení/ukončení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi za přímého účastníka řízení, má poměrně zásadní dopady do jeho procesního postavení v uvedených typech správního řízení. V tomto ohledu lze odkázat zejména na § 32 odst. 2 písm. h), § 45 odst. 1, § 46 odst. 1 a 2, § 47 odst. 2, § 49 odst. 3, § 64 odst. 3, § 80 odst. 6, § 81 odst. 1, § 84 odst. 1 či § 91 správního řádu.<sup>92</sup> V souladu s ustanovením § 68 odst. 2 správního řádu by pak měl být občan EU (ČR) uveden i ve výrokové části rozhodnutí o povolení/ukončení přechodného pobytu rodinnému příslušníkovi.

Dle ustanovení § 87b odst. 2 zákona o pobytu cizinců je rodinný příslušník povinen k žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu doložit mimo jiné „*doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem občana Evropské unie*“. Tímto dokladem bývá u formálních vztahů rodný či oddací list, popř. v případě odvozování postavení rodinného příslušníka ze sdílení společné domácnosti dle § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců různá forma čestných prohlášení apod. V praxi tak bude ze samotné žádosti, popř. s využitím ustanovení § 45 odst. 2 správního řádu, již v samém počátku správního řízení zřejmé, od kterého občana EU (ČR) odvozuje svoje postavení

---

which the Court of Justice appears to have taken. Rather than establishing the substance of the right to free movement, it has whittled the test down to an obligation to establish whether, as a result of the national measure, the Union citizen will be forced to leave the territory of the Union. This implies that the national authorities will have to consider in each and every case whether there is a right of residence under either national or European law in any one of the other 26 Member States.“

<sup>92</sup> Srov. v tomto ohledu rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 8/2008-39 ze dne 19. 5. 2008: „Postavení osoby jako účastníka řízení totiž subjektu dává vedle některých povinností i významná práva s řízením spjatá, díky nimž mohou výsledek řízení nikoli nevýznamným způsobem ovlivnit. Sem patří zejména právo navrhopvat důkazy, předkládat stanoviska, seznamovat se prostřednictvím nahlížení do spisu s jeho obsahem jakožto podkladem pro konečné rozhodnutí, právo dozvědět se o úkonech v řízení učiněných či plánovaných a v neposlední řadě také právo podat proti správnímu rozhodnutí opravný prostředek.“

rodinného příslušníka. S ním by měl správní orgán s ohledem na materiální pojetí účastenství<sup>93</sup> nakládat od počátku řízení (popř. po doplnění žádosti v souladu s § 45 odst. 2 správního řádu) jako s nesporným přímým účastníkem řízení bez dalšího, tedy aniž by v této věci vydával usnesení ve smyslu § 28 odst. 1 správního řádu,<sup>94</sup> popř. zasílal neformální sdělení ve smyslu části čtvrté správního řádu.

S ohledem na ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu však vyvstává otázka, jak by měl správní orgán postupovat, pokud v průběhu řízení (nejčastěji po provedených pohovorech s účastníky řízení) dospěje k závěru, že jde např. o obcházení zákona formou účelově uzavřeného manželství [popř. že nejsou splněny podmínky ustanovení § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců] a kdy tedy k zásahu do práva občana EU (ČR) dojde nemůže. V takovém případě by bylo možné uvažovat ještě před vydáním prvoinstančního rozhodnutí o vydání usnesení o tom, že občan EU (ČR) není účastníkem řízení. Zde by se však měly uplatnit závěry z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 12/2008-63 ze dne 31. října 2008, v němž tento soud uvedl: „[...] *dokazování v řízení vedeném dle § 14 správního řádu (či nově dle § 28 odst. 1 správního řádu z roku 2004) musí mít nutně své limity, neboť nelze připustit, aby jím bylo fakticky prováděno dokazování, které by mělo být součástí samotného meritorního řízení. Institut účastníka správního řízení ve smyslu § 14 odst. 1 správního řádu je konstruován tak, že k tomu, aby měl určitý subjekt toto postavení, postačí i jen tvrzení, že může být rozhodnutím ve svých právech, právem chráněných zájmech nebo povinnostech přímo dotčen, a to až do doby, než se prokáže opak (srov. recentní úpravu v § 28 odst. 1 správního řádu z r. 2004). Správní řád tedy přiznává postavení účastníka řízení určitému subjektu do doby, než se v průběhu řízení prokáže opak. Toto tvrzení však musí být vyvráceno a podloženo silou procesního rozhodnutí správního orgánu; vychází se evidentně z procesního pojetí účastníka (srov. náleží Ústavního soudu ze dne 30. 10. 2001, sp. zn. I. ÚS 600/99, dostupný na <http://nalus.usoud.cz>). Důkazní břemeno v tomto směru tedy tíží správní orgán a nic mu pochopitelně nebrání provést k posouzení tvrzení potenciálního účastníka řízení dokazování.*

<sup>93</sup> Viz JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 139: „Správní řád vychází z materiálního pojetí účastenství, účastníkem řízení je tedy každá osoba, která má postavení účastníka podle § 27 SpŘ.“

<sup>94</sup> „Za účastníka bude v pochybnostech považován i ten, kdo tvrdí, že je účastníkem, dokud se neprokáže opak. O tom, zda osoba je či není účastníkem, vydá správní orgán usnesení, jež se oznamuje pouze tomu, o jehož účasti v řízení bylo rozhodováno, a ostatní účastníci se o něm vyzdrumí. Postup podle předchozí věty nebrání dalšímu projednávání a rozhodnutí věci.“

*Nejvyšší správní soud je však toho názoru, že za situace, kdy by takové dokazování mělo být obsáhlé a mělo by též blízkou souvislost s předmětem meritorního řízení, pak by bylo na místě takovou osobu účastníkem řízení (preventivně) učinit a dokazování o možném dotčení jejich práv provést až v meritorním řízení s následným vypořádáním jejich námitek v konečném rozhodnutí. Takový postup by byl nejen v souladu s principem procesní ekonomie (meritorní řízení bývá zpravidla – byť nikoli nutně – do doby vyřešení účastenského postavení subjektu přerušeno, některé z důkazů provedených v tomto vyvolaném řízení by musely být provedeny též v řízení meritorním apod.), ale byl by též nepochybně naplněním práva takové osoby na spravedlivý proces. Vždy je totiž třeba volit postup, který by vyloučil omezení jednotlivce v některém konkrétním subjektivním procesním právu, např. v nemožnosti provést zamýšlený procesní úkon (který by byl realizovatelný jen v rámci meritorního řízení), čímž by mohl být v důsledku takového znevýhodnění oproti jinému účastníku řízení zkrácen na svých hmotných právech.“ (důraz doplněn).*

Pokud by chtěl správní orgán usnesením vyloučit účastenství občana EU (ČR), musel by provést obsáhlé a komplikované posouzení toho, že v daném případě nemůže dojít k zásahu do jeho práva, neboť v daném případě došlo k obcházení zákona, popř. k nenaplnění podmínek stanovených § 15a odst. 3 písm. b) zákona o pobytu cizinců, což má blízkou souvislost s odůvodněním meritorního rozhodnutí ve věci.<sup>95</sup> Správní orgán by tak v těchto případech neměl aplikovat ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu a dokazování o možném dotčení práv provést až v samotném rozhodnutí o povolení/ukončení přechodného pobytu na území.

O aplikaci posledně uvedeného ustanovení správního řádu by pak bylo možné uvažovat např. v situacích, kdy rodinný příslušník v průběhu řízení předloží rozsudek soudu o rozvodu manželství s občanem EU (ČR), popř. čestné prohlášení o ukončení sdílení společné domácnosti. Pokud v těchto případech rodinný příslušník doloží nový doklad o tom, že je rodinným příslušníkem občana EU (ČR), z něhož bude patrné, od kterého občana EU (ČR) odvozuje svoje postavení rodinného příslušníka, správní orgán by opět měl občana EU (ČR) považovat za přímého účastníka řízení, aniž by vydával usnesení dle ustanovení § 28 odst. 1 správního řádu (popř. zasílal neformální sdělení).

---

<sup>95</sup> Srov. § 87d zákona o pobytu cizinců.

## 8. PROCESNÍ POSTAVENÍ OBČANA EU (ČR) V ŘÍZENÍ O PRODLOUŽENÍ POBYTOVÉ KARTY RODINNÉHO PŘÍSLUŠNÍKA A V ŘÍZENÍ O UDĚLENÍ TRVALÉHO POBYTU

Podrobná analýza postavení občana EU (ČR) v uvedených typech řízení není bezprostředním tématem mého příspěvku a zasloužila by si samostatný rozbor. Dovolím si přesto uvést několik úvah, kterými by se mohla ubírat.

Řízení o prodloužení platnosti pobytové karty je upraveno v ustanovení § 87o odst. 3<sup>96</sup> a § 87p<sup>97</sup> zákona o pobytu cizinců. Mezi odbornou veřejností zabývající se cizineckým právem panuje dlouhodobě spor o to, jaké následky má neprodloužení pobytové karty, tedy zda samo o sobě vede zároveň k ukončení přechodného pobytu nebo zda s ohledem na deklaratorní charakter pobytové karty nemá na samotný přechodný pobyt rodinného příslušníka vliv a k jeho ukončení je zapotřebí provést i řízení dle § 87f zákona o pobytu cizinců. Praxe Komise se přiklání spíše k prvně uvedenému názoru. Mohu zmínit např. rozhodnutí Komise č. j. MV-83058-3/SO-2014 ze dne 20. srpna 2014, v němž podle § 90 odst. 4 ve spojení s § 66 odst. 2 správního řádu zrušila rozhodnutí OAMP o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka, vydaného dle § 87f odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců (a následně řízení zastavila), neboť zjistila, že v průběhu odvolacího řízení zanikla rodinnému příslušníkovi platnost průkazu o povolení k přechodnému pobytu. Jinými slovy, nebylo o čem rozhodovat, neboť rodinnému příslušníkovi přechodný pobyt již zanikl. Žalobu proti uvedenému rozhodnutí odmítnul Krajský soud v Ústí nad Labem – pobočka v Liberci usnesením č. j. 59A 85/2014-22 ze dne 21. října 2014 jako nepřipustnou v souladu s § 46 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Dle jeho názoru mělo rozhodnutí Komise povahu procesního rozhodnutí a vztahuje se na ně kompetenční výluka dle § 70 písm. c) ve spojení s § 68 písm. e) s. ř. s.<sup>98</sup>

<sup>96</sup> „Pobytová karta rodinného příslušníka občana Evropské unie se vydává na dobu shodnou s předpokládanou dobou pobytu občana Evropské unie, nejvýše však na 5 let. Platnost pobytové karty lze o stejnou dobu prodloužit, a to i opakovaně. O prodloužení platnosti pobytové karty je rodinný příslušník občana Evropské unie povinen požádat před skončením platnosti této karty.“

<sup>97</sup> „(1) K žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie je žadatel povinen předložit náležitosti podle § 87a odst. 2 písm. a), d), e) a doklad potvrzující, že pobývá na území společně s občanem Evropské unie; pokud došlo ke změně podoby žadatele, je dále povinen předložit fotografie odpovídající jeho skutečné podobě. (2) Ministerstvo dobu platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie neprodlouží, shledá-li důvod pro ukončení přechodného pobytu na území podle § 87f.“

<sup>98</sup> Jde o jedině rozhodnutí správního soudu k ustanovení § 87o odst. 3 a § 87p zákona o pobytu k cizinců, které se mi podařilo dohledat, resp. které mám k dispozici.

Jistě, takový postup, má svoji logiku, zejména s ohledem na skutečnost, že důvody pro neprodloužení pobytové karty rodinného příslušníka jsou navázány na důvody pro ukončení přechodného pobytu.<sup>99</sup> V takovém případě by pak měl být občan EU (ČR) shodně jako v řízení o ukončení pobytu dle § 87f zákona o pobytu cizinců přímým účastníkem tohoto řízení (s výjimkou případů zachování práva pobytu rodinného příslušníka<sup>100</sup>).

Osobně se však přikláním k závěru, že neprodloužení pobytové karty nemá za následek ukončení přechodného pobytu. Jak bylo zcela jednoznačně doloženo výše (kapitola 2.1), vydání pobytové karty je pouze deklaratorním rozhodnutím, které nezakládá pobytová práva, ale slouží pouze k osvědčení práv přiznaných přímo unijním právem. Ze samotného znění čl. 11 směrnice 2004/38/ES není zřejmé, zda platnost přechodného pobytu končí platností pobytové karty. Ze znění čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice, který řeší dopady dočasné nepřítomnosti na platnost pobytové karty, by se mohlo zdát, že vazba mezi kartou a pobytovým právem existuje. Nicméně v čl. 14, který výslovně upravuje trvání a ukončení práva pobytu, tato vazba absentuje. Dle čl. 14 odst. 1, „[o]bčanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu uvedené v článku 6<sup>101</sup> dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.“ Dle odst. 2 téhož článku, „[o]bčanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v člancích 7, 12 a 13,<sup>102</sup> dokud splňují podmínky uvedených ustanovení“ (důraz doplněn). Jelikož tato ustanovení neobsahují žádný odkaz na pobytovou kartu, existence (zachování) pobytového práva zjevně nezávisí na držení pobytové karty.<sup>103</sup> Zároveň, přestože domácí právní úprava váže důvody pro neprodloužení pobytové karty na důvody pro ukončení pobytu, explicitně neprodloužení karty jako jeden z důvodů pro ukončení pobytu neuvádí.<sup>104</sup> I výrok rozhodnutí prvoinstančního orgánu (OAMP) odkazuje pouze na důvody pro neprodloužení pobytové karty, výrok o ukončení přechodného pobytu ne-

<sup>99</sup> Srov. § 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

<sup>100</sup> Srov. čl. 12 a 13 směrnice 2004/38/ES a v návaznosti na to § 87f odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

<sup>101</sup> Právo pobytu po dobu do tří měsíců.

<sup>102</sup> Čl. 7 upravuje právo pobytu po dobu delší než 3 měsíce, čl. 12 a 13 upravují zachování práva pobytu rodinného příslušníka v případě smrti nebo odjezdu občana EU, resp. pro případ rozvodu manželství, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství.

<sup>103</sup> BOELES, P., HEIJER, M. D., LODDER, G., WOUTERS, K. *European Migration Law*. 2nd edition. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2014, s. 179. Autoři odkazují i na rozsudek SDEU ve věci C-48/75 *Reyer*, bod 50.

<sup>104</sup> Srov. § 87f v návaznosti na 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

obsahuje.<sup>105</sup> Tento výklad, tedy že neprodloužení pobytové karty nemá vliv na existenci přechodného pobytu, potvrzuje i důvodová zpráva k novele zákona o azylu a o pobytu cizinců (sněmovní tisk 463/0).<sup>106</sup> Správný postup by tak měl být spíše ten, že pokud OAMP shledá v rámci řízení o prodloužení pobytové karty důvody pro její neprodloužení, měl by zároveň z moci úřední v souladu s § 46 správního řádu zahájit řízení o ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka. Nabízí se zároveň v souladu s § 140 odst. 1 správního řízení spojit tato řízení do jednoho.<sup>107</sup> V takovém případě by pak měl být občan ČR (EU) přímým účastníkem tohoto sloučeného řízení, neboť se v něm bude rozhodovat i o ukončení pobytu jeho rodinného příslušníka.<sup>108</sup>

Pokud jde o postavení občana EU (ČR) v řízení o prodloužení pobytové karty za situace, kdy by toto řízení nemělo za následek ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka a zároveň by nedošlo k zahájení řízení o ukončení pobytu (a následnému sloučení obou řízení), bylo by možné uvažovat alespoň o nepřímém účastenství. Na jedné straně při takovém výkladu neprodloužení pobytové karty rodinnému příslušníkovi nemá samo o sobě za důsledek ukončení přechodného pobytu a v důsledku toho povinnost

---

<sup>105</sup> Dle mých informací navíc v praxi při neprodloužení pobytové karty nedochází v cizineckém informačním systému k ukončení přechodného pobytu.

<sup>106</sup> K bodu 64 – k § 87p odst. 2: „Na rozdíl od neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu tedy nelze za stávajícího znění § 87p ze samotného neprodloužení platnosti pobytové karty dovodit automaticky ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, [...]“.

<sup>107</sup> Tento výklad podporuje i důvodová zpráva k novele zákona o azylu a o pobytu cizinců (sněmovní tisk 463/0), k bodu 64 – k § 87p odst. 2: „Pokud jde o otázku neprodloužení platnosti pobytové karty a následně nutnosti ukončení přechodného pobytu, lze zřejmě dojít k závěru, že pokud správní orgán za stávajícího znění § 87p zjistí v průběhu řízení o žádosti o prodloužení platnosti pobytové karty, že jsou dány důvody pro ukončení přechodného pobytu, měl by též zahájit řízení o ukončení přechodného pobytu a zřejmě ve společném řízení dle § 140 správního řádu rozhodnout o ukončení přechodného pobytu a neprodloužení platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie.“

<sup>108</sup> Popsanou nejistotu ohledně důsledků neprodloužení pobytové karty by měla odstranit novela zákona o azylu a o pobytu cizinců (sněmovní tisk 463/0). Počítá s doplněním § 87p odst. 2 zákona o pobytu cizinců o následující věty: „Pokud ministerstvo neprodlouží pobytovou kartu rodinného příslušníka občana Evropské unie, je ode dne nabytí právní moci rozhodnutí o neprodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie přechodný pobyt rodinného příslušníka občana Evropské unie ukončen; ministerstvo tuto skutečnost uvede v odůvodnění rozhodnutí; ustanovení § 87f odst. 4 a 5 se použije obdobně. Shledá-li ministerstvo v řízení o žádosti o prodloužení doby platnosti pobytové karty rodinného příslušníka občana Evropské unie důvod pro neprodloužení doby platnosti pobytové karty, poučí žadatele nejpozději ve výzvě k vyjádření k podkladům pro vydání rozhodnutí o této skutečnosti a o důsledcích neprodloužení pobytové karty uvedených ve větě druhé.“

opustit území příslušného členského státu. Na straně druhé při prodloužení pobytové karty s výjimkou případů zachování práva pobytu musí rodinný příslušník prokázat, že nejen on, ale primárně občan EU splňuje podmínky stanovené čl. 7 směrnice 2004/38/ES.<sup>109</sup> I v tomto případě tak prodloužení pobytové karty musí bezprostředně předcházet posouzení, zda občan EU vykonává právo volného pohybu a zda aktuálně splňuje podmínky stanovené čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c) směrnice 2004/38/ES. Bez jejich splnění se rodinný příslušník nemůže dovolávat odvozeného práva na prodloužení pobytové karty. V tomto ohledu se nijak neliší postavení občana EU od jeho postavení v řízení o povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka. Občan EU by tak měl mít i v tomto řízení možnost účinně uplatňovat svoje práva ve vztahu k případnému zpochybňování naplnění podmínek stanovených v čl. 7 odst. 1 směrnice. Držení pobytové karty má pro rodinného příslušníka i praktickou důležitost, zejména pokud jde získání zaměstnání (jako doklad pro zaměstnavatele, že jde o rodinného příslušníka občana EU s volným přístupem na trh práce<sup>110</sup>) či za účelem cestování mezi členskými

---

<sup>109</sup> Srov. čl. 14 odst. 2 směrnice 2004/38/ES: „Občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům náleží právo pobytu stanovené v článcích 7, 12 a 13, dokud splňují podmínky uvedených ustanovení.“ Uvedený závěr lze dovodit z judikatury SDEU ve vztahu k trvalému pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků. K občanům EU srov. rozsudek ve spojených věcech C-424/10 a C-425/10 *Ziolkowski a další*, bod 46: „[...] pojem legálního pobytu, který je vyjádřen výrazem „legálně pobývají“ uvedeným v čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38, je třeba chápat jako pobyt v souladu s podmínkami stanovenými touto směrnicí, a zejména podmínkami stanovenými v čl. 7 odst. 1 této směrnice.“ K rodinným příslušníkům srov. rozsudek C-529/11 *Alarape a Tijani*: „34 Pro použití čl. 16 odst. 2 směrnice 2004/38 je třeba konstatovat, že nabytí práva rodinných příslušníků občana Unie, kteří nemají státní příslušnost žádného členského státu, na trvalý pobyt závisí každopádně na okolnosti, zda sám tento občan splňuje podmínky stanovené v čl. 16 odst. 1 této směrnice a zda kromě toho uvedení rodinní příslušníci s tímto občanem během dotčené doby pobývali. [...] 36 Co se týče nabytí práva trvalého pobytu rodinnými příslušníky občana Unie, kteří nemají státní příslušnost žádného členského státu, povinnost pobývat s tímto občanem v hostitelském členském státě po dotčenou dobu, připomenutá v bodě 34 tohoto rozsudku, předpokládá nezbytně, že zároveň mají právo pobytu na základě čl. 7 odst. 2 směrnice 2004/38, jako rodinní příslušníci doprovázející nebo následující tohoto občana. 37 Z toho plyne, že pro účely nabytí práva rodinných příslušníků občana Unie, kteří nemají státní příslušnost žádného členského státu, na trvalý pobyt na základě čl. 16 odst. 2 směrnice 2004/38 mohou být vzaty v úvahu pouze doby pobytu těchto rodinných příslušníků, které splňují podmínky stanovené v čl. 7 odst. 2 této směrnice.“

<sup>110</sup> Přestože mají formálně volný vstup na trh práce i rodinní příslušníci ještě před vydáním povolení k přechodnému pobytu, pokud se prokáží podáním žádosti o tento pobyt (viz [http://portal.mpsv.cz/sz/zahr\\_zam/zz\\_zamest\\_eu/zz\\_eu\\_trh\\_prace](http://portal.mpsv.cz/sz/zahr_zam/zz_zamest_eu/zz_eu_trh_prace)), v praxi se v přístupu k zaměstnávání setkávají s vážnými problémy, neboť zaměstnavatelé se je obávají zaměstnat, pokud nedisponují pobytovou kartou.



státy.<sup>111</sup> Nelze tak bezesbýtku vyloučit, že by uvedené praktické obtíže (existenční potíže v případě nemožnosti nalézt zaměstnání, problémy s cestováním mezi členskými státy atp.) mohly negativně zasáhnout do výkonu práva občana EU na volný pohyb a v krajním případě ho od výkonu tohoto práva odradit.

Pokud jde o řízení o vydání povolení k trvalému pobytu rodinnému příslušníkovi,<sup>112</sup> z již citované judikatury SDEU obecně platí, že získání trvalého pobytu dle čl. 16 odst. 2 směrnice 2004/38/ES závisí na tom, zda sám občan EU, kterého rodinný příslušník doprovází nebo následuje, splňuje podmínky čl. 16 odst. 1 téže směrnice, a kdy zároveň jeho pobyt splňuje podmínky čl. 7 odst. 1.<sup>113</sup> To platí i pro případy odděleného soužití,<sup>114</sup> resp. pro případy nabytí trvalého pobytu občanem EU před dosažením pěti let nepřetržitého pobytu dle čl. 17 směrnice 2004/38/ES.<sup>115</sup> V těchto případech tak obdobně jako v případě řízení o povolení přechodného pobytu a prodloužení pobytové karty musí vydání povolení k trvalému pobytu rodinnému příslušníkovi bezprostředně předcházet posouzení, zda občan EU splňuje podmínky čl. 16 odst. 1 směrnice 2004/38/ES, resp. zda jeho pobyt splňoval podmínky stanovené čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c) směrnice 2004/38/ES. Bez jejich splnění se rodinný příslušník nemůže dovolávat odvozeného práva na vydání povolení k trvalému pobytu. Nabízí se tak otázka, zda by i v tomto řízení

---

<sup>111</sup> GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J. *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 152. Pokud jde o cestování držitelů pobytových karet mezi členskými státy, srov. čl. 5 odst. 2 směrnice 2004/38/ES, který držitele pobytových karet zbavuje vízové povinnosti, a v návaznosti na to rozsudek SDEU ve věci C-202/13 *McCarthy a další*.

<sup>112</sup> Viz §§ 87h a 87i zákona o pobytu cizinců.

<sup>113</sup> Viz judikatura citovaná v pozn. č. 109.

<sup>114</sup> Viz rozsudek SDEU ve věci C-244/13 *Ogieriakhi*. Naopak dobu strávenou ve výkonu trestu odnětí svobody nelze pro účely čl. 16 odst. 2 směrnice 2004/38/ES zohlednit, srov. rozsudek SDEU ve věci C-378/12 *Onuekwere*.

<sup>115</sup> Viz čl. 17 odst. 3. Čl. 17 odst. 4 směrnice 2004/38/ES pak dokonce umožňuje rodinnému příslušníkovi získat trvalý pobyt v případě úmrtí zaměstnaného či samostatně výdělečně činného občana EU, který ještě nezískal trvalý pobyt. V takovém případě samozřejmě občan EU nebude účastníkem řízení. To platí i pro nabytí práva trvalého pobytu dle č. 18 směrnice 2004/38/ES, který souvisí se situacemi zachováním práva pobytu rodinného příslušníka dle čl. 12 odst. 2 a 13 odst. 2 uvedené směrnice. K tomu srov. rozsudek SDEU C-529/11 *Alarape a Tijani*, bod 38: „Stejně tak článek 18 směrnice 2004/38 tím, že odkazuje na čl. 12 odst. 2 a čl. 13 odst. 2 této směrnice, vymezuje právo trvalého pobytu, kterého se týká, jelikož takové právo mají jen rodinní příslušníci občana Unie, kteří nemají státní příslušnost žádného členského státu a jejichž právo pobytu je zachováno v případě smrti tohoto občana, rozvodu, prohlášení manželství za neplatné nebo ukončení registrovaného partnerství, a kromě toho je uvedené právo pobytu podřízeno podmínce, že dotčené osoby mohou samy před nabytím práva trvalého pobytu prokázat, že splňují tytéž podmínky, jako jsou uvedeny v čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo d) směrnice 2004/38.“

neměl mít občan EU možnost účinně uplatňovat svoje práva ve vztahu k případnému zpochybnování naplnění podmínek stanovených v čl. 16 odst. 1, resp. 7 odst. 1 směrnice 2004/38/ES. Jsem si ovšem vědom toho, že v řadě případů nemusí mít nevydání povolení k trvalému pobytu bezprostředně za následek, že rodinný příslušník bude nucen opustit území hostitelského členského státu.<sup>116</sup> Se získáním trvalého pobytu jsou však spojeny některé důležité výhody, které „pouhý“ přechodný pobyt nenabízí. Jde zejména o přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění, k sociálnímu zabezpečení či zvýšenou ochranu před vyhoštěním.<sup>117</sup> Snad by tak bylo možné i v tomto případě zvažovat alespoň nepřímé účastenství, neboť nepřiznání výhod spojených se získáním trvalého pobytu rodinnému příslušníkovy by mohlo občana EU v krajním případě odradit od výkonu práva na volný pohyb.

## 9. POSTAVENÍ OSOBY USILUJÍCÍ O SLOUČENÍ RODINY (TZV. SPONZORA) V RÁMCI SMĚRNICE 2003/86/ES O PRÁVU NA SLOUČENÍ RODINY

---

K obdobným závěrům, pokud jde o účastenství občana EU, resp. ČR v řízení o přechodném pobytu s jeho rodinným příslušníkem, lze dospět i ve vztahu k tzv. sponzorovi (státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá na území členských států) ve smyslu směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny (dále jen směrnice „2003/86/ES“).

Dle čl. 1 je cílem směrnice „*stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států.*“<sup>118</sup> (důraz doplněn). Dle čl. 2 písm. c) směrnice je osobou usilující o sloučení rodiny „*státní příslušník třetí země, který oprávněně pobývá v členském státě a žádá o sloučení rodiny nebo jehož rodinní příslušníci žádají o sloučení rodiny za účelem jeho následování;*“.

<sup>116</sup> Jde zejména o situace, kdy rodinný příslušník bude i nadále držitelem pobytové karty rodinného příslušníka. Na druhé straně, jak bylo výše uvedeno, vnitrostátní praxe spojuje s uplynutím platnosti pobytové karty i ukončení přechodného pobytu. V případě, kdy tak dojde v průběhu řízení o udělení trvalého pobytu k uplynutí platnosti pobytové karty, může mít v případě neudělení trvalého pobytu rodinný příslušník praktické problémy s jejím případným prodloužením, popř. s podáním nové žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu.

<sup>117</sup> Viz např. § 2 odst. 1 písm. a) a § 3 odst. 1 písm. c) zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění, ve znění pozdějších předpisů či čl. 28 odst. 2 směrnice 2004/38/ES.

<sup>118</sup> Viz rovněž rozsudky SDEU ve věci C-87/12 *Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku*, bod 25, C-356/11 a C-357/11 (spojené věci) *O., S. a L.*, bod 63 a C-256/11 *Dereci a další*, bod 46.

Směrnice 2003/86/ES explicitně zakotvuje při splnění stanovených podmínek právo na sloučení rodiny,<sup>119</sup> což potvrdila opakovaně i judikatura SDEU.

Poprvé tak soud učinil v rozsudku ve věci C-540/03 *Parlament proti Radě* ze dne 26. června 2006, v němž uvedl, že čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES jde nad rámec čl. 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských a základních svobod a čl. 7 Listiny základních práv EU a „ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva – jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá toto sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny povolit, aniž by mohly uplatnit svůj prostor pro uvážení“. (bod 60).<sup>120</sup>

Ze znění čl. 1 směrnice 2003/86/ES vyplývá, že při splnění dalších podmínek stanovených směrnicí, právo na sloučení rodiny<sup>121</sup> ve vztahu k čle-

<sup>119</sup> Srov. např. BOELES, P., HEIJER, M. D., LODDER, G., WOUTERS, K. *European Migration Law*. Antwerp – Oxford – Portland: Intersentia, 2009, s. 179. Rovněž i HAILBRONER, K. (Ed.) *EU Immigration and Asylum Law*. München: C. H. Beck, 2010, s. 171, 172 a 177 či WEISBROCK, A. *Legal Migration to the European Union*. Leiden – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, s. 255. Viz též Sdělení Komise Radě a Evropskému parlamentu. Pokyny pro používání směrnice 2003/86/ES o právu na sloučení rodiny. COM(2014) 210 final. 3. 4. 2014, s. 2 a 5, a Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o používání směrnice Rady 2003/86/ES. KOM(2008) 610 v konečném znění, 8. 10. 2008, s. 3 a 4. Srov. i stanovisko generálního advokáta Wahla ve věci C-140/12 *Brey* bod 59: „Směrnice o sloučení rodiny upravuje právo státních příslušníků třetích zemí na sloučení rodiny, a to na základě unijního práva. Jejím cílem je stanovit podmínky pro uplatňování práva na sloučení rodiny státními příslušníky třetích zemí, kteří oprávněně pobývají na území členských států, přičemž stanoví požadavky, jimž uplatňování tohoto práva podléhá.“

<sup>120</sup> Obdobně viz rozsudek SDEU ve věci C-356/11 a C-357/11 (spojené věci) *O., S. a L.*, bod 70 či C-578/08 *Chakroun*, bod 41. Srov. i stanovisko generálního advokáta Mengozziho ve věci C-338/13 *Noorzia*: „20. V této souvislosti je nejprve třeba uvést, že právo na sloučení rodiny, přiznané a upravené směrnicí 2003/86, představuje zvláštní podobu práva na respektování rodinného života, které představuje základní právo zakotvené v článku 8 EÚLP a v článku 7 Listiny, a jako takové je chráněno právním řádem Evropské unie. 21. Přímý vztah mezi základním právem na respektování rodinného života a právem na sloučení rodiny je přiznán směrnicí 2003/86 konkrétně v bodě 2 odůvodnění uvedeném výše v bodě 7. 22. V tomto kontextu Soudní dvůr výslovně konstatoval, že ustanovení směrnice 2003/86 musí být vykládána ve světle základních práv, konkrétně práva na respektování rodinného života upraveného jak v EÚLP, tak v Listině. 23. Soudní dvůr dále uvedl, že směrnice 2003/86, a především čl. 4 odst. 1, ukládá členským státům přesně vymezené pozitivní povinnosti, kterým odpovídají jasně definovaná subjektivní práva, jelikož jim v případech určených směrnicí ukládá povolit sloučení některým rodinným příslušníkům osoby usilující o sloučení rodiny, aniž by mohly uplatnit prostor pro uvážení.“

<sup>121</sup> Na tom nic nemění fakt, že toto právo lze obecně považovat za „slabší“ (nikoli tak široké), než právo na sloučení rodiny, které požívají migrující občané EU. Viz WIESBROCK, A. *Court of Justice of the European Union: The Right to Family Reunification of Third-Country Nationals under EU Law*; Decision of 4 March 2010, Case C-578/08, *Rhimou Chakroun v. Minister van Buitenlandse Zaken*. *European Constitutional Law Review*. Vol. 6.

nům nukleární rodiny definovaným čl. 4 odst. 1 směrnice, svědčí primárně osobě usilující o sloučení (sponzorovi)<sup>122</sup> a až sekundárně rodinným příslušníkům.<sup>123</sup>

Na tom nic nemění ani fakt, že vnitrostátní právní úprava zvolila v souladu s čl. 5 odst. 1 směrnice cestu podání žádosti o sloučení rodinným příslušníkem. V obou případech je osobou usilující o sloučení rodiny třetizemec pobývající na území některého z členských států.<sup>124</sup> Tento závěr našel i explicitní odraz v domácí právní úpravě. Ustanovení § 42 odst. 3 zákona o pobytu cizinců považuje v případech řízení o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území za „*nositele oprávnění ke sloučení rodiny*“ cizince, „ *kterému byl na území povolen pobyt nebo udělen azyl*“.

Česká republika navíc právo na sloučení rodiny, které směrnice v čl. 4 odst. 1 explicitně přiznává pouze manželu/manželce a nezletilým dětem,<sup>125</sup> rozšířila v souladu s možností, danou čl. 4 odst. 2 směrnice, i na další kategorie rodinných příslušníků.<sup>126</sup>

Pokud tak právo na sloučení rodiny svědčí primárně osobě usilující o sloučení rodiny, pak s odkazem na argumentaci uvedenou výše ve vztahu k migrujícím občanům EU (kapitola 5.1) bude v řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území (§ 42a zákona o pobytu cizinců) třetizemec usilující o sloučení rodiny přímým účastníkem řízení s jeho rodinným příslušníkem.<sup>127</sup>

---

Issue 3. 10/01/2010, s. 469, 470; MARTIN, D. Comments on *N. v. Inspecteur van de Belastingdienst Oost/kantoor Almelo* (Case C-470/04 of 7 September 2006), European Parliament v. Council (Case C-540/03 of 27 June 2006) and *Tas-Hagen and Tas* (Case C-192/05 of 26 October 2006), *European Journal of Migration and Law*. Vol. 9. Issue 1. January 2007, s. 148; STAVERA, A. Free Movement and the Fragmentation of Family Reunification Rights. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 15. Issue 1. 2013, s. 85, 86; BERNERI, CH. Protection of Families Composed by EU Citizens and Third-country Nationals: Some Suggestions to Tackle Reverse Discrimination. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 16. Issue 2. 2014, s. 269, 270. Opačně bychom pak mohli za použití argumentu *a minori ad maius* dovodit, že jestliže toto právo náleží osobám usilujícím o sloučení – třetizemcům, o to více náleží slučujícím se migrujícím občanům EU.

<sup>122</sup> Viz např. GROENENDIJK, K. Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 8. Issue 2. April 2006, s. 217, 218.

<sup>123</sup> Srov. čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES.

<sup>124</sup> Srov. čl. 2 písm. c) směrnice.

<sup>125</sup> GROENENDIJK, K. Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 8. Issue 2. April 2006, s. 217. WRAY, H., AGOSTON, A., HUTTON, J. A. Family Resemblance? The Regulation of Marriage Migration in Europe. *European Journal of Migration and Law*. Vol. 16. Issue 2. 2014, s. 216.

<sup>126</sup> Srov. čl. 4 odst. 2 směrnice 2003/86/ES a § 42a odst. 1 zákona o pobytu cizinců.

<sup>127</sup> Zvýhodněný režim pak platí pro rodinné příslušníky držitelů tzv. modrých karet podle směrnice 2009/50/ES o podmínkách pro vstup a pobyt státních příslušníků třetích zemí za účelem výkonu zaměstnání vyžadujícího vysokou kvalifikaci, jejichž sloučení

O přímém účastenství lze uvažovat i u třetizemce – rezidenta jiného členského státu EU, jehož rodinný příslušník bude v podmínkách České republiky žádat o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie ve smyslu § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců.<sup>128</sup> Dle odst. 20 odůvodnění směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty, „[t]aké rodinní příslušníci by měli mít možnost usídlit se s dlouhodobě pobývajícím rezidentem v jiném členském státě, **aby byla zachována celistvost rodiny a aby nedocházelo k omezování výkonu práva pobytu dlouhodobě pobývajících rezidenta.** Pokud jde o rodinné příslušníky, kteří mohou mít povolení doprovázet dlouhodobě pobývající rezidenty nebo se k nim připojit, měly by členské státy věnovat zvláštní pozornost situaci zdravotně postižených zletilých dětí a vyživovaných osob v nejbližším přímém příbuzenském vztahu po vzestupné linii“. (důraz doplněn). Směrnice 2003/109/ES toto právo přiznává rodinným příslušníkům vymezeným čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES<sup>129</sup> a zároveň pouze v případech, pokud byla rodina založena ve státě, který třetizemci přiznal právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.<sup>130</sup>

Odstavec 20 odůvodnění směrnice 2003/109/ES hovoří o tom, že účelem umožnění pobytu rodinného příslušníka v jiném členském státě společně s dlouhodobě pobývajícím rezidentem je kromě zachování celistvosti rodiny i vyloučení toho, aby mohlo dojít k „omezování výkonu práva pobytu dlouhodobě pobývajících rezidenta“.

---

se obecně řídí směrnicí 2003/86/ES, ovšem s některými podstatnými výjimkami (srov. čl. 15 směrnice 2009/50/ES).

<sup>128</sup> „Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat i rodinný příslušník rezidenta jiného členského státu Evropské unie, pokud má s ním povolení pobyt za účelem společného soužití rodiny na území státu, který rezidentovi jiného členského státu Evropské unie toto právní postavení přiznal, nebo mu bylo na území tohoto státu právní postavení rezidenta jiného členského státu Evropské unie přiznáno.“

<sup>129</sup> Srov. čl. 16 odst. 1 směrnice 2003/109/ES: „Vykonává-li dlouhodobě pobývajícím rezidentem právo pobytu v druhém členském státě a byla-li rodina již založena v prvním členském státě, jsou rodinní příslušníci, kteří splňují podmínky uvedené v čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES, oprávněni doprovázet dlouhodobě pobývajících rezidenta nebo se k němu připojit.“ Ustanovení § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců neobsahuje odkaz na definici rodinných příslušníků, kteří mohou z daného ustanovení těžit. Domnívám se však, že by s ohledem na odkaz na čl. 4 odst. 1 směrnice 2003/86/ES a vnitrostátní rozšíření práva na sloučení rodiny i na cizince uvedené v čl. 4 odst. 2 posledně uvedené směrnice [vnitrostátní právní úprava pak při sloučení zvýhodňuje např. i držitele tzv. zaměstnaneckých karet, srov. ustanovení § 42a odst. 6 písm. b) zákona o pobytu cizinců], měla by kategorie rodinných příslušníků dle § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců zahrnovat osoby uvedené v § 42a odst. 1, resp. 2 téhož zákona.

<sup>130</sup> Srov. čl. 16 odst. 5 směrnice 2003/109/ES: „Pokud rodina nebyla založena v prvním státě, použije se směrnice 2003/86/ES.“

Smyslem čl. 16 je zároveň v případě migrace rezidenta do druhého členského státu usnadnit sloučení rodiny v těch případech, kdy k založení (sloučení) rodiny v souladu se směrnicí 2003/86/ES došlo v prvním členském státě,<sup>131</sup> a to nad rámec posledně uvedené směrnice.<sup>132</sup> V opačném případě, pokud by došlo k založení rodiny až v druhém členském státě, použije se směrnice 2003/86/ES. Shodně tak s postavením osoby usilující o sloučení ve smyslu směrnice 2003/86/ES musí být i dlouhodobě pobývajícím rezident v řízení podle § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců považován za přímého účastníka řízení s jeho rodinným příslušníkem.<sup>133</sup>

S odkazem na čl. 20 odůvodnění by pak bylo možné navíc použít i analogii s postavením migrujícího občana EU, kterého by mohlo případně nemožnění společného usídlení se s rodinnými příslušníky v hostitelském členském státě odradit od výkonu práva na svobodu pohybu. I v tomto případě má právo na sloučení rodiny rodinného příslušníka až sekundární charakter a je odvozeno od výkonu práva pobytu dlouhodobě pobývajícím rezidenta v druhém členském státě. Primárně tedy svědčí jemu, jeho by mohlo omezit ve výkonu posledně uvedeného práva.

## 10. ZÁVĚR

---

Přestože se to může zdát poněkud překvapivé, odpověď na otázku, jaké je postavení občana Evropské unie, potažmo České republiky v řízení o povolání/ukončení přechodného pobytu s jeho rodinným příslušníkem, tak musí znít, že migrujícího občana EU i vnitrostátně dorovnaného občana ČR je třeba v uvedených řízeních považovat za přímého účastníka řízení ve smyslu § 27 odst. 1 písm. a), resp. b) správního řádu. Je to primárně migrující občan EU, kterému svědčí hmotněprávní nárok na udělení přechodného pobytu jeho rodinnému příslušníkovu. V důsledku vnitrostátního dorovnání pak tento nárok svědčí i (nemigrujícímu) občanu ČR.

---

<sup>131</sup> Srov. čl. 2 písm. e) směrnice 2003/86/ES. Viz rovněž PEERS, S., GUILD, E., ARCARAZO, D. A., GROENENDIJK, K., MORENO-LAX, V. *EU Immigration and Asylum Law. Volume 2: EU Immigration Law*. Second Revised Edition. London – Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 317.

<sup>132</sup> Srov. čl. 16 odst. 3 směrnice 2003/109/ES zejména s čl. 3 odst. 1 a čl. 7 a 8 směrnice 2003/86/ES.

<sup>133</sup> Obdobně i v tomto případě by bylo možné použít argumentu *a minori ad maius*. Jestliže právo na sloučení rodiny svědčí osobě usilující o sloučení v režimu směrnice 2003/86/ES, o to více svědčí dlouhodobě pobývajícím rezidentovi usilujícímu o sloučení rodiny ve zvýhodněném režimu čl. 16 směrnice 2003/109/ES.

Navíc, jak bylo doloženo judikaturou SDEU, která nevyklučuje výjimečné spuštění ochrany čl. 21 SFEU i u „čistě vnitrostátního“ slučování s občanem EU, který nevykonává svobodu pohybu, pak ani v případě, pokud by domácí zákonodárce nepřistoupil k vnitrostátnímu dorovnání, musel by být občan ČR považován přinejmenším za vedlejšího účastníka řízení.

Ke shodným závěrům jsem pak dospěl i ve vztahu k osobě usilující o sloučení rodiny (tzv. sponzorovi) v řízení o udělení povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny ve smyslu směrnice 2003/86/ES a rezidentovi jiného členského státu EU, jehož rodinný příslušník bude v podmínkách České republiky žádat o povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie ve smysl § 42c odst. 5 zákona o pobytu cizinců. I v těchto případech je to primárně tzv. sponzor, resp. dlouhodobě pobývajícím rezident, kterým svědčí právo na sloučení rodiny.

# Procesní souvislosti posuzování neodůvodnitelné zátěže systému sociální pomoci

DAVID KRYSKA\*

## 1. ÚVOD

Posuzování neodůvodnitelné zátěže systému sociální pomoci a jeho dopady na pobytový status občana jiného členského státu EU, popřípadě jeho rodinného příslušníka, představují oblast, kde se střetává cizinecké právo s právem sociálního zabezpečení. Zvláštní část správního práva, a to jak hmotného, procesního a organizačního, se zde navíc stýká s obecnou úpravou správního řízení, což má své důsledky rovněž ve vztahu k soudnímu řízení správnímu. Situaci pak neulehčuje ani situace, že se jedná o tu oblast právní úpravy vstupu a pobytu určité kategorie cizinců na území ČR, která je výsledkem harmonizace práva EU. Cílem tohoto příspěvku je poukázat na vzájemné souvislosti se zřetelem na jejich možné dopady na rozhodování příslušných orgánů veřejné správy, eventuálně soudů ve správním soudnictví.

## 2. PRÁVO EVROPSKÉ UNIE

Podle Smlouvy o fungování Evropské unie má každý občan EU právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvě o Evropské unii a Smlouvě o fungování Evropské unie a v opatřeních přijatých k jejich provedení.<sup>1</sup> Právo pobývat na území členského státu není pro ty občany jiného členského státu, kteří v něm nevykonávají zaměstnání nebo samostatnou

\* Autor je odborným asistentem na Katedře správního práva a správní vědy PF UK.

<sup>1</sup> Čl. 21 odst. 1 Konsolidovaného znění Smlouvy o fungování Evropské unie (Úřední věstník č. 2010/C 83/01).



výdělečnou činnost, bezpodmínečné.<sup>2</sup> Omezení a podmínky stanoví mimo jiné<sup>3</sup> čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38/ES.<sup>4</sup> Podle tohoto ustanovení všichni občané EU mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud mají pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika. Při výkonu svého práva pobytu by se totiž osoby v počáteční fázi svého pobytu neměly stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a proto by právo pobytu občanů EU a jejich rodinných příslušníků delší než tři měsíce mělo podléhat určitým podmínkám.<sup>5</sup> Tyto omezení a podmínky však musí být vykládány striktně a při dodržení omezení stanovených právem EU a v souladu se zásadou proporcionality.<sup>6</sup> Podle preambule (odůvodnění) směrnice 2004/38 by mimo jiné vyhoštění ze země nemělo být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci s tím, že hostitelský členský stát by měl posuzovat, zda se nejedná o dočasné potíže, a při posuzování, zda se příjemce pomoci stal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci a zda by měl být vyhoštěn, zohlednit délku pobytu, osobní poměry a objem poskytované pomoci.<sup>7</sup>

Směrnice tak stanoví tři soubory kritérií, které představují 1) trvání, 2) osobní poměry a 3) částka.<sup>8</sup> Za účelem posuzování nepřiměřené zátěže systému sociální pomoci mohou podle citovaného sdělení Evropské komise členské státy vytvořit jako indikátor režim založený na bodovém hodnocení.<sup>9</sup> V případě kritéria trvání se má podle sdělení Evropské komise zkou-

---

<sup>2</sup> Např. C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt v. Peter Brey*, rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 9. 2013, bod 46.

<sup>3</sup> Tamtéž, bod 47.

<sup>4</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. 4. 2004, o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále jen „směrnice 2004/38“).

<sup>5</sup> Bod 10 preambule směrnice 2004/38.

<sup>6</sup> Např. C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt v. Peter Brey*, bod 70.

<sup>7</sup> Bod 16 preambule směrnice 2004/38. Pravidlo, podle kterého vyhoštění ze země nesmí být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci hostitelského členského státu občanem EU nebo jeho rodinnými příslušníky, obsahuje rovněž čl. 14 odst. 3 směrnice 2004/38.

<sup>8</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu a Radě ze dne 2. 7. 2009 o pokynech pro lepší provádění a uplatňování směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, COM(2009) 313 final, s. 8.

<sup>9</sup> Tamtéž.

mat, po jakou dobu jsou dávky poskytovány, hodnotit výhledy, tedy zda je pravděpodobné, že se občan EU brzy dostane z bezpečnostní sociální sítě, a jak dlouho trvá pobyt v hostitelském členském státě. U kritéria osobních poměrů pak to, jaká je úroveň propojení mezi občanem EU a jeho rodinnými příslušníky na jedné straně a společností hostitelského členského státu na straně druhé nebo zda existují otázky týkající se věku, zdravotního stavu, rodinné a ekonomické situace, které je třeba zohlednit. V případě kritéria částky pak je třeba zkoumat celkovou výši poskytnuté podpory, zda se občan EU spoléhal v minulosti do značné míry na sociální pomoc nebo zda občan EU přispíval v minulosti na financování sociální pomoci v hostitelském členském státě.<sup>10</sup>

### 3. VNITROSTÁTNÍ PRÁVNÍ ÚPRAVA

---

Zákon o pobytu cizinců<sup>11</sup> skutečnost, že se občan jiného členského státu EU stal neodůvodnitelnou zátěží pro systém sociální pomoci, neupravuje jako důvod pro vyhoštění této kategorie cizinců, nýbrž se jedná o důvod pro zamítnutí žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území nebo důvod pro zrušení přechodného pobytu občanu EU.<sup>12</sup> Tato skutečnost pak rovněž představuje důvod pro zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu a důvod ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU.<sup>13</sup> Tato ustanovení jsou proto významná jednak pro Ministerstvo vnitra v rámci rozhodování v uvedených typech řízení a Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v rámci rozhodování o odvoláních proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, popř. v rámci přezkumného řízení.<sup>14</sup> Zákon o pobytu cizinců pak stanoví povinnost

---

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 8–9.

<sup>11</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jen „ZPC“).

<sup>12</sup> Podle § 87d odst. 1 písm. a) a odst. 2 písm. a) ZPC Ministerstvo vnitra žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území zamítne nebo rozhodnutím zruší přechodný pobyt občana EU, jestliže se stal neodůvodnitelnou zátěží systému dávek pro osoby se zdravotním postižením nebo systému pomoci v hmotné nouzi České republiky, s výjimkou osob, na které se vztahuje přímo použitelný právní předpis Evropských společenství. Vládní návrh novely ZPC (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 463) uvedenou výjimku navrhuje ze zákona vypustit.

<sup>13</sup> Srov. § 87e odst. 1 a § 87f odst. 1 ZPC.

<sup>14</sup> K organizaci veřejné správy na úseku pobytu cizinců srov. např. MADLEŇÁKOVÁ, L. Vnitřní správa V – pobyt cizinců. In: SLÁDEČEK, V., POUPEŘOVÁ, O. a kol. *Správní právo. Zvláštní část (vybrané kapitoly)*. 2. vydání. Praha: Leges, 2014, s. 87–88, s. 97–100;

obecním úřadům obcí s rozšířenou působností a pověřeným obecním úřadům neprodleně písemně oznámit Ministerstvu vnitra, že se občan EU nebo jeho rodinný příslušník přechodně pobývající na území stal neodůvodnitelnou zátěží systému pomoci v hmotné nouzi, a krajským pobočkám Úřadu práce ČR (dále jen „Úřad práce“), včetně pobočky pro hlavní město Prahu, neprodleně písemně oznámit Ministerstvu vnitra, že se občan EU nebo jeho rodinný příslušník přechodně pobývající na území stal neodůvodnitelnou zátěží systému dávek pro osoby se zdravotním postižením.<sup>15</sup>

Systémem sociální pomoci ve smyslu směrnice 2004/38 *de lege lata* rozumíme systém pomoci v hmotné nouzi a systém dávek pro osoby se zdravotním postižením. Podle Evropské komise lze za dávky sociální pomoci považovat ty dávky, které jsou poskytovány těm, kdo nemají dostatečné prostředky, aby byly uspokojeny jejich základní potřeby.<sup>16</sup> Ačkoliv se jedná o autonomní pojem práva EU a jako takový musí být vykládán, obecně je možné uvést, že systém sociální pomoci představuje vedle sociálního pojištění a státního zaopatření jeden ze tří subsystémů sociálního

---

ČIŽINSKÝ, P. a kol. *Cizinecké právo*. Praha: Linde Praha, 2012, s. 154–156; KRYSKA, D. Vývojové tendence v organizaci státní správy na úseku pobytu cizinců. In: SLÁDEČEK, V., FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.) *Organizace státní správy – vývojové tendence*. Praha: Leges, 2014, s. 216–227. Zvláště ke Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců srov. KRYSKA, D. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2014, s. 187–251; KRYSKA, D. Svěření rozhodovací pravomoci „rozkladovým“ komisím jako nový jev v českém správním řízení (s. 54–65); KAUCKÝ, J., TOBEK, I. Nové kolegiální orgány (s. 73–87) In: ZDRAŽILOVÁ, P., KLIKOVÁ, A. (eds.) *Kolegiální orgány ve veřejné správě*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2013.

- <sup>15</sup> Srov. § 106 odst. 3 ZPC. Na tomto místě je však třeba upozornit, že v případě obou typů dávek jsou v současnosti příslušnými orgány pro rozhodování a posuzování neodůvodnitelné zátěže systému těchto dávek krajské pobočky Úřadu práce a jako nadřízený orgán Ministerstvo práce a sociálních věcí (srov. dále), nikoliv tedy obecní úřady obcí s rozšířenou působností či pověřené obecní úřady.
- <sup>16</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů ze dne 25. 11. 2013. Volný pohyb občanů EU a jejich rodin: pět rozhodujících opatření. COM(2013) 837 final, s. 6. Soudní dvůr v již citovaném rozsudku ve věci C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt v. Peter Brey*, k pojmu „systém sociální pomoci“ uvedl, že „odkazuje na všechny systémy pomoci zavedené orgány veřejné správy, ať již na celostátní, regionální nebo místní úrovni, k nimž se může uchýlit osoba, která nemá dostatečné prostředky na pokrytí základních potřeb ani svých, ani svých rodinných příslušníků, a která se v důsledku toho může během svého pobytu stát zátěží pro veřejné finance hostitelského členského státu, což by mohlo mít důsledky pro celkovou úroveň podpory, kterou tento stát může poskytnout“ (bod 61).

zabezpečení a je chápán jako poslední síť sociální ochrany.<sup>17</sup> Ačkoliv sociální pomoc není legálním pojmem,<sup>18</sup> teorie zde řadí systém pomoci v hmotné nouzi, systém dávek osobám se zdravotním postižením a systém sociálních služeb.<sup>19</sup> Z výše uvedeného vyplývá, že z těchto tří částí systému sociální pomoci tak jsou z hlediska posuzování neodůvodnitelné zátěže významné pouze první dvě. Pomoc v hmotné nouzi je upravena v zákoně o pomoci v hmotné nouzi<sup>20</sup> a „[ú]čelem tohoto systému je pomoci osobám s nedostatečnými příjmy tyto příjmy zvýšit nad hranici hmotné nouze, a tak zabránit jejich setrvání v situaci hmotné nouze a tedy i sociálnímu vyloučení“.<sup>21</sup> Dávkami systému pomoci v hmotné nouzi jsou příspěvek na živobytí, doplatek na bydlení a mimořádná okamžitá pomoc.<sup>22</sup> Naproti tomu dávky pro osoby se zdravotním postižením jsou určeny ke zmírnění sociálních důsledků jejich zdravotního postižení a k podpoře jejich sociálního začleňování.<sup>23</sup> Existují dva druhy těchto dávek, a sice příspěvek na mobilitu a příspěvek na zvláštní pomůcku.<sup>24</sup> V případě obou systémů dávek patří do okruhu oprávněných osob rovněž občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník, pokud jsou hlášeni na území ČR k pobytu podle zvláštního právního předpisu po dobu delší než 3 měsíce, nevyplývá-li mu nárok na sociální výhody z přímo použitelného předpisu Společenství, a to pokud má bydliště na území ČR.<sup>25</sup> O dávkách systému pomoci v hmotné nouzi a o dávkách pro osoby se zdravotním postižením rozhodují krajské

<sup>17</sup> TRÖSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 205. K systému sociální pomoci srov. dále např. SPIRIT, M. a kol. *Pracovní právo a právo sociálního zabezpečení v ČR*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 387 a násl.; CHVÁTALOVÁ, I. a kol. *Právo sociálního zabezpečení v České republice a Evropské unii*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2012, s. 211 a násl.; VESELÝ, J. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 174 a násl.

<sup>18</sup> TRÖSTER, P. a kol., op. cit., s. 206.

<sup>19</sup> Srov. tamtéž; CHVÁTALOVÁ, I. a kol., op. cit., s. 211.

<sup>20</sup> Zákon č. 111/2006 Sb., o pomoci v hmotné nouzi, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jen „ZPHN“).

<sup>21</sup> TRÖSTER, P. a kol., op. cit., s. 208.

<sup>22</sup> Srov. § 4 odst. 1 ZPHN.

<sup>23</sup> Srov. § 1 zákona č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jen „ZPDOZP“).

<sup>24</sup> Srov. § 2 ZPDOZP.

<sup>25</sup> Srov. § 5 odst. 1 písm. d) a e) ZPHN a § 3 písm. d) a e) ZPDOZP. Mírnější podmínky jsou zákonem stanoveny v některých případech pro poskytování mimořádné okamžité pomoci. Ve vztahu k oběma zákonům má podle § 5 odst. 6 ZPHN osoba na území ČR bydliště, zejména pokud se zde dlouhodobě zdržuje, vykonává zde výdělečnou činnost, žije zde s rodinou, plní zde povinnou školní docházku nebo se zde soustavně připravuje na budoucí povolání, popřípadě existují jiné významné důvody, zájmy či aktivity, jejichž vzájemná souvislost dokládá sepětí této osoby s ČR.

pobočky Úřadu práce.<sup>26,27</sup> Působnost jejich nadřízeného správního orgánu vykonává Ministerstvo práce a sociálních věcí.<sup>28</sup>

Oba zákony stanoví povinnost krajské pobočky Úřadu práce posuzovat neodůvodnitelnou zátěž pro systém těch či oněch dávek v případě, že o poskytnutí dávky požádá občan jiného členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník s tím, že postup je v podstatě totožný pro oba systémy dávek.<sup>29</sup> Zákon upravuje případy, kdy se tyto osoby za neodůvodnitelnou zátěž systému nepovažují. V případě osob, které tyto podmínky nesplňují, upravují oba zákony pro posuzování neodůvodnitelné zátěže režim založený na bodovém hodnocení. Tzv. systémem bodů pak krajská pobočka Úřadu práce hodnotí délku pobytu na území ČR podle zákona o pobytu cizinců, dobu zaměstnání nebo dobu výkonu samostatné výdělečné činnosti na území ČR, dobu soustavné přípravy na budoucí povolání na území ČR, a možnost pracovního

<sup>26</sup> Srov. § 61 odst. 1 písm. a) ZPHN a § 5 odst. 1 ZPDOZP.

<sup>27</sup> Úřad práce byl zřízen zákonem č. 73/2011 Sb., o Úřadu práce České republiky a o změně souvisejících zákonů (dále jen „zákon o Úřadu práce České republiky“), který jej označuje jako správní úřad s celostátní působností (§ 1 odst. 1) s tím, že v něm působí generální ředitelství a krajské pobočky a pobočka pro hlavní město Prahu (§ 2 odst. 1). Otázka, zda krajská pobočka představuje samostatný správní úřad a správní orgán, přesahuje rámec tohoto příspěvku. K tomu podrobněji a v širších souvislostech srov. KOPECKÝ, M. K institutu pracovišť a jiných územních útvarů správních úřadů. *Správní právo*, 2013, č. 2, s. 88–96. Uvedme alespoň, že M. Kopecký v uvedené práci upozorňuje na skutečnost, že krajské pobočky Úřadu práce jsou zřízeny přímo zákonem, že ze zákona vyplývá okruh jejich věcné působnosti vztahený k působnosti na územní obvod, v němž krajské pobočky Úřadu práce působí, a že ze zákona pro ně vyplývá rovněž rozsah územní působnosti (s. 93). Tento autor dále poukazuje na čl. 79 odst. 1 Ústavy ČR, podle kterého ministerstva a jiné správní úřady lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem. M. Kopecký pak mimo jiné uvádí: „Mají-li pracoviště mít působnost v oblasti výkonu státní správy takovou, že pouze konkrétní pracoviště může vyřizovat určité záležitosti v rámci působnosti správního úřadu (tak je tomu např. u pracovišť katastrálních úřadů), měly by být i na zřízení a působnost takových pracovišť kladeny požadavky čl. 79 odst. 1 Ústavy jako na správní úřady. Pak ovšem i taková ‚pracoviště správních úřadů‘ budou ve skutečnosti správními úřady.“ (s. 95). Ačkoliv tedy zákon označuje Úřad práce za (jediný) správní úřad, jsou zároveň krajské pobočky Úřadu práce zákonem přímo zřízeny a jejich působnost je zákonem stanovena. K problematice srov. též MALAST, J. Výhrada zákona v právní úpravě organizace státní správy. In: SLÁDEČEK, V., FRUMAROVÁ, K., MELOTÍKOVÁ, P. (eds.), op. cit., s. 35–46.

<sup>28</sup> Podle § 1 odst. 3 zákona o Úřadu práce České republiky Ministerstvo práce a sociálních věcí řídí Úřad práce a je jeho nadřízeným správním úřadem. Podle § 77 odst. 1 ZPHN a § 5 odst. 2 ZPDOZP Ministerstvo práce a sociálních věcí rozhoduje o odvolání proti rozhodnutí krajských poboček Úřadu práce. Podle § 178 odst. 1 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jen „SR“) je nadřízeným správním orgánem ten správní orgán, o kterém to stanoví zvláštní zákon. Neurčuje-li jej zvláštní zákon, je jím správní orgán, který podle zákona rozhoduje o odvolání, popřípadě vykonává dozor.

<sup>29</sup> Srov. § 16 ZPHN a § 29 ZPDOZP.

uplatnění na území ČR podle získané kvalifikace, nutnosti zvýšené péče při zprostředkování zaměstnání a míry nezaměstnanosti.

Při bodovém hodnocení délky pobytu krajská pobočka Úřadu práce započte v případě osoby, která byla hlášena na území ČR k pobytu po dobu od 1 do 3 let – 2 body, od 3 do 6 let – 4 body, od 6 do 8 let – 6 bodů, 8 nebo více let – 8 bodů. Dále započte v případě osoby, která byla poplatníkem pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, nebo která se na území ČR soustavně připravuje na budoucí povolání po dobu 12 až 24 měsíců – 4 body, 25 až 36 měsíců – 8 bodů, 37 až 48 měsíců – 12 bodů, 49 až 60 měsíců – 16 bodů. V případě hodnocení možnosti pracovního uplatnění podle získané kvalifikace započte v případě osoby bez kvalifikace 0 bodů, se středním vzděláním 2 body, s vyšším odborným vzděláním 4 body a s vysokoškolským vzděláním 6 bodů. Osobě, které by při zprostředkování zaměstnání nebyla věnována zvýšená péče podle zákona o zaměstnanosti,<sup>30</sup> 4 body. Co se týče hodnocení míry nezaměstnanosti, krajská pobočka Úřadu práce započte osobě, která je hlášena k pobytu v okrese, v němž míra nezaměstnanosti v kalendářním měsíci předcházejícím dni podání žádosti podle údajů zveřejněných Ministerstvem práce a sociálních věcí přesáhla o více než 10 % průměrnou míru nezaměstnanosti v ČR – 0 bodů, přesáhla o méně než 10 % průměrnou míru nezaměstnanosti v ČR – 2 body, byla vyšší než 50 % průměrné míry nezaměstnanosti v ČR a nepřesáhla hodnotu průměrné míry nezaměstnanosti v ČR – 4 body, byla nižší než 50 % průměrné míry nezaměstnanosti v ČR – 6 bodů.

Za neodůvodnitelnou zátěž systému těch či oněch dávek se vždy považuje osoba, jejíž bodové ohodnocení činí 10 nebo méně bodů. Za neodůvodnitelnou zátěž systému se nepovažuje osoba, jejíž bodové ohodnocení činí 20 nebo více bodů. V případě, že bodové ohodnocení osoby činí více než 10 bodů a nedosahuje 20 bodů, krajská pobočka Úřadu práce rozhodne, zda jde o osobu, která je neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek. Při tomto rozhodování se přihlíží k vazbám této osoby na osoby blízké, které pobývají v ČR, a dále se přihlíží k tomu, zda se jedná jen o dočasné obtíže, a zda poskytnutím dávek této osobě nedojde k neúměrnému zatížení systému dávek.

Zákon stanoví rovněž povinnost správních úřadů, orgánů sociálního zabezpečení, Policie České republiky, obcí a zaměstnavatelů žadatelů o dávku na výzvu sdělit údaje potřebné k posouzení, zda osoba je neodůvodnitelnou zátěží systému.

---

<sup>30</sup> Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.

Pokud krajská pobočka Úřadu práce oznámí Ministerstvu vnitra, že je osoba neodůvodnitelnou zátěží systému, je Ministerstvo vnitra povinno jí sdělit ukončení přechodného pobytu této osoby podle zákona o pobytu cizinců. Ministerstvo vnitra neprodleně sdělí na žádost krajské pobočky Úřadu práce, zda osobě, která žádá o přiznání dávky nebo které je tato dávka poskytována, byl ukončen pobyt na území ČR podle zákona o pobytu cizinců.<sup>31</sup> Zákon obsahuje rovněž klauzuli *rebus sic stantibus*, když umožňuje krajské pobočce Úřadu práce posoudit, zda je osoba neodůvodnitelnou zátěží systému, též opětovně poté, kdy došlo u posuzované osoby ke změně jejich sociálních poměrů.

Rozhodným obdobím, za které se zjišťuje, zda občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník není neodůvodnitelnou zátěží systému pomoci v hmotné nouzi, je aktuální kalendářní měsíc.<sup>32</sup>

Poté, co o některou z uvedených dávek požádá občan jiného členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník, má tedy krajská pobočka Úřadu práce povinnost posuzovat, zda žadatel o dávku nepředstavuje pro systém těchto dávek neodůvodnitelnou zátěž. Z výše uvedeného rovněž plyne, že výsledek tohoto posuzování za pomoci bodového systému může být trojí. Pokud žadatel o dávku dosáhl 20 a více bodů, nepředstavuje neodůvodnitelnou zátěž a taková situace pak nemá jakýkoliv dopad na jeho bytový status na území ČR. Nás však zajímá situace opačná, tedy kdy krajská pobočka Úřadu práce dospěje k závěru, že žadatel o dávku představuje neodůvodnitelnou zátěž systému dávek. Co je však na tomto místě třeba říci, taková situace nevede k zamítnutí žádosti o dávku (nepřiznání dávky) a žadatel může tedy nadále splňovat všechny zákonné předpoklady pro přiznání dávky. Tato situace se však následně projeví na bytovém statusu této osoby, čímž přestane náležet do okruhu oprávněných osob s nárokem na dávku. Z hlediska postupů a forem činnosti můžeme rozlišovat dvě situace.

#### **4. POSUZOVÁNÍ NEODŮVODNITELNÉ ZÁTĚŽE SYSTÉMU SOCIÁLNÍ POMOCI A OBEČNÉ SPRÁVNÍ ŘÍZENÍ**

---

V prvním případě, kterému se budeme blíže věnovat, bodové hodnocení žadatele o dávku činí 10 a méně bodů. V takovém případě krajská pobočka Úřadu práce má povinnost neprodleně písemně sdělit Ministerstvu vnitra,

<sup>31</sup> Vzájemná oznamovací povinnost obsažená v ZPHN a ZPDOZP představuje projev obecné zásady koordinace a spolupráce (součinnosti) správních orgánů podle § 8 SŘ a pro dotčené orgány zvláště v § 136 odst. 3 SŘ.

<sup>32</sup> Srov. § 10 odst. 4 ZPHN.

že se tato osoba stala neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek.<sup>33</sup> O tomto se tedy nevydává samostatné rozhodnutí. Jakou povahu tedy má takové *sdělení*, resp. *oznámení* krajské pobočky Úřadu práce Ministerstvu vnitra? Na postupy krajské pobočky Úřadu práce jak podle zákona o pomoci v hmotné nouzi, tak podle zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením, se použije správní řád.<sup>34</sup> Toto sdělení tak má povahu úkonu podle části čtvrté správního řádu,<sup>35</sup> ale nejen to.

Pro úvahy nad jeho povahou je významná rovněž úprava v zákoně o pobytu cizinců, tedy to, jaké důsledky uvedené sdělení má pro postupy Ministerstva vnitra a pobytový status občana jiného členského státu EU nebo jeho rodinného příslušníka – žadatele o dávku. Z výše uvedeného totiž již vyplývá, že takové sdělení vede k zamítnutí žádosti o vydání potvrzení o přechodném pobytu na území nebo ke zrušení přechodného pobytu občanu EU, resp. k zamítnutí žádosti o vydání povolení k přechodnému pobytu nebo ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU. Tuto otázku si přitom Ministerstvo vnitra nemůže posoudit samo a je v tomto ohledu vázáno závěry krajské pobočky Úřadu práce uvedenými ve sdělení. Jinými slovy, obdrží-li Ministerstvo vnitra toto sdělení, je naplněna hypotéza právní normy<sup>36</sup> a v řízení o žádosti musí být tato zamítnuta. Složitější situace je v případě, kdy se jedná o osobu, které již potvrzení o přechodném pobytu, resp. povolení k přechodnému pobytu, bylo vydáno. V případě zrušení přechodného pobytu občana EU nebo ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU toto sdělení k takovému následku povede pouze za podmínky, že rozhodnutí o zrušení (ukončení) přechodného pobytu na území bude přiměřené z hlediska jeho zásahu do soukromého nebo rodinného života této osoby.<sup>37</sup> Na závaznosti posouzení neodůvodnitelné zátěže systému dávek krajskou pobočkou Úřadu práce to však nic nemění, je zde však naplněna pouze část hypotézy právní normy. Sdělení krajské pobočky Úřadu práce má proto po mém soudu povahu závazného stanoviska a máme tak zde co do činění s tzv. subsumpcí správních aktů.

J. Staša vymezuje subsumpci jako „*vazbu mezi správními akty, kdy vydání výsledného – finálního aktu [...] předchází vydání jednoho nebo více*

<sup>33</sup> Srov. § 61 odst. 1 písm. d) ZPHN a § 106 odst. 3 ZPC. ZPC hovoří o písemném *oznámení* („oznámi“), ZPHN užívá termínu *písemné sdělení* („sdělí“). Na jiném místě se však opět setkáváme s pojmem *oznámení* („oznámi“) [srov. § 16 odst. 8 ZPHN a § 29 odst. 8 ZPDOZP].

<sup>34</sup> Srov. § 1 odst. 2 SŘ, podle kterého se tento zákon nebo jeho jednotlivá ustanovení použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.

<sup>35</sup> Srov. § 154 a § 158 odst. 1 SŘ.

<sup>36</sup> Srov. VOŽENÍLEK, B. Posudky, vyjádření a stanoviska ve státní správě. *Správní právo*, 1978, č. 4, s. 205.

<sup>37</sup> Srov. § 87d odst. 2 ZPC *in fine* a § 87f odst. 1 ve spojení s § 87e odst. 1 ZPC.



podmiňujících správních aktů [...], jejichž obsah se do finálního aktu závazně promítá“.<sup>38</sup> Subsumpce správních aktů je projevem potřeby koordinovat činnost uskutečňovanou k provedení více zákonů.<sup>39</sup> Jedná se vedle tzv. řetězení správních aktů o jednu ze dvou situací, kdy podle J. Staši „k realizaci určité činnosti je zapotřebí vydat několik aktů, přičemž dříve vydané správní akty podmiňují akty vydané později – tyto akty tvoří určitou časovou i logickou posloupnost. Předmět rozhodování je přítom v podstatě tůž, rozdílná jsou hlediska, z nichž je věc posuzována“.<sup>40</sup>

J. Staša k problematice dále mimo jiné uvádí: „Podmiňující akty vůči adresátovi finálního aktu samostatně nevystupují. [...] Obsah finálního aktu se přitom nevycerpává obsahem podmiňujícího aktu nebo podmiňujících aktů. [...] Finální akt nemůže obstát bez podmiňujícího aktu či podmiňujících aktů a naopak. [...] Obsah podmiňujícího aktu nemůže být realizován samostatně, bez finálního aktu.“<sup>41</sup> A opět na jiném místě: „Podmiňující akt zprvu zavazuje pouze správní orgán, který je příslušný k vydání finálního aktu. [...] Vůči adresátovi směřuje podmiňující akt až prostřednictvím finálního aktu a zřejmě také až spolu s ním nabývá vlastností správního aktu. [...] Vydávání uvede-  
ných správních aktů je při subsumpci z hlediska adresáta koncentrováno (hovoří se proto též o koncentraci).“<sup>42</sup>

V případě sdělení krajské pobočky Úřadu práce se vždy jedná o subsumpci absolutní,<sup>43</sup> a to bez ohledu na to, že v případě zrušení (ukončení) přechodného pobytu nemusí Ministerstvo vnitra nakonec takové rozhodnutí vydat. Sdělení o neodůvodnitelné zátěži je pro něj totiž stále závazné, otázka přiměřenosti takového rozhodnutí je však otázkou právní, nikoliv věci správního uvážení Ministerstva vnitra. Jinými slovy není naplněna část hypotézy právní normy a nemůže tak nastoupit její dispozice – zrušení (ukončení) pobytu. Zároveň se jedná o subsumpci vnější.<sup>44</sup>

---

<sup>38</sup> STAŠA, J. Problém subsumpce správních aktů. *AUC Iuridica*. 2002, č. 1–2, s. 88 (dále citováno jako „Problém subsumpce“).

<sup>39</sup> Tamtéž, s. 87.

<sup>40</sup> STAŠA, J. Správní akty. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 230 (dále citováno jako „Správní akty“).

<sup>41</sup> STAŠA, J. Problém subsumpce, s. 88–89.

<sup>42</sup> STAŠA, J. Správní akty, s. 231.

<sup>43</sup> J. Staša rozlišuje absolutní subsumpci, kdy se obsah podmiňujícího aktu jednoznačně a beze zbytku promítne do finálního aktu, a relativní subsumpci, kdy je toto promítnutí věci správního uvážení při vydávání finálního aktu (srov. STAŠA, J. Problém subsumpce, s. 89).

<sup>44</sup> Podle J. Staši v případě vnější subsumpce akt jednoho správního úřadu podmiňuje akt jiného, kdežto u vnitřní subsumpce podmiňující i finální akt vydává tůž správní úřad (srov. tamtéž).

Subsumpce správních aktů se v pozitivním právu odráží v institutu závazného stanoviska.<sup>45</sup> To je zákonem označeno jako úkon učiněný správním orgánem na základě zákona, který není samostatným rozhodnutím ve správním řízení a jehož obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu.<sup>46</sup> Z procesního hlediska<sup>47</sup> je závazné stanovisko úkonem podle části čtvrté správního řádu.<sup>48</sup> Úkony, které dnes podřazujeme pod režim části čtvrté správního řádu, není možné hodnotit a rozlišovat podle jejich názvů, neboť ty jsou dle různých zákonů rozmanité, a je tak třeba činit podle příslušného právního předpisu.<sup>49</sup> Závazné stanovisko patří mezi ty formy správní činnosti, které jsou činěny pro řízení před jiným správním orgánem a ve kterém je vyjádřen kvalifikovaný názor správního orgánu pro posouzení a rozhodnutí určité věci.<sup>50</sup> Oproti jiným úkonům podle části čtvrté se liší tím, že jeho obsah je pro navazující (finální) rozhodnutí závazný.<sup>51</sup> Jedná se tedy o závazný podklad rozhodnutí,<sup>52</sup> přičemž závaznost obsahu závazného stanoviska vyplývá vždy ze zvláštního zákona.<sup>53</sup> Pro závazné podklady rozhodnutí se pak nepoužije zásada volného hodnocení podkladů.<sup>54</sup> Nejedná se však o řešení předběžné otázky, neboť o té se vydává rozhodnutí.<sup>55</sup> Ze vzájemného srovnání zákona o pobytu cizinců a právní úpravy poskytování obou typů dávek vyplývá, že Ministerstvu vnitra nepřisluší posuzovat neodůvodnitelnou zátěž systému dávek a sdělení krajské pobočky Úřadu práce nemůže hodnotit podle své úvahy. V tom je třeba spatřovat závaznost tohoto sdělení pro Ministerstvo vnitra a povahu závazného stanoviska tedy má i v případě řízení o zrušení (ukončení) přechodného pobytu. Na druhou stranu sdělení krajské pobočky Úřadu práce není obligatorním podkladem

<sup>45</sup> Srov. např. STAŠA, J. *Správní akty*, s. 231; HANDRLICA, J. *Závazné stanovisko a rozhodnutí podmíněné závazným stanoviskem*. *Právní fórum*. 2006, č. 1, s. 369.

<sup>46</sup> Srov. § 149 odst. 1 SŘ.

<sup>47</sup> VEDRAL, J. *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, s. 1138.

<sup>48</sup> JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D. *Správní řád. Komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 540; PRŮCHA, P. *Správní řád s poznámkami a judikaturou*. Praha: Leges, 2012, s. 381–382.

<sup>49</sup> Srov. VOŽENÍLEK, B., op. cit., s. 198.

<sup>50</sup> Srov. tamtéž, s. 197.

<sup>51</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1138.

<sup>52</sup> Tamtéž; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 541.

<sup>53</sup> Srov. ONDRUŠ, R. *Správní řád. Nový zákon s důvodovou zprávou a poznámkami*. Praha: Linde Praha, 2005, s. 435.

<sup>54</sup> Podle § 50 odst. 4 SŘ pokud zákon nestanoví, že některý podklad je pro správní orgán závazný, hodnotí správní orgán podklady, zejména důkazy, podle své úvahy; přitom pečlivě přihlíží ke všemu, co vyšlo v řízení najevo, včetně toho, co uvedli účastníci. *A contrario* se tato zásada pro hodnocení závazného stanoviska neuplatní. Srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 542.

<sup>55</sup> Srov. dikci § 57 odst. 1 a VEDRAL, J., op. cit., s. 1154.

pro každé řízení o žádosti o potvrzení o přechodném pobytu (nebo povolení), nýbrž je obligatorním a závazným podkladem pro zamítnutí žádosti či zrušení (ukončení) přechodného pobytu Ministerstvem vnitra z důvodu neodůvodnitelné zátěže pro systém těch či oněch dávek. Správní řád vychází z materiálního pojetí závazného stanoviska. Takový úkon nemusí být jako závazné stanovisko nazván.<sup>56</sup> Úkon správního orgánu je závazným stanoviskem, pokud splňuje kritéria vyplývající ze správního řádu a pokud zvláštní zákon výslovně nestanoví, že se mají vydávat jako správní rozhodnutí ve správním řízení.<sup>57</sup> Z tohoto důvodu je možné považovat i sdělení krajské pobočky Úřadu práce za závazné stanovisko.

Závazná stanoviska se nepovažují za rozhodnutí, kterým by se zakládala, měnila, rušila nebo závazně určovala subjektivní veřejná práva nebo povinnosti. Podle rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu „závazná stanoviska [...] nejsou rozhodnutími [...], jelikož sama o sobě nezakládají, nemění, neruší nebo závazně neurčují práva nebo povinnosti“.<sup>58</sup> V jiném svém rozhodnutí Nejvyšší správní soud upozornil na to, že akt, který je z materiálního hlediska závazným stanoviskem, může být správním rozhodnutím vydávaným ve správním řízení, ale že možné je i to, aby akt, který je z materiálního hlediska rozhodnutím, byl na základě zákona považován za závazné stanovisko.<sup>59</sup> Pokud zvláštní zákony přiznají formu správního rozhodnutí úkonu správního orgánu, který podle obsahu a právních účinků nesplňuje kritéria rozhodnutí, bude mít přednost zvláštní úprava a bude tedy *de iure* rozhodnutím.<sup>60</sup> Je třeba rovněž upozornit na to, že „[n]a vydávání závaz-

<sup>56</sup> Srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 541.

<sup>57</sup> VEDRAL, J., op. cit., s. 1151. Podle Závěru č. 31 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 10. 4. 2006 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)) je třeba závazná stanoviska podle zvláštních zákonů posuzovat jednotlivě podle jejich povahy vycházející ze zvláštních zákonů a tyto podmiňující úkony jsou závaznými stanovisky podle § 149 SŘ, pokud odpovídají znakům vymezeným v § 149 odst. 1 SŘ. Podle poradního sboru se zároveň nemůže jednat o závazné stanovisko podle § 149 SŘ, jestliže ze zvláštního zákona vyplývá, že podmiňující úkon má charakter rozhodnutí. Podle Závěru č. 11 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 12. 9. 2005 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)) má úkon správního orgánu povahu závazného stanoviska, pokud odpovídá kritériím obsaženým v § 149 odst. 1 SŘ, a to bez ohledu na jeho zákonné označení. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 11. 2012, č. j. 4 As 52/2012-26, č. 2764/2013 Sb. NSS, seš. 3.

<sup>58</sup> Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, seš. 12.

<sup>59</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 1 As 20/2009-70, č. 1877/2009 Sb. NSS, seš. 8.

<sup>60</sup> VEDRAL, J., op. cit., s. 1149. Podle Nejvyššího správního soudu „[z]ávazná stanoviska, která jsou ex lege rozhodnutími, jsou v rámci samostatně vymezeného předmětu řízení s to zasáhnout do subjektivních práv. Vztahují se na ně ustanovení týkající se správního řízení a řádných opravných prostředků“ (rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího

ných stanovisek se vztahují ustanovení upravující základní zásady činnosti správních orgánů“.<sup>61</sup>

Závěr o povaze sdělení jakožto závazného stanoviska má předně vliv na postavení Ministerstva vnitra a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců na straně jedné a krajských poboček Úřadu práce a Ministerstva práce a sociálních věcí na straně druhé. V řízeních ve věci přechodného pobytu vedených Ministerstvem vnitra totiž bude mít krajská pobočka Úřadu práce postavení dotčeného orgánu, neboť je správním orgánem příslušným k vydání závazného stanoviska.<sup>62</sup> Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Ministerstvo práce a sociálních věcí pak mají postavení nadřízených se všemi z toho vyplývajícími důsledky. Podle správního řádu dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona.<sup>63</sup> Dotčené orgány mají v souvislosti s posouzením otázky, zda zahájit řízení, s probíhajícím řízením nebo s výkonem dozoru právo nahlížet do spisu a právo obdržet kopii materiálů tvořících součást spisu, jsou-li pro výkon jejich působnosti podstatné. K ostatním podkladům pro vydání rozhodnutí se dotčené orgány vyjadřují, je-li to třeba k plnění jejich úkolů, nebo jestliže si to vyhradily. Dotčené orgány mají právo podat podnět k zahájení přezkumného řízení.<sup>64</sup> Toto ustanovení je chápáno jako „*vyjádření veřejnoprávní povinnosti dotčeného orgánu podat podnět k přezkumnému řízení vždy, když pro to shledá zákonné důvody*“,<sup>65</sup> zejména pak tehdy, pokud se rozpor s právními předpisy týká zájmů, k jejichž ochraně je příslušný.<sup>66</sup> Správní

---

správního soudu rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, seš. 12).

<sup>61</sup> VEDRAL, J., op. cit., s. 1150.

<sup>62</sup> Srov. § 136 odst. 1 písm. b) SR. Dotčené orgány patří mezi subjekty správního řízení (srov. VOPÁLKA, V. Základní instituty správního řízení. In: HENDRYCH, D. a kol., op. cit., s. 367–368) a hovoříme o nich v tom případě, kdy je v určitém správním řízení dotčená působnost jiného správního orgánu (VEDRAL, J., op. cit., s. 1024). To vyplývá rovněž z toho, že právo pobytu občanů členských států EU a jejich rodinných příslušníků na území jiného členského státu je podmíněno tím, že se nebude jednat o osobu neodůvodnitelně zatěžující systém sociální pomoci. Na druhou stranu systém dávek pomoci v hmotné nouzi a dávek pro osoby se zdravotním postižením je zásadně podmíněn hlášením k pobytu. Tento vzájemný vztah vyplývající z práva EU vede v některých členských státech k tomu, že orgány sociální pomoci nepřímo rozhodují o pobytu a orgány pro věci pobytu cizinců nepřímo rozhodují o dávce (srov. příspěvek v tomto sborníku SCHEU, H. CH. „Sociální turistika“ unijních občanů ve světle práva EU, s. 118 a násl.).

<sup>63</sup> Srov. § 136 odst. 3 SR.

<sup>64</sup> Srov. § 136 odst. 4 SR.

<sup>65</sup> ONDRUŠ, R., op. cit., s. 390.

<sup>66</sup> ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M. *Průvodce novým správním řádem*. Praha: Linde Praha, 2006, s. 86.

orgán, který vede řízení, a dotčené orgány mohou v mezích své působnosti činit společné úkony, s výjimkou vydání rozhodnutí, popřípadě může být v řízení před správním orgánem využito výsledků úkonu dotčeného orgánu, jestliže s tím správní orgán i dotčený orgán souhlasí a jestliže tím nemůže být účastníkům řízení způsobena újma na jejich právech.<sup>67</sup>

Správní řád stanoví povinnost správního orgánu usnesením přerušit řízení, jestliže se dozvěděl, že probíhá řízení, v němž má být vydáno závazné stanovisko.<sup>68</sup> Ačkoliv zde správní řád hovoří o „řízení“, v němž má být vydáno závazné stanovisko, nejedná se o tzv. formální řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale o postup vedoucí k vydání závazného stanoviska,<sup>69</sup> tedy postup podle části čtvrté správního řádu.<sup>70</sup> Jedná se o důvod pro obligatorní přerušování řízení.<sup>71</sup> Specifikem posuzování neodůvodnitelné zátěže je, že se jedná o obligatorní postup krajské pobočky Úřadu práce v řízení o tom či onom druhu dávky. Sdělení, tedy závazné stanovisko, je přitom vydáno pouze, pokud dojde k závěru, že žadatel je neodůvodnitelnou zátěží systému dávek, a navíc nikoliv ve všech případech (bodové ohodnocení 10 nebo méně bodů). Z toho je třeba dovodit povinnost Ministerstva vnitra přerušit řízení o žádosti nebo již zahájené řízení o zrušení (ukončení) přechodného pobytu, dozvůli se, že občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník požádal o některou z výše uvedených dávek. Posuzování neodůvodnitelné zátěže systému dávek totiž může skončit vydáním závazného stanoviska, rozhodnutí nebo závěrem, že se o neodůvodnitelnou zátěž nejedná. Jedná se tedy o jistý hybrid důvodů přerušování za účelem vydání závazného stanoviska a pro probíhající řízení o předběžné otázce.<sup>72</sup> Ze zásady koordinace a spolupráce (součinnosti) správních orgánů<sup>73</sup> by o tomto přerušování mělo Ministerstvo vnitra informovat krajskou pobočku Úřadu práce a ta by naopak měla Ministerstvu vnitra sdělit i tu skutečnost, že se v případě

<sup>67</sup> Srov. § 136 odst. 5 SR.

<sup>68</sup> Srov. § 149 odst. 2 SR.

<sup>69</sup> Srov. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 542.

<sup>70</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1154.

<sup>71</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1154; ONDRUŠ, R., op. cit., s. 435; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 542. Jedná se o důvod pro přerušování řízení podle § 64 odst. 1 písm. e) SR.

<sup>72</sup> Srov. § 67 odst. 1 písm. c) a § 57 SR.

<sup>73</sup> Srov. § 8 SR, podle kterého správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s těmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby, a vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit. Srov. též § 136 odst. 3 SR, podle kterého dotčené orgány poskytují správnímu orgánu, který vede řízení, všechny informace důležité pro řízení, nebude-li tím porušena povinnost podle zvláštního zákona.

tohoto žadatele o neodůvodnitelnou zátěž systému těch či oněch dávek nejdná.<sup>74</sup> V takovém případě by Ministerstvo vnitra pokračovalo v řízení. Ministerstvo vnitra však nemá povinnost se na krajskou pobočku Úřadu práce obrátit vždy, nýbrž pouze tehdy, dozví-li se že byla podána žádost o tu či onu dávku. Z logiky věci vyplývá, že Ministerstvo vnitra se bude muset na krajskou pobočku Úřadu práce obrátit i tehdy, kdy o potvrzení o přechodném pobytu (nebo povolení) požádá osoba, jejíž přechodný pobyt již byl dříve zrušen (ukončen) z důvodu, že se stala neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek, a to pro možnou změnu sociálních poměrů. Jestliže krajská pobočka Úřadu práce ČR Ministerstvu vnitra sdělí svůj závěr o neodůvodnitelné zátěži systému dávek osoby, která má na území ČR hlášený pobyt, zahájí Ministerstvo vnitra řízení o zrušení (ukončení) přechodného pobytu.

Podle správního řádu, bylo-li v průběhu řízení o žádosti vydáno závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.<sup>75</sup> Tato úprava vyplývá z výše uvedeného závěru, že závazné stanovisko představuje závazný podklad rozhodnutí, pro který se neuplatní zásada volného hodnocení podkladů. Jedná se o projev zásady procesní ekonomie.<sup>76</sup> Ministerstvo vnitra, ani Komise pro rozhodování ve věcech cizinců, si otázku neodůvodnitelné zátěže nemohou posoudit sami. Zákon o pobytu cizinců obsahuje zvláštní úpravu, podle které Ministerstvo vnitra žádost o vydání potvrzení o přechodném pobytu (nebo povolení) na území zamítne, jestliže se žadatel stal neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek. Ze správního řádu tak vyplývá, že Ministerstvo vnitra poté, co obdrží takové sdělení, nebude provádět žádné další dokazování a žádost zamítne. Správní řád tento postup váže pouze na řízení o žádosti, ale pro námi zkoumanou věc to vyplývá rovněž ze zákona o pobytu cizinců. V řízení o zrušení (ukončení) přechodného pobytu takto Ministerstvo vnitra postupovat nemůže, neboť vždy bude muset posuzovat ještě přiměřenost takového rozhodnutí ve vztahu k soukromému a rodinného života. Navíc i v případě řízení o žádosti by měl mít žadatel možnost se seznámit se sdělením krajské pobočky Úřadu práce jakožto závazným stanoviskem a vyjádřit se k němu.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> Toto sdělení bude mít v podstatě opět povahu závazného stanoviska.

<sup>75</sup> Srov. § 149 odst. 3 SŘ.

<sup>76</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1155.

<sup>77</sup> Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 7. 2012, č. j. 10 A 70/2012-41, www.nssoud.cz. Podle Závěru č. 99 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 25. 2. 2011 (www.mvcr.cz) „[p]okud je k žádosti přiloženo závazné stanovisko, které znemožňuje žádosti vyhovět, správní orgán oznámí zahájení řízení všem známým účastníkům řízení, dá jim možnost vyjádřit se k podkladům pro rozhodnutí a žádost v souladu s § 149 odst. 3 [SŘ] zamítne. [...] Správní orgán může žádost zamítnout nebo řízení

Pokud by však Ministerstvo vnitra – ať již v tom či onom typu řízení – dospělo k závěru, že sdělení krajské pobočky Úřadu práce bylo vydáno v rozporu se zákonem, nemuselo by to bez dalšího vést k deterioračnímu rozhodnutí. V takových případech totiž správní řád umožňuje správnímu orgánu závazné stanovisko rozporovat.<sup>78</sup> Při řešení rozporů mezi správním orgánem, který vede řízení, a správními orgány, které jsou dotčenými orgány, jakož i mezi dotčenými orgány navzájem, týkajících se řešení otázky, jež je předmětem rozhodování, se postupuje přiměřeně podle ustanovení o řešení sporů o příslušnost.<sup>79</sup> To znamená, že tento spor rozhoduje nejbližše společně nadřízený správní orgán. Nemají-li správní orgány společně nadřízený správní orgán, projednají spor ústřední správní úřady, které jsou nadřízeny těmto správním orgánům. Jde-li o spor o příslušnost mezi ústředními správními úřady, projedná se spor v dohodovacím řízení, jež je zahájeno dnem, kdy návrh prvního z nich dojde poslednímu. Rozdíl oproti obecné úpravě řešení sporů o příslušnost spočívá v tom, že v případě bezvýslednosti dohodovacího řízení musí být zpráva o jeho průběhu spolu s návrhy jednotlivých ústředních správních úřadů ústředním správním úřadem, na jehož návrh bylo dohodovací řízení zahájeno, bez zbytečného odkladu předložena k řešení vládě. Po dobu řešení rozporu neběží lhůty týkající se provádění úkonů v řízení. V našem případě takový rozpor může vzniknout mezi ústředním správním úřadem (Ministerstvem vnitra) a neústředním správním úřadem s celostátní působností (Úřad práce).<sup>80</sup> S ohledem na to, že Ministerstvo vnitra a krajská pobočka Úřadu práce nemají společně nadřízený správní orgán, je třeba z představené úpravy obsažené ve správním řádu za pomoci výkladu *a maiore ad minus* dovodit, že rozpor bude řešen v dohodovacím řízení mezi Ministerstvem vnitra a Ministerstvem práce a sociálních věcí. V případě bezvýslednosti tohoto postupu rozhodne vláda. Řešení rozporu by mělo iniciovat Ministerstvo vnitra jako orgán, který vede řízení.<sup>81</sup> Není zcela jasné, co nastane v případě úspěšného dohodovacího

---

zastavit, aniž by postupoval výše popsaným způsobem, pokud je v konkrétním případě zjevné, že rozhodnutím ani jemu předcházejícím postupem správního orgánu nemohou být dotčena práva nebo oprávněné zájmy účastníků řízení odlišných od žadatele“.

<sup>78</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1156–1157; STAŠA, J. Správní akty, s. 231; JEMELKA, L., PONDELIČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 497. Na uvedený postup se použije § 136 odst. 6 SR. Některé názory však zřejmě vylučují použití toho postupu i v případě sporu co do souladu závazného stanoviska s právními předpisy (srov. ČERNÝ, P., DOHNAL, V., KORBEL, F., PROKOP, M., op. cit., s. 87, s. 218).

<sup>79</sup> Srov. § 133 odst. 2 a 3 SR.

<sup>80</sup> Ponecháme zde stranou výše naznačenou pochybnost, zdali krajská pobočka Úřadu práce je, či není samostatným správním úřadem. Ostatně pro řešení této otázky to není významné.

<sup>81</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1040.

řízení. Pokud by rozpor „rozhodoval“ nadřízený správní orgán, mělo by takové „rozhodnutí“ povahu úkonu podle části čtvrté.<sup>82</sup> V případě dohodovacího řízení by však tato dohoda zřejmě mohla vést k zahájení přezkumného řízení Ministerstvem práce a sociálních věcí, jehož cílem by bylo zrušení nebo změna nezákonného sdělení krajské pobočky Úřadu práce.<sup>83</sup>

Ačkoliv si v případě závazných stanovisek obecně a sdělení krajské pobočky Úřadu práce konkrétně můžeme představit celou řadu nezákonností, s ohledem na stávající postupy se jako vhodné jeví na jednu z těchto vad poukázat. J. Vedral po mém soudu velmi správně poukazuje, že i když závazné stanovisko není rozhodnutím, „*musí být alespoň elementárním způsobem odůvodněno, tzn. musí z něj být patrné, z jakých důvodů (a na základě jakých ustanovení právních předpisů) je obsah závazného stanoviska takový, jaký je. Nedostatečně odůvodněné či dokonce snad nijak neodůvodněné závazné stanovisko dotčeného orgánu, ať již by bylo záporné či kladné, by zřejmě bylo třeba pokládat za úkon správního orgánu, který odporuje základním zásadám činnosti správních orgánů*“.<sup>84</sup> Ostatně k jinému závěru nelze ani dospět, a to s ohledem na nutnost odůvodněnosti a přesvědčivosti<sup>85</sup> sdělení a tedy následně samotného rozhodnutí Ministerstva vnitra, jehož prostřednictvím je občanu členského státu EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi autoritativně intimován závěr, že je neodůvodnitelnou zátěží systému sociální pomoci. Požadavek náležitého odůvodnění vyplývá rovněž z toho, že závazné stanovisko musí být přezkoumatelné, ať již pro

---

<sup>82</sup> Srov. tamtéž.

<sup>83</sup> Srov. § 149 odst. 5 SŘ a VEDRAL, J., op. cit., s. 1037.

<sup>84</sup> VEDRAL, J., op. cit., s. 1157. Tento autor zde odkazuje na § 2 odst. 4 SŘ, podle kterého správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly. Ze starší literatury srov. VOŽE-NÍLEK, B., op. cit., s. 201.

<sup>85</sup> Právo na řádné odůvodnění aktu orgánů veřejné správy je součástí práva na dobrou správu (*good administration*). Podle čl. 41 Listiny základních práv EU (Úřední věstník EU 2007/C 303/01) má každý právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty EU řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. Toto právo zahrnuje mimo jiné rovněž povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí. Podle Ústavního soudu je „požadavek řádného a vyčerpávajícího zdůvodnění rozhodnutí orgánů veřejné moci [...] jednou ze základních podmínek ústavně souladného rozhodnutí“ (nález Ústavního soudu ze dne 3. 2. 2000, sp. zn. III. ÚS 103/99, NALUS). Kromě toho jedním z principů dobré správy definovaných veřejným ochráncem práv je rovněž přesvědčivost. Na základě tohoto principu má každé rozhodnutí úřadu přesvědčivé odůvodnění, kde jsou přehledně popsány všechny skutečnosti, ze kterých úřad při přijímání rozhodnutí vycházel, dále způsob, jakým tyto skutečnosti zjistil, a u každé z nich je jednoznačně vysvětleno, jak ji úřad posoudil [Souhrn hlavních principů dobré správy. In: HRABCOVÁ, D. (ed.). *Principy dobré správy*. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2006, s. 16].



orgán v rámci instanční kontroly či soud ve správním soudnictví. Sdělení krajské pobočky Úřadu práce se tak nemůže omezit na pouhé konstatování, že se žadatel o tu či onu dávku stal neodůvodnitelnou zátěží systému, ale tento závěr musí být odůvodněný, přesvědčivý a přezkoumatelný, tedy ze sdělení musí být patrné, jak k němu krajská pobočka Úřadu práce dospěla.<sup>86</sup>

J. Staša uvádí, že „[v]ady podmiňujícího aktu mohou způsobovat i vady navazujícího správního aktu“.<sup>87</sup> Bude-li sdělení krajské pobočky Úřadu práce nezákonné, bude nezákonné rovněž rozhodnutí Ministerstva vnitřní o zamítnutí žádosti nebo o zrušení (ukončení) přechodného pobytu, bude-li toto sdělení nepřezkoumatelné, bude nepřezkoumatelné rovněž navazující rozhodnutí. Dopustí-li se pak krajská pobočka Úřadu práce při posuzování neodůvodnitelné zátěže systému těch či oněch dávek vady řízení, bude třeba zkoumat, zdali tato vada mohla mít vliv na zákonnost sdělení a tedy i samotného rozhodnutí Ministerstva vnitřní. Pokud ano, bude se opět jednat o důvod pro zrušení finálního rozhodnutí. Nezákonnost rozhodnutí by způsobila i ta skutečnost, kdyby Ministerstvo vnitřní z uvedeného důvodu žádost zamítlo nebo přechodný pobyt zrušilo (ukončilo), aniž by sdělení bylo krajskou pobočkou Úřadu práce vydáno.<sup>88</sup> Zajímavá je v této souvislosti otázka vztahu institutu závazného stanoviska a nicotnosti. V poslední době se jí podrobně zabývala K. Frumarová, která se domnívá, „že lze i ve vztahu k závaznému stanovisku hovořit o takových vadách nezákonnosti, jež budou působit nicotnost (např. nedostatek pravomoci, právního podkladu či absolutní věcná nepřislusnost)“.<sup>89</sup> Citovaná autorka pak uvádí, že nicotnost závazného stanoviska by způsobila nezákonnost podmíněného správního aktu, nikoliv jeho nicotnost. Bylo by tedy podle ní třeba situaci hodnotit tak, jako by závazné stanovisko nebylo nikdy vydáno.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 10. 2009, č. j. 9 As 21/2009-150, č. 2381/2011 Sb. NSS, seš. 9, „[s] ohledem na zvláštní postavení závazného stanoviska, kdy jeho obsah je závazný pro výrokovou část rozhodnutí správního orgánu, je podle Nejvyššího správního soudu zvlášť významné přiměřené použití ustanovení o obsahu, formě a náležitostech rozhodnutí (§ 67 a 68 správního řádu), především pak ust. § 68 odst. 3 citovaného zákona, podle kterého se v odůvodnění uvedou důvody výroku nebo výroků rozhodnutí, podklady pro jeho vydání, úvahy, kterými se správní orgán řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů, a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí“.

<sup>87</sup> STAŠA, J. Správní akty, s. 232.

<sup>88</sup> Srov. STAŠA, J. Problém subsumpce, s. 96. Srov. též VOŽENÍLEK, B., op. cit., s. 199, s. 204.

<sup>89</sup> FRUMAROVÁ, K. *Nicotnost správního rozhodnutí*. Praha: Leges, 2014, s. 403.

<sup>90</sup> Srov. tamtéž. Obdobně STAŠA, J. Problém subsumpce, s. 95.

Správní řád umožňuje přezkum závazného stanoviska v rámci řízení o odvolání proti navazujícímu rozhodnutí, ale také v rámci přezkumného řízení.<sup>91</sup> Obsahuje tak zvláštní ustanovení týkající se odvolacího řízení v případě rozhodnutí, jehož podkladem bylo závazné stanovisko.<sup>92</sup> Jestliže odvolání směřuje proti obsahu závazného stanoviska, vyžádá si odvolací správní orgán<sup>93</sup> potvrzení nebo změnu závazného stanoviska od správního orgánu nadřízeného správnímu orgánu příslušnému k vydání závazného stanoviska. Tomuto správnímu orgánu zasílá odvolání spolu s vyjádřením správního orgánu prvního stupně a s vyjádřením účastníků. Po dobu vyřizování věci nadřízeným správním orgánem správního orgánu, který je příslušný k vydání závazného stanoviska, neběží lhůta stanovená pro odvolací řízení.<sup>94</sup> Nutnost této zvláštní úpravy vyplývá ze skutečnosti, že závazné stanovisko je závazné rovněž pro odvolací správní orgán,<sup>95</sup> tedy sdělení je závazné pro Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Ta má proto v případě, kdy odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra směřuje proti obsahu sdělení, povinnost vyžádat si potvrzení nebo změnu sdělení od Ministerstva práce a sociálních věcí. Pokud již otázka zákonnosti sdělení vedla k dohodovacímu řízení, popř. rozhodnutí vlády, těžko se bude moci Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců od výsledků tohoto postupu odchýlit.<sup>96</sup> Podle poradního sboru ministra vnitra „[o]dvolání musí směřovat proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem; není však vyloučeno, aby námitky odvolatele směřovaly pouze proti závaznému stanovisku. Za předpokladu, že bude námitkám odvolatele vyhověno, bude se závazné stanovisko měnit rovněž formou závazného stanoviska, a to z důvodu

<sup>91</sup> K rozdílu srov. např. rozsudek Městského soudu v Praze dne 5. 4. 2012, č. j. 6 Ca 260/2008-84, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>92</sup> Srov. § 149 odst. 4 SŘ.

<sup>93</sup> Z toho se dovozuje, že v takových případech není možné využít autoremedury podle § 87 SŘ. Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1159.

<sup>94</sup> Podle Závěru č. 97 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 19. 11. 2010 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)) po dobu vyřizování námitek proti závaznému stanovisku obsažených v odvolání rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem neběží lhůta pro vydání rozhodnutí o odvolání.

<sup>95</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1158–1159. S ohledem na nezávanost odvolacího správního orgánu důvody odvolání a jeho povinnost přezkoumat soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, s právními předpisy (srov. § 89 odst. 2 SŘ) však není vyloučeno řešení rozporu cestou dohodovacího řízení, event. rozhodnutím vlády, bude-li mít Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců za to, že sdělení krajské pobočky Úřadu práce je nezákonné, aniž by nezákonnost sdělení odvolatel namítal.

<sup>96</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1161. Problém však u Ministerstva vnitra může být s funkcí příslušností, neboť v obou případech dohodovacího řízení by za něj jednala jiná organizační součást. Jiná věc je, jestliže by rozhodla rozpor přímo vláda.

shodných právních účinků“.<sup>97</sup> Potvrzení nebo změna závazného stanoviska tak má opět povahu úkonu podle části čtvrté správního řádu.<sup>98</sup> S ohledem na základní zásady činnosti správních orgánů je třeba vedle zákonnosti připustit i přezkum správnosti napadeného závazného stanoviska.<sup>99</sup> Zákonnost napadeného závazného stanoviska by tedy měl nadřízený správní orgán přezkoumat bez ohledu na odvolací námitky v celém rozsahu, správnost pak pouze v rozsahu námitek. Pokud tak účastník řízení brojí proti rozhodnutí podmíněnému závazným stanoviskem, a zejména pak jeho námitky směřují proti samotnému obsahu závazného stanoviska, musí být jak ze závazného stanoviska, kterým se prvotní závazné stanovisko mění nebo potvrzuje, tak zejména z odůvodnění rozhodnutí odvolacího orgánu – Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, jasně seznatelné, jak se správní orgán (příslušný ke změně či potvrzení závazného stanoviska – Ministerstvo práce a sociálních věcí) vypořádal s námitkami odvolatele směřujícími proti obsahu závazného stanoviska. Jelikož je obsah závazného stanoviska závazný pro výrokovou část finálního rozhodnutí a tedy i obsah „přezkumného“ závazného stanoviska je závazný pro rozhodnutí odvolacího orgánu, musí „přezkumné“ závazné stanovisko a následně i rozhodnutí odvolacího orgánu splňovat všechny náležitosti, které právní řád klade pro rozhodnutí odvolacího orgánu. Tyto závěry je pak třeba aplikovat i na náležitosti rozhodnutí odvolacího orgánu vycházejícího ze závazného stanoviska, kterým bylo potvrzeno nebo změněno závazné stanovisko původní. Požadavek přezkoumatelnosti však musí naplňovat i toto „přezkumné“ závazné stanovisko, neboť to je následně přezkoumatelné v rámci přezkumu finálního rozhodnutí odvolacího orgánu. Řádné odůvodnění je přitom nezbytnou náležitostí jak z hlediska správního řádu, tak z hlediska principů dobré správy. Bude-li Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců názoru, že závazné stanovisko Ministerstva práce a sociálních věcí, kterým toto potvrdilo či změnilo sdělení, není zákonné, bude se jednat o rozpor s dotčeným orgánem a bude tak třeba na její návrh zahájit dohodovací řízení, v případě jeho neúspěchu věc předložit vládě.<sup>100</sup> Pokud by Komise pro rozhodování ve věcech pobytu

<sup>97</sup> Závěr č. 71 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)). Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>98</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1160; rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 2. 2015, č. j. 4 As 241/2014-30, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>99</sup> Příslušný správní orgán si při přezkumu může na základě § 154 správního řádu v pomoci přiměřeným použitím § 89 odst. 2 správního řádu. Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1160.

<sup>100</sup> Tento závěr vyplývá ze skutečnosti, že na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců musíme pohlížet jako na organizační součást Ministerstva vnitra a jakoukoliv její

cizinců rozhodla o odvolání, které směřovalo proti obsahu sdělení krajské pobočky Úřadu práce, aniž by si vyžádala jeho potvrzení nebo změnu od Ministerstva práce a sociálních věcí, dopustila by se podstatné vady řízení, která by představovala důvod pro zrušení jejího rozhodnutí.<sup>101</sup> Přitom však nestačí si pouze vyžádat potvrzení nebo změnu závazného stanoviska. Podle judikatury soudů ve správním soudnictví „[n]evyvořá-li se nadřízený orgán, jemuž bylo [...] předloženo odvolání směřující proti obsahu závazného stanoviska, s námitkami odvolatele, nemůže odvolací správní orgán nahradit jeho chybějící odbornou skutkovou úvahu svou úvahou vlastní: k tomu totiž není odborně způsobilý. Odvolací správní orgán by však měl ověřit, zda nadřízený orgán řádně reagoval na odvolací námitky, a není-li tomu tak, měl by od něj žádat nápravu. Jinak se vystavuje riziku, že pro nepřezkoumatelnost bude zrušeno jeho vlastní rozhodnutí, ačkoli on sám při zdůvodňování svých hmotněprávních úvah nepochybil“.<sup>102</sup>

Druhou možnost představuje přezkumné řízení. Podle správního řádu lze nezákonné závazné stanovisko zrušit nebo změnit v přezkumném řízení, k němuž je příslušný nadřízený správní orgán správního orgánu, který vydal závazné stanovisko. Jestliže správní orgán při své úřední činnosti zjistí, že jiný správní orgán učinil nezákonné závazné stanovisko, dá podnět správnímu orgánu příslušnému k přezkumnému řízení a vyčká jeho rozhodnutí.<sup>103</sup> Citované ustanovení představuje speciální úpravu<sup>104</sup> oproti možnosti zrušit úkon podle části čtvrté správního řádu podle úpravy v této části obsažené.<sup>105</sup> „Nezákonné závazné stanovisko lze zrušit nebo změnit

---

emanaci považovat za projev vůle Ministerstva vnitra. K těmto otázkám blíže srov. KRYSKA, D. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců, op. cit., s. 189–203, s. 246–249. Dohodovací řízení by tak probíhalo mezi Ministerstvem práce a sociálních věcí a Ministerstvem vnitra jednajícím však Komisí pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

<sup>101</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 9. 2010, č. j. 5 As 56/2009-63, č. 2167/2011, seš. 1, nebo rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 5. 2011, č. j. 11 A 30/2011-30, www.nssoud.cz.

<sup>102</sup> Právní věta rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 4. 12. 2013, č. j. 5 A 241/2011, č. 3018/2014 Sb. NSS, seš. 5.

<sup>103</sup> Srov. § 149 odst. 5 SŘ.

<sup>104</sup> Srov. Závěr č. 71 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 (www.mvcr.cz). Srov. též např. JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 544; PRŮCHA, P., op. cit., s. 382.

<sup>105</sup> Srov. § 156 odst. 2 SŘ, podle kterého vyjádření, osvědčení nebo sdělení správního orgánu, které je v rozporu s právními předpisy a které nelze opravit podle § 156 odst. 1 SŘ, zruší usnesením správní orgán, který je vydal nebo učinil, a to s účinky ode dne, kdy bylo zrušované vyjádření nebo osvědčení vydáno anebo sdělení učiněno, nestanoví-li zákon jiný postup; takové usnesení lze vydat po dobu, po kterou trvají účinky vyjádření, osvědčení nebo sdělení. Na tento postup se přiměřeně použijí ustanovení hlavy IX části druhé

rozhodnutím, jelikož je vedeno přezkumné řízení, jehož výsledkem je rozhodnutí.<sup>106</sup> V jiném svém závěru však poradní sbor ministra vnitra dodává: „Přezkumné řízení, které se vede o závazném stanovisku, nelze považovat za správní řízení podle části druhé a třetí správního řádu, ale za postup podle části čtvrté správního řádu s tím, že ustanovení o přezkumném řízení se aplikují přiměřeně. Pokud se závazné stanovisko, které je pouze podkladem pro vydání rozhodnutí, a nikoli samostatným rozhodnutím, ruší nebo mění, správní orgán o tom vydává rozhodnutí. Proti tomuto rozhodnutí se však nelze odvolat.“<sup>107</sup> Nejvyšší správní soud však dospěl k závěru, že i takováto rozhodnutí jsou soudně přezkoumatelná.<sup>108</sup> Přezkumné řízení bude zahajováno z moci úřední, ať již na podnět dotčené osoby či bez něj nebo jako následek výše uvedeného dohodovacího řízení.<sup>109</sup> Jelikož správní řád ve speciálním ustanovení upravuje výslovně příslušnost pro vedení přezkumného řízení nadřízeného správního orgánu správnímu orgánu, který vydal závazné stanovisko, je tak po mém soudu vyloučeno,<sup>110</sup> aby v přezkumném řízení zrušila nebo změnila sdělení sama krajská pobočka Úřadu práce. Z obecné úpravy přezkumného řízení se nepoužijí ani ustanovení o lhůtách pro zahájení řízení či rozhodnutí v přezkumném řízení.<sup>111</sup> Časové omezení je však dáno fakticky lhůtami, v nichž je možná obnova řízení ve věci navazujícího rozhodnutí po zrušení nebo změně závazného stanoviska.<sup>112</sup> Z důvodu mož-

---

o přezkumném řízení. Podle poradního sboru ministra vnitra se tak na přezkum závazného stanoviska nebude aplikovat § 156 odst. 2 SŘ, ale § 94 a násl. SŘ [srov. Závěr č. 71 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz))].

<sup>106</sup> Závěr č. 71 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 15. 12. 2008 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)). Podle J. Vedrala se však o rozhodnutí bude jednat pouze v případě zrušení závazného stanoviska, kdežto při jeho změně hovoří o „procesním hybridu“, kdy se bude jednat zčásti o rozhodnutí, zčásti o závazné stanovisko. V případě změny by se výsledný akt však měl považovat za závazné stanovisko (srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1163).

<sup>107</sup> Závěr č. 122 Poradního sboru ministra vnitra ke správnímu řádu ze dne 22. 3. 2013 ([www.mvcr.cz](http://www.mvcr.cz)).

<sup>108</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 5. 2014, č. j. 4 As 42/2014-69, [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz).

<sup>109</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1037, s. 1163.

<sup>110</sup> Opačně VEDRAL, J., op. cit., s. 1162. Obecná úprava přezkumného řízení jej umožňuje provést správnímu orgánu, který přezkoumávané rozhodnutí vydal, jestliže podnět k přezkumnému řízení dal účastník a pokud mu správní orgán plně vyhoví, jestliže tím nemůže být způsobena újma žádnému jinému účastníkovi, ledaže s tím všichni, jichž se to týká, vyslovili souhlas (srov. § 95 odst. 2 SŘ).

<sup>111</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1162; JEMELKA, L., PONDĚLÍČKOVÁ, K., BOHADLO, D., op. cit., s. 544.

<sup>112</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1162–1163. Podle § 100 odst. 2 a 3 SŘ může účastník podat žádost o obnovu řízení u kteréhokoliv správního orgánu, který ve věci rozhodoval, a to do 3 měsíců ode dne, kdy se o důvodu obnovy řízení dozvěděl, nejpozději však do 3 let ode dne právní moci rozhodnutí. Ve tříleté lhůtě od právní moci rozhodnutí může o obnově

né obnovy řízení by o výsledku přezkumného řízení měli být informováni účastníci řízení.<sup>113</sup>

Zrušení nebo změna závazného stanoviska je totiž v případě, že rozhodnutí, které bylo závazným stanoviskem podmíněno, již nabylo právní moci, důvodem obnovy řízení.<sup>114</sup> Bude-li tedy sdělení krajské pobočky Úřadu práce změněno nebo zrušeno v přezkumném řízení až poté, co rozhodnutí Ministerstva vnitřní o zamítnutí žádosti či zrušení (ukončení) přechodného pobytu již nabylo právní moci, bude se jednat o důvod pro obnovu řízení o přechodném pobytu. Zvláštní úprava je v tomto případě nezbytná, neboť s ohledem na to, že závazné stanovisko není rozhodnutím, by nebylo možné použít obecný důvod obnovy.<sup>115</sup> Pochopitelně však není vyloučeno, že sdělení bude zákonem předvídaným způsobem zrušeno či změněno v přezkumném řízení ještě v průběhu řízení ve věci přechodného pobytu.<sup>116</sup> V takovém případě by přezkumné řízení představovalo důvod pro přerušování řízení o přechodném pobytu.<sup>117</sup>

Ve druhém případě, který může při posuzování neodůvodnitelné zátěže systému těch či oněch dávek nastat, bodové hodnocení žadatele o dávku činí více než 10 a méně než 20 bodů.<sup>118</sup> Zde krajská pobočka Úřadu práce nemůže bez dalšího oznámit Ministerstvu vnitřní, že se osoba stala neodůvodnitelnou zátěží systému toho či onoho druhu dávek, neboť bodové hodnocení samo o sobě nestačí. V takových případech totiž musí krajská pobočka Úřadu práce v této věci vydat rozhodnutí. Při rozhodování přihlíží k vazbám občana členského státu EU nebo jeho rodinného příslušníka na osoby blízké, které pobývají v ČR, a dále přihlíží k tomu, zda se jedná jen o dočasné obtíže a zda poskytnutím příspěvku na mobilitu nebo příspěvku na zvláštní pomůcku dotčené osobě nedojde k zatížení systému. Na rozdíl od první situace, kdy se uplatňuje pouze systém bodového hodnocení,

---

řízení z moci úřední rozhodnout též správní orgán, který ve věci rozhodl v posledním stupni, jestliže je dán některý z důvodů obnovy a jestliže je na novém řízení veřejný zájem; do konce uvedené lhůty musí být rozhodnutí o obnově řízení vydáno.

<sup>113</sup> Srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1164.

<sup>114</sup> Srov. § 149 odst. 6 SŘ.

<sup>115</sup> Jeden z důvodů obnovy představuje skutečnost, že bylo zrušeno či změněno rozhodnutí, které bylo podkladem rozhodnutí vydaného v řízení, které má být obnoveno, a pokud tyto skutečnosti, důkazy nebo rozhodnutí mohou odůvodňovat jiné řešení otázky, jež byla předmětem rozhodování [srov. § 100 odst. 1 písm. b) SŘ]. Závazné stanovisko sice je závazným podkladem, nikoliv však rozhodnutím. P. Průcha v této souvislosti upozorňuje právě na nesamostatnost závazného stanoviska (srov. PRŮCHA, P., op. cit., s. 382).

<sup>116</sup> Srov. ONDRUŠ, R., op. cit., s. 434–435. Např. jako výsledek řešení rozporu podle § 136 odst. 6 (srov. VEDRAL, J., op. cit., s. 1157).

<sup>117</sup> A to podle již výše uvedeného § 149 odst. 2 SŘ. Srov. ONDRUŠ, R., op. cit., s. 437.

<sup>118</sup> Srov. § 16 odst. 6 ZPHN a § 29 odst. 6 ZPDOZP.

striktní vázanost zákonem a závěr o neodůvodnitelné zátěži systému dávky je otázkou pouze podřazení skutkových okolností pod právní normu, zde zákon kombinuje tento systém s volnou úvahou správního orgánu. Při takovém zisku bodů může krajská pobočka Úřadu práce rozhodnout tak, že se o neodůvodnitelnou zátěž systému nejedná, ale může rozhodnout i o opaku. Při takovém postupu není až tolik vázána zákonem a záleží rovněž na dalších kritériích, které může při svém rozhodování hodnotit. Některá z nich – výše uvedená – přitom má povinnost posoudit vždy. Takové rozhodnutí by tedy mimo jiné mělo být přiměřené, ale zároveň nezatěžující systém těch či oněch dávek.

Skutečnost, že se v takových případech uplatní správní uvážení, však neznamená, že krajská pobočka Úřadu práce může postupovat libovolně. Podle Nejvyššího správního soudu „[s]právní uvážení je v první řadě vždy limitováno principy vyplývajícími z ústavního pořádku České republiky; z nich lze vyvodit, že i tam, kde vydání rozhodnutí závisí toliko na uvážení správního orgánu, je tento orgán omezen zákazem libovůle, příkazem rozhodovat v obdobných věcech obdobně a ve stejných věcech stejně (různost rozhodování ve stejných či obdobných věcech může být právě projevem ústavně reprobované libovůle), tj. principem rovnosti, zákazem diskriminace, příkazem zachovávat lidskou důstojnost, jakož i povinností výslovně uvést, jaká kritéria v rámci své úvahy použil, jaké důkazní prostředky si opatřil, jaké důkazy provedl a jak je hodnotil, a k jakým skutkovým a právním závěrům dospěl“.<sup>119</sup>

V těchto případech je přitom rovněž posíleno postavení občana členského státu EU nebo jeho rodinného příslušníka, neboť výsledkem posuzování neodůvodnitelné zátěže není úkon podle části čtvrté správního řádu, ale rozhodnutí. To lze dovodit nejen z dikce předmětných ustanovení („rozhodne“) a ze subsidiárního použití správního řádu, nýbrž v případě dávek pomoci v hmotné nouzi z výslovného ustanovení zákona.<sup>120</sup> V rámci řízení o žádos-

<sup>119</sup> Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, seš. 8.

<sup>120</sup> Podle § 75 ZPHN se rozhodnutí vydává jen v případech taxativně stanovených v tomto paragrafu, mimo jiné tak podle písm. f) v případě, že jde o rozhodnutí podle § 16 odst. 6 ZPHN. Zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením obdobně ustanovení neobsahuje. Procesně právní ustanovení v obou zákonech jsou však zjevně formulována jako zvláštní ustanovení k ustanovením správního řádu. Ustanovení § 66 ZPHN v původním znění to stanovilo výslovně, když znělo: „V řízení podle tohoto zákona se postupuje podle správního řádu, pokud tento zákon nestanoví jinak.“ Podle důvodové zprávy k zákonu č. 366/2011 Sb., který § 66 ZPHN zrušil (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2011, VI. volební období, sněmovní tisk č. 372), vypuštění tohoto ustanovení vychází z praxe (zřejmě legislativní) doporučené Ministerstvem vnitra. Jinými slovy, toto ustanovení bylo s ohledem na § 1 odst. 2 SR nadbytečné. Není proto pochyb, že rozhodnutí se vydává i v případě podle § 29 odst. 6 ZPDOZP.

ti o dávku je tak vydáváno samostatné rozhodnutí o tom, zda žadatel je, či není neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek. Toto rozhodnutí však není cílem řízení o žádosti o dávku<sup>121</sup> a na samotné posouzení nároku na dávku nemá přímý vliv. Je výsledkem postupu krajské pobočky Úřadu práce z moci úřední, který se činí obligatorně v případě, že o dávku požádá občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník. Na tomto místě je však třeba připomenout, že výsledkem takového postupu může být jak sdělení, tedy úkon podle části čtvrté (jako ve výše rozebíraném případě), tak rozhodnutí jako v případě tomto.

S ohledem na to, že rozhodnutí o tom, že určitá osoba je neodůvodnitelnou zátěží systému, není rozhodnutím o zamítnutí žádosti o dávku (nepřiznání dávky), ani rozhodnutím o zamítnutí žádosti o potvrzení o přechodném pobytu (nebo povolení) či rozhodnutím o zrušení (ukončení) přechodného pobytu, domnívám se, že se nejedná o rozhodnutí správního orgánu v materiálním smyslu, nýbrž se jedná o případ, kdy úkonu, který není rozhodnutím, je forma rozhodnutí (správního aktu) propůjčena.

Uvedený závěr však z hlediska správního řízení nemá většího významu. Formálně se tak nejedná o závazné stanovisko, ale o rozhodnutí, které rovněž bude závazným podkladem rozhodnutí Ministerstva vnitra.<sup>122</sup> Jedná se přitom o rozhodnutí o předběžné otázce, neboť vydání rozhodnutí o zamítnutí žádosti o potvrzení o přechodném pobytu (nebo povolení) či rozhodnutí o zrušení (ukončení) přechodného pobytu Ministerstvem vnitra z důvodu, že se občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník stal neodůvodnitelnou zátěží pro systém těch či oněch dávek, závisí na řešení otázky, již nepřísluší Ministerstvu vnitra rozhodnout.<sup>123</sup> Výše bylo uvedeno, že po dobu posuzování neodůvodnitelné zátěže systému dávek by mělo být Ministerstvem vnitra řízení ve věci přechodného pobytu obligatorně přerušeno.<sup>124</sup> Proti rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce je možné podat odvolání, o kterém bude rozhodovat Ministerstvo práce a sociálních věcí.<sup>125</sup> Ministerstvo práce a sociálních věcí přezkoumá soulad napadeného rozhodnutí a řízení, které jeho vydání předcházelo, s právními předpisy bez ohledu na důvody v odvolání uvedené. V rozsahu odvolacích námitek však

<sup>121</sup> Srov. § 9 SŘ.

<sup>122</sup> K závaznosti platí totéž, co bylo řešeno shora u sdělení.

<sup>123</sup> Srov. § 57 odst. 1 SŘ.

<sup>124</sup> Bylo také řečeno, že se jedná o jistý hybrid důvodů přerušení za účelem vydání závazného stanoviska a pro probíhající řízení o předběžné otázce. S ohledem na to, že posuzování neodůvodnitelné zátěže systému dávek nemusí skončit vydáním rozhodnutí, ale pouhého sdělení (závazného stanoviska), mělo by být řízení přerušeno vždy. Pro probíhající řízení o předběžné otázce správní orgán řízení jinak přerušit může (srov. § 64 odst. 1 SŘ).

<sup>125</sup> Srov. § 81 a násl. SŘ, § 77 odst. 1 ZPHN, § 5 odst. 2 ZPDOZP.



přezkoumá rovněž jeho správnost, tedy to, jak krajská pobočka Úřadu práce užila správní uvážení.<sup>126</sup>

Pravomocné rozhodnutí o neodůvodnitelné zátěži systému těch či oněch dávek je možné přezkoumat v přezkumném řízení.<sup>127</sup> K němu bude příslušné Ministerstvo práce a sociálních věcí nebo přímo ministr.<sup>128</sup> Za předpokladu, že by k přezkumnému řízení dal podnět žadatel o dávku, může řízení provést krajská pobočka Úřadu práce.<sup>129</sup> Přezkum rozhodnutí o neodůvodnitelné zátěži systému dávek v rámci řízení o odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, jako tomu bylo v případě sdělení, možný není, neboť se jedná o samostatné rozhodnutí.<sup>130</sup> Pokud již rozhodnutí Ministerstva vnitra nabude právní moci, pak zrušení nebo změna rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce bude rovněž důvodem obnovy řízení.<sup>131</sup>

Krajská pobočka Úřadu práce bude moci oznámit Ministerstvu vnitra, že osoba představuje neodůvodnitelnou zátěž systému těch či oněch dávek až poté, co její rozhodnutí nabude právní moci. V řízení o žádosti tato skutečnost povede k jejímu zamítnutí.<sup>132</sup> Ministerstvo vnitra by však mělo dát žadateli možnost se k tomuto podkladu vyjádřit. Dojde-li Ministerstvo vnitra k závěru, že rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce je v rozporu s právními předpisy, může jako dotčený orgán<sup>133</sup> podat podnět k zahájení přezkumného řízení. Vyloučeno v těchto případech nemusí být ani vyvolání dohodovacího řízení v rámci řešení rozporů, po kterém by eventuálně následovalo rozhodnutí vlády. Konstrukce je zajímavá rovněž z toho důvodu, že u osob s více než 10 body a méně než 20 body, kterým již bylo potvrzení o přechodném pobytu (nebo povolení) vydáno, se v případě jeho zrušení (ukončení) provádí dvojí test proporcionality. Jednak

---

<sup>126</sup> Srov. § 89 odst. 2 SŘ.

<sup>127</sup> Srov. § 94 a násl. SŘ.

<sup>128</sup> Srov. § 95 odst. 1 SŘ ve spojení s § 178 odst. 2 SŘ.

<sup>129</sup> Srov. § 95 odst. 2 SŘ.

<sup>130</sup> Srov. PRŮCHA, P., op. cit., s. 381–382.

<sup>131</sup> Srov. § 100 odst. 1 písm. b) SŘ.

<sup>132</sup> Srov. § 51 odst. 3 SŘ, podle kterého je-li v souladu s požadavky § 3 SŘ zjištěna skutečnost, která znemožňuje žádosti vyhovět, neprovádí správní orgán další dokazování a žádost zamítne.

<sup>133</sup> Ministerstvo vnitra a krajská pobočka Úřadu práce jsou si dotčenými orgány navzájem. Dotčenými orgány jsou totiž rovněž ty správní orgány, které jsou příslušné k vydání vyjádření, které je podkladem rozhodnutí správního orgánu [srov. § 136 odst. 1 písm. b) SŘ]. Ministerstvo vnitra má přitom povinnost sdělit krajské pobočce Úřadu práce ukončení přechodného pobytu osoby, pokud mu dříve oznámila, že tato osoba je neodůvodnitelnou zátěží systému, a zároveň má povinnost jí na žádost sdělit, zda osobě, která žádá o příznávní dávky nebo které je tato dávka poskytována, byl ukončen podle zvláštního právního předpisu pobyt na území ČR.

v rámci rozhodování krajské pobočky Úřadu práce, která má povinnost přihlížet mimo jiné k vazbám na osoby blízké, a jednak při rozhodování Ministerstva vnitra, jehož rozhodnutí o zrušení (ukončení) přechodného pobytu nesmí být nepřiměřené z hlediska zásahu do soukromého nebo rodinného života.

## 5. SOUDNÍ PŘEZKUM POSUZOVÁNÍ NEODŮVODNITELNÉ ZÁTĚŽE SYSTÉMU SOCIÁLNÍ POMOCI

---

Závěr, že se občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník stal neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek, musí být přezkoumatelný soudem.<sup>134</sup> Pokud jsme dospěli k závěru o povaze sdělení krajské pobočky Úřadu práce jakožto závazného stanoviska, stejně jako není proti němu možné samostatné odvolání ve správním řízení, není možná ani samostatná žaloba. Soudní přezkum závazných stanovisek je podle judikatury Nejvyššího správního soudu umožněn až v rámci soudního přezkumu navazujícího (finálního) rozhodnutí, tedy rozhodnutí Ministerstva vnitra.<sup>135</sup> S ohledem na to, že podmínkou řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu je vyčerpání řádných opravných prostředků,<sup>136</sup> bude třeba před podáním žaloby podat odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra. Žalobou bude možné napadnout až rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců.

Byl-li závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí jiný úkon správního orgánu, přezkoumá soud k žalobní námitce také jeho zákonost, není-li jím sám vázán a neumožňuje-li zákon žalobci napadnout ta-

---

<sup>134</sup> Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod se může každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. Podle čl. 47 Listiny základních práv EU má každý, jehož práva a svobody zaručené právem EU byly porušeny, za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

<sup>135</sup> Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, seš. 12.

<sup>136</sup> Podle § 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jen „SŘS“) se lze ve správním soudnictví domáhat ochrany práv jen na návrh a po vyčerpání řádných opravných prostředků, připouští-li je zvláštní zákon a nestanoví-li zákon jinak. Podle § 68 písm. a) SŘS je žaloba proti rozhodnutí správního orgánu nepřipustná, nevyčerpal-li žalobce řádné opravné prostředky v řízení před správním orgánem, připouští-li je zvláštní zákon, ledaže rozhodnutí správního orgánu bylo na újmu jeho práv změněno k opravnému prostředku jiného.

kový úkon samostatnou žalobou ve správním soudnictví.<sup>137</sup> Právě tímto způsobem jsou přezkoumatelná závazná stanoviska soudem,<sup>138</sup> a tedy i sdělení krajské pobočky Úřadu práce. I kdyby však soud ve správním soudnictví dospěl k závěru, že sdělení je nezákonné, nemůže jej svým rozhodnutím zrušit.<sup>139</sup> S ohledem na výše uvedené nezákonnost, nicotnost<sup>140</sup> nebo vůbec absence sdělení krajské pobočky Úřadu práce (eventuálně závazného stanoviska Ministerstva práce a sociálních věcí) způsobí nezákonnost navazujícího (finálního) rozhodnutí a soud tedy z tohoto důvodu zruší žalobou napadené rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. Žalobou napadené rozhodnutí může být zrušeno rovněž pro nepřezkoumatelnost nebo pro podstatné porušení ustanovení o řízení před správním orgánem, mohlo-li mít takové porušení za následek nezákonné rozhodnutí o věci samé.<sup>141</sup> Z výše uvedeného přitom vyplývá, že pro přezkoumatelnost navazujícího (finálního) rozhodnutí je podstatné, aby přezkoumatelné bylo samotné sdělení krajské pobočky Úřadu práce, stejně jako aby se Ministerstvo práce a sociálních věcí řádně vypořádalo se všemi námitkami, které by v odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitřně směřovaly proti obsahu sdělení. Podstatnou vadou řízení by pak bylo, kdyby si Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců v takovém případě nevyžádala potvrzení nebo změnu obsahu sdělení Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Již ve vztahu k předcházející právní úpravě bylo v této souvislosti ukazováno na problém, že právní názor soudu ve správním soudnictví je

---

<sup>137</sup> Srov. § 75 odst. 2 věta druhá SŘS. Obdobné ustanovení obsahovala i dřívější část pátá občanského soudního řádu před přijetím soudního řádu správního. Ustanovení § 245 odst. 1 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění zákona č. 519/1991 Sb. znělo: „Při přezkoumávání zákonnosti rozhodnutí správního orgánu posoudí soud i zákonnost dříve učiněného správního rozhodnutí, o něž se přezkoumávané rozhodnutí opírá, jestliže pro ně bylo dříve učiněné rozhodnutí závazné a není-li pro jeho přezkoumání stanoven zvláštní postup.“

<sup>138</sup> Srov. rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu rozsudkem ze dne 23. 8. 2011, č. j. 2 As 75/2009-113, č. 2434/2011 Sb. NSS, seš. 12.

<sup>139</sup> „Ustanovení § 75 odst. 2 s. ř. s. umožňuje soudům ve správním soudnictví přezkoumávat zákonnost subsumovaných správních aktů; toto ustanovení však nezakládá pravomoc správních soudů takové akty zrušovat. Měla-li zjištěná nezákonnost subsumovaného aktu vliv na zákonnost žalobou napadeného aktu finálního, zruší soud tento finální akt a s nezákonností subsumovaného aktu se vypořádá v odůvodnění svého rozsudku.“ (právní věta rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007, seš. 10).

<sup>140</sup> K té by přitom musel přihlídnout z úřední povinnosti. Srov. MAZANEC, M. In: BUREŠ, J., DRÁPAL, L., MAZANEC, M. *Občanský soudní řád. Komentář*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2001, s. 1057–1058.

<sup>141</sup> Srov. § 76 odst. 1 písm. a) a c) SŘS.

závazný pouze pro žalovaný správní orgán.<sup>142</sup> Rovněž podle současné právní úpravy je právním názorem, který vyslovil soud ve zrušujícím rozsudku nebo rozsudku vyslovujícím nicotnost, v dalším řízení správní orgán vázán.<sup>143</sup> Je však na odpovědnosti žalovaného správního orgánu (Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců), aby její rozhodnutí ze všech výše uvedených hledisek obstálo. Po případném zrušení jejího rozhodnutí pro vady subsumovaného aktu (ať již krajské pobočky Úřadu práce či přímo Ministerstva práce a sociálních věcí) musí využít všechny prostředky, které jí právní řád přiznává (včetně možnosti řešení rozporů) pro to, aby její rozhodnutí těmto požadavkům vyhovovalo, tedy aby byl závazný právní názor soudu ve správním soudnictví respektován i dotčenými orgány.

Otázka případného soudního přezkumu rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce o tom, že občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník je neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek, je poněkud složitější. Bylo uvedeno, že se (minimálně formálně) v takovém případě jedná o samostatné rozhodnutí, proti kterému je přípustná obrana pořadem stolic, tedy řádným opravným prostředkem – odvoláním. Je však třeba připomenout, že soudní řád správní vychází z materiálního pojetí rozhodnutí, což znamená, že přípustnost žaloby proti rozhodnutí správního orgánu se bude odvíjet od toho, zdali určitý úkon splňuje definiční znaky rozhodnutí podle tohoto zákona.<sup>144</sup> Přitom žaloba proti rozhodnutí správního orgánu je nepřípustná, směřuje-li proti úkonu správního orgánu, který není vůbec rozhodnutím.<sup>145</sup> Bez ohledu na to, zdali je určitý úkon nazván jako rozhodnutí, soud bude vždy při posuzování přípustnosti žaloby zkoumat, zdali určitý úkon správního orgánu je rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního.<sup>146</sup> Mohou tak existovat případy, kdy rozhodnutí vydávaná ve správním řízení soudně přezkoumatelná nebudou.<sup>147</sup> Podle J. Vedrala půjde zejména o případy tzv. propůjčení formy správního aktu.<sup>148</sup> Na tomto místě nechť je připomenuto, že rozhodnutí o tom, že se určitá osoba stala neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek přímo nezasahuje ani do veřejného práva na dávku, ani do veřejného práva

<sup>142</sup> Srov. STAŠA, J. Problém subsumpce, s. 95.

<sup>143</sup> Srov. § 78 odst. 5 SŘS.

<sup>144</sup> Ustanovení § 65 odst. 1 SŘS vymezuje rozhodnutí jako úkon správního orgánu, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti.

<sup>145</sup> Srov. § 70 písm. a) SŘS ve spojení s § 68 písm. e) SŘS.

<sup>146</sup> Tedy ve smyslu § 65 odst. 1 SŘS. Srov. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2004, s. 165.

<sup>147</sup> VEDRAL, J. K pojetí rozhodnutí správního orgánu ve správním řádu a soudním řádu správním. *Správní právo*, 2012, č. 1–2, s. 58.

<sup>148</sup> Tamtéž.

na pobyt. Je-li tedy výše uvedený závěr, že se v tomto případě jedná o pouhé propůjčení formy rozhodnutí, správný, samostatná žaloba proti tomuto rozhodnutí bude nepřipustná a jeho soudní přezkum bude možný podobně jako v případě sdělení, tedy v rámci soudního přezkumu navazujícího (finálního) rozhodnutí (jednalo by se o závazný podklad přezkoumávaného rozhodnutí, ale z ohledem na nepřipustnost samostatné žaloby by zákon neumožnil napadnout jej samostatnou žalobou ve správním soudnictví). I rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce by proto bylo třeba vnímat jako jiný úkon správního orgánu, který byl závazným podkladem přezkoumávaného rozhodnutí. Stále platným je tak názor M. Mazance, vyslovený v komentáři k předcházející právní úpravě, podle kterého „[s]oud, který rozhoduje o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, musí si [...] nejprve ujasnit, zda žalobou napadené rozhodnutí je rozhodnutím samostatným [...], pojmově přezkumu podléhajícím, čili autoritativní emanací správního úřadu, zasahující právní moci schopným způsobem sféru práv a povinností osoby, anebo ‚nesamostatným‘ subsumovaným aktem, sloužícím právě jen jako podklad rozhodnutí finálnímu“.<sup>149</sup> Je tedy otázka, zdali ono řetězení jednotlivých rozhodnutí v námi zkoumaném případě je pouze formální čili nic. Výše uvedené po mém soudu naznačuje, že ano a že se tedy o rozhodnutí ve smyslu soudního řádu správního nejedná.

Nicméně kdybychom považovali rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce za samostatné rozhodnutí podle soudního řádu správního, je otázkou, zdali by žaloba proti němu, respektive proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí, stejně nebyla nepřipustná jako žaloba směřující proti rozhodnutí předběžné povahy.<sup>150</sup> Tyto úkony jsou rozhodnutími ve smyslu soudního řádu správního, ale rozhodnutími předběžné povahy.<sup>151</sup> V takovém případě by takové rozhodnutí bylo opět soudně přezkoumatelné k žalobní námitce společně s rozhodnutím navazujícím (finálním) jako jeho závazný podklad, neboť zákon by neumožňoval žalobci napadnout takový úkon samostatnou žalobou, avšak jednalo by se o závazný podklad žalobou napadeného rozhodnutí.<sup>152</sup> Judikatura Nejvyššího správního soudu však tento způsob přezku-

<sup>149</sup> MAZANEC, M., op. cit., s. 1056.

<sup>150</sup> Podle § 70 písm. b) SŘS jsou ze soudního přezkoumání vyloučeny (a žaloba je tedy podle § 68 písm. e) SŘS nepřipustná) úkony správního orgánu předběžné povahy.

<sup>151</sup> Srov. VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., op. cit., s. 165.

<sup>152</sup> Podle § 75 odst. 2 věty druhé SŘS. Srov. též VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., op. cit., s. 178, podle kterých v § 75 odst. 2 SŘS jde zejména o úkony předběžné povahy podle § 70 písm. b) SŘS. Rovněž podle jiného komentáře dopadá § 75 odst. 2 věta druhá SŘS nejen na závazná stanoviska, ale rovněž na „jiné úkony předběžné povahy“ (JEMELKA, L. In: JEMELKA, L. et al. *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 616–617).

mu spojuje pouze se subsumovanými správními akty.<sup>153</sup> Navíc pojem „úkonu předběžné povahy“<sup>154</sup> vložila jiným způsobem než jako rozhodnutí podkladová.<sup>155</sup> Za připomenutí však stojí, že komentářová literatura k předcházející právní úpravě a raná komentářová literatura k soudnímu řádu správnímu s odkazem na dřívější judikaturu uváděla, že je jimi možno mimo jiné rozumět „zaujetí závazného stanoviska“ nebo „tzv. podkladové rozhodnutí“.<sup>156</sup> Za účinnosti předcházející právní úpravy však J. Staša kriticky hodnotil praxi příliš rozšiřujícího výkladu tohoto pojmu s tím, že „[z]a rozhodnutí předběžné povahy totiž nemůže být považován hmotněprávně samostatný správní akt, pro jehož samostatnost je určující, že k tomu příslušný správní úřad posuzuje věc z hlediska, z něhož již nebude, alespoň ne separátně, v dalším správním postupu posuzována“.<sup>157</sup> Tím se však dostáváme opět k otázce, zdali je rozhodnutí krajské pobočky Úřadu práce materiálně rozhodnutím. Již výše byl vysloven názor, že nikoliv a že tedy samostatná žaloba směřující proti němu, respektive proti rozhodnutí Ministerstva práce a sociálních věcí o odvolání, by byla nepřípustná, neboť by směřovala proti úkonu správního orgánu, který vůbec není rozhodnutím ve smyslu soudního řádu správního. Soudní přezkum tohoto rozhodnutí by byl zajištěn jako v případě závazných stanovisek v rámci řízení o žalobě proti rozhodnutí ve věci přechodného pobytu.

## 6. ZÁVĚR

V tomto příspěvku byl představen proces posuzování neodůvodnitelné zátky systému dávek pomoci v hmotné nouzi a systému dávek pro osoby se

<sup>153</sup> „Předpokladem takového přezkumu tedy je, aby 1. existoval tzv. subsumovaný správní akt (tj. správní akt podmiňující vydání, resp. obsah finálního správního aktu), 2. finální správní akt byl ve správním soudnictví napaden projednatelnou žalobou, 3. nezákonnost subsumovaného správního aktu byla v žalobě namítnuta (zde se jedná o promítnutí dispoziční zásady; Nejvyšší správní soud tu ponechává stranou případy nicotnosti či nepřezkoumatelnosti subsumovaného správního aktu, neboť dalece překračují rámec souzené věci), 4. se nejednalo o takový subsumovaný správní akt, jímž by byl vázán i sám soud, 5. nebylo možno subsumovaný akt napadnout ve správním soudnictví samostatnou žalobou (ostatně v takovém případě by se vlastně ani nejednalo o akt subsumovaný, nýbrž o akt řetězcí se, popřípadě zcela samostatný, čili nebyla by splněna již první podmínka.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2007, č. j. 4 As 37/2005-83, č. 1324/2007, seš. 10).

<sup>154</sup> Ve smyslu § 70 písm. b) SŘS.

<sup>155</sup> Názorný přehled podává např. komentář k § 70 In: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha: C. H. Beck, Beck-online.cz.

<sup>156</sup> MAZANEC, M., op. cit., s. 1105; VOPÁLKA, V., MIKULE, V., ŠIMŮNKOVÁ, V., ŠOLÍN, M., op. cit., s. 166.

<sup>157</sup> STAŠA, J. Problém subsumpce, s. 94–95.

zdravotním postižením, výsledné formy této činnosti a jejich povaha, a to vše s důrazem na obecné procesní instituty upravené ve správním řádu, jakož i na soudní přezkoumání ve správním soudnictví. Jeho skromným účelem je eventuálně přispět k tomu, aby činnost všech dotčených orgánů v obou resortech (krajských poboček Úřadu práce, Ministerstva práce a sociálních věcí, Ministerstva vnitra a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců) byla v souladu s právem, principy řádného (spravedlivého) správního procesu a dobré správy. Na tomto místě však nemůže chybět ani obecnější poznámka vztahující se k současné praxi.

Je třeba připomenout, že pro nárok na dávku toho či onoho subsystému systému sociální pomoci zásadně musí být občan členského státu EU nebo jeho rodinný příslušník hlášen na území České republiky k pobytu po dobu delší než 3 měsíce a mít na území bydliště.<sup>158</sup> V případě některých občanů členských států EU s přechodným pobytem krajská pobočka Úřadu práce dospěje k závěru, že představují neodůvodnitelnou zátěž systému dávek, a na základě toho jim je pobyt zrušen. Ministerstvo vnitra však fakticky neposuzuje přiměřenost tohoto rozhodnutí z hlediska zásahu do soukromého a rodinného života.<sup>159</sup> Vychází přitom z toho, že bez ohledu na toto rozhodnutí a stanovení lhůty k vycestování z území, udělení výjezdního příkazu a povinnost ve stanovené lhůtě vycestovat,<sup>160</sup> může tato osoba na území ČR posléze opětovně vstoupit a pobývat na něm z titulu občanství jiného členského státu EU. Zákon o pobytu cizinců neodůvodnitelnou zátěž systému těch či oněch dávek neupravuje jako důvod pro udělení správního vyhoštění pro občana členského státu EU nebo jeho rodinného příslušníka a tyto osoby tak nemají zákaz vstupu na území ČR.<sup>161, 162</sup> Nemůže mu však být vydáno potvrzení o přechodném pobytu a nemůže tedy být hlášen k pobytu na území, čímž přestává být osobou oprávněnou k dávce některého

---

<sup>158</sup> Srov. § 5 odst. 1 písm. d) a e) ZPHN a § 3 písm. d) a e) ZPDOZP. Výjimku představují některé případy mimořádné okamžité pomoci (srov. § 5 odst. 3 a 4 ZPHN).

<sup>159</sup> Srov. § 87d odst. 2 *in fine* ZPC.

<sup>160</sup> Srov. § 87d odst. 3 ZPC. a § 87f odst. 3 ZPC

<sup>161</sup> Srov. § 119 odst. 2 ZPC *a contrario*. Podle § 118 odst. 2 ZPC se správním vyhoštěním občana EU nebo jeho rodinného příslušníka rozumí ukončení pobytu občana EU nebo jeho rodinného příslušníka na území, které je spojeno se stanovením doby k vycestování z území a doby, po kterou nelze umožnit cizinci vstup na území ČR.

<sup>162</sup> Srov. C-456/02, *Centre public d'aide sociale de Bruxelles v. Michel Trojani*, rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 9. 2004, bod 45, podle kterého „hostitelskému členskému státu je ponechána možnost, aby určil, že státní příslušník jiného členského státu, který využívá sociální péče, přestal splňovat podmínky, kterým podléhá jeho právo pobytu. V takovémto případě může hostitelský členský stát při dodržení omezení stanovených právem Společenství přijmout opatření k vyhoštění. Nicméně využívání systému sociální péče občanem Unie nemůže mít automaticky za následek takového opatření“.

z uvedených subsystémů sociální pomoci. S ohledem na to, že Ministerstvo vnitra je srozuměno s tím, že tato osoba bude na území ČR nadále pobývat, jeví se jako jediný účel uvedené praxe neposkytnout občanu členského státu EU dávku, nikoliv tedy zamezit mu dalšímu pobytu na území. Takový postup však na jednu stranu zcela zbytečně zatěžuje všechny dotčené orgány (jestliže jediným účelem je nepřiznat dávku, proč mají ve věci rozhodovat rovněž Ministerstvo vnitra a Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců?), na stranu druhou však vychází hned z několika chybných premis.

Předně, jak vyplývá již z výše uvedeného, z hlediska práva EU je právo pobytu občanů jiných členských států na území jiného členského státu právem podmíněným. U ekonomicky neaktivních občanů jiných členských států je přitom podmíněno právě tím, že se nejedná o osobu, která by byla neodůvodnitelnou zátěží systému sociální pomoci. Jestliže se tedy jedná o osobu, která je neodůvodnitelnou zátěží systému těch či oněch dávek, podle práva EU právo pobytu na území ČR nemá.<sup>163</sup>

Výjimkou jsou případy, kdy by zrušení pobytu této osoby bylo nepřiměřené.<sup>164</sup> V takovém případě není možné pobyt zrušit, ale ani nepřiznat dávku. Nelze však dojít k závěru, že zrušení pobytu by nebylo nepřiměřené s odůvodněním, že osoba může i nadále na území pobývat. Bud'to zrušení pobytu nepřiměřené není a pobyt se zruší, čímž občan členského státu EU ztrácí právo pobytu, nebo naopak takový zásah nepřiměřený je a pobyt není možné zrušit.

Rovněž chybná je úvaha, že osoba sice formálně nehlášena k pobytu na území ČR zde sice pobývat může, ale nárok na dávku systému sociální pomoci ztrácí. Takový formalistický výklad zákona o pomoci v hmotné nouzi či zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením by byl mimo jiné v rozporu s čl. 30 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Podle něj má každý (sic!), kdo je v hmotné nouzi, právo na takovou pomoc, která je nezbytná pro zajištění základních životních podmínek. Toto ustanovení je přitom

---

<sup>163</sup> A to ani po období do 3 měsíců pobytu. Podle čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38 mají občané EU právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Podle čl. 14 odst. 1 náleží toto právo občanům EU, dokud se nestanou nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Jen do té doby je toto právo zachováno (srov. C-424/10 a C-425/10, *Land Berlin v. Ziolkowski a Szeja*, rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 12. 2011, bod 39).

<sup>164</sup> Srov. např. C-413/99, *Secretary of State for the Home Department v. Baumbast a R*, rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 9. 2002, bod 91; C-140/12, *Pensionsversicherungsanstalt v. Peter Brey*, bod 70; C-456/02, *Centre public d'aide sociale de Bruxelles v. Michel Trojani*, bod 34.



ústavním základem systému sociální pomoci.<sup>165</sup> Odhlédneme-li od otázky, zda se toto ustanovení vztahuje na všechny osoby pobývající na území ČR bez ohledu na jejich pobytový status či legálnost pobytu,<sup>166</sup> jednoznačně nelze toto právo upřít osobám, které z pohledu orgánu veřejné moci mají právo na území pobývat, ačkoliv formálně hlášeny k pobytu nejsou. Takový výklad práva zakotveného Listinou základních práv a svobod zjevně nešetří podstaty a smyslu tohoto ustanovení.<sup>167</sup>

Všechny dotčené orgány v obou resortech veřejné správy proto musí při aplikaci příslušných zákonných ustanovení brát v úvahu nejen jejich evropský, ale rovněž ústavní základ a kontext, a to včetně judikatury Soudního dvora, popřípadě Ústavního soudu. S ohledem na jejich vzájemnou provázanost je totiž nelze interpretovat izolovaně. Jejich postupy musí proto hájit práva a oprávněné zájmy dotčených osob, být v souladu se všemi výše naznačenými principy, včetně principu přiměřenosti, ale rovněž být v souladu s veřejným zájmem a racionální. Je rovněž úkolem pro legislativu (českou, ale rovněž evropskou), aby vyhodnotila, zdali stávající úprava ze všech uvedených hledisek vyhovuje.<sup>168</sup>

---

<sup>165</sup> Srov. rozdíl s právem na přiměřené hmotné zabezpečení ve stáří a při nezpůsobilosti k práci, jakož i při ztrátě živitele, které čl. 30 odst. 1 Listiny základních práv a svobod přiznává pouze občanům. K čl. 30 Listiny základních práv a svobod srov. PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. Praha: Linde Praha, 2002, s. 246 a násl.; KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl. 2. vydání*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 1232 a násl.; WAGNEROVÁ, E., ŠÍMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 626 a násl.

<sup>166</sup> M. Štefko a K. Koldinská upozorňují, že „Listina garantuje ochranu před hmotnou nouzí všem osobám, občanům třetích států i neohlášeným cizincům. Jedná se o systém sociální pomoci, který je určen k podpoře osob, jež nemohou řešit důsledky nedostatku svého příjmu jiným způsobem. Zejména ne prostřednictvím jiných systémů sociálního zabezpečení. [...] Sekundární úprava vznešenému cíli sledovanému Listinou v zásadě neodpovídá.“ (ŠTEFKO, M., KOLDINSKÁ, K. *Sociální práva cizinců*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 238–239).

<sup>167</sup> Srov. čl. 4 odst. 4 Listiny základních práv a svobod.

<sup>168</sup> H. Ch. Scheu s odkazy na judikaturu a literaturu uvádí (SCHEU, H. Ch., op. cit.), a to pouze ve vztahu k právu EU, že řešení rozporu mezi právní úpravou systému sociálních dávek a právní úpravou pobytu je úkol složitý. Tento autor přitom problém vidí ve špatné legislativě EU, jejímž důsledkem je trvající právní nejistota. V očekávání budoucího vývoje odkazuje na řízení před Soudním dvorem C-67/14, *Jobcenter Berlin Neukölln v. Alimanovic*, kde je prozatím k dispozici stanovisko generálního advokáta ze dne 26. 3. 2015.

# „Sociální turistika“ unijních občanů ve světle práva EU

HARALD CHRISTIAN SCHEU\*

## 1. ÚVOD

V české diskusi o migraci se začaly objevovat výrazy jako „sociální turistika“, „sociální turismus“ a „dávková turistika“. Jedná se zpravidla o diskuse emotivní, kdy účastníci hovoří a píšou např. o údajném masovém stěhování bulharských a rumunských občanů za sociálními dávkami do Německa a Velké Británie. Skeptici přitom naznačují, že právo EU podporuje zneužívání národních sociálních systémů ze strany osob, které nejsou ekonomicky činné a ani neusilují o integraci na pracovní trh.

Používání pojmu „sociální turistiky“ v takto vyloženě negativním smyslu je přitom na první pohled překvapivé. Ve svém původním významu spojuje výraz „sociální turistika“ dvě pozitivně konotovaná slova: „sociální“<sup>1</sup> a „turistika“. V různých jazycích označuje sociální turistika snahu zpřístupňovat rekreační pobyty těm sociálně slabším skupinám, které by tuto příležitost za normálních okolností a bez cizí pomoci neměly.<sup>2</sup>

Zatímco první koncepce turismu, která se objevila v 18. a 19. století, byla zaměřena na společenskou elitu a individuální právo na dovolenou nebylo jako sociální právo zakotveno ani na mezinárodní ani na národní úrovni, byly na začátku 20. století vyzkoušeny první formy sociálního turismu v podobě rekreačních táborů pro děti z chudých rodin. Po první světové válce přijaly např. Německo a Francie zákonnou úpravu práva na dovolenou.

\* Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze. Za cenné rady a poznámky děkuje autor doc. JUDr. Martinu Štefkovi, Ph.D.

<sup>1</sup> Je však třeba dodat, že výraz „sociální“ získal v sedmdesátých a osmdesátých letech 20. století v socialistických státech včetně tehdejší ČSSR další konotaci ve smyslu sociálního zařízení jako hygienického zařízení. Viz TRÖSTER, P. a kol. *Právo sociálního zabezpečení*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 2.

<sup>2</sup> V širokém smyslu lze pojem sociální turistiky uchopit jako různé vztahy a jevy související s turistickým cestováním a turistickými pobyty ekonomicky slabých či jinak znevýhodněných sociálních skupin. Srov. MINNAERT L., MAITLAND, R., MILLER, G. What is social tourism? (Editorial) *Current Issues in Tourism*. Volume 14. 5/2011, s. 404.

Organizování turistických cest pro pracovníky z nižších sociálních vrstev se ujaly některé politické strany, odbory a turistické spolky.<sup>3</sup>

Na mezinárodní úrovni byl právní nárok na dovolenou poprvé kodifikován v Úmluvě Mezinárodní organizace práce č. 52 o každoroční placené dovolené, která byla přijata v roce 1936.<sup>4</sup> Podle čl. 2 Úmluvy č. 52 příslušel každému pracovníku po jednom roce nepřetržité práce či služby nárok na každoroční placenou dovolenou v rozsahu nejméně šesti pracovních dnů. Po druhé světové válce bylo právo na odpočinek a na pravidelnou placenou dovolenou zahrnuto do ustanovení čl. 24 Všeobecné deklarace lidských práv, podle něhož má každý mimo jiné právo „na pravidelnou placenou dovolenou“. Citovaná norma ovšem nekonkretizovala minimální rozsah takového nároku v dnech či týdnech. Obdobnou úpravu („*periodic holidays with pay*“) obsahuje čl. 7 písm. d) Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966.

Právo na dovolenou bylo v praxi často spojováno s organizovanou turistikou, když v rámci své sociální politiky odbory, nevládní organizace (např. na podporu dětí a rodin) či samotné podniky začaly připravovat rekreační pobyty pro širší skupiny obyvatelstva. Celá řada těchto organizací se od roku 1963 sdružuje v mezinárodní nevládní organizaci pod názvem „*International Social Tourism Organisation*“ (původně „*International Bureau for Social Tourism*“).<sup>5</sup> Je pochopitelné, že v průběhu času krystalizovaly další formy sociální turistiky, ale jako jednotící prvek zůstala určitá morální hodnota buď na straně turistů, nebo na straně hostujícího subjektu.<sup>6</sup>

Původ negativního významu výrazu „sociální turistika“, tedy ve smyslu dlouhodobého zneužívání sociálního systému hostitelské země, leží zřejmě v německé debatě, kde se o sociální turistice píše nejen v novinových článcích, ale také v odborných příspěvcích.<sup>7</sup> Česká média, a to nejen jejich

---

<sup>3</sup> Obrovský společenský a politický potenciál organizovaného turistického ruchu ve prospěch materiálně chudších obyvatel poznali ovšem brzy také fašisté v Itálii, kteří v roce 1925 iniciovali projekt „Opera Nazionale Dopolavoro“, a nacisté v Německu, kde se vyvíjel lidový a sociální turismus pod názvem „Kraft durch Freude“. Viz podrobněji SPODE, H. (ed.) *Zur Sonne, zur Freiheit! Beiträge zur Tourismusgeschichte*. Berlin: Verlag für universitäre Kommunikation, 1991.

<sup>4</sup> V ČSFR byla Úmluva č. 52 publikována pod č. 442/1990 Sb.

<sup>5</sup> Srov. MCCABE, S. MINNAERT, L. DIEKMANN, A. (eds.) *Social Tourism in Europe: Theory and Practice*. Bristol: Channel View Publications, 2012, s. 14–17.

<sup>6</sup> Jako novější příklad sociálního turismu, který je zaměřen hlavně na výhodu hostujícího subjektu, lze uvést tzv. „ekoturismus“. Viz podrobněji WOOD, M. *Ecotourism: Principles, Practices and Policies for Sustainability*. Paris: United Nations Publication, 2002.

<sup>7</sup> K aktuální debatě v Německu a dalším odkazům na příslušnou literaturu viz NOWROT, K., STRUCKMEYER-ÖNER, B. „Sozialtourismus“ in Europa? Unions- und sozialrechtliche Anmerkungen zu einer aktuellen Debatte. *Policy Papers on Transnational Economic Law*

bulvární část, zřejmě bez dlouhého váhání překládají a přebírají toto negativní pojetí sociální turistiky. Na rozdíl od německé a české terminologie se používá v angličtině nebo ve francouzštině výraz sociální turistika převážně v tradičním pozitivním smyslu. Jeho negativnímu významu odpovídá v anglickém jazyce výraz „benefit tourism“,<sup>8</sup> který se ovšem na odborné úrovni začínal objevovat také v češtině.<sup>9</sup> V anglické verzi stanoviska generálního advokáta Dámasa Ruiz-Jaraba Colomera v případech C-22/08 a C-23/08<sup>10</sup> je použit výraz „benefit tourism“ dvakrát.<sup>11</sup> V českém a německém znění stanoviska je na stejném místě používán pojem „sociální turistika“, resp. „Sozialtourismus“.<sup>12</sup>

Ovšem ani v němčině nebylo negativní pojetí sociální turistiky přijímáno bez protestů. Porota jazykovědců, která každoročně hodnotí pozitivní a negativní trendy v německém jazyce, zvolila za rok 2013 slovo „Sozialtourismus“ nejošklivějším německým slovem (tzv. „Unwort des Jahres“). To samozřejmě neznamená, že by se toto slovo okamžitě přestalo používat, ale přinejmenším je na místě určitá skepse, když jde o import tohoto výrazu (v negativním smyslu) z němčiny do češtiny.

V tomto příspěvku se ovšem nechceme zabývat estetickými či lingvistickými aspekty souvisejícími s používáním výrazu „sociální turistika“, ale zkoumat, zda a popř. v jaké podobě je tento pojem právně uchopitelný z pohledu práva EU. Referenčními body příspěvku jsou jednak právní režim volného pohybu a pobytu unijních občanů a jednak pravidla koordinace sociálních systémů členských států EU. Je třeba položit otázku, zda a popř. do jaké míry umožňuje tato úprava migraci unijních občanů do sociálních

---

No. 40. 2/2014. “Policy Papers“ jsou dostupné na stránkách Ústavu transnacionálního ekonomického práva Univerzity Martina Luthera v Halle-Wittenbergu na <http://studien-gang.wirtschaftsrecht.uni-halle.de/de/forschungen-und-publikationen/policy-papers>.

<sup>8</sup> SAYDÉ, A. One Law. Two Competitions. An Enquiry into the Contradictions of Free Movement Law. In: BARNARD, C., ODUDU, O. (eds.) *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*. sv. 13 (2010–2011), s. 365–413. Viz také GOLYNKER, O. Jobseekers’ Rights in the European Union: Challenges of Changing the Paradigm of Social Solidarity. *European Law Review*. 1/2005, s. 111–122.

<sup>9</sup> Viz např. KUNERTOVÁ, T. Za prací a studiem po Evropě, aneb dávková turistika v judikatuře SDEU. Konferenční příspěvek v rámci konference „Práva a povinnosti spojené s občanstvím Unie“, která se konala 22. října 2013 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze.

<sup>10</sup> *Athanasio Vatsouras v. Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg a Josif Koupatantze Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg* (joined cases). Stanovisko GA bylo vydáno dne 12. března 2009.

<sup>11</sup> Viz odstavce 49 a 62.

<sup>12</sup> Lze dodat, že pojem sociální turistiky se promítá také od francouzského, španělského a italského znění. Ale cílem tohoto článku není zkoumat problematiku nepřesných překladů textů SDEU.

systemů členských států. Po stručném vymezení právního rámce migrace, resp. volného pohybu unijních občanů, se chceme v kontextu případů z Rakouska a Německa zaměřit na relevantní judikaturu Soudního dvora EU (SDEU).

## **2. OBECNÝ RÁMEC VOLNÉHO POHYBU UNIJNICH OBČANŮ**

---

Obdobně jako migrační právo EU rozlišuje mezi různými skupinami občanů třetích zemí, dělí také unijní občany do více kategorií osob, pro které platí částečně odlišný režim. Tato úprava je pouze zdánlivě v rozporu s čl. 21 odst. 1 SFEU, který garantuje každému unijnímu občanovi právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Citovaná norma totiž explicitně připouští omezení a podmínky stanovené v primárním a sekundárním právu EU. Nejpodrobnější úpravu takových omezení a podmínek obsahuje směrnice 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států.

### **2.1 Vymezení aktivních vůči neaktivním unijním občanům**

V prvé řadě dělí právo EU jednotlivé formy pobytu podle jejich délky. Krátkodobý pobyt unijních občanů a jejich rodinných příslušníků (po dobu tří měsíců) je podle čl. 6 směrnice 2004/38 podmíněn pouze povinností být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu. Směrnice ovšem neřeší otázku, jakými prostředky má členský stát zjišťovat, zda pobyt konkrétního unijního občana na jeho území překračuje či nepřekračuje dobu tří měsíců. Z hlediska migrace do sociálních systémů je relevantní ustanovení čl. 14 odst. 1 směrnice 2004/38, podle něhož se krátkodobě pobývajícím unijním občanem nemají stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.

Co se týče práva dlouhodobého pobytu (delšího než tři měsíce), je třeba rozlišovat především mezi ekonomicky aktivními unijními občany na jedné straně a ekonomicky neaktivními občany EU na straně druhé. Do první kategorie spadají podle čl. 7 odst. 1 písm. a) směrnice 2004/38 zaměstnané osoby a osoby samostatně výdělečně činné.<sup>13</sup> Jejich dlouhodobý pobyt nepodléhá dalším finančním podmínkám, jako jsou např. minimální měsíční

---

<sup>13</sup> Citované ustanovení pouze potvrzuje právo pracovníka na volný pohyb a svobodu usazování, které jsou obsaženy přímo v primárním právu EU (viz čl. 45 a 49 SFEU).

příjem nebo jiné prostředky. Ostatní unijní občané mají v jiném členském státě právo na dlouhodobý pobyt, pokud za prvé disponují pro sebe (a své rodinné příslušníky) dostatečnými prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a za druhé jsou účastníky zdravotního pojištění, které v hostitelském členském státě kryje všechna rizika.<sup>14</sup> Do této kategorie spadají např. migrující důchodci z členských států EU. Jako zvláštní podskupinu neaktivních unijních občanů upravuje čl. 7 odst. 1 písm. c) pobyt studentů z členských států EU,<sup>15</sup> přičemž stanoví obdobně jako pro ostatní neaktivní unijní občany kritéria dostatečných prostředků a zdravotního pojištění kryjícího všechna rizika.<sup>16</sup>

Striktní dělení na aktivní a neaktivní unijní občany však není ve směrnici 2004/38 dotazeno do všech důsledků. Nemalé potíže působilo v praxi vymezení kategorie pracovníků jako zřejmě nejdůležitější skupiny aktivních migrujících občanů EU. SDEU ve své judikatuře poměrně brzy vyjasnil, že rozhodujícím kritériem volného pohybu pracovníků je výkon skutečné a efektivní činnosti za odměnu a ve prospěch a pod vedením jiné osoby. V případě *Levin*<sup>17</sup> vysvětlil SDEU, že se postavení pracovníka ve smyslu práva EU může dovolat také osoba, jejíž příjem nedosahuje ani existenčního minima. Proto mohou právo na volný pohyb pracovníka uplatňovat např. osoby zaměstnané na částečný úvazek, stážisté či osoby vykonávající práci au-pair.<sup>18</sup> Ve výše zmíněných případech C-22/08 a C-23/08 syntetizoval SDEU dosavadní judikaturu a odlišil skutečnou a efektivní činnost pracovníka od takových činností, „*kteřé jsou natolik omezené, že jsou čistě okrajové a vedlejší*“.<sup>19</sup> Postavení pracovníka ve smyslu práva EU a jeho práva na volný pohyb se může dovolat také ten, kdo dříve byl pracovníkem ve smyslu čl. 45 SFEU či usazenou osobou ve smyslu čl. 49 SFEU a nyní není např. dočasně schopen pracovat v důsledku nemoci či úrazu nebo je zapsán jako nedobrovolně nezaměstnaný.<sup>20</sup>

<sup>14</sup> Viz čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38.

<sup>15</sup> K aktuálním otázkám volného pohybu unijních občanů za vzděláním viz např. FOREJTOVÁ, M. Občanství v judikatuře Soudního dvora EU v Evropském roce aktivního občanství. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2/2013, s. 45–55.

<sup>16</sup> Citované ustanovení navazuje na směrnici 93/96/EHS ze dne 29. října 1993, která poprvé rozšířila právo volného pohybu osob na studenty.

<sup>17</sup> Případ 53/81 *Levin v. Staatssecretaris van Justitie*.

<sup>18</sup> Viz podrobněji KUNERTOVÁ, T. Volný pohyb pracovníků EU ve světle aktuální judikatury Soudního dvora EU. In: Král, R. (et alii) *Volný pohyb pracovníků EU v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: Univerzita Karlova v Praze – Právnická fakulta, 2012, s. 19–22.

<sup>19</sup> Odst. 26.

<sup>20</sup> Srov. čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38.

Větší problémy výkladu souvisejí se statusem těch osob hledajících práci, které ještě nebyly v hostitelském členském státě ekonomicky aktivní. V čl. 45 odst. 3 SFEU je výslovně upraveno právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa a pohybovat se za tímto účelem na území hostitelského členského státu. Čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38 upřesňuje tento právní nárok do podoby zákazu vyhoštění unijních občanů, kteří vstoupili na území hostitelského členského státu za účelem hledání zaměstnání a mohou prokázat, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že zaměstnání najdou. Podle SDEU sice mohou členské státy časově omezit pobyt uchazečů o zaměstnání, ale SDEU také dodal, že právo EU nestanoví pro tyto účely žádnou konkrétní lhůtu. Poněkud vágně SDEU doplnil, že pokud uchazeč o práci po uplynutí přiměřené lhůty nadále hledá zaměstnání a má skutečnou možnost,<sup>21</sup> že bude přijat, nesmí být dotyčný nucen opustit území hostitelského státu.<sup>22</sup> Zbývá dodat, že se neúspěšný uchazeč o práci může i po ukončení pobytu kdykoli znovu vrátit do hostitelského státu a zahájit nové hledání práce.<sup>23</sup>

Tyto příklady ukazují, že vymezení aktivních vůči neaktivním unijním občanům není z hlediska úpravy volného pohybu jednoduché. Výhodnější právní režim určený pro aktivní unijní občany je tedy za určitých podmínek přístupný i migrujícím občanům EU, kteří v danou chvíli již nebo ještě nevykonávají výdělečnou činnost. Úprava volného pohybu unijních občanů je dále poznamenána celou řadou nejasných pojmů, jako jsou např. výrazy „dostatečné prostředky“, „nepřiměřená zátěž pro systém sociální pomoci“ nebo „skutečná naděje, že budou zaměstnání“. V této situaci nelze přeceinit klíčovou úlohu SDEU, který nezřídka řešil problém nepřesných definic zavedením dalších vágních pojmů, jako jsou např. „čistě okrajové a vedlejší činnosti“ a „skutečná možnost, že bude přijat“. Další problémy výkladu budou představeny v následující kapitole, a to v kontextu analýzy konkrétních rozsudků SDEU.

Zbývá dodat, že směrnice 2004/38 upravuje kromě krátkodobého a dlouhodobého pobytu také tzv. trvalý pobyt. Právo trvalého pobytu získají podle čl. 16 směrnice 2004/38 ti unijní občané, kteří ve svém hostitelském

---

<sup>21</sup> Český překlad se nejeví na tomto místě jako nejšťastnější. Francouzská verze používá výraz „véritables chances d'être engagé“, německá verze výraz „begründete Aussicht auf Erfolg“.

<sup>22</sup> C-138/02 *Collins*, odst. 37.

<sup>23</sup> Nowrot a Struckmeyer-Öner si položili otázku, zda nelze v případě návratu neúspěšného uchazeče o práci aplikovat přísnější kritéria pro určení „skutečné možnosti, že bude přijat“ (op. cit., s. 7). Vzhledem k tomu, že nebyl dosud definován výraz „skutečná možnost“ ani pro osoby s prvním pokusem o hledání práce, se však jeví jako zbytečné řešit, jaký by měl být přísnější přístup vůči osobám s druhým nebo třetím pokusem.

státě měli nepřetržitý a legální pobyt po dobu pěti let. Poté, co unijní občan získal trvalý pobyt v jiném členském státě, již nemusí prokazovat dostatečné finanční prostředky. Toto pravidlo naznačuje, že kategorie trvalého pobytu nečiní z pohledu migrace neaktivních unijních občanů a migrace do sociálních systémů vážnější potíže. Otázka, nakolik trvale pobývajících neaktivních unijních občané představují zátěž pro systém sociální pomoci, proto nebude zde zkoumána. Pro účely naší analýzy leží těžiště problému v úpravě dlouhodobého pobytu.

## **2.2 Přístup neaktivních unijních občanů k sociálním dávkám v hostitelském státě**

Migrace neaktivních unijních občanů do sociálních systémů hostitelských členských států EU se řídí úpravou směrnice 2004/38, která spojuje principiální svobodu pohybu a pobytu s omezujícími podmínkami. Cílem příslušných opatření je mimo jiné chránit národní systémy sociální pomoci před nepřiměřenou zátěží. V tomto smyslu lze v preambuli směrnice 2004/38 najít dva relevantní odkazy.<sup>24</sup> Za prvé stanoví bod 10 preambule směrnice 2004/38, že by se unijní občané neměli v počáteční fázi svého pobytu stát nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu a že má proto právo dlouhodobého pobytu podléhat určitým podmínkám. Bod 16 preambule směrnice 2004/38 dále zmiňuje otázku vyhoštění unijních občanů v případě, že představují nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu. Podle této normy by vyhoštění nemělo být automatickým důsledkem využití systému sociální pomoci, ale hostitelský členský stát by měl přihlédnout k případné dočasnosti potíží, délce pobytu, osobním poměrům unijního občana a objemu poskytované pomoci.

Tato úprava již dostatečně naznačuje určitý, byť na první pohled velmi úzký, prostor pro migraci do sociálních systémů. Neaktivní unijní občan, jehož pobyt nelze ve světle judikatury SDEU považovat za „nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci“, má právo na pobyt v jiném členském státě. Tím vzniká z pohledu migračního práva první pilíř jakési sociální unie. Druhý pilíř sociální unie lze spatřovat v nařízení EP a Rady 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.<sup>25</sup> Zatímco se předchozí úprava, tj. nařízení Rady 1408/71/EHS ze dne 14. června

<sup>24</sup> Další odkazy na „nepřiměřenou zátěž pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu“ jsou obsaženy v člácích 7, 12 a 14 směrnice 2004/38.

<sup>25</sup> Nařízení 883/2004 bylo novelizováno nařízením EP a Rady 465/2012/EU ze dne 22. května 2012, kterým se mění nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního



1971, vztahovala výslovně na pracovníky, samostatně výdělečně činné osoby a studenty z členských států EU, rozšířilo nařízení 883/2004 osobní působnost koordinačních pravidel na všechny státní příslušníky členského státu.<sup>26</sup> Po tomto rozšíření osobní působnosti příslušné úpravy se nařízení 883/2004 týká také nároků neaktivních unijních občanů.

Úprava koordinace sociálních systémů navazuje především na situaci, kdy unijní občané vykonávají ekonomickou činnost ve více členských státech nebo pobývají v jiném členském státě, než ve kterém nabyli sociální nároky. Hlavní myšlenkou nařízení 883/2004 je, že využívání práva na volný pohyb nemá být spojováno s případnými nevýhodami týkajícími se sociálních nároků. Podrobnější analýza nařízení 883/2004 by zdaleka překročila rámec tohoto příspěvku.<sup>27</sup> Chceme se zde zaměřit na vztah tohoto právního aktu ke směrnici 2004/38 a vyzdvihnout konkrétní dopad příslušné úpravy na sociální nároky neaktivních unijních občanů.

Vzhledem k tomu, že cílem nařízení 883/2004 není harmonizace, ale koordinace sociálních systémů členských států, je konkrétní úprava jednotlivých sociálních nároků na členských státech. Nařízení 883/2004 se přitom vztahuje na všechny oblasti sociálního zabezpečení, ale nikoli na oblast sociální pomoci. Do oblasti sociálního zabezpečení spadají podle čl. 3 odst. 1 nařízení 883/2004 např. dávky v nemoci, dávky v mateřství a rovnocenné otcovské dávky, dávky ve stáří, dávky v nezaměstnanosti či rodinné dávky. Příklady sociální pomoci nejsou v čl. 3 odst. 4 nařízení 883/2004 explicitně uvedeny.<sup>28</sup> Interpretace tohoto pojmu je proto v praxi složitá. Sekundární právo EU nevymezuje kritéria pro zařazení konkrétních sociálních dávek buď pod sociální zabezpečení, nebo pod sociální pomoc. Bylo proto na

---

zabezpečení a nařízení (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004.

<sup>26</sup> Srov. čl. 2 nařízení 1408/71 a čl. 2 nařízení 883/2004. Je třeba dodat, že se nařízení 883/2004 vztahuje také na některé skupiny občanů třetích zemí. Inkluzi dalších občanů třetích zemí do systému koordinace sociálního zabezpečení zajišťují nařízení Rady 859/2003/ES, kterým se rozšiřuje používání ustanovení nařízení 1408/71/EHS a nařízení 574/72/EHS na občany třetích zemí, kterých se tato ustanovení dosud netýkala výhradně z důvodu jejich občanství, a nařízení EP a Rady 1231/2010/EU, kterým se rozšiřuje působnost nařízení (ES) č. 883/2004 a nařízení (ES) č. 987/2009 na státní příslušníky třetích zemí.

<sup>27</sup> Pro podrobný komentář viz SCHREIBER, F., WUNDER, A., DERN, S. VO (EG) Nr. 883/2004. *Europäische Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Kommentar*. München: C. H. Beck, 2012.

<sup>28</sup> Za dávky sociální pomoci lze shodně s Evropskou komisí považovat dávky, které členské státy poskytují těm osobám, které nemají dostatečné prostředky, aby byly uspokojeny jejich základní potřeby. Viz Sdělení Komise EP, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Volný pohyb občanů EU a jejich rodin. Pět rozhodujících opatření“, COM(2013) 837 final.

SDEU, aby ve své rozsáhlé judikatuře upřesnil podmínky aplikace nařízení 883/2004. Obecně přitom vycházel z toho, že zatímco systém sociálního zabezpečení kryje určitá rizika vyjmenovaná v čl. 3 odst. 1 nařízení 883/2004, systém sociální pomoci zajišťuje pomoc v nouzi a chudobě.

Vzhledem k tomu, že řada členských států zakotvuje některé sociální nároky bez návaznosti na předchozí příspěvky, se však v praxi stírají hranice mezi sociálním zabezpečením a sociální pomocí. SDEU v této souvislosti chápe nároky ze sociálního zabezpečení jako dávky, které přísluší jednotlivci na základě zákonem upravené skutkové podstaty a bez přihlížení k individuální sociální zranitelnosti. Dalším kritériem je podle judikatury subsidiarita sociální pomoci ve vztahu k jiným sociálním nárokům.<sup>29</sup> Jednotlivé sociální nároky stanovené na úrovni členských států je třeba hodnotit podle autonomních kritérií práva EU a nikoli podle toho, zda členský stát zařazuje konkrétní dávku do oblasti sociálního zabezpečení nebo sociální pomoci.

Tuto samu o sobě dosti složitou systematiku nařízení 883/2004 komplikuje kategorie tzv. „zvláštních nepřispěvkových peněžitých dávek“ ve smyslu čl. 70 odst. 1 nařízení 883/2004,<sup>30</sup> které mají jak znaky sociálního zabezpečení, tak i sociální pomoci a jsou vyjmenovány v příloze X k nařízení. Tyto hybridní dávky, na které se nařízení 883/2004 vztahuje<sup>31</sup> a které musí být proto poskytovány státním občanům a migrujícím unijním občanům bez diskriminace,<sup>32</sup> představují zřejmě největší problém související se stěhováním chudých unijních občanů do sociálních systémů bohatších členských států.

Problém souvisí nejen se složitým vymezením zmíněných tří kategorií dávek podle nařízení 883/2004, ale tkví zejména ve vztahu mezi nařízením 883/2004 a směrnicí 2004/38. Vždyť směrnice 2004/38 hovoří výslovně o systému sociální pomoci a nepřiměřené zátěži pro tento systém v hostitelském členském státě. Pokud vycházíme z velmi úzkého pojetí sociální pomoci, na které se nařízení 883/2004 podle jeho čl. 3 odst. 5 nevztahuje, měl by členský stát všechny ostatní sociální dávky, a to zejména hybridní „zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávk“ vyplácet všem unijním občanům, včetně těch neaktivních. Je zřejmé, že taková interpretace by naprosto podkopala ochranu před nepřiměřenou zátěží, která je zakotvena ve směrnici 2004/38. Podmínka „dostatečných prostředků“, která je uvedena např. v čl. 7 směrnice 2004/38, by byla tímto výkladem dovedena *ad absurdum*, protože hostitelský členský stát by nemohl ukončit pobyt unijního občana,

<sup>29</sup> Viz podrobněji SCHREIBER, F., WUNDER, A., DERN, S., op. cit., s. 63–64.

<sup>30</sup> Viz také čl. 3 odst. 3 nařízení 883/2004.

<sup>31</sup> Čl. 3 odst. 3 nařízení 883/2004.

<sup>32</sup> Čl. 4 nařízení 883/2004.

kteřý nemá dostatečné prostředky, ale musel by mu, za určitých podmínek, tyto dostatečné prostředky sám poskytovat jako sociální dávku.

K celému problému přispívá skutečnost, že přestože nařízení 883/2004 a směrnice 2004/38 byly přijaty ve stejný den (29. dubna 2004)<sup>33</sup> a musely proto vznikat přibližně ve stejnou dobu, nenajdeme v textech obou předpisů ani jediný vzájemný odkaz či pokus o doladování použitých koncepcí a pojmů. To se týká i principu rovného zacházení. Čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 připouští výjimku ze zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti potud, že hostitelský stát není povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období hledání práce.<sup>34</sup> Taková výjimka však není obsažena v čl. 4 nařízení 883/2004, podle něhož požívají osoby, na které se nařízení vztahuje, stejné dávky jako jeho státní příslušníci. Řešení rozporu mezi oběma citovanými normami je složitý úkol.<sup>35</sup>

Praktickou dimenzi tohoto problému krásně znázorňuje zoufalý pokus, kterým zemský sociální soud pro Berlín-Brandenburg (druhá instance) chtěl řešit vztah mezi nařízením 883/2004 a směrnicí 2004/38.<sup>36</sup> Ve věci se jednalo o sporný nárok na sociální dávky zajišťující živobytí osobám hledajícím práci, který u příslušných německých úřadů uplatňovala polská samozivitelka se dvěma nezletilými dětmi. Relevantní zákonná úprava<sup>37</sup> však nezakládá nárok pro unijní občany, kteří ještě nejsou zaměstnanci. Zemský sociální soud řešil otázku, zda je toto rozlišování mezi zaměstnanými unijními občany a unijními občany, kteří poprvé hledají práci v Německu, slučitelné s požadavky práva EU. Soud si všiml, že ve světle nařízení 883/2004 se může německá úprava jevit jako diskriminační, podle směrnice 2004/38 nikoli. Čl. 4 nařízení 883/2004 totiž nepřipouští rozlišování mezi unijními občany na základě konkrétního pobytového režimu. Čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 naopak stanoví, že hostitelský stát není povinen přiznat sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo i během delšího období, pokud občan EU vstoupil na území hostitelského státu za účelem hledání zaměstnání.

Zemský sociální soud vnímal vztah obou předpisů jako klasický konflikt norem řešitelný pomocí obecných právních zásad. Vzhledem k tomu, že

---

<sup>33</sup> Ke genezi nařízení 883/2004 viz ŠTEFKO, M., KOLDINSKÁ, K. *Sociální práva cizinců*. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 83–84.

<sup>34</sup> Viz čl. 14 odst. 4 písm. b) směrnice 2004/38.

<sup>35</sup> HAUSCHILD, M. Art. 4 VO (EG) 883/2004. In: SCHLEGEL, R., VOELZKE, T. *Juris Praxiskommentar-SGB I*. 2. vydání. Saarbrücken: Juris Saarbrücken, 2011.

<sup>36</sup> L 5 AS 2157/11 B ER (rozhodnutí ze dne 3. dubna 2012).

<sup>37</sup> Sozialgesetzbuch (SGB II).

nařízení 883/2004 a směrnice 2004/38 byly přijaty ve stejný den, nebyla zásada *lex posterior derogat priori* aplikovatelná. Zásadu *lex specialis derogat generali* však považoval Soud v daném případě za použitelnou, a to s tím, že směrnice 2004/38 má být údajně speciální normou ve vztahu k nařízení 883/2004.<sup>38</sup> V tomto smyslu dospěl Soud k závěru, že vyloučení polské zaměstnavatelky ze sociálních dávek bylo v souladu s právem EU.

Nechceme se zde blíže věnovat zajímavé otázce hierarchie norem v rámci systému sekundárního práva EU, ale již na první pohled je zřejmá pochybnost konstrukce, podle níž má směrnice, která je podle čl. 288 SFEU závazná jen ve vztahu k výsledku a ponechává volbu prostředků a formy na členských státech, mít přednost před nařízením, které má obecnou působnost a je závazné v celém rozsahu. Také není zcela pochopitelné, proč by měla směrnice jako norma bez přímého účinku převažovat nad přímo účinným nařízením.

Ještě úsměvněji působí výklad, který stejný soud poskytl o měsíc dříve.<sup>39</sup> Když zemský sociální soud pro Berlín-Brandenburg řešil otázku sociálních nároků rumunských občanů, chápal samotnou skutečnost, že směrnice 2004/38 a nařízení 883/2004 byly přijaty ve stejný den, jako důkaz toho, že unijní zákonodárce nechtěl stanovit normy, které si navzájem protirečí, a dovodil, že nařízení 883/2004 určitě nemá za cíl podkopat omezující úpravu přijatou v souladu s čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38.

Lze se jen stěžít ubránit dojmů, že příslušný německý soud výrazně přeceňuje promyšlenost a logickou konsistenci unijní úpravy ve věci sociálních nároků neaktivních unijních občanů. Souběh dvou právních úprav v podobě nařízení 883/2004 a směrnice 2004/38 je charakterizován celou škálou vágních pojmů a nevyjasněného vztahu. Není divu, že se národní soudy obracejí v takové situaci s nadějí a místy také s více než oprávněnou skepsí na SDEU.

### 3. SOCIÁLNÍ NÁROKY NEAKTIVNÍCH UNIJNICH OBČANŮ PODLE PŘÍPADU *BREY*

O vyjasnění vzájemného vztahu nařízení 883/2004 a směrnice 2004/38 a tím pádem alespoň o částečnou nápravu zpackaného legislativního díla,

<sup>38</sup> Co se týká vztahu mezi nařízením 883/2004 a nařízením 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie, argumentují také Martin Štefko a Kristina Koldinská ve prospěch vztahu speciality (op. cit., s. 87). Nařízení 492/2011 se však nevztahuje na neaktivní unijní občany a nebude zde proto více zohledněno.

<sup>39</sup> L 29 AS 414/12 B ER (rozhodnutí ze dne 5. března 2012).

se pokusil SDEU v případě *Brey*.<sup>40</sup> Hlavním předmětem naší analýzy je přitom výklad pojmu sociální pomoci ve vztahu k potenciálním nárokům neaktivních unijních občanů. Ve věci šlo o vyplácení tzv. vyrovnávacího příspěvku (Ausgleichszulage) podle rakouského práva, který svým způsobem nahrazuje v Rakousku neupravený minimální důchod. Pokud celkový příjem osoby, která má v Rakousku obvyklý pobyt a pobírá zde starobní důchod, nedosahuje určité referenční částky (Richtsatz), je daný rozdíl vykompenzován vyrovnávacím příspěvkem. Jedná se tedy v podstatě o sociální dávku pro neaktivní občany.

### 3.1 Předehra k případu SDEU

Poté, co neaktivní unijní občané začali ve větší míře uplatňovat nárok na vyrovnávací příspěvek v Rakousku, přijal rakouský parlament v prosinci 2010 doprovodný zákon ke státnímu rozpočtu,<sup>41</sup> jehož cílem bylo mimo jiné omezit přístup unijních občanů k rakouskému systému sociální pomoci. Zprvce byl novelizován zákon o usazování a pobytu,<sup>42</sup> který ve svém § 51 odst. 1 původně stanovil, že právo na pobyt delší než 3 měsíce mají občané EU (resp. občané Evropského hospodářského prostoru), kteří mají dostatečné prostředky na to, „[...] *aby během pobytu nemuseli čerpat žádné dávky sociální pomoci*“. Po novelizaci zní citované ustanovení takto: „[...] *aby během svého pobytu nemuseli čerpat žádné dávky sociální pomoci ani vyrovnávací příspěvek*.“ Za druhé byl novelizován také § 292 odst. 1 obecného zákona o sociálním pojištění,<sup>43</sup> a to v tom smyslu, že podmínkou vyplácení vyrovnávacího příspěvku již nebyl jen „obvyklý pobyt“, ale „legální a obvyklý pobyt“. Legalita pobytu byla přitom podmíněna tím, že unijní občan nebude v rámci svého dlouhodobého pobytu čerpat vyrovnávací příspěvek. Důvodová zpráva vysvětluje, že cílem opatření je zamezení nadměrného zatěžování státního rozpočtu ze strany neaktivních občanů EU.<sup>44</sup>

V březnu 2011 se do Rakouska spolu se svojí manželkou přestěhoval pan Brey,<sup>45</sup> který v Německu pobíral invalidní důchod ve výši cca 860 € měsíčně a další příspěvek ve výši 225 € měsíčně. Po příjezdu do Rakouska po-

<sup>40</sup> C-140/12.

<sup>41</sup> Budgetbegleitgesetz 2011 (BGBl. I Nr. 111/2010).

<sup>42</sup> Bundesgesetz über die Niederlassung und den Aufenthalt in Österreich (BGBl. I Nr. 100/2005).

<sup>43</sup> Allgemeines Sozialversicherungsgesetz (BGBl. Nr. 189/1955/ BGBl. I Nr. 194/1999).

<sup>44</sup> ErläutRV 981 BlgNR 24. GP 160.

<sup>45</sup> V řízení před rakouskými soudy uvedl pan Brey, že se citil v Německu ostrakizován kvůli svému ruskému původu. Viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 17. prosince 2013 (10 Obs 152/13w).

dal žádost o vyplácení vyrovnávacího příspěvku podle rakouského práva. Tím byla nastolena otázka, zda má Rakousko neaktivnímu unijnímu občanu, který do rakouského sociálního systému nikdy nepřispěl a od něhož nelze ani do budoucnosti očekávat aktivní příspěvek, navýšit jeho německý důchod o třetinu, tzn. o cca 330 € měsíčně.

Co se týče rozhodování příslušných rakouských orgánů, nastal kocourkov. Orgán správy sociálního zabezpečení (Pensionsversicherungsanstalt) zamítl žádost pana Breye s tím, že nedisponoval dostatečnými prostředky a proto v Rakousku neměl legální pobyt. Odkazem na pravidla legálního pobytu unijních občanů, která jsou obsažena v zákoně o usazování a pobytu, odmítl orgán sociálního zabezpečení nárok na vyrovnávací příspěvek, který je upraven v obecném zákoně o sociálním zabezpečení. O tři týdny později však rozhodl orgán příslušný pro otázky pobytu cizinců (Bezirkshauptmannschaft) o tom, že vydá žadateli potvrzení o evidenci občana EHP, čímž potvrdil legalitu dlouhodobého pobytu pana Breye v Rakousku a nepřímo také jeho nárok na vyrovnávací příspěvek. Jinými slovy, orgán správy sociálního zabezpečení rozhodl o pobytu a orgán příslušný pro otázky pobytu cizinců rozhodl o sociálním nároku, a to navíc s protichůdnými výsledky.

O řešení nastalého konfliktu se snažily správní soudy. Ty se přiklonily na stranu žadatele a konstatovaly, že rozhodnutí příslušného správního orgánu o potvrzení pobytu občana EU nebylo zpochybněno ze strany orgánu sociálního zabezpečení. Odvolací soud v Grazu dodal, že sám ani nehodlá přezkoumat, zda potvrzení o legalitě pobytu bylo v daném případě vystaveno právem. Na základě dovolání orgánu sociálního zabezpečení se dostal případ až před Nejvyšší soud, který obratem předložil předběžnou otázku SDEU. Vzhledem k tomu, že SDEU již v roce 2004<sup>46</sup> označil vyrovnávací příspěvek podle rakouského práva za „zvláštní nepřispěvkovou dávku“, která spadá pod nařízení 883/2004,<sup>47</sup> nebyla tato otázka považována za spornou. Nejvyšší soud ve Vídni se SDEU zeptal pouze na jednu věc, a to zda je třeba považovat vyrovnávací příspěvek za dávku sociální pomoci ve smyslu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38. Tím se vrátil k problému, zda má výraz „sociální pomoc“ v nařízení 338/2004 stejný význam jako ve směrnici 2004/38.

---

<sup>46</sup> C-160/02 *Skalka*.

<sup>47</sup> V případě *Skalka* se jednalo ještě o aplikaci čl. 4 odst. 2 nařízení 1408/71. Tomuto ustanovení dnes odpovídá čl. 70 nařízení 883/2004. SDEU tehdy řešil případ rakouského důchodce, který se trvale přestěhoval na španělský ostrov Tenerife a uplatňoval v Rakousku nárok na vyrovnávací příspěvek. Vzhledem k tomu, že vyrovnávací příspěvek představuje hybridní dávku ve smyslu dnešního čl. 70 nařízení 883/2004, je tato dávka vázána na podmínku obvyklého bydliště v Rakousku a nebyla převoditelná v případě migrace důchodce do jiného členského státu. Srov. čl. 70 odst. 4 nařízení 883/2004.

### 3.2 K právnímu problému vztahu pobytu a sociálních nároků unijních občanů

SDEU hodnotil předběžnou otázku Nejvyššího soudu jako nedostatečně přesnou a přeformuloval ji v tom smyslu, že jde o otázku, zda rakouská úprava, která vylučuje poskytnutí vyrovnávacího příspěvku neaktivnímu unijnímu občanu, je slučitelná se směrnicí 2004/38, která upravuje podmínku dostatečných prostředků. Dále si SDEU všiml problému, že Rakousko sice na jedné straně vystavilo migrujícímu důchodci platné osvědčení o právu pobytu, na straně druhé však tato osoba nesplňovala podmínky pro využití práva legálního pobytu po dobu delší než tři měsíce.

V řízení před SDEU zastávala komunitární pohled Evropská komise (EK), která argumentovala, že pokud vyrovnávací příspěvek je zvláštní nepřispěvkovou peněžitou dávkou ve smyslu čl. 70 nařízení 883/2004, nemůže být současně považován za dávku „sociální pomoci“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38. Podle EK z toho plyne, že migrující unijní občan, který čerpá zvláštní nepřispěvkovou dávku, nezatěžuje po dobu svého pobytu systém „sociální pomoci“ hostitelského členského státu. Nebo dotazeno do absurdního závěru, neaktivní unijní občan, který má pro účely dlouhodobého pobytu ve smyslu čl. 7 směrnice 2004/38 prokázat dostatečné prostředky, splňuje tuto podmínku pomocí zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávkou, kterou si v hostitelském členském státě nárokuje.

Není divu, že se proti tomuto bizarnímu argumentu EK ohradily všechny členské státy, které se do řízení zapojily, a to kromě rakouské vlády také německá, irská, řecká, nizozemská, švédská a britská vláda. Před SDEU argumentovaly tyto vlády shodně, že pojem „sociální pomoc“ má odlišný význam v nařízení 883/2004 a ve směrnici 2004/38, protože oba předpisy sledují zcela odlišné cíle. K této pozici se nakonec připojil také SDEU, když dovedl, že cílem nařízení 883/2004 jako koordinačního předpisu není založit nové sociální nároky unijních občanů, ale garantovat zásadu přenositelnosti těch peněžitých dávek, které jsou ve vnitrostátním právu upraveny. Oproti tomu sleduje směrnice 2004/38 cíl usnadnit a posílit právo unijních občanů na volný pohyb a současně zamezit tomu, aby se migrující unijní občané stali nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu.

SDEU proto konstatoval, že systém „sociální pomoci“ ve smyslu čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 nelze omezit jen na velmi úzké pojetí dávek sociální pomoci ve smyslu čl. 3 odst. 5 nařízení 883/2004. V tomto širším smyslu spadá vyrovnávací příspěvek jednoznačně pod systém sociální pomoci členského státu podle směrnice 2004/38. K pochopitelné radosti zúčastněných vlád členských států SDEU v odstavci 63 rozsudku dále připustil, že již

samotná žádost neaktivního občana EU o vyrovnávací příspěvek může být důkazem, že dotyčný nemá dostatečné prostředky a stane se nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu.

Hned v dalším odstavci svého rozsudku však SDEU tento závěr výrazně zrelativizoval, když konstatoval, že rozhodnutí o nepřiměřené zátěži nemůže členský stát činit bez posouzení specifických okolností konkrétního případu. Z výroku SDEU vyčnívá formulace, že členský stát má přihlížet k zátěži, „*jakou by představovalo konkrétní přiznání wedené dávky pro celý vnitrostátní systém sociální pomoci*“. Co však má v praxi znamenat kombinace kritéria individuálního posouzení případu a kritéria obecného zatěžování systému sociální pomoci?

V této souvislosti je nutné připomenout, že body 10 a 16 preambule směrnice 2004/38 na rozdíl od čl. 7 odst. 1 směrnice nepoužívají výraz „zátěž pro systém sociální pomoci“, ale výraz „nepřiměřená zátěž pro systém sociální pomoci“. Jako konkrétní aspekty uvádí bod 16 preambule např. dočasnost potíží, délku pobytu, osobní poměry unijního občana a objem poskytované pomoci. S principem individuálního posouzení zátěže koresponduje čl. 8 odst. 4 směrnice 2004/38, podle něhož členský stát nemá stanovit pevnou částku, kterou považuje za „dostatečné prostředky“, ale musí zohledňovat osobní poměry dotyčné osoby. Podle SDEU má členský stát uvést pouze určitou částku jako referenční výši, která ovšem může vycházet např. z minima, podle něhož státní příslušníci hostitelského členského státu získají nárok na sociální pomoc.

Ještě složitější než zkoumání a zohlednění okolností individuálního případu je zřejmě určení obecného dopadu přiznání sociální dávky na celkový systém sociální pomoci v členském státě. Na základě nově zavedeného pojetí „nepřiměřené zátěže“ ve smyslu bodů 10 a 16 směrnice 2004/38 SDEU dospěl k poněkud dobrodružnému závěru, že směrnice 2004/38 „*připouští určitou finanční solidaritu mezi státními příslušníky hostitelského státu a příslušníky ostatních členských států*“.<sup>48</sup>

Na tomto místě SDEU zcela jistě nepotěšil ani ty členské státy, které se chlubí vyššími sociálními standardy, ani jejich občany, kteří tyto standardy ze svých daní z velké části financují. Není třeba dodat, že pojem „finanční solidarity“ může mít podle konkrétního ideologického zaměření velmi odlišný výklad. O něco konkrétnější byl návrh EK, podle něhož má být případná nepřiměřená zátěž sociálního systému přezkoumána z hlediska počtu příjemců konkrétní sociální dávky. V našem konkrétním případě by mělo tedy Rakousko přihlídnout k počtu migrujících důchodců z jiných členských

---

<sup>48</sup> C-140/12, odst. 72.



států, kteří nedosahují minimální referenční částky pro stanovení vyrovnávacího příspěvku.

Vzhledem k výchozí otázce SDEU shrnul, že rakouská úprava, která automaticky vyloučila neaktivní unijní občany z pobírání vyrovnávacího příspěvku a nezohlednila ani specifika individuálního případu, ani případnou zátěž pro celý systém sociální pomoci, byla v rozporu se směrnicí 2004/38.

### 3.3 Dopady případu Brey

Co se týče dopadu rozsudku SDEU ve věci *Brey* na řízení před Nejvyšším soudem ve Vídni, je situace jasná. Nejvyšší soud neměl s aplikací závěru SDEU žádné potíže a přiznal panu Breyovi nárok na vyrovnávací příspěvek podle rakouského práva, přičemž sice na jedné straně výslovně označil boj proti „sociální turistice“ unijních občanů za legitimní, ale na straně druhé považoval automatické vyloučení neaktivních unijních občanů ze sociálních dávek za nepřiměřené.

Ačkoli rozsudek SDEU mohl takto sloužit pro danou chvíli jako užitečné vodítko, nastolil z koncepčního hlediska více otázek, než řešení. Vágní pojmy obsažené ve směrnici 2004/38 a nařízení 883/2004 doplnil o další velmi nejasná kritéria. Ostatně Nejvyšší soud ve Vídni ve svém rozsudku ze dne 17. prosince 2013 naznačil, že přiznání vyrovnávacího příspěvku panu Breyovi vychází z aktuální situace, když příslušný orgán dosvědčil legální pobyt žadatele o sociální dávky. Okolnosti případu pana Breye však mohou být později znovu přezkoumány. Ve světle judikatury SDEU by tedy mohl členský stát přihlédnout k tomu, zda finanční problémy nebyly v daném případě jen dočasné nebo zda se v důsledku migrace dalších důchodců z členských států EU do Rakouska nepřiměřeně nezvýšily náklady vyplácení vyrovnávacího příspěvku. Nejasnost unijní legislativy a judikatury SDEU by se mohla v případě nového posouzení případu vrátit jako bumerang.

Z praktického hlediska je třeba položit otázku, jakým způsobem, resp. do jaké míry lze vůbec zrealizovat podrobný individuální přezkum všech případů migrujících důchodců a dalších neaktivních občanů EU. Podle oficiálních statistik z roku 2010 pobíralo v Rakousku celkem 240.000 osob vyrovnávací příspěvek, z toho ovšem jen 694 důchodců z jiných členských států EU. Do roku 2012 se navýšil tento počet na 980 osob. Jaká bude kapacita příslušných národních úřadů v případě dalšího navýšení počtu příjemců vyrovnávacího příspěvku, např. v důsledku zveřejnění rozsudku SDEU ve věci *Brey*? V této souvislosti bude také nutné znovu řešit otázku relevantní zátěže pro celkový systém a můžeme s rakouskými orgány uvažovat o tom, zda rozhodující hranice bude např. u počtu 700, 900, 1500 nebo 5000 pří-

jemců vyrovnávacího příspěvku.<sup>49</sup> Má SDEU přiznat v této souvislosti orgánům členského státu autonomní prostor uvážení, nebo bude rozhodování o vhodné míře finanční solidarity na unijních orgánech?

#### 4. SOCIÁLNÍ NÁROKY NEAKTIVNÍCH UNIJNIČ OBČANŮ PODLE PŘÍPADU *DANO*

---

V realitě evropského migračního prostoru jsou sporné nejen dávky pro dosud poměrně omezený okruh migrujících důchodců, ale také sociální podpora nárokováná osobami hledajícími práci nebo i takovými přistěhovanci z jiných členských států, kteří na pracovním trhu hostitelské země prakticky nemají šanci na uplatnění a proto práci ani nehledají. Touto problematikou se zabýval SDEU v případě *Dano*.<sup>50</sup>

##### 4.1 Okolnosti případu a vnitrostátní právní úprava

Elisabeta Danó, rumunská státní příslušnice, se v roce 2010 se svým ročním synem Florianem přestěhovala do Německa. V červnu 2011 jí vydaly německé orgány povolení k pobytu na neomezenou dobu. Přitom byla sociální situace paní Danó od začátku překerní. Obživu pro ni a jejího syna zajistila její sestra, u které od svého příjezdu do Německa také bydleli. Dále vyplácelo Německo paní Danó přídatky na dítě ve výši 184 € měsíčně a také zálohu na výživné ve výši 133 € měsíčně.

Právní spor nastal v otázce vypláčení dávek podle druhé části zákona o sociálním zabezpečení (SGB II).<sup>51</sup> Jak bylo uvedeno výše, ustanovení § 7 odst. 1 SGB II stanoví, že základní zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání nepřisluhuje cizincům, jejichž právo pobytu je odůvodněno pouze hledáním zaměstnání. Když příslušný německý orgán (Jobcenter Leipzig) v září 2011 na základě citovaného ustanovení zamítl její žádost o sociální dávku, paní

---

<sup>49</sup> Statistiku vypláčení vyrovnávacího příspěvku poněkud zkresluje počty těch důchodců z jiných členských států, kteří si alespoň část pojišťovacího období odpracovali v Rakousku.

<sup>50</sup> C-333/13 *Elisabeth Danó, Florian Danó proti Jobcenter Leipzig*.

<sup>51</sup> Německý zákon o sociálním zabezpečení (Sozialgesetzbuch – SGB) se skládá z celkem dvanácti částí. V daném případě jsou relevantní druhá část, která pojednává o základním zabezpečení pro uchazeče o zaměstnání, a dvanáctá část věnovaná sociální podpoře. SGB II vstoupil v platnost dne 1. ledna 2005. V mediích a politických diskusích jsou dávky podle SGB II zpravidla označovány za „Hartz IV“, a to podle vládní komise pro moderní služby na pracovním trhu, která pod svým předsedou Peterem Hartzem reformní návrhy vypracovala.

Dano nepodala opravný prostriedek a rozhodnutí nabylo právní moci. V lednu 2012 však podala novou žádost o dávku podle SGB II a po negativním rozhodnutí ze strany Jobcenter Leipzig se tentokrát obrátila se svojí správní žalobou na příslušný německý soud (Sozialgericht Leipzig). Svoji žalobu opírala paní Dano jednak o primární právo EU, a to konkrétně o čl. 18 a 45 SFEU upravující zákaz diskriminace ve spojení s volným pohybem pracovníků a osob hledajících práci, a jednak o rozsudek SDEU ze dne 4. června 2009 ve věci *Vatsouras a Koupatantze*.<sup>52</sup> V tomto případě dvou řeckých občanů, kteří v Německu hledali práci, se SDEU již jednou zabýval nárokem unijních občanů na dávky podle SGB II. SDEU tehdy rozhodl, že členský stát musí dávku podle SGB II poskytnout pouze v případě, že mezi unijním občanem hledajícím práci a pracovním trhem v hostitelském státě existuje skutečná vazba. Argument německého soudu, že první ze dvou řeckých občanů vykonával svoji profesní činnost jen v omezeném rozsahu a po krátkou dobu a činnost druhého trvala jen o něco déle než měsíc, nemohl podle SDEU takovou vazbu vyvrátit.

Na případ *Dano* a podobné případy dopadá ovšem další část rozsudku SDEU ve věci *Vatsouras a Koupatantze*. Vystala totiž otázka, do jaké kategorie spadají dávky podle SGB II. Jedná se o dávku v nezaměstnanosti,<sup>53</sup> na kterou se plně vztahuje zásada nediskriminace na základě státní příslušnosti podle čl. 4 nařízení 883/2004, nebo o „sociální pomoc“ podle čl. 4 odst. 5 nařízení 883/2004, u níž je rozlišování podle občanství možné? Tato otázka se týká jádra německé úpravy a také ukazuje, že základ současné nejasné úpravy leží nejen v právu EU a judikatuře SDEU, ale také v národní legislativě.

Německý parlament totiž přijal novou úpravu sociálních dávek podle SGB II dne 24. prosince 2003. Datum je v daném kontextu opravdu příznačné. Bez jakéhokoli vnějšího tlaku a bez návaznosti na právo EU zrušil nový zákon předchozí model sociální pomoci a koncipoval sociální dávku, která sice částečně slouží účelu zajišťování živobytí, ale z větší části podporuje začleňování příjemců dávky do pracovního trhu. Jak právem poznamenala prof. Helga Spindler z univerzity v Essenu, bylo velmi lehkomyšlné na úrovni EU akceptovat zákaz diskriminace ve vztahu ke všem dávkám spojeným s nezaměstnaností a současně na vnitrostátní úrovni nahradit původní sociální pomoc přesně takovouto dávkou.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> C-22/08 a C-23/08.

<sup>53</sup> Viz čl. 3 odst. 1 písm. h) nařízení 883/2004.

<sup>54</sup> SPINDLER, H. Warum ist eigentlich die Zuwanderung direkt in ein soziales Fürsorgesystem in Europa und in Deutschland so unklar und missverständlich geregelt? Příspěvek ze dne 18. března 2014 je dostupný na stránkách <http://www.nachdenkenseiten.de/?p=21125>.

Rozum zůstává stát nad tím, že Německo samo začlenilo dávky podle SGB II do přílohy X k nařízení 883/2004. Kvůli tomuto kroku je pokus o re-kvalifikaci dávek podle SGB II za sociální pomoc zcela beznadějný. Dokonce kdyby se německým právníkům podařilo přesvědčit SDEU o tom, že dávky podle SGB II představují z podstatné části sociální pomoc, podléhají tyto dávky podle čl. 70 ve spojení s přílohou X k nařízení 883/2004 plně zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.

S ohledem na takto „podařenou“ národní úpravu se jeví předkládání předběžných otázek ze strany německých soudů téměř jako zbytečnost. Vždyť sociální nároky unijních občanů hledajících práci v Německu jsou v případech, jako jsou kauzy pánů Vatsouras a Koupatantze, naprosto jasné.

Případ paní Dano však dodává celému problému další dimenzi. Na rozdíl od situace, ve které se nacházeli řeční žadatelé o dávku podle SGB II, neprokázala paní Dano skutečnou vazbu na německý pracovní trh. Žalobkyně v původním řízení totiž nevstoupila na německé území za účelem hledání práce a nesnažila se práci najít. Její šance na uplatnění na německém pracovním trhu byly nízké i z důvodu, že v Rumunsku nedokončila ani základní vzdělání, neměla žádnou profesní kvalifikaci či zkušenosti s výdělečnou činností a nebyla schopna v němčině psát či plně rozumět běžným textům.

Na základě těchto okolností spadá paní Dano do specifické skupiny neaktivních unijních občanů, u nichž je začlenění do pracovního trhu hostitelského státu střednědobě prakticky nemožné.

## 4.2 Právní úvahy generálního advokáta

V rámci ústního jednání vystoupily před SDEU zástupkyně žalobkyně v původním řízení, EK, německá, rakouská, dánská, irská a britská vláda. Podle zpráv v německých novinách<sup>55</sup> argumentovala EK, že kritéria mají být zkoumána v každém případě zvlášť. Podle EK mají německé orgány zjistit, zda jsou finanční problémy paní Dano jen dočasné a zda je v Německu již dobře integrována. Tohoto argumentu se chytila právní zástupkyně paní Dano, která upozornila na to, že paní Dano žila v Německu již téměř čtyři roky a měla úzké vazby na svoji sestru, u níž žije. Rakouská vláda argument EK částečně podporovala a též žádala přezkum každého případu podle specifických okolností. V daném případě se však rakouská vláda také domnívala, že pro

---

<sup>55</sup> K průběhu ústního jednání viz zprávu v *Badische Zeitung* ze dne 19. března 2014 (<http://www.badische-zeitung.de/nachrichten/deutschland/deutschland-verteidigt-ausschluss-von-hartz-iv>).

integraci paní Dano na pracovní trh nebyla příznivá prognóza a dávka podle SGB II proto neměla být poskytnuta.

Německá vláda zpochybnila požadavek individuálního přezkumu a tvrdila, že by takový postup nadměrně zatěžoval správní orgány a soudy. Také vyzdvihla nepřiměřenou zátěž sociálního systému, která by nastala v případě, že by unijní občané jako paní Dano měli nárok na dávky podle SGB II. Podle novinových zpráv podporovaly německou pozici Dánsko, Irsko a Velká Británie. Britská vláda namítla, že lze jen stěží najít jasnější případ turistiky za sociálními dávkami, než je případ *Dano*.

Soudci SDEU v ústním řízení položili otázky týkající se souvislosti mezi povolením k pobytu, které bylo příslušným německým orgánem vystaveno, a odmítnutím sociálního nároku legálně pobývajícím unijním občana v Německu. Tím soudci znovu nastolili problém, který byl relevantní již v případě *Brey*. Jaká je souvislost mezi posouzením práva na pobyt podle směrnice 2004/38 a vyplácením dávek spadajících pod nařízení 883/2004?

Generální advokát Melchior Wathelet zveřejnil své stanovisko k případu dne 20. května 2014. Stanovisko obsahuje velmi zajímavé úvahy, které se částečně odchyľují od výroku SDEU ve věci *Brey*. Generální advokát se totiž pustil zejména do polemiky s ideou individuálního posouzení, která je jedním z jakýchsi leitmotivů rozsudku SDEU ve věci *Brey* a objevila se v novém případě v argumentech EK. Podle Watheleta může aplikace tohoto kritéria vést „do slepé uličky“. Domnívá se totiž, že podle směrnice 2004/38 jsou jen dvě možnosti: buď neaktivní unijní občan má dostatečné prostředky a má proto právo pobytu v hostitelském státě, nebo nedisponuje dostatečnými prostředky. V druhém případě sice může získat nárok na sociální pomoc ve smyslu směrnice 2004/38, ale jen ve svém domovském státě. Kdyby úprava EU bránila členskému státu v tom, aby v takových případech vyloučil neaktivní unijní občany z poskytování sociální dávky, vedlo by to k tomu, že podmínka dostatečných prostředků bude v případě neaktivního unijního občana uměle splněna.

Wathelet interpretoval ustanovení čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38, podle něhož hostitelský členský stát není povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo během delšího období hledání práce, jako právní základ pro plošná opatření ze strany členského státu. Kdyby pro neaktivní unijní občany, kteří neusilují o začlenění na pracovním trhu hostitelského členského státu, byla stanovena podmínka individuálního posouzení, došlo by k nesmyslnému zvýhodňování těch, kdo práci nehledají, před těmi, kdo ji opravdu hledají.

Na základě těchto argumentů označil Wathelet německou úpravu za slučitelnou s právem EU. V odstavci 131 svého stanoviska generální advokát

shrнул, že „unitrostátní právní úprava, která odpírá dávky základního zabezpečení osobám, které vstoupí na území Německa pouze s cílem požívat výhod systému sociální pomoci tohoto členského státu a které nijak neusilují o začlenění na pracovním trhu, odpovídá záměru unijního zákonodávce“. Generální advokát dále zdůraznil nutnost zabránit tomu, „aby se osoby, které využijí svobody pohybu bez úmyslu integrovat se, staly zátěží pro systém sociální pomoci“.

Tyto závěry stanoviska generálního advokáta působí na první pohled přehledněji a jasněji než postup SDEU ve věci *Brey*. S argumenty, kterými sám generální advokát kritizoval nepřiliš konzistentní judikaturu SDEU, se na tomto místě také plně ztotožňujeme. Ani argumentace generálního advokáta však nakonec nedokáže zcela vyjasnit problematiku migrace neaktivních unijních občanů a jejich sociálních nároků. Může být totiž nanejvýš sporné, zda konkrétní osoba vstoupila na území hostitelského státu „pouze s cílem požívat výhod systému sociální pomoci“. Možná chtěla paní Danová v Německu nejen čerpat sociální dávky, ale chtěla také zajistit svému synovi lepší budoucnost, lepší vzdělání a život bez diskriminace. Nebo možná chtěla především žít spolu se svojí sestrou. Hlavně pak není vůbec jasné, jakým způsobem chce generální advokát zjistit úmysl paní Danové bez individuálního posouzení jejího případu?

### 4.3 Rozsudek SDEU

Uplynulo téměř šest měsíců od zveřejnění stanoviska generálního advokáta (20. května 2014), než velký senát SDEU vydal svůj rozsudek ve věci *Dano*.<sup>56</sup> První část rozsudku je věnována problémům, které byly již řešeny v předchozí judikatuře. Naprosto očekávaný byl proto výrok SDEU o tom, že se na „zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky“ ve smyslu čl. 3 odst. 3 a čl. 70 nařízení 883/2004 vztahuje zákaz diskriminace obsažený v čl. 4 nařízení 883/2004.

Klíčové je pojednání SDEU o otázce, zda může členský stát odkazem na čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 (a čl. 20 SFEU) vyloučit paní Danová z aplikace zásady nediskriminace podle čl. 4 nařízení 883/2004. Jinými slovy, může se neaktivní unijní občan dovolat čl. 4 nařízení 883/2004, pokud jeho pobyt nespĺňuje podmínky podle směrnice 2004/38? SDEU sledoval v tomto bodě argumentaci generálního advokáta, když dovedl, že by bylo v rozporu s cílem uvedeným v bodu 10 preambule směrnice 2004/38, kdyby neaktivní unijní občan mohl podmínku dostatečných prostředků plnit

---

<sup>56</sup> Rozsudek byl vyhlášen 11. listopadu 2014.

čerpáním sociálních dávek hostitelského státu. Tímto konstatováním postavil SDEU teleologický výklad čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 do centra svých úvah. Podle SDEU má čl. 7 odst. 1 směrnice 2004/38 zabránit neaktivním unijním občanům ve využívání systému sociální ochrany hostitelského státu k financování svého živobytí.

Z koncepčního hlediska je podstatné, že čl. 7 směrnice 2004/38 je takto chápán jako základ nerovného zacházení s občany EU na jedné straně a státními příslušníky hostitelského státu na straně druhé. Dále však SDEU přebírá poněkud nešťastnou formulaci generálního advokáta, podle níž určité dávky mohou být odepřeny neaktivním unijním občanům, kteří vstoupili na území hostitelského státu pouze s cílem získat nárok na sociální podporu. Problém komplexní motivace migrujících unijních občanů jsme již naznačili výše. Každopádně vyžaduje zjištění relevantních záměrů analýzu hospodářské situace každé konkrétní osoby. To je špatná zpráva pro členské státy, které považují důkladný přezkum každého individuálního případu v praxi za nezvládnutelný.

Naopak s určitou úlevou budou členské státy vnímat skutečnost, že SDEU v souvislosti s analýzou otázky nepřiměřené zátěže již nevyžaduje ani zohlednění „*určité finanční solidarity mezi státními příslušníky hostitelského státu a příslušníky ostatních členských států*“, ani zohlednění celkového počtu neaktivních unijních občanů v hostitelském státě. Velký senát SDEU se v těchto bodech odchýlil od argumentů, které pětičlenný senát používal ve svém rozsudku v případě *Brey*.

V zájmu členských států interpretoval SDEU vztah nařízení 883/2004 a směrnice 2004/38 tak, že na sociální dávky spadající pod nařízení 883/2004 mají nárok jen unijní občané, kterým podle směrnice 2004/38 náleží právo na pobyt. Takový výklad má citelný dopad na rozsah zákazu diskriminace stanovený v čl. 4 nařízení 883/2004. Na okraj lze upozornit na to, že se v souvislosti s touto interpretací vrací zvláštním způsobem konstelace z případu *Brey*, ve kterém národní orgán příslušný k posuzování práva na pobyt nepřímo rozhodl o sociálním nároku neaktivního unijního občana a orgán sociálního zabezpečení nepřímo rozhodl o právu na pobytu.

## 5. HODNOCENÍ A PERSPEKTIVA

---

Zatímco rozsudek ve věci *Brey* byl ze strany národních politiků a řady odborníků kritizován jako volná jízdenka do sociální unie pro všechny neaktivní unijní občany, je nyní rozsudek ve věci *Dano* v médiích představován jako ochrana před „sociální turistikou“. Po vynesení rozsudku SDEU ve

věci *Brey* a navazujícího rozsudku Nejvyššího soudu ve Vídni se v Rakousku objevily zprávy v tom smyslu, že Rakousko musí všem unijním občanům, kteří pobírají ve svém domovském státě nízký důchod a přestěhují se proto do Rakouska, vyplácet dorovnávací příspěvek.<sup>57</sup> Po vynesení rozsudku ve věci *Dano* vyjádřili nefalšovanou radost němečtí politici a soudci, ale např. také britský premiér, který „twitteroval“ ještě v den vyhlášení rozsudku: „*Podporuji rozsudek SDEU, který brzdí sociální turistiku*<sup>58</sup> – *je to zdravý rozum.*“<sup>59</sup>

V případě obou rozsudků je situace složitější. Podle závěrů SDEU ve věci *Brey* totiž měly členské státy EU nadále možnost omezovat pobyt těch unijních občanů, kteří nedisponují dostatečnými prostředky. SDEU pouze vzkázal, že národní orgány mají všechny případy posuzovat individuálně ve světle dočasnosti potíží, délky pobytu a osobních poměrů a mají zohlednit také celkový dopad poskytování sociální dávky v obdobných případech na celý sociální systém. Nebylo ovšem jasné, co tyto jednotlivé podmínky měly v praxi znamenat. Nepřímo v reakci na argumenty SDEU ve věci *Brey* používal generální advokát ve svém stanovisku ve věci *Dano* příznačné formulace, když v souvislosti s nevyjasněným výkladem vztahu nařízení 883/2004 a směrnice 2004/38 hovořil o „slepé uličce“ a „paradoxní situaci“.<sup>60</sup>

Rozsudek ve věci *Dano* nyní vskutku přinesl jisté vyjasnění týkající se statusu určité kategorie neaktivních unijních občanů, a to kategorie těch unijních občanů, kteří vůbec neusilují o uplatnění na pracovním trhu hostitelského státu. Podle našeho názoru však zůstává i ve vztahu k této kategorii původní dilema, které se objevilo již v případě *Brey*: do jaké míry má členský stát přezkoumat každý případ zvlášť? Vždyť Německo v rámci ústního jednání zpochybnilo přesně tento požadavek a argumentovalo, že by individuální přezkum nadměrně zatěžoval správní orgány a soudy. Také generální advokát naznačil, že ve světle práva EU není individuální přezkum ekonomické situace unijního občana nezbytný. SDEU se však tomuto klíčovému problému ve svém rozsudku vůbec nevěnuje.

V daném případě schválil SDEU restriktivní postup národních orgánů s tím, že oprávněně odmítly nárok paní *Dano* na podporu v nezaměstnanosti. Ani Německo ani SDEU se však vůbec nezabývaly skutečností, že paní *Dano* od doby svého příchodu do Německa již pobírala sociální dávky ve výši

---

<sup>57</sup> Srov. např. informaci, kterou jedna soukromá společnost daňových poradců rozesílala svým zákazníkům (dostupné na stránkách <http://www.stb-pointecker.at/pdf/KLI2014-1.pdf>, s. 11).

<sup>58</sup> V originálu „benefit tourism“.

<sup>59</sup> [https://twitter.com/david\\_cameron/status/532171672120725504](https://twitter.com/david_cameron/status/532171672120725504).

<sup>60</sup> Viz body 113 a 114 stanoviska generálního advokáta.



přes 300 € měsíčně (a to v podobě přídavků na dítě<sup>61</sup> a zálohy na výživné). Německo nezpochybnilo, že tyto dávky, které zřejmě převýšily případný rumunský standard, byly vypláceny v souladu s německým právem. Není tedy pravda, že by paní Dano neměla v Německu nárok na sociální dávky.

Kromě toho je nabíledni, že případ *Dano* je svým způsobem výjimečným, protože již při prvním pohledu na fakta bylo zřejmé, že paní Dano neměla reálnou šanci na uplatnění na německém pracovním trhu. Práci ani nehledala. Co by se však změnilo, kdyby se neaktivní unijní občanka o práci alespoň formálně ucházela, kdyby dokončila v zemi původu alespoň základní vzdělání nebo získala alespoň minimální pracovní zkušenosti v dřívějším zaměstnání? Změnily by se závěry SDEU v případě, kdyby paní Dano ovládala němčinu dostatečně?

Z hlediska těchto nezodpovězených otázek není zdaleka jasné, jak lze kategorii neaktivních unijních občanů, kteří nejsou uplatnitelní na pracovním trhu, blíže vymezit vůči unijním občanům, kteří mají naději na získání zaměstnání. Pokud konkrétní osoba spadá do kategorie neaktivních unijních občanů, kteří si práci hledají, nelze na ni závěry z případu *Dano* aplikovat. Podle čl. 45 odst. 3 SFEU se totiž mohou uchazeči o práci volně pohybovat na území členských států a čl. 14 odst. 4 směrnice 2004/38 upřesňuje tento právní režim potud, že unijní občan (a jeho rodinní příslušníci) nesmí být vyhoštěn, pokud může prokázat, že pokračuje v hledání zaměstnání a má skutečnou naději, že ho získá.

Německá úprava v citovaném § 7 SGB II však vylučuje z pobírání určitých sociálních dávek nejen neaktivní občany jako paní Dano, kteří práci nehledají, ale také unijní občany, kteří práci hledají. Podle německé odborné literatury je velmi sporné, zda je toto plošné opatření slučitelné s čl. 24 odst. 1 směrnice a s čl. 4 nařízení 883/2004.<sup>62</sup> Ve vztahu k této kategorii neaktivních unijních občanů, která je v praxi relevantnější, nepřinesl rozsudek SDEU ve věci *Dano* nové poznatky. Je třeba počkat na další judikáty, které tuto otázku vyjasní.<sup>63</sup>

Zde analyzované aktuální rozsudky proto nelze považovat za definitivní tečku za problematikou přístupu neaktivních unijních občanů k sociálním dávkám v hostitelském státě. Právní nejistota trvá nadále. Domníváme se, že tento neutěšený stav je především důsledkem špatné legislativy EU. Neutěšenost situace je znásobena nevydařenou legislativou v některých členských státech, přičemž jsme se zde věnovali legislativě rakouské a německé.

<sup>61</sup> Německo vyplácí přídavky na dítě i v případě, že se dotyčné dítě vůbec nenachází v Německu.

<sup>62</sup> Viz podrobněji NOWROT, K., STRUCKMEYER-ÖNER, B., op. cit.

<sup>63</sup> Relevantní problematikou se má SDEU zabývat v případě *Alimanovic* (C-67/14).

K právní nejistotě přispěla také judikatura SDEU, který chápe směrnici 2004/38 a nařízení 883/2004 jako nástroje k prohlubování volného pohybu všech unijních občanů a ztratil přitom místy ze zřetele praktické aspekty fungování sociálních systémů a kontroly jejich zneužívání v členských státech. K větší transparentci nepřispívá ani Evropská komise, jejímž úkolem je vykonávat dozor nad dodržováním práva EU. Ve svém sdělení z listopadu 2013<sup>64</sup> slibuje, že ve fázi dlouhodobého pobytu (mezi 3 měsíci a 5 lety) „je nepravděpodobné, že by byli občané EU v praxi způsobilí pro dávky sociální pomoci“. Ve světle jejich vlastních zkušeností nebude tento příslib působit na členské státy jako příliš uklidňující.

Zde kritizovanou právní nejistotu, nepřehlednost úpravy a kryptickou judikaturu SDEU považujeme za podhoubí, pod kterým rostou a budou růst xenofobní nálady a silácké politické argumenty. V letech 2012 a 2013 informovala řada německých médií<sup>65</sup> o tom, že se více než 700 rumunských Romů z malé vesnice Fântânele u Bukurešti přestěhovalo do nejchudšího berlínského okresu Neukölln, kde si většinou „naoko“ založili živnost, aby mohli usilovat o sociální dávky. Od uplynutí přechodného období omezujícího volný pohyb pracovníků z Rumunska do Německa (dne 31. prosince 2013) už nepotřebují zvolit tuto okliku, ale mohou přímo žádat o sociální dávky podle SGB II z důvodu nezaměstnanosti. Nelze popírat, že podobné případy mohou vyostřit sociální konflikty v hostitelském státě a podněcovat nežádoucí gesta v politické debatě.

Z právního pohledu se však ani v těchto případech nejedná o „sociální turistiku“. Kdo uplatňuje nároky zakotvené v právu EU, resp. v právu členských států, se nedopouští zneužívání sociálních dávek a nemůže být označován za „sociálního turistu“. Za naprosto nepřijatelné lze v tomto kontextu považovat návrhy některých německých politiků na snímání otisků prstů těm, kdo údajně zneužívají sociální systém. Selhání je podle našeho názoru nikoli na straně osob migrujících za zdánlivě lepším životem, ale na straně národních a unijních legislativních orgánů, které za nepodařenou úpravu odpovídají, a do určité míry také na SDEU, jehož judikatura vyvolala další nejasnosti. Z právně-politického hlediska by bylo lepší, kdyby další vývoj ve věci sociálních nároků neaktivních unijních občanů nebyl jen na SDEU, ale stal se předmětem nové transparentní legislativy. Vzhledem ke složitosti legislativního procesu na evropské a národní úrovni však není takové řešení pravděpodobné.

<sup>64</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů, COM(2013) 837 final.

<sup>65</sup> Viz např. příspěvek ve Frankfurter Allgemeine Zeitung ze dne 26. června 2013 ([http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/einwanderung-aus-rumaenien-willkommen-im-roma-dorf-12239344.html?printPagedArticle=true#pageIndex\\_2](http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/einwanderung-aus-rumaenien-willkommen-im-roma-dorf-12239344.html?printPagedArticle=true#pageIndex_2)).

# VII.

## Rodinní príslušníci občanov Európskej únie a právna úprava v Slovenskej republike

ZUZANA ŠTEVULOVÁ\*

### 1. ÚVOD

Príspevok je zameraný na vysvetlenie právnej úpravy postavenia občana EÚ a jeho rodinných príslušníkov, vysvetlenie rozdielov pri aplikácii práv vyplývajúcich z občianstva Únie v tzv. vnútornej a tzv. cezhraničnej situácii ako aj na predstavenie zodpovedajúcej právnej úpravy v slovenskom imigračnom práve. Cieľom je priblížiť odbornej verejnosti v našom prostredí rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie v prípadoch týkajúcich sa uplatňovania práv vyplývajúcich z práva na voľný pohyb a z občianstva EÚ na rodinných príslušníkov občanov EÚ, ako aj poukázať na dôsledky vo vzťahu k slovenským štátnym občanom v čisto vnútornej situácii.

### 2. PRÁVNA ÚPRAVA EÚ A VÝKLAD SÚDNEHO DVORA EURÓPSKEJ ÚNIE

Členstvo v Európskej únii (ďalej len „EÚ“) prináša občanom členských štátov množstvo práv, z ktorých jedno z najvýznamnejších je právo na voľný pohyb osôb („*right to free movement*“) v rámci priestoru celej EÚ.<sup>1</sup> Právo na voľný pohyb je jedným zo základných práv občana Európskej únie, upravuje ho smernica 2004/38/ES<sup>2</sup> a jeho súčasťou je aj právo ob-

\* Liga za ľudské práva, Bratislava.

<sup>1</sup> Právo na voľný pohyb osôb sa podľa únijného práva vzťahuje na občanov EÚ, EHP a Švajčiarskej konfederácie, vrátane odvodených práv rodinných príslušníkov občanov EÚ, EHP a Švajčiarskej konfederácie, ktorí využijú právo na voľný pohyb. Pre zjednodušenie používam v tomto príspevku pojem „občan EÚ“.

<sup>2</sup> Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS.

čanov EÚ na rovnaké zaobchádzanie ako s občanmi daného členského štátu.<sup>3</sup>

Účinné využívanie práva na voľný pohyb občanov EÚ je podporené celým radom ďalších, tzv. odvodených práv, pričom jedným z týchto odvodených práv je právo rodinných príslušníkov občana EÚ sprevádzať tohto občana alebo pripojiť sa k nemu v prípade, ak občan EÚ využíva svoje právo na voľný pohyb, a to bez ohľadu na štátnu príslušnosť rodinného príslušníka občana EÚ. To znamená, že za určitých podmienok majú rodinní príslušníci občana EÚ – bez ohľadu na to, či sú sami občanmi EÚ alebo štátnymi príslušníkmi tretej krajiny – právo vstúpiť a právo zdržiavať sa na území členského štátu, ak sprevádzajú občana EÚ alebo sa pripájajú k občanovi EÚ, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb.

Predpokladom pre výkon tohto práva je existencia tzv. cezhraničnej situácie – to znamená, že dovoľávať sa týchto práv môže len občan EÚ (a jeho rodinný príslušník), ktorý využil svoje právo na voľný pohyb, a teda sa ne nachádza vo svojom domovskom štáte, ale v inom členskom štáte EÚ ako je jeho domovský štát. Dovoľávať tohto práva sa nemôže občan EÚ, ktorý sa trvale zdržiava v krajine svojho občianstva a nevyužil svoje právo na voľný pohyb.<sup>4</sup> Výnimkou je situácia, ak sa občan EÚ a jeho rodinný príslušník navracajú na pobyt do domovského štátu občana EÚ, ak im právo pobytu vzniklo už predtým v inom členskom štáte EÚ.<sup>5</sup> Táto interpretácia bola potvrdená viacerými rozhodnutiami Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „SDEU“).<sup>6</sup>

Zaujímavá je však aj samotná interpretácia „cezhraničnej situácie“ SDEU, ktorý ju našiel vo viacerých prípadoch, kde nebola na prvý pohľad zrejmá a kde dovodil veľmi voľný vzťah medzi právami vyplývajúcimi z práva

---

<sup>3</sup> Čl. 18 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) upravuje právo na rovnaké zaobchádzanie, ako aj čl. 24 smernice 2004/38/ES.

<sup>4</sup> Tento názor opakovane potvrdil aj Súdny dvor Európskej únie vo svojich rozhodnutiach, napríklad rozhodnutie C-434/09 *McCarthy* (ďalej uvádzaný ako „prípád McCarthy“).

<sup>5</sup> Pozri k tomu prípad C-370/90 *Surinder Singh* (ďalej uvádzaný ako „prípád Surinder Singh“), ako aj rozsudky v prípadoch C-456/12 *O. a B.* a C-457/12 *S. a G.*

<sup>6</sup> Pozri napríklad rozsudok v spoločnej veci C-64/96 a C-65/96 *Uecker a Jacquet*, kde išlo o prípad dvoch nemeckých občanov – Kari Uecker a Vera Jacquet, ktorí, dovoľávajúc sa práv občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, chceli tieto aplikovať na príchod ich manželských partnerov do Nemecka. SDEÚ rozhodol, že práva občanov EÚ neboli určené na to, aby sa vzťahovali na situácie, ktoré nemajú žiadnu spojitosť s EÚ. Inými slovami, ak by sa pán Uecker a pani Jacquet boli do Nemecka *pristáhovali* z iného členského štátu EÚ, mohli by sa dovoľávať aplikácie práv rodinných príslušníkov občanov EÚ. V danom prípade však išlo o výlučne vnútornú situáciu – teda situáciu, keď sa občan EÚ domáha práv vyplývajúcich z práva na voľný pohyb, ak toto právo nevyužil, a preto sa nemôže domáhať aplikácie odvodených práv na jeho situáciu.

na voľný pohyb a skutočným výkonom tohto práva v konkrétnej situácii.<sup>7</sup> Výkladom dospel SDEÚ k tomu, že práva vyplývajúce z občianstva EÚ sa nemusia vylučne vzťahovať len na situácie, kedy dochádza k výkonu práva na voľný pohyb ekonomicky aktívneho občana EÚ, ale môžu zahŕňať veľké množstvo ďalších situácií, v ktorých dochádza k uplatneniu práv vyplývajúcich z občianstva EÚ, kedy postavenie občana EÚ a možnosť účinne využívať práva občana EÚ implicitne predpokladajú priznanie určitých odvodených práv pre rodinných príslušníkov občana EÚ.

---

<sup>7</sup> Napríklad C-200/02 *Zhu a Chen* alebo C-148/02 *Garcia Avello*. V prípade *Zhu a Chen* išlo o osemmesačnú občianku Írska – Catherine Zhu, ktorej matka, čínska občianka pani Chen, prišla do Veľkej Británie vo vysokom stupni tehotenstva a následne odišla do Írska s cieľom, aby jej dieťa nadobudlo írské štátne občianstvo. Po narodení dcéry Catherine a vydaní írskeho pasu sa pani Chen presťahovala so svojou dcérou Catherine do Veľkej Británie, kde sa domáhala priznania práva na pobyt pre svoju dcéru ako občianku Írska a odvodeného práva na pobyt pre seba ako rodinnej príslušníčky občianky EÚ. Veľká Británia zamietla oboj ziadateľkám povolenie na pobyt a prípad sa dostal pred SDEÚ. SDEÚ vychádzal zo skutočnosti, že Catherine ako občianka Írska je oprávnená využívať práva občana EÚ tak, ako ich predpokladá úijné právo a poukázal na to, že Catherine mala zdravotné poistenie a dostatočné zdroje, ktoré boli zabezpečené jej matkou na to, aby sa nestala záťažou pre sociálny systém hostiteľského štátu. SDEÚ skonštatoval, že aj keď bolo v danom prípade zjavné, že matka Catherine, pani Chen, zjavne vyvolala situáciu, v ktorej jej dcéra získala írské štátne občianstvo, je na každom členskom štáte, aby si sám stanovil podmienky pre nadobúdanie a zánik štátneho občianstva. Veľká Británia nemala právo brániť Catherine, občianke EÚ, využívať jej práva vyplývajúce s občianstvom EÚ len na základe toho, že jej občianstvo bolo zjavne získané s cieľom zabezpečiť pre jej matku právo pobytu v členskom štáte EÚ. SDEÚ teda skonštatoval, že práva občana EÚ, a teda právo zdržiavať sa na neobmedzený čas v hostiteľskom štáte, sa vzťahujú aj na neploletého občana členského štátu EÚ, ktorý má zdravotné poistenie, je v starostlivosti svojho rodiča – občana tretej krajiny, ktorý má dostatočné zdroje na to, aby sa maloletý nestal záťažou pre systém sociálneho zabezpečenia hostiteľského štátu. SDEÚ ďalej skonštatoval, že odopretie práva na pobyt matke Catherine – pani Chen, by zbavilo právo dieťaťa na pobyt akéhokoľvek účinku. V prípade *Garcia Avello*, SDEÚ aplikoval práva vyplývajúce z občianstva EÚ a existenciu cezhraničnej situácie na prípad rodičov španielskej a belgickej štátnej príslušnosti, ktorí bývali so svojimi dvoma deťmi (ktoré mali dvojité štátne občianstvo) v Belgicku, a domáhali sa tam, aby priezviská ich detí zapísali belgické štátne orgány podľa španielskej tradície (v Španielsku sa priezvisko vytvorí z priezviska každého z rodičov, zatiaľ čo v Belgicku v danom čase malo dieťa priezvisko po otcovi). SDEÚ skutočne v tomto prípade našiel spojitost s občianstvom EÚ, a to aj napriek tomu, že uznal, že právna úprava nadobúdania priezviska patrí do vylučnej právomoci členského štátu. V tomto prípade však SDEÚ poukázal na to, že deti ako občania jedného členského štátu bývajú v inom členskom štáte, čo SDEÚ umožnilo nájsť dostatočné spojenie s právami občana EÚ (a to aj napriek tomu, že deti mali dvojité štátne občianstvo) a poskytnúť im tak výhody vyplývajúce z práva na rovnaké zaobchádzanie s občanmi EÚ (§§ 26 a 27 rozsudku).

V tomto smere najďalej zašiel SDEÚ v prípade *Ruíz Zambrano*,<sup>8</sup> kde našiel spojitost medzi účinným výkonom práv občana EÚ a právami jeho priamych predkov (rodičov), štátnych príslušníkov tretej krajiny aj v situácii, v ktorej celkom zjavne nedošlo k cezhraničnému pohybu. V tomto prípade SDEÚ uviedol, že na prejednávanú situáciu sa nevzťahujú ustanovenia smernice 2004/38/ES, avšak poukázal na článok 20 ZFEÚ, ktorý priznáva každému občanovi členského štátu občianstvo Európskej únie, a z tohto článku vyvodil, že tento bráni tomu, aby členský štát na jednej strane zamietol štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, od ktorého sú závislé jeho maloleté deti, občania Únie, pobyt v členskom štáte bydliska týchto detí, ktorého sú tieto deti štátnymi príslušníkmi, a na druhej strane odmietol uvedenému štátnemu príslušníkovi tretieho štátu poskytnúť pracovné povolenie, keďže tieto rozhodnutia by uvedené deti zbavili možnosti účinne požívať podstatu práv, ktoré vyplývajú zo statusu občana Únie.

V prípade *Ruíz Zambrano* ide teda o veľmi významné rozhodnutie Súdneho dvora, v ktorom SDEU odvodil existenciu práv pre štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana EÚ, aj v situácii, kedy nedošlo k výkonu práva na voľný pohyb, avšak opačný prístup by znamenal, že by sa občanom EÚ zamedzilo v efektívnom využití ich práv, ktoré im z občianstva EÚ vyplývajú.

Treba však uviesť aj to, že rozsudok *Ruíz Zambrano* neotvoril cestu k tomu, aby sa práva vyplývajúce z občianstva EÚ uplatnili aj na situácie, kde neexistuje žiaden vzťah medzi úniijným právom a dotknutou osobou, resp. kde vnútroštátna úprava nebráni využívaniu práv vyplývajúcich z občianstva únie. To je zrejmé z prípadu *McCarthy*,<sup>9</sup> o ktorom SDEÚ rozhodoval v rov-

<sup>8</sup> C-34/09 *Ruíz Zambrano*, rozsudok z 8. marca 2011, kde SDEÚ rozhodoval vo veci pána Gerarda Ruíza Zambrano, kolumbijského štátneho príslušníka zdržiavajúceho sa v Belgicku, ktorý bol otcom troch maloletých detí, z ktorých dve mali štátne občianstvo Belgicka. Belgické štátne orgány zamietli pánovi Ruíz Zambranovi žiadosť o priznanie dávky v nezamestnanosti, argumentujúc tým, že pán Ruíz Zambrano vykonával prácu bez pracovného povolenia, a teda v rozpore so zákonom o pobyte cudzincov a zákonmi o zamestnanosti. Pán Ruíz Zambrano argumentoval, že sa na neho vzťahujú práva rodinného príslušníka občana EÚ, a teda nepotreboval povolenie na zamestnanie na to, aby mohol pracovať. Vnútroštátny súd sa v danej veci obrátil na SDEÚ a požiadal o výklad príslušných predpisov úniijného práva najmä v tom smere, či sa na pána Ruíza Zambrano môžu uplatniť práva rodinných príslušníkov občana EÚ. Pri výklade vychádzal SDEÚ aj z toho, že ak by pán Ruíz Zambrano musel opustiť Belgicko, jeho deti, ktoré boli na ňom závislé, by ho museli nasledovať, čím by im bolo znemožnené účinne využívať práva vyplývajúce z občianstva EÚ.

<sup>9</sup> Týkal sa záležitosti pani McCarthy, občianky Veľkej Británie ako aj občianky Írska, ktorá celý život prežila vo Veľkej Británii, kde v čase sporu poberala sociálne dávky a nebola ekonomicky činná. Po sobášii s jamajským štátnym príslušníkom požiadala pani McCarthy prvý raz o vydanie írského pasu, ktorý jej bol vydaný. Následne sa pani McCarthy

nakom čase ako o prípade *Ruiz Zambrano* a kde výslovne vyznačil deliacu líniu medzi rozhodnutiami v prípadoch *Garcia Avello*, *Ruiz Zambrano* a pod. a prípadmi ako *McCarthy*. Podľa SDEÚ vo veciach, ktoré viedli k vydaniu už citovaných rozsudkov boli občania Únie v dôsledku dotknutého vnútroštátneho opatrenia zbavení možnosti skutočne využívať podstatnú časť práv vyplývajúcich z tohto postavenia, alebo bol narušený výkon ich práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov (bod 53 rozsudku). Avšak v prípade *McCarthy* SDEÚ posúdil situáciu ako výlučne vnútroštátnu situáciu, ktorej *všetky relevantné prvky sa nachádzajú len vnútri jedného členského štátu*. V danom prípade nebola pani McCarthyová v dôsledku vnútroštátnych opatrení zbavená možnosti účinne využívať podstatnú časť práv vyplývajúcich z postavenia občana Únie a nebol jej ani narušený výkon práva slobodne sa pohybovať alebo zdržiavať sa na území členských štátov. Preto podľa SDEÚ *„z toho vyplýva, že článok 21 ZFEÚ sa neuplatní na občana Únie, ktorý nikdy nevyužil svoje právo na voľný pohyb, vždy sa zdržiaval v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, a okrem toho má štátnu príslušnosť ďalšieho členského štátu, pokiaľ v situácii tohto občana nedošlo k uplatneniu opatrení členského štátu, v ktorých dôsledku by bol zbavený možnosti skutočne využívať podstatnú časť práv vyplývajúcich z postavenia občana Únie alebo v ktorých dôsledku by bol narušený výkon jeho práva slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov“*.<sup>10</sup>

Je teda zrejmé, že občianstvo EÚ, ktoré pristupuje k občianstvu jednotlivých členských štátov EÚ, je spôsobilé vyvolať také právne účinky, ktoré umožňujú uplatniť určité odvodené práva aj na rodinných príslušníkov občana EÚ (bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť), a to aj v situácii, ktorá nie je jednoznačne situáciou, kedy dôjde k uplatneniu práva na voľný pohyb tak, ako to predpokladá smernica 2004/38/ES. V takýchto situáciách je potrebné dôsledne skúmať, či vzniknutá situácia je spojená s únijským právom, a najmä, či v danej situácii je možné vyvodiť, že uplatnenie vnútroštátnych opatrení bude viesť k znemožneniu účinného využitia práv vyplývajúcich z občianstva EÚ vo vzťahu k danému občanovi EÚ, vrátane práva voľného pohybu, pričom zároveň tieto opatrenia nie sú primerané sledovanému legitímnemu cieľu.

Súčasťou práv rodinných príslušníkov občanov EÚ je aj právo na vydanie dokladu o pobyte, ktorý potvrdzuje ich postavenie, pričom tento musí byť vydaný najneskôr do šiestich mesiacov od podania žiadosti. Podľa Európskeho

---

dovoľavala uplatnenia práva občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov na svoju rodinnú situáciu argumentujúc tým, že ako občianka Írska zdržiavajúca sa vo Veľkej Británii, má jej manžel nárok na povolenie na pobyt ako jej rodinný príslušník.

<sup>10</sup> Prípád *McCarthy*, výrok rozsudku, bod 2.

súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) môže byť nevydanie dokladu o pobyte v prípadoch, ktoré predpokladá právo EÚ porušením čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.<sup>11</sup>

### 3. PRÁVNA ÚPRAVA A SÚDNY VÝKLAD V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Platná právna úprava imigračného práva v Slovenskej republike<sup>12</sup> transponovala ustanovenia smernice 2004/38/ES a upravuje, kto je rodinným príslušníkom občana EÚ.<sup>13</sup> Ide o vymedzenie, ktoré v podstate zahŕňa široký okruh nielen tzv. nukleárnej rodiny,<sup>14</sup> ale aj okruh osôb, ktoré by sme podľa noriem občianskeho práva mohli nazvať členmi domácnosti<sup>15</sup> alebo tzv. blízkymi osobami.<sup>16</sup> Zaujímavé je, že za splnenia zákonných podmienok sa priznania postavenia rodinného príslušníka občana EÚ môžu v SR domáhať aj páry rovnakého pohlavia, ktoré by túto možnosť nemali, ak by išlo o pár

<sup>11</sup> Pozri rozsudok ESLP v prípade *Aristimuño Mendizabal proti Francúzsku*, č. 51431/99, zo 17. januára 2006.

<sup>12</sup> Zákon NR SR č. 404/2011 Z.z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o pobyte cudzincov“).

<sup>13</sup> § 2 ods. 5 zákona o pobyte cudzincov upravuje: „Rodinným príslušníkom občana Únie je štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je

a) jeho manžel,

b) jeho dieťa mladšie ako 21 rokov, jeho nezaopatrené dieťa a takéto dieťa jeho manžela,

c) jeho závislý priamy príbuzný v zostupnej alebo vzostupnej línii a takáto osoba jeho manžela,

d) akýkoľvek iný rodinný príslušník, na ktorého sa nevzťahujú písmená a) až c) a je nezaopatrenou osobou v krajine, z ktorej prichádza,

e) akýkoľvek iný rodinný príslušník, na ktorého sa nevzťahujú písmená a) až c) a je členom jeho domácnosti,

f) akýkoľvek iný rodinný príslušník, na ktorého sa nevzťahujú písmená a) až c) a je z vážnych zdravotných dôvodov odkázaný na jeho starostlivosť,

g) jeho partner, s ktorým má občan Únie trvalý, riadne osvedčený vzťah,

h) štátny príslušník tretej krajiny s právom pobytu v rovnakom členskom štáte, v ktorom má občan Únie právo pobytu a občanom Únie je štátny občan Slovenskej republiky, s ktorým sa štátny príslušník tretej krajiny navráti na pobyt alebo sa k nemu pripája na pobyt späť na územie Slovenskej republiky a spĺňa niektorú z podmienok uvedených v písmenách a) až g) vo vzťahu k štátnemu občanovi Slovenskej republiky.“

<sup>14</sup> Nukleárnu rodinu tvoria rodičia a ich deti.

<sup>15</sup> Podľa § 115 občianskeho zákonníka domácnosť tvoria fyzické osoby, ktoré spolu trvale žijú a spoločne uhrádzajú náklady na svoje potreby.

<sup>16</sup> Podľa § 116 občianskeho zákonníka blízkou osobou je príbuzný v priamom rade, súrodenc a manžel; iné osoby v pomere rodinnom alebo obdobnom sa pokladajú za osoby seba navzájom blízke, ak by ujmu, ktorú utrpela jedna z nich, druhá dôvodne pociťovala ako vlastnú ujmu.



rovnakého pohlavia, kde jeden z partnerov je občan SR, ktorý nevykonal cezhraničný pohyb.

Samozrejme, tejto právnej úpravy sa môžu domáhať len občania iných členských štátov a ich rodinní príslušníci, ktorí sa prisťahujú na územie SR. V prípade slovenských štátnych občanov a ich rodinných príslušníkov je možné uplatnenie týchto výhod v prípade, ak sa navracajú na pobyt v SR z iného členského štátu a právo pobytu im už vzniklo v tomto členskom štáte.<sup>17</sup>

Podľa údajov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, ktoré bolo k 31. 6. 2015 držiteľom povolenia na pobyt – rodinný príslušník občana EÚ 387 osôb a držiteľom trvalého pobytu rodinného príslušníka občana EÚ 43 osôb. V oboch prípadoch ide o nárast v počte povolených pobytov v porovnaní s predchádzajúcim rokom (k 31.12.2014 eviduje MVSR 303 a 32 osôb v danom poradí).<sup>18</sup>

Prípady, na ktoré by sudy SR aplikovali východiská z rozhodnutí *Ruiz Zambrano* alebo *García Avello*, alebo v ktorých by sa na tieto rozhodnutia aspoň odvolali, sme zatiaľ v SR nezaznamenali. Je to zrejme dané aj tým, že povedomie o rozhodovacej praxi SDEÚ v tejto oblasti nie je v SR rozšírené, a tak je namieste predpokladať, že štátne orgány doposiaľ neprispôsobili svoj výklad ustanovení týkajúcich sa napríklad povinnosti povolenia na zamestnanie, dávok v nezamestnanosti a povolenia na pobyt v prípadoch, ako bol prípad pána *Ruiz Zambrano*, rozhodnutiam SDEÚ. Na zaujímavé rozsudky vnútroštátnych súdov si musíme v tejto oblasti ešte počkať.

Otázniky vyvoláva aj nepomer medzi právnou úpravou, ktorá na jednej strane poskytuje široký rozsah práv pre občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov a na druhej strane pomerne reštriktívne reguluje možnosti realizácie práva na rodinný život občanov SR, ktorí sú výlučne vo vnútroštátnej situácii.

Rodinným príslušníkom slovenských štátnych občanov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, zákon o pobyte cudzincov umožňuje získanie trvalého pobytu len pre manžela/manželku občana SR, maloleté dieťa manžela/manželky občana SR s trvalým pobytom alebo pre závislého príbuzného v priamom rade občana SR.<sup>19</sup> Zákon tiež upravuje celý rad podmienok, ktoré

---

<sup>17</sup> Podľa štatistického prehľadu legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike za rok 2014 malo v SR povolenie na pobyt 47 544 občanov EÚ a 340 rodinných príslušníkov občanov EÚ.

<sup>18</sup> Prezídium policajného zboru, Úrad hraničnej a cudzineckej polície. Štatistický prehľad legálnej a nelegálnej migrácie v Slovenskej republike. I. polrok 2015. Dostupné na: [[http://www.minv.sk/swift\\_data/source/policia/hranicna\\_a\\_cudzinecka\\_policia/rocniky/rok\\_2015/2015\\_I\\_polrok\\_uhcp\\_sk.pdf](http://www.minv.sk/swift_data/source/policia/hranicna_a_cudzinecka_policia/rocniky/rok_2015/2015_I_polrok_uhcp_sk.pdf)]

<sup>19</sup> Pozri k tomu § 43 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov.

je nutné splniť za účelom získania trvalého pobytu, ako aj pomerne široké možnosti pre neudelenie alebo zrušenie trvalého pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny.

#### 4. ZÁVER

Imigračné právo Slovenskej republiky tak výslovne podporuje realizáciu rodinného života občana SR a jeho rodinného príslušníka pochádzajúceho z nečlenskej krajiny EÚ *len v prípade, ak ide o vzťah založený manželstvom medzi mužom a ženou*. Iné vzťahy ochranu nepoživajú, resp. poživajú ochranu len veľmi malú.<sup>20</sup> Dokonca právo požiadať o trvalý pobyt *nemá ani rodič (občan nečlenskej krajiny EÚ) dieťaťa*, ktoré je štátnym občanom SR, *ak rodič nežije v manželskom vzťahu s občanom SR*.<sup>21</sup> Takýto rodič môže získať len povolenie na tolerovaný pobyt, ktoré mu síce umožní pracovať bez pracovného povolenia, avšak svojím charakterom ide o pobyt, ktorý držiteľovi umožňuje len minimálnu realizáciu jeho práv.<sup>22</sup> Je otáznne, či táto právna úprava nie je v rozpore s právami dieťaťa, ako ich upravuje Ústava Slovenskej republiky<sup>23</sup> a Dohovor o právach dieťaťa,<sup>24</sup> ako aj s právom na rodinný život podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv.<sup>25</sup>

<sup>20</sup> Možnosť získať tolerovaný pobyt z dôvodu rešpektovania rodinného alebo súkromného života je upravená v § 58 a nasl. zákona o pobyte cudzincov.

<sup>21</sup> Pozri k tomu § 43 ods. 1 zákona o pobyte cudzincov, ktorý upravuje dôvody podania žiadosti o trvalý pobyt na 5 rokov.

<sup>22</sup> Napríklad držiteľ povolenia na tolerovaný pobyt má možnosť pracovať bez pracovného povolenia, avšak keďže povolenie na tolerovaný pobyt sa udeľuje na maximálne 6 mesiacov a je tak potrebné minimálne každý polrok žiadať o jeho predĺženie, možnosť nájsť si stabilné zamestnanie je značne obmedzená. Okrem toho, povolenie na tolerovaný pobyt nezaručuje držiteľovi právo na návrat do SR, práve naopak, tolerovaný pobyt zanikne vycestovaním z územia SR. Problematické je tiež priznanie sociálnych dávok a benefitov s výnimkou dávky v hmotnej núdzi a ďalšie reštrikcie.

<sup>23</sup> Pozri k tomu najmä článok 41 ods. 1, 3 a 4 Ústavy SR.

<sup>24</sup> Pozri k tomu napríklad princíp najlepších záujmov dieťaťa, ktorý má byť základným interpretačným pravidlom v ktoromkoľvek konaní týkajúceho sa dieťaťa.

<sup>25</sup> Zákonnodarca v dôvodovej správe k ustanoveniu o tolerovanom pobyte za účelom rešpektovania rodinného a súkromného života uvádza, že tento vychádza z čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, avšak vo vzťahu k možnosti obmedzenia tohto práva zašiel nad rámec podmienok uvedených v čl. 8 ods. 2, keďže vyžaduje od žiadateľa preukázanie bezúhonnosti na to, aby mu mohol byť tolerovaný pobyt udelený. Je zrejmé, že Dohovor umožňuje štátom zasiahnuť do práva na rodinný alebo súkromný život len v prípadoch, ak je ohrozená verejná bezpečnosť, verejný poriadok alebo verejná zdravie, čo je svojou podstatou iná situácia ako preukázanie bezúhonnosti. Súdne rozhodnutie, ktoré by na túto otázku odpovedalo, však zatiaľ nemáme.

V prípade párov rovnakého pohlavia je situácia priaznivá, len ak ide o spoločité resp. zväzok párov, kde jeden partner je občanom EÚ vykonávajúcim právo voľného pohybu. V takomto prípade, aj keď slovenská právna úprava neuznáva zväzky párov rovnakého pohlavia, v prípade rodinného príslušníka občana EÚ musela právna úprava ustúpiť právu EÚ. Páry rovnakého pohlavia, kde jeden z partnerov je slovenský štátny občan a druhý z partnerov je štátny príslušník tretej krajiny, majú (v prípade ak partner nemá samostatné povolenie na pobyt v SR) len dve možnosti – udelenie tolerovaného pobytu z dôvodu rešpektovania rodinného a súkromného života<sup>26</sup> alebo dočasné vycestovanie zo SR do iného členského štátu EÚ, kde získajú právo na pobyt a následne, v prípade návratu na Slovensko, im je toto právo na pobyt ponechané.<sup>27</sup>

Z hľadiska slovenskej právnej úpravy je postavenie slovenských štátnych občanov žiadajúcich o zlúčenie s rodinnými príslušníkmi z tretích krajín výrazne horšie ako postavenie občanov iných členských krajín EÚ, ktorí sa prisťahujú na Slovensko. Aby slovenskí štátni občania mohli využívať práva občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov, vo väčšine prípadov by sa museli presťahovať minimálne do jedného zo susedných štátov EÚ.

Je pravdou, že priaznivejšia úprava týkajúca sa občanov EÚ a ich rodinných príslušníkov je výsledkom transpozície práva EÚ a nie dobrovoľného rozhodnutia slovenského zákonodarcu.

Napriek tomu, z hľadiska záruk a ochrany, ktorú súkromnému a rodinnému životu poskytuje Ústava SR a medzinárodné záväzky SR, môžu slovenskí štátni občania v tejto situácii **od zákonodarcu legitímne očakávať**, že prinesie účinné zákonné riešenie aj pre štátnych občanov a ich rodinných príslušníkov, ktorí sú výlučne vo vnútroštátnej situácii.

Ako zdôraznil Ústavný súd Slovenskej republiky v prípade III. ÚS 331/09, *„právo na ochranu pred neoprávneným zasahovaním do súkromného a rodinného života v zmysle čl. 19 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd [...] zahŕňa nielen negatívnu povinnosť štátu zdržať sa mocenského zásahu do nich, ale aj jeho pozitívny záväzok prijať účinné opatrenia na zabezpečenie ich efektívnej ochrany“*.<sup>28</sup>

Podľa môjho názoru v danej situácii je **zodpovednosťou zákonodarcu**, aby **uspokojil legitímne očakávania vlastných občanov a dorovnal ich postavenie** z hľadiska národného imigračného práva na minimálne rovnakú úroveň, aká je poskytovaná migrujúcim občanom EÚ a ich rodinným

<sup>26</sup> § 58 ods. 2 písm. b) zákona o pobyte cudzincov.

<sup>27</sup> § 2 ods. 5 písm. h) zákona o pobyte cudzincov.

<sup>28</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 331/09 zo 16. decembra 2009.

príslušníkom. Ide najmä o prípady párov, ktoré nežijú v manželskom zväzku a prípady párov rovnakého pohlavia. V tomto smere bude ale potrebné upraviť aj vnútroštátnu legislatívu, ktorá neumožňuje legalizáciu spolužitia párov rovnakého pohlavia a neposkytuje právne uznaný inštitút spolužitia pre páry žijúce mimo manželstva. Takáto právna úprava by sa následne mala premietnuť aj do zákona o pobyte cudzincov v prípade úpravy rodinného spolužitia partnerov v zmiešaných vzťahoch. Zaujímavé bude sledovať, ako sa zákonodarca vysporiada s rozsudkom Európskeho súdu pre ľudské práva v Štrasburgu *Oliari proti Taliansku*,<sup>29</sup> podľa ktorého je Taliansko povinné vytvoriť právny rámec pre spolužitie párov rovnakého pohlavia na základe práva na rešpektovanie rodinného a súkromného života. Keďže právo na rodinný a súkromný život sa vzťahuje aj na páry s rôznou štátnou príslušnosťou, pričom páry rovnakého pohlavia, kde ani jeden z partnerov nie je slovenský občan, ale aspoň jeden z partnerov je občan EÚ, sú slovenským zákonom o pobyte cudzincov výrazne zvýhodnené, zákonodarca by mal právnu úpravu prispôsobiť modernému výkladu práva na rodinný život a zahrnúť nielen páry rovnakého pohlavia, ale aj páry, ktoré žijú mimo manželstva a jednoznačne maloleté deti – slovenských štátnych občanov, ktorých rodičia (štátni občania tretích krajín) by mali mať jednoznačne právo na stabilnú úpravu svojho pobytu.

---

<sup>29</sup> Sťažnosť č. 18766/11 a č. 36030/11, *Oliari a A. proti Taliansku a Gian Mario Felicetti a ostatní proti Taliansku*, rozsudok zo dňa 21. 7. 2015.

# Právo na spravedlivý proces v cizineckých řízeních

EVA HOLÁ\*  
\*

## 1. ÚVOD

Spojení právo na spravedlivý proces česká Listina,<sup>1</sup> ani většina mezinárodněprávních dokumentů nepoužívá. Výjimkou je název článku 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP). Na druhou stranu například článku 8 a 10 Všeobecné deklarace lidských práv i článek 14 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech v úpravě právní ochrany pracují s termínem *spravedlivý/spravedlivě* většinou ve vztahu k právu být vyslechnut, zpravidla nezávislým soudem. Kategorie jednotlivých práv, které pod dnešní termín spadají, je velice široká a zřejmě ne zcela uzavřená. Právo na spravedlivý proces „plní roli jakéhosi *svorníku všech ostatních ústavně zaručených práv*“.<sup>2</sup> V citovaném komentáři k Listině základních práv a svobod autoři poznamenávají, že adresátem práva na spravedlivý proces je pochopitelně i cizinec.<sup>3</sup> Samotný gramatický výklad textu Listiny dává autorům nepochybně za pravdu, Listina osoby cizí státní příslušnosti nijak nevylučuje. Znamená to ale, že jsou ústavně garantované záruky spravedlivého procesu plně aplikovatelné i na cizinecká řízení?<sup>4</sup>

\* Organizace pro pomoc uprchlíkům, doktorandka Právnické fakulty University Karlovy, Katedra ústavního práva.

<sup>1</sup> Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“) jako součásti ústavního pořádku České republiky. Dle čl. 36 Listiny: „(1) Každý se může domáhat stanoveným postupem svého práva u nezávislého a nestranného soudu a ve stanovených případech u jiného orgánu. (2) Kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen rozhodnutím orgánu veřejné správy, může se obrátit na soud, aby přezkoumal zákonnost takového rozhodnutí, nestanoví-li zákon jinak. Z pravomoci soudu však nesmí být vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny. (3) Každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. (4) Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.“

<sup>2</sup> WÁGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 725.

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 729.

<sup>4</sup> Pod termínem migrační či cizinecká řízení rozumím v následujícím textu zejména řízení o vyhoštění, řízení o povolení k pobytu, případně řízení o mezinárodní ochraně či udělení

V následujícím textu se snažím najít odpověď na to, jaké standardy spravedlivého procesu lze pro cizinecká řízení nalézt v českém ústavním pořádku. Vzhledem k tomu, že českou právní úpravu nutno číst v kontextu mezinárodních a unijních závazků, směřuji svoji pozornost nejprve tam.

## 2. MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ÚPRAVA SPRAVEDLIVÉHO PROCESU A JEJÍ DOPAD NA CIZINECKÁ ŘÍZENÍ

---

Vyčíst z mezinárodních smluv penzum záruk spravedlivého procesu v cizineckých řízeních není zcela jednoduché. Dle některých teoretiků dojde v mezinárodním právu k odepření spravedlnosti cizinci jen za situace, pokud by stát neumožnil přístup k soudům tam, kde to přiznává svým občanům,<sup>5</sup> což je vlastně pouze odrazem obecného zákazu diskriminace. Tato obecná premisa není příliš nápomocná v určování, jaké konkrétní záruky „spravedlnosti“ by se měly uplatňovat v cizineckých řízeních, které se logicky občanů daného státu netýkají (vyhoštění či řízení o povolení k pobytu).

### 2.1 Všeobecná deklarace lidských práv

P. Boeles ve své práci věnující se přímo migračním řízením<sup>6</sup> přesto dovozuje určitý základ procesní právní ochrany cizinců z mezinárodního obyčejového práva,<sup>7</sup> resp. z Všeobecné deklarace lidských práv (dále jen „Deklarace“). Deklarace představuje základní dokument, který rozhodně určuje rámec ochrany lidských práv. Práva přiznaná Deklarací jsou přiznána každému a články upravující soudní ochranu či principy spravedlivého procesu nemají rozlišující hledisko státní příslušnosti. Článek 7 zajišťuje obecnou rovnost před zákonem a právo na stejnou ochranu zákona bez jakékoliv diskri-

---

víza. Text se nevěnuje specifické oblasti řízení o zajištění či jiným formám imigrační detence, které mají zvláštní úpravu procedurálních záruk.

- <sup>5</sup> „Denial of justice is therefore a refusal to grant foreigners free access to courts instituted in a State for the discharge of its judicial functions or a failure to grant free access in a particular case, to a foreigner who seeks to defend his rights although, in the circumstances, nationals of the state would be entitled to such access. In conclusion, therefore, we infer that a State, in so far as it is bound to afford judicial protection, incurs international responsibility only if it has been guilty of a denial of justice, as defined above.“ Závěry zpravodaje G. Guerrero z roku 1926 citované v ročence Komise pro mezinárodní právo z roku 1956, s. 222.
- <sup>6</sup> BOELES, P. *Fair Immigration Proceedings in Europe*. The Hague – Boston – London: Martinus Nijhoff Publishers, 1997.
- <sup>7</sup> Tamtéž, s. 35: „States are obliged to conformity with an international minimum standard to offer protection of the law to aliens whom they have admitted to their territory, including protection against denial of justice.“

minace. Článek 8 garantuje každému právo na účinnou soudní ochranu v případě, že došlo k porušení jeho základních práv přiznaných ústavou nebo zákonem.<sup>8</sup> Článek 10 pak upravuje právo na spravedlivý výsledek soudem v případě rozhodování o právech a povinnostech.<sup>9</sup> P. Boeles z kombinace těchto článků i s ohledem na *travaux preparatoires* dovozuje, že i otázky migrační mají spadat pod právní, resp. soudní ochranu.<sup>10</sup> Ve vztahu k pojmu „základní práva“, se kterým pracuje článek 8, tento autor dovozuje, že navrhovatelé textu pod tento pojem jistě zamýšleli zahrnout alespoň všechna práva daná Deklarací. Ta zakotvuje i právo hledat a požívat azyl či právo na občanství (články 14 a 15). Článek 10, který upravuje základní principy spravedlivého procesu, nemá žádné zužující hledisko z hlediska materie, hovoří o „*právech a závazcích*“ (*in determination of his rights and obligation*). Dle P. Boeese tak článek 10 Deklarace plně dopadá i na migrační věci a zahrnuje implicitně i právo na jazykovou a právní asistenci.<sup>11</sup>

## 2.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Dalším významným mezinárodněprávním instrumentem, o jehož právní závaznosti již není sporu, je Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen „Pakt“). Obdobně jako Deklarace rozděluje Pakt procesní záruky na speciální ve smyslu prostředku nápravy proti porušení Paktem zaručených práv, a dále samostatně upravuje principy spravedlivého procesu pro „běžná“ řízení, zejména tedy řízení trestní a civilní. Zvláštní záruky upravuje článek 2 odst. 3. Stanoví, že osoby, jejichž práva zaručená Paktem byla porušena, mají právo na účinný prostředek nápravy. Tato ochrana má mít soudní charakter (poslední věta článku 2 odst. 3 písm. b)<sup>12</sup> a zahrnuje i právo na kompenzaci za porušení práv.<sup>13</sup> Tento článek je nutno chápat jako zvláštní závazek ve vztahu k procesním zárukám práv upravených Paktem. Pro cizi-

<sup>8</sup> „Každý má právo, aby mu příslušné vnitrostátní soudy poskytly účinnou ochranu proti činům porušujícím základní práva, která jsou mu přiznána ústavou nebo zákonem.“

<sup>9</sup> „Každý má úplně stejné právo, aby byl spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu.“

<sup>10</sup> Op. cit. 6, s. 57.

<sup>11</sup> Op. cit. 6, s. 60. Tento závěr autor dovozuje z *travaux preparatoires*. Když se jednalo o zařazení tohoto dílčího práva do Deklarace, bylo na základě argumentace některých států vyřazeno jako nadbytečné s tím, že slovo *fair* zahrnuje právo na jazykovou a právní asistenci.

<sup>12</sup> Zde ale nutno upozornit na mírné rozdíly v překladu. Český text říká v poslední větě za středníkem – „aby měla možnost právní ochrany“, zatímco text anglický hovoří jasně o možnostech soudní ochrany – „and to develop the possibilities of judicial remedy.“

<sup>13</sup> Viz například rozhodnutí Výboru pro lidská práva (dále i jen „Výbor“) ve věci *Broecks proti Holandsku*, stížnost č. 172/1984, nebo dále citované rozhodnutí ve věci *Mohammad*

necká řízení jsou pak dále relevantní zejména články 13, 14 a článek 26 zakazující diskriminaci, včetně diskriminace na základě státní příslušnosti.

Článek 13 dává procesní garance cizincům, kteří jsou vyhošťováni. Neurčuje sice explicitně situace, kdy cizinec nemůže být vyhoštěn, ale upravuje základy řízení o vyhoštění. Jeho omezení však spočívá v tom, že se vztahuje se pouze na případy, kdy cizinec pobývá v daném státě oprávněně. Jakkoliv je tento termín vykládán ve prospěch cizinců,<sup>14</sup> nepochybně na část osob nedopadá. Dále pak tyto záruky nedopadají na situace národní bezpečnosti.<sup>15</sup>

Procesní záruky ve vztahu k vyhoštění zahrnují u oprávněně pobývajících osob právo na rozhodnutí vydané v souladu se zákonem, právo být slyšen a podat odvolání k vyšší instanci, a právo na zastoupení. Právo na odvolání u příslušného orgánu nemusí ale nutně znamenat soudní ochranu a otázka odkladného účinku není explicitně v článku 13 řešena. Na základě rozhodovací činnosti Výboru mají státy alespoň povinnost pozastavit vyhoštění do doby rozhodnutí o odvolání.<sup>16</sup> V případě vyhoštění osob, kterým hrozí porušení zákazu mučení, se Výbor odvolává spíše na zvláštní procesní záruky (efektivní prostředek nápravy) dle výše zmíněného článku 2 odst. 3 Paktu.<sup>17</sup> Přičemž dle Výboru se efektivní přezkum musí odehrát před faktickým vyhoštěním a má jít o nezávislý přezkum,<sup>18</sup> který by zjevně měl být spíše soudního charakteru.<sup>19</sup>

---

*Alžery proti Švédsku* ze dne 25. 10. 2006, stížnost č. 1416/2005 (bod 13 citován v originále níže v pozn. č. 19).

<sup>14</sup> V Obecném komentáři č. 15 k postavení cizinců Výbor doslova uvádí: „Pokud je oprávnění cizince ke vstupu nebo pobytu otázkou spornou, pak jakékoliv rozhodnutí směřující k vyhoštění nebo vycestování by mělo být vydáno v souladu s článkem 13.“

<sup>15</sup> Na důvody národní bezpečnosti se však stát může odvolávat jen ve vážných případech politických nebo vojenských hrozeb celému národu. Viz NOWAK, M. U. N. *Covenant on Civil and Political Rights. Commentary*. 2nd revised edition. Kehl am Rhein: Engel, 2005, s. 300.

<sup>16</sup> Tamtéž, s. 299.

<sup>17</sup> Např. rozhodnutí ve věci *Diane Kabe proti Kanadě* ze dne 25. 3. 2010, stížnost č. 1465/2006, se týkalo vycestování odmítnuté žadatelky o azyl, které hrozilo při návratu do Guiney provedení ženské obřízky.

<sup>18</sup> Rozhodnutí ve věci *Mohammad Alžery proti Švédsku* ze dne 25. 10. 2006, bod. 11.8: „As to the claim concerning the absence of independent review of the Cabinet's decision to expel, given the presence of an arguable risk of torture, the Committee notes that article 2 of the Covenant, read in conjunction with article 7, requires an effective remedy for violations of the latter provision. By the nature of refoulement, effective review of a decision to expel to an arguable risk of torture must have an opportunity to take place prior to expulsion, in order to avoid irreparable harm to the individual and rendering the review otiose and devoid of meaning. The absence of any opportunity for effective, independent review of the decision to expel in the author's case accordingly amounted to a breach of article 7, read in conjunction with article 2 of the Covenant.“

<sup>19</sup> Rozhodnutí ve věci *Mohammad Alžery proti Švédsku* ze dne 25. 10. 2006, bod. 13. „In accordance with article 2, paragraph 3 (a), of the Covenant, the State party is under an



Odborná literatura se liší v názorech na to, jaké záruky poskytujete v migračních řízeních článek 14 Paktu. Vedle zakotvení rovnosti před zákonem, která se týká všech bez výjimky, je stěžejní formulace v právu každého být „spravedlivě a veřejně vyslechnut nezávislým a nestranným soudem, který rozhoduje buď o jeho právech a povinnostech, nebo o jakémkoli trestním obvinění vzneseném proti němu“. Dle M. Nowaka je pointou článku zaručit objektivní rozhodování nezávislým orgánem, který tolik nepodléhá jako administrativní orgány politickým rozhodováním a direktivám.<sup>20</sup> Je nasnadě, že pro oblast cizineckých řízení by se záruky článku 14 odst. 1 spíše uplatňovat měly, neboť do rozhodování nepochybně vstupuje migrační politika, což může mít a má vliv na ochranu procesních práv účastníků.<sup>21</sup>

Oblast mimo trestní řízení je definována jako rozhodování „o právech a povinnostech“, přičemž anglické znění pracuje s termínem „in suits of law“. Právě tento dovětek je v zahraniční literatuře obsahem rozborů, které nicméně nemají jednoznačný závěr a liší se v průběhu let s postupující rozhodovací činností Výboru pro lidská práva. Tento termín nemá shodný význam jako pojem „civil“, se kterým pracuje článek 6 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „EÚLP“) a zejména pak judikatura Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“). Právě u otázek migračních tento teoretický výklad hraje svoji roli, neboť ty jsou často rozhodovány ve správním řízení a tradičně například judikaturou ESLP jsou řazeny do oblastí veřejnoprávní, na kterou záruky spravedlivého procesu článku 6 nedopadají. Naopak článek 14 je zřejmě širší a například dle D. Weissbrodta se vztahuje alespoň na přezkum správního rozhodování.<sup>22</sup> M. Nowak uvádí, že oblast „in suits of law“ zahrnuje i tzv. „public law conflicts“ a dopadá na administrativní řízení, kde se rozhoduje o právech osoby.

Ačkoliv samotný Výbor z dosahu článku 14 nevyklučuje všechna správní řízení a hlavní je „určení charakteru práv, spíše než statusu stran“,<sup>23</sup> jeho

---

obligation to provide the author with an effective remedy, including compensation. The State party is also under an obligation to avoid similar violations in the future. In this respect, the Committee welcomes the institution of specialized independent migration courts with power to review decisions of expulsion such as occurred in the present case.”

<sup>20</sup> Op. cit. 15, s. 319.

<sup>21</sup> Obdobně BOELES, P., op. cit. 6, s. 495.

<sup>22</sup> WEISSBRODT, D. *The Right to a Fair Trial under the Universal Declaration of Human Rights and the International Covenant on Civil and Political Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 2001, s. 51: „Hence, the article certainly applies to judicial review of administrative actions, but may not apply to administrative proceedings in the first instance as to subject matters unrelated to human rights concerns, such as taxation, ...“.

<sup>23</sup> Rozhodnutí ve věci *Kibale proti Kanadě* ze dne 22. 4. 2008, bod 6.5: „Reiterating its view that the concept of “rights in a suit at law” referred to in article 14, paragraph 1, is based on the nature of the right in question and not on the status of one of the parties,

přístup k migračním řízením je velice rezervovaný. Z dřívějších rozhodnutí je hojně citované rozhodnutí Výboru ve věci přijatelnosti stížnosti *V. M. R. B. proti Kanadě*,<sup>24</sup> kde se však Výbor k aplikaci článku 14 na migrační řízení vyjádřil vskutku obezřetně následujícím způsobem: „[...] *I pokud by imigrační a vyhošťovací řízení spadaly pod termín „o právech a povinnostech“ ve smyslu článku 14 odst. 1, jak tvrdí stěžovatel, pak podrobné seznámení se se stížností neodhalilo žádná skutková zjištění podporující stěžovatelovo tvrzení o jeho porušení. Jak plyne ze samotné stížnosti, stěžovatel měl příležitost k přezkumu otázky svého setrvání, včetně možnosti ústního jednání a svědecké výpovědi, a to jak před nezávislým rozhodcem, tak i kanadskými soudy.*“<sup>25</sup>

Soudě z následující rozhodovací praxe a také z aktualizovaného textu Obecného komentáře k článku 14 je patrné, že právo na přístup k soudu zaručené článkem 14 se nevztahuje na řízení o vyhoštění či extradici.<sup>26</sup> Obdobně otázky udělení statusu uprchlíka pod článek 14 nelze podřazovat.<sup>27</sup> Problém přístupu Výboru spočívá v tom, že spíše odkazuje na zvláštní záruky,<sup>28</sup> které poskytuje např. článek 13 Paktu, než aby jasně definoval, která migrační řízení lze podřadit pod termín „o právech a povinnostech“. V roz-

---

the Committee recalls that this notion encompasses procedures aimed at determining rights and obligations pertaining to the areas of contract, property and torts in the area of private law, as well as equivalent notions in the area of administrative law. On the other hand, the Committee considers that article 14 does not apply where domestic law does not grant any entitlement to the person concerned. In the present case, the applicable domestic law does not confer any right upon the person concerned to an appointment in the public service. The Committee is therefore of the view that the procedures undertaken by the author to contest the decisions refusing his applications for positions in the public service do not constitute determinations of his rights and obligations in a suit at law within the meaning of article 14, paragraph 1, of the Covenant. Accordingly, this part of the communication is incompatible *ratione materiae* with that provision and inadmissible under article 3 of the Optional Protocol.”

<sup>24</sup> Stížnost č. 236/1987 ze dne 28. 7. 1988.

<sup>25</sup> „With respect to article 14, the Committee notes that even if immigration hearings and deportation proceedings were to be deemed as constituting „suits at law“ within the meaning of article 14 (1) of the Covenant, as the author contends, a thorough examination of the communication has not revealed any facts in substantiation of the author’s claim to be a victim of a violation of this article. In particular, it emerges from the author’s own submissions that he was given ample opportunity, in formal proceedings including oral hearings with witness testimony, both before the Adjudicator and before the Canadian Courts, to present his case for sojourn in Canada.”

<sup>26</sup> General Comment No. 32. Article 14: Right to equality before courts and tribunals and to a fair trial, 23. 7. 2007. bod 17.

<sup>27</sup> Viz body 7.4 a 7.5 rozhodnutí Výboru pro lidská práva ve věci *P. K. proti Kanadě*, stížnost č. 1234/2003.

<sup>28</sup> Viz bod 17 obecného komentáře č. 32: „Although there is no right of access to a court or tribunal as provided for by article 14, paragraph 1, second sentence, in these and similar cases, other procedural guarantees may still apply.”

hodnutí o nepřijatelnosti stížnosti ve věci *Mahmood proti Slovensku*,<sup>29</sup> kde stěžovatel namítal porušení práva na spravedlivý proces v řízení o zrušení povolení k pobytu, Výbor tuto oblast z dopadu článku 14 nevyloučil. Stížnost byla odmítnuta nikoliv z důvodu *ratione materiae*, ale protože stěžovatel neprokázal porušení práv garantovaných článkem 14 a 26 Paktu.

Zřejmě lze tedy uzavřít, že článek 14 sám o sobě nezaručuje právo na přístup k soudu, zejména ve věci vyhoštění či vycestování cizince. Nicméně v případech, kdy národní úprava svěřuje rozhodování soudnímu orgánu, pak se všechny záruky článku 14 odst. 1 Paktu uplatní.<sup>30</sup>

### 2.3 Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

EÚLP samostatně zajišťuje právo na spravedlivý proces včetně přístupu k soudu v článku 6.<sup>31</sup> Jak je ale tradičně doktrínou poukazováno, ten nedopadá na otázky migračního práva. Stěžejním rozsudkem, který je v tomto ohledu často zmiňován, je případ *Maaouia proti Francii*,<sup>32</sup> týkající se vyhoštění. V něm dospěl ESLP v souladu s předchozími vyjádřeními Komise k závěru, že otázky vstupu a setrvání cizinců na území smluvních států nepředstavují rozhodování o právech a povinnostech. Soud následně toto stanovisko potvrdil i v dalších oblastech. Článek 6 tak dle stávající judikatury ESLP nedopadá na extradiční řízení,<sup>33</sup> otázky vedení cizince v Schengenském informačním systému,<sup>34</sup> ani na právo na občanství. Ve věci *Parjeheighalehei proti Dánsku*<sup>35</sup> dokonce ESLP odmítl článek 6 aplikovat na případ stěžovatele, který se v Dánsku marně domáhal finanční kompenzace za porušení práva *non-refoulement*. Jeho stížnost spočívala v tom, že chtěl finanční náhradu za předchozí postup dánských úřadů, které mu neudělily azyl

<sup>29</sup> Rozhodnutí o nepřijatelnosti stížnosti ze dne 23. 7. 2001, stížnost č. 935/2000.

<sup>30</sup> Viz bod 62 Obecného komentáře č. 32.

<sup>31</sup> „Každý má právo na to, aby jeho záležitost byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem zřízeným zákonem, který rozhodne o jeho občanských právech nebo závazcích nebo o oprávněnosti jakéhokoli trestního obvinění proti němu. Rozsudek musí být vyhlášen veřejně, avšak tisk a veřejnost mohou být vyloučeny buď po dobu celého nebo části procesu v zájmu mravnosti, veřejného pořádku nebo národní bezpečnosti v demokratické společnosti, nebo když to vyžadují zájmy nezletilých nebo ochrana soukromého života účastníků, anebo v rozsahu považovaném soudem za zcela nezbytný pokud by, vzhledem ke zvláštním okolnostem, veřejnost řízení mohla být na újmu zájmům spravedlnosti.“

<sup>32</sup> Rozsudek ze dne 5. 10. 2000, stížnost č. 39652/2000.

<sup>33</sup> Rozsudek velkého senátu ve věci *Mamatkulov a Askarov proti Turecku* ze dne 4. 2. 2005, stížnosti č. 46827/99 a 46951/99.

<sup>34</sup> Rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti č. 964/07 ze dne 2. 2. 2010 ve věci *Dalea proti Francii*.

<sup>35</sup> Rozhodnutí o přijatelnosti stížnosti č. 11230/07 ze dne 13. 10. 2009.

a vrátily jej do Iránu, kde byl následně vystaven mučení. Poté se vrátil zpět do Dánska a mezinárodní ochranu získal. Žaloval dánské úřady o kompenzaci, takže šlo o civilní nárok. ESLP své závěry zdůvodnil tím, že argumenty stěžovatele v kompenzačním řízení byly převážně formulovány jako námitky proti neudělení mezinárodní ochrany. Prakticky tak jde o otázku rozhodování o vyhoštění.<sup>36</sup> Na rozdíl od Paktu a rozhodovací činnosti Výboru, tak ESLP zřejmě záruky spravedlivého procesu garantované obecným článkem 6 EÚLP nechce aplikovat ani v soudních řízeních, kde je převažujícím prvkem „rozhodování o vstupu a pobytu.“

EÚLP tak, soudě alespoň dle stávajícího rozhodování ESLP, poskytuje záruky spravedlivého procesu v cizineckých řízeních zejména skrze článek 13, pokud jsou v migračním řízení porušována (resp. existuje hájitelné tvrzení, že by byla porušena) práva přiznaná Úmluvou. Typicky se bude jednat o rozhodnutí, která by zasahovala do práva na ochranu soukromého a rodinného života (článek 8), nebo do ochrany před mučením a nelidským zacházením (článek 3). Efektivní prostředek nápravy pak musí umožnit osobě vznést včas námitky o porušení práv a o takových tvrzeních musí být vedeno řádné řízení.<sup>37</sup> Prostředek nápravy musí být efektivní jak v legislativě, tak i v praxi.<sup>38</sup> Ačkoliv se nemusí jednat o soudní ochranu, rozhodující orgán musí mít dostatek kompetencí a splňovat požadavek nezávislosti a objektivnosti.<sup>39</sup> V případě vyhoštění musí mít odvolání automatický odkladný

---

<sup>36</sup> „The Court accepts that the applicant at the relevant time was no longer an asylum seeker and that the proceedings as such were not decisive for his entry, stay or deportation. Moreover, his action for compensation was formulated as an ordinary tort action, rather than an appeal in the context of asylum proceedings. However, in the compensation proceedings, the applicant’s main arguments were that the Refugee Board’s decisions of 11 January 1999 and 27 April 1999 had been inadequate since, allegedly, the applicant’s personal circumstances and the general warnings against the return of refused asylum seekers to Iran had not been accorded sufficient importance, and since the Refugee Board had failed to take into consideration that the applicant was at risk of persecution due to his long absence from Iran from 1997 to 1999. [...] Subsequently, having stated that: “against this background, the Supreme Court finds that the applicant’s objections to the Refugee Board’s decisions in reality amount to a disagreement with the Refugee Board’s assessment of the evidence and its conclusive decision as to whether the facts of the case could justify asylum”, the Supreme Court declined jurisdiction. [...] Consequently, Article 6 § 1 is not applicable in the instant case, and this part of the application must be declared incompatible *ratione materiae* within the meaning of Article 34 § 3 of the Convention and rejected pursuant to Article 34 § 4.”

<sup>37</sup> RAINEY, B., WICKS E., OVEY, C. *The European Convention on Human Rights*. Sixth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 135.

<sup>38</sup> Viz např. rozsudek ve věci *Čonka proti Belgii* ze dne 5. 5. 2002, stížnost č. 51564/99.

<sup>39</sup> Viz např. rozsudek ve věci *Khan proti Spojenému království*, stížnost č. 35394/97 či *De Souza Ribeiro proti Francii* ze dne 13. 12. 2012, bod 83.

účinek.<sup>40</sup> Obdobné procesní záruky pak potvrzuje článek 1 Protokolu č. 7 k EÚLP upravující vyhoštění osob s povolením k pobytu.

## 2.4 Dílčí závěry

Ačkoliv samotné znění výše diskutovaných článků Paktu i EÚLP dle mého názoru nabízí možnost příznivého výkladu, který by zaručil jasné principy spravedlivého procesu i pro cizinecká řízení, rozhodovací praxe je v tomto ohledu zjevně zdrženlivá. Obecné záruky spravedlivého procesu, které jsou spojeny s přístupem k soudu a které platí pro civilní či trestní řízení, jsou pro cizinecká řízení jako celek odmítány. Přitom argumentace Výboru a ESLP není podle mého názoru vždy konzistentní. Někdy příliš akcentuje princip suverénního rozhodování o vstupu a pobytu, v jehož důsledku jako by se soudy obávaly v těchto řízeních přiznat cizincům nahlas „obyčejné“ záruky spravedlnosti. Přitom samotná skutečnost, že ve věcech vstupu a pobytu bude rozhodováno ve spravedlivém řízení, nijak neimplikuje povinnost státu cizincům v jejich nárocích vyhovět. Jasně záruky jsou tak stanoveny pouze pro případy ukončování oprávněného pobytu na území. V dalších případech se pak k zárukám spravedlivého procesu došlo skrze koncepty hájitelných tvrzení o porušení jiných lidských práv (zákaz mučení etc.).

## 3. UNIJNÍ ÚPRAVA SPRAVEDLIVÉHO PROCESU

Určitou revoluci představuje přijetí Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina práv“), která upravuje právo na řádnou správu v článku 41 a zejména právo na účinnou právní ochranu a spravedlivý proces v článku 47: „Každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, má za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem.

*Každý má právo, aby jeho věc byla spravedlivě, veřejně a v přiměřené lhůtě projednána nezávislým a nestranným soudem, předem zřízeným zákonem. Každému musí být umožněno poradit se, být obhajován a být zastupován. Bezplatná právní pomoc je poskytnuta všem, kdo nemají dostatečné prostředky, pokud je to nezbytné k zajištění účinného přístupu ke spravedlnosti.“* (důraz doplněn)

Listina práv se aktivuje, jen pokud státy implementují právo Unie.<sup>41</sup> Velká část migračních otázek je ale dnes více či méně řešena právem Unie

<sup>40</sup> Byť se tedy tento požadavek týká zřejmě jen případů, kdy osoba disponuje hájitelným tvrzením o porušení zákazu mučení či nucených prací, ne tak rodinného života.

<sup>41</sup> Viz článek 51 a vysvětlení k němu.

a česká úprava je, nebo by měla být, jeho implementací. Právo Unie upravuje podmínky přiznání mezinárodní ochrany včetně procesních otázek,<sup>42</sup> řízení o postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta,<sup>43</sup> dále povolení k pobytu za účelem zaměstnání,<sup>44</sup> studia<sup>45</sup> a sloučení rodiny,<sup>46</sup> a otázku navrácení neoprávněně pobývajících osob. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) se přitom vyjádřil v tom smyslu, že ani diskreční charakter některých ustanovení, v tomto případě nařízení Dublin II,<sup>47</sup> nebrání hledět na rozhodování státu v této otázce jako na provádění práva Unie, neboť předmětné nařízení je součástí Společného evropského azylové systému.<sup>48</sup>

Díky vývoji sekundární legislativy Unie v oblasti migrace se tedy dá říci, že procesní záruky zaručené Listinou práv dopadají na většinu cizineckých řízení. Předně tedy na řízení o udělení mezinárodní ochrany, na řízení o správním vyhoštění i na řadu řízení o povolení k pobytu. Článek 47 zaručuje právo na efektivní prostředek nápravy v podobě soudní ochrany všude tam, kde se jedná o práva zaručená unijním právem. V tomto ohledu se tedy zásadně rozšiřuje právo na soudní ochranu, které normy mezinárodního práva pro cizinecká řízení výslovně nepřiznávají. Jak je uvedeno ve vysvětlení k čl. 47 Listiny práv: *„V právu Unie není právo na soudní projednání omezeno na spory týkající se občanských práv nebo závazků.“*

Účinným prostředkem nápravy je tak soudní ochrana. Právo na účinný soudní prostředek nápravy SDEU ostatně dávno před přijetím Listiny práv

---

<sup>42</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/95/EU ze dne 13. prosince 2011 o normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli požívat mezinárodní ochrany, o jednotném statusu pro uprchlíky nebo osoby, které mají nárok na doplňkovou ochranu, a o obsahu poskytnuté ochrany (přepřacované znění); směrnice Rady 2005/85/ES ze dne 1. prosince 2005 o minimálních normách pro řízení v členských státech o přiznávání a odnímání postavení uprchlíka.

<sup>43</sup> Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

<sup>44</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2011/98/EU ze dne 13. prosince 2011 o jednotném postupu vyřizování žádostí o jednotné povolení k pobytu a práci na území členského státu pro státní příslušníky třetích zemí a o společném souboru práv pracovníků ze třetích zemí oprávněně pobývajících v některém členském státě.

<sup>45</sup> Směrnice Rady 2004/114/ES ze dne 13. prosince 2004 o podmínkách přijímání státních příslušníků třetích zemí za účelem studia, výměnných pobytů žáků, neplacené odborné přípravy nebo dobrovolné služby.

<sup>46</sup> Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny.

<sup>47</sup> Nařízení č. 343/2003 ze dne 18. února 2003, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o azyl podané státním příslušníkem třetí země v některém z členských států.

<sup>48</sup> Rozsudek ze dne 21. 12. 2011, spojené věci C-411/10 a C-493/10 N. S. a M. E. a další.

zařadil mezi obecné principy práva Unie.<sup>49</sup> Prostředky nápravy musí být k dispozici jednotlivcům všude tam, kde existuje právo (*right*), nikoliv tedy jen základní právo nebo lidské právo. V národním právu pak musí být zaručen způsob vynucení takového práva.<sup>50</sup> SDEU judikoval ve vztahu k článku 47 Listiny práv i další principy spravedlivého procesu pro migrační řízení, jako například právo být spraven o důvodech rozhodnutí o odepření vstupu,<sup>51</sup> právo být slyšen v řízení o mezinárodní ochraně, a pokud členský stát zavedl pro azyl a doplňkovou ochranu dvě řízení, musí takové právo být garantováno v každém jednotlivém řízení.<sup>52</sup> Vzhledem k tomu, že právo být slyšen je řazeno mezi základní principy práva Unie, dá se z něj dále dovozovat i právo na tlumočníka. Právo na právní pomoc, včetně bezplatné právní pomoci, zaručuje článek 47 Listiny práv explicitně.

Další principy spravedlivého procesu pro migrační řízení judikatura SDEU dovodila i z práva na dobrou správu. V rozsudku ze dne 18. 5. 2014 ve věci C-604/12 *H. N.* SDEU odkázal na princip dobré správy jako obecnou zásadu unijního práva a práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě jako práva na řádnou správu. Soud doslova uvedl: „*Pokud jde o právo na řádnou správu, které je zakotveno v článku 41 Listiny, je třeba připomenout, že toto právo odráží obecnou zásadu unijního práva. Uplatňuje-li členský stát ve věci v původním řízení unijní právo, požadavky plynoucí z práva na řádnou správu, mimo jiné právo každého, aby jeho záležitosti byly řešeny nestranně a v přiměřené lhůtě, se tak uplatní v takovém řízení o udělení doplňkové ochrany, jako je řízení o udělení doplňkové ochrany dotčené v původním řízení, které vede příslušný vnitrostátní orgán.*“<sup>53</sup>

Vedle toho, že samotná Listina práv upravuje záruky spravedlivého procesu explicitně, spočívá její přínos právě v tom, že existující garance EÚLP tak, jak byly judikovány Evropským soudem pro lidská práva, přenáší do nových oblastí.<sup>54</sup> Lze se tak domnívat, že veškeré záruky článku 6 EÚLP byly inkorporovány i do migrační oblasti.<sup>55</sup>

<sup>49</sup> Rozsudek ze dne 15. 6. 1986 ve věci C-222/84 *Johnston*.

<sup>50</sup> PEERS, S., HERVEY, T., KENNER, J., WARD, A. (eds.) *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*. Oxford – Portland: Hart Publishing, 2014, s. 1214.

<sup>51</sup> Rozsudek ze dne 4. 6. 2013 ve věci C-300/11 *Z. Z.*

<sup>52</sup> Rozsudek ze dne 22. 11. 2012 ve věci C-277/11 *M.*

<sup>53</sup> Body 49 a 50 citovaného rozsudku.

<sup>54</sup> Článek 53 Listiny práv stanoví: „Žádné ustanovení této listiny nesmí být vykládáno jako omezení nebo narušení lidských práv a základních svobod, které v oblasti své působnosti uznávají právo Unie, mezinárodní právo a mezinárodní smlouvy, jejichž stranou je Unie nebo všechny členské státy, včetně Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, a ústavy členských států.“

<sup>55</sup> Viz vysvětlení k článku 47 Listiny práv, kde je na tyto záruky výslovně odkazováno. Nutno ovšem podotknout, že z toho zatím zřejmě nelze dovozovat, že se těchto záruk lze již

## 4. ÚPRAVA SPRAVEDLIVÉHO PROCESU V LISTINĚ ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD A CIZINECKÁ ŘÍZENÍ

---

Záruky spravedlivého procesu, které potenciálně cizineckým řízením poskytuje domácí Listina, jsou širší než ty, které nabízí Pakt nebo EÚLP. Dle P. Svobody spravedlivý proces v českém ústavním pořádku vychází v judikatuře Ústavního soudu z konceptu „*obecné procesní spravedlnosti (fairness), jež je aplikovatelná na veškerá řízení před orgány veřejné moci*“.<sup>56</sup> Tento autor dále dělí principy spravedlivého procesu na obecné a zvláštní, kdy obecné principy se uplatní při veřejnoprávním rozhodování „*před jakýmkoliv orgánem veřejné moci, o jakýchkoliv právech nebo povinnostech fyzických nebo právnických osob a v případech jakéhokoli druhu*“.<sup>57</sup> Obecné principy spravedlivého řízení jsou vtěleny zejména do čl. 36 odst. 1, čl. 37 a 38 odst. 2, ve spojení obecným ustanovením v čl. 2 odst. 2 Listiny. Pro všechna řízení vedená před orgánem veřejné moci tak lze derivovat dílčí aspekty spravedlivého procesu, jako zejména možnost domáhat se ochrany svého práva, právo na stanovený zákonný postup, právo být účastníkem řízení, právo na právní pomoc, právo na rovnost v řízení, právo na tlumočníka, právo být slyšen a právo na rozhodnutí bez zbytečných průtahů. Všechna tato práva a jim korelující povinnosti správních orgánů by tudíž měly být respektovány i v cizineckých řízeních. A nad rámec toho by měl být dle článku 36 odst. 2 Listiny soudní přezkum zaručen všude tam, kde hrozí porušení základních práv zaručených Listinou. Ustanovení české Listiny tak koresponduje s výše popisovanými zvláštními zárukami článku 13 EÚLP a článku 2 odst. 3 MPOPP.

Bohužel, v praxi nejsou všechny tyto obecné principy v cizineckých řízeních vždy respektovány. Například právní úprava cizineckých řízení přijatá těsně po revoluci<sup>58</sup> byla velice kusá<sup>59</sup> a nepočítala s jakýmkoliv soudním

---

dožadovat před ESLP. Jeho postoj zůstává zatím stejný – viz rozsudek ze dne 16. 1. 2014 ve věci *F. G. proti Švédsku*, stížnost č. 43611/11.

<sup>56</sup> Svoboda, P. *Ústavní základy správního řízení v České republice. Právo na spravedlivý proces a české správní řízení*. Praha: Linde Praha, 2007, s. 110.

<sup>57</sup> Tamtéž.

<sup>58</sup> Zákon č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské federativní republiky.

<sup>59</sup> Zákaz pobytu bylo dle § 14 odst. 1 písm. f) možné udělit bez další specifikace za porušení zákona nebo obecně závazného předpisu. Ústavní soud k tomu v nálezu Pl. ÚS 25/97 ze dne 13. 5. 1998 uvedl, že takové ustanovení trpí „tou zásadní vadou, že je příliš obecné. Proto umožňuje takovou interpretaci a aplikaci, která ve svých důsledcích svobodu pohybu a pobytu omezuje (a může omezovat) nad rámec, který Listina připouští. Jedním z esenciálních znaků právního státu je totiž princip přiměřenosti, který předpokládá, že



přezkumem policejních rozhodnutí ve věcech pobytu, ani správního vyhoštění, které bylo tehdy ještě odděleno od řízení o zákazu pobytu.<sup>60</sup> Proti rozhodnutí o zákazu pobytu sice bylo možno podat odvolání dle zákona č. 71/1967 Sb., o správním řízení, v tehdejšímu znění, ale bez odkladného účinku. Proti vyhoštění, udělovaného neoprávněně pobývajícím osobám, se nebylo možné odvolat vůbec a na toto řízení se nevztahoval správní řád. Absencí odkladného účinku odvolání proti zákazu pobytu soud zrušil nálezem Pl. ÚS 25/97 ze dne 13. 5. 1998. Vycházel přitom nikoliv z mezinárodních závazků, se kterými právní úprava dle jeho názoru v rozporu nebyla, ale odkázal na ústavní garance spravedlivého procesu v článku 38 odst. 2 Listiny, zejména na právo být přítomen projednání věci a na princip rovnosti zbraní. Obecná soudní výluka přezkumu rozhodnutí vydaných dle tehdejšího cizineckého zákona pak byla zrušena nálezem Pl. ÚS 27/97 ze dne 26. 5. 1998, s odkazem na článek 14 odst. 1 Listiny i mezinárodní závazky ve vztahu k vyhošťovaným cizincům.<sup>61</sup> Tyto nálezy však principy spravedlivého procesu, resp. soudní ochrany derivují jen ve vztahu k rozhodování o vyhoštění, a nelze je bez dalšího zřejmě vztáhnout na veškerá cizinecká řízení. K pobytovým řízením se Ústavní soud vyjádřil v odůvodnění dalšího nálezu ze dne 14. 10. 1999 III. ÚS 35/99. Stěžovatel namítal porušení práva na spravedlivý proces a rodinný a soukromý život poté, co mu ani v odvolacím řízení nebyl udělen trvalý pobyt za účelem soužití s dospělým potomkem. Namítal mimo jiné protiústavnost ustanovení, které mu znemožnilo podat proti rozhodnutí policejního prezidia návrh k soudu. Ústavní soud k přezkumu otázek udělování trvalého pobytu doslova uvedl: *„Při této úvaze vycházel Ústavní soud z názoru, že rozhodování o tom, komu bude povolen trvalý pobyt na území státu, přísluší pouze státu samotnému, který pro toto rozhodování také vytváří příslušné mechanismy, samozřejmě s respektováním svých mezinárodních závazků. Je proto zcela na místě, že při rozhodování o udělení trvalého pobytu je příslušnému orgánu dána možnost posoudit všechny okolnosti individuálního případu s opřením se o institut správního uvážení. Lze*

---

opatření omezující základní lidská práva a svobody nesmějí svými negativními důsledky přesahovat pozitiva, která představuje veřejný zájem na těchto opatřeních“.

<sup>60</sup> § 32 odst. 2 citovaného zákona zněl: „Rozhodnutí federálního Ministerstva vnitřní věci podle tohoto zákona nejsou přezkoumatelná soudem s výjimkou pravomocných rozhodnutí o zákazu pobytu (§ 14), jestliže byly v tomto případě ve správním řízení vyčerpány řádné opravné prostředky.“

<sup>61</sup> Ačkoliv se procesní záruky týkají oprávněně pobývajících cizinců, hlavním argumentem soudu bylo, že otázka oprávněnosti pobytu může být dle současné úpravy v některých případech sporná. Navíc soud vzal v potaz i skutečnost, že na řízení se neaplikovaly předpisy o správním řízení a těžko tak mohla být garantována ochrana principu non-refoulement.

*samozřejmě souhlasit s návrhovatelem, že by jedinec, o jehož právech je ve správním řízení rozhodováno, neměl být zbaven možnosti soudního přezkumu daného správního rozhodnutí, jak tomu bylo v případě rozhodování o udělení trvalého pobytu.“*

Soud tedy na jednu stranu říká, že povolování trvalého pobytu je v plné diskreci státu. Dodává však, že se jedná o rozhodování o právech a povinnostech a jedinec by neměl být zbaven možnosti soudního přezkumu. Vzhledem k tomu, že výlučka soudního přezkumu byla v tu chvíli již zrušena, soud v tomto bodě stížnost důvodnou neshledal. Shledal ovšem porušení článku 36 odst. 1 Listiny a vyslovil určité obecné premisy přezkumu správního rozhodnutí o povolení k pobytu. Ačkoliv správnímu orgánu potvrdil možnost využívat v rozhodování o povolení k pobytu správního uvážení, z hlediska povinností odvolacího orgánu, který rozhodnutí přezkoumává, se vyslovil následovně: *„Odvolací orgán (nejen ve správním řízení) je povinen přezkoumat napadené rozhodnutí v celém rozsahu a je-li to nutné, řízení doplnit, popřípadě zjištěné vady odstranit (§ 59 odst. 1 spr. řádu). Tomuto požadavku zákona neodpovídá, převezme-li odvolací orgán implicitně argumenty orgánu prvního stupně obsažené v předkládací zprávě. Rozhodnutí, jehož odůvodnění obsahuje toliko odkaz na to, že napadené rozhodnutí bylo přezkoumáno a jeho důvody shledány správními, je neúplné a tedy i nepřezkoumatelné, pokud podstatná a závažná část důvodů zmíněná v řízení, v odůvodnění konečného rozhodnutí chybí, a takto je vlastně rozhodující orgán pomíjí. Naznačené požadavky je na místě vztáhnout nejenom na řízení před soudy, ale i na řízení před orgány správními, zejména ovšem co se týče základních lidských práv a svobod.“*

V nálezu ze dne 5. 10. 1999 II. ÚS 242/97 se Ústavní soud vyjádřil k výkladu článku 38 odst. 2 Listiny zejména ve vztahu k právu být slyšen a mít možnost předložit důkazy. Připomněl, že sousloví: *„jeho věc [...] je nutno vykládat tak, že každý, o jehož právech a povinnostech má být v soudním řízení jednáno, má mít možnost se tohoto řízení účastnit a vyjádřit se ke všem prováděným důkazům. Je zřejmé, že v souzené věci citované ustanovení nebylo respektováno, neboť stěžovateli nebylo umožněno, aby jeho věc byla projednána v jeho přítomnosti a aby se mohl vyjádřit ke všem prováděným důkazům ve smyslu čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod.“* Ačkoliv se předmětný nálezh týkal opět materie vyhoštění, ve vztahu k právu být slyšen a předkládat důkazy soud okruh článku 38 odst. 2 nijak nezúžil. Nepochybně se toto právo vztahuje i na řízení o povolení k pobytu či řízení o azylu.

Pozdější judikatura však zdá se nabírá spíše rigidní charakter. Komentář k Listině upozorňuje na usnesení I. ÚS 290/04, v němž Ústavní soud dle autorů komentáře zaujal zužující výklad rozsahu práva na soudní ochranu. Soud zde soudní ochranu přiznal jen ústavně garantovaným právům.

Takové zúžení považují autoři za nepřípustné, neboť Listina hovoří v článku 36 odst. 1 o „právech“ a dle jejich názoru tak spravedlivý proces garantuje bez ohledu na charakter dotčených práv. Nakonec dodávají, že předmětné usnesení je spíše jen excesem a snahou zredukovat případy, „*kdy by se ÚS vyslovoval k férovosti předchozích řízení*“. Toto rozhodnutí však není ojedinělé a jakkoliv se v něm jednalo o otázku přezkumu víz, soud zde bohužel vyslovil určité obecnější závěry ke spravedlivému procesu, které se opakují i v aktuální judikatuře. K právu na spravedlivý proces Ústavní soud doslova uvedl: „*Jak již Ústavní soud v minulosti judikoval, jakýkoliv proces neexistuje samoúčelně, nýbrž jeho cílem je dosažení vzniku, změny či zániku hmotných práv a povinností fyzických či právnických osob. Tato skutečnost se musí nutně odrážet také v rovině základních práv a svobod, v daném případě ve sféře vymezení rozsahu práva na spravedlivý proces (srov. usnesení Ústavního soudu ve věci sp. zn. I. ÚS 148/02, Sbirka nálezů a usnesení Ústavního soudu, svazek 31, usn. č. 19, s. 327). Jestliže stěžovatel není vůbec nositelem toho kterého hmotného subjektivního práva nebo základního práva, nemůže se dovolávat práva na spravedlivý proces v příslušném řízení, neboť takový proces vlastně nevykazuje žádný hmotně-právní základ, a tudíž nemůže takový proces požívat ústavněprávní ochrany.*“ Domnívám se, že Ústavní soud zde nešťastně směšuje přezkum ústavnosti soudní výluky s definicemi práva na spravedlivý proces v jeho obecných principech.

V řadě dalších usnesení soud navíc tyto závěry dále propojil s tezí o neexistenci subjektivního práva cizinců na vstup a pobyt na území (viz např. usnesení III. ÚS 219/04 či II. ÚS 59/06). Tyto závěry pak znovu rozsáhle zopakoval v nálezu Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012, kterým odmítl zrušit § 171 písm. a) zákona o pobytu cizinců. Zde byl Ústavní soud konfrontován z poměrně obsáhlou argumentací Nejvyššího správního soudu o protiústavnosti soudní výluky přezkumu dlouhodobých víz. Nejvyšší správní soud tu poukazyval právě na elementy spravedlivého procesu s tím, že bez možnosti soudního přezkumu jejich ochranu nejde zaručit. Dle Nejvyššího správního soudu: „*Nejen čeští občané, ale i jiné osoby, které se na území České republiky oprávněně zdržují, mají legitimní očekávání na ochranu ze strany státu. I když tedy cizinci nemají subjektivní ústavně zaručené právo zde pobývat, mají přinejmenším právo na řádný procesní postup ze strany správních orgánů, které jim hodlají další pobyt znemožnit. Tento postup musí být prost jakékoliv diskriminace či svévole.*“ Nejvyšší správní soud také poukazyval na skutečnost, že v tomto konkrétním případě šlo o neudělení víza za účelem strpění, kdy dotyčná osoba byla na území ČR. Prakticky tak neudělením víza vzniká povinnost vycestovat, v důsledku čehož mohou být ohrožena základní lidská práva, např. právo na ochranu soukromého života

jako v případě vyhoštění.<sup>62</sup> Ústavní soud však setrval na výše uvedených závěrech o neexistenci práva na vstup a pobyt a tudíž neexistující právo na soudní ochranu. Ústavní soud argumentoval mimo jiné tím, že nová právní úprava již zaručuje alespoň nějakou formu přezkumu rozhodování o vízech (bod 31 nálezu). Jak ale naznačuje následující judikatura, v otázce víz Ústavní soud na obecné principy spravedlivého procesu a jejich ochranu zcela rezignuje. Například v usnesení I. ÚS 1400/12-1 ze dne 15. 2. 2013 aproboval prakticky naprostou svévoli rozhodování orgánu veřejné moci, když k přezkumu víz uvedl: „*Ústavní soud nepřehlédl, že se jedná o velmi stručné odůvodnění, z něhož není ani zřejmé, jakým způsobem mělo dojít k zneužití dlouhodobého víza, pokud má stěžovatelka platné povolení k zaměstnání u jiného zaměstnavatele než u původního, když došlo k pozbytí platnosti původního povolení k zaměstnání. Úkolem Ústavního soudu však není zjišťovat ať již turzená či skutečná procesní pochybení správních orgánů či obecných soudů, spočívající v oblasti podústavního práva, ale posoudit řízení jako celek a zjistit, zda nedošlo k zásahu takové intenzity, která již zakládá porušení základních práv nebo svobod účastníka v řízení.*“<sup>63</sup>

Obdobné závěry přitom najdeme i v rozhodnutích, které se vůbec netýkají materie víz. Lze odkázat např. na usnesení II. ÚS 2336/10 ze dne 16. 10. 2010, v němž se stěžovatel domáhal výhradně přiznání náhrady nákladů v řízeních o žalobách proti nečinnosti. Jakkoliv nečinným úřadem byla policie při rozhodování o dlouhodobém pobytu, podstatou stížnosti byl postup soudu, který ve stejných věcech rozhodl rozdílně a některým žalobcům náhradu nákladů přiznal a jiným nikoliv. Ústavní soud měl tedy posuzovat obecné principy spravedlivého procesu, za něž sám v minulosti označil například otázku předvídatelnosti rozhodování. Namísto toho se v jeho zdůvodnění opět objevuje teze o neexistenci nároku cizince na pobyt: „*Ústavní soud se v minulosti jednoznačně vyjádřil k tomu, že Listina poskytuje soudní ochranu pouze tomu právu, které právní řád garantuje (sp. zn. Pl. ÚS 36/93, sp. zn. IV. ÚS 85/04). Ústavní soud ve své judikatuře opakovaně vyslovil, že*

<sup>62</sup> U správního vyhoštění soudní výluku přitom Ústavní soud zrušil nálezem ze dne 9. 12. 2008, Pl. ÚS 20/07.

<sup>63</sup> Obdobně srov. usnesení III. ÚS 1147/13-1 ze dne 18. 4. 2013 ve věci dlouhodobého víza za účelem zaměstnání. V něm Ústavní soud sice porušení spravedlivého procesu odmítá deklarovat, ale „[n]ad rámec věci v této souvislosti Ústavní soud apeluje na Komisi pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců a Ministerstvo vnitra ČR, aby napříště při odůvodňování svých rozhodnutí ve věcech udělování dlouhodobého víza k pobytu nad 90 dnů přistupovaly tak, aby byl zřejmý nejen zákonný důvod pro neudělení víza, ale aby také byly dostatečně rozvedeny důvody vedoucí k závěru, že došlo k naplnění takového zákonného důvodu“. Stejný postup Ústavní soud uplatnil např. v usnesení III. ÚS 1761/12-1 ze dne 7. 2. 2013.

*subjektivní ústavně zaručené právo cizinců na pobyt na území ČR neexistuje, neboť je věcí suverénního státu, za jakých (nediskriminujících) podmínek přispustí pobyt cizinců na svém území (sp. zn. IV. ÚS 85/04, sp. zn. III. ÚS 99/04, sp. zn. III. ÚS 219/04, III. ÚS 260/04). Na udělení víza či povolení k dlouhodobému pobytu není dle výslovného znění zákona právní nárok (ust. § 51 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Žádné z práv zakotvených v Listině nezakládá nárok cizinců na pobyt na území České republiky. Takové právo je dáno pouze občanům České republiky (po vstupu České republiky do Evropské unie též unijním občanům), a to článkem 14 odst. 4 Listiny, zatímco odst. 2 téhož článku, který se vztahuje na ostatní cizince, zakládá pouze jejich právo svobodně území České republiky opustit (sp. zn. Pl. ÚS 10/2008).“*

Argumentace soudu se zcela míjí s principy práva na spravedlivý proces. Pokud právní řád umožňuje žalovat rozhodnutí ve věcech pobytu a samozřejmě i využívat prostředků proti nečinnosti, pak je jistě namístě, aby v praxi takové rozhodování splňovalo požadavky „spravedlivého rozhodování“ tak, jak je rozvinul sám Ústavní soud v návaznosti na článek 36 odst. 1 a článek 38 odst. 2 Listiny.

Ochraně procesních práv se nedostává ze strany Ústavního soudu ani žadatelům o udělení mezinárodní ochrany, kteří se domáhají svého práva na vydání rozhodnutí v přiměřené lhůtě dle článku 38 odst. 2 Listiny. Některá rozhodnutí Ústavního soudu v otázce ochrany před nečinností ve věcech mezinárodní ochrany jsou až alarmující. V případě stěžovatelky,<sup>64</sup> jejíž správní řízení ke dni rozhodnutí Ústavního soudu trvalo již osm let, se soud opřel o procesní tautologii. Ačkoliv stěžovatelka předtím, než se obrátila na Ústavní soud, řádně podala podnět na nečinnost dle § 80 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů, následně žalobu správnímu soudu a stížnost na nečinnost soudu, který o této přednostní žalobě na nečinnost rozhodoval v době posuzování věci Ústavním soudem jeden rok, trval posledně uvedený soud na tom, že stěžovatelka musí vyčkat výsledku řízení u Městského soudu v Praze. Zároveň ovšem v odůvodnění konstatoval, že k nečinnosti dochází, a správní orgán a Městský soud v odůvodnění „pokáral“ připomínkou, že stěžovatelka může mít nárok na nemajetkovou újmu, bude-li k jejich nečinnosti nadále docházet.<sup>65</sup> Ústavní soud

<sup>64</sup> Usnesení II. ÚS 1190/13 ze dne 6. 11. 2013.

<sup>65</sup> „Nad rámec uvedeného Ústavní soud poznamenává, že celková délka předmětného azylového řízení (žádost stěžovatelka podala dne 10. 11. 2006) je, bez ohledu na míře, jakou se na tom podílela sama stěžovatelka, na samé hranici akceptovatelnosti. Správní soud (který mimochodem o žalobě dosud nerozhodl, jak bylo zjištěno z databáze <http://infosoud.justice.cz/>) i správní orgán by měly další postup přizpůsobit vědomí, že nabytím účinnosti novely č. 160/2006 Sb. zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou

tudíž neposkytl stěžovatelce ochranu před trvající nečinností a rezignoval tak na ochranu jejího práva na spravedlivý proces.

V případě dalšího stěžovatele<sup>66</sup> se Ústavní soud ochraně práva vyhnul tak, že konstruoval další prostředek nápravy, který měl žadatel o mezinárodní ochranu bezvýsledně vyčerpat, než se obrátil na Ústavní soud. Stěžovatel čekal na rozhodnutí marně tři roky a podařilo se mu domoci se u soudu rozhodnutí, které nařizovalo Ministerstvu vnitra rozhodnout. Ministerstvo vnitra však rozhodnutí soudu ignorovalo a pokračovalo v nečinnosti. Stěžovatel se proto obrátil na Ústavní soud, aby zamezil zasahování do jeho práva garantovaného článkem 38 odst. 2 Listiny. Ústavní soud opět našel zdůvodnění, jak stížnost zamítnout – stěžovatel měl podat nejdříve návrh na výkon rozhodnutí dle § 247 o.s.ř.

Na stranu druhou však Ústavní soud v nedávném nálezu<sup>67</sup> vyhověl ústavní stížnosti žadatele o mezinárodní ochranu, který uváděl, že jeho námitky vůči předání na Maltu dle nařízení Dublin III<sup>68</sup> nebyly ministerstvem a krajským soudem dostatečně posouzeny. Stěžovatel brojil proti svému předání na Maltu zejména argumentací možného rozporu se zákazem nelidského zacházení, neboť na Maltě je dle zpráv různých institucí, jako například Úřadu Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky nebo Komisaře pro lidská práva Rady Evropy, špatně zacházeno s žadateli o mezinárodní ochranu. V takovém případě musí mít osoba přístup k účinnému prostředku nápravy, což nepochybně vyžaduje, že se soud bude takovými námitkami řádně zabývat. V daném případě tomu tak nebylo a dle Ústavního soudu proto došlo k porušení článku 36 odst. 1 Listiny a článku 6 odst. 1 EÚLP.<sup>69</sup>

Z rozhodovací činnosti Ústavního soudu je tak zřejmé, že v cizineckých řízeních zachovává velice rigidní přístup k obecným principům spravedlivého

---

při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), (dále jen „zákon 82/1998“), bylo legální definicí (§ 13 odst. 1 věta třetí, § 22 odst. 1 věta třetí) stanoveno, že nesprávným úředním postupem, za který stát či územní samosprávné celky nesou odpovědnost, je i porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v přiměřené lhůtě. Týmž právním předpisem byla do právního řádu České republiky vnesena možnost nárokovat v případech neodůvodněných průtahů v řízení kromě náhrady škody i poskytnutí zadostiučinění za vzniklou nemajetkovou újmu (§ 31 a).“

<sup>66</sup> Usnesení III. ÚS 678/14 ze dne 16. 4. 2014.

<sup>67</sup> Nález ze dne 18. 9. 2014 III. ÚS 2331/14.

<sup>68</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států.

<sup>69</sup> Tento závěr je poměrně překvapivý s ohledem na výše uvedenou judikaturu ESLP, která článek 6 Úmluvy na migrační otázky neaplikuje.

procesu, které jsou garantovány českým ústavním pořádkem. Týká se to nejen rozhodování o konkrétních ústavních stížnostech cizinců, které jsou z rozličných procesních důvodů ve velkém odmítány, ale zejména jeho přetrvávajícího odůvodňování ve vztahu k principům spravedlivému procesu v cizineckých řízeních. Kromě jedné výjimky<sup>70</sup> soud existenci práva na spravedlivý proces stále váže na jiná základní lidská práva. Není-li zasahováno do základních lidských práv, typicky do ochrany před mučením a nelidským zacházením, pak se dle Ústavního soudu principů spravedlivého procesu nelze domáhat. Tento výklad neodpovídá ústavnímu pořádku. Právo na spravedlivý proces je také základním lidským právem. Samozřejmě v konkrétních řízeních musí být „o čem jednat,“ ale výše nastíněné obecné principy spravedlivého procesu se mají uplatnit ve vztahu k jakémukoliv rozhodování veřejné moci. Navíc nelze pominout, že uvedený koncept je těžko udržitelný za situace, kdy většina cizineckých řízení je dnes již podrobena soudnímu přezkumu. Musí se tak naopak uplatnit veškeré záruky spravedlivého procesu, včetně práva na zákonného soudce a nezávislost rozhodování. Ústavní soud by tak měl při konfrontaci s požadavkem ochrany spravedlivého procesu v cizineckých řízeních své odůvodnění zaměřit spíše na předmětné články hlavy páté Listiny, než neurčitě odkazovat na princip státní suverenity ve vztahu k rozhodování o vstupu a pobytu cizinců.

## 5. ZÁVĚRY

---

V úvodu svého příspěvku jsem uvedla, že mojí snahou bude zamyslet se nad tím, jaké principy spravedlivého procesu by se měly uplatnit v cizineckých řízeních. Moje pozornost směřovala do záruk, které nabízí náš ústavní pořádek, včetně mezinárodněprávních závazků. Z rozhodovací praxe ESLP, Výboru pro lidská práva i českého Ústavního soudu plyne, že v cizineckých řízeních je spravedlivý proces spíše ztotožňován s ochranou jiných základních práv v podobě zvláštních záruk. Detailnější je pouze úprava procesu vyhoštění. Judikatura pak dovodila další záruky v návaznosti na ochranu soukromého a rodinného života. Nicméně garance soudní ochrany, resp. soudního přezkumu v cizineckých řízeních, dle rozhodovací praxe EÚLP, Výboru a zřejmě ani českého Ústavního soudu neexistuje. Rozmělněné jsou proto i další procesní záruky, jako například právo na jazykovou a právní pomoc pro případy rozhodování o povolení k pobytu, udělení víza či odepření vstupu.

---

<sup>70</sup> Nález ze dne 1. 12. 2009 Pl ÚS 17/09.

Osobně mám za to, že rozhodovací praxe všech zmíněných institucí je příliš ovlivněna neustálým ohlazením se na princip, dle něhož neexistuje právo cizince na vstup a pobyt na území. Jím je zdůvodňováno vyloučení migračních řízení ze standardních záruk, které se uplatňují v civilních a trestních řízeních. S trochou nadsázky tak lze říct, že díky této interpretaci má např. osoba trestně stíhaná za těžký zločin k dispozici jasnější procesní záruky, než cizinec v řízení o ukončení povolení k pobytu.

Nelze však pominout, že navzdory rigiditě výkladu práva na spravedlivý proces v cizineckých řízeních, v nich má cizinec silnější procesní záruky než kdykoliv předtím. Aktuální národní právní úprava většinu cizineckých řízení podřizuje správnímu řízení i několikainstančnímu soudnímu přezkumu. Tím jsou cizincům garantována dílčí procesní práva. Přesto se ve správní a soudní praxi objevují nové problémy, jako je například zmíněná ochrana před nečinností v řízení o mezinárodní ochraně, průtahy v řízeních o povolení k pobytu a navazující kompenzační řízení za nemajetkovou újmu, a nepochybně i kvalita přezkumného řízení dlouhodobých víz.

Je zapotřebí, aby se náš Ústavní soud postavil k těmto otázkám čelem a výklad práva na spravedlivý proces posunul do kontextu aktuální právní úpravy. Unijní legislativa a zejména záruky článku 47 Listiny práv vrhají na oblast cizineckých řízení nové světlo, které snad v budoucím výkladu Ústavního soudu nezůstane bez odezvy.



# Trvalý pobyt a mezinárodní závazky České republiky

JAROSLAV VĚTROVSKÝ\*

## 1. ÚVOD

Vliv mezinárodního práva na formování vnitrostátních norem je značný. K interakci mezi oběma právními systémy dochází v zásadě dvojím způsobem. Za prvé, s ohledem na obecnou zásadu mezinárodního práva *pacta sunt servanda* platí, že státy mají povinnost dodržovat závazky, které pro ně z mezinárodního práva plynou. Tyto závazky mohou být negativního charakteru. Státy nesmějí činit nic, čím by povinnosti stanovené mezinárodním právem porušily. Může ale jít též o závazky pozitivního charakteru. To v kontextu práv dotýkajících se ochrany jednotlivce mimo jiné znamená, že státy musejí přijmout taková opatření, včetně opatření legislativních, která by jednotlivce před porušením jeho práv účinným způsobem chránila.<sup>1</sup> Druhý způsob, jakým může k interakci mezinárodního a vnitrostátního práva dojít, míří opačným směrem. Již to není mezinárodní právo, které určuje, jak má vnitrostátní právo vypadat, ale je to právo vnitrostátní, které k mezinárodním standardům výslovně odkazuje a tím je do systému vnitrostátních norem samo integruje. A právě zkoumání této druhé situace, pokud jde o oblast trvalých pobytů, bude předmětem tohoto článku.

Zákon o pobytu cizinců<sup>2</sup> v ustanoveních upravujících otázku trvalých pobytů odkazuje k mezinárodním závazkům České republiky na dvou místech. Jde o § 75 odst. 3 zákona, podle kterého nastane-li některá z podmínek opravňujících Ministerstvo vnitra zamítnout žádost o trvalý pobyt, Ministerstvo může trvalý pobyt přesto udělit, „*jde-li o vydání povolení k trvalému pobytu v zájmu České republiky nebo z důvodu plnění mezinárodního závazku*“. Druhé relevantní ustanovení představuje § 77 odst. 1 písm. e) zákona, jenž zakládá opačnou kompetenci Ministerstva, tj. „*zruš[ít] platnost povolení k trvalému pobytu, jestliže je to odůvodněno plněním závazku vyplývajícího*

\* Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Bratislava. Asociace pro právní otázky imigrace (ASIM).

<sup>1</sup> ESLP, *Marckx v. Belgie*, č. 6833/74, rozsudek z 13. 6. 1979, § 31.

<sup>2</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

z *mezinárodní smlouvy*". Problematika rušení trvalých pobytů bude ponechána v článku stranou. Pozornost bude soustředěna pouze na § 75 odst. 3 zákona o pobytu cizinců, tj. na problematiku jejich udělování. Otázka především zní: co je to za mezinárodní závazek České republiky, ze kterého vyplývá *nutnost*, popř. alespoň *legitimní důvod* trvalý pobyt jednotlivci udělit? A konkrétně, vyplývá tato nutnost či legitimní důvod z některého ze závazků v oblasti ochrany lidských práv, zejména těch, které stát přijal na základě Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Evropská úmluva“ nebo též „Úmluva“)?

## 2. EVROPSKÁ ÚMLUVA A OCHRANA POBYTOVÉHO STATUSU CIZINCE

---

Ochrana, kterou Evropská úmluva cizinci poskytuje, není zanedbatelná. Vyjma čl. 4 Protokolu č. 4 a čl. 1 Protokolu č. 7 zaručujících některá procesní práva vyhošťovaných osob, se v kontextu imigrace nejčastěji uplatňují čl. 3 (zákaz mučení a nelidského či ponižujícího zacházení nebo trestání) a čl. 8 (právo na respektování soukromého a rodinného života). Základní povinnost státu vyplývající z čl. 3 je negativní. Stát nesmí vyhostit cizince do země, ve které mu hrozí mučení či jiná forma špatného zacházení. Evropský soud pro lidská práva (dále též „Evropský soud“ nebo jen „Soud“) vždy kladl důraz na skutečnost, že negativní závazek nevyhostit neznamená též pozitivní povinnost státu udělit nevyhostitelnému cizinci formální oprávnění k pobytu na svém území.

Rozsudků či rozhodnutí, ve kterých Evropský soud takovýto výklad Evropské úmluvy uplatnil, najdeme v jeho judikatuře značné množství. Ve věci *Bonger v. Nizozemí* Soud například odmítl stížnost cizince, jemuž po dobu pozastavení výkonu vyhoštění v důsledku aplikace čl. 3 Úmluvy nebylo uděleno žádné pobytové povolení. K příslušné námitce stěžovatele Soud pouze v krátkosti poznamenal, že stížnost je s Úmluvou neslučitelná *ratione materiae*, „neboť ani článek 3 ani jiné ustanovení Úmluvy či jejích Protokolů nezakládají právo na povolení k pobytu jako takové“.<sup>3</sup>

Smutně proslulý je též případ *Ahmed v. Rakousko*.<sup>4</sup> Stěžovatelem byl cizinec, občan Somálska, kterému byl v Rakousku přiznán status uprchlíka.

<sup>3</sup> ESLP, *Bonger v. Nizozemí*, č. 10154/04, rozhodnutí z 15. 9. 2005. Viz též ESLP, *Javeed v. Nizozemí*, č. 47390/99, rozhodnutí z 3. 6. 2001: „The Court considers that the Convention does not guarantee, as such, any right to enter, reside or remain in a State of which one is not a national.“

<sup>4</sup> ESLP, *Ahmed v. Rakousko*, č. 25964/94, rozsudek z 17. 12. 1996.

V důsledku odsouzení za závažný trestný čin mu ale příslušné úřady postavení uprchlíka odňaly a rozhodly o jeho vyhoštění. Stěžovatel se obrátil na Evropský soud a namítal, že vyhoštěním do země původu by došlo k porušení jeho práv zaručených čl. 3 Evropské úmluvy. Soud jeho obavu shledal jako opodstatněnou a rozsudkem ze dne 17. prosince 1996 stížnosti vyhověl. Problémy stěžovatele tím však neskončily. Nad rámec negativního závazku nevyhostit Rakousko odmítlo učinit ve věci související pozitivní kroky, tj. zejména udělit stěžovateli povolení, které by jej k pobytu na území formálně opravňovalo. To v konečném důsledku znamenalo, že stěžovatel byl zbaven možnosti přístupu na trh práce, k sociální pomoci, do systému zdravotního pojištění atp. Svízelná situace, ve které se stěžovatel ocitl, jej nakonec dohnala k sebevraždě. S ohledem na čl. 46 odst. 2 Evropské úmluvy se v roce 2002 případem zabýval Výbor ministrů Rady Evropy. Navzdory tragickému vyústění situace však Výbor ministrů dospěl k závěru, že Rakousko své povinnosti vyplývající z Úmluvy a příslušného rozsudku Evropského soudu neporušilo.<sup>5</sup> Samotný fakt, že stěžovatel vyhoštěn nebyl, byla mu vyplacena částka přiznaná Soudem a Rakousko podniklo kroky, aby k obdobným situacím vyhoštění, jež jsou s Úmluvou neslučitelná, v budoucnu nedocházelo, představovaly z hlediska obecného požadavku implementovat rozsudek Soudu opatření dostatečná.<sup>6</sup> A to přesto, že k účinné ochraně stěžovatele, jak je z případu zřejmé, rozhodně nedošlo.

Širší ochranu, než jakou lze odvodit z čl. 3, poskytuje cizinci čl. 8 Evropské úmluvy. Kontext, ve kterém se stěžovatelé ustanovení dovolávají, je v zásadě dvojitý. První představuje situace, kdy hrozba porušení soukromého, popř. rodinného života je spojena se zemí, do které má být cizinec vyhoštěn. Jde tedy o situace analogické k těm, na které dopadá čl. 3 Evropské úmluvy. Z judikatury Evropského soudu vyplývá, že mezi oběma ustanoveními existuje těsná souvislost, resp. návaznost. Čl. 8 představuje určité prodloužení ochrany, kterou jednotlivci garantuje čl. 3.<sup>7</sup> Tam, kde ochrana jedince podle čl. 3 končí, ochrana dle čl. 8 začíná. Jinými slovy, pokud intenzita špatného zacházení, které cizinci v zemi původu hrozí, nedosahuje úrovně požadované čl. 3 pro mučení, event. nelidské či ponižující zacházení, může totéž zacházení škodit jeho fyzické a psychické integritě takovým způsobem, že představuje zásah do jeho soukromého života ve smyslu čl. 8.

Uvedeným způsobem byl čl. 8 v kontextu vyhošťování cizinců poprvé aplikován v případě *Bensaid v. Velká Británie*.<sup>8</sup> Pan Bensaid byl duševně

<sup>5</sup> Výbor ministrů, ResDH(2002)99, 7. 10. 2002.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> ESLP, *Costello-Roberts v. Velká Británie*, č. 13134/87, rozsudek z 25. 3. 1993, § 36.

<sup>8</sup> ESLP, *Bensaid v. Velká Británie*, č. 44599/98, rozsudek z 6. 2. 2001, § 46.

chorý muž, který měl být deportován do Alžírsko kvůli trestné činnosti, které se na území Velké Británie dopustil. A to navzdory pokročilému stádiu schizofrenie, jíž trpěl. Stěžovatel namítal, že přerušeni léčby v Británii povede k rychlému zhoršování jeho zdravotního stavu. Soud však v tomto případě jeho argumenty nepřijal a pouze lakonicky uvedl, že v daném případě není prokázáno, že by jeho psychická integrita byla vyhoštěním zasažena takovým způsobem, aby mohlo být konstatováno porušení čl. 8.<sup>9</sup> Porušení čl. 8 tak Soud v dané věci neshledal a ke stejnému závěru dospěl i v jiných skutkově obdobných případech.<sup>10</sup>

Odlišný kontext, ve kterém bývá čl. 8 Evropské úmluvy aplikován, představují situace, kdy se hrozba porušení soukromého nebo rodinného života vztahuje k podmínkám v zemi, ze které má být cizinec vyhoštěn. Okolnosti, které jsou v těchto případech předmětem hodnocení, se tedy netýkají země původu stěžovatele. Nejedná se o aplikaci zásady *non-refoulement*, jako tomu bylo v případech uvedených výše. Okolnosti se týkají země současného pobytu cizince (povoleného nebo nepovoleného), tj. státu, proti kterému stížnost podaná k Evropskému soudu směřuje. Vyhoštěním, popř. neudělením pobytu může stát zasáhnout do obou základních práv cizince, která jsou čl. 8 chráněna: do práva na *soukromý* život a do práva na *rodinný* život.

## 2.1 Význam práva na soukromý život

Čl. 8 Evropské úmluvy je orgánům České republiky aplikujícím cizinecké právo dobře znám. Z rozhodnutí či rozsudků nicméně plyne, že k důslednému rozlišování mezi právem cizince na soukromý život a jeho právem na rodinný život obvykle nedochází. Pozornost bývá soustředěna na život rodinný, aspekt soukromého života samostatně posuzován není.<sup>11</sup> Nutno však podotknout, že co se problémů spojených s imigrací týče, stejným způsobem aplikoval čl. 8 Evropské úmluvy v minulosti i Evropský soud. Sémantický rozsah pojmu „rodinný život“ byl Soudem stanoven natolik široce, že potřeba jeho odlišení od pojmu „soukromý život“ nevyvstala.

<sup>9</sup> Ibid., § 48.

<sup>10</sup> *ESLP, Paramsothy v. Nizozemí*, č. 14492/03, rozhodnutí z 10. 11. 2005. Nicméně, i když absence adekvátní lékařské péče v zemi původu se doposud nikdy nestala *sama o sobě* dostatečným důvodem pro to, aby Soud označil navrácení cizince neslučitelné s čl. 8, ve spojení s dalšími okolnostmi konkrétního případu může tato skutečnost přece jen vést k zabránění vyhoštění pro rozpor s právem na respektování soukromého a rodinného života (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ve věci *Emre v. Švýcarsko*, č. 42034/04, rozsudek z 22. 5. 2008, § 83).

<sup>11</sup> Mezi mnohými srov. např. NSS, č. j. 1 As 18/2012-30, rozsudek z 25. 4. 2012 či NSS, č. j. 7 As 79/2010-166, usnesení rozšířeného senátu z 23. 11. 2011.

Začátek 90. let nicméně přinesl v tomto ohledu změnu. Volání po vzájemném odlišení pojmů se v rámci Evropského soudu objevilo nejprve prostřednictvím individuálních stanovisek některých soudců. Vztah soukromého a rodinného života chápali tito soudci odlišně, než jak byly pojmy aplikovány v samotném rozsudku. Upřednostněn měl být výraz soukromý život coby označení „konceptu generického, jehož je rodinný život pouze jedním z aspektů“.<sup>12</sup> Jinými slovy, jak trefně poznamenal soudce Martens v případě *Beldjoudi v. Francie*, „zdůvodnění rozsudku – je-li to možné – [by mělo být] zaměřeno na otázku zásahu do práva na respektování soukromého života, neboť jestliže ‚integrace cizinců‘, jimž hrozí vyhoštění, nejsou všichni ženatí, všichni mají nějaký soukromý život“.<sup>13</sup>

K posunu judikatury směrem, který citovaná individuální stanoviska avizovala, nakonec skutečně došlo. Míra ochrany, jež byla cizincům na základě čl. 8 Evropské úmluvy poskytována, zůstala sice nezměněna, pojmy soukromý a rodinný život však získaly jasnější sémantické hranice.<sup>14</sup> Prvnímu byl přiřazen význam, jenž aplikaci pojmu učinil na rodinných vazbách cizince do značné míry nezávislou. Naopak, oproti dřívějšímu stavu byl obsah pojmu „rodinný život“ vymezen podstatně úžeji a nově byl vztažen pouze na vazby vytvořené v rámci tzv. *nukleární rodiny*. Prostředkem naznačené změny se stal především rozsudek velkého senátu Evropského soudu ve věci *Slivenko v. Lotyšsko* z roku 2003. Stěžovatelka Tatjana Slivenko (matka) se přistěhovala na území dnešního Lotyšska v roce 1959 společně se svými rodiči ve věku jednoho měsíce. Její otec, stejně jako později i její manžel, byl důstojníkem armády SSSR. Druhá stěžovatelka, Karina Slivenko (dcera), se na tomto území narodila. Obě stěžovatelky tedy na území dnešního Lotyšska prožily celý svůj život, absolvovaly zde školní docházku, vykonávaly zaměstnání atd. Přesto lotyšské úřady v polovině 90. let rozhodly, v souvislosti s odsunem ruských vojáků a jejich rodinných příslušníků ze země, o vyhoštění obou stěžovatelek do Ruské federace.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> ESLP, *Nasri v. Francie*, č. 19465/92, rozsudek z 21. 6. 1995, částečně nesouhlasné stanovisko soudce Morenilla, § 6. Ve stejném duchu se ve svém souhlasném stanovisku vyjádřil i soudce Wildhaber, pozdější předseda Evropského soudu.

<sup>13</sup> ESLP, *Beldjoudi v. Francie*, č. 12083/86, rozsudek z 26. 3. 1992, souhlasné stanovisko soudce Martense, § 3.

<sup>14</sup> THYM, D. Respect for Private and Family Life under Article 8 ECHR in Immigration Cases: A Human Right to Regularize Illegal Stay? *International and Comparative Law Quarterly*, 2008. Vol. 57, s. 91.

<sup>15</sup> Skutkové okolnosti případy byly podstatně složitější, nicméně pro účely tohoto příspěvku není nutné zabývat se jimi dopodrobna. Viz ESLP, *Slivenko v. Lotyšsko*, č. 48321/99, rozsudek velkého senátu z 9. 10. 2003, §§ 14–48.

Evropský soud dospěl k závěru, že v důsledku vyhoštění obou stěžovatelek Lotyšsko porušilo svůj závazek vyplývající z čl. 8 Evropské úmluvy. Ještě před tím však velký senát považoval za nutné vypořádat se s otázkou, o jaký závazek mělo jít. Soud přitom vyloučil, že vyhoštěním (celé) rodiny do Ruské federace bylo porušeno právo stěžovatelek na respektování *rodinného života*: „[A]čkoliv stěžovatelky zjevně vedly v Lotyšsku rodinný život, napadená opatření spočívající ve vyhoštění ze země neměla za cíl jejich rodinu rozbit a ani tímto způsobem nepůsobila [...]. Je zřejmé, že Úmluva nezakládá právo stěžovatelek zvolit si, v jaké ze dvou zemí – v Lotyšsku nebo v Rusku – bude jejich rodinný život účinně pokračovat či v jaké zemi dojde k jeho opětovnému založení. Stěžovatelky se navíc nemohly dovolávat existence ‚rodinného života‘ ve vztahu k rodičům první z nich,<sup>16</sup> neboť se jedná o dospělé osoby, jež netvoří jádro rodiny (*noyau familial*) a nebylo u nich prokázáno, že jsou na rodině stěžovatelek závislé [...].“<sup>17</sup>

Stížností rodiny Slivenko se tedy Evropský soud zabýval pouze z hlediska, zda vyhoštění do Ruské federace představovalo porušení práva stěžovatelek na respektování soukromého života. Pod pojem soukromý život přitom Soud podřadil i ty vazby rodinného charakteru, na které použitý výraz „*noyau familial*“ nelze vztáhnout: „Je nesporné, že obě ženy opustily Lotyšsko proti své vůli, následkem neúspěchu v řízení o určení zákonnosti jejich pobytu v Lotyšsku. Byly tak vyhoštěny ze země, kde bez přerušeni žily od svého narození a vytvořily si zde množství vazeb osobního, společenského i ekonomického charakteru, jež tvoří základ soukromého života každé lidské bytosti. V důsledku svého vyhoštění navíc stěžovatelky přišly o byt, ve kterém v Rize žily. Za těchto okolností Soudu nezbývá než dospět k závěru, že opatření, jež spočívala ve vyhoštění z Lotyšska, představují zásah do jejich ‚soukromého života‘ a ‚obydli‘ ve smyslu čl. 8 odst. 1 Úmluvy. [...] [Ačkoliv k zásahu do rodinného života stěžovatelek jako takového nedošlo,] dopad napadených opatření do rodinného života obou žen – zejména skutečnost, že nakonec jako rodina byly nuceny emigrovat do Ruské federace – představuje prvek, který Soud při hodnocení případu z hlediska čl. 8 Úmluvy musí zvážit. Soud musí rovněž zohlednit vazby pojící stěžovatelky s rodiči první z nich (prarodiče druhé stěžovatelky), a to s ohledem na aspekt soukromého života stěžovatelek ve smyslu čl. 8 odst. 1 Úmluvy.“<sup>18</sup>

<sup>16</sup> To znamená ve vztahu k prarodičům druhé ze stěžovatelek.

<sup>17</sup> ESLP, *Slivenko v. Lotyšsko*, op. cit., § 97.

<sup>18</sup> *Ibid.*, §§ 96–97.

## 2.2 Právo na soukromý život a právo na pobyt: identifikace pravidla

Z rozsudku *Slivenko* vyplývá závěr, který je pro další směr našeho zkoumání podstatný. Rodinný život cizince na území přijímacího státu je pouze jedním z faktorů, na které je nutné brát při aplikaci čl. 8 Úmluvy zřetel. Ochrana, kterou ustanovení poskytuje, je širší. Vztahuje se i na ty cizince, jejichž rodinný život není opatřením spočívajícím ve vyhoštění dotčen, ať už proto, že cizinec v přijímací zemi žádný rodinný život nevede, anebo proto, jako tomu bylo v případě *Slivenko*, že opatření je aplikované vůči rodině jako celku. S ohledem na právo na respektování soukromého života se stává subjektem ochrany každý, resp. každý cizinec, u něhož došlo na území přijímacího státu k vytvoření vazeb osobního, společenského i ekonomického charakteru. Půjde zejména o cizince, kteří jsou v přijímací zemi dlouhodobě usazeni, typicky tedy o cizince s trvalým nebo dlouhodobým pobytem.

Vracíme se tak zpět k otázce formulované v úvodu. Vyplývá z Evropské úmluvy povinnost států zaručit cizinci, zejména dlouhodobě usazenému cizinci, určitý typ pobytu, např. trvalý pobyt, který by mu umožnil účinným způsobem realizovat jeho právo na soukromý život? Anebo i v těchto případech pro splnění závazku postačí, jestliže cizinec není z území vyhoštěn, byť nízký pobytový status či dokonce jeho úplná absence reálnému uplatnění práva na respektování soukromého života brání (jako tomu bylo v případě *Ahmed*)?

Stížnosti cizinců domáhajících se na základě Evropské úmluvy určitého typu pobytu, či pobytu vůbec, narážejí při hodnocení Soudem na dva druhy překážek. První překážka je povahy hmotněprávní. Podle Evropského soudu Evropská úmluva právo na pobyt, jako takové, nezakládá.<sup>19</sup> Případné stížnosti, podobně jako ve výše uvedených rozhodnutích *Bonger* či *Javeed*, jsou proto Soudem odmítány jako neopodstatněné *ratione materiae*. Druhá překážka je povahy procesní a týká se přijatelnosti stížnosti *ratione personae*. Stěžejním ustanovením je v tomto ohledu čl. 34, podle kterého „Soud může přijímat stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou“.<sup>20</sup> Časové hledisko, které Soud při hodnocení statusu poškozené osoby zaujímá, se přitom vztahuje nikoliv k době, kdy byla stížnost podána, ale k době, kdy o ní Soud rozhoduje. Z toho vyplývá, že ačkoliv se určitá osoba oprávněně obrátila na Soud jako poškozená, v mezidobí – tj. před posouzením stížnosti Soudem – může tento status ztratit. Nastane-li taková

<sup>19</sup> ESLP, *Abdulaziz, Cabales a Balkandali v. Velká Británie*, č. 9214/80, 9473/81 a 9474/81, rozsudek z 28. 5. 1985, § 68.

<sup>20</sup> Zvýraznění stojatým písmem doplněno.

situace, Soud stížnost odmítne. V případech týkajících se imigrace bývá tento postup uplatňován Evropským soudem poměrně často.

Obecně platí, že jednotlivec ztrácí postavení poškozeného tehdy, pokud orgány státu explicitně či v podstatě *uznají* a následně *napraví* újmu, která porušením Úmluvy dotyčnému vznikla.<sup>21</sup> V případech, které se týkají otázek pobytu a vyhoštění, je ale přístup Soudu odlišný. Důvodem odlišného přístupu je odlišné hodnocení okamžiku, kdy se jednotlivec poškozeným stává. Podle konstantní judikatury Evropského soudu výraz poškozený označuje osobu přímo či nepřímo dotčenou jednáním či opomenutím, v důsledku kterého *došlo* k porušení Úmluvy.<sup>22</sup> Jinými slovy, porušení Úmluvy obecně představuje důvod, který, pokud nastal, vyvolává jako důsledek vznik statusu poškozeného. V případech týkajících se pobytu a vyhoštění však tento kauzální vztah neplatí. Je-li základním závazkem státu vyplývajícím z čl. 8 Evropské úmluvy povinnost *nevyhostit* cizince, potom k porušení Úmluvy dochází až v okamžiku, kdy k vyhoštění cizince fakticky dojde. Spojení statusu poškozeného s porušením Úmluvy, které již nastalo, by tak cizinci umožnilo podat stížnost k Evropskému soudu teprve poté, co příkaz k vyhoštění byl reálně vykonán. Neúčinnost takového postupu je zjevná. Soud proto v případech hrozícího vyhoštění interpretuje čl. 34 Úmluvy způsobem, který cizinci umožňuje podat stížnost dříve, než k realizaci vyhoštění dojde, tj. bezprostředně poté, co na vnitrostátní úrovni neúspěšně vyčerpal opravné prostředky ve smyslu čl. 35 odst. 1 Úmluvy.<sup>23</sup> Na cizince bývá v těchto případech nahlíženo jako na „potenciálního poškozeného“.<sup>24</sup>

Je zřejmé, že aplikace obecných podmínek vedoucích ke ztrátě statusu poškozeného pozbývá v případě potenciálního poškozeného smysl. Stát nemůže uznat porušení Úmluvy a napravit újmu, která porušením vznikla, v situacích, kdy k porušení Úmluvy doposud nedošlo. Přístup Evropského soudu je proto odlišný. Soud pro zánik statusu poškozeného vyžaduje, aby nebezpečí porušení Úmluvy pominulo, tj. aby „*stěžovatelé nečelili žádné skutečné a bezprostřední hrozbě vyhoštění*“.<sup>25</sup> Otázka, zda pominutí hrozby je jen krátkodobé (např. v důsledku pouhého zrušení příkazu k vyhoštění),

<sup>21</sup> ESLP, *Amuur v. Francie*, č. 19776/92, rozsudek z 20. 5. 1996, § 36.

<sup>22</sup> ESLP, *Vallianatos a ostatní v. Řecko*, č. 29381/09 a 32684/09, rozsudek velkého senátu z 7. 11. 2013, § 47.

<sup>23</sup> ESLP, *Vijayanathan a Pusparajah v. Francie*, č. 17550/90 a 17825/91, rozsudek z 27. 8. 1992, § 46.

<sup>24</sup> SUDRE, F. et al. *Les grands arrêts de la Cour européenne des Droits de l'Homme*. Paris: Presses universitaires de France, 2011, s. 802.

<sup>25</sup> ESLP, *Syssojeva a ostatní v. Lotyšsko*, č. 60654/00, rozsudek velkého senátu z 15. 1. 2007, § 100.



střednědobé (např. v důsledku udělení určitého víza či přechodného pobytu), anebo trvalé (např. přiznání statusu uprchlíka či udělení trvalého pobytu), není pro rozhodnutí Soudu významná. Rozsudek velkého senátu ve věci *Syssoyeva a ostatní v. Lotyšsko* vyznívá v tomto směru jednoznačně.

Skutkové okolnosti případu *Syssoyeva* byly obdobné těm, které byly uvedeny výše ve vztahu k rozsudku *Slivenko*. I v tomto případě se jednalo o odsun bývalých sovětských vojáků a jejich rodinných příslušníků z Lotyšska. Na rozdíl od rodiny *Slivenko* však lotyšské úřady v případě *Syssoyeva* nabídly stěžovatelům možnost regularizace pobytu, a to tím, že jim umožnily požádat o povolení k pobytu určené osobám bez státní příslušnosti.<sup>26</sup> Stěžovatelé však návrh odmítli s tím, že mají právo na získání trvalého pobytu, o který také požádali. Senát Evropského soudu, který případ rozhodoval jako první, stížnost rodiny *Syssoyeva* uznal jako opodstatněnou. Většinou hlasů 5 proti 2 dospěl k závěru, že neudělením trvalého pobytu Lotyšsko porušilo právo na soukromý život stěžovatelů (a stěžovatelek) ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy. Svůj závěr odůvodnil senát Soudu následovně: „[S]oud poznamenává, že žádné formální rozhodnutí o vyhoštění nebylo vůči stěžovatelům přijato. Připomíná nicméně, že stejně jako v případě ostatních ustanovení Úmluvy nebo jejich Protokolů musí být čl. 8 vykládán způsobem, který zaručuje práva konkrétní a účinná, a nikoliv práva teoretická a iluzorní. Navíc, jestliže čl. 8 zakládající právo na respektování soukromého a rodinného života směřuje především k ochraně jednotlivce proti svévolným zásahům ze strany veřejné moci, nespokojuje se pouze s tím, že by nutil stát, aby se podobných zásahů zdržel: k tomuto spíše negativnímu závazku se mohou přidat i pozitivní povinnosti vyplývající z požadavku účinné ochrany soukromého a rodinného života. Jinými slovy, nestačí, že přijímající stát dotyčnou osobu nevyhostí; je dále potřebné, aby jí zajistil [...] možnost vykonávat uvedená práva bez překážek. [...] Proto, zejména s ohledem na dlouhé období osobní i právní nejistoty, kterou stěžovatelé na území Lotyšska prožívali, se Soud domnívá, že lotyšské úřady překročily prostor pro vlastní uvážení (*marge d'appréciation*), kterým státy v těchto případech disponují [...]. [...] Soud tedy uzavírá, že v daném případě k porušení čl. 8 došlo.“<sup>27</sup>

S ohledem na dosavadní – a nutno říci, že i konstantní – judikaturu Evropského soudu působí rozsudek senátu ve věci *Syssoyeva* až revolučně: vzhledem k pozitivním závazkům vyplývajícím z čl. 8 Evropské úmluvy může být povinností států nejen cizince nevyhostit, ale, vyžadují-li to okolnosti případu, též „přiznat stěžovatelům právo pobývat [na území přijímacího

<sup>26</sup> ESLP, *Syssoyeva a ostatní v. Lotyšsko*, č. 60654/00, rozsudek z 16. 6. 2005, § 32.

<sup>27</sup> *Ibid.*, §§ 104, 110 a 111.

států trvale“.<sup>28</sup> Rozsudek senátu však nebyl poslední, který byl v případě rodiny Syssoyeva vydán. Na žádost lotyšské vlády byla věc postoupena velkému senátu Evropského soudu, jenž argumenty předložené ve většinovém stanovisku senátu odmítl. S odkazem na subsidiární charakter ochrany lidských práv, kterou vykonává Evropský soud, oproti ochraně lidských práv vykonávané národními orgány, Soud většinou hlasů 16 proti 1 dospěl k závěru, že: „[ČL] 8 Úmluvy nelze vykládat v tom smyslu, že jako takový zaručuje právo na konkrétní druh povolení k pobytu. Pokud vnitrostátní právní řád států zakládá možnost udělit více druhů pobytu, Soud musí zkoumat faktické i právní důsledky vyplývající z pobytového povolení, o jehož udělení se jedná. Jestliže povolení umožňuje cizinci pobývat na území přijímacího státu a svobodně zde vykonávat svá práva na respektování soukromého a rodinného života, udělení takového povolení k pobytu představuje v zásadě opatření, které je z hlediska naplnění požadavků vyplývajících z tohoto ustanovení dostatečné. Soud v takovém případě není kompetentní se vyjadřovat k vhodnosti přiznat cizinci takové či onaké právní postavení; uvedená volba je výsledkem suverénního uvážení příslušných vnitrostátních orgánů.“<sup>29</sup>

### 2.3 Možné výjimky

K revoluci v judikatuře Evropského soudu prostřednictvím případu *Syssoyeva a ostatní v. Lotyšsko* tedy nedošlo. Velký senát, na rozdíl se většinového stanoviska senátu, se téměř jednomyslně rozhodl přidržet dosavadního výkladu Úmluvy a stížnost cizinců domáhajících se udělení konkrétního pobytového povolení, byť na území přijímacího státu již legálně pobývali, s ohledem na čl. 37 odst. 1 písm. b) Evropské úmluvy vyškrtnul ze seznamu případů. Stejným způsobem velký senát postupoval i v dalších skutkově obdobných případech, jako byly zejména *Chevanova v. Lotyšsko* a *Kaftailova v. Lotyšsko*.<sup>30</sup> Stejně jako v rozsudku *Syssoyeva* i v těchto případech dospěl Evropský soud k závěru, že „způsob regularizace, který stěžovatelkám navrhovaly lotyšské úřady, představuje přiměřenou a dostatečnou nápravu, pokud jde o jejich stížnost týkající se čl. 8 Úmluvy“.<sup>31</sup>

Normativní výrok, podle kterého čl. 8 Evropské úmluvy a ani jiné ustanovení nezaručují právo na konkrétní druh povolení k pobytu, nebyl jako takový Evropským soudem do dnešního dne zpochybněn. V jeho rozsudcích se

<sup>28</sup> Ibid., § 105.

<sup>29</sup> ESLP, *Syssoyeva a ostatní v. Lotyšsko*, op. cit., rozsudek velkého senátu, § 91.

<sup>30</sup> ESLP, *Chevanova v. Lotyšsko*, č. 58822/00, rozsudek velkého senátu z 7. 12. 2007, *Kaftailova v. Lotyšsko*, č. 59643/00, rozsudek velkého senátu z 7.12.2007.

<sup>31</sup> ESLP, *Kaftailova v. Lotyšsko*, op. cit., § 54.

objevuje pravidelně. Aplikace normy obsažené ve výroku však není rigidní. Soud tvrzení o absenci záruky na určitý typ pobytu nechápe jako absolutní pravidlo, jež v každém případě vyžaduje, aby stížnosti na neudělení žádaného povolení k pobytu byly odmítány.<sup>32</sup> Ostatně i v citovaném rozsudku *Syssoyeva* velký senát konstatoval, že udělení povolení, jež cizinci umožňují pobývat na území přijímacího státu, „představuje v zásadě opatření“, které je z hlediska naplnění požadavků vyplývajících z Úmluvy dostatečné.<sup>33</sup> Výraz „v zásadě“ značí, že udělení pobytu nemusí být hodnoceno jako dostatečné vždy. Hodnocení pokaždé závisí na konkrétních okolnostech případu, a byť Soud ponechává státům značný prostor pro jejich „suverénní uvážení“,<sup>34</sup> nejedná se o prostor, který by byl bezbřehý. Případů, ve kterých by Evropský soud stížnost brojící proti neudělení žádaného druhu povolení k pobytu meritorně projednal či dokonce rozhodl o její opodstatněnosti, není mnoho. Přesto se objevují a vyjadřují jasné poselství, že závazky států nelze ani v této oblasti rozhodně považovat za zanedbatelné.

V případě *Aristimuno Mendizabal v. Francie* se Evropský soud zabýval stížností španělské státní příslušnice dlouhodobě pobývající ve Francii.<sup>35</sup> Zde nejprve získala v roce 1976 politický azyl a následně – po pádu Francovi diktatury – přechodný pobyt. Ten jí však byl francouzskými orgány vystaven vždy jen na velmi krátkou dobu (několik týdnů, maximálně měsíců), po jejímž uplynutí musela stěžovatelka opětovně požádat o prodloužení pobytového povolení. Za přibližně deset let pobytu na území Francie žádala stěžovatelka o prodloužení pobytového povolení celkem 69 krát. Soud přístup Francie označil za neslučitelný s právem stěžovatelky na soukromý a rodinný život. A to přesto, že žádné rozhodnutí o vyhoštění – jak Soud v úvodu svého hodnocení neopomněl zdůraznit – nebylo vůči stěžovatelce nikdy přijato: „[S]oud je toho názoru, že [...] namítané porušení čl. 8 není spojováno s vyhoštěním či navrácením, ale s nestálou a nejistou situací, které stěžovatelka čelila po dlouhou dobu. Stěžovatelka uvádí, a vláda její tvrzení v tomto ohledu nezpochybňuje, že nestálost jejího postavení a nejistota ohledně dalšího osudu měly vůči ní závažné následky materiální i morální povahy (nestála a nízko kvalifikovaná zaměstnání, finanční i společenské obtíže, nemožnost – z důvodu chybějícího povolení k pobytu – pronajmout si místnost a vykonávat zaměstnání v oboru, jež vystudovala). Soud se domnívá, že za

---

<sup>32</sup> Srov. zejména POŘÍZEK, P. *Vstup cizince na území státu*. Praha: Linde Praha, 2013, s. 290 a násl.

<sup>33</sup> ESLP, *Syssoyeva a ostatní v. Lotyšsko*, op. cit., rozsudek velkého senátu, § 91. Zvýraznění stojatým písmem doplněno.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> ESLP, *Aristimuno Mendizabal v. Francie*, č. 51431/99, rozsudek z 17. 1. 2006.

*těchto okolností nevydání povolení k pobytu po velmi dlouhou dobu, byl před tím stěžovatelka pobývala ve Francii legálně více než čtrnáct let, jednoznačně představuje zásah do jejího soukromého a rodinného života.*<sup>36</sup>

Následně Soud konstatoval, že zásah do soukromého a rodinného života stěžovatelek nebyl vykonán v souladu se zákonem – ať už za takový zákon považujeme francouzskou vnitrostátní legislativu či relevantní předpisy Evropské unie – a dospěl proto k závěru, že neudělením žádaného pobytu k porušení práv stěžovatelky zaručených čl. 8 Evropské úmluvy v tomto případě došlo.

Další případ, jenž můžeme chápat jako určitou výjimku z pravidla vyplývajícího z rozsudku *Syssoyeva*, představuje rozsudek *Kurič a ostatní v. Slovinsko*.<sup>37</sup> Stěžovateli bylo v tomto případě několik osob, které jako občané Jugoslávie pobývaly na území dnešního Slovinska. Poté, co Slovinsko uskutečnilo secesi, se stěžovatelům otevřela možnost požádat o občanství nově vzniklého státu. To ale nikdo z nich neučinil. Namísto toho stěžovatelé, kteří nebyli slovinské národnosti, usilovali o ponechání si stávajícího jugoslávského občanství a o možnost pobývat na území Slovinska jako cizinci na základě trvalého pobytu. Právo získat trvalý pobyt však slovinské zákony přiznávaly pouze osobám, které na území Slovinska pobývaly jako cizinci před vyhlášením samostatnosti. Tedy nikoliv občanům bývalé Jugoslávie. Trvalý pobyt proto nebyl stěžovatelům přiznán a po uplynutí lhůty pro podání žádosti o státní občanství Slovinska byli dotyční vymazáni z registru obyvatelstva.

Stěžovatelé se obrátili na Evropský soud pro lidská práva s tím, že neudělení trvalého pobytu a vymazání z registru obyvatelstva představuje nepřiměřený zásah do jejich práva na soukromý a rodinný život. V době, která po podání stížnosti následovala, nicméně došlo v postavení stěžovatelů k významné změně. Stěžovatelům byl udělen trvalý pobyt, v některých v případech dokonce s platností *ex tunc* od roku 1992. Jejich vymazání z registru obyvatel bylo slovinským Ústavním soudem označeno za protiústavní. Vláda, která se v tomto ohledu výslovně dovolávala rozsudků velkého senátu ve věcech *Chevanova v. Lotyšsko* a *Kaftailova v. Lotyšsko* proto požadovala, aby stížnost také v tomto případě byla označena za nepřijatelnou *ratione personae*.<sup>38</sup> S návrhem vlády, s ohledem na uvedenou prejudikaturu, se ztotožnil i senát Evropského soudu, který stížnost projednával jako první.<sup>39</sup> Oproti tomu stěžovatelé s výslovným odkazem na rozsudek *Aristimuno Mendizabal v. Francie* požadovali, aby jejich věc byla meritorně projednána a aby bylo

<sup>36</sup> Ibid., §§ 70–72.

<sup>37</sup> ESLP, *Kurič a ostatní v. Slovinsko*, č. 26828/06, rozsudek velkého senátu z 26. 6.2012.

<sup>38</sup> Ibid., § 233.

<sup>39</sup> Ibid., § 230.

vysloveno, že k porušení čl. 8 Evropské úmluvy v jejich případě došlo.<sup>40</sup> S návrhem stěžovatelů se velký senát Evropského soudu ztotožnil jednomyslně. Skutečnost, že stěžovatelům byla v minulosti nabídnuta možnost regularizace pobytu ve formě získání státního občanství Slovinska, nebyla velkým senátem považována za podstatnou: „*Jak již Soud opakovaně deklaroval, Úmluva nezakládá právo cizince vstoupit či pobývat v určité zemi [...]. V daném případě [nícmeně] stěžovatelé [...] žili před vyhlášením nezávislosti na slovinském území po mnoho let a jakožto občané Socialistické federativní republiky Jugoslávie zde požívali množství sociálních a politických práv. ‚Vymazání‘ pro ně mělo jistý počet neblahých následků jako například zánik jejich dokladů totožnosti, ztrátu možnosti zaměstnání, zánik zdravotního pojištění, nemožnost získat nové doklady totožnosti, řidičský průkaz či obtíže spojené s uplatňováním důchodových nároků. [...] Vláda konstatovala, že k ‚vymazání‘ došlo, neboť stěžovatelé neusilovali o získání slovinského státního občanství. Soud nicméně zdůrazňuje, že cizinec oprávněně pobývajícím v určité zemi může chtít žít i nadále na jejím území, aniž by nutně hodlal nabýt jejího občanství. [...] Soud se [proto] domnívá, že vzhledem k zvláštním okolnostem případu stát měl přistoupit k regularizaci postavení občanů bývalé Socialistické federativní republiky Jugoslávie tak, aby nenabytí slovinského občanství nepůsobilo nepřiměřenou újmu na právech ‚vymazaných osob‘ vyplývajících z čl. 8.*“<sup>41</sup>

A konečně do třetice, otázka pozitivní povinnosti státu udělit trvalý pobyt cizinci, který se oprávněně nachází na jeho území, byla Evropským soudem řešena v nedávném rozsudku ve věci *Chbihi Loudoudi a ostatní v. Belgie*.<sup>42</sup> Případ se týkal stěžovatelky, marocké státní příslušnice, jež byla ve věku šesti let osvojena vzdálenějšími příbuznými prostřednictvím tradičního islámského institutu *kafala*. Následně v roce 2005 stěžovatelka přicestovala za svými osvojiteli do Belgie, kde dotyční pobývali na základě povoleného pobytu. Stěžovatelce byl udělen krátkodobý pobyt, který jí měl umožnit pobývat v Belgii do doby, než belgické soudy rozhodnou o adopci v souladu s vnitrostátními předpisy. První žádost o adopci však byla belgickými soudy zamítnuta pro nesplnění zákonem vyžadovaných formálních požadavků<sup>43</sup> a stejně dopadla i druhá žádost, kterou osvojitelé v této věci podali. Řízení o adopci bylo definitivně ukončeno v květnu 2010. Po celou tuto dobu belgické orgány pravidelně stěžovatelce prodlužovaly její pobytové povolení, vždy ale jen na dobu několika měsíců.

<sup>40</sup> Ibid., § 232.

<sup>41</sup> Ibid., §§ 355–357 a 359.

<sup>42</sup> ESLP, *Chbihi Loudoudi a ostatní v. Belgie*, č. 52265/10, rozsudek z 16. 12. 2014.

<sup>43</sup> Blíže viz § 15 rozsudku.

Po neúspěšném pokusu o transformaci islámského institutu *kafala* v adopci podle belgického práva požádali osvoboditelé jménem nezletilé stěžovatelky o udělení trvalého pobytu přiznávaného ve „výjimečných případech“ (*circonstances exceptionnelles*).<sup>44</sup> Belgické orgány této žádosti vyhověly v tomto smyslu, že povolení k pobytu stěžovatelce vydaly, avšak pouze s dobou platnosti na jeden rok. K vydání povolení navíc došlo s určitým zpožděním, takže v období od května 2010 do února 2011 pobývala stěžovatelka v Belgii zcela bez oprávnění k pobytu. Následně bylo roční povolení k pobytu stěžovatelce dvakrát prodlouženo a v dubnu 2014 (několik týdnů poté, co Evropský soud informoval o podání stížnosti belgickou vládou) získala stěžovatelka trvalý pobyt.

Stejně jako v případech *Aristimuno Mendizabal* či *Kurič* belgické úřady nikdy reálně neusilovaly o vyhoštění stěžovatelky ze země. Podstatou stížnosti proto bylo tvrzení, že k porušení práva na soukromý život ve smyslu čl. 8 Evropské úmluvy došlo v důsledku „*nestálé a nejisté situace*“ vyplývající z průtahů při rozhodování o žádosti o pobyt z roku 2010 a z opakovaného prodlužování krátkodobých pobytů, které byly stěžovatelce průběžně udělovány.<sup>45</sup> Těsnou většinou hlasů 4 proti 3 však senát Evropského soudu shledal stížnost jako neopodstatněnou: „*V daném případě Soud uvádí, že [...] stěžovatelka pobývala v Belgii u svých osvoboditelů (khafils) nepřetržitě od svého příjezdu v roce 2005. Nikdy nevyvstalo reálné nebezpečí, že bude z území Belgie vyhoštěna. [...] Ostatně belgické úřady mladé dívce pravidelně prodlužovaly dočasné povolení k pobytu tak, že vyjma období sedmi měsíců od 19. května 2010 do 16. února 2011 pobývala v Belgii zcela legálně a mohla svobodně cestovat zejména do Maroka, kde trávila letní prázdniny. [...] Soud samozřejmě nepodceňuje stres, který kroky vedoucí k obnovování pobytového povolení mohly vyvolat, ani frustraci, kterou mladá dívka [stěžovatelka] mohla z čekání na vydání povolení k trvalému pobytu pociťovat. Soud nicméně připomíná, že čl. 8 Úmluvy nelze interpretovat v tom smyslu, že jako takový zaručuje právo na konkrétní druh pobytového povolení. [...] V daném případě pak Soud ve shodě s vládou konstatuje, že jediná skutečná obtíž, která nastala, spočívala v tom, že se [...] stěžovatelka nemohla zúčastnit školního výletu [do zahraničí], neboť v období od května 2010 do února 2011, kdy bylo potřeba náležitosti spojené s výletem vyřídit, žádné povolení k pobytu nevlastnila. [...] Za těchto podmínek Soud uzavírá, že ve vztahu ke [...] stěžovatelce k porušení práva na soukromý život nedošlo.*“<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Ibid., §§ 22 a 67.

<sup>45</sup> Ibid., § 122.

<sup>46</sup> Ibid., §§ 132, 134–136 a 138.

### 3. ZÁVĚR

Z hlediska cizince může závěr článku vyznívat pozitivně: Evropská úmluva není k otázce povolování trvalých pobytů lhostejná. Můžeme dokonce tvrdit, že v určitých případech vzniká státu mezinárodně právní povinnost trvalý pobyt udělit a jako korelát této povinnosti také subjektivní právo cizince trvalý pobyt získat. Pocit euforie však rychle mizí: okruh uvedených případů, byť je prozatím jen velmi obtížné určit jeho hranice, se nezdá být příliš velký.

Z čl. 3 Evropské úmluvy právo na povolení k pobytu dovodit nelze. Byť judikatura Evropského soudu týkající se materiálních podmínek přijetí cizinců (zejména žadatelů o azyl) na území hostitelského státu notně pokročila,<sup>47</sup> lze si jen těžko představit situaci, kdy osobní nesnáze cizince vzniklé jako důsledek neudělení trvalého pobytu dosahují takové intenzity, že by bylo možné je podřadit pod obecné koncepty mučení nebo nelidského či ponižujícího zacházení. Výrok Soudu o tom, že „čl. 3 [...] nezakládá právo na povolení k pobytu jako takové“, zůstává i nadále platný.<sup>48</sup>

Podstatně větší záruky vztahující se k možnosti získání trvalého pobytu (či jiné formy stálého pobytu) skýtá cizinci čl. 8 Úmluvy, zejména garance práva každého na respektování soukromého života. Byť ani z práva na soukromý život nevyplývá právo na udělení konkrétního druhu pobytu jako takové, úvaha státu, zda cizinci udělí pobyt anebo nikoliv, je čl. 8 významně omezena. Povinností státu je přiznat cizinci takový druh oprávnění k pobytu, který dotyčného nepřiměřeným způsobem neomezuje v jeho právu na soukromý život. Forma pobytu či jeho označení nejsou podstatné. Nemusí se tedy nutně jednat o pobyt trvalý.<sup>49</sup> Vždy však musí jít o takovou formu pobytu, která cizinci, zejména dlouhodobě usazenému cizinci, zajistí možnost uspokojení jeho legitimních potřeb (jako jsou zejména zaměstnání, event. podnikání, navazování společenských vztahů atp.)<sup>50</sup> a ochrání jej před „skutečnými obtížemi“,<sup>51</sup> pokud jde o realizaci různých aspektů jeho soukromého života. Je-li – s ohledem na vnitrostátní právo daného státu i skutkové okolnosti případu – takovým pobytem pouze pobyt trvalý, vzniká státu nepřímou povinností udělit pobyt trvalý.

Zjištění, že rozhodnutí o neudělení trvalého pobytu může v určitých – byť do značné míry výjimečných – situacích vést k porušení čl. 8 Evropské

<sup>47</sup> Viz zejména ESLP, *M. S. S. v. Belgie a Řecko*, č. 30696/09, rozsudek z 21. 1. 2011, §§ 249–264.

<sup>48</sup> ESLP, *Bonger v. Nizozemí*, op. cit.

<sup>49</sup> ESLP, *Sysoyeva a ostatní v. Lotyšsko*, op. cit., rozsudek velkého senátu, § 91.

<sup>50</sup> ESLP, *Aristimuno Mendizabal v. Francie*, op. cit., § 71.

<sup>51</sup> ESLP, *Chbibi Loudoudi a ostatní v. Belgie*, op. cit., § 136.

úmluvy, implikuje ještě jeden důležitý závěr. Podle čl. 13 Evropské úmluvy „[k]aždý, jehož práva a svobody přiznané touto Úmlouvou byly porušeny, musí mít účinné právní prostředky nápravy před národním orgánem“. Vedle hmotně právní záruky pobyt za určitých okolností získat, tak Evropská úmluva přináší cizinci, jenž o pobyt žádá, také významnou záruku procesního charakteru. O žádosti cizince musí být rozhodnuto způsobem, který lze považovat za účinný. Povinnost, která státu při rozhodování o pobytech z tohoto hlediska vzniká, není zanedbatelná. Jde o povinnost systémového charakteru vytvořit takové procesní mechanismy, jež zaručují možnost nezávislého a nestranného posouzení každé žádosti o pobytové povolení, kterou cizinec s ohledem na svůj soukromý, event. rodinný život podá.<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> Typicky půjde o posouzení žádosti soudem v rámci přezkumného řízení. Srov. KRYSKA, D. Postavení Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. In: JÍLEK, D., POŘÍZEK, P. (eds.) *Pobyt cizinců: vybrané právní problémy*. Brno – Praha: Kancelář veřejného ochránce práv – Wolters Kluwer, 2014, s. 250.



# Rodinný příslušník cizince jako vedlejší účastník řízení podle zákona o pobytu cizinců

VĚRA PAZDEROVÁ\*

## 1. ÚVODNÍ POZNÁMKY K ÚČASTENSTVÍ V ŘÍZENÍ

Zákon o pobytu cizinců neobsahuje vlastní úpravu účastenství v řízení, pro většinu typů řízení podle tohoto zákona se proto uplatní správní řád.<sup>1</sup> Ten určuje v § 27 odst. 1 jako tzv. hlavního účastníka (a) v řízení o žádosti žadatele (příp. další dotčené osoby, na které se pro společenství práv nebo povinností s žadatelem musí vztahovat rozhodnutí správního orgánu) a (b) v řízení z moci úřední dotčenou osobu, již má rozhodnutí založit, změnit nebo zrušit právo anebo povinnost nebo prohlásit, že právo nebo povinnost má anebo nemá.

V oblasti pobytu cizinců se však můžeme poměrně často setkat s dalšími osobami, jejichž práv se dotýká rozhodnutí o zajištění cizince, o jeho vyhoštění, o neudělení nebo zrušení jeho povolení k pobytu apod. Mezi takové dotčené osoby budou patřit rodinní příslušníci cizince, nejčastěji nezletilé děti, zvláště pokud mají občanství České republiky a rozhodnutím správního orgánu by mohlo dojít k jejich (třebas jen dočasněmu) odloučení od rodiče. Těmto osobám pak náleží postavení tzv. vedlejšího účastníka řízení na základě § 27 odst. 2 správního řádu.

Následující příspěvek zkoumá, v jakých typových situacích mohou být osobám, které jsou dotčeny na svých právech rozhodnutím ve věcech pobytu cizinců, přiznána práva vedlejšího účastníka řízení, neklade si však za cíl postihnout veškeré možné situace, ale spíše vyzdvihuje některá zajímavá rozhodnutí Nejvyššího správního soudu, která se zkoumané problematiky dotkla. Kromě samotného účastenství ve správním řízení se příspěvek dále zabývá vlivem přiznání postavení vedlejšího účastníka správního řízení na případnou aktivní procesní legitimaci k podání žaloby podle soudního řádu správního.

\* Nejvyšší správní soud, asistentka soudce.

<sup>1</sup> Srov. ale např. níže řízení o žádosti o krátkodobé vízum, pro něž se použije nařízení č. 810/2009 o kodexu Společenství o vízech (vízový kodex).

Z ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>2</sup> totiž vyplývá, že žalobce může v řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu účinně namítat jen tu nezákonnost rozhodnutí, kterou byl zkrácen na svých právech, nemůže namítat porušení práv třetí osoby. K založení aktivní žalobní legitimace podle § 65 odst. 1 s. ř. s. musí žalobce především tvrdit, že existují určitá jemu náležející veřejná subjektivní práva, která jsou rozhodnutím dotčena. Nestačí, tvrdí-li, že rozhodnutí či řízení vedoucí k jeho vydání jsou nezákonné, aniž by současně upřesnil, jak se tato nezákonnost dotýká jeho právní sféry. Soud přitom uznává, že zkrácením na právech je nutno rozumět nejen zkrácení na právech hmotných, ale i na právech procesních.

Odstavec 2 § 65 s. ř. s. pak rozšiřuje aktivní procesní legitimaci i na účastníky řízení před správním orgánem, kteří nejsou k žalobě legitimováni podle odstavce 1, pokud tvrdí, že byli postupem správního orgánu zkráceni na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí. Na rozdíl od žalobní legitimace podle prvního odstavce je předpokladem pro podání žaloby podle odstavce druhého účastenství v předcházejícím správním řízení, ať podle § 27 odst. 1 nebo § 27 odst. 2 správního řádu. Otázku účastenství je přitom třeba posoudit materiálně. Rozhodné je tedy to, koho za účastníka řízení určuje zákon, nikoliv s kým správní orgán jako s účastníkem jednal.<sup>3</sup> Pro založení žalobní legitimace podle odstavce 2 musí žalobce tvrdit, že jako účastník předchozího správního řízení – v němž pouze uplatňoval určitý zájem – byl zkrácen na svých procesních právech. Toto zkrácení musí být zároveň takové intenzity, aby mohlo mít za následek nezákonnost rozhodnutí, proti němuž žalobce brojí.<sup>4</sup>

## 2. ZAJIŠTĚNÍ

---

V případech zajištění cizinců je judikatura Nejvyššího správního soudu jednoznačná. Soud opakovaně potvrdil, že rozhodnutím o zajištění cizince může být přímo dotčeno na svém právu na rodinný život i jeho nezletilé dítě,

<sup>2</sup> Viz např. usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 3. 2005, č. j. 6 A 25/2002-42, č. 906/2006 Sb. NSS, a rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 7 A 139/2001-67, č. 379/2004 Sb. NSS, ze dne 28. 1. 2009, č. j. 8 As 52/2008-92, ze dne 29. 8. 2008, č. j. 5 As 10/2008-103, nebo ze dne 19. 8. 2011, č. j. 5 As 58/2011-141; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).

<sup>3</sup> Viz např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54, č. 162/2004 Sb. NSS.

<sup>4</sup> Usnesení rozšířeného senátu č. j. 6 A 25/2002-42, nebo usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 9. 2004, č. j. 5 A 45/2001-65.

o které cizinec fakticky pečuje. Takové dítě je proto vedlejším účastníkem řízení o zajištění jeho rodiče na základě § 27 odst. 2 správního řádu.

Předně je ovšem třeba předeslat, že nezletilé dítě není zbaveno osobní svobody nebo práva volného pohybu, je-li ubytováno v zařízení pro zajištění cizinců na základě § 140 zákona o pobytu cizinců.<sup>5</sup> Podle předmětného ustanovení je provozovatel zařízení pro zajištění cizinců oprávněn ubytovat v části s mírným režimem cizince, vůči kterému má zajištěný cizinec vyživovací povinnost nebo jej má v péči, nelze-li zajistit péči o něj jiným způsobem. Ubytovaný (nikoliv tedy zajištěný) cizinec může zařízení opustit, má-li zajištěnu péči jiným způsobem. Nezletilé dítě může opustit zařízení jen po písemném souhlasu zákonného zástupce. Podle judikatury Nejvyššího správního soudu nelze ubytování nezletilého dítěte v zařízení pro zajištění cizinců považovat za nevyhnutelný důsledek zajištění jeho rodiče, resp. zákonného zástupce. Naopak do značné míry závisí na vůli jeho zákonných zástupců, kteří mohou zvážit, zda je v nejlepším zájmu dítěte, aby bylo ubytováno spolu s nimi, nebo aby byla jeho péče zajištěna jiným způsobem.<sup>6</sup> V praxi ovšem zajištění péče o nezletilé dítě mimo zařízení pro zajištění cizinců bude zpravidla obtížné, zejména pokud zajištěný rodič je jediným příbuzným dítěte na území České republiky.

Přestože tedy nezletilé dítě, které pobývá v zařízení pro zajištění cizinců v režimu ubytovaného cizince, není zbaveno osobní svobody, může být zajištěním jeho zákonného zástupce zasaženo do práv dítěte, a to především do práva na rodinný život.<sup>7</sup> Nejvyšší správní soud potvrdil, že „[u]ztahem zakládajícím rodinný život je bezesporu vztah matky a jejího dítěte, o které matka také fakticky pečuje. Situace, kdy je omezena osobní svoboda matky a dítě může být nadále v její péči pouze v podmínkách, které nepředstavují plnohodnotný rodinný život (zde v zařízení pro zajištění cizinců jako ubytovaný cizinec), je tímto zasaženo do práva dítěte na rodinný život“.<sup>8</sup>

Tento závěr ovšem neznamená, že by takový zásah do práva nezletilého dítěte na rodinný život bez dalšího bránil zajištění jeho zákonného zástupce, který o něj fakticky pečuje. Právo na ochranu rodinného života není absolutní a může být omezeno v souladu čl. 8 odst. 2 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Otázka splnění požadavků předmětného

<sup>5</sup> Rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 9. 2011, č. j. 7 As 103/2011-54, nebo ze dne 24. 7. 2014, č. j. 4 Azs 115/2014-37.

<sup>6</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54.

<sup>7</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54, nebo rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 10. 2013, č. j. 4 As 134/2013-31, odst. 28, ze dne 23. 1. 2014, č. j. 4 As 158/2013-15, odst. 13, a ze dne 17. 4. 2014, č. j. 2 Azs 58/2014-28, odst. 11.

<sup>8</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54.

ustanovení (tj. požadavku souladu se zákonem, nezbytnosti a přiměřenosti) je až předmětem věcného posouzení ve správním řízení.<sup>9</sup>

V případě nezletilých dětí pak správní orgán musí přihlídnout také k čl. 3 Úmluvy o právech dítěte, tedy k zájmu dítěte.<sup>10</sup> Z toho však bez dalšího nevyplývá, že by nemohlo být v souladu s nejlepším zájmem dítěte, pokud bude ubytováno spolu s rodičem v zařízení pro zajištění cizinců. Např. v situaci, kdy by jedinou alternativou vůči umístění nezletilých dětí v zařízení pro zajištění cizinců bylo jejich oddělení od jejich zajištěného rodiče, které by mělo za následek ponechání dětí bez přístřeší a bez finančních prostředků, je v souladu s nejlepším zájmem dětí umístit je společně s jejich rodičem do zařízení pro zajištění cizinců.<sup>11</sup> Dále Nejvyšší správní soud doplnil, že povinnost zohlednit nejlepší zájem dítěte neznamená, že by byl správní orgán povinen vždy přijmout rozhodnutí, které bude s nejlepším zájmem dítěte v souladu. Zájem dítěte je pouze jedním z hledisek, které je správní orgán při svém rozhodování o zajištění cizince povinen zohlednit, byť se jedná o hledisko přední.<sup>12</sup>

Samotná možnost zásahu do rodinného života (ať již půjde o zásah v souladu se zákonem, či nikoliv) má význam především pro procesní práva nezletilého dítěte a pro možnost účasti na řízení o zajištění jeho zákonného zástupce.

Postavení dítěte v tomto řízení bude odpovídat postavení vedlejšího účastníka podle § 27 odst. 2 správního řádu,<sup>13</sup> protože výrokem o zajištění zákonného zástupce není nezletilému dítěti přímo uložena žádná povinnost, ani založeno žádné právo. Nezletilé dítě však může být rozhodnutím o zajištění rodiče „*přímo dotčeno*“ na svém právu na rodinný život. Toto možné dotčení na právech nezletilého dítěte pak může založit také jeho aktivní legitimaci k podání žaloby proti rozhodnutí o zajištění rodiče, který o něj fakticky pečuje.<sup>14</sup>

Pokud správní orgán nejednal s nezletilým dítětem jako s účastníkem řízení podle § 27 odst. 2 správního řádu, dopustil se procesního pochybení, kterým mohlo být dítě dotčeno na svém procesním právu účastnit se správního řízení.<sup>15</sup> Neuvedení dítěte jako vedlejšího účastníka v záhlaví rozhodnutí o zajištění jeho rodiče však za určitých okolností nemusí vést ke zrušení správního rozhodnutí. Nejvyšší správní soud nevyhověl kasační stížnosti žalobců b)

---

<sup>9</sup> Tamtéž.

<sup>10</sup> Tamtéž.

<sup>11</sup> Rozsudek č. j. 4 Azs 115/2014-37.

<sup>12</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54.

<sup>13</sup> Rozsudky č. j. 7 As 103/2011-54, č. j. 4 As 134/2013-31, odst. 28, č. j. 4 As 158/2013-15, odst. 13, nebo č. j. 2 Azs 58/2014-28, odst. 11.

<sup>14</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54.

<sup>15</sup> Tamtéž.

a c) (nezletilých dětí) v situaci, kdy správní orgán sice výslovně neoznačil v rozhodnutí o zajištění tyto děti jako vedlejší účastníky řízení, fakticky však jejich zájmy v odůvodnění rozhodnutí náležitě zohlednil.<sup>16</sup> Zároveň soud přihlédl k tomu, že žalobce a) (otec) neuplatnil ve správním řízení jménem svých dětí žádné námitky a nebylo možné očekávat, že by osobní vyjádření dětí ve věku 3 a 6 let mohlo k řízení, respektive k ochraně jejich vlastních práv, přispět více než vyjádření jejich zákonného zástupce. Za této situace bylo neuvedení nezletilých dětí v záhlaví předmětného rozhodnutí pouze formální chybou, kterou nezletilé děti nebyly nijak zkráceny na svých právech. Ani krajský soud nezletilým žalobcům neupřel právo na přístup k soudu, jednal s nimi jako s účastníky soudního řízení a přihlédl ke všem žalobním námitkám.

Nejvyšší správní soud nicméně zdůraznil, že jeho hodnocení vady řízení by bylo odlišné, pokud by se žalovaný správní orgán odmítl zabývat tvrzeními nezletilých dětí s odůvodněním, že se nejedná o účastníky řízení o zajištění jejich otce. V takovém případě by nezletilé děti [žalobci b) a c)] byly zkráceny na svých právech způsobem, který by mohl mít vliv na zákonnost rozhodnutí.

V souladu s výše uvedenými obecnými závěry k aktivní žalobní legitimaci je nezletilé dítě oprávněno podat žalobu proti zajištění svého rodiče. Musí ji však podat samo za sebe, resp. v zastoupení zákonným zástupcem, a musí tvrdit dotčení na svých vlastních právech. Rodič dítěte se sice může domáhat ochrany práv svého dítěte, nemůže tak ovšem učinit vlastním jménem, ale pouze jménem tohoto dítěte jako jeho zákonný zástupce. Pokud by podal žalobu pouze rodič dítěte sám za sebe, nemohl by uplatnit námitky vztahující se k zásahu do práv nezletilého dítěte. Byly-li by námitky vztahující se k právům dítěte jediným obsahem žaloby, kterou podal rodič vlastním jménem, nebyly by splněny podmínky řízení a soud by musel žalobu odmítnout.<sup>17</sup> Jak již totiž bylo výše zdůrazněno, žalobce se může domoci ochrany jen proti porušení těch vlastních práv, na nichž byl vydaným rozhodnutím sám zkrácen, nikoliv porušení práv třetí osoby.<sup>18</sup>

Smysl přiznání postavení vedlejšího účastníka nezletilému dítěti v řízení o zajištění jeho rodiče tedy spočívá v tom, že pouze toto dítě může uplatňovat námitky a skutečnosti, ve kterých spatřuje zásah do svých práv; takové námitky nemůže sám za sebe vznést jeho rodič. Pokud by například žaloba

---

<sup>16</sup> Rozsudek č. j. 4 Azs 115/2014-37.

<sup>17</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54.

<sup>18</sup> Srov. § 33 odst. 8 s. ř. s., podle kterého, podá-li více osob společný návrh, jedná v řízení každý sám za sebe a s účinky jen pro svou osobu. K tomuto ustanovení Nejvyšší správní soud doplnil v rozsudku č. j. 7 As 103/2011-54: „Skutečnost, že se jedná o společnou žalobu nebo že byly dvě samostatné žaloby spojeny ke společnému projednání, nezakládá účastenství jednoho žalobce ve vztahu k žalobě druhého žalobce.“

hlavního zajištěného účastníka řízení (rodiče) nebyla shledána důvodnou, ale soud by přisvědčil námitkám nezletilých dětí, zrušil by rozhodnutí o zajištění hlavního účastníka jako celek.<sup>19</sup> Nejedná se tedy o „bezzubé procesní účastenství, ale o jediný způsob jak uplatnit v tomto řízení práva nezletilých dětí“.<sup>20</sup>

Obdobně v případě následné kasační stížnosti může rodič napadnout pouze výrok týkající se jeho vlastní žaloby, stejně tak nezletilé dítě může brojit proti nevyhovění žaloby podané vlastním jménem (příp. prostřednictvím zákonného zástupce). V opačném případě Nejvyšší správní soud odmítne kasační stížnost v části, kterou by se stěžovatel domáhal zrušení výroku, jenž se ho nedotýká.<sup>21</sup>

Závěrem lze uvést ještě dvě dílčí poznámky. Zaprvé, pokud by podal zajištěný rodič žalobu pouze jménem nezletilého dítěte, nikoliv jménem svým a taková žaloba by byla s ohledem na svůj obsah projednatelná (tvrdil by zásah do práv dítěte), rodič by přicházel v úvahu jako osoba zúčastněná na řízení o žalobě dítěte.<sup>22</sup> Pro uplatnění práv osoby zúčastněné by takovou skutečnost musel k výzvě soudu výslovně sdělit (§ 34 odst. 1 s. ř. s.). Za druhé, účast nezletilých dětí v řízení o zajištění jejich rodiče zpravidla nebude vyžadovat, aby byl dítěti ustanoven opatrovník, neboť zájmy dětí nebudou většinou v rozporu se zájmy rodičů. Lze předpokládat, že se všichni budou shodně bránit proti zajištění rodičů.<sup>23</sup>

### 3. VYHOŠTĚNÍ

---

Obdobné závěry se uplatní i v případě uložení správního vyhoštění cizinci. Pokud by jeho nezletilé dítě, o které fakticky pečuje, bylo státním příslušníkem České republiky, vyhoštění cizince by se mohlo dotknout práva dítěte na rodinný život. Nezletilému dítěti by v takovém případě mělo být přiznáno postavení vedlejšího účastníka řízení, se všemi výše uvedenými důsledky, včetně možnosti podat žalobu.<sup>24</sup> Odlišná situace ovšem nastane v případě posouzení účastenství druhého z rodičů společného dítěte.

<sup>19</sup> Srov. rozsudek č. j. 4 As 134/2013-31, odst. 33.

<sup>20</sup> Rozsudky č. j. 4 As 134/2014-31, odst. 31, č. j. 4 As 158/2013-15, odst. 16, nebo č. j. 2 Azs 158/2014-28, odst. 16.

<sup>21</sup> Viz např. rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54; srov. také rozsudek č. j. 4 As 134/2013-31, odst. 11.

<sup>22</sup> Rozsudek č. j. 7 As 103/2011-54.

<sup>23</sup> Rozsudky č. j. 4 As 134/2013-31, odst. 31, nebo č. j. 4 As 158/2013-15, odst. 16.

<sup>24</sup> Viz např. rozsudek ze dne 26. 11. 2009, č. j. 5 As 95/2008-73, který tuto situaci sice výslovně neřešil, neboť žaloba nebyla podána jménem nezletilého dítěte, Nejvyšší správní soud se nicméně k této otázce vyjádřil *obiter dictum*, viz dále.

V řízení vedeném Nejvyšším správním soudem pod sp. zn. 5 As 95/2008 byla stěžovatelkou matka dítěte (které mělo české státní občanství), jehož otcem byl cizinec, o jehož žádosti bylo v předchozím správním řízení rozhodováno. Žalobu proti rozhodnutí správního orgánu podala pouze stěžovatelka, nikoliv vyhošťovaný cizinec. Neuvedla však nic o tom, že by rozhodnutím správního orgánu bylo zasaženo její právo na to, aby se otec jejího dítěte spolupodílel na výchově dítěte, její právo na pomoc při výchově dítěte, ani její právo na účast na materiálním zabezpečení dítěte nebo že by bylo zasaženo právo dítěte na styk s oběma rodiči. Žaloba dokonce neobsahovala žádné údaje o tom, že stěžovatelka má dítě nebo že otcem jejího dítěte je cizinec, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění. V žalobě se stěžovatelka omezila na tvrzení, že vyhoštěný cizinec je rodinným příslušníkem občana Evropské unie. Žaloba tedy neobsahovala žádná tvrzení o tom, že napadeným rozhodnutím správního orgánu bylo zasaženo do subjektivních veřejných práv stěžovatelky nebo že došlo k porušení jejich procesních práv v řízení před správním orgánem.

Při posouzení možného účastenství stěžovatelky v řízení o zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění cizince Nejvyšší správní soud vyšel ze znění § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců, podle kterého může žádost podat občan Evropské unie nebo jeho rodinný příslušník. Uzavřel, že stěžovatelka nebyla oprávněna podat návrh na zrušení platnosti rozhodnutí o správním vyhoštění, byť je občankou České republiky, a tedy občankou EU, protože nebyla osobou, které bylo uloženo správní vyhoštění. Cizinec, jemuž bylo uloženo správní vyhoštění, nebyl v době rozhodování správního orgánu rodinným příslušníkem stěžovatelky, neboť nebyl jejím manželem, ani s ní nežil ve společné domácnosti. Stěžovatelka tedy nebyla oprávněna podat návrh v jeho prospěch. Stěžovatelka nebyla ani účastnicí původního řízení o správním vyhoštění cizince. Její účastenství v řízení podle § 122 odst. 6 písm. a) zákona o pobytu cizinců nemohla založit ani skutečnost, že byla matkou společné nezletilé dcery. Požadovaným rozhodnutím jí neměla být založena, změněna ani zrušena práva, ani nemohla být tímto rozhodnutím přímo dotčena ve svých právech nebo povinnostech. Zároveň právo účasti na řízení jí nepřiznával ani žádný zvláštní zákon. Stěžovatelka tedy nebyla oprávněna podat žádost o zrušení správního vyhoštění cizince.

Pro úplnost Nejvyšší správní soud poznamenal, že účastníkem uvedeného správního řízení mohla být společná nezletilá dcera stěžovatelky a cizince, neboť ta mohla být vyhoštěním svého otce, který byl jejím rodinným příslušníkem, přímo dotčena. Práva své nezletilé dcery však nemohla stěžovatelka uplatňovat svým jménem. Taková práva by musela být uplatněna přímo nezletilou dcerou.

Stěžovatelce nesvědčila ani žalobní procesní legitimace. Ta by byla dána podle § 65 odst. 1 s. ř. s. pouze tehdy, pokud by stěžovatelka tvrdila dotčení své právní sféry. V žalobě však stěžovatelka uplatňovala v podstatě pouze práva cizince, nikoliv práva svá. Z obsahu žaloby nebylo možné ani dovodit, že by ji podala jménem své dcery. Žalobní legitimace podle druhého odstavce § 65 s. ř. s. by byla dána pak jen tehdy, pokud by stěžovatelka byla z materiálního hlediska účastnicí předchozího správního řízení. Tak tomu ovšem z výše popsaných důvodů nebylo. Ostatně, stěžovatelka ani v žalobě netvrdila, že byla jako účastnice správního řízení zkrácena na svých procesních právech. Nejvyšší správní soud proto kasační stížnost stěžovatelky zamítl.

#### **4. POVOLENÍ K TRVALÉMU POBYTU**

---

Otázky účastenství rodinného příslušníka v řízení o žádosti o povolení k trvalému pobytu cizince, který je rodinným příslušníkem občana České republiky, se Nejvyšší správní soud dotknul v rozsudku ze dne 25. 2. 2010, č. j. 2 As 77/2009-63. Správní orgán žádost cizince zamítl, protože z výpovědi paní H. C., která měla být matkou stěžovatelova dítěte, vyplynulo, že se setkala se stěžovatelem pouze jednou v životě na matrice, kde uznal otcovství k jejímu nezletilému synovi.

V kasační stížnosti stěžovatel mimo jiné namítl, že nebyl vyrozuměn o výsledku matky dítěte. Krajský soud podle něj nesprávně označil matku dítěte za účastnici řízení, nikoliv za svědkyni, a zkrátil tak stěžovatele na právu být přítomen výsledku svědka.

Nejvyšší správní soud zdůraznil, že pokud správní orgán zamítl žádost s poukazem na účelové uznání otcovství, musel si opatřit důkazy pro tento závěr řádným procesním postupem. Soud se proto nejprve zabýval otázkou postavení matky dítěte v řízení o žádosti cizince a uzavřel, že nebyla účastnicí, ale svědkyní. Byť správní orgány matku stěžovatelova dítěte za účastnici řízení označovaly, jako s účastnicí řízení s ní jednaly a zaslaly jí výzvu k seznámení s obsahem spisu i obě rozhodnutí ve věci samé, účastníkem řízení může být pouze ten, koho za něj označí zákon, nikoliv správní orgán.<sup>25</sup>

Matka stěžovatelova dítěte nemohla být účastnicí řízení podle § 27 odst. 1 správního řádu, protože mezi ní a stěžovatelem neexistoval vztah společenství v nároku na trvalý pobyt cizince. Soud zdůraznil, že účastenství ve správním řízení se odvíjí od hmotněprávního nároku, či poměru

---

<sup>25</sup> Srov. také např. usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 12. 2003, č. j. 7 A 56/2002-54, č. 162/2004 Sb. NSS.



k věci. V posuzované věci ovšem neexistovalo takového společenství ve vztahu k uplatněnému nároku na trvalý pobyt a toto společenství nebylo možné dovodit ani ze společné rodičovské zodpovědnosti.

Postavení matky stěžovatelova dítěte nebylo možné podřadit ani pod vedlejší účastenství podle § 27 odst. 2 správního řádu. Toto ustanovení předpokládá přímé, bezprostřední dotčení na právech či povinnostech. Soud takové přímé dotčení na jejich právech a povinnostech ve vztahu k povolení trvalého pobytu otce jejího dítěte neshledal. Matka stěžovatelova dítěte mohla být zamítnutím žádosti stěžovatele o trvalý pobyt dotčena nanejvýš nepřímou. Nepřímé dotčení na právech však není pro založení práv účastníka řízení dostačující.

Nejvyšší správní soud doplnil, že z hlediska podmínek účastenství podle prvního i druhého odstavce § 27 správního řádu není rozhodné, zda je rodinný vztah skutečný či pouze předstíraný, nebo dokonce zcela formální. Rozhodná je skutečnost, že se jedná o řízení o hmotněprávním nároku bezprostředně se dotýkajícím pouze osoby žadatele. Dotčení jiných osob jsou pouze nepřímá, byť mohou být v případě skutečných rodinných vazeb pro ostatní rodinné příslušníky citelná. Účastenství ve správním řízení není založeno na intenzitě nepřímého dotčení, ale na přímém dotčení, které je třeba posoudit prostřednictvím hmotněprávního nároku.

Soud proto přisvědčil stěžovateli, že matka jeho dítěte měla v předmětném řízení postavení svědkyně, nikoliv účastnice řízení. Správní orgán pochybil, pokud stěžovatele nevyrozuměl o jejím výsledku podle § 51 odst. 2 správního řádu (ledaže by zjistil skutečnosti, které by nasvědčovaly tomu, že účel výsledku by mohl být vyrozuměním stěžovatele zmařen).

Účastenství řízení nezletilých dětí v řízení o zrušení trvalého pobytu se Nejvyšší správní soud letmo dotknul také v rozsudku ze dne 6. 8. 2013, č. j. 8 As 68/2012-62, v němž uvedl, že pokud dcery stěžovatele měly za to, že s nimi mělo být nakládáno v řízení před správním orgánem jako s účastnicemi řízení, mohly proti rozhodnutí žalovaného podat žalobu buď samy, nebo prostřednictvím svých zákonných zástupců. Stěžovatel však nebyl k této námitce legitimován, neboť kasační stížnost podal pouze sám za sebe, soud se proto námitkou účastenství dcer v řízení stěžovatele blíže nezabýval. Za pozornost ovšem stojí alespoň závěr soudu, že: *„přezkum rozhodnutí o zrušení povolení k pobytu (či rozhodnutí o správním vyhoštění) je z povahy věci intenzivnější než přezkum rozhodnutí o neudělení povolení k pobytu (či rozhodnutí o neudělení vstupu na území), neboť v prvním případě jde o daleko závažnější zásah do práv jednotlivce.“*<sup>26</sup> Dále soud doplnil, že při posuzová-

---

<sup>26</sup> K tomu srov. také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2011, č. j. 7 As 112/2011-65, či náleze Ústavního soudu ze dne 24. 4. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 23/11.

ní rozsahu, v jakém by byl rodinný život cizince narušen zrušením povolení k trvalému pobytu, je nutné zkoumat nejen vliv na ekonomický, osobní a rodinný život stěžovatele, ale i vliv na ostatní rodinné příslušníky, kteří by jinak měli právo pobývat v České republice na základě samostatného pobytového oprávnění.

## 5. KRÁTKODOBÉ VÍZUM

---

Problematikou účastenství v řízení o udělení krátkodobého víza rodinného příslušníka se Nejvyšší správní soud zabýval v rozsudku ze dne 27. 12. 2013, č. j. 8 As 40/2013-27. Žalobkyní a posléze stěžovatelkou byla občanka České republiky, jejímuž manželovi Velvyslanectví České republiky v Káhiře zamítlo žádost o udělení krátkodobého víza. Ministerstvo zahraničních věcí následně nevyhovělo žádosti cizince o nové posouzení důvodů neudělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců.

Na rozdíl od výše popsaných situací se v řízení o udělení krátkodobého víza podle § 20 zákona o pobytu cizinců, ani v řízení o nové posouzení důvodů pro udělení víza podle § 180e zákona o pobytu cizinců nepoužije druhá a třetí část správního řádu (viz § 168 zákona o pobytu cizinců), neuplatní se tedy ani ustanovení o účastenství v řízení podle § 27 správního řádu. Zákon o pobytu cizinců odkazuje ve vztahu k podmínkám pro udělení krátkodobého víza na vízový kodex.

Ani z vízového kodexu ovšem podle soudu nevyplývalo stěžovatelce právo na účast v řízení. Vízový kodex totiž neurčuje, že by účastníkem řízení o udělení krátkodobého víza mohl a měl být někdo jiný než samotný žadatel. Podle čl. 32 odst. 3 vízového kodexu mají právo na odvolání pouze žadatelé, kterým byla žádost o udělení víza zamítnuta, nikoliv třetí osoby. Vízový kodex neobsahuje vlastní úpravu řízení o opravném prostředku, ale odkazuje v této souvislosti na vnitrostátní právo. Zákon o pobytu cizinců pak v § 180e upravuje institut nového posouzení důvodů neudělení víza, který obsahuje i určitá procesní pravidla. Ani z něj ovšem soud nedovodil, že by účastníkem řízení o tomto opravném prostředku byl někdo jiný než samotný žadatel. Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že z žádného právního předpisu nevyplývá, že by stěžovatelka měla mít práva a povinnosti účastníka v řízení o žádosti jejího manžela o udělení krátkodobého víza.

Nebyla-li stěžovatelka účastnicí správního řízení, napadeným rozhodnutím nemohlo být zasaženo do jejích procesních práv, nebyla proto oprávněna podat žalobu podle § 65 odst. 2 s. ř. s. Ostatně, zásah do procesních práv stěžovatelka ani netvrdila. Jedinou námitkou, kterou odůvodňovala

své účastenství v řízení, byla skutečnost, že překládala všechny písemnosti manželovi a psala jeho vyjádření úřadům v češtině.

Nejvyšší správní soud neshledal ani aktivní procení legitimaci stěžovatelky podle § 65 odst. 1 s. ř. s. Předmětné ustanovení vyžaduje, aby tvrzený zásah do práv žalobce byl způsoben rozhodnutím, jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují práva nebo povinnosti toho, kdo žalobu podal. V řízení, v němž bylo vydáno napadené rozhodnutí Ministerstva zahraničních věcí, ovšem o právech ani povinnostech stěžovatelky rozhodováno vůbec nebylo. Soud uzavřel, že předmětným rozhodnutím mohla být stěžovatelka dotčena nanejvýš nepřímo, to však pro její aktivní žalobní legitimaci nepostačuje. Krom toho, stěžovatelka přímé zkrácení na svých vlastních právech ani netvrdila. Svou argumentaci omezila pouze na nesouhlas se zamítnutím žádosti jejího manžela o udělení krátkodobého víza.

Nejvyšší správní soud proto uzavřel, že městský soud nepochybil, pokud odmítl žalobu stěžovatelky z důvodu chybějící aktivní procesní legitimace. Soudního přezkumu napadeného rozhodnutí se mohl dovolávat pouze manžel stěžovatelky, o jehož právu na pobyt v České republice bylo rozhodováno [srov. § 171 odst. 1 písm. a) větu za středníkem ve spojení s § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců].

## 6. ZÁVĚREČNÉ SHRNTÍ

---

Z výše citovaného výběru z judikatury Nejvyššího správního soudu plyne, že za určitých podmínek může být vedlejším účastníkem řízení ve věcech pobytu cizinců i jiná osoba než cizinec, jemuž předmětné rozhodnutí zakládá, mění nebo ruší práva nebo povinnosti. Podmínkou je, aby taková osoba byla správním rozhodnutím přímo dotčena na svých právech. Nejčastějším příkladem z oblasti pobytu cizinců, který se objevuje v judikatuře Nejvyššího správního soudu, jsou nezletilé děti, které se domáhají ochrany svých práv v řízení o zajištění jejich rodiče. Osoba přímo dotčená na svých právech rozhodnutím, které bylo primárně vydáno vůči někomu jinému, může za určitých podmínek brojit proti takovému rozhodnutí také správní žalobou. Pro projednatelnost žaloby je ovšem rozhodné, aby žalobce tvrdil dotčení na svých vlastních právech, nikoliv dotčení práv třetí osoby.

# Aplikace neurčitého právního pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ v rozhodovací praxi

JAROSLAVA POHOŘELÁ\*

## 1. ZAVEDENÍ POJMU „JINÁ ZÁVAŽNÁ PŘEKÁŽKA POBYTU NA ÚZEMÍ“ DO PRÁVNÍHO ŘÁDU ČESKÉ REPUBLIKY

Pojem „jiná závažná překážka pobytu cizince na území“ byl jako důvod pro neudělení, neprodloužení a zrušení dlouhodobého víza a dlouhodobého pobytu na území České republiky do právního řádu zaveden s účinností od 24. 11. 2005 zákonem č. 428/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Touto novelou zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“) bylo do ustanovení § 56 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, obsahujícího taxativní výčet důvodů pro neudělení dlouhodobého víza a potažmo dlouhodobého pobytu na území České republiky, doplněno písmeno j) v následujícím znění: „*pobyt cizince na území není v zahraničněpolitickém zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území.*“ Důvodová zpráva k zákonu č. 428/2005 Sb.<sup>1</sup> blíže nespecifikuje důvod pro zavedení tohoto institutu do právního řádu. Pouze uvádí, že: „*doplněním písmene j) se rozšiřuje výčet obligatorních důvodů pro neudělení víza cizincům, jejichž pobyt na území není v zájmu České republiky.*“ Zákonodárce měl zřejmě na mysli zájem České republiky, aby na jejím území pobývali cizinci, kteří respektují zákony a plní jimi stanovené povinnosti.

V roce 2011 byl Nejvyššímu správnímu soudu dán podnět k předložení ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců Ústavnímu soudu k posouzení protiústavnosti pojmu „jiná závažná překážka k pobytu“. Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69,

\* Ministerstvo vnitra, odbor správní.

<sup>1</sup> Poslanecká sněmovna Parlamentu, rok 2005, tisk 916/0.

nedospěl k závěru o jeho protiústavnosti a uvedl v něm: „[...] v daném případě se jedná o typický neurčitý právní pojem. Takový pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze obecně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv. Při interpretaci neurčitého právního pojmu se pak uvážení správního orgánu zaměřuje na konkrétní skutkovou podstatu a její vyhodnocení, tzn., že je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného rozsahem neurčitého právního pojmu. Použití neurčitých pojmů v právních předpisech vychází z požadavku na obecnost právní normy, jejíž obsah má za úkol konkretizovat aplikační praxi, která si vyžaduje pružně reagovat na nastalé situace. Právní normou nelze postihnout celou šíři možných překážek, které mohou v praxi nastat, a nelze proto kasuisticky specifikovat jednotlivé skutkové podstaty. Výklad neurčitého právního pojmu správním orgánem je následně podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování správní soud řeší otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřazen pod neurčitý právní pojem. Soud musí mít možnost přezkoumat, zda interpretace a aplikace neurčitého právního pojmu správním orgánem je v souladu se zákonem, jaké podklady pro své rozhodnutí k tomu správní orgán soustředil, zda tak učinil v rozsahu, který mu umožnil ve věci správně rozhodnout a zda jeho zjištění s těmito podklady nejsou v logickém rozporu. Jestliže takový přezkum možný není, je rozhodnutí pro nedostatek důvodů nepřezkoumatelné. Úkolem soudu je tedy kontrola zákonnosti rozhodnutí správního orgánu a dodržení zákonem stanovených pravidel v řízení, jež vydání správního rozhodnutí předcházelo, což představuje ve vztahu k aplikaci neurčitých právních pojmů správními orgány dostatečnou záruku zákonnosti.“ Poté stěžovatel sám podal k Ústavnímu soudu ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, a proti rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2011, č. j. 10 A 218/2010-42, spojenou s návrhem na zrušení ustanovení § 56 odst. 1 písm. j) zákona o pobytu cizinců. Namítal, že se jedná o výklad neurčitého právního pojmu, který byl nepředvídatelný. Ústavní stížnost byla odmítnuta jako zjevně neopodstatněná, neboť podle Ústavního soudu je zjevné, že postupem Nejvyššího správního soudu ani Městského soudu v Praze k porušení ústavně zaručených práv nedošlo.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 1387/12.

## 2. VÝKLAD POJMU „JINÁ ZÁVAŽNÁ PŘEKÁŽKA POBYTU NA ÚZEMÍ“

Obecně se výkladem pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ zabýval Nejvyšší správní soud v již zmíněném rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, kde judikoval: „V daném případě se jedná o neurčitý pojem, který jsou správní orgány povinny vymezit ve svém rozhodnutí a patřičně právní kvalifikaci jednání stěžovatele odůvodnit (viz blíže např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 8. 2003, č. j. 1 As 10/2003-53, dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)).“ Dále uvedl: „[...] správní rozhodnutí jako individuální správní akt má předně jeho adresátu na podkladě konkrétních individualizovaných okolností případu ozřejmit, na základě jakých úvah dospěl správní orgán k danému výsledku řízení a jaká konkrétní skutková zjištění jej vedla k podřazení jednání účastníka řízení pod danou skutkovou podstatu. Není však již povinností správního orgánu, aby ve svém rozhodnutí v obecné rovině rozebíral naplnění skutkové podstaty daného ustanovení bez souvislosti s vydávaným rozhodnutím, a v rámci správního rozhodnutí se tak zaobíral obecnými dopady tohoto ustanovení do aplikační praxe.“

Správní praxe, která byla potvrzena judikaturou Nejvyššího správního soudu<sup>3</sup> a usnesením Ústavního soudu,<sup>4</sup> pod obsah pojmu „jiná závažná překážka pobytu na území“ podřadila zejména skutková zjištění spočívající v neplnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu, přičemž vycházela z následujících principů zákona o pobytu cizinců:

- 1) pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem,
- 2) cizinec je povinen plnit účel povoleného pobytu po celou dobu pobytu,
- 3) účel, pro který byl cizinci pobyt povolen, musí být fakticky na území České republiky plněn.

Dále aplikační praxe dospěla k závěru, že neplní-li cizinec po určitou dobu povoleného pobytu jeho účel, lze v tomto skutkovém zjištění shledat jinou závažnou překážku pobytu na území pouze za předpokladu, že v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí již cizinec povolený účel pobytu fakticky naplňuje. Právě toto skutkové zjištění odlišuje jinou závažnou

<sup>3</sup> Viz zejména rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2012, č. j. 3 As 15/2012-29 a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2013, č. j. 4 As 114/2013-35.

<sup>4</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 31. 5. 2012, sp. zn. I. ÚS 1387/12, kterým byla odmítnuta ústavní stížnost proti rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69.

překážku pobytu na území od neplnění účelu pobytu podle ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců,<sup>5</sup> které je formulováno v přítomném čase. Nutno podotknout, že samotná aplikace § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona o pobytu cizinců činila s ohledem na nízkou legislativní hodnotu tohoto zákona, který je na hranici aplikovatelnosti, nemalé potíže, a to i soudům při přezkoumávání správních rozhodnutí.<sup>6</sup> Vzájemnou provázaností jednotlivých ustanovení zákona o pobytu cizinců se zabýval Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, kde uvedl, že: „ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza. Nicméně současně je nutno dodat, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle tohoto pozitivního výjtu předpokladů pro udělení víza též vymezení negativní, které pouhé formální naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 citovaného zákona, na základě kterého správní orgány v rámci vedeného řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Naposledy zmíněné ustanovení lze tedy ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Městský soud tedy správně a způsobem odpovídajícím rozsahu žalobní námitky dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona, jestliže obsahem žalobní námitky bylo toliko konstatování, že stěžovateli není zřejmé, jakým způsobem podle žalovaného na sebe navazují ustanovení zákona, podle kterých bylo rozhodováno, konkrétně ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona o pobytu cizinců.“

---

<sup>5</sup> Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno.

<sup>6</sup> Krajský soud v Plzni rozsudkem č. j. 57A 4/2012-69 ze dne 30. 5. 2012 zrušil rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců č. j. MV-4652-6/SO-2011 ze dne 7. 12. 2011 pro nesrozumitelnost. Dle soudu Komise aplikovala na zjištěný skutkový stav spočívající v neplnění účelu pobytu z důvodu přerušení výkonu samostatné výdělečné činnosti a neodvádění záloh na pojistné na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) s odkazem na § 56 odst. 1 písm. k), před novelou písmeno j), zákona o pobytu cizinců, za situace, kdy neplnění účelu je samostatně upraveno v § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců.

### 3. NEPLNĚNÍ ÚČELU POVOLENÉHO DLOUHODOBÉHO POBYTU UDĚLENÉHO ZA ÚČELEM PODNIKÁNÍ

Institut závažné překážky pobytu na území jako důvod pro neudělení, neprodloužení či zrušení dlouhodobého pobytu je v rozhodovací praxi aplikován zejména v případech, kdy cizinec po určitou dobu povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání nevykonával podnikatelskou činnost. K výkladu pojmu podnikání se Nejvyšší správní soud vyjádřil v rozsudku ze dne 27. 12. 2011, č. j. 7 As 82/2011-81, kde uvedl, že „u fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2 odst. 1 obch. zák.). [...] Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil pouze formální zapsání se do příslušných rejstříků, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, neboť by tak došlo k obcházení smyslu a pravidel zákona. Zákon o pobytu cizinců stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány“. A nejnověji v rozsudku ze dne 19. 12. 2014, č. j. 5 Azs 119/2014-20, kde uvedl: „K otázce splnění účelu povoleného dlouhodobého pobytu lze dále uvést, že zákon o pobytu cizinců vychází z předpokladu, že cizinec, který získal povolení k pobytu na území České republiky k určitému účelu, je povinen povolení k jím deklarovanému účelu náležitě využívat. Pokud cizinec nenaplní tento účel, je na místě mu povolení k dlouhodobému pobytu neprodloužit. Plněním účelu, pro který bylo vízum uděleno, je přitom třeba ve smyslu § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu cizinců v případě jeho udělení za účelem podnikání, rozumět faktické vykonávání podnikatelské činnosti. Nestáčí mít pouze oprávnění podnikat, není-li podnikatelská činnost fakticky vykonávána. Podnikatelem je osoba, která samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku (srov. ust. § 420 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, či § 2 odst. 1 zrušeného zákona č. 513/1991, obchodní zákoník). Účelem pobytu zcela jistě zákonodárce nemínil jen formální evidenci v příslušných rejstřících, aniž by podnikatelská činnost byla fakticky na území České republiky vykonávána, ale faktický výkon podnikatelské činnosti.“

I když v zákoně o pobytu cizinců je legislativně upraven dlouhodobý pobyt za účelem podnikání jako jeden účel pobytu, v praxi jsou rozlišovány dva



druhy dlouhodobého pobytu za účelem podnikání, a to podnikání – osoba samostatně výdělečně činná a podnikání – účast v právnické osobě. V případě neplnění dlouhodobého pobytu za účelem podnikání – osoba samostatně výdělečně činná, se při subsumpci pod skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu na území vychází především ze skutkového zjištění spočívajícího ve vědomém a dobrovolném odhlašování cizince u příslušného orgánu správy sociálního zabezpečení z plateb pojistného na důchodové pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti z důvodu přerušení či ukončení samostatné výdělečné činnosti. Důsledkem přerušení a ukončení výkonu samostatné výdělečné činnosti je skutečnost, že po tuto dobu není osoba samostatně výdělečně činná podle § 10 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, účastna důchodového pojištění. Není tak ve smyslu § 3 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, povinna odvádět pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Městský soud v Praze v rozsudku ze dne 28. 2. 2011, č. j. 10 A 218/2011-42, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, dospěl k následujícímu závěru: „*Jestliže žalobce při odhlášení na okresní správě sociálního zabezpečení několikrát uvedl, že přerušil podnikatelskou činnost, vyplývá z toho, že přestal splňovat účel povoleného pobytu, a je tedy správný závěr správních orgánů, že tato skutečnost je dostatečným důvodem pro neprodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, protože žalobce prohlásil, že nepodniká a tím neplní účel pobytu. [...] [P]řihlašování a odhlašování u sociální správy sociálního zabezpečení žalobce obchází předpisy státu, kdy na jedné straně neplní své povinnosti jako osoby samostatně výdělečně činné, jestliže podniká, kterou je být přihlášen k odvodům sociálního zabezpečení a platit odvody sociálního zabezpečení, a jestliže žalobce nepodnikal, musel si být vědom skutečnosti, že neplní účel pobytu a tedy se na území nezdržuje legálně.*“

Z hlediska naplnění skutkové podstaty jiné závažné překážky pobytu na území je soudní judikatura nejednotná jak v určení doby rozhodné pro posouzení plnění účelu, tak v určení délky doby, po kterou by cizinec měl podnikatelskou činnost na území České republiky fakticky vykonávat. V již zmíněném rozsudku ze dne 19. 1. 2012, č. j. 9 As 80/2011-69, Nejvyšší správní soud uvedl: „*[...] aby mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň převážně vykonávána, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování. [...] Stěžovatel tak dle svého vyjádření vědomě na dobu, kterou vzhledem k okolnostem nelze označit za přechodnou,*

*přestal fakticky plnit účel, pro který mu byl pobyt na území České republiky povolen.*“ V případě posuzovaném Nejvyšším správním soudem cizinec neplnil účel pobytu po dobu téměř 24 měsíců, přičemž soud za rozhodné období považoval dobu předchozího povoleného dlouhodobého pobytu v délce 2 let. Obdobně v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 6. 2013, č. j. 9 A 66/2010-50-56, je za rozhodnou dobu považována doba 12 měsíců, na níž bylo uděleno vízum k pobytu nad 90 dnů a z níž cizinec po převážnou část cca 8 měsíců vůbec nepodnikal. Naopak Krajský soud v Plzni v rozsudku ze dne 22. 7. 2014, č. j. 30A 22/2014-58, který byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu ze dne 6. 11. 2014, č. j. 9 Azs 219/2014-39, uvádí za rozhodné období nejen předchozí povolený pobyt, ale i dobu ode dne podání žádosti o prodloužení tohoto pobytu až do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Krajský soud v Plzni tak konstatoval, že: *„Dobu jednoho roku v období přibližně šesti let nelze bez dalšího považovat za převážné neplnění účelu.*“ Zatímco z výše uvedených rozsudků lze dovodit matematické vyjádření alespoň převážného vykonávání podnikatelské činnosti, v některých judikovaných případech tak učinit nelze. Například Městský soud v Praze v rozsudku č. j. 8 A 346/2011-33-39 ze dne 19. 11. 2012 považoval za dobu, kterou vzhledem k okolnostem nelze označit za přechodnou, dobu 6 měsíců z celkové doby povoleného pobytu 2 let, v rozsudku č. j. 5 A 145/2010-35 ze dne 30. 5. 2014 dobu 5 měsíců z povoleného pobytu v délce 2 let nebo Krajský soud v Brně v rozsudku č. j. 32 A 25/2013-30 ze dne 17. 4. 2014 dobu 9 měsíců z povoleného pobytu v délce 2 let.

V případě neplnění účelu podnikání – účast v právnické osobě, je nejčastěji jiná závažná překážka pobytu na území shledána ve zjištění, že cizinec na území České republiky nepobývá po dobu předpokládanou v § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. 6 měsíců, nebo v § 30 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. po dobu delší 3 měsíců. Současně na území České republiky fakticky podnikatelskou činnost nevykonává, neboť například obchodní korporace, v níž je účasten, nevyvíjí žádnou činnost, netvoří zisk, cizinec není schopen podle § 52 správního řádu označit důkazy na podporu svých tvrzení, že podnikatelskou činnost fakticky vykonává, neví v čem činnost spočívá apod. Jedinou hodnocenou skutečností tedy není pouze faktická délka pobytu cizince na území, ale i posouzení materiálních znaků podnikání, tj. zda se cizinec vůbec podílí na chodu obchodní korporace.<sup>7</sup> Nejvyšší správní soud se v rozsudku ze dne 3. 7. 2014, č. j. 9 Azs 154/2014-45,

<sup>7</sup> Z rozsudku Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 20. 6. 2014, č. j. 30 A 37/2013-63, vyplývá, že ze samotného zjištění, že cizinec pobývá na území České republiky pouze krátkou dobu, nelze dovodit závěr, že neplnil účel pobytu podnikání – účast v právnické osobě.

kterým byl potvrzen rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 2. 4. 2014, č. j. 57 A 124/2013-50, zabýval tím, zda povinnost pobývat na území státu jako jeden z ukazatelů plnění účelu pobytu není v rozporu s čl. 14 odst. 1 Listiny základních práv a svobod. Dospěl k následujícímu závěru: „[...] vstup na území je ústavně zaručen občanům České republiky, zatímco cizinci tuto ústavní záruku nemají a úprava jejich vstupu je svěřena zákonu, v projednávané věci zákonu o pobytu cizinců. Podle § 17 zákona o pobytu cizinců je jedním z oprávnění k pobytu cizince na území státu též povolení k dlouhodobému pobytu. Česká republika tak na zákonné úrovni stanovila podmínky, které jsou pro získání povolení k dlouhodobému pobytu nezbytné a které cizinec, chce-li se na území státu oprávněně zdržovat, musí plnit. [...] Stěžovatelka samozřejmě mohla území státu svobodně opustit, nic to ovšem nemění na její povinnosti dodržovat podmínky, které jsou nezbytné pro zachování povolení k pobytu na území státu, pokud si je chce skutečně zachovat. Hlavním smyslem záruky svobodného opuštění státu je ochrana před fyzickými a administrativními překážkami, které by stát jednotlivci na svém území mohl klást. Takové překážky stěžovatelce kladeny nebyly. Zprostředkovaný odstrašující účinek možného budoucího nepuštění u jednotlivce, který navíc ústavně zaručené právo na vstup ani nemá, je dle názoru Nejvyššího správního soudu minimální a nemůže tak omezovat oprávnění státu určit podmínky pro pobyt cizinců na svém území na zákonné úrovni a splnění těchto podmínek vyžadovat.“

#### **4. NEPLNĚNÍ ÚČELU POVOLENÉHO DLOUHODOBÉHO POBYTU UDĚLENÉHO ZA ÚČELEM ZAMĚSTNÁNÍ**

---

Pod skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu na území byla judikaturou<sup>8</sup> dále podřazena skutková zjištění spočívající v ukončení pracovního vztahu ze strany cizince výpovědí a nezískání nového pracovního povolení ani po uplynutí ochranné lhůty 60 dnů, tj. neplnění účelu povoleného pobytu zaměstnání. Krajský soud v Plzni se v rozsudku č. j. 30 A 83/2013-61 ze dne 16. 5. 2014 vyjádřil k době neplnění povoleného účelu zaměstnání následujícím způsobem: „Zdejší soud ovšem neklade z tohoto úhlu pohledu rovnítko mezi podnikání a zaměstnání, neboť podle jeho názoru je – typově – jednodušší získat a udržet si zaměstnání než zahájit a rozvíjet podnikání (viz i počty lidí, kteří se věnují jednomu a druhému). U účelu pobytu spočívajícího v podnikání může k neprodloužení nebo neudělení dojít při nevykonávání podnikatelské činnosti pro převážnou část doby pobytu, u účelu

---

<sup>8</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni ze dne 16. 5. 2014, č. j. 30A 83/2013-61.

*pobytu spočívajícího v zaměstnání však může totéž – pro uvedený rozdíl – nastat již při nevykonávání zaměstnání po dobu podstatně kratší. [...] Jestliže je zde ochranná lhůta v trvání 60 dnů pro získání nového pracovního povolení ve stanovených případech, je stanovisko správního orgánu, že při ukončení pracovního poměru výpovědí zaměstnance tomu nemůže být děle, podle názoru soudu plně opodstatněné.“*

## **5. NĚKTERÁ DALŠÍ SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ PODŘAZENÁ POD JINOU ZÁVAŽNOU PŘEKÁŽKU POBYTU NA ÚZEMÍ**

---

Kromě výše uvedeného skutkového zjištění spočívajícího v neplnění účelu povoleného pobytu, jsou pod skutkovou podstatu jiné závažné překážky pobytu na území samostatně subsumovány i případy, kdy cizinec během platnosti uděleného povolení k dlouhodobému pobytu pobýval na území České republiky po dobu kratší, než kterou předpokládá § 42 odst. 1 zákona o pobytu cizinců, tj. 6 měsíců. Z toho lze usuzovat na to, že cizinec k plnění předpokládaného účelu pobytu povolení k dlouhodobému pobytu nepotřebuje. V těchto případech je kladen důraz především na smysl a účel zákona o pobytu cizinců, jehož koncepce jednotlivých druhů pobytových oprávnění vychází z předpokládané délky pobytu na území České republiky. Zatímco u dlouhodobého pobytu zákon o pobytu cizinců předpokládá pobyt po dobu delší než 6 měsíců, u víza k pobytu nad 90 dnů předpokládá délku pobytu delší 3 měsíců. Účelem ani smyslem institutu dlouhodobého pobytu není udělovat povolení k dlouhodobému pobytu cizinci, který jej k povolenému účelu nevyužívá. V této souvislosti odkazují na rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2015 č. j. 11 A 75/2014-37, kterým bylo potvrzeno rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ze dne 16. 4. 2014, č. j. MV-29228-5/SO/sen-2014. Městský soud v Praze uvádí: *„Žalobce jako cizího státního příslušníka však tíží povinnost pobývat na území České republiky výlučně na základě povolení a stejně tak i zákonem stanovená povinnost plnit účel, pro který mu byl pobyt na území České republiky povolen. Hodlal-li žalobce podnikat na území České republiky s tím, že charakter jeho podnikání v podobě řízení společnosti nevyžaduje jeho soustavnou fyzickou přítomnost v České republice, nelze právní závěr, ke kterému dospěly správní úřady a který byl v odůvodnění napadeného rozhodnutí vyjádřen ve stručnosti tak, že není třeba udělovat účastníku řízení za účelem řízení společnosti dlouhodobý pobyt, považovat za nezákonný či nesprávný. Otázka výkladu pojmu „závažná překážka pobytu cizince na území“ je v konkrétní posuzované věci předmětem správního uvážení správního*

*úřadu, které se musí promítnout v odůvodnění vydaného správního rozhodnutí.“*

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců posuzovala v roce 2014 případ, kdy pod jinou závažnou překážku pobytu na území bylo podřazeno zjištění spočívající v tom, že cizinec v rozporu s podmínkami pro udělení vládního stipendia v rámci zahraniční rozvojové spolupráce setrval po ukončení studia na vysoké škole na území České republiky a nevrátil se do své domovské země. Toto skutkové zjištění bylo rovněž předmětem šetření veřejné ochránčyně práv,<sup>9</sup> která neshledala v postupu Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců pochybení. V předmětné věci je vedeno u Krajského soudu v Ústí nad Labem pod č. j. 59 A 48/2014 soudní řízení, které nebylo dosud ukončeno.

## **6. ZÁVĚR**

---

Tak jako u všech neurčitých právních pojmů je negativem jiné závažné překážky pobytu na území zejména výkladový problém, neboť její vymezení vždy závisí na odborném posouzení v kontextu s konkrétní posuzovanou věcí, tj. v individuálním případě. V podstatě se jedná o zbytkovou skutkovou podstatu. I výše uvedené příklady zahrnují pouze nejčastěji používaná skutková zjištění, s nimiž se Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců ve své rozhodovací praxi setkává. Nepostihuje všechna možná skutková zjištění, která by bylo možno podřadit pod tento neurčitý právní pojem. V zásadě se lze ztotožnit se zásadní připomínkou, kterou uplatnil Nejvyšší správní soud v roce 2013 k návrhu zákona o pobytu cizinců na území České republiky,<sup>10</sup> kde byl tento institut rovněž upraven. Toto ustanovení svou šíří a možnostmi pod ně podřadit téměř cokoli, otevírá pole pro svévoli. Úprava je totiž tak neurčitá, že cizinec nemůže vůbec předvídat, kdy tuto podmínku naplní, což je v příkrém rozporu se základní zásadou právního státu – s právní jistotou.

---

<sup>9</sup> Šetření bylo vedeno pod sp. zn. 3253/2014/VOP/PN.

<sup>10</sup> Č. j. Sleg 9/2012-6 ze dne 29. 5. 2013.

# Problematika (ne) plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu

IVA SIGMUNDOVÁ\*

Ačkoliv zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) výslovně neupravuje povinnost cizince plnit účel povolení k dlouhodobému pobytu, uvedená povinnost vyplývá ze smyslu a účelu předmětného zákona a z výkladu určitých zákonných ustanovení. Předkládaný příspěvek se zabývá plněním účelu povolení k dlouhodobému pobytu se zaměřením na účel pobytu podnikání a právními konsekvencemi plynoucími z jeho neplnění.

## 1. POVINNOST PLNIT ÚČEL POVOLENÍ K DLOUHODOBÉMU POBYTU

Zákon č. 326/1999 Sb. je rekodifikací právní úpravy vstupu a pobytu cizinců na území České republiky, která byla do účinnosti zákona č. 326/1999 Sb., do 1. 1. 2000, upravena zákonem č. 123/1992 Sb., o pobytu cizinců na území České a Slovenské federativní republiky (dále jen „zákon č. 123/1992 Sb.“). Již podle § 6 odst. 2 věty první zákona č. 123/1992 Sb. se dlouhodobý pobyt<sup>1</sup> povoloval „na dobu potřebnou k dosažení jeho účelu, nejdéle však na dobu jednoho roku“. Podle § 13 odst. 2 zákona č. 123/1992 Sb.<sup>2</sup> oprávnění cizince k dlouhodobému pobytu zaniklo mimo jiné pokud „pominul účel nebo zanikly podmínky, za kterých byl dlouhodobý pobyt povolen“.

\* Ministerstvo vnitra, odbor správní.

<sup>1</sup> Ačkoliv podle zákona č. 123/1992 Sb. pojem dlouhodobý pobyt zahrnoval jakýkoliv pobyt nad 180 dnů, tudíž i pobyt trvalý, zde je pojem dlouhodobý pobyt použit jako pobyt nikoliv krátkodobý či trvalý.

<sup>2</sup> Podle § 13 odst. 1 zákona č. 123/1992 Sb.: „Oprávnění cizince k dlouhodobému pobytu zaniká též tehdy, jestliže pominul účel nebo zanikly podmínky, za kterých byl dlouhodobý pobyt povolen.“

Ve srovnání se zákonem č. 123/1992 Sb. je v zákoně č. 326/1999 Sb. patrný zvýšený akcent na účel dlouhodobého pobytu. To dovozují zejména z § 30 odst. 1, dle kterého „[v]ízum k pobytu nad 90 dnů uděluje ministerstvo na žádost cizince, který hodlá pobývat na území za účelem vyžadujícím pobyt na území delší než 3 měsíce. Vízum k pobytu nad 90 dnů nelze udělit za účelem zaměstnání“. Dále též z § 42 odst. 1, dle něhož „[ž]ádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu“. Kromě toho je třeba citovat § 37 odst. 1 písm. b), dle kterého „[m]inisterstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže [...] cizinec neplní účel, pro který bylo vízum uděleno [...]“. Mohu poukázat i na explicitní klasifikaci jednotlivých povolení k dlouhodobému pobytu na základě konkrétního účelu, pro který je dané povolení k dlouhodobému pobytu cizinci udělováno, tedy na § 42a,<sup>3</sup> § 42d,<sup>4</sup> § 42e,<sup>5</sup> § 42f<sup>6</sup> a § 43.<sup>7</sup> V neposlední řadě mohou odkázat na znění § 46 odst. 7. Stanoví náležitosti, které je cizinec povinen doložit „[k] žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání“.

Z právě uvedeného jednoznačně vyplývá, že pokud je podle § 1 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.<sup>8</sup> smyslem a účelem tohoto zákona regulovat vstup a pobyt cizinců na území České republiky, za podmínek v zákoně uvedených, je jedním z konkrétních regulátorů vstupu a pobytu cizinců důraz na zákonem aprobovaný účel a jeho plnění v průběhu uděleného pobytového oprávnění, tedy též v průběhu povolení k dlouhodobému pobytu.<sup>9</sup>

Skutečnost, že pobyt cizince na území České republiky není samoučelný a cizinec je povinen účel povolení k dlouhodobému pobytu plnit, ostatně vyplývá z již výše citovaného § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Dle něho „[m]inisterstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, [v návaznosti

---

<sup>3</sup> Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území.

<sup>4</sup> Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území.

<sup>5</sup> Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem ochrany na území.

<sup>6</sup> Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem vědeckého výzkumu.

<sup>7</sup> Povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu na území.

<sup>8</sup> Podle § 1 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.: „Tento zákon upravuje v návaznosti na přímo použitelný právní předpis Evropských společenství<sup>1)</sup> podmínky vstupu cizince na území České republiky (dále jen „území“) a vycestování cizince z území, stanoví podmínky pobytu cizince na území a vymezuje působnost Policie České republiky (dále jen „policie“), Ministerstva vnitra (dále jen „ministerstvo“) a Ministerstva zahraničních věcí v této oblasti státní správy.“

<sup>9</sup> Ve smyslu hlavy III, dílu 4 a oddílu 3 zákona č. 326/1999 Sb. jako „Přechodný pobyt na území na základě povolení k dlouhodobému pobytu“.

na § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.<sup>10</sup> povolení k dlouhodobému pobytu], *jestliže [...] cizinec neplní účel, pro který bylo vízum [resp. povolení k dlouhodobému pobytu] uděleno [...]*. Uvedený závěr potvrdil též Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 7 As 82/2011-81 ze dne 27. 12. 2011, ve kterém uvedl, že „[z]ákon č. 326/1999 Sb. stojí na principu, že pobyt cizince na území České republiky musí být odůvodněn, např. dlouhodobým zaměstnáním, podnikáním, studiem, a tyto činnosti musí být skutečně na území České republiky vykonávány“.

Jelikož z analýzy recentní správní judikatury vyplývá, že se jeví jako problematická právní otázka plnění, resp. neplnění účelu podnikání v průběhu povolení k dlouhodobému pobytu, předmětem následující pasáže bude posouzení této právní otázky, a to v řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podávané podle § 44a a § 45 zákona č. 326/1999 Sb.<sup>11</sup>

## 2. (NE)PLNĚNÍ ÚČELU PODNIKÁNÍ V PRŮBĚHU POVOLENÍ K DLOUHODOBÉMU POBYTU

Na úvod je třeba předeslat, že ačkoliv od 1. 1. 2011 s účinností novely zákona č. 326/1999 Sb., provedené zákonem č. 427/2010 Sb., zákonodárce formálně spojil dosavadní účel pobytu výkonný manažer – účast v právnické osobě a podnikání – osoba samostatně výdělečně činná pod jediný účel pobytu, kterým je podnikání, fakticky přetrvává možnost, aby cizinci na území České republiky podnikali jako statutární orgány či členové statutárního orgánu obchodních korporací<sup>12</sup> či jako osoby samostatně výdělečně činné.<sup>13, 14</sup>

<sup>10</sup> Podle § 46 odst. 1 věty první zákona č. 326/1999 Sb.: „Pro povolení k dlouhodobému pobytu platí obdobně § 31 odst. 1, § 33, 34, 37, 38, § 55 odst. 1, § 56, § 58 odst. 3 a § 62 odst. 1 vztahující se na dlouhodobé vízum.“

<sup>11</sup> Závěry týkající se plnění účelu podnikání v rámci povolení k dlouhodobému pobytu v řízení o žádosti jsou analogicky aplikovatelné též v řízení ve věci zrušení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za tímto účelem. To platí i pro řízení o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání, podávané podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. („Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je oprávněn podat cizinec, který na území pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu.“).

<sup>12</sup> S účinností od 1. 1. 2014 zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

<sup>13</sup> Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 455/1991 Sb.“).

<sup>14</sup> Viz výslovně Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku č. j. 30 A 69/2014-53 ze dne 25. 11. 2014, kde tento soud uvedl: „Dne 21. 12. 2010 byl schválen a 30. 12. 2010 ve Sbírce zákonů publikován, zákon č. 427/2010 Sb., který – s výhradou vyjmenovaných ustanovení, která se stala účinnými 1. 5. 2011, resp. 1. 1. 2013 – s účinností ke dni 1. 1. 2011



Otázka plnění či neplnění účelu podnikání v průběhu povolení k dlouhodobému pobytu vyvstává v řízení o žádosti v případě, že cizinec podal žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání podle § 44a<sup>15</sup> či žádost o změnu účelu pobytu podle § 45 odst. 1,<sup>16</sup> pokud přechází z účelu pobytu podnikání na jiný účel pobytu. V obou zmíněných případech cizinec již na území České republiky pobýval na základě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání a s ohledem na shora uvedené bylo jeho povinností, aby deklarovaný účel pobytu též konzumoval. Pokud cizinec v průběhu svého pobytu nedostal této povinnosti, je správní orgán povinen za níže uvedených podmínek tuto skutečnost při svém rozhodování zohlednit.

Aby mohlo být konstatováno plnění účelu podnikání, je nutné, aby byly kumulativně splněny tři podmínky. 1. Cizinec musí být předně zapsán jako podnikatel do příslušného rejstříku, seznamu či evidence, neboť tento zápis představuje oprávnění k výkonu podnikatelské činnosti. 2. Dále musí podnikatelskou činnost v příslušné formě fakticky vykonávat. 3. A konečně musí příslušnou podnikatelskou činnost vykonávat po právně relevantní období.

Z uvedeného předně vyplývá, že pro možné konstatování plnění účelu podnikání musí být splněn jeho formální a materiální znak (první a druhá podmínka). Uvedený závěr byl explicitně judikován v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 7 As 82/2011-81 ze dne 27. 12. 2011, kde Nejvyšší správní soud v případě cizince podnikajícího na základě živnostenského oprávnění uvedl, že *„[f]yzická osoba může být zapsána do obchodního rejstříku, pouze pokud podniká (§ 34 odst. 1 písm. c) obch. zák.) v materiálním smyslu, tedy je podnikatelem podle § 2 odst. 2 písm. b), c) d), § 23, nebo na*

---

podstatným způsobem mění zákon o pobytu cizinců. Zákon mimo jiné nově koncipuje v rámci pobytu z důvodu výdělečné činnosti pouze oprávnění k pobytu za účelem zaměstnání nebo podnikání, jak ostatně vyplývá z [...] § 46 odst. 7 zákona o pobytu cizinců. [...] Žalobkyně měla již v minulosti povolený dlouhodobý pobyt na území České republiky za účelem podnikání, přičemž zákon o pobytu cizinců nerozlišuje, jakým způsobem je podnikatelská činnost realizována. Tedy, zda-li se jedná o výkon samostatné výdělečné činnosti, či zda-li jde o účast v právnické osobě. [...] Žalobkyně tak nemohla podat žádost s odkazem na ust. § 45 zákona o pobytu cizinců, [...]“

<sup>15</sup> Podle § 44a odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.: „Dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu lze opakovaně prodloužit, [...]“

<sup>16</sup> Podle § 45 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.: „Cizinec, který hodlá na území pobývat za jiným účelem, než který mu byl povolen, je povinen požádat ministerstvo o udělení nového povolení k dlouhodobému pobytu. Nové povolení k dlouhodobému pobytu nelze udělit v případech uvedených v § 33 odst. 1 nebo 3 s výjimkou případů uvedených v § 42 odst. 2. Cizinec, který hodlá na území pobývat za účelem podnikání, může o takovou změnu požádat, pokud je držitelem platného povolení k dlouhodobému pobytu a na území pobývá po dobu delší než 2 roky.“

*základě jiných zákonů. Podnikáním se pak ve smyslu ust. § 2 odst. 1 obch. zák. rozumí soustavná činnost prováděná samostatně podnikatelem vlastním jménem a na vlastní odpovědnost za účelem dosažení zisku. U fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění je z jazykového výkladu ustanovení obch. zák. zřejmé, že podnikatelem se stane tehdy, kdy vedle získání příslušného oprávnění také fakticky vykonává určitou podnikatelskou činnost (definice živnostenského podnikání viz § 2 zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání, ve znění pozdějších předpisů, která koresponduje s materiálním pojetím podnikání podle ust. § 2 odst. 1 obch. zák.)“.*

Formální znak podnikání, resp. jeho prokázání, nečiní v praxi problémy. Tento znak je u cizince, který na území České republiky podniká jako osoba samostatně výdělečně činná, naplněn tehdy, pokud disponuje platným oprávněním k provozování živnosti (dále jen „živnostenské oprávnění“).<sup>17</sup> U cizince, který na území České republiky podniká jako statutární orgán či člen statutárního orgánu obchodní společnosti či družstva, pak pokud je zapsán jako statutární orgán příslušné obchodní korporace. Živnostenské oprávnění cizince vyplývá z výpisu ze živnostenského rejstříku,<sup>18</sup> oprávnění podnikat jako statutární orgán či člen statutárního orgánu obchodní korporace vyplývá z výpisu z obchodního rejstříku příslušné obchodní korporace, kde je cizinec jako statutární orgán zapsán.<sup>19</sup>

Jako problematické se nicméně jeví prokázání materiálního znaku podnikání, a to nejenom v případě výkonu samostatné výdělečné činnosti, ale též v případě výkonu funkce statutárního orgánu či člena statutárního orgánu v obchodních korporacích. Totéž platí pro vymezení právně relevantního období, po které je cizinec povinen podnikatelskou činnost fakticky vykonávat.

### **3. FAKTICKÝ VÝKON PODNIKATELSKÉ ČINNOSTI**

---

#### **3.1 Faktický výkon samostatné výdělečné činnosti**

Jak již bylo výše uvedeno „[z]ápis v živnostenském rejstříku je pouze důkazem, který dokládá oprávnění konkrétní osoby v tomto právním režimu podnikat, nedokládá však to, že je podnikatelská činnost skutečně realizována“.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Viz § 10 odst. 1 zákona č. 455/1991 Sb.

<sup>18</sup> Viz § 10 odst. 3 zákona č. 455/1991 Sb.

<sup>19</sup> S účinností od 1. 1. 2014 viz § 25 odst. 1 písm. g) zákona č. 304/2013 Sb., o veřejných rejstřících fyzických a právnických osob.

<sup>20</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 2 As 75/2013-52 ze dne 15. 4. 2014, který odkazuje na závěry Nejvyššího správního soudu v rozsudku č. j. 7 As 82/2011-81 ze dne 27. 12. 2011.

Odhlédneme-li od situace, kdy cizinec v průběhu správního řízení výslovně uvede, že na území České republiky nepodnikal, v současné době nepodniká, a tudíž se k absenci faktického výkonu samostatné výdělečné činnosti přiznává, správní a soudní praxe dovodily za jistých podmínek absenci faktického výkonu samostatné výdělečné činnosti též z čím dál více rozšířeného fenoménu, kterým je účelové přihlašování a odhlašování cizinců od příslušné správy sociálního zabezpečení.

Cizinec, který na území České republiky vykonává samostatnou výdělečnou činnost, je povinen, stejně jako občané České republiky, podle § 3 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb. o pojistném na sociální zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 589/1992 Sb.“), platit vůči příslušné správě sociálního zabezpečení pojistné na důchodové pojištění, resp. zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti (dále jen „pojistné“).<sup>21</sup> A je povinen být z tohoto titulu přihlášen u správy sociálního zabezpečení podle místa jeho hlášeného pobytu na území České republiky. Povinná účast osob samostatně výdělečně činných na důchodovém pojištění je konkretizována v zákoně č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 155/1995 Sb.“).<sup>22</sup> V průběhu správní praxe bylo nicméně zjištěno, že se cizinci během svého pobytu od příslušné správy sociálního zabezpečení odhlašují a následně přihlašují a v době odhlášení od příslušné správy sociálního zabezpečení neplatí povinné pojistné.

Prvotní přihlášení, odhlášení a opětovné přihlášení k příslušné správě sociálního zabezpečení provádí osoba samostatně výdělečně činná na základě tiskopisu *Oznámení o zahájení (opětovném zahájení) samostatně*

---

<sup>21</sup> Podle § 3 odst. 4 zákona č. 589/1992 Sb.: „Osoby samostatně výdělečně činné jsou povinny platit pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti, pokud jsou účastny důchodového pojištění podle předpisů o důchodovém pojištění, a za podmínek stanovených tímto zákonem též zálohy na pojistné na důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti; osoby samostatně výdělečně činné jsou povinny platit pojistné na nemocenské pojištění, pokud jsou účastny nemocenského pojištění podle předpisů o nemocenském pojištění. Kdo se považuje za osobu samostatně výdělečně činnou a kdy se samostatná výdělečná činnost považuje za hlavní samostatnou výdělečnou činnost a za vedlejší samostatnou výdělečnou činnost, stanoví zákon o důchodovém pojištění.“

<sup>22</sup> Podle § 9 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb. o důchodovém pojištění: „[Důchodového] pojištění jsou účastny osoby samostatně výdělečně činné [§ 5 odst. 1 písm. e)], pokud vykonávají samostatnou výdělečnou činnost na území České republiky a splňují dále stanovené podmínky. Za samostatnou výdělečnou činnost vykonávanou na území České republiky se považuje i samostatná výdělečná činnost prováděná mimo území České republiky, jestliže je vykonávána na základě oprávnění k výkonu takové činnosti vyplývajícího z právních předpisů České republiky.“

*výdělečné činnosti*<sup>23</sup> (dále jen „oznámení o zahájení SVČ“) a tiskopisu *Oznámení OSVČ o ukončení samostatné výdělečné činnosti*<sup>24</sup> (dále jen „oznámení o ukončení SVČ“). Tiskopis oznámení o ukončení SVČ obsahuje mimo jiné rubriku, kde je osoba samostatně výdělečně činná povinna uvést datum ukončení samostatné výdělečné činnosti. Rovněž musí konkretizovat, zda je důvodem ukončení samostatné výdělečné činnosti a) ukončení výkonu samostatné výdělečné činnosti, b) pozastavení výkonu samostatné výdělečné činnosti c) zánik oprávnění vykonávat samostatnou výdělečnou činnost či d) úmrtí.<sup>25</sup> Z práve uvedeného vyplývá, že varianty a), b) a c) jsou odrazem faktického výkonu samostatné výdělečné činnosti. Pokud tedy cizinec označí, že ukončil samostatnou výdělečnou činnost či její výkon pozastavil a současně uvede datum, ke kterému tak učinil, poté se uvedeným tiskopisem písemně přizná, že fakticky k uvedenému datu samostatnou výdělečnou činnost ukončil či pozastavil. Pokud následně cizinec v tiskopise oznámení o zahájení SVČ v příslušné rubrice uvede datum opětovného zahájení samostatné výdělečné činnosti, z uvedených skutkových okolností lze dovodit, jak dlouho cizinec fakticky samostatnou výdělečnou činnost nevykonával. K uvedenému lze odkázat na rozsudek Městského soudu v Praze v č. j. 10 A 218/2010-42 ze dne 28. 2. 2011, ve kterém soud výslovně uvedl, že „[j]estliže žalobce při odhlášení na okresní správě sociálního zabezpečení několikrát uvedl, že přerušil či ukončil podnikatelskou činnost, vyplývá z toho, že přestal splňovat účel povoleného pobytu, a je tedy správný závěr správních orgánů, že tato skutečnost je dostatečným důvodem pro neprodložení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, protože žalobce prohlásil, že nepodniká a tím neplní účel pobytu“. Rozsudek Městského soudu v Praze byl potvrzen rozsudkem Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 80/2011-69 ze dne 19. 1. 2012, ve kterém Nejvyšší správní soud uvedl, že „[z]e správního spisu vyplývá, že stěžovateli byl pobyt povolen na období od 20. 6. 2008 do 19. 6. 2010. Z toho stěžovatel na základě svého prohlášení na okresní správě sociálního zabezpečení samostatnou výdělečnou činnost od 28. 6. 2008 do 11. 5. 2010 přerušil či ukončil, tedy téměř na celou dobu trvání uděleného povolení k pobytu. Pokud tedy stěžovatel tvrdí, že takřka po celou dobu, na kterou mu byl pobyt na území České republiky povolen, toliko pouze vyvíjel úsilí k faktickému plnění účelu pobytu, je nutno se ztotožnit se závěry žalovaného a městského soudu, dle nichž nenaplnil účel předchozího pobytu, [...]“.

<sup>23</sup> Tiskopis České správy sociálního zabezpečení platný v roce 2015.

<sup>24</sup> Dtto.

<sup>25</sup> Pro účely předkládaného příspěvku bezpředmětné.

K uvedenému je třeba doplnit, že cizinec není povinen k žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání svou registrační historii u příslušné správy sociálního zabezpečení dokládat. Správní orgán je nicméně oprávněn si uvedené údaje vyžádat,<sup>26</sup> a to včetně příslušných tiskopisů oznámení o zahájení SVČ a oznámení o ukončení SVČ. Z nich vyplývá datum zahájení, ukončení a opětovného zahájení samostatné výdělečné činnosti a důvod ukončení samostatné výdělečné činnosti. Činí tak za účelem zjištění stavu věci v souladu s požadavky § 3 zákona č. 500/2004 Sb.<sup>27,28</sup>

Na tomto místě je třeba zdůraznit, že ačkoliv cizinec v průběhu odhlášení od příslušné správy sociálního zabezpečení neplatí pojistné, zpětná oprava registrace u příslušné správy sociálního zabezpečení a zpětná úhrada pojistného nemá vliv na skutečnost, že se cizinec od příslušné správy sociálního zabezpečení odhlásil z důvodu ukončení či pozastavení samostatné výdělečné činnosti. V průběhu odhlášení tak neplnil účel svého pobytu. To potvrzuje rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 14/2013-28 ze dne 29. 5. 2013, v němž uvedl, že „[s]tejně tak je nevýznamné [při posouzení toho, zda cizinec plnil účel svého pobytu], že stěžovatel zpětně uhradil pojistné na důchodové pojištění a vzniklé penále“.

---

<sup>26</sup> Oprávnění vyžádat si a v rámci správního řízení využít informace od příslušné správy sociálního zabezpečení je plně v souladu se zásadou součinnosti správních orgánů podle § 8 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 500/2004 Sb.“).

<sup>27</sup> Podle § 3 zákona č. 500/2004 Sb.: „Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.“

<sup>28</sup> Je diskutabilní, zda z pouhého sdělení příslušné správy sociálního zabezpečení o registrační historii cizince bez doložení tiskopisů oznámení o zahájení SVČ a oznámení o ukončení SVČ lze konstatovat zjištění stavu věci v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb. Požadavky uvedeného zákonného ustanovení však budou splněny, pokud je součástí spisového materiálu přípis příslušné správy sociálního zabezpečení o registrační historii cizince, doložený alespoň přehledem o registraci cizince na důchodovém pojištění, ze kterého vyplývá, že období účasti cizince na důchodovém pojištění se shoduje s registrační historií cizince v uvedeném sdělení. K tomu srov. rozsudek Nejvyšší správní soud č. j. 3 As 15/2012-29 ze dne 8. 8. 2012: „Skutkové zjištění správního orgánu, že žalobce od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 nepodnikal jako osoba samostatně výdělečně činná, je totiž podle názoru Nejvyššího správního soudu dostatečně podloženo sdělením OSSZ ze dne 30. 7. 2010, že žalobce byl před opravou registrace dne 27. 7. 2010 veden jako osoba samostatně výdělečně činná v době od 1. 5. 2008 do 30. 6. 2008 a dále od 1. 2. 2010 dosud. Datum ukončení samostatně výdělečně činnosti potvrzuje i Odhláška z důchodového pojištění osoby samostatně výdělečně činné – Oznamení osoby samostatně výdělečně činné.“

## 2.2 Faktický výkon funkce statutárního orgánu

Jeví-li se jako problematické dokazování neplnění účelu pobytu podnikání ve formě samostatné výdělečné činnosti, jde-li o účelová přihlášení a odhlášení cizinců od příslušné správy sociálního zabezpečení, jinak tomu je v případě podnikání ve formě statutárního orgánu. Správní a soudní praxe musí čelit účelovým zápisům cizinců jako statutárních orgánů obchodních korporací. Jejich cílem je pouze získat povolení k dlouhodobému pobytu na území České republiky, a zajistit si tak mobilitu v rámci Schengenského prostoru, aniž by na území České republiky pobývali a plnili účel jimi deklarovaného pobytu.

Předně je třeba uvést, že zákon č. 326/1999 Sb. výslovně neupravuje minimální počet dnů, během kterých je cizinec povinen pobývat na území České republiky.<sup>29</sup> Tento závěr potvrdil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 165/2013-50 ze dne 28. 5. 2014, kde uvedl následující: „*Nejvyšší správní soud přisvědčuje stěžovateli v tom, že zákon o pobytu cizinců nestanoví přesně, kolik dnů musí cizinec v inkriminovaném období pobývat na území České republiky. Posouzení doby pobytu s ohledem na to, zda tím cizinec naplnil účel jím deklarovaného pobytu, záleží vždy na okolnostech případu*“. Uvedené okolnosti obecně shrnul Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 30 A 5/2014-60 ze dne 23. 5. 2014, kde uvedl, že „*v případě podnikání je relevantní jak pobyt na území České republiky, tak faktické vykonávání podnikatelské činnosti*“, přičemž „*[p]ři posuzování jednotlivých případů je pak třeba přihlížet k tomu, že jsou – velmi zhruba řečeno – podnikání, která bývají vázána na určité místo, a podnikání, při nichž se zpravidla cestuje (i do zahraničí)*“.

V souvislosti se zjišťováním počtu dnů, které cizinec strávil na území České republiky, je třeba odkázat na nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 ze dne 15. 3. 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (dále jen „Schengenský hraniční kodex“). Podle čl. 10 odst. 1 Schengenského hraničního kodexu se

---

<sup>29</sup> Otázkou je, zda minimální počet dní, během kterých je cizinec povinen pobývat na území České republiky, nelze dovodit z § 30 odst. 1 ve spojení s § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. Podle § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. je cizinec oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, pokud na území České republiky pobývá na vízum k pobytu nad 90 dnů, hodlá na území přechodně pobývat po dobu delší než 6 měsíců a trvá-li stejný účel pobytu. Z uvedeného vyplývá, že pokud je cizinec oprávněn podat žádost o povolení k dlouhodobému pobytu, pokud na území České republiky hodlá pobývat po dobu delší než 6 měsíců, uvedená doba též představuje minimální dobu, po kterou je cizinec povinen na území České republiky pobývat; v opačném případě by nemusel a v souladu s § 42 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. též nemohl o povolení k dlouhodobému pobytu vůbec žádat.

„[c]estovní doklady státních příslušníků třetích zemí [...] při vstupu a výstupu systematicky opatřují otiskem razítka“. Podle čl. 10 odst. 1 písm. a) Schengenského hraničního kodexu se „[v]stupním nebo výstupním razítkem [...] opatřují zejména [...] doklady s platným vízem, které státnímu příslušníkovi třetí země umožňují překročit hranici“. Jelikož podle čl. 10 odst. 5 Schengenského hraničního kodexu mají příslušníci pohraniční stráže povinnost opatřovat cestovní doklady státních příslušníků třetích zemí vstupním a výstupním razítkem, za účelem zjištění počtu dnů, které cizinec strávil na území České republiky, je tudíž možné ze vstupních a výstupních razítek vycházet. Pokud tedy cizinec tvrdí, že na území České republiky pobýval déle, než vyplývá ze vstupních a výstupních razítek v jeho cestovním dokladu, je povinen své tvrzení prokázat. K uvedenému se vyjádřil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 4 As 165/2013-50 ze dne 28. 5. 2014. Uvedl, že by bylo možné považovat za relevantní argumentaci ohledně nevyznačených razítek v cestovním dokladu cizince, pokud by cizinec k uvedenému tvrzení nabídl dostatečné důkazy. Nejvyšší správní soud se ztotožnil se závěrem Krajského soudu v Plzni v rozsudku č. j. 30 A 46/2013-61 ze dne 26. 11. 2013 a uvedl: *„Podle krajského soudu přitom žalobkyně, pokud tvrdila, že zde pobývala déle než žalovaným zjištěných 76 dnů, a to za účelem podnikání, a pokud současně tvrdila, že je jednatelkou aktivní obchodní společnosti, mohla svá tvrzení prokázat nejen doklady o cestě na území České republiky, ale mohla navrhnout k prokázání svého tvrzení řadu listinných důkazů (letenky, smlouvy uzavřené jménem obchodní společnosti dokládající její aktivní účast na podnikání obchodní společnosti, faktury atd.). Mohla rovněž navrhnout výpověď osob, s nimiž v rámci své činnosti jednala, což neučinila.“*

Jde-li o posouzení faktického výkonu funkce statutárního orgánu, správní orgán je oprávněn přistoupit k výsledku cizince podle § 169 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.<sup>30</sup> Jelikož řízení ve věci žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu je řízení o žádosti ve smyslu § 44 zákona č. 500/2004 Sb., rámec dokazování je dán především tvrzením cizince. Pokud tedy cizinec tvrdí, že ačkoliv na území České republiky pobývá sporadicky, aktivně vykonává podnikatelskou činnost, je na cizinci, aby dané tvrzení prokázal. Jak k tomu uvedl Krajský soud v Plzni v rozsudku č. j. 57 A 118/2013-66 ze

<sup>30</sup> Podle § 169 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.: „Správní orgán je oprávněn vyslechnout účastníka řízení, je-li to nezbytné pro zjištění skutečného stavu věci, zejména pro posouzení, zda se nejedná o obcházení tohoto zákona cizincem s cílem získat oprávnění k pobytu na území, zejména zda účelově uzavřel manželství nebo zda jeho účelově prohlášeným souhlasem nebylo určeno otcovství. Účastník řízení je povinen vypovídat pravdivě a nesmí nic zamlčet. Správní orgán účastníka řízení před výsledkem poučí o důsledcích odmítnutí výpovědi a nepravdivé nebo neúplné výpovědi.“

dne 11. 6. 2014: „Správní orgán přitom není oprávněn namísto žadatele jeho tvrzení jakkoli měnit či za něj cokoli sám doplňovat. Bylo tedy na žalobkyních, aby podrobně a konkrétním způsobem popsaly, v čem spočívala, případně spočívá, jejich činnost v předmětné společnosti, jakou konkrétní podnikatelskou činnost tato obchodní společnost vykonává, jakou konkrétní úlohu v ní obě žalobkyně sehrávají a jaké konkrétní činnosti z titulu svého jednatelského oprávnění, či majetkového podílu na této společnosti, zajišťují a vykonávají; případně aby doložily konkrétní obchodní aktivity a majetkové poměry předmětné společnosti, o níž žalobkyně tvrdily, že je funkční, a z nichž by bylo možno dovodit faktický výkon podnikatelské činnosti. Teprve takto konkrétně zvaná tvrzení se mohlo stát podkladem pro náležité dokazování ve správním řízení. Na správních orgánech tak sice ležela ve smyslu § 3 správního řádu povinnost zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2, avšak tato jejich povinnost se odvíjí od skutečností předestřených žalobkyněmi v průběhu správního řízení.“ Za další kritérium pro posouzení faktického výkonu funkce statutárního orgánu je možné považovat hospodářské výsledky obchodní společnosti, ve které cizinec zastává funkci statutárního orgánu. Nulové hospodářské výsledky, a tudíž absence dosažení zisku, je v rozporu se základním principem podnikatelské činnosti.<sup>31</sup>

#### 4. PRÁVNĚ RELEVANTNÍ DOBA (NE)PLNĚNÍ ÚČELU POVOLENÍ K DLOUHODOBÉMU POBYTU

---

Aby mohlo být konstatováno (ne)plnění účelu podnikání, je nezbytné určit, po jak dlouhé časové období je cizinec povinen podnikatelskou činnost vykonávat. K uvedenému se vyjádřil Nejvyšší správní soud v již citovaném rozsudku č. j. 9 As 80/2011-69 ze dne 19. 1. 2012: „[A]by mohlo být konstatováno plnění účelu, pro který byl stěžovateli pobyt povolen, tj. podnikatelská činnost, musela být v předmětném období alespoň **převážně vykonávána**, což není naplněno pouhým případným úsilím o její provozování.“ (důraz doplněn). Za „předmětné období“ soud označil předchozí pobyt stěžovatele na území České republiky na základě povolení k dlouhodobému pobytu s platností od 20. 6. 2008 do 19. 6. 2010. V rozsudku č. j. 9 Azs 219/2014-39 ze dne 6. 11. 2014 Nejvyšší správní soud opětovně zdůraznil, že v případě

<sup>31</sup> Podle § 420 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník: „Kdo samostatně vykonává na vlastní účet a odpovědnost výdělečnou činnost živnostenským nebo obdobným způsobem se záměrem činit tak soustavně za účelem dosažení zisku, je považován se zřetelem k této činnosti za podnikatele.“



neplnění účelu pobytu nelze hovořit „o jakémkoliv neplnění, ale o převážném neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen“. Není bez zajímavosti, že např. v rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 4 As 114/2013-35 ze dne 27. 9. 2013 je doba, po kterou cizinec neplnil účel pobytu, vymezena jako „**dlouhodobé neplnění účelu pobytu**“. (důraz doplněn). V rozsudku Městského soudu v Praze č. j. 5 A 184/2010-45-48 ze dne 26. 9. 2014 je používán pojem „**přechodné přerušení podnikatelské činnosti**“ (důraz doplněn). V rozsudku č. j. 10 A 287/2010-41 ze dne 29. 11. 2013 pak Městský soud v Praze uvedl, že cizinec „**je povinen plnit účel pobytu – podnikání po celou dobu povoleného pobytu nepřetržitě**“.<sup>32</sup> (důraz doplněn).

Z uvedeného vyplývá, že relevantní doba pro možné konstatování neplnění účelu pobytu je správní judikaturou vymezena ve vztahu k určitému časovému období (dále jen „rozhodné období“). Primárním vodítkem pro určení rozhodného období je § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Dle něho ministerstvo zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, resp. v návaznosti na § 46 odst. 1 i povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum k pobytu nad 90 dnů, resp. povolení k dlouhodobému pobytu, uděleno. Jelikož je povolení k dlouhodobému pobytu cizinci udělováno vždy s určitou dobou platnosti, rozhodným obdobím je primárně doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, která v případě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání činí podle § 44 odst. 4 písm. h) zákona č. 326/1999 Sb. dva roky.<sup>33</sup> Sekundárně je ovšem nutné vzít do úvahy, že pokud cizinec podá žádost o povolení k dlouhodobému pobytu v zákonné lhůtě podle § 47 odst. 1 v návaznosti na § 46 odst. 1,<sup>34</sup>

<sup>32</sup> Jedná se spíše o menšinové právní názory.

<sup>33</sup> Podle § 44 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb.: „Povolení k dlouhodobému pobytu ministerstvo vydává s dobou platnosti a) potřebnou k dosažení účelu, který vyžaduje pobyt na území, kratší než 1 rok, b) 1 rok, jde-li o přechodný pobyt za účelem studia s předpokládanou dobou pobytu delší než 1 rok nebo povolení k dlouhodobému pobytu za účelem strpění pobytu, c) odpovídající v případě společného soužití rodiny době platnosti průkazu o povolení k pobytu (odstavec 1), který byl vydán nositeli oprávnění ke sloučení rodiny, nejméně však na 1 rok, d) 2 roky v případě společného soužití rodiny, bylo-li nositeli oprávnění ke sloučení rodiny vydáno povolení k trvalému pobytu, e) odpovídající v případě rodinného příslušníka rezidenta jiného členského státu Evropské unie době platnosti průkazu o povolení k pobytu, který byl vydán tomuto rezidentovi, f) odpovídající době stanovené ve smlouvě o dobrovolné službě mládeže v tuzemské hostitelské organizaci, jde-li o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia na území podle § 42d, g) odpovídající v případě rodinného příslušníka výzkumného pracovníka době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu vydaného výzkumnému pracovníkovi, nebo h) 2 roky v ostatních případech.“

<sup>34</sup> Podle § 47 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.: „Žádost o povolení k dlouhodobému pobytu je cizinec povinen podat nejdříve 90 a nejpозději 14 dnů před uplynutím platnosti víza k pobytu nad 120 dnů. V případě, že podání žádosti ve lhůtě podle předchozí věty zabrání

a doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu uplyne před rozhodnutím o podané žádosti, podle § 47 odst. 2 v návaznosti na § 46 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.<sup>35</sup> se povolení k dlouhodobému pobytu považuje za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti. Cizinec tak do doby nabytí právní moci rozhodnutí o žádosti na území České republiky pobývá na základě tzv. fikce platného pobytu.<sup>36</sup>

Pokud je o žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu rozhodnuto v zákonné lhůtě podle § 169 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.,<sup>37</sup> doba platnosti předešlého povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání neztrácí vypovídací hodnotu a lze ji za rozhodné období považovat. Nicméně, stojí-li zákon č. 326/1999 Sb. na principu, že pobyt cizince na území České republiky není samoučelný a je povinností cizince plnit účel pobytu, cizinec je povinen plnit tento účel nejenom v době platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, ale též v době fikce platného pobytu. Z uvedeného vyplývá, že dochází-li v řízení o žádosti k průtahům a o žádosti je rozhodnuto např. rok či déle po jejím podání, přičemž cizinec byl povinen plnit účel svého pobytu též do doby pravomocného rozhodnutí o žádosti, je možné dospět

---

důvody na vůli cizince nezávislé, je cizinec oprávněn tuto žádost podat do 3 pracovních dnů po zániku těchto důvodů; vízum se do doby zániku tohoto oprávnění považuje za platné.“

<sup>35</sup> Podle § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb.: „Pokud doba platnosti víza k pobytu nad 90 dnů uplyne před rozhodnutím žádosti o povolení dlouhodobého pobytu, ačkoliv žádost byla podána ve lhůtě podle odstavce 1, považuje se vízum za platné do doby nabytí právní moci rozhodnutí o podané žádosti.“

<sup>36</sup> Z toho vyplývá, že existuje jistá nuance mezi pobytem povoleným a pobytem platným, neboť každý pobyt, který byl cizinci povolen, je pobytem platným, ovšem nikoliv každý pobyt označený za platný je současně pobytem povoleným.

<sup>37</sup> Podle § 169 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb.: „Pokud nelze rozhodnutí vydat bezodkladně, rozhodnutí se vydá: a) ve lhůtě 120 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu rezidenta jiného členského státu Evropské unie a jeho rodinného příslušníka, b) ve lhůtě 180 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k trvalému pobytu, c) ve lhůtě 270 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, d) ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem studia, vědeckého výzkumu nebo vydání povolení k dlouhodobému pobytu rodinnému příslušníkovi výzkumného pracovníka podle § 42 odst. 3, e) ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu, povolení k trvalému pobytu podle § 69, je-li žádost podaná na území, povolení k přechodnému pobytu a povolení k trvalému pobytu podle § 87g a 87h, f) ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti o vydání modré karty, g) ve lhůtě 180 dnů ode dne podání žádosti o vydání povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny s držitelem modré karty na území, h) ve lhůtě 60 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty; ve lhůtě 90 dnů ode dne podání žádosti o vydání zaměstnanecké karty ve zvlášť složitých případech, nebo pokud ministerstvo žádalo o vydání závazného stanoviska podle odstavce 15.“

k výkladu, že za rozhodné období se považuje nejenom doba platnosti povolení k dlouhodobému pobytu (restriktivní výklad), ale též doba do pravomocného rozhodnutí o žádosti, tedy doba fikce platného pobytu (extenzivní výklad).

Oba nastíněné výklady lze nalézt též ve správní judikatuře. Příkladem restriktivního výkladu je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 14/2013-28 ze dne 29. 5. 2013, ve kterém konstatoval, že „v nyní projednávané věci byl stěžovateli povolen pobyt na území České republiky za účelem podnikání na dobu od 2. 7. 2008 do 1. 7. 2010. [...] Od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010 (tj. 19 měsíců) stěžovatel samostatnou výdělečnou činnost nevykonával“. V rozsudku č. j. 4 As165/2013-50 ze dne 28. 5. 2014 Nejvyšší správní soud výslovně uvedl, že „[p]okud stěžovatelka na území České republiky nepobývala, resp. z celkové povolené doby dlouhodobého pobytu v trvání dvou let zde prokazatelně pobývala jen 76 dní, aniž by současně jakýmkoliv dokladem potrzovala svou aktivní podnikatelskou činnost, zjevně tak nenaplňovala účel udělení povolení k pobytu na tomto území.“ Příkladem extenzivního výkladu je rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Azs 219/2014-39 ze dne 6. 11. 2014, v němž dospěl k závěru, že „[s] ohledem na § 47 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., podle kterého dochází při včasném podání žádosti k tomu, že je povolení k pobytu považováno nadále za platné, je třeba plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání vázat na celé období od 28. 1. 2008 do doby právní moci napadaného rozhodnutí, tedy do 30. 1. 2014. [...] Doby jednoho roku v období přibližně šesti let nelze bez dalšího považovat za převážně neplnění účelu“.

V recentní správní judikatuře lze zaznamenat oba přístupy, byť s převládajícím výkladem restriktivním.<sup>38</sup> Toto zjištění odpovídá pravidlu, dle kterého je třeba vždy postupovat na základě individuálních skutkových okolností posuzovaného případu a neaspirovat na přesné vymezení období, po které již cizinec neplní účel svého pobytu. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 8 Azs 105/2014 ze dne 31. 10. 2014 ostatně uvedl, že „[p]osouzení délky pobytu s ohledem na to, zda cizinec naplnil účel jím deklarovaného pobytu, proto bude vždy záležet na zjištěných okolnostech daného případu“. Mezi okolnostmi, které bude nutné v konkrétním případě zohlednit, patří skutečnost, zda cizinec byl od příslušné správy sociálního zabezpečení odhlášen nepřetržitě

---

<sup>38</sup> Restriktivní výklad zcela jednoznačně ovládá posouzení neplnění účelu podnikání ve formě výkonu funkce statutárního orgánu, neboť těžiště dokazování zde leží na účastnickém výslechu podle § 169 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. Ten provádí správní orgán rozhodující o žádosti a jeho případné zopakování v průběhu správního řízení o odvolání proti negativnímu rozhodnutí o žádosti přesahuje rámec odvolacího řízení.

či v intervalech, zda cizinec vykonával sezónní druh práce,<sup>39</sup> zda existovala objektivní překážka pro ukončení samostatné výdělečné činnosti,<sup>40</sup> zda byl cizinec nucen v rámci výkonu funkce statutárního orgánu vycestovat do zahraničí atd. Ačkoliv jsou správní orgány povinny v souladu s § 3 zákona č. 500/2004 Sb. zjistit stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, podle § 52 téhož zákona<sup>41</sup> jsou cizinci povinni označit důkazy na podporu skutečností, které byly relevantním důvodem pro neplnění účelu pobytu. Cizinci jsou tak povinni unést nejenom břemeno tvrzení, ale též břemeno důkazní.

## **5. SUBSUMPCE NEPLNĚNÍ ÚČELU POVOLENÍ K DLOUHODOBÉMU POBYTU POD PŘÍSLUŠNÁ USTANOVENÍ ZÁKONA Č. 326/1999 SB.**

---

Jak uvádím ve 2. kapitole, správní orgány jsou povinny případné neplnění účelu podnikání cizince, a to za podmínek uvedených ve 3. a 4. kapitole, zohlednit v řízení o následně podané žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu a vydat o této žádosti negativní rozhodnutí. Otázkou zůstává, podle jakého zákonného ustanovení.

Podle § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. správní orgán zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, resp. povolení k dlouhodobému pobytu, jestliže cizinec neplní účel, pro který bylo vízum/povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. Jedná se o jediné ustanovení zákona č. 326/1999 Sb., které obecně upravuje hypotézu neplnění účelu pobytu ze strany cizince.<sup>42</sup> Ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) lze v návaznosti na § 35 odst. 3 a § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb.<sup>43</sup> rovněž aplikovat v případě neprodloužení doby

---

<sup>39</sup> Za sezónní druh práce nelze považovat velmi často namítaný výkon samostatné výdělečné činnosti v oboru stavebnictví.

<sup>40</sup> Viz rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 54/2014-49 ze dne 28. 8. 2014, ve kterém Krajský soud v Plzni uvedl, že „žalobce v průběhu doby posledního povoleného dlouhodobého pobytu za účelem podnikání jako osoba samostatně výdělečně činná více než 11 měsíců účel pobytu neplnil, neboť podnikatelskou činnost jako osoba samostatně výdělečně činná dobrovolně přestal vykonávat bez existence objektivní překážky“.

<sup>41</sup> „Účastníci jsou povinni označit důkazy na podporu svých tvrzení. Správní orgán není návrhy účastníků vázán, vždy však provede důkazy, které jsou potřebné ke zjištění stavu věci.“

<sup>42</sup> Např. v případě povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území je aplikovatelné speciální ustanovení, a to § 46a odst. 2 písm. i) zákona č. 326/1999 Sb.

<sup>43</sup> Podle § 44a odst. 3 věty druhé zákona č. 326/1999 Sb.: „Na prodloužení platnosti povolení k dlouhodobému pobytu se § 35 odst. 2 a 3, § 36, § 46 odst. 3 a 7 a § 47 vztahuje obdobně“. Podle § 35 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., „[d]obu pobytu na území na vízum

platnosti povolení k dlouhodobému pobytu právě z důvodu neplnění účelu, pro který bylo cizinci předmětné povolení k dlouhodobému pobytu uděleno. To vyplývá z odkazovacího ustanovení § 44a odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb., dle něhož se na prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu obdobně použije § 35 odst. 3 téhož zákona. Ten stanoví, že platnost povolení víza k pobytu nad 90 dnů/povolení k dlouhodobému pobytu nelze prodloužit, pokud správní orgán shledá jeden z důvodů uvedených v § 37 zákona č. 326/1999 Sb. pro zahájení řízení ve věci zrušení platnosti víza k pobytu nad 90 dnů/povolení k dlouhodobému pobytu. Aplikace § 37 odst. 1 písm. b) je nicméně vyloučena v případě podání žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu. Tedy též v případě žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu podle § 45 zákona č. 326/1999 Sb. Z tohoto ustanovení, jakož i z § 46 odst. 1, který upravuje obdobně aplikovatelná ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. pro povolení k dlouhodobému pobytu, nevyplývá možnost neudělit požadované povolení k dlouhodobému pobytu z důvodu, že cizince podle § 37 odst. 1 písm. b) neplní účel, pro který mu bylo povolení k dlouhodobému pobytu uděleno.

Správní a soudní praxe nicméně dospěla k závěru, že aplikace § 37 odst. 1 písm. b) je v případě žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a opodstatněná pouze v případě, že cizinec neplní účel pobytu v době vydání negativního rozhodnutí o žádosti, resp. pokud účel pobytu přestal plnit v době, která bezprostředně předchází vydání rozhodnutí o žádosti. Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 3 As 15/2012-29 ze dne 8. 8. 2012 uvedl, že „§ 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. nelze aplikovat, jestliže v době bezprostředně předcházející vydání rozhodnutí cizinec účel povoleného pobytu plnil. Za této situace přichází v úvahu jediné posouzení žádosti podle § 56 citovaného zákona, které v rámci společných ustanovení k dlouhodobému vízu vymezuje další důvody pro neudělení víza“.

Krajský soud v Plzni následně v rozsudku č. j. 15 A 73/2012-54 ze dne 2. 4. 2014, ve kterém odkázal a vycházel z poslední citovaného rozsudku Nejvyššího správního soudu, konstatoval, že „ustanovení § 37 odst. 1 písm. b) zákona o pobytu lze aplikovat pouze v případech, ve kterých cizinec neplní účel pobytu v době rozhodování správního orgánu. Jestliže cizinec po převážnou dobu dlouhodobého pobytu neplní účel, pro nějž mu byl dlouhodobý pobyt udělen, avšak v době rozhodnutí správního orgánu již účel pobytu plní, je na místě aplikovat ustanovení [§ 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3

---

k pobytu nad 90 dnů nelze prodloužit, pokud ministerstvo shledá důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto víza (§ 37)“.

s odkazem na] § 37 odst. 2 písm. b) zákona o pobytu<sup>44</sup> ve spojení s ustanovením § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu [resp. § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb.].<sup>45</sup> V takovém případě však musí správní orgán individuálně hodnotit dopady neprodloužení povolení k dlouhodobému pobytu do soukromého a rodinného života cizince“.<sup>46</sup>

K aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb. je třeba odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 80/2011-69 ze dne 19. 1. 2012. Nejvyšší správní soud v uvedeném rozsudku dospěl k závěru, že „[p] okud [...] stěžovatel tvrdí, že takřka po celou dobu, na kterou mu byl pobyt na území České republiky povolen, toliko pouze vyvíjel úsilí k faktickému plnění účelu pobytu, je nutno se ztotožnit se závěry žalovaného a městského soudu, dle nichž nenaplnil účel předchozího pobytu, což ve smyslu ustanovení § 56 odst. 1 písm. k) zákona o pobytu cizinců představuje závažnou překážku pro

<sup>44</sup> Podle § 37 odst. 2 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb.: „Ministerstvo dále zruší platnost víza k pobytu nad 90 dnů, jestliže [...] cizinec přestal splňovat některou z podmínek pro udělení víza [...] za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti víza. Při posuzování přiměřenosti ministerstvo přihlíží zejména k dopadům tohoto rozhodnutí do soukromého a rodinného života cizince.“

<sup>45</sup> „Dlouhodobé vízum, s výjimkou víza k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území z důvodu podle § 33 odst. 3, ministerstvo cizinci neudělí, jestliže [...] pobyt cizince na území není v zájmu České republiky nebo je zjištěna jiná závažná překážka pobytu cizince na území, [...]“

<sup>46</sup> V posuzovaném případě se jednalo o žádost o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu. Podle § 44a odst. 3 věty druhé se na prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu obdobně použije § 35 odst. 3 téhož zákona. Dle něho nelze prodloužit dobu pobytu na území na vízum k pobytu nad 90 dnů, resp. dobu platnosti povolení k dlouhodobému pobytu, shledá-li správní orgán jeden z důvodů uvedených v § 37 pro zahájení řízení ve věci zrušení platnosti víza/povolení k dlouhodobému pobytu. Jedním z důvodů pro zrušení platnosti víza/povolení k dlouhodobému pobytu, je skutečnost, že cizinec přestal splňovat podmínky pro udělení víza. Jednou z těchto podmínek, byť ve smyslu negativním, je také shledání hypotézy v § 56 odst. 1 písm. j) zákona č. 326/1999 Sb. Uvedené plyne z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 9 As 80/2011-69 ze dne 19. 1. 2012, ve kterém k návaznosti mezi § 37 odst. 2 písm. b) a § 56 zákona č. 326/1999 Sb. uvedl: „ustanovení § 31 a § 33 zákona o pobytu cizinců představují pozitivní vymezení podmínek pro udělení víza. Nicméně současně je nutno dodat, že zákon o pobytu cizinců zakotvuje vedle tohoto pozitivního výčtu předpokladů pro udělení víza též vymezení negativní, které pouhé formálních naplnění předpokladů pro udělení víza zákonným způsobem koriguje. Zmíněný korektiv představuje mimo jiné ustanovení § 56 citovaného zákona, na základě kterého správní orgány v rámci vedeného řízení ověřují, zda jsou splněny další předpoklady pro udělení víza, tedy zda tu neexistují důvody pro jeho případné neudělení. Naposledy zmíněné ustanovení lze tedy ve vazbě na námitku stěžovatele označit za ustanovení, které podmínky pro udělení víza vymezuje negativně. Městský soud tedy správně a způsobem odpovídajícím rozsahu žalobní námitky dovodil, že důvody pro neudělení víza dle ustanovení § 56 zákona o pobytu cizinců představují (v negativním smyslu) podmínky pro udělení víza ve smyslu ustanovení § 37 odst. 2 písm. b) téhož zákona, [...]“

*prodloužení pobytu stěžovatele na území České republiky*“. Neplnění účelu pobytu za podmínek vymezených v uvedeném rozsudku zakládá tzv. jinou závažnou překážku pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb.

Je patrné, že v případě rozhodování o žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a existuje aplikační dichotomie mezi § 37 odst. 1 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb. Shledání neplnění účelu pobytu podle § 37 odst. 1 písm. b) předpokládá neplnění účelu pobytu v době vydání rozhodnutí o žádosti, zatímco shledání jiné závažné překážky pobytu cizince na území podle § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé předpokládá neplnění účelu pobytu kdykoliv před vydáním rozhodnutí o žádosti za předpokladu, že cizinec již v době vydání rozhodnutí o žádosti, resp. bezprostředně před tímto okamžikem, účel pobytu opětovně plní.

Otázkou je, nakolik je uvedená dichotomie účelná za situace, kdy § 37 odst. 1 písm. b) již obsahuje hypotézu neplnění účelu pobytu ze strany cizince, byť vyjádřenou v přítomném čase. Použití přítomného času je nicméně odrazem čl. 40 odst. 5 Legislativních pravidel vlády, dle něhož se „[v] *textu právního předpisu [...] používá oznamovacího způsobu přítomného času, zpravidla jednotného čísla;*“

Není rovněž bez zajímavosti, že v případě žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, je aplikace § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé přímo vyloučena. Ustanovení § 44a odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb. totiž stanoví, že „[p] *latnost povolení k dlouhodobému pobytu vydaného za účelem společného soužití rodiny nelze prodloužit, je-li důvod pro zahájení řízení o zrušení platnosti tohoto povolení (§46a)*“. Ustanovení § 46a zákona č. 326/1999 Sb. hypotézu jiné závažné překážky pobytu cizince na území neupravuje. Ustanovení § 46 odst. 2 písm. i) téhož zákona pouze stanoví, že „[m] *inisterstvo dále zruší platnost povolení k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny, jestliže [...] cizinec neplní účel, pro který bylo toto povolení vydáno [...] za podmínky, že důsledky tohoto rozhodnutí budou přiměřené důvodu pro zrušení platnosti*“. Předmětné ustanovení tak s výjimkou povinného posouzení přiměřenosti koresponduje s § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb. Absence jiné závažné překážky pobytu cizince na území ovšem jistě nebude důvodem, aby cizinci s uděleným povolením k dlouhodobému pobytu za účelem společného soužití rodiny na území, bylo uvedené povolení prodlouženo, pokud v jeho průběhu, byť nikoliv v době vydání rozhodnutí o žádosti, neplnil účel předmětného povolení. Konečně je třeba opětovně zdůraznit, že aplikace § 37 odst. 1 písm. b) je vyloučena v případě podání

žádosti o povolení k dlouhodobému pobytu, kdy je možné přistoupit pouze k aplikaci § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb.

Nastíněná aplikační dichotomie se nicméně jeví jako účelná v případech, kdy je za rozhodné období pro neplnění účelu pobytu považována nejenom doba platnosti předešlého povolení k dlouhodobému pobytu, ale též období do vydání pravomocného rozhodnutí o žádosti. V tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Krajského soudu v Plzni č. j. 30 A 22/2014 ze dne 22. 7. 2014: *„Podle závěru žalovaného žalobce neplnil účel pobytu v době od 27. 1. 2010 do 16. 2. 2011, neboť v tomto období nebyl přihlášen v evidenci OSVČ jako plátce pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Tím podle žalovaného byla naplněna podmínka závažné překážky pobytu cizince na území České republiky podle § 56 odst. 1 písm. k) zák. č. 326/1999 Sb. Současně žalovaný z výpisu z veřejné části živnostenského rejstříku dovodil, že v období od 16. 2. 2011 do 11. 2. 2012 byl žalobce držitelem živnostenského oprávnění a podle sdělení Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň – město v době od 16. 2. 2011 do 31. 5. 2012, tj. ke dni podání sdělení, byl současně v evidenci OSVČ. Z této skutečnosti žalovaný usoudil, že v době rozhodování správního orgánu I. stupně dne 20. června 2012 o žádosti žalobce byl žalobce účasten pojištění na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, což odůvodnilo postup podle § 37 odst. 2 písm. b) ve spojení s § 56 odst. 1 písm. k) zák. o pobytu cizinců a současně vyloučilo možnost posuzovat žádost žalobce podle § 37 odst. 1 písm. b) cit. zákona. [...] [Ž]alovaný správní orgán dospěl k závěru, že ke dni 20. 6. 2012 žalobce účel dlouhodobého pobytu naplňoval, ale svůj závěr podepřel pouze formálními znaky, kterým bylo uvedení žalobce v evidenci Okresní správy sociálního zabezpečení Plzeň – město jako osoby samostatně výdělečně činné a vůbec již [ne]prošetřoval naplnění materiálních znaků, ke kterým náleží faktický výkon podnikatelské činnosti fyzické osoby podnikající na základě živnostenského oprávnění.“*

Ačkoliv se na první pohled může jevit, že Krajský soud v Plzni lpí na uvedené dichotomii samoúčelně, důvodem je ve skutečnosti posuzování plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání až do doby právní moci rozhodnutí o následně podané žádosti. V posuzovaném případě do právní moci rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců. K tomu je nutné rovněž posoudit plnění účelu podnikání v době vydání negativního rozhodnutí o žádosti Ministerstvem vnitra, odborem azylové a migrační politiky. Uvedené jednoznačně vyplývá ze strany 7 citovaného rozsudku, kde Krajský soud v Plzni uvedl: *„[v] přezkoumávaném případě žalobce byl nositelem povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání v období od 28. 1. 2008 do 27. 1. 2010 a tím i v době následující, neboť o jeho*



*řádně podané žádosti o prodloužení doby platnosti tohoto povolení k dlouhodobému pobytu nebylo dosud pravomocně rozhodnuto. Z tohoto důvodu posuzování plnění účelu povolení k dlouhodobému pobytu za účelem podnikání je nutno vázat na celé období od 28. 1. 2008 do doby právní moci žalobou napadaného rozhodnutí, tj. do 30. ledna 2014.“*

S uvedenou argumentací se výslovně ztotožnil Nejvyšší správní soud v rozsudku č. j. 9 Azs 219/2014-41 ze dne 6. 11. 2014, kterým byla zamítnuta kasační stížnost proti poslední citovanému rozsudku Krajského soudu v Plzni. Nejvyšší správní soud uvedl: *„Ačkoliv to v rozhodnutí krajského soudu není uvedeno výslovně, z odůvodnění vyplývá, že dobu od 27. 1. 2010 do 16. 2. 2011 (tedy přibližně jeden rok), kdy žalobce podle závěrů stěžovatelky nepodnikal, nepovažoval krajský soud za dostatečně dlouhou pro to, aby takové přerušení mohlo být považováno bez dalšího za závažnou překážku v pobytu cizince na území ČR. Jak totiž vyplývá z odůvodnění rozsudku, krajský soud považoval naopak za prokázané, že v období od 27. 1. 2010 do 16. 2. 2011 žalobce účel pobytu nesporně neplnil. [...] O neplnění účelu pobytu v tomto období krajský soud nepochyboval. Pokud by pro krajský soud byla tato prokázaná doba dostačující, nebyl by skutečně důvod rozhodnutí stěžovatelky rušit z důvodů, pro které ho krajský soud zrušil. To, že toto období nepovažoval krajský soud za dostatečné pro tento závěr, lze dovodit i z jím použité judikatury, která hovoří nikoliv o jakémkoliv neplnění, ale o převážném neplnění účelu, pro který byl pobyt povolen. Dobu jednoho roku v období přibližně šesti let nelze bez dalšího považovat za převážné neplnění účelu.“*

Skutečnost, že aplikační dichotomie mohla být v předestřeném případě účelově použita pro posouzení plnění účelu podnikání nejenom v době platnosti předešlého povolení k dlouhodobému pobytu, ale též v období do vydání pravomocného rozhodnutí o žádosti, vyplývá též z rozsudku Nejvyššího správního soudu č. j. 3 As 14/2013-28 ze dne 29. 5. 2013. V analogickém případě tento soud naopak uvedl, že *„[f]akt, že stěžovatel již v době rozhodování správního orgánu [25. 8. 2010] skutečně podnikal, nemá význam při posouzení toho, zda plnil účel svého pobytu v době od 1. 7. 2008 do 31. 1. 2010“.*

Rozdíl v aplikaci mezi § 37 odst. 1 písm. b) a § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé je dále účelný tehdy, pokud cizinec žádá o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a. V případě neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 1 písm. b) zákona č. 326/1999 Sb., není správní orgán povinen zkoumat přiměřenost negativního rozhodnutí ve vztahu k dopadům do soukromého a rodinného života cizince. Zatímco v případě neprodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu podle § 44a odst. 3 s odkazem na § 35 odst. 3 s odkazem na § 37 odst. 2

písm. b) a ve spojení s § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb., vyplývá tato povinnost správnímu orgánu právě z § 37 odst. 2 písm. b). Aplikace § 56 odst. 1 písm. j) věty druhé zákona č. 326/1999 Sb. je tak v případě žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu jednoznačně ve prospěch cizince.

## **6. SHRNU TÍ**

---

Některé názory v předkládaném příspěvku jsou osobními stanovisky autorky, což nevylučuje, že mohou existovat i názory odlišné. Příspěvek předně zdůrazňuje jeden ze základních principů zákona č. 326/1999 Sb., který sice není v uvedeném zákoně na žádném místě explicitně uveden, kterým však je plnění zákonem aprobovaného účelu pobytu, se zaměřením na účel pobytu podnikání v rámci povolení k dlouhodobému pobytu. Absence výslovné úpravy povinnosti plnit účel pobytu na území České republiky v zákoně č. 326/1999 Sb. odůvodňuje zvýšený akcent na závěry správní judikatury, které byly v příspěvku hojně citovány. Autorka se snažila poukázat na rozdíl mezi formálním a faktickým znakem podnikání a zdůraznit problematické aspekty posledně uvedeného. Z tohoto důvodu byla oblast faktického výkonu podnikání rozdělena v závislosti na druhu podnikatelské činnosti. Následně byla řešena otázka právně relevantního období neplnění účelu podnikání. Závěrem jsem pojednala o subsumpci neplnění účelu podnikání pod příslušná ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. s poukazem na existující aplikační dichotomii v případě žádosti o prodloužení doby platnosti povolení k dlouhodobému pobytu.

# XIII.

## Institut nového posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza z pohledu aplikační praxe

PETR VOŘÍŠEK\*

### 1. ÚVOD

Zákonem č. 427/2010 Sb.,<sup>1</sup> s účinností k 1. lednu 2011, byl zaveden do právního řádu České republiky nový opravný prostředek vůči „Informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza“, a to „Nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza“.

Zákonodárce novelizací zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 326/1999 Sb.“) v reakci na čl. 32 Vízového kodexu,<sup>2</sup> zavedl do českého právního řádu institut nového posouzení důvodů neudělení víza jako formu speciálního opravného prostředku proti rozhodnutí o neudělení víza. Byť se Vízový kodex vztahuje pouze na víza do 90 dnů (krátkodobá), rozhodl se zákonodárce rozšířit možnost přezkumu rozhodnutí o neudělení víza i na víza dlouhodobá (§ 180e zákona č. 326/1999 Sb.); povaha tohoto opravného prostředku i následného rozhodnutí o něm musí být totožná jak pro víza do 90 dnů, tak pro víza dlouhodobá. V souladu s dikcí Vízového kodexu lze proto žádost o nové posouzení důvodů chápat jako specifický řádný opravný prostředek, který vyústí v rozhodnutí správního orgánu o veřejném subjektivním právu cizince.

Z aktuální judikatury Nejvyššího správního soudu<sup>3</sup> vyplývá, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza představuje oprav-

\* Ministerstvo vnitra, odbor správní.

<sup>1</sup> Kterým se mění zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů, (zákon o azylu), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>2</sup> Nařízení Evropského parlamentu a rady (ES) č. 810/2009, ze dne 13. července 2009, o kodexu Společenství o vízech.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 4. 7. 2013, č. j. 1 Ans 9/2013-39.

ný prostředek vůči „rozhodnutí“ odboru azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra (dále jen „správní orgán I. stupně“) o neudělení víza, nikoliv vůči písemnému sdělení důvodů neudělení víza podle § 56 odst. 4 zákona č. 326/1999 Sb.

Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) rozhodující o žádosti podle § 180e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. je oprávněná dle § 180e odst. 7 téhož zákona přezkoumat soulad důvodů neudělení dlouhodobého víza s důvody uvedenými v § 56. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza tak představuje specifický opravný prostředek, na jehož základě Komise znovu posuzuje, zda byly v projednávané věci naplněny důvody pro neudělení víza. Rozhodnutí Komise o žádosti dle § 180e odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb. tak znamená opětovné posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza. Proto stejně jako rozhodování o udělení víza v prvním stupni i rozhodnutí o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza zasahuje do veřejných subjektivních práv cizince. Na základě tohoto rozhodnutí může cizinec nabýt právo ke vstupu a pobytu na území České republiky za podmínek stanovených v zákoně č. 326/1999 Sb.

Ústavní soud ve své judikatuře<sup>4</sup> uvádí, že v odvolacím řízení nejde o řešení sporu o právo mezi dvěma rovnými subjekty soukromého práva, nýbrž o rozhodování o žádosti o vydání víza, na které není právní nárok. Tomu konečně odpovídá i zvláštní terminologie pro označení výsledků správního řízení („informace“, „nové posouzení důvodů“). Ústavní soud<sup>5</sup> rovněž uvádí, že rozhodovacímu procesu Komise je imanentní jistá míra abstrakce a obecnosti, neboť mnohdy je třeba vycházet z určitých předpokladů, a nikoli objektivně zjistitelných skutečností, které lze zpravidla hodnověrně verifikovat až po případném udělení víza; požadavek na obstarání vyčerpávajících, přesných a podrobných podkladů by totiž, ve svém důsledku, vedl k popření smyslu rozhodování o udělení víza, který mimo jiné spočívá v možnosti prevence potenciálně nežádoucího jednání ze strany cizinců (myšleno obecně), které tudíž nelze dopředu naprosto jednoznačně identifikovat a kvalifikovat. I dostatečně podložené obavy mohou být důvodem způsobilým přistoupit k neudělení víza, resp. k zamítnutí žádosti o nové posouzení.

Podle § 168 zákona č. 326/1999 Sb. se na řízení o žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nepoužijí část druhá a třetí zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále

<sup>4</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 7. 2. 2013, sp. zn. III. ÚS 1761/12.

<sup>5</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 13. 6. 2013, sp. zn. II. ÚS 1149/13.

jen „zákon č. 500/2004 Sb.“). Jelikož zákon č. 326/1999 Sb. dostatečně neupravuje procesní pravidla, je pro splnění zásad legality a subsidiarity postupováno dle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb., z čehož vyplývá méně formální povaha řízení. Přesto se dle § 154 zákona č. 500/2004 Sb. na toto řízení použijí §§ 10 až 16 (příslušnost, zaujatost, dožádání, jednací jazyk), §§ 19 až 26 (doručování), § 33 až 35 (zastoupení), atd. Dle § 177 odst. 2 ve spojení s § 154 zákona č. 500/2004 Sb., poslední věta, má správní orgán obdobně nebo přiměřeně aplikovat i další ustanovení tohoto zákona, pokud jsou pro průběh řízení potřebná.

## 2. PROCESNÍ LHŮTY A POSTUPY

---

Žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza podává cizinec u správního orgánu, který rozhodnutí vydal, tj. u správního orgánu I. stupně, a to písemně ve lhůtě do 15 dnů ode dne doručení sdělení o neudělení víza. Pokud správní orgán I. stupně neshledá důvod pro udělení dlouhodobého víza, postoupí žádost ve lhůtě 5 dnů ode dne jejího doručení Komisi k jejímu posouzení.

Z pohledu rozhodovací praxe Komise je nezbytné uvést, že naprosté minimum žádostí o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza je podáno po zákonné lhůtě. Pokud však k opožděnému podání dojde a žadatel k žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza připojí rovněž žádost o navrácení lhůty dle § 41 zákona č. 500/2004 Sb., za současného doložení například zdravotní indispozice, Komise pouze konstatuje navrácení lhůty v textu nového posouzení. Nevydává tak o tom usnesení dle § 41 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb., což je dáno specifikem řízení dle části čtvrté zákona č. 500/2004 Sb. V této souvislosti je nezbytné také uvést, že správní orgán I. stupně doručuje své sdělení, tj. „Informaci o důvodech neudělení dlouhodobého víza“, cestou zastupitelských úřadů. V řadě případů není součástí spisového materiálu potvrzení o doručení (popřípadě je pouze vytištěno sdělení pracovníků zastupitelského úřadu o převzetí informace žadatelem). Není tak možné určit, zda žádost byla podána v zákonné lhůtě či nikoliv. I z tohoto důvodu Komise žádosti o navrácení lhůty v drtivé většině případů vyhoví.

K určitému zpoždění v rámci rozhodování v oblasti dlouhodobých víz dochází při procesu postoupení spisového materiálu správním orgánem I. stupně. Pokud správní orgán I. stupně v rámci autoremedury žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nevyhoví, je lhůta 5 dnů pro postoupení žádosti i z pohledu Komise nereálná. Komise tak obdrží žádost

společně se spisovým materiálem nejdříve za 15 dní od jejího podání. Uvedené se týká pouze kompletních žádostí, kdy správní orgán I. stupně nevyzývá žadatele k odstranění vad podání. Komise v takových případech rozhodne o žádosti do 30 dnů (pokud nevyzývá žadatele k doplnění žádosti), což je výrazně kratší lhůta než zákonem stanovená, tj. 60 dnů. K určitým komplikacím však dochází v případě podání blanketních žádostí, které je často spojeno s žádostí o nahlížení do spisového materiálu. V takových případech je Komisi správním orgánem I. stupně postoupena žádost i po mnoha měsících. Fakticky tak dochází k situaci, že účel pobytu často již uplyne, popř. je kratší než 90 dnů. V takovém případě tak není možné již dlouhodobé vízum udělit. Naprosto paradoxně tak podávání blanketních žádostí v řadě případů vede k nemožnosti udělit dlouhodobé vízum. Tato situace je typická pro velké advokátní kanceláře. Dodané odůvodnění je navíc psané vzorově, resp. jednotně a obecně pro všechny jejich klienty.

Obdobně je tomu i v případě složitějšího doručování informace správního orgánu I. stupně do zahraničí. Komise se často setkává s případy, kdy samotná žádost o dlouhodobé vízum byla podána v rádech několika měsíců před projednáním žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza. Dochází tak k situaci, že řada náležitostí žádosti je již neaktuální. Nežádá se tak stává, že samotný doklad prokazující účel pobytu (zejména studium, zaměstnání – do účinnosti zákona č. 101/2014 Sb.) již není relevantní, neboť například zmíněné studium (jedná se zejména o jazykové přípravné kurzy) již proběhlo. Totéž platí i o dalších náležitostech žádosti o dlouhodobé vízum. V této souvislosti je nezbytné rovněž poukázat na § 55 odst. 1 zákona č. 326/1999 Sb., podle něhož „*[n]áležitosti k žádosti o udělení dlouhodobého víza nesmí být starší 180 dnů, s výjimkou cestovního dokladu, matričních dokladů a fotografie cizince, pokud odpovídá jeho skutečné podobě*“. Teoreticky je rovněž možné, aby Komise rozhodovala o žádosti o dlouhodobé vízum starší 180 dnů, neboť podle § 180e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. „*[p]okud sdělení nebylo možné cizinci doručit, počíná lhůta pro podání žádosti běžet dnem, který následuje po uplynutí 180 dní ode dne podání žádosti o vízum*“.

### 3. FIKCE POBYTU

---

Uplatnění fikce pobytu v rámci podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza je vyloučeno § 180e odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb., který výslovně uvádí, že podání žádosti nemá odkladný účinek. Žádost o nové posouzení důvodů neudělení víza je tedy opravným prostředkem

vůči rozhodnutí o neudělení víza, který nemá vůči tomuto rozhodnutí suspenzivní účinek – neodkládá jeho právní moc. V případě žádostí podaných na jednotlivých zastupitelských úřadech nemohou z pohledu Komise vznikat žádné komplikace případného rozhodnutí Komise o udělení dlouhodobého víza. K určitým komplikacím však dochází u žádostí o dlouhodobé vízum za účelem strpění pobytu na území. Jedná se zejména o případy u žádostí podaných dle § 33 odst. 1 písm. c) zákona č. 326/1999 Sb. Podle tohoto ustanovení ministerstvo udělí vízum k pobytu nad 90 dnů za účelem strpění pobytu na území cizinci, který v době platnosti oprávnění k pobytu, jehož platnost nelze prodloužit, požádal na území o vydání povolení k trvalému pobytu, pokud je k tomu podle § 69 oprávněn, a o této žádosti nebylo rozhodnuto v době platnosti oprávnění k pobytu cizince na území.

#### **4. NOVÉ SKUTEČNOSTI**

---

Podle 180e odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. nemohou být důvodem žádosti skutečnosti, které cizinec nedoložil nebo neuvedl v žádosti o udělení dlouhodobého víza nebo v souvislosti s odepřením vstupu na území. Komise nicméně přihlíží ke skutečnostem, které sice existovaly v době podání žádosti o dlouhodobé vízum, ale žadatel o vízum je v žádosti neuvedl, jelikož v té době nebyly pro udělení dlouhodobého víza relevantní, resp. v době podání žádosti nebyly objektivně pro udělení dlouhodobého víza důležité. Obdobně Komise přihlíží i k novým skutečnostem, které mohly vzniknout až v době po podání žádosti o dlouhodobé vízum a kterými v rámci žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza žadatel rozporuje zákonné důvody, na jejichž základě byla žádost zamítnuta.

V této souvislosti je však nezbytné uvést, že žádost o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nemá sloužit k odstranění vad žádosti. Spočívá-li nesprávnost rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza v chybně či neúplně zjištěném skutkovém stavu a tento nedostatek je možné zhojit jedině doplněním dokazování o nové skutečnosti, je podání žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza vyloučeno a vyvstalou potřebu dalšího dokazování je možné realizovat jedině podáním nové žádosti o dlouhodobé vízum.

Jako příklad lze uvést situaci, kdy správní orgán I. stupně při posouzení žádosti o udělení dlouhodobého víza za účelem podnikání – účast v právnické osobě dospěl k závěru, že žádost byla podána jen pro získání výhod, které nabízí pobytové oprávnění pro území České republiky, potažmo

schengenského prostoru. Tedy že dlouhodobé vízum bude zneužito k jinému než deklarovanému účelu. K takovým závěrům správního orgánu I. stupně vedlo například zjištění, že žadatel pro své podnikatelské aktivity doposud neučinil žádné konkrétní kroky, deklarovaný účel pobytu je pouze formální, bez faktického plnění, tzn. aktivní podnikatelské činnosti vykonávané prostřednictvím tuzemské obchodní společnosti.

V daném případě tak může žadatel v rámci žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza vyvrátit závěry správního orgánu I. stupně například doložením uzavřených kontraktů. Tím doloží, že deklarovaný účel pobytu bude naplňovat, a že tedy není pravděpodobné, aby dlouhodobé vízum zneužil k jinému účelu.

## 5. POHOVOR NA ZASTUPITELSKÉM ÚŘADU

---

Zastupitelský úřad zpravidla provede se žadatelem o dlouhodobé vízum pohovor, přičemž u žadatelů o dlouhodobé vízum za účelem podnikání provede pohovor vždy, a to zejména s cílem zjistit bližší skutečnosti týkající se uváděného účelu pobytu na území. Jedná se tedy o standardizovaný postup vedený za účelem zjištění objektivních skutečností a žadateli je při pohovoru ponechán dostatečný prostor pro vyjádření. O průběhu pohovoru je sepsán záznam, jenž musí splňovat určité formální garance a vyhovovat nárokům, které jsou vyžadovány § 57 odst. 2 zákona č. 326/1999 Sb. Tj. musí obsahovat minimálně „*údaje umožňující identifikaci žadatele, vylíčení průběhu pohovoru, datum, jméno a příjmení nebo služební číslo a podpis osoby provádějící pohovor a podpis žadatele*“. Záznam o pohovoru je následně dán k podpisu žadateli, s nímž byl pohovor veden. Ten má možnost si záznam přečíst a požádat o doplnění či úpravu. V případě, že žadatel souhlasí se záznamem, stvrdí jeho pravdivost svým podpisem. V opačném případě může žadatel odmítnout podepsat záznam o pohovoru a uvést důvody, proč nechce potvrdit jeho pravdivost. Pohovor je tedy na zastupitelském úřadu vykonáván v souladu se zásadou materiální pravdy.

Žadatel se o postupu provádění pohovoru může dozvědět například z webových stránek Ministerstva zahraničních věcí České republiky.<sup>6</sup> Zde je například uvedeno, že pohovor je za přiměřeného použití § 49 zákona č. 500/2004 Sb. neveřejný, čímž je dbáno ochrany práv žadatele, zejména práva na ochranu osobnosti, resp. osobních údajů. Současně je tím dosa-

---

<sup>6</sup> [http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni\\_vztahy/vyrocní\\_zpravy\\_a\\_dokumenty/poskytnute\\_informace/postup\\_při\\_pohovoru\\_s\\_zadatelem\\_o.html](http://www.mzv.cz/jnp/cz/zahranicni_vztahy/vyrocní_zpravy_a_dokumenty/poskytnute_informace/postup_při_pohovoru_s_zadatelem_o.html).



hováno účelu pohovoru. Pokud o to účastník explicitně požádá, může být pohovoru přítomen jeho právní zástupce. Právní zastoupení musí být před zahájením pohovoru doloženo. Pohovor nesmí být třetí osobou ovlivňován, resp. jeho účel mařen.

Otázky v zásadě směřují k účelu pohovoru, jak je uveden výše, a jejich kontext je ovlivněn zejména obsahem údajů a tvrzených skutečností uvedených v žádosti a v příložených náležitostech. Účely pobytu na dlouhodobá víza jsou různé a každá žádost je jedinečná. Z toho vyplývá, že průběh pohovoru a obsah otázek nelze a priori vymežit (pozitivně/negativně).

Jelikož jsou řízení dle zákona č. 326/1999 Sb. vedena s cizinci (§ 1 odst. 2) platí, že žadatel si tlumočnicka obstará na své náklady sám, neboť pro řízení o žádosti o dlouhodobé vízum zákon č. 326/1999 Sb. odlišnou úpravu nestanovuje (§ 16 odst. 3 zákona č. 500/2004 Sb.).

Z povahy výkonu konzulárních funkcí je zřejmé, že mnohé úkony, nikoliv jen v agendách dle zákona č. 326/1999 Sb., jsou prováděny za účastenství cizinců, kteří český jazyk neovládají. V některých případech si žadatel tlumočnicka zapsaného v seznamu znaleců a tlumočnicků (ústřední seznam vede Ministerstvo spravedlnosti, krajské seznamy pak soudy) opatří. Někteří z nich poskytují své služby i do zahraničí. To je pro žadatele i zastupitelský úřad přirozeně ten nejjednodušší postup. Pokud žadatel takového tlumočnicka nemá, je třeba postupovat v kontextu zákona č. 36/1967 Sb., o znalcích a tlumočnicích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 36/1967 Sb.“) a (nezapsaného) tlumočnicka ustanovit. V praxi se jedná primárně, nikoliv však výlučně, o osoby zapsané v místních registrech tlumočnicků, jejichž seznamy zastupitelské úřady disponují i pro jiné úkony v rámci své konzulární činnosti, např. ochranu zájmů občanů České republiky v zahraničí. I takového (cizím státem registrovaného) tlumočnicka však musí zastupitelský úřad ustanovit. Podstatné je, aby zastupitelským úřadem ustanovený tlumočnick měl pro tlumočení odborné předpoklady (§ 24 zákona č. 36/1967 Sb.). S ustanovením tlumočnicka jsou pro zastupitelské úřady přirozeně spojeny příslušné úkony. Tlumočnick musí být poučen o svých povinnostech a právech, včetně upozornění na důsledky podjatosti jakožto překážky pro provedení tlumočnického úkonu. S ustanovením tlumočnicka je ze zákona spojeno složení slibu.

Z pohledu Komise se tedy jedná o jeden z neefektivnějších procesních postupů, kterým je možné zjistit bližší skutečnosti týkající se uváděného účelu pobytu. Komise je toho názoru, že pohovor se žadatelem by měl být prováděn obligatorně u každé podané žádosti o dlouhodobé vízum. S ohledem na množství žádostí o dlouhodobá víza a nízké personální zabezpečení jednotlivých zastupitelských úřadů je však tento požadavek nereálný.

## 6. STANOVISKO ZASTUPITELSKÉHO ÚŘADU

---

Pro zajímavost a také pro praktickou ukázkou řízení před soudem uvádím aktuální kauzu týkající se zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu k žádosti cizince o udělení víza k pobytu nad 90 dnů.

V tomto konkrétním případě bylo cizinci přípisem správního orgánu I. stupně odepřeno nahlédnout do části spisu, která se týkala právě stanoviska zastupitelského úřadu. Proti tomuto „rozhodnutí“ podal cizinec opravný prostředek, označený jako „rozklad účastníka řízení proti odepření nahlédnutí do části spisu“. Komise však nepovažovala uvedený „rozklad“ za opravný prostředek proti „přípisu“ správního orgánu I. stupně a o tomto jeho podání nerozhodla.

Z výše uvedeného důvodu podala právní zástupkyně cizince k Městskému soudu v Praze žalobu na ochranu proti nečinnosti, kterou se domáhala, aby soud uložil Komisi povinnost o předmětném opravném prostředku cizince rozhodnout.

Městský soud v Praze žalobu cizince rozsudkem jako nedůvodnou zamítl, a to s odůvodněním, že rozhodnutí o povolení nahlédnout do spisu je svým charakterem rozhodnutím procesní, nikoli meritorní, povahy. Stejně tak je rozhodnutím procesní povahy i rozhodnutí o opravném prostředku proti rozhodnutí o odepření nahlížení do spisu.

Předpokladem úspěchu žaloby na ochranu proti nečinnosti je však existence nečinnosti správního orgánu při vydání rozhodnutí ve věci samé (nebo osvědčení), nikoli však existence nečinnosti při vydání rozhodnutí čistě procesní povahy.

Proti výše uvedenému rozsudku Městského soudu v Praze podala právní zástupkyně cizince kasační stížnost a věc se tak dostala k Nejvyššímu správnímu soudu.

Ke kasační stížnosti cizince se Komise jako žalovaný správní orgán vyjádřila tak, že odkázala na odůvodnění napadeného rozsudku Městského soudu v Praze, se kterým se plně ztotožnila. Komise dále uvedla, že § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. výslovně určuje, že stanovisko zastupitelského úřadu se žadateli o dlouhodobé vízum (ani jeho zástupci) nezpřístupňuje. Toto ustanovení zákona č. 326/1999 Sb. je speciální a přednostně použitelné ve vztahu k obecné úpravě nahlížení do spisu uvedené v § 38 zákona č. 500/2004 Sb.

Zamítavá odpověď správního orgánu I. stupně, na žádost cizince o zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu, tak není usnesením vydaným podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. Proti takové odpovědi tak není možný žádný opravný prostředek. Cizincem podaný rozklad proti ode-

přeni možnosti nahlédnout do části spisu je tedy podáním, které zákon č. 500/2004 Sb. a zákon č. 326/1999 Sb. nepřipouští. V dané věci tak ani nemohlo docházet k nečinnosti Komise.

Právní zástupkyně cizince reagovala na vyjádření Komise ke kasační stížnosti replikou, v níž uvedla, že § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. není uveden v § 168 zákona č. 326/1999 Sb., a proto není použití zákona č. 500/2004 Sb. vyloučeno. Zákon č. 326/1999 Sb. neupravuje vlastní procesní postup ohledně nezpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu. Z toho důvodu je v takové věci nutno postupovat podle § 38 odst. 5 a odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb. Negativní odpověď správního orgánu I. stupně na žádost cizince o zpřístupnění stanoviska zastupitelského úřadu je proto v materiálním smyslu nutno považovat za usnesení podle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb. (tedy usnesení o odepření nahlížení do spisu nebo jeho části).

Nejvyšší správní soud rozhodl o podané kasační stížnosti tak, že rozsudek Městského soudu v Praze zrušil a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení. Nejvyšší správní soud zaujal závazný právní názor, že přípis správního orgánu I. stupně o nemožnosti nahlédnout do části správního spisu, týkající se stanoviska zastupitelského úřadu, není rozhodnutím, jímž se upravuje vedení řízení. V dané věci je totiž nutno vzít v úvahu skutečnost, že cizinec žádal o nahlédnutí do spisu v době, kdy již bylo správní řízení o jeho žádosti o vízum k pobytu nad 90 dnů pravomocně skončeno. Přípis správního orgánu I. stupně tak nemohl upravovat vedení správního řízení, neboť v době, kdy byl vydán, již žádné řízení neprobíhalo. Pokud je rozhodnutím ve věci samé rozhodnutí, kterým bylo cizinci odepřeno nahlédnout do spisu po pravomocném skončení správního řízení, je rozhodnutím ve věci samé i rozhodnutí o opravném prostředku cizince proti takovému rozhodnutí. Žaloba na ochranu proti nečinnosti je v takovém případě přípustná.

Nejvyšší správní soud považoval v dané věci za klíčovou otázku, zda lze přípis správního orgánu I. stupně vůbec považovat za rozhodnutí a zda lze tedy proti takovému rozhodnutí brojit opravným prostředkem, resp. rozkladem, jak učinil cizinec. Městský soud v Praze přitom tuto otázku vyřešil nepřezkoumatelným způsobem, neboť bez dalšího odůvodnění považoval předmětný přípis za rozhodnutí procesní povahy. V dalším řízení měl tedy Městský soud v Praze vyřešit otázku, zda je přípis správního orgánu I. stupně rozhodnutím, proti kterému je přípustný rozklad. Pokud by k takovému závěru dospěl, byl by vázán výše uvedeným právním názorem, že jde o rozhodnutí meritorní, tedy ve věci samé, proti němuž je žaloba na ochranu proti nečinnosti přípustná.

Městský soud v Praze v návaznosti na výše uvedené rozhodl rozsudkem tak, že Komisi přikázal rozhodnout o opravném prostředku cizince proti přípisu správního orgánu I. stupně o odepření nahlédnutí do části spisu.

Městský soud dospěl k závěru, že přípis správního orgánu I. stupně je rozhodnutím ve smyslu § 67 zákona č. 500/2004 Sb. a § 65 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „soudní řád správní“), proti kterému lze podat rozklad jako řádný opravný prostředek. Takovým rozhodnutím se totiž rozhoduje o právu účastníka nahlížet do spisu. Předmětný přípis správního orgánu I. stupně je dále nutno považovat za rozhodnutí dle § 38 odst. 5 zákona č. 500/2004 Sb., neboť zákon č. 326/1999 Sb. vlastní procesní úpravu odepření nahlížení do spisu nezná.

Komise po doručení výše zmiňovaného rozsudku Městského soudu v Praze rozhodla o opravném prostředku cizince tak, že ho zamítla a napadené rozhodnutí správního orgánu I. stupně o odepření nahlédnutí do části spisu potvrdila. Komise uvedla, že obsah stanoviska zastupitelského úřadu nesouvisí se zákonností či věcnou správností úkonu správního orgánu, kterým se rozhoduje o udělení či neudělení dlouhodobého víza. Cizinec tedy nemusí obsah stanoviska zastupitelského úřadu znát k tomu, aby se mohl řádně bránit proti rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza, resp. aby mohl uvést, v čem spatřuje nezákonnost či nesprávnost takového rozhodnutí. Postup správního orgánu I. stupně, který cizinci odepřel možnost nahlédnutí do stanoviska zastupitelského úřadu, byl zcela v souladu s § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. Toto ustanovení nesouvisí se zněním § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb.

Stanovisko zastupitelského úřadu není utajovanou informací nebo skutečností, na níž se vztahuje povinnost mlčenlivosti. Nemožnost nahlédnout do části spisu, kde se stanovisko zastupitelského úřadu nachází, je dána přímo zákonem č. 326/1999 Sb.

Proti rozhodnutí Komise následně podala právní zástupkyně cizince žalobu. V ní uvedla, že správní orgán je v souladu s § 154 zákona č. 500/2004 Sb. povinen přiměřeně postupovat podle § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb. Je tedy povinen umožnit přístup i k stanovisku zastupitelského úřadu, neboť toto stanovisko je podkladem pro rozhodnutí o žádosti cizince o udělení dlouhodobého víza.

Komise ve svém vyjádření k žalobě uvedla, že § 38 zákona č. 500/2004 Sb. je v § 154 zákona č. 500/2004 Sb. zařazen nikoli mezi ta ustanovení, která se použijí obdobně, ale pouze mezi ustanovení, která se použijí přiměřeně za podmínky, že je jejich použití potřebné. Použití § 38 zákona č. 500/2004 Sb. však v daném případě potřebné nebylo, neboť na věc

dopadá § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. Mylná je podle názoru Komise i domněnka žalobce, že podle § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. se postupuje pouze v případě, že správní orgán ke stanovisku zastupitelského úřadu nepřihlédl. Znění § 57 odst. 3 zákona č. 326/1999 Sb. je speciální a přednostně aplikovatelná úprava ve vztahu k obecné úpravě obsažené v § 38 zákona č. 500/2004 Sb., která se použije pouze přiměřeně a je-li to potřebné. Stanovisko zastupitelského úřadu není utajovanou informací nebo skutečností, na níž se vztahuje povinnost mlčenlivosti. Nemožnost nahlédnout do části spisu, kde se stanovisko zastupitelského úřadu nachází, je dána přímo zákonem č. 326/1999 Sb., § 38 odst. 6 zákona č. 500/2004 Sb. tak aplikovat rovněž nelze. Komise dále zopakovala svůj názor, že cizinec nemusí znát obsah stanoviska zastupitelského úřadu k tomu, aby se mohl řádně bránit proti rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza. Žádost cizince o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza nesměřuje ke změně případného stanoviska zastupitelského úřadu, ale ke změně rozhodnutí o neudělení víza.

Městský soud v Praze o podané žalobě zatím nerozhodl.

## **7. SOUDNÍ VÝLUKA**

---

Ústavní soud se problematikou rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza v minulosti již mnohokrát zabýval. Všechna jeho dosavadní rozhodnutí jsou založena na tezi, že z Listiny základních práv a svobod ani z mezinárodních smluv o lidských právech neplyne cizincům právo na pobyt na území České republiky; nemají tudíž ani nárok na udělení pobytového víza. Zásadně tedy platí, že rozhodnutím o neudělení pobytového víza nemohou být ústavně zaručená práva neúspěšného žadatele dotčena.

Za průlomový lze označit nálezný Ústavního soudu Pl. ÚS 23/11 ze dne 24. 4. 2012 (234/2012 Sb.). Na Ústavní soud se obrátil první senát Nejvyššího správního soudu s návrhem na zrušení části zákona č. 326/1999 Sb., a to konkrétně § 171 písm. a) vylučujícího soudní přezkum rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza.

Ve vztahu k soudnímu přezkumu rozhodnutí o neudělení dlouhodobého víza Ústavní soud konstatoval, že ochrana veřejných subjektivních práv se uskutečňuje za podmínek stanovených zákony. Přitom však platí, že některým veřejným subjektivním právům soudní ochrana poskytnuta není; jak soudní řád správní formou kompetenčních výluk (§ 70 soudního řádu správního), tak i zvláštní zákony, identifikují některé úkony správního orgánu, jež jsou z přezkumu ve správním soudnictví vyloučeny. Tak tomu je

i v případě správního rozhodnutí, jímž bylo rozhodnuto o neudělení dlouhodobého víza. Podle čl. 36 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nesmí být sice z pravomoci soudu vyloučeno přezkoumávání rozhodnutí týkajících se základních práv a svobod podle Listiny, avšak o takové právo v dané věci nejde.

V dané souvislosti je však nezbytné upozornit na skutečnost, že dne 20. října 2014 bylo doručeno České republice odůvodněné stanovisko Evropské komise (dále jen „EK“) týkající se řízení pro porušení povinnosti dle čl. 258 Smlouvy o fungování Evropské unie (řízení č. 2012/2239). EK v odůvodněném stanovisku namítá, že Česká republika tím, že neumožňuje soudní přezkum rozhodnutí o zamítnutí žádosti o udělení krátkodobého (schengenského) víza, nespĺnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 19 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“) ve spojení s článkem 32 odst. 3 a článkem 35 odst. 7 Vízového kodexu.

Systém zavedený v českém vnitrostátním právu § 171 a § 180e zákona č. 326/1999 Sb. přiznává státním příslušníkům třetí země, kterým je zamítnuto vízum (a nejsou rodinnými příslušníky občana Evropské unie), pouze právo požádat Ministerstvo zahraničních věcí o nové posouzení důvodů zamítnutí. Ministerstvo poté informuje cizince o výsledku posouzení.

EK v odůvodněném stanovisku (a v následně dodatečně odůvodněném stanovisku) nezpochybňuje skutečnost, že český právní řád neumožňuje soudní přezkum případů zamítnutí víza státnímu příslušníku třetí země, který není rodinným příslušníkem občana EU. Poukazuje však na sporný výklad ustanovení Vízového kodexu, Listiny a Smlouvy o Evropské unii, pokud jde o tyto odvolací postupy.

EK se domnívá, že možnost účinného soudního přezkumu by měla existovat u všech rozhodnutí, která se týkají víz. Jinak řečeno, žadatel o vízum má právo na udělení víza, pokud jsou všechny podmínky uvedené ve Vízovém kodexu splněny a není-li v jeho případě shledán žádný důvod pro zamítnutí udělení víza. A třebaže Vízový kodex na jedné straně ponechává orgánům členských států široký prostor pro uvážení při posuzování žádostí, přiznává na druhé straně žadateli právo na zacházení, jež není svévolné. Obě tato práva jsou „práva zaručená právem Unie“, u nichž tudíž členské státy musí poskytnout prostředky nápravy dostatečné k zajištění „účinné právní ochrany“.

Požadavek účinné soudní ochrany práv zaručených právem Unie implikuje, že „právo na odvolání“ podle čl. 32 odst. 3, čl. 34 odst. 7 a čl. 35 odst. 7 Vízového kodexu zahrnuje přinejmenším v posledním stupni přístup k soudu, jak je definován právem Unie.

Definice soudu podle práva Unie se objevuje mimo jiné v rozsudku Soudního dvora ve věci C-506/04 *Wilson*.

Aby mohl být orgán považován za soud, musí být splněno několik kritérií, jako jsou zřízení na základě zákona, trvalost, závaznost příslušnosti, kontradiktorní povaha řízení a použití právních předpisů, jakož i nezávislost a nestrannost. Poslední dvě kritéria je nutno v tomto případě zdůraznit, neboť stávající možnosti odvolání, které nabízí český právní řád v případech zamítnutí víza, tato kritéria – tedy kritérium nezávislosti a nestrannosti – nespĺňují.

Pojem „nezávislost“ je vlastní posláním rozhodovat jako soudní orgán a především znamená, že dotyčný orgán je třetí osobou ve vztahu k orgánu, který přijal rozhodnutí, proti němuž byl podán opravný prostředek.

Pokud jde o možnosti odvolání, které nyní poskytuje české právo, ani vydávající orgán, ani ministerstvo, pod které spadá, nejsou třetími stranami ve vztahu k orgánu, který přijal napadené rozhodnutí. Spíše se s ním překrývají.

Dalším aspektem nezávislosti, která je nezbytná k tomu, aby určitý orgán mohl být nazýván soudem, je, že musí být chráněn proti vnějším zásahům či tlakům, které by mohly ohrozit nezávislost rozhodování jeho členů, pokud jde o spory, které jsou jim předloženy.

To vyžaduje záruky dostatečné ochrany osob, jejichž úkolem je rozhodovat, jako je neodvolatelnost.

Pokud jde o stávající možnosti odvolání, které poskytuje české právo, jak sám vydávající orgán, tak ministerstvo, pod které spadá, jsou hierarchicky uspořádané organizace, v jejichž rámci nejsou osoby, které posuzují „odvolání“ proti zamítnutí víza, chráněny vůči instrukcím, tlaku či odvolání z úřadu.

Pokud jde o další aspekt konceptu nezávislosti, který se týká nestrannosti, má Soudní dvůr za to, že jeho cílem je zajistit spravedlivé podmínky ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu.

Tento aspekt vyžaduje objektivitu a absenci jakéhokoli zájmu na výsledku řízení, s výjimkou zájmu na striktním uplatnění zásady právního státu.

Za nynějšího stavu české právní úpravy však vydávající orgán sám o sobě i Ministerstvo zahraničních věcí, pod které spadá, zájem na výsledku řízení, nehledě na zájem na striktním uplatnění zásady právního státu, mají. Vydávající orgán a ministerstvo, pod které spadá, jsou samy účastníky řízení a mají zájem na tom, aby bylo napadené rozhodnutí o zamítnutí potvrzeno.

Závěrem na základě čl. 258 prvního pododstavce Smlouvy o fungování Evropské unie vyzvala dne 26. února 2015 EK Českou republiku, aby přijala požadovaná opatření.

Je tedy více než pravděpodobné, že s ohledem na konstantní stanovisko Ministerstva zahraničních věcí, resp. České republiky, bude o daném porušení rozhodovat soud.

V případě prolomení soudní výluky u krátkodobých víz by pak došlo ke zcela paradoxní situaci, že by krátkodobá víza podléhala soudnímu přezkumu, zatímco dlouhodobá by z něj byla nadále vyloučena. Je tedy otázkou, zda by zákonodárce následně nepřístupil na možnost soudního přezkumu rovněž u dlouhodobých víz.

## **8. SITUACE V OBLASTI DLOUHODOBÝCH VÍZ V RÁMCI KOMISE**

---

Přijetím zákona č. 427/2010 Sb. byl s účinností od 1. ledna 2011 v organizační struktuře ministerstva zřízen odbor správní. Jeho hlavním předmětem činnosti je zajišťování činnosti Komise jako nadřízeného správního orgánu ministerstva v řízeních, ve kterých ministerstvo rozhoduje v prvním stupni. Zároveň s účinností tohoto zákona bylo do věcné působnosti odboru správního předáno více než 1.100 nevyřízených věcí na úseku přezkumu trvalých a dlouhodobých pobytů, přičemž zákonem stanovená lhůta k jejich vyřízení byla u většiny těchto spisů značně překročena. V kontextu s převodem pobytových agend cizinců od Policie České republiky k ministerstvu zabezpečuje odbor správní rovněž agendu dlouhodobých víz, včetně veškeré soudní agendy spojené s činností odvolacího správního orgánu.

V souvislosti se statistickým vyjádřením činnosti odboru správního v roce 2014 v porovnání s roky 2011 až 2013, lze vysledovat značný nárůst postoupených spisů správním orgánem I. stupně. V roce 2011 bylo odboru správnímu postoupeno 3 283 spisů (mimo postoupených spisů a nevyřízených spisů z roku 2010), což je v průměru 273 spisů měsíčně, v roce 2012 5 081 spisů (průměr 423 spisů měsíčně), v roce 2013 8 376 spisů (průměr 698 spisů měsíčně) a v roce 2014 8 697 spisů (průměr 725 měsíčně).

K personálnímu zabezpečení výše uvedených činností bylo na základě rozhodnutí tehdejšího ministra vnitra převedeno 35 systemizovaných pracovních míst od Policie České republiky na ministerstvo, která byla obsazována v průběhu roku 2011. Postupem času se však ukázalo, že počet systemizovaných pracovních míst byl výrazně poddimenzován, což vedlo k dalšímu zvýšení propadů. Tato neutěšená situace trvala až do druhé poloviny roku 2012, kdy byla přijata dílčí optimalizační opatření, na které



navázalo personální posílení odboru o 15 systemizovaných pracovních míst s účinností k 1. srpnu 2013.

V rámci optimalizačních opatření se jednalo například o realizaci úspěšného pilotního projektu na úseku dlouhodobých víz, kdy byly uzavřeny dohody o provedení práce se studenty posledních ročníků právnických fakult (magisterský studijní program) či absolventy právnických fakult, kteří pod dohledem zaměstnance odboru správního připravovali návrhy pro „Nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza“. Tímto postupem se podařilo do konce března 2013 vyřešit deficit nezpracovaných spisů na úseku dlouhodobých víz.

Rovněž s ohledem na omezené finanční možnosti byl uvedený projekt doplněn ještě o studenty posledních ročníků právnických fakult, kteří tuto činnost vykonávali v rámci své studijní praxe zcela bez nároku na finanční odměnu.

Tato praxe byla vykonávána na základě uzavřené smlouvy mezi Právnickou fakultou Univerzity Karlovy v Praze a odborem personálním. Od roku 2014 tato spolupráce funguje již na úrovni volitelného předmětu. Ze strany studentů je o jeho absolvování velmi vysoký zájem, který vysoce převyšuje reálné možnosti odboru správního. Navíc tímto postupem získává odbor správní možné budoucí uchazeče o zaměstnání, které pak nemusí složitě zapracovávat do dané problematiky.

V současné době jsou tedy žádosti o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza vyřizovány v zákonné lhůtě.

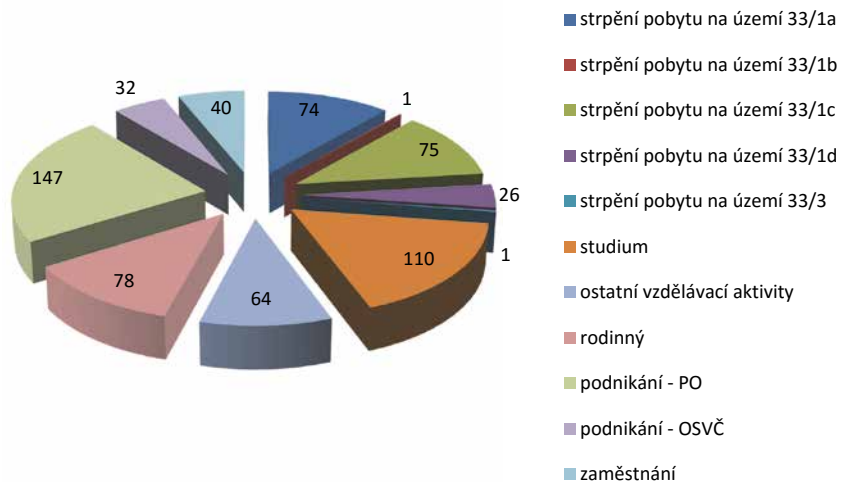
V roce 2013 projednala Komise celkově 902 žádostí o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza, z nichž bylo vyhověno v cca 5% případech.

V roce 2014 projednala Komise celkem 648 žádostí o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza a vyhověla v 10,49 % případech. Hlavním důvodem nárůstu v počtu udělených dlouhodobých víz je zejména skutečnost, že se podařilo konsolidovat připravované podklady senátům Komise tak, aby bylo možné jednotlivé kauzy projednávat bez zbytečných průtahů a rozhodovat je v zákonem stanovených lhůtách. Tím byla zcela minimalizována nutnost vyžadovat od účastníků řízení aktuální náležitosti žádosti, které se mnohdy nepodařilo získat a dlouhodobé vízum z tohoto důvodu nemohlo být uděleno.

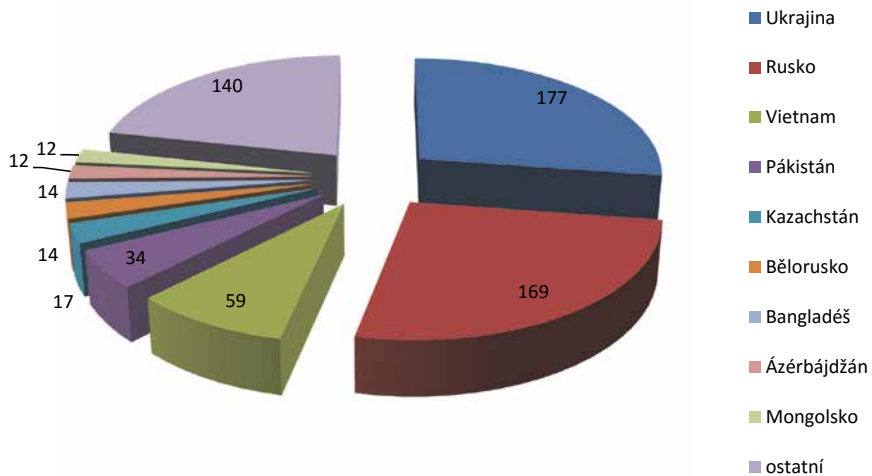
Jak již bylo uvedeno výše, Komise v roce 2014 projednala celkem 648 žádostí o nové posouzení důvodů neudělení dlouhodobého víza.

V níže uvedených tabulkách jsou uvedeny dílčí statistické údaje za rok 2014.

## Žádosti o nové posouzení dle účelu



## Žádosti o nové posouzení dle státní příslušnosti



# XIV. Jak se z cizince mohl stát našinec – římskoprávní úprava vzniku státního občanství a proces proti básníkovi Archiovi

MIROSLAV FRÝDEK\*

## 1. CIZINCI V ŘÍMSKÉ SPOLEČNOSTI, PRAMENECH A ŘÍMSKÉM PRÁVU

Z dnešního pohledu je příslušnost k římské obci (*civitas Romana*) a její občanství možné přirovnat ke členství ve velice prestižním klubu, který svým členům dává pocit jistoty, privilegovanosti a výjimečnosti. Římský básník Publius Ovidius Naso ve svých *Žalozpěvech* z vyhnanství přesně vystihl myšlenku „*extra Romam non vitae est*“:

„*Dvojnásob šťasten je ten, ba kolikrát, spočítat nelze,  
V Římě kdo těšit se může, v Římě kdo pobývat smí!*“<sup>1</sup>

Starověké právní řády byly vytvořeny na zásadě personalit práva, což vedlo k diferenciaci osob jako příslušníků jednotlivých kmenů či městských států. Z pohledu Římana byl kdokoli jiný než Říman „Neřímanem“ a tedy cizincem (barbarem) bez jakýchkoli práv na římském území. Latinská pramenná terminologie pro označení „Neřímanů“, tedy cizinců, má trojí podobu a to *perduellis*, *hostis* a *peregrinus*. Posledně zmíněný termín je složeninou označující toho, kdo není místní, kdo bydlí za našimi poli, ten kdo je přespolní – *per agrus venuti*. Výskyt těchto termínů v pramenech je poměrně častý a to zejména proto, že se jedná o slova, která mají kromě obecného jazykového obsahu i význam právní. Setkáváme se tedy s nimi jak

\* Kancelář veřejného ochránce práv, oddělení justice, migrace a financí. Ústav klasických studií Filozofické fakulty Masarykovy univerzity. Ústav dovednostní výuky a inovace studia Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Článek vznikl v rámci projektu Interdisciplinární výzkum antických jazyků, jejich literatur a příslušných kultur (MUNI/A/1284/2014)

<sup>1</sup> OVIDIUS. *Žalozpěvy* III 13, 17–18.

v pramenech právních, tak i v pramenech narativních. Obsah, vývojové proměny a etymologii slov *perduellis* a *hostis* můžeme sledovat v následujících fragmentech z různých dob: z Ciceronových *Officií* (*De officiis libri tres* – Tři knihy o povinnostech), dále z 16. titulu, 50. knihy *Digest* císaře Justiniana a ze spisu *De Lingua latina* od Varra.

Varro, *De Lingua latina* V. 1. 3: „[...] *quod vetustas quasdam delevit, nec quae exstat sine mendo omnis imposita, nec quae recte est imposita, cuncta manet ... et multa verba aliud nunc ostendunt, aliud ante significabant, ut hostis: nam tum eo verbo dicebant peregrinum qui suis legibus uteretur, nunc dicunt eum quem tum dicebant perduellem.*“<sup>2</sup>

Překlad: „[...] *ne každé slovo, které se používalo, stále existuje [v tom stejném významu], nebo je používáno správně, mnohá slova nyní představují [významově] jednu věc, ale dříve [to slovo] znamenala něco jiného, jako je tomu např. u slova nepřítel [hostis]: v dávných dobách toto slovo označovalo cizince, který podléhal svému právu [svým zákonům, zákonům země, z které pochází], ale nyní se [tento člověk] nazývá nepřítel [perduellis].*“

Marcus Tullius Cicero, *De officiis libri tres* I, 37: „*Equidem etiam illud animadverto, quod, qui proprio nomine perduellis esset, is hostis vocaretur, lenitate verbi rei tristitiam mitigatam. Hostis enim apud maiores nostros is dicebatur, quem nunc peregrinum dicimus. Indicant duodecim tabulae: aut status dies cum hoste, itemque adversus hostem aeterna auctoritas.*“<sup>3</sup>

Překlad: „*Jistě si také zaslouží pozornosti, že nepřítel, původním jménem perduellis, počal být nazýván hostis, a že tu tedy byl zmírněn neblahý smysl pojmu šetrným výrazem. Hostis byl totiž nazýván u našich předků ten, komu nyní říkáme cizinec [peregrinus]. Dokladem toho jsou některé obraty v zákonech dvanácti desek „lhůta stanovená k jednání s cizincem [cum hoste] nebo vůči cizinci [adversus hostem] právní nárok nepomíjí.*“

*Hostis* a *perduellis* jsou tedy označení pro nepřátele. Jak píše Varro, dříve se člověk, který byl cizincem označoval jako *hostis*, později začal být označován jako *peregrinus*. Stejně tak toto označení a změnu popisuje Marcus Tullius Cicero. Varro se v dalším fragmentu zabírá otázkou odvození názvu *perduellis* a *hostis*, kdy označení *perduellis* odvozuje od slovesa *perficere* – bojovat. Termín *perduellis* je složeninou skládající se z *per+bellum*, tedy

<sup>2</sup> VARO. *De lingua latina*. V.1.3. Všechny latinské texty uvedené v této studii jsou převzaty z elektronické databáze dostupné na [www.thelatinlibrary.com](http://www.thelatinlibrary.com).

<sup>3</sup> CICERO. *De officiis libri tres*. I, 37.

nepřítel z důvodu války a novější tvar *perduellio* vznikl změnou či přeměnou z „D“ na „B“. Varro tuto změnu vysvětluje na příkladu značení bohyně války Duellony, která se začala nazývat Bellonou:

Varro, LL 1. 49: „*Perduelles dicuntur hostes; ut perfecit, sic perduellis, a per et duellum: id postea bellum. Ab eadem causa facta Duellona Bellona.*“<sup>4</sup>

Překlad: „Perduelles se nazýval hostes. [Nazýval se] *Jako ten, s nímž bojuje* [od *perfecit*], *tedy nepřítel, kvůli válce* [z důvodu války; z důvodu válečného stavu]; *později* [se nazýval] *bellum* [dříve starolatinšky *duellum*]. *Stejný důvod* [změny názvu] *byl u bohyně války z Duellona na Bellona.*“

Poslední exegovaný fragment zabývající se námi zkoumanou terminologií je z principia 234 paragrafu 16. titulu 50. knihy Digest císaře Justiniana. Šestnáctý titul nese označení *De verborum significatione*, tedy O významu slov, což je důležité, jelikož uvedený výklad přináší i právní stránku termínu cizinec. Předmětný text byl do justiniánské kompilace převzat z druhé knihy (komentáře) právníka Gaia, která pojednává o Zákonu (zákonech) dvanácti desek. Uvedený fragment dotvrzuje tradici používání pojmů *perduellis* a *hostis* i v 6. století n. l., kdy Digesta vznikla:

Dig. 50.16.234pr. Gaius libro secundo ad legem duodecim tabularum: „*Quos nos hostes appellamus, eos veteres „perduelles“ appellabant, per eam adiectionem.*“<sup>5</sup>

Překlad: „*Ty, které nazýváme naším nepřítelem, ty naši staří* [právníci] *nazývali „zrádci“, s nimiž se napadali* [byli ve válce].“

## 2. STATUS CIVITATIS, LIBERTATIS ET FAMILIAE

---

Právo osob je v systematické římské právo jednou ze tří základních právních oblastí, vedle práv vztahujících se k věcem, nebo k žalobám.<sup>6</sup> Římské právníci dali jasně najevo, že v systému soukromého práva je nejdůležitější znát ty, kteří jsou subjekty práva, co tyto subjekty mohou vlastnit a jak

<sup>4</sup> VARO, op cit. 2, fragment 49.

<sup>5</sup> Dig. 50.16.234pr. Gaius.

<sup>6</sup> Gaius I. 8: *De iuris divisione*: „*Omne autem ius, quo utimur, vel ad personas pertinet vel ad res vel ad actiones.*“ Překlady z Institucí jsem převzal z: *Iustiniani institutiones*. 1. vyd. Edice Fontes iuris Romani. Přeložil M. Skřejpek. Praha: Karolinum, 2010. GAIUS. *Učebnice práva ve čtyřech knihách*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007.

se mohou soudně bránit, pokud někdo naruší jejich majetkovou a osobní sféru.

Nezákladnější rozlišení práva vztahujícího se k osobám dělí osoby na svobodné a na otroky, kteří však z pohledu římského práva nejsou osobami, ale náleží do kategorií věcí.<sup>7</sup> S ohledem na to, že je v nich zárodek svobody,<sup>8</sup> je o nich pojednáváno v rámci výkladů o osobách.

To, co dělá svobodného Řimana osobou v právním smyslu, jsou tři statusy – *status civitatis, libertatis et familiae* a právní postavení (*caput*).

*Caput* je onačení pro právní osobnost římského občana. Římské právo nám neříká, co to je právní osobnost, ale říká nám, kdy je právní osobnost jedince zničena či umenšena a z tohoto zničení nebo umenšení právní osobnosti poté zjišťujeme, co to *caput* vlastně je. *Caput* bývá zničena v těchto situacích: když občan pozbude svobody, občanství (válečné zajetí, vyhnanství) nebo pokud se odloučí od své agnátské familie (sňatek, adopce). Zrušení právní osobnosti římského občana, které nastalo následkem toho, že se jeho osobní právní postavení změnilo, se nazývá *capitis deminutio*.

Toto postavení (status) vytváří plnoprávného římského občana a tvoří jeho právní osobnost *caput civis Romani*. Jde o tři statusy:

- 1) *status libertatis* – je stav svobody; tedy stav, který můžeme podle starověkého nazírání na osoby nazvat stavem, kdy je osoba subjektem práv a ne objektem práv, je tedy svobodným člověkem;
- 2) *status civitatis* – je to stav příslušnosti k římské obci; je to určité, dnes bychom mohli říci „státní občanství“, vyčlenění se oproti „Neřímanům“ – cizincům;
- 3) *status familiae* – je stav sounáležitosti k určité římské rodině.

Jednotlivá postavení (statusy) definuje v návaznosti na institut *capitis deminutio* právník Paulus:

Dig. 4.5.11 Paulus 2 ad sab.: „...tria sunt quae habemus, libertatem civitatem familia.“

Překlad: „... máme tři druhy [právní subjektivity] svobody, občanství, rodiny.“

Tento status je přiznán právem (právním řádem) a tak musíme hledat, z čeho plyne toto trojí postavení (status) svobodného člověka, který je plnoprávným římským občanem. To, kdo je svobodný a jaké druhy svobodných

<sup>7</sup> Gaius I. 9: „De condicione hominum: Et quidem summa divisio de iure personarum haec est. quod omnes homines aut liberi sunt aut servi.“

<sup>8</sup> Tzn., mohou být propuštěni na svobodu.

osob římské právo rozeznávalo, je definováno např. v obou nejvýznamnějších Institucích:<sup>9</sup>

Gaius I. 9: „*De condicionem hominum. Et quidem summa divisio de iure personarum haec est, quod omnes homines aut liberi sunt aut servi.*“

Překlad: „*O právním postavení lidí: A základní rozdělení práva osob je tedy takové, že všichni lidé jsou buď svobodní anebo otroci.*“

Gaius I. 10: „*Rursus liberorum hominum alii ingenui sunt, alii libertini.*“

Překlad: „*Ze svobodných lidí jsou potom jedni ingenuové, druzí propuštěnci.*“

Gaius I. 11: „*Ingenui sunt, qui liberi nati sunt; libertini, qui ex iusta servitute manumissi sunt.*“

Překlad: „*Ingenuové jsou ti, kdo se narodili jako svobodní, propuštěnci ti, kdo byli propuštěni z právoplatného otroctví.*“

Just. Inst. Lib. I., tit. IV. De Ingenuis: „*Ingenuus is est qui statim ut natus est liber est.*“

Překlad: „*Svobodný je, kdo se narodí ve svobodném postavení [jako svobodný].*“

Just. Inst. Lib. I., tit. V: De Libertinis: „*Libertini sunt qui ex iusta servitute manumissi sunt. Manumissio autem est datio libertatis.*“

Překlad: „*Propuštěnci (libertini) jsou ti, kdo jsou propuštěni z řádného otroctví. Propuštění na svobodu (manumissio) je však udělením svobody.*“

Římské právo tedy rozeznávalo dva typy svobodných a to ingenui, což je označení pro osoby, které se již svobodně narodily a propuštěnce – osoby, které byly v právoplatném otroctví a byly z něj propuštěny na svobodu. Samotný pojem svoboda je definována v Digestech císaře Justiniana jako přirozená možnost činit každému, co je mu libo, pouze v tom případě, že násilí nebo právo tomu nebrání.<sup>10</sup> Svoboda je tedy možnost činit, nečinit, konat, nekonat, tedy jak je uvedeno výše, „činit každému co je libo“. Jsou zde však dána dvě zákonná omezení, kdy někdo nekoná podle své svobodné vůle. První z nich je označení termínem *vi*, tedy násilí. V tomto případě

<sup>9</sup> Rozuměj od právníka Gaia a císaře Justiniana.

<sup>10</sup> Dig. 1.5.4pr. Florus 9 inst.: „*Libertas est naturalis facultas eius quod cuique facere libet, nisi si quid vi aut iure prohibetur.*“ Překlad: „Svoboda je přirozená možnost, činit každému co je libo, pouze v tom případě, že násilí nebo právo tomu nebrání.“

římské právo pamatuje na situace, kdy je někdo k nějakému jednání nucen, je mu vyhrožováno. Potom nejedná svobodně, ale projevuje vůli jiného. Druhý případ je označen termínem *iure* – právo. Tato situace nastává v tom okamžiku, kdy je někdo podřízen moci otce (syn, dcera) či pána (otrok), nebo je mu zákonem (právem) ukládána nějaká povinnost.

Svoboda a status svobodného římského občana jsou tedy základními předpoklady pro to, aby jedinec mohl právně jednat a uskutečňovat vlastním chováním a jednáním právní úkony. Tímto subjektem je svobodný člověk, který je subjektem práv a povinností. V tomto subjektivním pohledu na jedince mohly nastat tři základní zvraty, které dopadly na postavení jedince v rámci římské společnosti. První změna je označována jako *capitis deminutio maxima*. Tato velká kapitisdeminuce v sobě nese ztrátu svobody a tím i ztrátu občanství, neboť jen svobodný jedinec mohl být římským občanem. Jde o situaci, kdy osobnost podle práva úplně zaniká, ale jedinec si zachovává život. Jednou z nejčastějších možností, jak ztratit najednou jak svobodu, tak i občanství, bylo válečné zajetí, neboť není větší hanby, než upadnout do rukou nepřítele a nebojovat do posledních sil a do ztráty života v bitvě. Další možností, jak ztratit svobodu, je ztráta svobody podle *senatus consultum Claudianum*, podle kterého se stávají otrokyněmi ženy, které se přes zákaz pohlavně stýkají s cizími otroky:

Gaius I, 160: „*Maxima est capitis deminutio, cum aliquis simul et civitatem et libertatem amittit; quae accidit incensis, qui ex forma censuali venire iubentur: Quod ius, qui contra eam legem in urbe Roma domicilium habuerint; item feminae, quae ex senatus consulto Claudiano ancillae fiunt eorum dominorum, quibus invitis et denuntiantibus cum serviseorum coierint.*“

Překlad: „Velká kapitisdeminuce je ta, když někdo současně ztrácí i občanství i svobodu; což se stává těm, kdo se nedostaví k censu a na příkaz [úředníka] jsou podle řádu o konání censu prodáni [do otroctví]. Tohoto práva se dnes vlastně [již] neužívá. Z trestu ztrácejí však dnes podle zákona Aelia a Sentia svobodu ti, kdo patří mezi „vzdané“ a měli by proti zákazu tohoto zákona bydliště ve městě Římě. [Svobodu ztrácejí] také ženy, které se podle klaudijánského usnesení senátu stávají otrokyněmi těch pánů, s jejichž otroky by se proti vůli pánů a přes jejich zákaz [nadále] pohlavně stýkaly.“

Druhý status je *status civitatis* neboli postavení římského občana. Římské státní občanství (*civitas*) předpokládá především svobodu člověka, otrok nemohl být státním občanem. Ztrátu římského občanství upravovala *capitis deminutio media* neboli střední *capitis deminutio*, která regulovala ztrátu občanství k římské obci v důsledku vyobcování jedince za trest:



Gaius I, 161: „*Minor sive media est capitis deminutio, cum civitas amittitur, libertas retinetur; quod accidit ei, cui aqua et igni interdictum fuerit.*“  
Překlad: „Menší neboli střední *capitis deminutio* je ta, když se ztrácí občanství, svoboda je [však] zachována; což se stává tomu, nad kým byl vysloven zákaz vody a ohně.“

Posledním statusem je *status familiae* neboli příslušnost jedince k některé z římských rodin.<sup>11</sup> Příslušníkem některé římské rodiny se mohl člověk stát buďto narozením, zde muselo být uznání otce pozvednutím narozeného dítěte, které mu bylo položeno k nohám, nebo se také mohlo jednat o právní příslušnost k rodině na základě sňatku, kdy žena vstupovala do rodiny manžela. I adopce (*adrogace*) znamenala změnu stavu.

V původním rodovém zřízení nepodléhal život jednotlivce (ať svobodného či otroka) moci státu, nýbrž autoritě otce, který jako první člen rodiny a její představitel měl pojmenování *pater familias*. Stará genitivní koncovka tohoto výrazu svědčí o starobylosti této instituce. Rodinu (*familia*) tvořily všechny osoby, které žily pod stejnou střechou a podléhaly autoritě otce (*pater*). Rodinu tvořili děti (*liberi*), manželka (*uxor*), ale také snachy a zeťové, a podle okolnosti i vnuci a dokonce i služebnictvo, otroci, otrokyně a propuštěnci, kteří udržovali dále pouto k otci rodiny a byli mu povinni úctou a poslušností. Umenšení rodinného postavení se nazývalo *capitis deminutio minima*, tedy změna právního postavení člověka, který podstoupil adopci, koempci, mancipaci apod. Nejmenší změnu stavu nám opět vysvětlují Instituce od Gaia:

Gaius I, 162: „*Minima est capitis deminutio, cum et civitas et libertas retinetur, sed status hominis conmutatur; quod accidit in his, qui adoptantur, item in his, quae coemptionem faciunt, et in his, qui mancipio dantur quique ex mancipatione manumittuntur; adeo quidem, ut quotiens quisque mancipetur aut manumittatur, totiens capite diminuatur.*“

Překlad: „Malá *capitis deminutio* je ta, když se zachovává i občanství i svoboda, ale právní postavení člověka se mění; což nastává u [osob] adoptovaných, dále u žen, které podstupují koempci, jakož i o těch, kdož jsou mancipováni a kdo jsou po mancipaci propuštěni: a to tak, že *capitis deminutio* nastane tolikrát, kolikrát je kdo mancipován nebo propuštěn.“

Změna tedy nastává v příslušnosti k některé římské rodině. Všichni Římané patřili k určité rodině, což bylo vyjádřeno již jménem. Každý Říman měl tři

---

<sup>11</sup> K této problematice viz zejména FRÝDEK, M, a kol. *Právní, náboženské a politické aspekty starověké římské rodiny*. 1. vyd. Ostrava: Key Publishing, 2012.

jména: *praenomen*, *nomen gentile* a *cognomen*. Ženy *pronomen* neměly, byly nazývány jménem rodu a to se někdy zdrobňovalo. Např. Marcus Tullius Cicero nazýval svou dceru Tullia nebo Tulliola. Otroci mívali jen jedno jméno, ale při propuštění na svobodu přebírali často *cognomen* a *praenomen* svého pána (*patronus*), který jim daroval svobodu.<sup>12</sup> Tak se třeba velice často s propuštěním na svobodu po proskripcích, které zavedl Lucius Cornellius Sulla, hovoří o tzv. armádě Cornelliů. *Praenomen*, *-inis*, n. – předejmení, u osoby první jméno. *Nomen gentile* – *gens*, *-tis*, f. – ve významu nejužším: rodina, rod jednotlivý, jehož členové spojení v celek týmž jménem (*nomen gentile*), měli tytéž zvyky i obřady náboženské a mohli uvést linii svých předků. *Cognomen*, *-inis*, n. – příjmení = jméno rodinné, kladeno bylo za jménem rodovým a značilo větve (rodinu) některého rodu, např. Caesar (větev rodu Juliů), Cicero (větev rodu Tulliů).<sup>13</sup>

### 3. ŘÍMSKÉ OBČANSTVÍ

Občanství tak, jak jej chápeme dnes, Římané chápali spíše jako souhrn občanských práv. Občanské právo bylo možné podle římského práva nabýt dvojím základním způsobem a to narozením v římské rodině a přijetím mezi římské občany.

Nejdříve se zabýváme přirozeným způsobem nabytí římského občanství. Toto nabytí římského občanství se také označuje jako nabytí občanství rodem.<sup>14</sup> Rodem se římským občanem stal ten, jehož oba rodiče byli římstí občané, nebo alespoň jedna ze stran měla *ius connubi*. Dále museli být rodiče spojeni řádným manželstvím, které prameny označují jako *matrimonium iustum*, *nuptiae iustae*. Pokud snoubenci podléhali pravomoci svých rodičů, bylo zapotřebí, aby se sňatkem souhlasili jejich otcové. Pokud by matka byla Římanka a otec cizinec nebo Latin bez *ius connubi*, nemělo by jejich dítě římské občanství.<sup>15</sup>

Přijmout cizince mezi římské občany bylo možné jak u jedinců, tak i u celých obcí, nebo pro určitý okruh osob.<sup>16</sup> Přijetí mezi občany se mohlo odehrát jen na základě centurijního zákona či plebiscita. I usnesením senátu bylo možné udělit římské občanství. Takovému usnesení senátu však předcházela zákon, který senát zplnomocňoval vydat usnesení, kterým se

<sup>12</sup> SALVAN, I., VAPORALI, R., RUIZ, V. A. *Antický Řím*. Bratislava: Tatran, 1967, s. 40.

<sup>13</sup> PRAŽÁK, J. M., NOVOTNÝ, F., SEDLÁČEK, J. *Latinsko-český slovník*. Praha: Nákladem Československé grafické unie, 1933. Viz předmětná hesla.

<sup>14</sup> KRÁL, J., GROH, V. *Římské státní zřízení*. Praha: Nákladem Jednoty českých filologů, 1921, s. 13.

<sup>15</sup> Gaius Inst. I, 78; KRÁL, J., GROH, V., op. cit. 14, s. 13.

<sup>16</sup> Např. římské občanství pro řecké ženy, které se v Římě staraly o kult bohyně Cerery.

udělovalo občanství. Někdy byli lidem zmocnění i úředníci, aby udělovali římské občanství. Tato praxe je spojena zejména se zakládáním římských kolonií, jejichž obyvatelé získali římské občanství. Magistrátské udělení občanství je dochováno poprvé v roce 184 př. n. l. V první kimberské válce dochází k situaci, kdy je vojevůdce oprávněn spojencům Říma udělit za vojenskou pomoc a významné činy římské občanství. Poprvé toto oprávnění získal Gaius Marius, následně Lucius Cornелиus Sulla, Gnaeus Pompeius Magnus a Gaius Iulius Caesar. Celým obcím se římské občanství začalo udělovat až za doby Gaiua Iulia Caesara, který byl k tomuto aktu zplnomocněn speciálním zákonem. Podobně jako úředníci římské republiky a její vojevůdci, tak i císařové udělili římské občanství. Toto právo vládcí odvozovali od *imperia proconsulare*. O své vůli mohli císařové udělit občanství jen za vojenské činy. Později, v principátu, již mohli udělit římské občanství komukoli.<sup>17</sup>

Cizinec, který získal římské občanství, přijal vždy i římské jméno. Bylo zvykem, že přijal *nomen*, někdy i *praenomen* toho úředníka, jehož příčiněním se občanem Říma stal. Z pramenů tak máme dochována latinsko – řecká jména jako např. Gnaeus Pompeius Basiliscus, Gnaeus Pompeius Philo, Quintus Lutatius Diodorus aj.<sup>18</sup>

Římským občanem se také mohl stát otrok, který byl propuštěný na svobodu. Propuštěním se stal automaticky svobodným, ale úředně se stal občanem až při censu, v jehož rámci byl zapsán do příslušné centurie.

#### 4. PROCES PROTI BÁSNÍKOVI ARCHIOVI

---

Z období římské republiky se nám dochoval jeden soudní spor, který řešil otázku existence, resp. neexistence římského občanství básníka Aula Licinia Archia. Průběh soudního řízení zaznamenal Archiův obhájce Marcus Tullius Cicero v řeči, kterou známe pod názvem *Pro A. Licinio Archia poeta oratio*.<sup>19</sup> V této části studie se zaměřím na strukturovaný rozbor uvedené řeči a na občanství jako politický nástroj v období tzv. spojeneckých válek, kdy se římské občanství stalo významným nástrojem pro potlačení řad nepřátel v nejbližším okolí Říma. Řím při udělení občanství spojeneckým obcím nebyl štědrý a tak se v rámci apeninského poloostrova stalo římské občanství znakem velice prestižního klubu. Jeho nositelům umožňovalo být

<sup>17</sup> KRÁL, J., GROH, V., op. cit. 14, s. 13–14.

<sup>18</sup> KRÁL, J., GROH, V., op. cit. 14, s. 14; CICERO. In Verr. 4, 25; 4, 48; 4, 37.

<sup>19</sup> Ve studii vycházím z textu z databáze dostupné na <http://www.thelatinlibrary.com/cicero/arch.shtml>.

součástí politického dění, neboť jen římstí občané se mohli účastnit zasedání komicí, na kterých se přijímaly zákony, a volili úředníci.

Žalovaný: Aulus Licinius Archias

Obhájce: Marcus Tullius Cicero

Žalobce: Grattius

Obžaloba: že není římský občan, vydávání se za Řimana

Co předcházelo sporu: Archias se narodil v Antiochii kolem 120 př. n. l. V dětství byl vychováván k lásce k literární tvorbě a již jako jinoch začal nade všemi vynikat svým nadáním. Brzy začal cestovat po Malé Asii a Řecku a kam přišel, vzbudil jeho talent velký obdiv. Velkou proslulost si získal především v řeckých městech na apeninském poloostrově. Tarent, Regio a Neapol mu jako dík udělily své občanské právo.<sup>20</sup> Za konsulátu Mariova a Catulova<sup>21</sup> se dostal ještě jako nositel praetexty<sup>22</sup> do Říma, kde si získal oblibu a náklonnost v domě Lucullů, ale také k Drusovi, Octaviu, Catonovi a celé rodině Hortensiů.<sup>23</sup> Zanedlouho po příchodu do Říma odjíždí s Markem Lucullem na Sicílii. Při zpáteční cestě se společně zastavili v Héraklei. Toto město mělo s Římem smlouvu, že kdokoli, kdo má Héraklejské občanství, může využít dobrodiní zákona Silvanova a Carbonova. Tento zákon umožňuje těm, kteří mají trvalý pobyt v Itálii a získají občanské právo některé z federovaných obcí, předstoupit do šedesáti dnů u praetora a přihlásit se k římskému občanství.<sup>24</sup> Archias se po návratu do Říma, kde již léta bydlel, přihlásil u praetora Quinta Metella, který byl jeho důvěrným přítelem<sup>25</sup> a stal se římským občanem. Archias byl např. rádce a učitelem rétoriky Marka Tullia Cicerona.

V roce 65 př. n. l. byl přijat *lex Papia de peregrinis*,<sup>26</sup> na jehož základě byl Archias pravděpodobně obžalován. Zákon, jehož rogátorem byl tribun lidu

---

<sup>20</sup> CICERO. *Pro Archia* 5: „Itaque hunc et Tarentini et Regini et Neopolitani civitate ceterisque praemiis donarunt.“

<sup>21</sup> Tedy rok 102 př. n. l.

<sup>22</sup> Praetexta je oděv chlapců.

<sup>23</sup> CICERO. *Pro Archia* 6: „Lucullos vero et Drusum et Octavios et Catonem et totam Hortensiorum domum devinctam consuetudine cum teneret, adficiabatur summo honore, quod eum non solum colebant qui aliquid percipere atque audire studebant, verum etiam si qui forte simulabant.“

<sup>24</sup> CICERO. *Pro Archia* 7: „Data est civitas Silvani lege et Carbonis: „Si qui foederatis civitatibus ascripti fuissent; si tum, cum lex ferebatur, in Italia domicilium habuissent; et si sexaginta diebus apud praetorem essent professi.““

<sup>25</sup> CICERO. *Pro Archia* 7: „Cum hic domicilium Romae multos iam annos haberet, professus est apud praetorem Q. Metellum familiarissimum suum.“

<sup>26</sup> DION CASSIUS, XXXVII, 9; CICERO. *Pro Balbo*. 23, 52; CICERO. *De officiis libri tres*. III, 11; VALERIUS MAXIMUS, III, 4.

Gaius Papius, nařídil všem cizincům opustit Řím a ty cizince, kteří si neprávem osvojili římské občanství, postavit před mimořádnou komisí a soudit je.

Body obžaloby:

1. V Héracleiu nebyl žádný oficiální zápis o Archiovu občanství.
2. Archias neměl v Římě trvalý pobyt.
3. Záznamy praetora z r. 89 př. n. l., které uvádějí jméno „Archias“, nejsou spolehlivé.
4. Archias se nikdy nepodrobil censu.

Obhajoby svého bývalého učitele se ujal Markus Tuilius Cicero. Cicero byl v této době na vrcholu své politické kariéry a snad i své životní slávy. Neboť jen před několika měsíci před námi zkoumaným soudním sporem zachránil republiku před tzv. Catillinovým spiknutím. Soudní spor má své politické pozadí, v němž stojí Lucius Lucullus, který byl fakticky prostřednictvím svého chráněnce zažalován Pompeiem Magnem.<sup>27</sup> Zaznamenaná řeč obsahuje klasické členění do pěti částí – exordium, narratio, refutatio, confirmatio a peroratio.<sup>28</sup>

V exordiu Cicero oslovuje soudce a sděluje jim, že s ohledem na to, že hájí velkého básníka, bude i jeho řeč květnatější. Cicero tento styl označuje jako nový způsob mluvení, podobný stylu básníka.<sup>29</sup> Cílem tohoto stylu, který není pro latinské soudní řečnictví standartní, je jednak upozornit na profesi obžalovaného a také zdůraznit hodnotu krásné literatury v římské kultuře. V závěru exordia Cicero soudcům sděluje, že pokud Archias není občanem, měl by jím pro svůj přínos římské kultuře být.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Pompeius před několika lety nechal odvolat Luculla z vrchního velení ve válce proti Mithridatovi. Sám zaujal jeho místo, válku vítězně ukončil a přisvojil si veškeré zásluhy. Toto jednání bylo základem jejich velké vzájemné politické nesnášenlivosti a Pompeius se snažil Luculla všemožně očerňovat.

<sup>28</sup> Jazykovou stránkou řeči se zabývaly např. tyto studie, ze kterých při analýze řeči vycházím: REID, J., S. M. *Tulli Ciceronis pro A. Licinio Archia poeta ad iudices: edited for schools and colleges*. Cambridge: Cambridge University Press, 1897; CLARK, A., C. M. *Tulli Ciceronis Orationes*. In: *Oxford Classical Texts*. Vol. VI. Oxford: Oxford University Press, 1911; GOTOFF, H. C. *Cicero's Elegant Style: an Analysis of the Pro Archia*. Urbana: University of Illinois Press, 1979; BELLEMORE, J. The Date of Cicero's Pro Archia. *Antichthon*. Volume 36. November 2002, s. 41–53.

<sup>29</sup> CICERO. *Pro Archia* 18: „... novo genere dicendi[...].“

<sup>30</sup> CICERO. *Pro Archia* 4: „Quod si mihi a vobis tribui concedique sentiam, perficiam profecto ut hunc A. Licinium non modo non segregandum, cum sit civis, a numero civium, verum etiam si non esset, putetis asciscendum fuisse.“

Narratium Cicero uvozuje<sup>31</sup> popisem dosavadního Archiova života. Popisuje jeho cesty po Malé Asii, Řecku a zmiňuje se o jeho prvním příchodu do Říma a o jeho přátelích a zastáncích. V této části<sup>32</sup> Cicero mění slovosled věty tak, že na úvod dává jména Archiových přátel, čímž upozorňuje na jednotlivé postavy. Touto změnou latinského slovosledu upozorňuje Cicero soudce na vážnost a důležitost jmen zastánců svého klienta. Zajímavé je také užití uvozujičího obratu „*data est*“,<sup>33</sup> kterým Cicero zdůrazňuje, že na základě zákona již Archias římské občanství má.

V refutatiu Cicero vyvrací čtyři body žaloby vznesené proti jeho klientovi, konkrétně:

1. V Héracleiu žádné záznamy nejsou, protože byly zničeny ve spojenecké válce.
2. Cicero má jako svědky zástupce Héraclea, kteří dosvědčili, že Archias získal jejich občanství.
3. Archias měl bydliště v Římě a záznamy praetora Metella jsou důvěryhodné.
4. Archias se neobjevil u censu, protože když se konal, byl pryč, nebo se census nekonal.

Confirmatio zabírá nejdelší část řeči. Obsahuje potvrzení Ciceroných tvrzení a dlouze pojednává o básnictví, literatuře, slávě a významu básnictví v římské společnosti.

V peroratiu neboli závěru řeči Cicero stručně shrnuje své argumenty obhajoby a snaží se zapůsobit na city soudců.

---

<sup>31</sup> CICERO. *Pro Archia* 5 a násl.

<sup>32</sup> CICERO. *Pro Archia* 6: „Erat temporibus illis iucundus Metello illi Numidico et eius Pio filio; audiebatur a M. Aemilio; vivebat cum Q. Catulo et patre et filio; a L. Crasso colebatur; Lucullos vero et Drusum et Octavios et Catonem et totam Hortensiorum domum devinctam consuetudine cum teneret, adficiebatur summo honore, quod eum non solum colebant qui aliquid percipere atque audire studebant, verum etiam si qui forte simulabant. Interim satis longo intervallo, cum esset cum M. Lucullo in Siciliam profectus, et cum ex ea provincia cum eodem Lucullo decederet, venit Heracliam: quae cum esset civitas aequissimo iure ac foedere, ascribi se in eam civitatem voluit; idque, cum ipse per se dignus putaretur, tum auctoritate et gratia Luculli ab Heracliensibus impetravit.“

<sup>33</sup> CICERO. *Pro Archia* 7: „Data est civitas Silvani lege et Carbonis: „Si qui foederatis civitatibus ascripti fuissent; si tum, cum lex ferebatur, in Italia domicilium habuissent; et si sexaginta diebus apud praetorem essent professi.“ Cum hic domicilium Romae multos iam annos haberet, professus est apud praetorem Q. Metellum familiarissimum suum.“

## 5. ZÁVĚR

---

Výsledek soudního řízení řeč neobsahuje. Výsledek sporu je znám díky zmínce v dopise Atticovi.<sup>34</sup> Archias byl zproštěn obvinění, mohl zůstat v Římě a u dalšího censu se zapsal jako římský občan. Zajímavostí řeči je, že se právní argumentace, vztahující se k obhajobě, nachází jen na cca jedné šestině celkové délky řeči. Ve zbytku je zaznamenaná řeč chválou vzdělání, literatury a poezii. Pro Cicerona je v tomto případě aplikace zákona jen sekundární záležitostí. Primární snahou mělo být přesvědčení soudců o Archiově užitečnosti pro římskou společnost. Ne nepodstatné tak je, že celá řeč je laudatiem správné výchovy mládeže, která se má zejména učit literatury a její studium má předcházet právnímu vzdělávání.

---

<sup>34</sup> CICERO. *Attico Sal.* LXVI (16) [Řím, červen/červenec r. 61 př. n.l.].

# Postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti v České republice: zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti?

LINDA JANKŮ\*

## 1. ÚVOD

Fenoménu bezdomovectví a problematice postavení a práv osob bez státní příslušnosti<sup>1</sup> byla až donedávna v globálním měřítku věnována spíše jen marginální pozornost, a to jak ze strany států, tak i odborné veřejnosti. Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 (dále též jen „Úmluva z roku 1954“), která je základním stavebním kamenem mezinárodněprávní regulace postavení osob bez státní příslušnosti, byla po dlouhou dobu popelkou mezi mezinárodními lidskoprávními smlouvami. Žila ve stínu své o tři roky starší sestry, Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951.<sup>2</sup> Tato situace se však začíná pozvolna měnit mimo jiné s ohledem na přetrvávající značný rozsah fenoménu bezdomovectví ve světě<sup>3</sup> a problémy, které tento dlouhodobý stav nejistoty a nemožnosti plnohodnotného zapojení do fungování společnosti přináší jak osobám bez státní příslušnosti, tak i státům, na jejichž území žijí.

\* Kancelář veřejného ochránce práv, Právnická fakulta Masarykovy univerzity.

<sup>1</sup> Osoba bez státní příslušnosti bývá v mezinárodním právu označována též jako bezdomovec či apatrida. V příspěvku jsou tyto pojmy užívány zaměnitelně.

<sup>2</sup> Jak upozorňuje Laura van Waas, snížený zájem o mezinárodněprávní úpravu otázek spojených s bezdomovectvím byl patrný již v době přijetí obou úmluv, když Úmluvě o právním postavení osob bez státní příslušnosti trvalo získání potřebného počtu smluvních stran pro její vstup v platnost bezmála dvakrát tak déle, než tomu bylo u obsahově takřka shodné Úmluvy o právním postavení uprchlíků. VAN WAAS, L. *Campaign for statelessness conventions gains traction, at last*. European Network on Statelessness. 1 October 2012. Dostupné z: <http://www.statelessness.eu/blog/campaign-statelessness-conventions-gains-traction-last#sthash.LhjyvmjJ.dpuf>.

<sup>3</sup> Podle údajů Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (UNHCR) je na světě více než 10 milionů osob bez státní příslušnosti. *An Introduction to Statelessness*. UNHCR [online]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c155.html>.



Následující text tak do jisté míry reaguje i na tento vývoj. V českém prostředí totiž doposud podobné oživení odborného zájmu o problematiku bezdomovectví pozorovat nelze.<sup>4</sup> Ambicí příspěvku je tak mimo jiné podnit větší pozornost a odbornou diskuzi věnovanou problematice bezdomovectví v prostředí České republiky. S ohledem na potenciálně značně široký záběr témat a (nejen) právních otázek spojených s postavením osob bez státní příslušnosti si autorka neklade za cíl podat jejich vyčerpávající rozbor. Zaměřuje se pouze na jedno dílčí téma spojené s otázkou postavení osob bez státní příslušnosti. To má však značný praktický význam a úzce souvisí s ochranou práv osob bez státní příslušnosti, resp. jejich možností efektivně využívat práv, jež jim mezinárodní právo přiznává. Tímto tématem je řízení o určení osob bez státní příslušnosti, v angličtině označované jako tzv. *statelessness determination procedure*.<sup>5</sup>

Struktura textu je následující. Po stručném představení definice osoby bez státní příslušnosti v Úmluvě z roku 1954, vymezení příčin vzniku bezdomovectví a rozsahu tohoto fenoménu na mezinárodní a evropské úrovni, včetně osvětlení negativních dopadů na život a garanci práv osob bez státní příslušnosti (kapitoly 2 a 3), následuje hlavní tematická část příspěvku. V rámci ní je rozebrána problematika řízení o určení osob bez státní příslušnosti a jeho charakteristických rysů. Autorka přitom tuto otázku pojednává nejprve z hlediska roviny mezinárodněprávní (kapitola 4), s důrazem na představení mezinárodních standardů a doporučení, doplněné reflexí stávající – bohužel dosud poměrně omezené – praxe států v této oblasti. Následně se zaměřuje na vymezení situace osob bez státní příslušnosti v České republice a zhodnocení stávající i nově navrhované právní úpravy postavení a identifikace osob bez státní příslušnosti v české zákonné úpravě (kapitola 5).

---

<sup>4</sup> Výjimkou v rámci českých odborných textů na toto téma představuje pouze text Heleny Hofmanové, zpracovaný na základě zadání pražské kanceláře UNHCR, jenž je tematicky zaměřen na analýzu dopadů výhrady a interpretačního prohlášení (jež je však dle mého názoru s ohledem na jeho obsah a účinky třeba rovněž kvalifikovat jako výhradu) České republiky k čl. 27 a čl. 28 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Viz HOFMANOVÁ, H. Právní postavení osob bez státní příslušnosti v České republice. *Jurisprudence*. 5/2012. Dostupné z: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR.

<sup>5</sup> Pro účely tohoto textu používám český překlad „řízení o určení osob(y) bez státní příslušnosti“. Činím tak s vědomím, že tento ani jiný český překlad pojmu *statelessness determination procedure* není dosud v české odborné literatuře ani praxi, vzhledem k doposud prakticky nulové pozornosti věnované této problematice, nikterak ustálen.

## 2. OSOBY BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

Podle údajů Vysokého komisaře OSN pro uprchlíky (dále též „UNHCR“) přesahuje odhadovaný počet osob bez státní příslušnosti ve světě celkem 10 milionů osob.<sup>6</sup> Přesné údaje je však obtížné zjistit a je pravděpodobné, že skutečný počet je ještě vyšší.<sup>7</sup> V Evropě přesahuje odhadovaný počet osob bez státní příslušnosti 600 tisíc osob.<sup>8</sup>

Získání přesných údajů o počtech osob bez státní příslušnosti je v praxi poměrně obtížné, neboť je často poznamenáno metodologickými obtížemi či nejednotností postupu sběru dat u jednotlivých zemí. Kromě toho dle dostupných údajů více než 50 % států světa počty osob bez státní příslušnosti, nacházejících se na jejich území, samy neevidují.<sup>9</sup>

### 2.1 Definice osoby bez státní příslušnosti v mezinárodním právu

Osoba bez státní příslušnosti je definována v čl. 1 odst. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 jako „osoba, kterou žádá-  
ný stát podle svých právních předpisů nepovažuje za svého občana“.<sup>10</sup> Tato definice je Komisí pro mezinárodní právo rovněž považována za součást

<sup>6</sup> *An Introduction to Statelessness*. UNHCR [online]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c155.html>. Pro podrobnější informaci o vedených statistikách z hlediska UNHCR, včetně členění dle jednotlivých států, u nichž jsou informace shromažďovány, viz např. *UNHCR Global Trends 2013* [online], s. 31, 40–44. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/546e01319.html>. Statistika UNHCR o osobách bez státní příslušnosti nezhrnuje uprchlíky, kteří jsou zároveň bez státního občanství – ti jsou evidováni ve statistice o počtu uprchlíků.

<sup>7</sup> Problém se zjištěním přesného počtu osob bez státní příslušnosti v migračním kontextu je spojen mj. s tím, že osoby bez státní příslušnosti jsou často na území bez oprávnění k pobytu, a tedy mimo oficiálně vedené statistky (jejich počty lze pouze odhadovat). V případě částí populace bez státního občanství *in situ*, které se nacházejí v zemi původu, kde se narodily, pak zase problém často souvisí s nedostatečnou registrací novorozenečků dětí, což rovněž ztěžuje možnost vést přesné údaje o počtech osob stížených bezdomovectvím.

<sup>8</sup> Viz *Who Is Stateless in Europe?* European Network on Statelessness, 2015 [online]. Dostupné z: <http://www.statelessness.eu/issues/who-stateless-europe>. Dle statistiky UNHCR dosahoval v roce 2013 počet osob spadajících pod mandát UNHCR z důvodu bezdomovectví v Evropě 665 tisíc osob. Viz *UNHCR Global Trends 2013*, op. cit. 6, s. 44.

<sup>9</sup> Blíže pro podrobné vysvětlení obtíží a překážek při snahách o zajištění statistických údajů o osobách bez státní příslušnosti viz např. *The World's Stateless*. Institute on Statelessness and Inclusion. December 2014, s. 40–52. Dostupné z: <http://www.institutesi.org/worldsstateless.pdf>.

<sup>10</sup> V angličtině, tedy v jednom z autentických jazykových znění Úmluvy, definice zní „a person who is not considered as a national by any State under the operation of its law.“ Blíže k výkladu definice a jejich jednotlivých pojmů viz např. UNHCR. *Handbook on Protection*

obyčejového práva.<sup>11</sup> Osoby, které naplňují podmínky definice Úmluvy z roku 1954, bývají též označovány jako tzv. *de iure* osoby bez státní příslušnosti.<sup>12</sup>

Mezinárodněprávní definice osoby bez státní příslušnosti vychází ze skutečnosti, že udělování občanství, resp. určení toho, jaká osoba je příslušníkem daného státu, je zásadně věcí vnitrostátního práva jednotlivých států a jejich výlučného posouzení. Mezinárodní právo do této oblasti vstupuje jen v omezené míře. Působí primárně koordinačním způsobem, když se snaží předejít vzniku nežádoucích jevů jako bezdomovectví či vznik dvojího občanství a s nimi spojených negativních důsledků. Činí tak zejména prostřednictvím zmírnění dopadů odlišností v právních úpravách nabývání a pozbývání státního občanství jednotlivých zemí.<sup>13</sup>

## 2.2 Mezinárodněprávní úprava otázek spojených s bezdomovectvím

Úpravu postavení osob bez státní příslušnosti, stejně jako úpravu usilující o předcházení vzniku bezdomovectví, najdeme v mezinárodním právu jak

---

*of Stateless Persons under the 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons.* UNHCR, 2014, odst. 13–56. Dostupné z: <http://www.refworld.org/pdfid/53b676aa4.pdf>.

<sup>11</sup> Komise pro mezinárodní právo k definici osoby bez státního občanství obsažené v čl. 1 odst. 1 Úmluvy z roku 1954 doslova uvádí: „This definition can no doubt be considered as having acquired a customary nature.“ Viz Draft Articles on Diplomatic Protection with commentaries. International Law Commission, 2006, s. 49. Dostupné z: [http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9\\_8\\_2006.pdf](http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/9_8_2006.pdf).

<sup>12</sup> Vedle toho jsou rozlišovány tzv. *de facto* osoby bez státní příslušnosti, u nichž není primárním hlediskem nedostatek formálněprávní existence státoobčanského svazku k nějakému státu, ale faktická neúčinnost tohoto právního postavení, neboť jim stát nedovoluje využít práv plynoucích z jejich občanství. Jedná se tedy o osoby, které sice z právního hlediska občanství nějakého státu formálně mají, resp. splňují pro to zákonné podmínky, ale ve skutečnosti je jejich postavení takové, jako by byly apatridy. Blíže k vymezení pojmu tzv. *de facto statelessness* a otázce jejich zahrnutí do osobního rozsahu Úmluvy z roku 1954 prostřednictvím rozvíjejícího se výkladu čl. 1 odst. 1 této Úmluvy viz např. VAN WAAS, L. The UN Statelessness Conventions. In: EDWARDS, A. a VAN WAAS, L. (eds.) *Nationality and Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 66–67, 80–81.

<sup>13</sup> Blíže k rozsahu a povaze regulace mezinárodního práva v této oblasti a limitům, které mezinárodní právo stanoví pro suverénní rozhodování států o pravidlech týkajících se nabývání a pozbývání státního občanství, včetně důsledků plynoucích z požadavku skutečného vztahu osoby ke státu (tzv. *genuine link*) a principu tzv. *effective nationality* v návaznosti na rozsudek Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm (Lichtenštejnsko v. Guatemala)* z roku 1955, viz např. BROWNLIE, I. *Principles of Public International Law*. Seventh edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 383–418. Dále též ČEPELKA, Č., ŠTURMA, P. Mezinárodní právo veřejné. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 326–346.

na univerzální, tak na regionální úrovni.<sup>14</sup> Na univerzální úrovni se jedná především o dvě mezinárodní úmluvy, jež tvoří základní stavební kameny mezinárodněprávní úpravy problematiky bezdomovectví. Jedná se o Úmluvu o postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954<sup>15</sup> a Úmluvu o omezení případů bezdomovectví z roku 1961.<sup>16</sup>

Přestože UNHCR i další mezinárodní organizace a platformy opakovaně vyvíjely úsilí ve prospěch většího počtu ratifikací obou úmluv,<sup>17</sup> zvýšený zájem států lze pozorovat až v posledních letech (do značné míry i za přispění cílené kampaně a snahy Úřadu vysokého komisaře OSN pro uprchlíky). Svědčí o tom mimo jiné i vzrůstající počet zemí, které se v nedávné době staly stranami obou úmluv.<sup>18</sup> K počátku srpna 2015 tak má Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti celkem 86 smluvních stran<sup>19</sup> a Úmluva o omezení případů bezdomovectví celkem 63 smluvních stran.<sup>20</sup> Zvýšený zájem o problematiku bezdomovectví a právní postavení

---

<sup>14</sup> V rámci Evropy lze zmínit například Evropskou úmluvu o státním občanství uzavřenou v roce 1997 na půdě Rady Evropy (vstup v platnost v roce 1999).

<sup>15</sup> Úmluva vstoupila v platnost dne 6. června 1960, devadesátým dnem po dni uložení šesté ratifikační listiny nebo listiny o přístupu v souladu s čl. 39 Úmluvy.

<sup>16</sup> Úmluva vstoupila v platnost dne 13. prosince 1975, dva roky ode dne uložení šesté ratifikační listiny nebo listiny o přístupu v souladu s čl. 18 Úmluvy.

<sup>17</sup> Pro přehled těchto iniciativ viz *Extracts of international documents encouraging States to accede to the 1954 Convention relating to the status of stateless persons and the 1961 Convention on the reduction of statelessness*. UNHCR, July 2013. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4c21c6822.html>.

<sup>18</sup> Přehled států, které v posledních třech letech přistoupily k Úmluvě o právním postavení osob bez státní příslušnosti, je dostupný zde: <http://www.unhcr.org/pages/4ff2bdff6.html>. Větší část z těchto nových přístupů k úmluvě je výsledkem ministerského setkání, jež uspořádalo UNHCR v roce 2011 v Ženevě u příležitosti 50., resp. 60. výročí uzavření Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 a Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Na něm se vlády řady států zavázaly k jedné či oběma z úmluv OSN, týkajících se bezdomovectví, přistoupit. Blíže viz *State Action on Statelessness*, UNHCR [online]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/4ff2bdff6.html>. V roce 2012 pak obdobný příslib učinila i Evropská unie; jeho obsahem je přistoupení těch členských států, které ještě nejsou stranou obou úmluv. Viz *Delegation of the European Union to the United Nations. Note Verbale*. 19 září 2012. Dostupné z: <http://www.unrol.org/files/Pledges%20by%20the%20European%20Union.pdf>.

<sup>19</sup> Viz *United Nations Treaty Collection: Status of Treaties*. [online]. Dostupné z: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&lang=en). Jeden další stát (Kolumbie) je pouze signatářem, k ratifikaci však dosud nedošlo.

<sup>20</sup> Viz *United Nations Treaty Collection: Status of Treaties*. [online]. Dostupné z: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en). Tři další státy (Dominikánská republika, Francie a Izrael) jsou pouze signatáři, bez následné ratifikace.

osob bez státní příslušnosti je patrný rovněž u odborné a akademické veřejnosti.<sup>21</sup>

## 2.2.1 Předcházení vzniku bezdomovectví

Úmluva o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 představuje promítnutí přesvědčení států, že vzniku bezdomovectví je třeba předcházet. Úmluva za tím účelem obsahuje závazky států, jejichž cílem je překonat odlišnosti v úpravách nabývání občanství v jednotlivých zemích a upravit povinnost států umožnit nabytí svého občanství v situacích, kdy by jinak hrozilo, že osoba (novorozené dítě) zůstane bezdomovcem.<sup>22</sup> Příkladem může být závazek udělit státní občanství nalezcí nalezenému na jeho území, není-li prokázáno, že není dítětem narozeným na území tohoto státu rodičům majícím občanství tohoto státu (čl. 2 Úmluvy).

## 2.2.2 Právní postavení a ochrana osob bez státní příslušnosti

Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 oproti tomu reaguje na situaci těch osob, u nichž se vzniku bezdomovectví předejít nepodařilo a které se ocitly bez státní příslušnosti. Má společnou historii příprav a prací na jejím textu s Úmluvou o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Navzdory následnému rozhodnutí regulaci postavení obou těchto skupin rozdělit a přijmout pro každou z nich samostatnou mezinárodní smlouvu,<sup>23</sup> zůstávají koncepce i struktura obou Úmluv prakticky shodné.<sup>24</sup> Úmluva z roku 1954 vymezuje definici a právní postavení osob

<sup>21</sup> V roce 2012 byla ustavena European Network on Statelessness (Evropská síť pro bezdomovectví) sdružující nevládní organizace, akademická pracoviště i jednotlivé experty, kteří se zabývají otázkami bezdomovectví a právním postavením osob bez státní příslušnosti v Evropě (blíže viz [www.statelessness.eu](http://www.statelessness.eu)). Na nizozemské Tilburg University vznikl v roce 2011 Statelessness Program zaměřený na výzkum a výuku otázek spojených s bezdomovectvím, na jehož aktivitu k počátku roku 2015 navázal nově ustavený Institute on Statelessness and Inclusion (blíže viz [www.institutesi.org](http://www.institutesi.org)). V listopadu 2014 pak UNHCR spustilo globální kampaň s cílem eliminovat bezdomovectví během 10 let, tedy do konce roku 2024. Blíže viz *The Campaign to end Statelessness*. UNHCR, 2015 [online]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/53174c306.html>.

<sup>22</sup> Blíže k obsahu a výkladu Úmluvy z roku 1961 viz např. VAN WAAS, L., op. cit. 12, s. 74–77.

<sup>23</sup> Blíže k historii přijetí textu Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti viz GOODWIN GILL, G. S. *Introductory Note on the Convention relating to the Status of Stateless Persons*. Audiovisual Library of International Law [online]. Dostupné z: <http://legal.un.org/avl/ha/refugees.html>.

<sup>24</sup> Blíže ke vzájemnému vztahu ochrany plynoucí z postavení uprchlíka a z postavení osoby bez státní příslušnosti viz např. GYULAI, G. Statelessness in the EU Framework for International Protection. *European Journal of Migration and Law*. 14/2012, s. 279–295.

bez státní příslušnosti. Garantuje určitou minimální úroveň standardu zacházení s těmito osobami z hlediska občanských, ekonomických, sociálních a kulturních práv, který se do značné míry shoduje s úpravou obsaženou v Úmluvě o právním postavení uprchlíků.<sup>25</sup> Vedle toho pak Úmluva z roku 1954 obsahuje vymezení některých práv specificky vyplývajících z postavení osob bez státní příslušnosti. Jde například o povinnost státu vydávat všem apatridům na svém území průkazy totožnosti (čl. 27 Úmluvy) a apatridům oprávněně se zdržujícím na svém území rovněž cestovní doklady (čl. 28 Úmluvy), či závazek států těmto osobám co nejvíce usnadnit naturalizaci (čl. 32 Úmluvy).

Jak však již bylo předesláno, pozornost věnovaná v posledních deseti letech Úmluvě o právním postavení osob bez státní příslušnosti byla nepoměrně menší, než v případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Důsledkem tohoto zanedbání je mimo jiné to, že prakticky nedošlo k rozvinutí výkladu a aplikace Úmluvy z roku 1954 a jejích jednotlivých ustanovení. Intenzivnější debata o těchto otázkách probíhá až v posledních letech,<sup>26</sup> kdy jsme zároveň svědky určité změny paradigmatu ve vztahu k této Úmluvě. Tato změna spočívá v tom, že problematika bezdomovectví a situace osob bez státní příslušnosti začíná být vnímána primárně jako otázka ochrany (*protection issue*), podobně jako je tomu u Úmluvy o právním postavení uprchlíků. Vedle snah o eliminaci výskytu bezdomovectví tak začíná být na mezinárodní úrovni věnována zvýšená pozornost i postavení osob, které se již bez státní příslušnosti ocitly a potřebují z tohoto důvodu zvláštní ochranu (tzv. *statelessness protection regime*).<sup>27</sup>

Čistě z pohledu mezinárodního práva lidských práv, jež vykazuje dlouhodobou tendenci k přechodu od „práv občanů“ k „právům lidských bytostí“,<sup>28</sup>

---

<sup>25</sup> Jedna z odlišností spočívá v tom, že Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti rozlišuje dvě kategorie přiznaných práv v závislosti na tom, zda je osoba v postavení osoby s povolením k pobytu na území nebo zde pobývá bez oprávnění (některá práva jsou přiznána pouze těm osobám bez státní příslušnosti, které na území pobývají oprávněně).

<sup>26</sup> Viz VAN WAAS, L., op. cit. 12, s. 78–82.

<sup>27</sup> Blíže viz např. závěry *Effective Protection of Stateless Persons in Five Steps: Strategic steps and recommendations based on the 1954 Statelessness Convention and other international legal instruments, soft law and best practices*. Statelessness as an Emerging Area of International Protection – Introductory Seminar, Oslo, 9. října 2014. Dostupné z: <http://www.noas.no/wp-content/uploads/2014/10/Statelessness-protection-regime-5-steps.pdf>. Proměna paradigmatu vnímání problematiky osob bez státní příslušnosti jako tzv. *protection issue* byla rovněž hojně diskutována na konferenci *Stateless but not Rightless: Improving the protection of stateless persons in Europe*, uspořádané dne 8. dubna 2014 ve Štrasburku ve spolupráci European Network on Statelessness a UNHCR, již se autorka zúčastnila.

<sup>28</sup> GYULAI, G. The determination of statelessness and the establishment of a statelessness-specific protection régime. In EDWARDS, A., Van WAAS, L. (eds.) *Nationality and*

by postavení osob bez státní příslušnosti teoreticky nemělo být problémem. Rozsah práv těchto osob by se neměl zásadně lišit od práv občanů státu, v jehož jurisdikci se ocitají, s výjimkou určitých dílčích oblastí, jako je například přiznání některých politických práv či výkon diplomatické ochrany. Realita je však jiná. V praxi se osoby bez státní příslušnosti často ocitají ve zranitelném a velmi znevýhodněném postavení, bez možnosti účinného přístupu ke svým právům. V kontextu migrační situace přitom čelí do značné míry obdobným problémům, jako cizinci nacházející se na území bez oprávnění k pobytu. V takovém postavení se často ocitají i osoby bez státní příslušnosti, neboť zpravidla nedisponují osobními dokumenty a potřebnými doklady pro splnění pobytových pravidel.<sup>29</sup> V zemích, jež neposkytují osobám bez státní příslušnosti specifický ochranný status (jichž je zatím většina), tak osoby bez státní příslušnosti čelí řadě negativních jevů. Zahrnují dlouhodobé sociální vyloučení, nejisté právní postavení, riziko opakované detence,<sup>30</sup> ztížený přístup ke vzdělání, službám a sociálnímu zabezpečení, či zvýšené riziko, že se stanou oběťmi obchodu s lidmi.<sup>31</sup>

---

*Statelessness under International Law*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 117.

<sup>29</sup> Více k této otázce viz např. NOLL, G. Why Human Rights Fail to Protect Undocumented Migrants. *European Journal of Migration and Law*. 12/2010, s. 241–272.

<sup>30</sup> Toto riziko potvrzuje rovněž zkušenost z české praxe týkající se osob s uloženým správním vyhoštěním, u nichž se může ukázat, že jsou osobami bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954. Tyto osoby fakticky nemohou vycestovat, neboť k tomu zpravidla nemají potřebné dokumenty. Není země, která by jim je byla povinna vydat, a především – není země, která by je byla povinna, resp. ochotna přijmout na své území. Pro takové osoby je jen velmi obtížné prokázat, že se snažily situaci řešit s ambasádou své země původu (ta často na žádosti nemusí vůbec reagovat, a tedy ani vydat potvrzení o tom, že se ji osoba snažila kontaktovat), resp. že je již tato země *de iure* či *de facto* nepokládá za své občany. Nevycestováním se však mohou z pohledu policejních orgánů dopustit až trestného činu maření výkonu úředního rozhodnutí o správním vyhoštění. Cizinci, kteří jsou osobami bez státního občanství, se tak mohou ocitnout v koloběhu opakovaného správního, případně i trestního řízení a s tím spojené detence (administrativní či uložené soudem). Jejich zajištění je opakovaně prodloužováno v rámci pokusů o předání státu, jehož státní příslušnost má cizinec mít (často si přitom, alespoň z počátku, ani sám cizinec nemusí být vědom toho, že již ve skutečnosti není občanem „své“ země, viz kapitola 3.2). Blíže ke zvýšenému riziku detence, jemuž čelí osoby bez státní příslušnosti v migračním kontextu, viz též UNHCR, op. cit. 10, odst. 112.

<sup>31</sup> Pro podrobný popis praktických obtíží, jimž osoby bez státní příslušnosti čelí (s důrazem na osoby, které se nacházejí v migrační situaci), viz studie UNHCR mapující osoby bez státní příslušnosti v jednotlivých evropských zemích, uvedené v pozn. č. 106.

### 3. PŘÍČINY VZNIKU BEZDOMOVECTVÍ A JEJICH ŘEŠENÍ

Příčiny vzniku bezdomovectví můžeme rozdělit do dvou základních skupin v návaznosti na to, zda se člověk stává osobou bez státní příslušnosti již okamžikem svého narození, nebo zda k tomu dojde až za jeho života.<sup>32</sup>

#### 3.1 Vznik bezdomovectví narozením

Řada lidí se stává osobami bez státní příslušnosti již okamžikem svého narození, kdy novorozené dítě propadne sítím právní úpravy udělování občanství těch států, které pro ni mohou být z hlediska získání státního občanství relevantní. Tj. typicky země státního občanství rodičů (konceptce *ius sanguinis*) a země, na jejímž území se narodila (konceptce *ius soli*). V praxi státy zpravidla oba přístupy nabývání státního občanství narozením ve své právní úpravě různě kombinují. Větší část států se přitom přiklání ke koncepci *ius sanguinis*, jež je v určité míře doplněna vybranými ustanoveními promítajícími koncepci *ius soli*.<sup>33</sup>

Problémy v tomto ohledu způsobuje například právní úprava některých států, která neumožňuje, aby občanství přešlo na novorozené dítě po matce. Pokud je tedy dítě narozeno mimo manželství, resp. jeho otce nelze řádně prokázat, případně je otec sám osobou bez státního občanství, dítě se stává osobou bez státní příslušnosti.<sup>34</sup> Další problematická zákonná ustanovení spočívají například v omezení možnosti rodičů přenést občanství na své dítě, pokud je narozeno v zahraničí.<sup>35</sup> Problémy způsobuje

<sup>32</sup> Níže uvedené příklady vzniku bezdomovectví a informace o jednotlivých národních úpravách nabývání a pozbývání státního občanství pocházejí z workshopu *Short Course on Statelessness and the Rights of the Child*, pořádaného UNHCR ve spolupráci s UNICEF a Tilburg University, jehož se autorka zúčastnila ve dnech 6.-7. února 2014 v Ženevě.

<sup>33</sup> Silné promítnutí koncepce *ius soli* nalezneme například ve státech Jižní Ameriky. Následkem je mimo jiné i poměrně nižší podíl osob bez státní příslušnosti, než je tomu v jiných částech světa. Z logiky věci vyplývá, že pokud by všechny státy bezvýhradně aplikovaly udělování občanství na základě principu *ius soli*, problém bezdomovectví ve světě by byl v průběhu jedné generační obměny populace zcela vyřešen.

<sup>34</sup> K roku 2014 dosahoval počet zemí s touto právní úpravou 27 (například Kuvajt, Bahrajn a další). S ohledem na působení závazků z Úmluvy o zabránění všech forem diskriminace žen a kampaně UNHCR se v posledních několika desetiletích podařilo v řadě dalších zemích podobné ustanovení odstranit (například v Nizozemí toto pravidlo bylo účinné až do roku 1983).

<sup>35</sup> Například podle dánského práva může dítě získat dánské státní občanství po otci jedině, pokud jsou rodiče manželé, anebo pokud se dítě narodí na území Dánska. V případě, že dánský občan žije v zahraničí v partnerském svazku a narodí se mu tam dítě, nemá zákonnou možnost získat po otci dánské občanství. Obdobná úprava existovala ještě v roce 2014 rovněž ve Švédsku nebo v Rakousku. Stejně tak dle kubánské právní úpravy může



i požadavek uplatňovaný zejména v části latinskoamerických zemí (např. Chile, Kolumbie), podle něhož dítě narozené v zahraničí nezíská občanství narozením, ale až následnou registrací provedenou na zastupitelském úřadě daného státu, jejímž výsledkem je udělení státního občanství dítěti.<sup>36</sup>

Vznik bezdomovectví narozením může často souviset též s problémem neexistující či nedostatečné registrace novorozenců dětí na území, která je dosud problémem zejména v některých zemích Afriky a jihovýchodní Asie.<sup>37</sup> Ve vztahu k bezdomovectví je otázka registrace novorozenců především otázkou míry rizika. Ne každý bez rodného listu je bezprostředně ohrožen bezdomovectvím, neboť nemusí nutně dojít k tomu, že mu bude státní občanství upřeno (zejména v zemích, kde registrace novorozenců není běžným jevem). Je zde však výrazně vyšší riziko, že se osobou bez státní příslušnosti v budoucnu může stát (zejména v migrační situaci, typicky v případech nucené migrace), neboť doklad vydaný při registraci novorozenceho dítěte je klíčem k prokázání jeho identity v zahraničí.<sup>38</sup>

V současnosti je jedním ze závažných problémů z hlediska osob bez státní příslušnosti též uprchlická krize vyvolaná konfliktem v Sýrii. Podle syrského práva může dítě narozené mimo území Sýrie syrským rodičům získat syrské státní občanství pouze od otce. Pokud rodina uprchla z území Sýrie bez otce (ať už z důvodu jeho smrti, zmizení či proto, že zůstal v Sýrii), samotné syrské státní občanství matky nestačí pro to, aby dítě mohla zaregistrovat jako syrského občana. Tyto děti jsou často v zahraničí bez

---

otec – kubánský občan přenést státní příslušnost na své dítě pouze, pokud se narodí na území Kuby. Přestože podobné podmínky přímo neznamenají, že dítě bude osobou bez státní příslušnosti, zvyšují riziko, že k tomu dojde. Stane se tak například tehdy, pokud je matkou dítěte žena z jednoho ze států, které ženám znemožňují přenést státní občanství na své dítě.

<sup>36</sup> Dokud to rodiče neudělají, dítě je osobou bez státní příslušnosti. Trvalým problémem se pak tento požadavek stává v situaci, kdy rodiče kontaktovat zastupitelský úřad své země z nějakého důvodu nechťejí či nemohou (například pokud jsou uprchlíky).

<sup>37</sup> Jednou z významných aktivit ve vztahu k předcházení vzniku bezdomovectví na mezinárodní úrovni je proto rovněž snaha o prosazení řádného systému registrace novorozenců dětí ve všech zemích. Tento závazek států je zakotven mj. v čl. 7 odst. 1 Úmluvy o právech dítěte, podle něhož „[k]aždé dítě je registrováno ihned po narození a má od narození právo na jméno, právo na státní příslušnost, a pokud to je možné, právo znát své rodiče a právo na jejich péči,“ či v čl. 24 odst. 2 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle něhož „[k]aždé dítě je registrováno okamžitě po narození a dostane jméno.“

<sup>38</sup> Blíže k otázce registrace novorozenců dětí viz např. *Birth Registration and Children's Rights: A Complex Story*. Plan International. Coram Children's Legal Centre and International Observatory on Statelessness. 2014. Dostupné z: <http://www.nationalityforall.org/pubs>.

registrace,<sup>39</sup> resp. pokud jsou zaregistrovány, tak jako osoby bez státního občanství.<sup>40</sup>

### 3.2 Bezdomovcem v průběhu života

Úprava pozbyvání státního občanství má v řadě zemí za následek, že osoba – typicky (byť ne výlučně) v migrační situaci – ztratí své původní občanství, aniž by nabyla nové a stane se tak osobou bez státní příslušnosti. Někdy k tomu může dojít i bez vědomí této osoby (v případě nedostatečné znalosti právní úpravy země, jejíž občanství měla), neboť některé země upravují možnost ztráty občanství již pouhým faktem dlouhodobého pobytu v zahraničí.<sup>41</sup> Osoba tak žije často i několik let v přesvědčení, že je nadále občanem daného státu. Skutečnost, že tomu tak není, zjistí až tehdy, kdy jí například skončí platnost cestovního dokladu a ambasáda dané země jí odmítne vystavit nový. Dalším případem vzniku bezdomovectví v migračním kontextu může být situace, kdy se osoba vzdá svého původního občanství, neboť jde o podmínku získání nového občanství země, v níž trvale žije. Pokud však nakonec z nějakého důvodu toto nové občanství nezíská, ocitne se bez státního občanství.

Dalším zdrojem vzniku bezdomovectví v průběhu života osob je rovněž rozpad federací či států v případě, kdy není dostatečně řešena otázka sukcese států ve vztahu ke státnímu občanství obyvatel. V těchto případech jsou ohroženy rizikem vzniku bezdomovectví relativně početné části populace. V Evropě se jedná (vedle vzniku bezdomovectví v kontextu migrační situace) o jednu ze dvou hlavních příčin existence osob bez státní příslušnosti.<sup>42</sup>

<sup>39</sup> Jako problematický se ve vztahu k těmto dětem ukazuje též systém registrace novorozenců dětí v Turecku, kde se dlouhodobě nachází nejvíce uprchlíků ze Sýrie. Blíže viz REYNOLDS, S., GRISGRABER, D. *Birth Registration in Turkey: Protecting the Future for Syrian Children: Field Report*. Refugees International, 30. dubna 2015. Dostupné z: [http://refugeesinternational.org/sites/default/files/150430\\_turkey\\_birth\\_registration.pdf](http://refugeesinternational.org/sites/default/files/150430_turkey_birth_registration.pdf).

<sup>40</sup> S ohledem na rozsah uprchlické vlny ze Sýrie tak vzniká poměrně početná skupina syrských dětí narozených již v exilu bez přítomnosti otce, které mohou být bez státního občanství. Blíže k tomuto problému viz např. REYNOLDS, S., DUOOS, T. *A Generation of Syrians Born in Exile Risk a Future of Statelessness*. Refugees International, 15. července 2015. Dostupné z: <http://www.statelessness.eu/blog/generation-syrians-born-exile-risk-future-statelessness#sthash.r35hkkRd.dpuf>

<sup>41</sup> Například v Indonésii podobná úprava platila u pobytu v zahraničí po dobu více než 4 let.

<sup>42</sup> Problémy spojené s rozpadem větších státních uskupení, jež mají za následek vznik rozsáhlé skupiny osob, které se přes noc ocitnou v postavení osob bez státní příslušnosti, ukázala mj. zkušenost z počátku 90. let při rozpadu Sovětského svazu a jugoslávské federace. Blíže viz UNHCR. *Statelessness in Europe*. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/4e12db4a6.html>. K přetrvávajícím důsledkům v některých zemích viz např. WILLIAMS, J. *Persistent statelessness in post-Soviet Latvia and Estonia*. The University

V některých zemích též dochází k situaci, kdy je určité skupině osob odebráno či odepřeno státní občanství rozhodnutím státu v důsledku diskriminace či pronásledování určité části populace.<sup>43</sup>

### 3.3 Řešení problému bezdomovectví

Nejúčinnějším způsobem řešení problému bezdomovectví je nepochybně snaha jeho vzniku předcházet prostřednictvím koordinace vhodné právní úpravy jednotlivých národních předpisů upravujících udělování a ztrátu státního občanství. Začarovaný kruh bezdomovectví, kdy jsou osobami bez státní příslušnosti celé generace v různých segmentech populace, je nejlépe možno prolomit zacílením na novorozené děti.

Doporučená opatření pro řešení problému bezdomovectví u osob, které již jsou osobami bez státního občanství, se pak liší v závislosti na tom, zda se osoba ocitla v migrační situaci či nikoli. Podobně jako příčiny vzniku bezdomovectví totiž můžeme i osoby bez státní příslušnosti dělit na dvě skupiny. V tomto případě je dělicím kritériem to, zda se nacházejí v určité zemi v kontextu migrační situace (která často souvisí s jejím postavením osoby bez státní příslušnosti), či zda se jedná o osoby nemigrující, jež jsou trvale usazeny na území určitého státu, jehož občanství je jim však z nějakého důvodu upřeno, ať už vlivem diskriminační či jinak nedokonalé právní úpravy nabývání státního občanství v tomto státě (včetně kontextu sukcese států). Tato druhá skupina bývá označována za osoby bez státní příslušnosti *in situ* (tato skupina tvoří větší část z celkového počtu osob bez státní příslušnosti).<sup>44</sup>

V případě osob bez státní příslušnosti *in situ* je jednoznačným preferovaným řešením provedení cílených kampaní zaměřených na udělení státního občanství, resp. na verifikaci státního občanství u těchto osob ze strany

---

of North Carolina at Chapel Hill, 2014. Dostupné skrze: <http://www.statelessness.eu/resources/persistent-statelessness-post-soviet-latvia-and-estonia>.

<sup>43</sup> Jedná se například o případy Kurdů z menšinové skupiny Faili v Iráku (bližší viz CAMPBELL, E. *The Faili Kurds of Iraq: Thirty Years Without Nationality*. Refugees International, 2. dubna 2010. Dostupné z: <http://www.refintl.org/blog/faili-kurds-iraq-thirty-years-without-nationality>), příslušníků etnika Rohingya v Barmě (bližší viz projekt Stateless Rohingya, jehož informace jsou dostupné z: <http://www.restlessbeings.org/projects/rohingya>) či případ příslušníků etnických menšin, kolektivně označovaných jako tzv. *hill tribe people* v Thajsku, jejichž počet (ve smyslu osob bez státní příslušnosti) je odhadován až na 3,5 milionů osob (bližší viz VAN WAAS, L. *Reflections on Thailand (1): A protracted and neglected situation of statelessness*. Weblog Statelessness programme. Tilburg University, 22. února 2013. Dostupné z: <http://statelessprog.blogspot.cz/2013/02/reflections-on-thailand-1-protracted.html>).

<sup>44</sup> Viz UNHCR, op. cit. 10, odst. 1.

jejich domovského státu.<sup>45</sup> Oproti tomu v případě osob bez státní příslušnosti, které nemají takto jednoznačnou a trvalou vazbu na zemi, ve které se nacházejí (narodily se zde a žijí zde celý svůj život, stejně jako jejich rodiče) – typicky u osob bez státní příslušnosti, které se na území státu ocitají v migračním kontextu – je preferovaným řešením identifikace těchto osob jako osob bez státní příslušnosti prostřednictvím specifického řízení a udělení ochranného statusu osoby bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954.<sup>46</sup> Právě na tuto druhou skupinu osob je zaměřen tento příspěvek.

#### 4. ŘÍZENÍ O URČENÍ OSOBY BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI

---

Úmluva o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 neustanoví procesní pravidla, podle nichž je možné postupovat při určení toho, kdo je osobou bez státní příslušnosti ve smyslu její definice obsažené v čl. 1 odst. 1. Z logiky věci ovšem vyplývá, že aby mohl stát osobám bez státní příslušnosti nacházejícím se na jeho území garantovat právní postavení a práva vyplývající z této úmluvy, musí mít k dispozici i účinný mechanismus pro identifikaci osob, které se pro tuto ochranu kvalifikují. Získání informace o tom, pro jaký okruh osob má stát určitá práva garantovat, je prerekvizitou k tomu, aby těmto svým závazkům mohl v každém jednotlivém případě do stát a nedopustil se porušení svých mezinárodněprávních závazků. Povinnost státu mít v praxi zavedenu proceduru pro určení, zda se jedná o osobu bez státní příslušnosti, lze tedy z Úmluvy z roku 1954 implicitně dovodit.<sup>47</sup> K tomuto závěru jednoznačně dospívají jak doporučení UNHCR,<sup>48</sup> odborná

<sup>45</sup> Viz UNHCR, op. cit. 10, odst. 58–61.

<sup>46</sup> *Statelessness Determination and the Protection Status of Stateless Persons: A summary guide of good practices and factors to consider when designing national determination and protection mechanisms*. European Network on Statelessness, 2013, s. 5. Dostupné z: <http://www.statelessness.eu/sites/www.statelessness.eu/files/attachments/resources/Statelessness%20determination%20and%20the%20protection%20status%20of%20stateless%20persons%20ENG.pdf>.

<sup>47</sup> Obdobná situace ostatně platí rovněž v případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951, která rovněž neobsahuje žádná procesní ustanovení, jež určují postup, jakým mají státy zjišťovat, zda je osoba uprchlíkem, či nikoli. Přesto v oblasti uprchlického práva není většího sporu o tom, že státy určitou procesní úpravu řízení o určení toho, zda osoba spadá do definice uprchlíka, musí za účelem splnění svých závazků z Úmluvy zavést. Praxe států tomu rovněž napovídá. V případě Úmluvy z roku 1954 tomu tak zatím není.

<sup>48</sup> Viz UNHCR, op. cit. 10, odst. 8: „Yet, it is implicit in the 1954 Convention that States must identify stateless persons within their jurisdictions so as to provide them appropriate treatment in order to comply with their Convention commitments. This Handbook advises on the modalities of creating statelessness determination procedures [...]“.

veřejnost<sup>49</sup> i nevládní neziskové organizace pracující s migranty a experti sdružení v European Network on Statelessness.<sup>50</sup>

Pro účely identifikace osob, které spadají do osobního rozsahu Úmluvy z roku 1954, je tedy státům doporučeno zavést řízení o určení osob bez státní příslušnosti (*statelessness determination procedure*). Jeho zavedení je nejen v zájmu samotných osob bez státní příslušnosti, ale rovněž států. Tento postup jim dopomůže k naplnění závazků, jež vůči osobám bez státní příslušnosti na svém území prostřednictvím Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti převzaly.<sup>51</sup> Doposud však lze v této oblasti bohužel identifikovat pouze omezenou praxi států, neboť – jak jsem rozvedla výše – otázka řešení situace osob bez státní příslušnosti nebyla až donedávna předmětem většího mezinárodního zájmu. Vnitrostátní právní úpravu řízení o určení osob bez státní příslušnosti tak má v současné době (červenec 2015) pouze 10 států.<sup>52</sup> Několik dalších zemí úpravu již připravuje<sup>53</sup> či alespoň deklarovalo úmysl ji v nadcházejících letech přijmout.<sup>54</sup>

Jak upozorňuje UNHCR, absence jasně procedury umožňující identifikaci osob bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954, může mít mimo jiné často nepříznivý následek v podobě dlouhodobé či opakované administrativní detence takové osoby za účelem výkonu rozhodnutí

---

<sup>49</sup> Viz *Statelessness Determination Procedures and the Status of Stateless Persons* („Geneva Conclusions“), UNHCR, December 2010 [online], bod 1. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4d9022762.html>.

<sup>50</sup> Viz European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 5–6.

<sup>51</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 58.

<sup>52</sup> Jedná se o Francii, Filipíny, Gruzii, Itálii, Lotyšsko, Maďarsko, Moldavsko, Mexiko, Španělsko a Velkou Británii. Pro jejich podrobnější klasifikaci a rozbor viz např. GYULAI, G., p. cit. 28, s. 122–124.

<sup>53</sup> Jedná se například o Nizozemí. Přípravu zavedení řízení pro určení osob bez státní příslušnosti v průběhu roku 2014 veřejně potvrdil nizozemský ministr pro imigraci. Viz *Statelessness Determination*. Stateless in Holland, 22. února 2015. Dostupné z: <https://staatloosinnederland.wordpress.com/2015/02/22/what-happens-when-a-stateless-person-arrives-or-wants-to-stay-in-holland/>. K problematickým následkům dosavadní absence jasné procesní úpravy identifikace osob bez státní příslušnosti v Nizozemí viz např. SWIDER, K. *Statelessness Determination in Netherlands*. Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper No. 2014-04. University of Amsterdam, 2014. Dostupné z: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2434573](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2434573).

<sup>54</sup> Jedná se například o Austrálii, Belgii, Brazílii, Peru či Spojené státy americké. Příslib zavést úpravu tohoto řízení zmíněnými státy je rovněž (podobně jako u Filipín, Gruzie a Moldavska, které tak již učinily) výsledkem ministerského setkání, jež uspořádalo UNHCR v roce 2011 v Ženevě u příležitosti 50., resp. 60. výročí uzavření Úmluvy o omezení případů bezdomovectví z roku 1961 a Úmluvy o právním postavení uprchlíků z roku 1951. Blíže viz *State Action on Statelessness*, UNHCR [online]. Dostupné z: <http://www.unhcr.org/pages/4ff2bdf6.html>. Grafické znázornění těchto zemí na mapě světa, včetně stavu naplnění jejich příslibu, je dostupné zde: <http://www.unhcr.org/4ff587019.html>.

o vyhoštění (vzhledem k tomu, že vlivem nemožnosti získání potřebných dokladů se řada osob bez státní příslušnosti ocitá v postavení cizinců pobývajících na území státu bez oprávnění k pobytu).<sup>55</sup>

Níže shrnuji základní doporučení a charakteristiky, jež by řízení o určení osob bez státní příslušnosti mělo dle UNHCR a dalších expertních subjektů vykazovat. Jak uvádím výše v kapitole 3.3, vhodnost zavedení řízení o určení osob bez státní příslušnosti se týká pouze těch států, na jejichž území se valná většina (nebo alespoň část) osob bez státní příslušnosti ocitá v kontextu migrační situace. To je ovšem i případ České republiky. Uvedená doporučení jsou tedy plně uplatnitelná rovněž v našem prostředí a lze jimi proto českou právní úpravu a praxi inspirovat.

#### 4.1 Orgán zodpovědný za posouzení žádostí

Volba orgánu zodpovědného za posouzení žádosti je závislá na řadě individuálních okolností panujících v konkrétním státu. UNHCR však obecně doporučuje spíše centralizovanou územní působnost a koncentraci veškerého rozhodování o žádostech u jednoho ústředního orgánu státní správy (zejména v zemích, kde počty potenciálních žadatelů nedosahují rozměrů vyžadujících dekoncentraci), který díky tomu může budovat odbornou kapacitu a zkušenost s posuzováním tohoto typu žádostí. Obvykle je jako vhodný orgán doporučena instituce jinak odpovědná za posuzování žádostí o mezinárodní ochranu či žádostí cizinců o povolení k pobytu, případně matrika.<sup>56</sup>

#### 4.2 Vztah k řízení o mezinárodní ochraně

Doporučení UNHCR uvádí, že v situacích, v nichž je část osob bez státní příslušnosti zároveň uprchlíky, státy mohou spojit rozhodování o obou stavech do jednoho řízení. Zdůrazňuje však nezbytnost bezpodmínečného dodržení zásady důvěrnosti azylového řízení.<sup>57</sup> Pokud se kontaktování orgánů země původu v řízení o určení osoby bez státní příslušnosti ukáže

<sup>55</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 115. K této otázce srov. též pozn. č. 30.

<sup>56</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 58–59. Většina zemí, které zavedly řízení o určení osob bez státní příslušnosti, svěřila rozhodovací pravomoc v prvním stupni do rukou státního orgánu zodpovědného za posuzování žádostí o azyl, resp. mezinárodní ochrany (konkrétně Filipíny, Francie, Moldavsko, Španělsko a Velká Británie). Viz European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 9.

<sup>57</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 66, 79. V souladu se zásadou důvěrnosti v řízení o mezinárodní ochraně je zapovězeno získávat informace od údajných původců pronásledování či vážné újmy (především tedy státu původu, příp. jiných subjektů), ani jakkoli kontaktovat orgány státu původu (např. za účelem ověření totožnosti osoby) a odhalit jim tak informace

jako nezbytné pro její věcné posouzení, není možné v něm s ohledem na stěžejní význam zásady důvěrnosti azylového řízení pokračovat. V takovém případě získává přednost řízení o mezinárodní ochraně, které se dokončí, a řízení o žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti se přeruší.<sup>58</sup> Pokud je však možné o určení osoby bez státní příslušnosti rozhodnout i bez kontaktování orgánů země původu žadatele, řízení se dokončí paralelně a je rozhodnuto o obou žádostech zvlášť.<sup>59</sup>

Je důležité, aby bylo rozhodnuto o obou žádostech. Může totiž nastat situace, kdy osoba přestane být uprchlíkem, avšak nikoli osobou bez státní příslušnosti. V takovém případě jí stále náleží ochrana dle Úmluvy z roku 1954. Pro případ souběhu žádosti o mezinárodní ochranu a žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti (ať už jsou řízení o obou žádostech vedena odděleně nebo jsou spojena do jednoho), proto UNHCR zdůrazňuje potřebu zajistit, aby měl žadatel možnost iniciovat pokračování v dříve přerušovém řízení o žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti. Bude tomu tak např. v situaci, kdy jeho žádost o mezinárodní ochranu nebyla úspěšná.<sup>60</sup>

Dle doporučení organizací sdružených v European Network on Statelessness představuje dobrou praxi přijetí úpravy, která řízení o mezinárodní ochraně a řízení o určení osoby bez státní příslušnosti upravuje jako dvě samostatná řízení.<sup>61</sup> Dosavadní praxe zemí, které zavedly nějakou formu řízení o určení osob bez státní příslušnosti, tomu odpovídá. Řízení o určení osoby bez státní příslušnosti je vždy upraveno odděleně od řízení o udělení mezinárodní ochrany. Státy, které řízení zavedly v posledních letech (Gruzie, Filipíny), přitom zároveň explicitně kodifikovaly vzájemný vztah obou těchto řízení, což je pokládáno za příklad dobré praxe. Dalším příkladem pozitivní úpravy je výslovné zdůraznění přednosti zásady důvěrnosti azylového řízení, které nalezneme v úpravě Velké Británie.<sup>62</sup>

Zajímavou otázkou, jež do jisté míry rovněž souvisí se souběhem žádosti o mezinárodní ochranu a žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti, je, zda a za jakých okolností může být odepření práva na státní příslušnost (či odnětí státního občanství) kvalifikováno jako pronásledování ve smyslu definice uprchlíka a tedy být relevantní pro udělení mezinárodní ochrany.<sup>63</sup>

---

o žadateli. Blíže k této zásadě viz např. KOSAŘ, D., MOLEK, P., HONUSKOVÁ, V., JURMAN, M., LUPAČOVÁ, H. *Zákon o azylu. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2009, s. 286-288.

<sup>58</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 79.

<sup>59</sup> Tamtéž, odst. 80.

<sup>60</sup> Tamtéž, odst. 81.

<sup>61</sup> European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 11.

<sup>62</sup> Tamtéž, s. 11.

<sup>63</sup> Blíže k tématu svévolného zbavení práva na státní příslušnost a bezdomovectví jako možných důvodů pro přiznání statusu uprchlíka ve smyslu čl. 1A Úmluvy o právním

### 4.3 Přístup k řízení o určení osob bez státní příslušnosti

Otázka přístupu k řízení má dvě roviny. První z nich se týká požadavků kladených na samotné podání žádosti. V tomto ohledu je doporučováno co nejméně formalismu. V praxi mohou přístup osob k řízení o určení osob bez státní příslušnosti limitovat byrokratické překážky jako např. komplikované formuláře žádosti, vysoké poplatky či jazyková omezení (povinnost podat žádost pouze v úředním jazyce dané země).<sup>64</sup> Státy by měly usilovat o jejich eliminaci, mj. i s ohledem na často zranitelné postavení, ve kterém se osoby bez státní příslušnosti nachází, pokud jde o legalitu jejich pobytu na území, jazykovou vybavenost či omezené finanční prostředky.<sup>65</sup>

Státy se mají snažit potenciálním žadatelům přístup k řízení co nejvíce usnadnit a proaktivně šířit informace o dostupnosti této možnosti. Řada osob, které naplňují definici osob bez státní příslušnosti, si totiž nemusí být vůbec vědoma, že může podobnou žádost podat,<sup>66</sup> příp. že by tak ve své situaci měla učinit.<sup>67</sup> Poněkud spornou zůstává v této souvislosti otázka, zda vedle zahájení řízení na žádost příslušné osoby je vhodné umožnit jeho zahájení rovněž příslušným správním orgánem z moci úřední, pokud se dozví

---

postavení uprchlíků viz např. LAMBERT, H. Refugee Status, Arbitrary Deprivation of Nationality, and Statelessness within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. *UNHCR Legal & Protection Policy Research Series*. October 2014. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/543525834.html>. Dále též FORBES, S. E. „Imagine There’s No Country”: Statelessness as Persecution in Light of Haile II. *Buffalo Law Review*. 4/2013, s. 699–730.

<sup>64</sup> Žadatel by měl mít v rámci řízení o žádosti právo na zajištění tlumočnicka. Jedině tak lze garantovat, že bude moci prezentovat celý svůj případ, včetně vysvětlení případných nejasností, které mohou v průběhu řízení vyvstat. Viz UNHCR, op. cit. 10, odst. 73.

<sup>65</sup> Pozitivním příkladem neformalistického přístupu je například maďarská či moldavská úprava, podle níž mohou osoby podat žádost v jakémkoli jazyce písemně či ústně. Blíže viz European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 15. Jako nevhodnou lze naopak v tomto ohledu hodnotit praxi Francie, kde je možné žádost podat pouze písemně ve francouzském jazyce, a to pouze na jediném místě (Ředitelství francouzského úřadu pro ochranu uprchlíků a osob bez státní příslušnosti – Office français de protection des réfugiés et apatrides, OFPRA). Viz GYULAI, G., op. cit. 28, s. 129.

<sup>66</sup> Viz UHCR, op. cit. 10, odst. 68. Příkladem dobré praxe může být příručka k aplikaci zákona vydaná Velkou Británií: Applications for leave to remain as a stateless person. 1 May 2013. Dostupné z: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/258252/stateless-guide.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/258252/stateless-guide.pdf).

<sup>67</sup> Některé osoby bez státní příslušnosti se za takové subjektivně nepovažují. Mají pocit, že pocházejí z určité země bez ohledu na to, že daný stát toto pouto právně neuznává a osobu nepovažuje za svého státního příslušníka. Dochází tak ke střetu právní a osobní roviny vnímání postavení dané osoby, kdy informační kampaň může být jedním z prostředků, jež osobu nasměruje ke vhodnému řešení její situace.



o skutečnostech nasvědčujících tomu, že se může jednat o osobu bez státní příslušnosti.<sup>68</sup>

Druhá rovina přístupu k řízení se týká zásady, podle níž přístup k řízení o určení osob bez státní příslušnosti musí mít každá osoba nacházející se na území státu.<sup>69</sup> Žadatel by neměl být v možnosti podat žádost o určení osoby bez státní příslušnosti omezován žádnými zákonnými požadavky nad rámec Úmluvy z roku 1954.<sup>70</sup>

V tomto ohledu lze kriticky upozornit na maďarskou právní úpravu řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, která stanoví podmínku, podle níž žádost mohou podat pouze osoby s povolením k pobytu na území Maďarska. G. Gyulai tuto podmínku označuje za „zjevně absurdní“,<sup>71</sup> neboť v zemích, kde problém bezdomovectví vyvstává zejména v migračním kontextu, takové pravidlo na žadatele v podstatě klade požadavek získání platného cestovního dokladu a splnění řady dalších formálních a materiálních podmínek k tomu, aby mohl získat povolení k pobytu. Teprve potom může žádat o ochranu související s jeho postavením jako osoby bez státní příslušnosti. Jak však upozorňují UNHCR<sup>72</sup> i organizace sdružené v European Network on Statelessness,<sup>73</sup> podstatou situace osob bez státní příslušnosti je mimo jiné právě skutečnost, že mají krajně ztíženou možnost získat platné cestovní a další doklady, jež jsou vyžadovány imigračními předpisy pro podání kompletní žádosti o pobytové oprávnění. Pro řadu z nich proto není fakticky možné splnit požadavek zákonného vstupu a pobytu na území.

---

<sup>68</sup> Možnost zahájit řízení o určení osoby bez státní příslušnosti z moci úřední je upravena ve Španělsku a Moldavsku. Hlavním argumentem proti takovému přístupu bývá, že osobě nelze postavení osoby bez státní příslušnosti „vnutit“ proti její vůli. Tento problém však lze vyřešit podmínkou následného souhlasu dotčené osoby s tím, aby řízení zahájené z moci úřední mohlo dále pokračovat. Příkladem určitého kompromisu, aniž by byla zavedena možnost zahájit řízení z moci úřední, je maďarská úprava. Správní orgány pověřené výkonem cizinecké agendy mají informační povinnost o existenci a průběhu řízení o určení osob bez státní příslušnosti v situaci, kdy v jakémkoli řízení týkajícím se pobytu cizinců vyvstane důvod domnívat se, že se jedná o osobu bez státní příslušnosti. Blíže viz European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 16–17. Dále též GYULAI, G., op. cit. 28, s. 128–129.

<sup>69</sup> European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 14.

<sup>70</sup> Její vylučující klauzule stanoví taxativní výčet situací, kdy se osoba nemůže účinně domáhat uznání svého postavení jako osoby bez státní příslušnosti. Není proto možné, aby k nim stát svévolně přidával další podmínky, které osoba musí splnit, aby měla přístup k řízení. V obdobném smyslu rozhodl rovněž maďarský městský soud v rozhodnutí č. 24.K.31.412/2009/6 v reakci na maďarskou úpravu, která tento princip nerespektuje.

<sup>71</sup> GYULAI, G., op. cit. 28, s. 130.

<sup>72</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 69.

<sup>73</sup> European Network on Statelessness, op. cit. 46, s. 14.

## 4.4 Procesní úprava řízení – vybrané otázky

Co se týče důkazních prostředků uplatnitelných v řízení o určení osoby bez státní příslušnosti, je možné je rozdělit do dvou hlavních kategorií: důkazy týkající se individuálního případu žadatele a jeho osobní historie na straně jedné, a důkazy týkající se právní úpravy nabývání a pozbývání státního občanství a dalších podmínek v zemi, ve vztahu k níž je otázka státní příslušnosti posuzována (v tomto textu ji pro zjednodušení označují též jako „posuzovanou zemi“). Platí, že k posouzení žádosti nepostačí znalost právní úpravy nabývání a pozbývání občanství v relevantní zemi či zemích, ale je vždy vyžadováno rovněž posouzení skutečné praxe jejího uplatňování.<sup>74</sup>

Jako důkazy vztahující se k individuální situaci a historii žadatele příručka UNHCR příkladmo uvádí zejména následující:

- svědectví samotného žadatele (je vždy doporučováno provedení pohovoru, v případě potřeby i opakovaného<sup>75</sup>),
- reakce státních orgánů (posuzované země) na dotaz ohledně státní příslušnosti dané osoby,
- dokumenty a listinné důkazy (např. rodný list, výpis z evidence obyvatel apod.).

---

<sup>74</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 83. Například zákon o nabývání a pozbývání státního občanství v Libanonu stanoví jako podmínku nabytí státního občanství narozením registraci novorozence u příslušného úřadu v Libanonu nejpozději do 1 roku od jeho narození. V případě, že to rodiče dítěte nestihnou, například z důvodu jejich pobytu v zahraničí (byť mohou být oba Libanonci a svědčí jim tedy právo přenést svou státní příslušnost na dítě), jeho šance na získání státního občanství tím v podstatě zaniká. Zákonná úprava sice pro tyto případy počítá s procedurou, podle níž se rodiče mohou i po uplynutí lhůty 1 roku obrátit na soud, který u dítěte rozhodne o získání státního občanství. Stát však v těchto případech uplatňuje systematickou praxi, kdy se proti takovému rozsudku soudu odvolá a snaží se zabránit tomu, aby dítě státní občanství nabylo. Celkově potom proces a soudní spor o nabytí státního občanství dítěte běžně dosahuje délky až 11 let. Dítěti je tím možnost získání státního občanství fakticky odepřena. Tento příklad ilustruje význam, jaký je třeba přikládat nejen znění zákonné úpravy, ale též informacím o tom, jaká je v zemi praxe jejího uplatňování. Informace o praxi v Libanonu pocházejí z workshopu *Short course on Statelessness and the Rights of the Child*, pořádaného UNHCR ve spolupráci s UNICEF a Tilburg University, jehož se autorka zúčastnila ve dnech 6.–7. února 2014 v Ženevě.

<sup>75</sup> Podrobnosti ohledně požadavků na pohovor se blíží požadavkům kladeným na pohovor v rámci řízení o mezinárodní ochraně. Důraz je kladen na vytvoření atmosféry důvěry a zohlednění individuálních okolností žadatele (věk, vzdělání, rozumové a jiné schopnosti) z hlediska nároků kladených na úroveň a rozsah odpovědí na kladené otázky. UNHCR, op. cit. 10, odst. 100, 102. Provedení pohovoru může hrát ještě významnější roli v případech, kdy žadatel nemá možnost svou žádost podložit žádnými listinnými důkazy a je nutno se spolehnout především na jeho výpověď. Zde rovněž vyvstává potřeba posouzení věrohodnosti žadatele a jeho příběhu, podobně jako v řízení o mezinárodní ochraně. UNHCR, op. cit. 10, odst. 101–107.

- cestovní doklad (včetně již neplatných),
- oddací list,
- osvědčení o získání či vzdání se státního občanství,
- identifikační dokumenty týkající se rodičů žadatele,
- čestné prohlášení rodiny a přátel, příp. sousedů žadatele ohledně jeho státní příslušnosti, či
- lékařské zprávy a dokumenty (např. očkovací průkaz, lékařská zpráva z nemocnice po narození žadatele).<sup>76</sup>

Zprávy o posuzované zemi, které jsou podkladem v řízení, tak musí zahrnovat nejen znění příslušné zákonné úpravy, ale rovněž informace o jejich praktické implementaci a rovněž o obecném právním prostředí, jež v zemi panuje z hlediska vztahu výkonné a soudní moci. Ve zvlášť složitých případech si lze k posouzení právní úpravy daného státu zadat znalecký posudek či vyjádření odborníka na danou oblast.<sup>77</sup> Požadavky kladené na kvalitu, zdroje a aktuálnost informací o posuzované zemi jsou v zásadě obdobné požadavkům kladeným na informace o zemi původu využívané v rámci řízení o udělení mezinárodní ochrany.<sup>78</sup>

Podstatné je rovněž vymezení okruhu států, ve vztahu k nimž je existence státní příslušnosti v řízení hodnocena. Z logiky věci vyplývá, že neexistence státní příslušnosti není třeba prokazovat vůči všem zemím na světě, ale pouze vůči těm zemím, k nimž má žadatel nějakou relevantní vazbu, která by mohla napovídat o možnosti získání občanství tohoto státu v minulosti. Typicky se jedná o zemi, kde se žadatel narodil, kde dlouhodobě pobýval, zemi, s jejímž státním příslušníkem uzavřel sňatek, a zemi, jejíž státní příslušnost měli jeho rodiče, případně adoptivní rodiče.<sup>79</sup>

Velmi podstatnou otázkou je též komunikace s posuzovaným státem ohledně toho, zda osobu, jejíž žádost se posuzuje, považuje za svého občana či nikoli. V praxi může nastat situace, že stát na podobnou žádost o vyjádření zaslanou samotným žadatelem nereaguje (například právě z důvodu, že osobu nepovažuje za svého občana), avšak odpoví na žádost zaslanou orgánem jiného státu v téže věci, případně naopak.<sup>80</sup>

Komunikace s orgány posuzovaného státu rovněž úzce souvisí s celkovou délkou řízení o žádosti. Je nutné na jedné straně zohlednit složitost řízení, způsobenou mnohdy obtížným prokazováním a posouzením naplnění definice osoby bez státní příslušnosti, a na straně druhé význam, jaký

<sup>76</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 84.

<sup>77</sup> Tamtéž, odst. 85.

<sup>78</sup> Tamtéž, odst. 86.

<sup>79</sup> Tamtéž, odst. 92.

<sup>80</sup> Tamtéž, odst. 97.

má včasné rozhodnutí pro osobní poměry a postavení žadatele, tzn. právo žadatele, aby bylo o jeho žádosti rozhodnuto v co nejkratší možné době a bez zbytečných průtahů. Obecně platí, že řízení by mělo vždy trvat co nejkratší dobu, jež je nutná pro shromáždění důkazů a objektivní posouzení žádosti. UNHCR doporučuje jako vhodnou délku řízení o určení osoby bez státní příslušnosti dobu nepřesahující 6 měsíců s tím, že v případě potřeby je možné ji prodloužit na nejdéle 12 měsíců.<sup>81</sup>

Nutnost delšího řízení o žádosti v praxi často vyvstává při komunikaci s orgány posuzované země. Stanovení lhůt pro rozhodnutí o postavení žadatele napomůže v praxi obtížnému prokázání, zda v případě, kdy státní orgány posuzované země na žádost k vyjádření ohledně státní příslušnosti žadatele nereagují, jde o signál, že stát žadatele za svého občana nepovažuje, či zda se jedná o pouhý průtah na straně posuzovaného státu a je tedy třeba na vyjádření čekat déle (což je v případě dlouhodobého čekání v neprospěch žadatele, který se tak na delší dobu ocitá v postavení nejistoty). Skutečnost, že stát na výzvu nereaguje a dobu, po kterou tomu tak je, je zároveň třeba hodnotit jednak s ohledem na celkovou situaci v dané zemi (např. probíhající konflikt provázený částečnou destabilizací a rozkladem fungování veřejné správy), ale i vzhledem k dřívější zkušenosti s reakcí daného státu na obdobné typy žádostí. Např. pokud stát vždy relativně brzy zareaguje, pokud potvrzuje, že je osoba jeho státním příslušníkem, měla by být skutečnost, že v případě jiné žádosti dlouho odpověď nepřichází, brána jako silný důkaz svědčící ve prospěch závěru, že danou osobu za svého státního příslušníka nepovažuje.<sup>82</sup>

## 4.5 Posouzení žádosti

Při hodnocení důkazů je třeba brát v potaz specifikum řízení o určení osoby bez státní příslušnosti spočívající v tom, že je v něm prokazována negace, tj. že osoba není žádným státem považována za jeho příslušníka. Prokázání negativního tvrzení může být pro žadatele značně obtížné.<sup>83</sup> Podobně jako v řízení o žádosti o mezinárodní ochranu proto i zde platí, že žadatel nese břemeno tvrzení, přičemž důkazní břemeno je zásadně sdílené mezi žada-

<sup>81</sup> Tamtéž, odst. 75.

<sup>82</sup> Tamtéž, odst. 41. Vedle toho je však třeba hodnotit i konkrétní obsah samotného vyjádření. Pokud je z něj zřejmé, že se dopodrobna nezabývá individuálním případem a okolnostmi dotyčného žadatele, ale uvádí pouze obecné konstatování, případně je zjevné, že vyjádření je opřeno o chybné posouzení individuálních okolností žadatelova případu, jeho váha mezi ostatními důkazy by měla být mnohem menší. Tamtéž, odst. 41, 99.

<sup>83</sup> Tamtéž, odst. 88.

telem a státním orgánem. Žadatel je povinen předložit veškeré důkazy, které pro podporu svých tvrzení má. Správní orgán je nicméně povinen zajistit dostatečné informace a podklady umožňující posouzení žádosti a vydání objektivního rozhodnutí ve věci. V případě, že žadatel nemůže svou žádost podpořit ničím dalším kromě své výpovědi, správní orgán tuto skutečnost zohlední a nepříče žadateli k tíži.<sup>84</sup> Na druhou stranu, pokud má správní orgán k dispozici listinné dokumenty vztahující se k individuální situaci žadatele, může jejich vyhodnocení upřednostnit před obsahem výpovědi žadatele.<sup>85</sup>

Uplatňovaný důkazní standard v řízení o určení osob bez státní příslušnosti by měl dle doporučení UNHCR rovněž zohledňovat obtížnost prokázání splnění podmínek definice osoby bez státní příslušnosti, a má být proto koncipován obdobně jako v azylovém řízení. Konkrétně dle UNHCR v tomto řízení postačuje prokázání tvrzených skutečností (tj. že žadatel není státním příslušníkem žádného státu) v „rozumné míře“ (*reasonable degree*).<sup>86</sup>

Je rovněž na místě zdůraznit, že podobně jako v případě Úmluvy o právním postavení uprchlíků, se osoba stává osobou bez státní příslušnosti již okamžikem splnění podmínek definice obsažené v čl. 1 Úmluvy. Řízení o žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti pak slouží pouze k určení (osvědčení) toho, zda osoba podmínky definice naplňuje či nikoli. Rozhodnutí, které přiznává postavení osoby bez státní příslušnosti, je tedy zásadně pouze deklaratorní povahy – ve skutečnosti se jím tedy postavení osoby bez státní příslušnosti konstitutivně nepřiznává, ale pouze deklaratorně potvrzuje (podobně jako postavení uprchlíka v případě řízení ve smyslu Úmluvy o právním postavení uprchlíků).

## 4.6 Opravný prostředek

Proti negativnímu rozhodnutí o žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti musí být k dispozici účinný opravný prostředek, jenž umožní přezkum

---

<sup>84</sup> Tamtéž, odst. 89–90. Toto doporučení v zásadě odpovídá praxi známé z řízení o mezinárodní ochraně, podle níž není povinností žadatele, aby splnění podmínek definice uprchlíka prokazoval jinými důkazními prostředky, než vlastní věrohodnou výpovědí (v rámci české praxe řízení o mezinárodní ochraně viz ustálenou judikaturu Nejvyššího správního soudu vymezenou rozsudkem ze dne 21. 12. 2005, č. j. Azs 235/2004-57).

<sup>85</sup> Tamtéž, odst. 94.

<sup>86</sup> Tamtéž, odst. 91. Pokud je osoba schopna s pomocí všech rozumně dostupných důkazů doložit, že není občanem určitého státu, důkazní břemeno pak přechází na státní orgán, který se to může pokusit vyvrátit. Viz UNHCR, *Statelessness Determination ... („Geneva Conclusions“)*, op. cit. 49, odst. 13.

jak z hlediska zákonnosti, tak i věcné správnosti rozhodnutí. Dle doporučení UNHCR by nemajetná osoba rovněž měla mít pro fázi odvolacího řízení přístup k bezplatné právní pomoci, za podmínky, že je v dané zemi obdobný institut dostupný. Otázka, zda má být rozhodování odvolacího orgánu, resp. soudu o opravném prostředku založeno na principu kasačním či apelačním, je ponechána rozhodnutí daného státu.<sup>87</sup>

#### **4.7 Právní postavení žadatele během řízení a po přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti**

V souladu s doporučením UNHCR se státy mají vyvarovat činit kroky za účelem vycestování osoby po dobu, kdy probíhá řízení o určení, zda se jedná o osobu bez státní příslušnosti, včetně zajištění.<sup>88</sup> UNHCR zdůrazňuje, že osoby bez státní příslušnosti zpravidla nemají přístup k dokumentům a často tedy nepobývají v dané zemi oprávněně, resp. v souladu s požadavky na vstup a pobyt cizinců na území. Pobyt osob žádajících o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti by tak měl být po dobu řízení o této žádosti považován za oprávněný.<sup>89</sup> Z hlediska práv garantovaných Úmluvou z roku 1954 je tak osoba po dobu řízení o žádosti oprávněna požívat všech práv v ní zakotvených, tedy i těch, které jsou podmíněny oprávněným pobytem na území příslušného státu. UNHCR přitom doporučuje, aby byl těmto osobám v zemi poskytnut stejný standard zacházení, jako žadatelům o mezinárodní ochranu.<sup>90</sup>

V případě, že je o žádosti rozhodnuto kladně a osobě je „přiznáno“ postavení osoby bez státní příslušnosti,<sup>91</sup> mělo by s tímto rozhodnutím být automaticky spojeno rovněž právní řešení dalšího pobytového statusu osoby na území daného státu. Přestože Úmluva z roku 1954 státům výslovně nestanoví povinnost přiznat osobám spadajícím do jejího osobního rozsahu právo pobytu, tuto povinnost lze dovodit s ohledem na předmět a účel smlouvy.<sup>92</sup> Tento výklad je jednoznačně potvrzen rovněž v dosavadní praxi

---

<sup>87</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 76–77.

<sup>88</sup> Tamtéž, odst. 72.

<sup>89</sup> Tento výklad závazků států plynoucích z Úmluvy z roku 1954 potvrzují dle UNHCR rovněž přípravné práce jejího textu. Tamtéž, odst. 135.

<sup>90</sup> Tamtéž, odst. 145.

<sup>91</sup> Jak je zdůrazněno výše, osobou bez státní příslušnosti se taková osoba stává již okamžikem splnění definice dle Úmluvy z roku 1954. Účinky rozhodnutí o žádosti jsou tedy v tomto smyslu pouze deklaratorní.

<sup>92</sup> Mimo jiné se zde opět nabízí paralela s Úmluvou o právním postavení uprchlíků, která rovněž explicitně takovou povinnost státům nestanoví. V praxi států je však osobám splňujícím definici uprchlíka právo pobytu standardně přiznáváno.

těch států, které zavedly určitou formu řízení o určení osob bez státní příslušnosti ve smyslu Úmluvy z roku 1954.<sup>93</sup>

Dle příručky UNHCR: „získání postavení osoby bez státní příslušnosti hraje významnou roli pro zvýšení garance dodržení lidských práv osob bez státní příslušnosti, zejména prostřednictvím přístupu k bezpečnému právnímu postavení a požívání práv zakotvených pro osoby bez státní příslušnosti v Úmluvě z roku 1954.“<sup>94</sup> „Bez přiznání práva pobytu čelí osoba i nadále riziku nejistoty a odepření práv zaručených Úmluvou z roku 1954 a mezinárodním právem lidských práv.“<sup>95</sup> G. Gyulai v této souvislosti pokládá za nejúčinnější cestu vytvoření zvláštního ochranného právního statusu pro osoby uznané jako osoby bez státní příslušnosti, obdobně jako je tomu u postavení uprchlíka, který by těmto osobám umožnil rovněž smysluplný prostor pro možnost ekonomické a sociální integrace.<sup>96</sup> Právo pobytu spojené s přiznáním postavení osoby bez státní příslušnosti by v každém případě mělo mít dle UNHCR trvalou povahu,<sup>97</sup> s garancí možnosti dalšího prodlužování příslušného pobytového oprávnění.

S právním postavením osoby bez státní příslušnosti by měla být rovněž spojena preferenční (zrychlená) procedura umožňující získat občanství daného státu.<sup>98</sup> Součástí plného přístupu k ochraně v souladu s Úmluvou z roku 1954 je totiž také potřeba otevřít osobě, které je toto postavení přiznáno, možnou cestu k trvalému vyřešení její situace.<sup>99</sup> V případě osob bez státního občanství přitom představuje trvalé řešení pouze jedna možnost, a tou je udělení státního občanství, jak vyplývá z čl. 32 téže úmluvy.<sup>100</sup>

---

<sup>93</sup> Tamtéž, odst. 147.

<sup>94</sup> Tamtéž, odst. 9.

<sup>95</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 147. V podrobnostech k výkladu jednotlivých práv garantovaných Úmluvou z roku 1954 a mezinárodním právem lidských práv viz UNHCR, op. cit. 10, odst. 125–143.

<sup>96</sup> GYULAI, G., op. cit. 28, s. 126.

<sup>97</sup> UNHCR doporučuje vydání povolení k pobytu s minimální dobou platnosti na 2 roky, preferovaná délka platnosti je však 5 a více let (v českém kontextu tedy oprávnění odpovídající povolení k trvalému pobytu, podobně jako je tomu u azylantů).

<sup>98</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 148.

<sup>99</sup> Viz též GYULAI, G., op. cit. 28, s. 126.

<sup>100</sup> Čl. 32 Úmluvy stanoví: „Smluvní státy budou pokud možno co nejvíce usnadňovat asimilaci a naturalizaci osob bez státní příslušnosti. Zejména se vynasáží urychlit řízení o naturalizaci a co nejvíce snížit poplatky za toto řízení a jeho náklady.“

## 5. SITUACE OSOB BEZ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI V ČESKÉ REPUBLICE

### 5.1 Počet osob bez státní příslušnosti na území České republiky

V České republice neexistuje cíleně vytvářená statistika zaměřená na shromažďování informací o počtech osob bez státní příslušnosti na našem území. V rámci informací zveřejňovaných Odborem azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra, Policií České republiky a Českým statistickým úřadem je možné dohledat údaje o tom, kdy je určitá osoba, s níž je vedeno řízení ve smyslu zákona o pobytu cizinců či zákona o azylu, příp. které bylo vydáno povolení k pobytu, evidována jako osoba bez státní příslušnosti.<sup>101</sup> Získat z těchto statistik ucelenou představu o skutečném počtu osob bez státní příslušnosti je nicméně velmi obtížné. I České republiky se tak týká obecný problém s nedostatečně propracovanou a napříč státy nejednotnou metodologií sběru dat a statistické evidence osob bez státní příslušnosti.<sup>102</sup>

Ze statistiky zveřejňované Ministerstvem vnitra vyplývá, že k 30. červnu 2015 činil počet cizinců s povoleným pobytem na území České republiky, kteří jsou evidováni jako osoby bez státní příslušnosti, celkem 586 osob (z toho 459 osob s povolením k trvalému pobytu a 127 osob pobývajících na území přechodně).<sup>103</sup> Vedle toho bylo za období let 1998 až 2013 evidováno celkem 846 žadatelů o mezinárodní ochranu jako osob bez státní příslušnosti.<sup>104</sup> Dle statistiky UNHCR spadalo v roce 2013 pod jeho mandát ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti v České republice celkem 1502 osob.<sup>105</sup> Je však téměř jisté, že skutečný počet osob bez státní příslušnosti, které se nacházejí na území České republiky, je (pravděpodobně až několikanásobně) vyšší.<sup>106</sup> Česká republika prozatím čeká na vypracování podrobnější

<sup>101</sup> Jedná se však pouze o indikativní informaci. Skutečnost, zda se opravdu jedná o osobu bez státního občanství ve smyslu definice dle čl. 1 Úmluvy z roku 1954, není předmětem samostatného posouzení.

<sup>102</sup> Blíže viz Institute on Statelessness and Inclusion, op. cit. 9, s. 40–52.

<sup>103</sup> Srov. *Cizinci 3. zemí se zaevidovaným povoleným pobytem na území České republiky a cizinci zemí EU + Islandu, Norska, Švýcarska a Lichtenštejnska se zaevidovaným pobytem na území České republiky k 30. 6. 2015*. Ministerstvo vnitra, 2015. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/cizinci-s-povolenym-pobytem.aspx?q=Y2hudW09MQ%3d%3d>.

<sup>104</sup> *Počet žádostí o mezinárodní ochranu podle státní příslušnosti a roků zahájení řízení (1. 1. 1998 – 31. 12. 2013)*. Český statistický úřad. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/25419186/29002714\\_t2-07.pdf/07f575b3-d3e9-41b9-a8ca-8cc40cfe-759a?version=1.0](https://www.czso.cz/documents/10180/25419186/29002714_t2-07.pdf/07f575b3-d3e9-41b9-a8ca-8cc40cfe-759a?version=1.0).

<sup>105</sup> Viz UNHCR. *Global Trends 2013*, op. cit. 6, s. 40.

<sup>106</sup> Jak již bylo uvedeno, osoby bez státní příslušnosti v migračním kontextu často čelí situaci, kdy jsou nuceny na území státu vstoupit či pobývat bez oprávnění. Je tedy



studie mapující skupinu osob bez státní příslušnosti žijící na našem území, které provádí postupně v evropských státech UNHCR.<sup>107</sup> Do té doby je třeba se spokojit pouze s velmi nepřesnými odhady.

## 5.2 Řízení o určení osob bez státní příslušnosti

V České republice není na zákonné úrovni řízení o určení osob bez státní příslušnosti nijak upraveno. To platí i pro definici osoby bez státní příslušnosti ve smyslu čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti.<sup>108</sup> Zákon o pobytu cizinců<sup>109</sup> pouze v § 1 odst. 2 stanoví, že cizincem se rozumí každá fyzická osoba, která není státním občanem České republiky. Podle této definice tedy spadá osoba bez státní příslušnosti z hlediska českého cizineckého práva do kategorie cizince a na regulaci jeho postavení dopadá zákon o pobytu cizinců. Neexistuje žádná další úprava specificky reflektující postavení a potřeby osob bez státní příslušnosti, které nejen že nemají české státní občanství, ale ani občanství žádného jiného státu. Osoby bez státní příslušnosti jsou tedy odkázány na využití existujících typů pobytových oprávnění a postupů pro jejich získání za stejných podmínek jako cizinci, kteří jsou státními příslušníky jiných zemí. Český právní řád tak nepočítá s možností, že by osoba bez státní příslušnosti mohla z tohoto titulu požádat o uznání svého postavení a v návaznosti na něj získat možnost

---

pravděpodobné, že řada osob bez státní příslušnosti se v České republice vyskytuje mezi cizinci, kteří se na území zdržují bez povolení k pobytu. Jejich celkový počet byl přitom v roce 2012 odhadován na více než 400 tisíc osob. Viz *V Česku žije podle odhadů až 400 tisíc cizinců v ilegalitě*. Idnes, 16. února 2012 [online]. Dostupné z: [http://zpravy.idnes.cz/v-cesku-zije-podle-odhadu-az-400-tisic-cizincu-v-ilegalite-pj0-/domaci.aspx?c=A120216\\_182117\\_domaci\\_brd](http://zpravy.idnes.cz/v-cesku-zije-podle-odhadu-az-400-tisic-cizincu-v-ilegalite-pj0-/domaci.aspx?c=A120216_182117_domaci_brd).

<sup>107</sup> Pro nedávno vypracované podrobné studie mapující fenomén bezdomovectví v jednotlivých evropských zemích viz např. *Mapping Statelessness in the United Kingdom*. Asylum Aid, UNHCR, 2011. Dostupné z: [http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user\\_upload/images/Updates/November\\_2011/UNHCR-Statelessness\\_in\\_UK-ENG-screen.pdf](http://www.unhcr.org.uk/fileadmin/user_upload/images/Updates/November_2011/UNHCR-Statelessness_in_UK-ENG-screen.pdf). *Mapping Statelessness in the Netherlands*, UNHCR, 2011. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/4eef65da2.html>. *Mapping Statelessness in Belgium*. UNHCR, 2012. Dostupné z: <http://www.refworld.org/docid/5100f4b22.html>. *The Invisible – Stateless Persons in Poland*. Halina Niec Legal Aid Center, 2013 [English Executive Summary]. Dostupné z: [http://media.wix.com/ugd/1fb8cf\\_44ee51f3190242c7a3d6b77ad05c7428.pdf](http://media.wix.com/ugd/1fb8cf_44ee51f3190242c7a3d6b77ad05c7428.pdf).

<sup>108</sup> S ohledem na skutečnost, že mezinárodní smlouvy, jimiž je Česká republika vázána, jsou v souladu s čl. 10 Ústavy České republiky součástí právního řádu, není pochyb o tom, že definice osoby bez státní příslušnosti ve smyslu této úmluvy je platnou součástí českého práva.

<sup>109</sup> Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

pobytového oprávnění na území České republiky, příp. zrychlenou možnost naturalizace.<sup>110</sup>

## 5.2.1 Nadcházející novela zákona o azylu

Jistou změnu dosavadního značně neuspokojivého stavu zákoně úpravy z hlediska postavení osob bez státní příslušnosti a jejich identifikace se chystá přinést nadcházející novela zákona o azylu<sup>111</sup> a zákona o pobytu cizinců, jejíž vstup v účinnost se předpokládá v roce 2015.<sup>112</sup> V návrhu zákona je totiž mimo jiné navrhována změna § 8 zákona o azylu, v němž má být pod písm. d) nově stanoveno, že Ministerstvo vnitra „*rozhoduje o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti*“. Důvodová zpráva k tomu uvádí následující: „*Písmeno d) zakotvuje působnost ministerstva i pro rozhodování o žádostech podaných podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti, pro které se rovněž použije mechanismů řízení ve věci mezinárodní ochrany. Pro takto vzácné žádosti není vhodné vytvářet speciální řízení; jak bylo uvedeno již výše, pro tato řízení se použijí mechanismy řízení ve věci mezinárodní ochrany, a to včetně vyloučení některých ustanovení správního řádu, jak předpokládá § 9, základem je nicméně použití správního řádu jakožto obecného předpisu.*“ (důraz doplněn).

<sup>110</sup> Lze uvažovat o tom, že s ohledem na tzv. kompetenční zákon by k přijetí a posouzení obdobné žádosti, jež by se dovolávala stanovení toho, zda osoba splňuje definici osoby bez státní příslušnosti a náleží jí tak ochrana ve smyslu Úmluvy z roku 1954, bylo příslušné Ministerstvo vnitra. Viz § 12 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů: „Ministerstvo vnitra je ústředním orgánem státní správy pro vnitřní věci, zejména pro [...] b) jména a příjmení, matriky, státní občanství, občanské průkazy, hlášení pobytu, evidenci obyvatel a rodná čísla, [...], h) cestovní doklady, povolování pobytu cizinců a postavení uprchlíků, [...]“ S ohledem na neexistenci zvláštní procesní úpravy by se při rozhodování o takové žádosti uplatnil jakožto obecný předpis správní řád. Z praxe však autorce není znám případ, kdy by k podobnému podání žádosti v minulosti došlo. Jedná se tedy spíše o teoretickou možnost. To potvrzuje rovněž stať H. Hofmanové z r. 2012. Uvádí, že na její dotaz reagoval Odbor azylové a migrační politiky sdělením, že od přístupu České republiky k Úmluvě o právním postavení osob bez státní příslušnosti v roce 2004 nebyla zaznamenána ani jedna žádost o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti ve smyslu této úmluvy. Viz HOFMANOVÁ, H., op. cit. 4.

<sup>111</sup> Zákon č. 325/1999 Sb., o azylu a o změně zákona č. 283/1991 Sb., o Policii České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>112</sup> Návrh novely obou zákonů je v době uzávěrky sborníku projednáván v Parlamentu ČR (Parlament České republiky, Poslanecká sněmovna, 2015, VII. volební období, sněmovní tisk č. 463). Jedná se zejména o transpoziční novelu reagující na přijetí nové procedurální a přijímací směrnice EU, která představuje doposud nejobsáhlejší revizi zákona o azylu od jeho přijetí v roce 1999. Aktuální stav projednání návrhu zákona a jeho znění schválené vládou dne 15. dubna 2015 jsou dostupné na [www.psp.cz](http://www.psp.cz).

Lze tedy dovodit, že zákonodárce má v úmyslu uvedeným ustanovením nově upravit řízení o určení osob bez státní příslušnosti, a to tak, že jeho procesní úprava bude odpovídat úpravě řízení ve věci mezinárodní ochrany. Nejasný ovšem zůstává přesný rozsah použitelnosti procesní úpravy řízení ve věci mezinárodní ochrany. Důvodová zpráva hovoří o „použití jeho mechanismů“, což nenavádí na záměr využití veškerých ustanovení upravujících řízení ve věci mezinárodní ochrany. V případě některých je ostatně jejich faktická nepřenositelnost do řízení o určení osob bez státní příslušnosti zřejmá již na první pohled.<sup>113</sup> Této interpretaci nasvědčuje i druhá část věty, která výslovně zdůrazňuje, že se použije i vyloučení některých ustanovení správního řádu dle § 9 zákona (v případě záměru úplného využití celé procesní úpravy řízení o mezinárodní ochraně by byl podobný dovětek nadbytečným). Lze tedy konstatovat, že ministerstvo bude pro rozhodování o žádostech ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu patrně využívat procesní úpravy řízení o mezinárodní ochraně pouze přiměřeně. O konkrétních modalitách tohoto přiměřeného použití v jednotlivých aspektech řízení již nicméně nelze bez dalšího učinit jasný závěr.

Nejasnost o přesné povaze procesní úpravy řízení ve smyslu navrhovaného § 8 písm. d) zákona o azylu na první pohled vyvolává i samotný odkaz na „žádosti podané podle Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti“. Úmluva z roku 1954 totiž, jak již bylo výše uvedeno, žádné procesní otázky týkající se podání žádosti osoby bez státní příslušnosti ani řízení o ní neupravuje. S ohledem na jednoznačně dovozovanou implicitní povinnost států vést řízení o určení, zda určitá osoba spadá do definice osoby bez státní příslušnosti ve smyslu čl. 1 Úmluvy z roku 1954 či nikoli, však není pochyb o tom, že uvedenou žádostí ve smyslu navrhovaného § 8 písm. d) zákona o azylu se rozumí žádost o určení, zda se jedná o osobu bez státní příslušnosti ve smyslu definice v čl. 1 odst. 1 Úmluvy z roku 1954.

Zákonodárce v důvodové zprávě konstatuje, že pro tyto žádosti není vhodné vytvářet speciální řízení.<sup>114</sup> Tím si však do jisté míry protiřečí, ne-

---

<sup>113</sup> Jedná se například o důvod zastavení řízení o mezinárodní ochraně dle stávajícího § 25 písm. i) zákona o azylu ve spojení s § 10 písm. b). Podle něho se řízení zastaví, jestliže je žádost o mezinárodní ochranu nepřijatelná z důvodu, že k posuzování žádosti je příslušný jiný členský stát Evropské unie. V případě osob bez státní příslušnosti neexistuje žádná právní úprava na úrovni EU odpovídající nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013 ze dne 26. června 2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (nařízení Dublin III).

<sup>114</sup> Za zarážející nicméně pokládám zdůvodnění, podle něhož samostatné řízení není třeba vytvářet z důvodu, že žádosti o určení osob bez státní příslušnosti jsou natolik vzácné, že

boť nově navržené ustanovení § 8 písm. d) zákona o azylu fakticky zvláštní řízení o určení osob bez státní příslušnosti (v českém právním prostředí poprvé) zavádí, byť k tomu dochází pouze jeho ztotožněním s postupem uplatňovaným pro posouzení žádostí o mezinárodní ochranu.

### 5.2.2 Zhodnocení navrhované legislativní úpravy

Zákonodárce v návrhu novely zákona o azylu zvolil v podstatě minimalistickou variantu úpravy procesního postupu pro určení osob bez státní příslušnosti. Namísto zvláštní a ucelené úpravy (nejlépe v samostatné části zákona) zaměřené přímo na posuzování žádostí o určení osoby bez státní příslušnosti, toto řízení další specifikace pouze „podřadil“ k již existující procesní úpravě řízení o mezinárodní ochraně.

Z obecného hlediska nelze snaze o sblížení procesní úpravy řízení o určení osob bez státní příslušnosti a řízení o mezinárodní ochraně nic vytknout. Jak příručka UNHCR, tak závěry expertů poukazují na mnohé podobnosti obou řízení a pokládají za vhodné inspirovat se při vytváření řízení o určení osob bez státní příslušnosti úpravou a zásadami, které jsou v dané zemi uplatňovány při posuzování žádostí o přiznání statusu uprchlíka (blíže viz kapitola 4). Důvody pro podobný postup shrnuje G. Gyulai následovně: *„Ochrana osob bez státní příslušnosti sdílí mnoho společných vlastností s ochranou uprchlíků, včetně velmi podobné mezinárodněprávní úpravy a společné historie jejího vytváření, stejně jako neexistenci potřebné ochrany své ‚vlastní‘ země původu. To znamená, že v zemích, kde problém bezdomovectví vyústává primárně v migračním kontextu (jako je tomu u většiny průmyslově vyspělých států), je možné se v mnohém inspirovat azylovou procedurou a její úpravou.“*<sup>115</sup>

Benefity ztotožnění procesní úpravy obou řízení lze v podmínkách České republiky vidět například v otázce vymezení orgánu příslušného k posouzení žádosti (Odbor azylové a migrační politiky Ministerstva vnitra), důkazního břemene (sdílené mezi žadatelem a správním orgánem), provedení osobního pohovoru, požadavků na kvalitu a rozsah informací o zemi původu

---

by to bylo nadbytečné. Není zřejmé, na základě čeho toto tvrzení předkladatel dovozuje. Nenasvědčují tomu počty žádostí podaných v jiných evropských státech poté, co zde byla procesní úprava tohoto typu řízení zavedena. Nelze to podle mého názoru dovést ani z odhadovaných počtů osob bez státní příslušnosti, které se na území České republiky nacházejí. Z dosavadní praxe přitom vycházet rovněž nelze, když v českém právním prostředí doposud žádná úprava řízení o žádosti o určení osob bez státní příslušnosti neexistovala.

<sup>115</sup> GYULAI, G., op. cit. 28, s. 124.

(resp. zemi relevantní ve vztahu ke státnímu občanství), či v garanci účinného opravného prostředku proti negativnímu rozhodnutí v podobě soudního přezkumu. Pozitivní je rovněž flexibilita v možnostech podání žádosti, a to jak z hlediska formy, náležitostí a jazyka samotného podání žádosti, tak z hlediska neexistence restrikcí ohledně oprávněnosti pobytu žadatele na území v okamžiku podání žádosti (navržená úprava podle všeho umožňuje podat žádost i osobám pobývajícím na území bez oprávnění k pobytu).

Za krajně problematickou je však třeba pokládat skutečnost, že navržená právní úprava je ve svém odkazu na zasazení řízení o žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti do rámce zákona o azylu zcela obecná. Ponechává tak řadu potenciálně problematických otázek a dilemat, jež při uplatnění § 8 písm. d) zákona o azylu v praxi zcela jistě vyvstanou, výslovně neřešenou. Je třeba zdůraznit, že i výše citované vyjádření G. Gyulai hovoří pouze o tom, že „je možné se v mnohém inspirovat azylovou procedurou a její úpravou“,<sup>116</sup> a nikoli na ni plně a bez dalšího upřesnění odkázat. V podobném duchu vyznívají rovněž doporučení UNHCR<sup>117</sup> i členských organizací European Network on Statelessness.<sup>118</sup> Řešení zvolené českým zákonodárcem tak může mít – mimo jiné i v kombinaci s tím, že doposud byla problematika určení osob bez státní příslušnosti v českém prostředí věnována jen minimální pozornost a správní orgán pověřený rozhodováním o žádostech dle § 8 písm. d) zákona o azylu nemá dostatečnou zkušenost s tímto typem řízení – za následek tápání správního orgánu i samotných žadatelů.

Za problematické pokládám nevyjasnění vzájemného vztahu řízení o mezinárodní ochraně a řízení o určení osoby bez státního občanství. S tím úzce souvisí otázka komunikace s orgány země původu žadatele. Jak bylo nastíněno v kapitole 4.2, zatímco v řízení o udělení mezinárodní ochrany je s ohledem na zásadu důvěrnosti jakákoli komunikace s orgány tohoto státu přísně zapovězena, v řízení o určení osoby bez státního občanství se naopak komunikace s posuzovanou zemí předpokládá a je jedním ze základních způsobů získání podkladů pro rozhodnutí o žádosti. Tento rozpor není navrženou úpravou nijak řešen. Nabízí se tak otázka, zda správní orgán v řízení o žádosti dle § 8 písm. d) zákona v případě současného řízení ve věci mezinárodní ochrany zásadě důvěrnosti v praxi vždy plně dostojí. Dle doporučení UNHCR<sup>119</sup> a expertů,<sup>120</sup> by měl být žadatel při podání žádosti o určení osoby bez státní příslušnosti poučen o možnosti požádat o mezinárodní

<sup>116</sup> Tamtéž, s. 124. (důraz doplněn).

<sup>117</sup> UNHCR, op. cit. 10.

<sup>118</sup> European Network on Statelessness, op. cit. 46.

<sup>119</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 79.

<sup>120</sup> UNHCR, *Statelessness Determination ... („Geneva Conclusions“)*, op. cit. 49, bod 9.

ochranu, má-li ve vztahu k zemi původu nějaké azylově relevantní obavy. Jakýkoli kontakt s orgány země původu (resp. země, k níž má žadatel vazby nasvědčující státoobčanskému poutu) by měl nastat až poté, co je vyloučena možnost, že se žadatel z důvodu hrozícího pronásledování kvalifikuje pro získání statusu uprchlíka. Ani tato informační povinnost správního orgánu není v navržené zákonné úpravě zakotvena a lze tak mít pochybnost o jejím uplatnění v praxi.

Není rovněž zřejmé, jak je ošetřena otázka opakovaných žádostí o určení osoby bez státní příslušnosti (viz výše kapitola 4.2), resp. do jaké míry se správní orgán hodlá inspirovat principy, jež jsou zakotveny pro oblast opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu.<sup>121</sup>

Nejasnou je též otázka rozsahu práv a postavení žadatele během řízení o jeho žádosti dle § 8 písm. d) zákona o azylu. Návrh novely zákona nezahrnuje úpravu stávajícího znění § 2 písm. a) zákona o pobytu cizinců<sup>122</sup> v tom smyslu, aby z působnosti zákona o pobytu cizinců vyčlenila žadatele ve smyslu Úmluvy z roku 1954 (a rovněž osoby, jimž bylo postavení osoby bez státní příslušnosti přiznáno). Domnívám se však, že logickým řešením otázky právního postavení žadatele ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu by navzdory tomu měl být závěr, že osoba bude po dobu, kdy je s ní vedeno řízení podle zákona o azylu (navíc ve věci obdobného ochranného statusu, jako je postavení uprchlíka), z působnosti zákona o pobytu cizinců vyňata, podobně jako je tomu u žadatelů o mezinárodní ochranu. Její postavení by se tak mělo řídit úpravou zákona o azylu. V případě, že má dojít k přiměřenému použití mechanismů řízení o mezinárodní ochraně, logicky by se toto přiměřené použití mělo vztahovat též na práva a povinnosti žadatele v průběhu řízení. Dle doporučení UNHCR mají mít žadatelé po dobu řízení stejné postavení, resp. standard zacházení, jako žadatelé o mezinárodní ochranu.<sup>123</sup> V podmínkách České republiky by tak žadatelé ve smyslu § 8 písm. d) zákona o azylu měli mít po dobu řízení obdobné postavení jako žadatelé o mezinárodní ochranu, včetně účasti na veřejném zdravotním

---

<sup>121</sup> Úprava opakovaných žádostí o mezinárodní ochranu je nyní již poměrně detailně rozpracována v rámci evropského azylového *acquis*, jehož transpozicí navržená novela v tomto směru představuje. Oproti tomu řízení o žádostech o určení osob bez státní příslušnosti není na úrovni práva EU regulováno vůbec a dopadá na něj pouze obecná mezinárodně-právní regulace. Už z tohoto důvodu se domnívám, že by institut opakované, resp. druhé opakované žádosti o mezinárodní ochranu tak, jak je navrhován v novele zákona o azylu, neměl být vztahován i na žádosti o určení osob bez státního občanství.

<sup>122</sup> Podle tohoto ustanovení se na žadatele o udělení mezinárodní ochrany, azylanty nebo osoby požívající doplňkové ochrany tento zákon nevztahuje, nestanovi-li tento zákon nebo zvláštní právní předpis jinak.

<sup>123</sup> UNHCR, op. cit. 10, odst. 145.

pojištění, práva na ubytování v azylových zařízeních spravovaných Správou uprchlických zařízení Ministerstva vnitra apod.

Ještě větší nejednoznačnost pak panuje ve vztahu k právnímu postavení osoby, jejíž žádost byla úspěšná a již tedy bylo postavení osoby bez státní příslušnosti přiznáno. Z doporučení UNHCR i praxe všech států, které dosud zavedly řízení o určení osob bez státní příslušnosti, jednoznačně vyplývá, že přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti je spojeno s přiznáním určité (zpravidla trvalé) formy pobytového oprávnění na území (viz výše kapitola 4.5). Vzhledem k tomu, a s přihlédnutím k obecnému začlenění úpravy řízení o žádostech o určení osob bez státní příslušnosti do zákona o azylu (aniž by byla tato otázka jakkoli zvláště upravena), tak lze dle mého názoru dovést, že úspěšný žadatel by měl získat postavení obdobné postavení azylanta, jehož pobyt na území České republiky je v souladu s § 76 zákona o azylu pobyt trvalým.<sup>124</sup>

Všechny výše uvedené nejasnosti (jedná se přitom jen o příkladný výčet) vedou k závěru, že praktická aplikace navrhovaného ustanovení § 8 písm. d) bude pravděpodobně narážet na řadu překážek. Správní orgán tak bude muset nedostatky právní úpravy překlénout vlastním výkladem, přičemž nezbývá než doufat, že k jejich řešení bude přistupovat se znalostí mezinárodních doporučení a dosavadní dobré praxe jiných států. S ohledem na doposud neexistující zkušenost s posuzováním žádostí o určení osob bez státní příslušnosti a omezené povědomí o problematice bezdomovectví v českém prostředí, je však zvolené legislativní řešení, které ponechává řadu zásadních otázek bez úpravy, třeba vnímat značně kriticky. Na jedné straně nepřináší dostatečnou právní jistotu pro žadatele, na straně druhé staví správní orgán do zbytečně problematické situace. Bude nucen procesně postupovat bez dostatečně jasné a určité zákonné úpravy, což vytváří větší prostor pro možná pochybení, příp. nezákonnost jeho postupu či výsledného rozhodnutí.

Výše uvedená rizika by bylo vhodné alespoň snížit řádným proškolením pracovníků Ministerstva vnitra, kteří se budou agendou žádostí dle § 8 písm. d) v praxi zabývat. K tomu mimo jiné vyzývají závěry expertního jednání konaného pod záštitou UNHCR v Ženevě z roku 2010, podle nichž *„se doporučuje, aby státy zajistily pro úředníky zodpovědné za posuzování žádostí o určení osob bez státní příslušnosti specializované školení o právní úpravě nabývání a pozbývání státního občanství v jiných státech včetně toho, jaké je její praktické uplatňování, o mezinárodních standardech*

---

<sup>124</sup> Srov. § 76 platného znění zákona o azylu, podle něhož má azylant „trvalý pobyt na území po dobu platnosti rozhodnutí o udělení azylu.“

a o *bezdomovectví*“.<sup>125</sup> Zda Ministerstvo vnitra podobný krok plánuje, nelze předjímat. Nicméně s ohledem na konstatování v důvodové zprávě o (očekávaném)<sup>126</sup> zanedbatelném počtu žádostí dle § 8 písm. d) zákona o azylu se nezdá, že ministerstvo hodlá přípravě a proškolení rozhodců pro řízení ve smyslu § 8 písm. d) věnovat větší pozornost.

Za nešťastné pokládám již to, že k začlenění minimalistické úpravy řízení o určení osob bez státní příslušnosti do návrhu novely zákona o azylu došlo bez předchozí širší debaty s odbornou veřejností. Více světla do celé věci nevnaší ani strohé vyznění důvodové zprávy, která samotný problém a rozsah fenoménu bezdomovectví v České republice spíše bagatelizuje. To vše nasvědčuje tomu, že Ministerstvo vnitra zvolilo formalistické řešení, jež má navenek zhojit dosavadní neexistenci zákonné úpravy identifikace osob bez státní příslušnosti, avšak bez ambicí jeho skutečného a především kvalitního uplatnění v praxi. Z postupu předkladatele tak nelze vyčíst snahu o skutečné řešení situace osob bez státní příslušnosti a jejich právního postavení v České republice.

Je možné, že s postupem času v souvislosti s praktickou aplikací navrženého § 8 písm. d) zákona o azylu a především s rozvojem výkladu tohoto ustanovení, dojde k naplnění alespoň části z výše naznačených principů. Snad se tak podaří uspokojivě vyřešit alespoň některé nejasnosti, které navržená právní úprava přináší, a osoby bez státní příslušnosti se tak budou moci účinně domoci svých práv a trvalého řešení svého postavení. S ohledem na neúplnost a do jisté míry i celkovou nekonceptčnost navržené právní úpravy se však nelze ubránit obavě ze spíše opačného vývoje. Ten by znamenal, že Česká republika se (bez další změny právní úpravy) zařadí po bok zemí jako je Turecko či Slovensko.<sup>127</sup> Ty sice určitou formu právní úpravy

<sup>125</sup> UNHCR. *Statelessness Determination ... („Geneva Conclusions“)*, op. cit. 49, odst. 7.

<sup>126</sup> S ohledem na skutečnost, že doposud nebyla v zákoně možnost požádat o určení osob bez státní příslušnosti nijak upravena, nelze vycházet z dosavadní zkušenosti. Lze naopak očekávat, že osoby, které nyní v České republice žijí a jsou (ať už *de iure* nebo *de facto*) osobami bez státního občanství, se pokusí této nově zakotvené možnosti využít. Jak ukazuje i zkušenost z ostatních evropských zemí, počty těchto osob nelze spolehlivě dovozovat z počtů figurujících v oficiálních statistikách osob s povoleným pobytem nebo žadatelů o mezinárodní ochranu, které jsou ministerstvem vedeny jako bez státního občanství. Řada osob bez státní příslušnosti se totiž nepochybně v České republice nachází bez oprávnění k pobytu a statistikami Ministerstva vnitra neprochází.

<sup>127</sup> Slovenský zákon č. 404/2011, o pobytu cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ve znení neskorších predpisov, v § 46 odst. 2 stanoví, že osobě bez státní příslušnosti se může udělit trvalý pobyt i bez splnění podmínek jinak požadovaných zákonem; § 46 odst. 3 pak uvádí definici těchto osob dle úmluvy a stanoví, že takové osobě stačí, „ak preukáže, že nemá štátnu príslušnosť štátu, a) v ktorom sa narodila, b) v ktorom mala svoje predchádzajúce bydlisko alebo pobyt a c) ktorého štátne občianstvo majú jej



ve vztahu k osobám bez státní příslušnosti na zákonné úrovni přijaly, avšak tato úprava je povrchní a prakticky nepřispívá k naplnění závazků, které pro státy z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti vyplývají.<sup>128</sup>

## 6. ZÁVĚR

---

Cílem příspěvku bylo upozornit na postavení osob bez státní příslušnosti a v reakci na aktuální oživení zájmu o tuto otázku na mezinárodní úrovni se pokusit podnítit pozornost věnovanou tomuto tématu rovněž v prostředí České republiky. Autorka se přitom zaměřila na problematiku řízení o určení osob bez státní příslušnosti, kde lze na mezinárodní úrovni pozorovat značnou aktivitu na poli výkladových a *soft law* doporučení. Zároveň vycházela i z aktuálně se rozvíjející – byť početně stále poněkud omezené – praxe států zavádějících toto řízení.

Téma se ukazuje být poměrně aktuální i v prostředí České republiky. Aktuálně projednáváný návrh novely zákona o azylu a zákona o pobytu cizinců přináší určité – byť značně minimalistické – zavedení úpravy týkající se žádostí osob bez státní příslušnosti o uznání jejich postavení jako osob bez státní příslušnosti. Autorka proto využila této příležitosti ke kritickému zhodnocení navrhované úpravy z pohledu mezinárodních doporučení a praxe. Limitem této snahy (a zároveň jejím výchozím bodem) je přitom skutečnost, že skutečnou podobu řízení o žádosti ve smyslu navrhovaného § 8 odst. d) zákona o azylu a jeho důsledků pro osoby bez státní příslušnosti nacházející se na území České republiky, lze s ohledem na nejednoznačnost a vágnost navržené právní úpravy jen obtížně předvídat. Teprve rozhodovací

---

rodičů a sírodenců.“ Problémem je jednak nenáročnost udělení pobytu při splnění podmínek, důkazní břemeno k prokázání absence státní příslušnosti ležící výlučně na žadateli a především neexistence jasné procesní úpravy řízení, v němž se bezdomovectví osoby prokazuje. To má v praxi negativní dopady na účinné uplatnění této úpravy. Blíže viz např. MALANGONE, A. *Osoby bez státní příslušnosti – neviditelné životy a cesta von z bludného kruhu*. Integration.sk, 27. května 2015 [online]. Dostupné z: <http://www.integration.sk/?p=770>. Česká republika bude mít do značné míry problém opačný. Bude určitým způsobem (být dosti vágně) upravena procesní stránka řízení o určení osob bez státní příslušnosti. Avšak zcela absentuje jasné vymezení ochrany a právního postavení žadatele, a následně osoby s přiznaným postavením osoby bez státní příslušnosti z hlediska jejího pobytového režimu a dalších práv.

<sup>128</sup> Negativní hodnocení právní úpravy těchto zemí bylo konstatováno rovněž na konferenci *Stateless but not Rightless: Improving the protection of stateless persons in Europe*, uspořádané dne 8. dubna 2014 ve Štrasburku ve spolupráci European Network on Statelessness a UNHCR.

praxe Ministerstva vnitra ukáže, jakým způsobem hodlá správní orgán k dané problematice přistoupit a zda se navržená právní úprava ukáže být skutečně životaschopnou.

Do jisté míry lze v českém prostředí pozitivně hodnotit už i jen samu skutečnost výslovné úpravy možnosti podání žádosti o přiznání postavení osoby bez státní příslušnosti. Tento krok předznamenává ukončení nulové varianty provedení tohoto závazku implicitně vyplývajícího z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Tato „první vlašťovka“ tak dává naději, že i v českém prostředí postupem času vykrystalizuje skutečně kvalitní, efektivní a ucelená zákonná úprava týkající se osob bez státní příslušnosti, jakou můžeme pozorovat v některých jiných (nejen) evropských zemích. Je však politováníhodné, že si takový cíl nevzal zákonodárce za své již od počátku a rovnou nenavrhl úpravu, která by tomuto požadavku odpovídala. Nejasnost navrženého legislativního řešení tak bude mít i nadále negativní dopad na ochranu práv a právní jistotu osob, které se nacházejí na území České republiky a naplňují definici dle čl. 1 Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti. Upřímnost odhodlání České republiky plně dostát svým závazkům plynoucím z Úmluvy o právním postavení osob bez státní příslušnosti z roku 1954 tak i nadále zůstává poněkud diskutabilní.

# Nevina a vzdělání dítěte v neobvyklé situaci

DALIBOR JÍLEK\*

## 1. VÝCHOZÍ VYSVĚTLENÍ

V zákonodárném anebo soudním jazyce se běžně používají výrazy „nevina“ a „vzdělání“. Zejména stupně vzdělání jsou předmětem úpravy základních forem práva, jako jsou ústavy, listiny základních práv a svobod, školské zákony či podzákonné předpisy. Stejně tak mezinárodní smlouvy o lidských právech uznávají právo každého na vzdělání a jeho jedinečnou formu právo každého či dítěte na základní vzdělání. To, co je v odborném jazyce neznámé, a tím mnohoznačné, je slovní spojení „neobvyklá situace“. Podstatné jméno „situace“ nese nevýrazné, neustálené stopy právního významu. Daný výraz se používá nejen v nekognitivních, ale i nekognitivních právních větech. Toto slovo se v právním teoretizování staví vůči výrazu „spor“, k němuž se často vztahuje, avšak plní samostatnou a jedinečnou sémantickou úlohu.<sup>1</sup> Ani výraz „obvyklý“ není odbornému jazyku cizí. Výraz se zpravidla připojuje k jinému podstatnému jménu.<sup>2</sup> Avšak jejich spojení použité v názvu nedává v právu *jasný* smysl, třebaže z hlediska valenční syntaxe může výraz „situace“ rozvíjet řada jiných lexikálních jednotek.

Použitě souloví (frazém) „neobvyklá situace“ by neměl v kontextu právní věty vyznívat nejasně, a tak vztahovat k čemukoli. Samostatný výraz „situace“ mnohdy odkazuje na problém vyžadující řešení; tedy spíše na protiprávní chování než na chování v souladu s uloženou právní povinností. Tím se nevylučuje soulad neobvyklé situace s právním řádem. Slovo může stejně poukázat na objektivní realie: protiprávní stavy anebo události, ale také na soulad těchto právních skutečností s právními normami. Význam výrazu

\* Institut mezioborových studií, Brno, Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Bratislava.

<sup>1</sup> Srov. MARGOLIS, E., LAURENCE, S. Concepts. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2014 Edition) ZALTA, E. N. (ed.) Dostupné na <http://plato.stanford.edu/archives/spr2014/entries/concepts/>.

<sup>2</sup> Právní jazyk zahrnuje například frazém „obvyklé bydliště“. Srov. International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990. Tato mezinárodní smlouva, která vstoupila v platnost 1. července 2003, v čl. 1 odst. 2 zmiňuje obvyklé bydliště ve vztahu ke státu (*the State of habitual residence*).

není uzavřený ani strukturálně rozvinutý. Výraz charakterizuje konceptuální otevřenost, která dospívá až do blízkosti nejasnosti.

Když je výraz „obvyklost“ vřazen do souvislosti právního jazyka, jeho význam bude pravděpodobně vyznačovat chování, stav, postavení nebo situaci, která se podřizuje závaznému normativnímu řádu. Kdežto neobvyklost se řádu vymyká stejně tak jako mimořádnost či vážnost situace, třebaže mimořádnost či vážnost ve škále významnosti poukazují na nějaký vyšší stupeň abnormality. Neobvyklá situace se často nepodřizuje právním normám; bývá s nimi v rozporu. Jinými slovy, neobvyklá situace jako skutečnost se zpravidla neshoduje s normativním příkazem, jenž stanoví, co by mělo být. Proto je nutné určit v jakém smyslu a v jaké souvislosti bude frazém „neobvyklá situace“ používán.

Souvislost coby relační, ale i strukturální jev má nejméně dva prvky. Podstatnými prvky zkoumané souvislosti jsou právo dítěte na *základní vzdělání*, jak tento subjektivní modus zejména upravují univerzální i regionální mezinárodní smlouvy, a *neobvyklá situace dítěte*. Neobvyklost situace označuje stav, kdy dítě vstoupilo nebo pobývá ve druhém státě bez jeho povolení, a přitom si dítě a jeho rodiče přejí, aby vykonávalo právo na *bezplatné* základní vzdělání. Vnitrostátní cizinecké právo je jednoznačně kvalifikující. Normy cizineckého práva označují takovou neobvyklou situaci za protiprávní.

V osobním smyslu by mohlo být dítě, které se nachází v neobvyklé situaci, nesmyslně prohlášeno za protiprávního či nelegálního přistěhovalce (*illegal migrant; migrant without papers*).<sup>3</sup> Nebo by mohla být totožnost dítěte označena za protiprávní anebo ilegální. Někdy se objevuje ve veřejné rozpravě zjednodušující označení až v podobě používání podstatného jména. To znamená, že dítě je identifikováno jako někdo, kdo je tzv. ilegál (*illegal*).<sup>4</sup>

Mezinárodní orgány odmítají používání sousloví kvůli jeho *stigmatizujícímu* významu.<sup>5</sup> Parlamentní shromáždění Rady Evropy na rozdíl od Mezi-

<sup>3</sup> Podle Mezi-amerického soudu pro lidská práva výraz „migrant“ je generické povahy a pokrývá jak vystěhovalce, tak přistěhovalce. Inter-American Court of Human Rights, *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18/03, September 17, 2003, Inter-Am. Ct. H. R. (Ser. A) No. 18 (2003), Glossary, § 69 e): „Migrant is a generic word that covers both emigrants and immigrants.“

<sup>4</sup> JOHNSON, K. R. A Case Study of Color-Blindness: The Racially Disparate Impacts of Arizona's S. B. 1070 and the Failure of Comprehensive Immigration Reform. *U.C. Irvine Law Review*. 2012. Vol. 2. No. 1, s. 354.

<sup>5</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, resolution 1509 (2006), Human rights of irregular migrants, § 7: „The Assembly prefers to use the term “irregular migrant” to other terms such as “illegal migrant” or “migrant without papers”. This term is more neutral and does not carry, for example, the stigmatisation of the term “illegal”. It is also the term increasingly favoured by international organisations working on migration issues.“

-amerického soudu pro lidská práva přisuzuje již samotnému výrazu „migrant“ jistý stupeň stigmatizace.<sup>6</sup> Přitom stigma je výrazem, jenž je používán s cílem připsat osobě *hluboce znevažující vlastnost*. Tudíž migrant může být někým, kdo je nebo se může stát kvůli své vlastnosti – příchodu do jiné společnosti – sociálně nepřijatelným, a tak odsouzen k vyloučení. Stigma je kategorií neměně spojenou s *totožností*. Veřejnost může dokonce uvěřit tomu, že nositel stigmatu není rovnocenným člověkem, a proto může být diskriminován.<sup>7</sup> Podle sociální psychologie bývají stigmata tělesná, individuální a skupinová.<sup>8</sup> Na obě poslední formy stigmatizace poukazuje Parlamentní shromáždění, přičemž protiprávnost jako přisouzená vlastnost je předpokládána.<sup>9</sup>

Na migranta je nutné nepředpoklat pohlízet a odmítnout jakoukoli ponížující charakteristiku coby součást jeho osobní totožnosti. Migrant je jednotlivcem, který odchází z domovského státu, jehož je občanem nebo ze státu obvyklého bydliště do státu druhého. Jeho odchod je vynucený nebo dobrovolný. Ve druhém státě začíná uspokojovat nebo uspokojuje převážnou část svých zájmů, což je popisná a nikoli analytická skutečnost. V novém státě je podle právního postavení cizincem, tedy ne-občanem. Přesněji vyjádřeno, takový jednotlivec je ne-občanem, který je nezpůsobilý nabýt občanství.<sup>10</sup> Přesto v obecném jazyce dochází ke směřujícímu, synonymickému používání výrazů „migrant“ a „cizinec“.<sup>11</sup> Americké soudy dodnes odkazují na frazém „*illegal alien*“<sup>12</sup>

Mezinárodní orgány doporučují státům nepoužívat anglický frazém „*illegal migrant*“, navzdory jeho všeobecné zažitosti i ustálenosti v evropském i mimoevropském lingvistickém prostředí. Frazém zjednodušeně i zkráceně třídí a rozlišuje mezi skutečnostmi svázanými s právem. Frazém je významově *rozporný* a *zavádějící*, protože samotní lidé nejsou protiprávní, ani

<sup>6</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, resolution 2059 (2015), Criminalisation of irregular migrants: a crime without victim, § 2 a 4.

<sup>7</sup> GOFFMAN, E. *Stigma: Notes on the Management of Spoiled Identity*. New York: Simon & Schuster, 1986, s. 4–5.

<sup>8</sup> Tamtéž.

<sup>9</sup> Council of Europe, Parliamentary Assembly, resolution 2059 (2015), Criminalisation of irregular migrants: a crime without victim, § 2: „The term “migrant” retains a degree of stigmatisation vis-à-vis the group or person to whom it is applied, especially when it is associated with illegality.“

<sup>10</sup> JOHNSON, K. R., op. cit. 4, s. 328.

<sup>11</sup> KTIŠTAKIS, Y. *Protecting Migrants under European Convention on Human Rights and the European Social Charter. A Handbook for Legal Practitioners*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2013, s. 9.

<sup>12</sup> Odvolací soud Spojených států amerických pro druhý obvod, *Turkmen, et al. v. Hastý, et al.*, Case 13-981, Document 266-1, 06/17/2015, 1534154, s. 22, 34.

nezákonní, ani nelegální ve smyslu vlastní totožnosti.<sup>13</sup> Pouze jejich chování (vstup nebo pobyt) či *postavení* smí být hodnoceno a kvalifikováno jako protiprávní ve smyslu cizineckého či přistěhovaleckého práva.

Mezinárodní úmluva, která chrání práva všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin, určuje v návaznosti na vnitrostátní cizinecké zákony *postavení* takových osob jako *postavení správní*.<sup>14</sup> Jednu třídu tvoří pracovníci s povolením k pobytu (*considered as documented*)<sup>15</sup> nebo pracovníci nacházejícími se v situaci, která je souladná s vnitrostátním právem (*in a regular situation*) státu pobytu a mezinárodními smlouvami, jimiž je takový stát vázán.<sup>16</sup> Druhá třída je podle Úmluvy vymezena *záporným způsobem* a dělí se na dvě podtřídy. První podtřídu zastupují pracovníci, kteří by mohli být *doslovně* pokládáni za nezdokumentované, zatímco druhou podtřídu ustavují pracovníci, kteří se nacházejí v situaci, kterou zákon určuje jako protiprávní (*in an irregular situation*).<sup>17</sup> Jsou to v jednotném sémantickém kódu vždy pracovníci, kteří nejsou oprávněni vstoupit, pobývat a vykonávat výdělečnou činnost ve třetím státě.<sup>18</sup> K takovému státu pracovníci nemají

---

<sup>13</sup> Council of Europe, Commissioner for Human Rights, Positions on the rights of migrant in an irregular situation, Strasbourg, 24 June 2010, CommDH/Position Paper(2010)5, s. 3: „Member states should avoid using the terms ‘illegal migrant’ or ‘illegal immigration’ in their press releases and discourage their use generally in the media. Ministers and other public officials should be vigilant in this regard in all their public and semi-public pronouncements and deliberations. The term is counter productive and misleading. People are not ‘illegal’. Their status vis-à-vis state authorities may not be regular but that does not render the individual somehow beyond humanity.“

<sup>14</sup> Mezinárodní smlouva jako jiné mezinárodní dokumenty zakazuje kriminalizaci těchto osob.

<sup>15</sup> Srov. Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM), websites.

<sup>16</sup> Srov. čl. 5 Mezinárodní úmluvy, který má v angličtině následující znění: „For the purposes of the present Convention, migrant workers and members of their families:

(a) Are considered as documented or in a regular situation if they are authorized to enter, to stay and to engage in a remunerated activity in the State of employment pursuant to the law of that State and to international agreements to which that State is a party;

(b) Are considered as non-documented or in an irregular situation if they do not comply with the conditions provided for in subparagraph (a) of the present article.“

<sup>17</sup> UN Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, *General Comment No. 1 on migrant domestic workers*, 23 February 2011, CMW/C/GC/1, s. 2, § 4: „Depending on their administrative status under national immigration laws, some migrants are considered as documented or in a regular situation, while others are considered as non-documented or in an irregular situation. Just as the Convention delineates rights that apply to all migrant workers regardless of their status, and then distinguishes further rights of migrants who are documented or in a regular situation, this general comment shall refer to all migrant domestic workers, unless expressly indicated.“

<sup>18</sup> Inter-American Court of Human Rights, *Juridical Condition and Rights of the Undocumented Migrants*, Advisory Opinion OC-18/03, September 17, 2003, Inter-Am. Ct. H.R. (Ser. A) No. 18 (2003), § 128,129.

státoobčanské pouto. Oba anglické frazémy „*considered as documented*“ a „*in an irregular situation*“ označují *správně postavení* a *žádnou totožnost* takových pracovníků.<sup>19</sup>

Výraz „neobvyklý“, jak se v příspěvku používá, je prototypní a postrádá sémantickou jednoznačnost. Naproti němu anglický výraz „*irregular*“ je v tomto smyslu jednoznačný i jasný. Výraz „*irregular*“ znamená protiprávnost. Výrazy „*irregular*“ a „*illegal*“ jsou v tomto smyslu rovné. To potvrzuje směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES,<sup>20</sup> která obsahuje anglický frazém „*illegal stay*“<sup>21</sup> *V této jazykové souvislosti je zajímavé, že české znění se nedovolává výrazu „protiprávní“, nýbrž používá sémanticky přijatelnější slovo „neoprávněný“. Výraz „neoprávněný“ nevyvolává stigmatizující či kriminalizující konotaci. Spíše odpovídá jako lingvistický ekvivalent anglickému výrazu „irregular“, jemuž se úmyslně dává přednost v mezinárodních dokumentech.*

„Neoprávněným pobytem“ se rozumí přítomnost občana třetího státu, který nesplňuje nebo přestal splňovat podmínky vstupu uvedené v článku 5 Schengenského hraničního kodexu nebo jiné podmínky vstupu, pobytu nebo bydliště v určitém členském státě. Agentura Evropské unie pro základní práva (FRA) k tomu podotýká, že anglické frazémy „*migrants in an irregular situation*“ a „*illegally staying third-country national*“ jsou souznačné.<sup>22</sup> FRA přitom upozorňuje na jiné dvě podtřídy migrantů, čímž se rozchází s normativním tříděním podle úmluvy o migrujících pracovnících. První podtřída zahrnuje osoby bez jakéhokoli pobytového postavení, které zůstávají nezjištěny příslušnými orgány. Druhou podtřídou tvoří osoby neoprávněné ke vstupu nebo pobytu, které jsou příslušným orgánům známy.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> UN Committee on the Protection of the Rights of all Migrant Workers and Members of Their Families, *General Comment No. 2 on migrant workers in an irregular situation and members of their families*, 28 August 2013, CMW/C/GC/2, s. 3, § 4: „The Committee is of the view that the term “in an irregular situation” or “non-documented” is the proper terminology when referring to their status.“

<sup>20</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/115/ES ze dne 16. prosince 2008 o společných normách a postupech v členských státech při navracení neoprávněně pobývajících státních příslušníků třetích zemí (návrátová směrnice).

<sup>21</sup> Srov. čl. 3 odst. 2 návratové směrnice, který má v angličtině následující znění: „*Illegal stay*’ means the presence on the territory of a Member State, of a third-country national who does not fulfil, or no longer fulfils the conditions of entry as set out in Article 5 of the Schengen Borders Code or other conditions for entry, stay or residence in that Member State.“

<sup>22</sup> FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrant in an irregular situation in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 16.

<sup>23</sup> Tamtéž.

Takovým občanům třetích států je vydáno rozhodnutí o správním vyhoštění nebo rozhodnutí o navrácení.<sup>24</sup>

Souznačnost by proto mohla platit pro vztah mezi výrazy „neobvyklý“ a „neoprávněný“. Lexikální jednotky „neoprávněný“ a „situace“ se ovšem k sobě nehodí, a tím taktéž neváží. Neoprávněná situace a neobvyklá situace by jinak mohly značit totéž. Neobvyklá situace vztažená k realitě a nikoli k jiným pojmům by mohla podle cizineckého práva zahrnovat různá chování migranta jako například protiprávní překročení státní hranice (vstup), vstup nebo pobyt takové osoby s dokladem, který je padělán, anebo, který není vlastní či je neplatný,<sup>25</sup> nebo jeho vstup s dokladem, který obsahuje nepravdivé údaje, překročení délky bezvízového pobytu nebo povolení k pobytu či narození dítěte, jehož matka coby migrant nemá povolení ke vstupu nebo pobytu aj.<sup>26</sup>

## 2. ZÁKLADNÍ VZDĚLÁNÍ A POŽADAVEK *OMNES*

V univerzálních mezinárodních smlouvách smluvní strany požadují, aby základní vzdělání obdrželi všichni, a to bez výjimky.<sup>27</sup> Požadavek vzdělávat na základním stupni všechny (*omnes*) má teistický i autoritativní původ. Civilizační základ státu pramení podle Cousina ze synergické podmíněnosti vědění a síly (moci).<sup>28</sup> Vzdělávat *všechny* je v zájmu *všech*.<sup>29</sup> Pro Melanchthona vyvěrá nutnost vzdělávat všechny z nadpřirozenosti, z božího příkazu.<sup>30</sup> Jeho přítel Luther, přesvědčený o hříšné přirozenosti člověka, využívá

<sup>24</sup> Srov. čl. 3 odst. 4 návratové směrnice, který má v angličtině následující znění: „Return decision“ means an administrative or judicial decision or act, stating or declaring the stay of a third-country national to be illegal and imposing or stating an obligation to return.“ Výraz „illegal“ má český ekvivalent ve výrazu „neoprávněný“.

<sup>25</sup> Srov. § 119 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů.

<sup>26</sup> MOREHOUSE, CH., BLOMFIELD, M. *Irregular Migration in Europe*. Washington: Migration Policy Institute, 2011, s. 4.

<sup>27</sup> Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech z roku 1966 zavazuje 164 států. Čl. 13 odst. 1 písm. a) stanoví, že „základní vzdělání bude povinné a bezplatné pro všechny“. Úmluva o právech dítěte platí pro 195 států. Čl. 28 uvádí, že smluvní státy zavedou „pro všechny děti bezplatné a povinné základní vzdělání“.

<sup>28</sup> COUSIN, M. V. *Report on the State of Public Instruction in Prussia*. London: Effingham Wilson, 1836, s. 24.

<sup>29</sup> Tamtéž.

<sup>30</sup> KOLB, R. The Pastoral Dimension of Melanchthon's Pedagogical Activities for the Education of Pastors. In: DINGEL, I. KOLB, R., KUROPKA, N., WENGERT, T. J. *Melanchthon: Theologian - In Classroom, Confession, and Controversy*. Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht, 2012, s. 29–42.



částečně manichejský diptych, aby zdůvodnil nutnost vzdělávat všechny. Dábel se zaměřuje na nevzdělané; a ti jsou vůči jeho podlým záměrům vždy chabí a neobrnění.<sup>31</sup> Vzdělání všech je teisticky nutné, protože v účelu samém se uskutečňuje pro víru, pro porozumění božím slovu a boží vůli. Vedle teistického argumentu vyzdvihuje Luther argument mocenský. Každá obec získává sílu i blaho skrze vzdělané a mravné občany.<sup>32</sup>

Komenský rýsuje shodnou myšlenkovou přímkou, imperativní osu nutnosti vzdělání, kterou podmiňuje rovnost všech před Bohem. Komenský ve *Velké didaktice* píše, že všichni potřebují vzdělání.<sup>33</sup> Předkládá přirozenou trojici výchovných a vzdělávacích cílů.<sup>34</sup> Člověk má být znalý *všech* věcí (moudrost), mocen věcí i sebe (mravnost) a sebe i *vše* obracet k Bohu (zbožnost).<sup>35</sup> Na pozadí cílů se objevují dva starořecké výroky: „poznej sebe sama“ (γνώθι σεαυτόν, přepsaný jako *gnōthi seauton*) a „pečuj o celek“ či „měj na mysli celek“ (μελέτη τὸ πᾶν, přepsaný jako *melete to pan*). „*To pan*“ znamená vše, celek či bytost jako celek, kdežto slovo „*melete*“ odkazuje na péči či praxi. První výrok je připisován řadě filosofů a také skýtá množství výkladů. Druhý výrok se přičítá Periandrosu, vládci starořeckého Korintu, a vyžaduje stejné hloubavé porozumění. Komenský tak zakládá vzdělání, a to nejen základní, na úhelném požadavku „*omnes omnia omnino*“. To znamená, že *všichni se mají učit vše z perspektivy celku*.

Teistický požadavek *omnes* se v ději času sekularizoval, ačkoli přetrvávaly spory o tom, co by měl vyučovat stát a jak by měl vyučovat.<sup>36</sup> Požadavek byl přenesen do formy práva. Převzaly ho vnitrostátní školské předpisy, mezinárodní dokumenty<sup>37</sup> a smlouvy o lidských právech. Čl. 13 Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních náleží k nejrozsáhlejším ustanovením o právu na vzdělání, přesto jednoznačně neurčuje, kdo jsou *všichni*, snad proto, že platí domněnka bezvýjimečnosti. Domněnka je ovšem povahy vyvratitelné. Protože lze předpokládat i neobvyklé situace jako například, že dítě coby ne-občan nemá na území druhého státu požadované správní postavení.

Věty obsažené v Paktu záměrně sdělují normy o lidských právech s vysokou mírou neurčitosti. Ani obecný komentář takovou neurčitost neod-

<sup>31</sup> KÁDNER, O. *Dějiny pedagogiky*. Praha: Česká grafická unie, 1923, s. 88.

<sup>32</sup> LUTHER, M. A Sermon on Keeping Children in School. In: *Luther's Works*, Philadelphia: Fortress Press, 1967, Vol. 46, s. 230.

<sup>33</sup> KOMENSKÝ, J. A. *Didaktika velká*. Vydání třetí. Brno: Komenium, 1948, s. 61.

<sup>34</sup> PELCOVÁ, N. Druhý život Komenského. *Paideia: Philosophical E-Journal of Charles University*, 2012, Vol. IX, No. 3–4, s. 5. Dostupné na <http://www.pdf.cuni.cz/paideia>.

<sup>35</sup> KOMENSKÝ, J. A., op. cit. 33, s. 47.

<sup>36</sup> MILL, J. S. *On Liberty*. Kitchener: Batoche Books Limited, 2001, s. 97.

<sup>37</sup> Čl. 26 Všeobecné deklarace lidských práv.

straňuje, ačkoli by to mělo být prvotním interpretačním úkolem Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva.<sup>38</sup> Jeho komentář pomáhá státním i nestátním adresátům monofunkčně, a to jako *ušeobecné* vodítko. Výbor vykládá právo na základní vzdělání převážně *dílčím* způsobem, a proto komentář nenaplnuje perspektivu *celku*. Konečně ani z praktického důvodu nemůže sledovat holistické uchopení zkoumaného objektu. Požadavek horní hranice počtu stran komentáře a diktát stručnosti předurčuje možnosti výkladu. Obsah komentáře ovládá výběr absolutně nutného a nikoli souvislost nutného a naléhavě možného.

Výbor proto vykonává interpretační úlohu omezeně. Výbor vysvětluje frazém „základní vzdělání“ prostřednictvím citace. Na základě externího systematického výkladu využívá relevantní nezávazný dokument: *Světovou deklaraci o vzdělání pro všechny*.<sup>39</sup> Podle tohoto dokumentu základní vzdělání ztělesňuje systém, jenž stát (obec) zbudoval *mimo rodinu*. Základní vzdělávání coby proces psychologický, sociální, kulturní i politický musí podle Výboru uspokojit základní vzdělávací potřeby *všech* dětí. Výbor přejímá ze Světové deklarace požadavek, že základní vzdělání musí být *univerzální*.<sup>40</sup> Požadavek univerzality není jen normativním příkazem, nýbrž i příkazem politickým, ale rovněž univerzálním rozvojovým cílem.<sup>41</sup>

Výbor současně odkazuje na vlastní obecný komentář, v němž vysvětluje, co znamená povinné a bezplatné základní vzdělání pro *všechny*.<sup>42</sup> Výbor společně interpretuje jeden výraz a jeden frazém. Výrazu „povinné“ vzdělání připisuje prvek donucení.<sup>43</sup> Donucení se vztahuje jak k rodičům, tak jiným zástupcům dětí. Jejich zákonná povinnost je tradiční. Povinnost příkazuje těmto subjektům posílat děti do základní školy, nebo zajistit jejich domácí vyučování, pokud stát tuto vzdělávací formu dovoluje. Rodiče a zákonní zástupci nerozhodují o povinné školní docházce; vykonávají povinnost. Ani stát podle interpretačního názoru Výboru nerozhoduje o přístupu dítěte

---

<sup>38</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant)*, 8 December 1999, E/C.12/1999/10.

<sup>39</sup> Tamtéž, § 9.

<sup>40</sup> Tamtéž: „Primary education must be universal, ensure that the basic learning needs of all children are satisfied, and take into account the culture, needs and opportunities of the community.“

<sup>41</sup> The Millennium Development Goals Report 2014, United Nations, New York, s. 16: „Target 2.A, Ensure that, children everywhere, boys and girls alike, will be able to complete a full course of primary schooling.“

<sup>42</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 11: Plans of Action for Primary Education (Art. 14 of the Covenant)*, 10 May 1999, E/C.12/1992/23.

<sup>43</sup> Tamtéž, § 6: „The element of compulsion serves to highlight the fact that neither parents, nor guardians, nor the State are entitled to treat as optional the decision as to whether the child should have access to primary education.“

k základnímu vzdělání. Výbor nebere v úvahu neobvyklé situace, kdy dítě povinné školní docházkou nemá pobytové oprávnění.

*Erga omnes* povinnost základního vzdělání podmiňuje jeho bezplatnost. Bezplatnost základního vzdělání vyjadřuje anglický frazém „available free“ a jeho francouzský souslovný ekvivalent „accessible gratuitement“. <sup>44</sup> Autentické texty smývají rozdíly mezi příbuznými českými výrazy „přístupný“ a „dostupný“. Podle Výboru je povaha požadavku *jednoznačná*. <sup>45</sup> Základní vzdělání musí být pro *všechny* dostupné bez finančního závazku, ať přímého nebo nepřímého.

Požadavek bezplatnosti není jednoznačným, protože nestanoví, kdo vlastně jsou *dramatis personae*. Výbor se ve svém výkladu mylí. Komentář neodpovídá na základní otázku, kdo jsou všichni. Všichni nemusejí být všemi nebo zahrnovat všechny děti. Zůstává nezodpovězenou interpretační otázkou, je-li základní vzdělání pro dítě bez správného postavení, bez oprávnění k pobytu, dostupné bez finančního zatížení uloženého jemu samotnému, rodičům nebo zákonným zástupcům.

Přes absenci odpovědi nelze žádný z komentářů zavrhnout. V komentáři k právu na vzdělání Výbor na podkladě normativního párování rozlišuje mezi smluvními povinnostmi států jako koreláty práva každého na vzdělání. Výbor člení smluvní povinnosti na *obecné* a *zvláštní*. Obecné povinnosti dále rozčleňuje na *bezprostřední* a *programové*. <sup>46</sup> V návaznosti na dřívější obecný komentář se Výbor vyjadřuje k povinnostem, jež formují jádro práva na vzdělání. Výbor jmenuje *inter alia* povinnost státu poskytnout základní vzdělání *všem* v souladu s č. 13 odst. 2 písm. a) a přiznává ji vlastnost podstatnosti. <sup>47</sup> Povinnost státu poskytnout všem základní vzdělání ale na tomto komentářovém místě nepodmiňuje bezplatností.

Znovu se vrací podstatná otázka svázaná s kvintesenciální povinností, kdo je *omnes*, komu je nutné poskytnout bezplatné základní vzdělání, či vzdělávací potřeby mají být uspokojeny. Komentář požadavek univerzality

<sup>44</sup> Český překlad frazému je chybný.

<sup>45</sup> Tamtéž, § 7: „The nature of this requirement is unequivocal.“

<sup>46</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 13: The Right to Education (Art. 13 of the Covenant)*, 8 December 1999, E/C.12/1999/10, § 43 a 44.

<sup>47</sup> Tamtéž, § 57: „In its general comment No. 3, the Committee confirmed that States parties have “a minimum core obligation to ensure the satisfaction of, at the very least, minimum essential levels” of each of the rights enunciated in the Covenant, including “the most basic forms of education”. In the context of article 13, this core includes an obligation: to ensure the right of access to public educational institutions and programmes on a non-discriminatory basis; to ensure that education conforms to the objectives set out in article 13 (1); to provide primary education for all in accordance with article 13 (2) (a)... “

domněle absolutizuje jako bezprostřední povinnost, avšak z jeho textu nevyplývá, mají-li právo na vzdělání děti bez oprávnění k pobytu.<sup>48</sup> Nezcela jasný interpretační výsledek Výbor znovu předkládá v obecném komentáři vůči *zásadě nediskriminace*.<sup>49</sup> Výbor se dovolává souvislosti s preambulí, která uznává rovná a nezczitelná práva všech členů lidské rodiny, a to včetně práva na vzdělání, a výrazu „každý“. Hlubší rozbor bezprostřední povinnosti států komentář opakovaně neposkytuje.

Ani komentář Výboru pro práva dítěte není důkladně promyšlený ve vztahu k jedinečné otázce, přestože se vyjadřuje k zacházení s dětmi bez doprovodu anebo odloučenými od rodiny, které pobývají mimo stát jejich původu.<sup>50</sup> Takové děti utvářejí zcela charakteristickou podtřidu. Výbor požaduje, aby smluvní strany zajistili takovým dětem přístup ke vzdělání během všech fází návratového řízení, a to bez ohledu na jejich (správní) postavení (*irrespective of status*). Z textu komentáře lze bezpochyby odvodit, že Výbor je názoru, že děti, které pobývají na území neoprávněně, by měly být vzdělávány v souladu se zákazem diskriminace a příkazem rovnosti.

Interpretační výsledek *a simili* předkládá Výbor pro odstranění rasové diskriminace v obecném doporučení č. XXX o diskriminaci vůči cizincům (*non-citizens*).<sup>51</sup> Výbor se dovolává čl. 5, jenž začleňuje povinnost smluvní strany zakázat a odstranit rasovou diskriminaci při požívání podstatné většiny práv člověka.<sup>52</sup> Čl. 5 písm. e) odst. v) výslovně zmiňuje právo na vzdělání, jež mohou všichni požívat v rozsahu uznaném mezinárodním právem.<sup>53</sup> Výbor doporučuje v 30 odstavci, aby státy zaručily, že veřejné vzdělávací instituce budou otevřeny pro ne-občany a děti nedokumentovaných

---

<sup>48</sup> Podle údajů OSN 781 miliónů dospělých a 126 miliónů mladých nemá základní gramotnost.

<sup>49</sup> UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, *General Comment No. 20: Non-discrimination in Economic, Social and Cultural Rights (Art. 2, para 2, of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)*, 2 July 2009, E/C.12/GC/20, § 3.

<sup>50</sup> UN Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 6 (2005): Treatment of Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin*, 1 September 2005, CRC/GC/2005/6, § 41.

<sup>51</sup> UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens*, 1 October 2002, 10/01/2004.

<sup>52</sup> Výjimkou jsou některá politická práva jako například pasivní a aktivní volební právo.

<sup>53</sup> UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD), *CERD General Recommendation XXX on Discrimination Against Non Citizens*, 1 October 2002, 10/01/2004, § 3: „Although some of these rights, such as the right to participate in elections, to vote and to stand for election, may be confined to citizens, human rights are, in principle, to be enjoyed by all persons. States parties are under an obligation to guarantee equality between citizens and non-citizens in the enjoyment of these rights to the extent recognized under international law.“

přistěhovalců, kteří prodlévají na území smluvního státu.<sup>54</sup> Mezinárodní orgán uvádí v doporučení výslovně děti bez oprávnění k pobytu. Výbor zdůvodňuje právo takových dětí na vzdělání zásadou zákazu rasové diskriminace a zásadou rovnosti mezi občany a ne-občany. Výbor doporučuje přijmout na základě zmíněných zásad opatření, která odpovídají zvláštním okolnostem každé smluvní strany.

Komentář Výboru pro práva dítěte a doporučení Výboru pro odstranění rasové diskriminace zřetelně sjednocuje jmenovatel legislativní anebo administrativní pobídky. Nelze předpokládat, že obě nezávislé institucionální autority zaznamenávají smluvní povinnost států poskytnout bezplatné základní vzdělání dětem bez oprávnění k pobytu. Oba orgány nabádají státy k zajištění přístupu k základnímu vzdělání ve prospěch těchto dětí. Jiný interpretační závěr předkládají autoři korporativního dokumentu o nelegální migraci, jenž byl vydán pod záštitou Úřadu vysokého komisaře pro lidská práva.<sup>55</sup> Autoři využili výklad, jenž nemůže být pokládán za *systematický* ve shodě s čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.<sup>56</sup> I když autoři zohledňují perspektivu celku (*melete to par*),<sup>57</sup> ve skutečnosti nepřihlížejí k dohodám uzavřeným mezi všemi stranami, nýbrž směřují obecné komentáře s doporučeními, které vypracovaly uvedené mezinárodní orgány složené *ad personam*. Komentáře a doporučení určené jiné smluvní úpravě účelově slučují s autonomní povinností uloženou čl. 30 úmluvy ochraňující práva všech migrujících pracovníků a členů jejich rodin. Podle smluvního ustanovení má každé dítě migrujícího pracovníka základní právo přístupu ke vzdělání na základě rovného zacházení s občany státu pobytu.<sup>58</sup> V dokumentu Úřadu vysokého komisaře pro lidská práva se přehlíží osobní (*ratione personae*) i věcný (*ratione materiae*) rozsah úmluvy, jež chrání práva migrujících pracovníků. Speciální smluvní úprava by mohla být stejně tak považována za

---

<sup>54</sup> Tamtéž, § 30: „Ensure that public educational institutions are open to non-citizens and children of undocumented immigrants residing in the territory of a State party.“

<sup>55</sup> Office of the High Commissioner for Human Rights, *Out of the Shadows: A Human Rights Perspective on Irregular Migration and Development*, October 2012, s. 11–12.

<sup>56</sup> Vyhláška č. 15/1988 Sb.

<sup>57</sup> MERKOURIS, P. *Article 31 (3) (c) and the Principle of Systemic Integration: Normative Shadows in Plato's Cave*. Leiden: Koninklijke Brill NV, 2015, s. 15.

<sup>58</sup> International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, adopted by General Assembly resolution 45/158 of 18 December 1990. Čl. 30 Úmluvy má následující anglické znění: „Each child of a migrant worker shall have the basic right of access to education on the basis of equality of treatment with nationals of the State concerned. Access to public pre-school educational institutions or schools shall not be refused or limited by reason of the irregular situation with respect to stay or employment of either parent or by reason of the irregularity of the child's stay in the State of employment.“

*důkaz opaku* ve vztahu k ostatním smlouvám, které upravují právo dítěte na bezplatnou základní školní docházku.<sup>59</sup>

Vedle dedukce používají mezinárodní orgány *indukci*. Induktivní přístup umožňuje získání výluvných výsledků. FRA zjišťuje pohyb k uznání práva na vzdělání ve prospěch dětí, které nemají povolení k pobytu v členském státě Evropské unie.<sup>60</sup> Valná většina členských států uznává výslovně nebo mlčky právo dítěte na základní vzdělání bez ohledu na jejich *správní postavení*. Avšak některé státy nezaručují právo takovým dětem na bezplatné vzdělání.<sup>61</sup> Tyto členské státy nejsou zavázány úmluvou o ochraně práv migrujících pracovníků. Jsou však *vice versa* smluvními stranami Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech a Úmluvy o právech dítěte. Mimoto FRA shledává, že navzdory výslovnému či implicitnímu uznání práva mohou přístup ke vzdělání bránit různé *správní požadavky*, které podmiňují povinnou školní návštěvu. Při zápisu dítěte se požaduje předložení dokladů totožnosti rodičů, potvrzení o trvalém bydlišti či pobytu, očkovací průkaz nebo zdravotní dokumentace dítěte.<sup>62</sup>

FRA úmyslně nekvalifikuje chování orgánů členských států Unie podle sekundárních norem obecného mezinárodního práva, které upravují protiprávní chování států.<sup>63</sup> Agentura není soudním orgánem, její úkoly jsou zjišťující povahy.<sup>64</sup> Přesto agentura uzavírá, že právo na vzdělání zůstává v mnoha členských státech Evropské unie *nejednoznačné (ambiguous)*.<sup>65</sup> Agentura hledí na základě shromážděných poznatků vpřed, ke stavu, který by měl být. Nedoporučuje členským státům zastavit protiprávní chování, nýbrž je pobízí k zákonodárnému chování, aby výslovně uznaly právo na vzdělání pro děti, které pobývají na území členských států bez povolení. Nadto by měli členové Unie odstranit *správní překážky* v přístupu k základnímu

---

<sup>59</sup> Mezinárodní úmluva zavazuje 48 států.

<sup>60</sup> FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrant in an irregular situation in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 87: „In recent years, there has been a move towards granting the right to education to migrant children in an irregular situation.“

<sup>61</sup> Tamtéž.

<sup>62</sup> Tamtéž, s. 90–91.

<sup>63</sup> Srov. *Yearbook of the International Law Commission*. 2001, Vol. II, Part Two.

<sup>64</sup> Je pozoruhodné, že FRA se nedovolává čl. 14 Listiny základních práv Evropské unie (Úřední věstník Evropské unie, C 83/389) jako primárního formálního pramene, nýbrž čl. 28 Úmluvy o právech dítěte.

<sup>65</sup> FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrant in an irregular situation in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 93: „The right to education remains ambiguous in many EU Member States.“

a střednímu vzdělání.<sup>66</sup> Z agenturního zjištění a doporučení ani nevyplývá, že by členské státy Evropské unie dospěly k uzavření dohody, jak interpretovat právo na základní vzdělání vůči dětem bez správního postavení.

### 3. ARGUMENT NEVINY DÍTĚTE

---

Obecná doporučení a komentáře neobsahují podrobný výklad. Tyto akty se vyslovují k interpretačním otázkám převážně všeobecně. Mezinárodní orgány se vůbec nevyjadřují k argumentu *neviny* dítěte ve vztahu k jeho právu na základní vzdělání. Vnitrostátní judikatura je jiná, neboť v rozhodování soudů se protíná výklad s aplikací, kdežto doporučení a komentáře představují akty, jež z vlastní povahy nemohou být žádnými výsledky aplikačního procesu. Mezinárodní soudy používají argument neviny dítěte zřídka. Evropský soud pro lidská práva rozhodoval ve věci *Ponomaryovi*, je-li stát oprávněn zbavit všechny cizince s neoprávněným pobytem na území státu, na základě jejich správního postavení, výhody bezplatného *středoškolského* vzdělání.<sup>67</sup> Evropský soud nepřezkoumal v rámci abstraktní kontroly,<sup>68</sup> podřizuje-li se vnitrostátní právo čl. 2 Protokolu č. 1 k Evropské úmluvě o lidských právech.<sup>69</sup> Soud si ani nestanovil za cíl rozhodnout, je-li stanovení školného dovolené nebo protiprávní chování ve vztahu ke vzdělávání určené skupiny osob.

Naopak soud podrobil přezkumu výhradně konkrétní okolnosti případu, zdali odepření výhody bezplatného středoškolského vzdělání určité společenské skupině nezakládá *diskriminaci*.<sup>70</sup> Soud rozhodl s ohledem na zvláštní okolnosti případu, že požadavek na zaplacení školného za středo-

---

<sup>66</sup> FRA – European Union Agency for Fundamental Rights, *Fundamental rights of migrant in an irregular situation in the European Union*, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011, s. 93: „Legal provisions should explicitly address the right to education of irregular migrant children, thereby safeguarding their access to education. In addition, EU Member States should take the following steps to remove practical obstacles to accessing primary and secondary education...“

<sup>67</sup> Evropský soud pro lidská práva, *Ponomaryovi v. Bulharsko*, č. 5335/05, rozsudek z 21. 6. 2011, § 59.

<sup>68</sup> Tamtéž: „It is not the Court's role to consider in the abstract whether national law conforms to the Convention ...“

<sup>69</sup> Čl. 2 v českém překladu zní: „Nikomu nesmí být odepřeno právo na vzdělání. Při výkonu jakýchkoli funkcí v oblasti výchovy a výuky, které stát vykonává, bude respektovat právo rodičů zajišťovat tuto výchovu a vzdělání ve shodě s jejich vlastním náboženským a filozofickým přesvědčením.“

<sup>70</sup> JÍLEK, D., VĚTROVSKÝ, J., ŠMIGOVÁ, K. *Segregace, vzdělávací příležitost a závazky států*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 172.

školské vzdělávání z důvodu *občanství a přistěhovaleckého* (správního) *postavení není řádně zdůvodněn* a porušuje zákaz diskriminace (čl. 14) ve spojení s čl. 2 Protokolu č. 1.<sup>71</sup>

Soud mimo jiné zjistil, že příčiny neoprávněného pobytu bývají rozmanité, a to jak subjektivní, tak objektivního původu. Žadatelé coby děti pobývali v Bulharsku, protože jejich matka se provdala za bulharského občana. Na základě sňatku bulharské orgány udělily matce povolení k trvalému pobytu. Zatímco žadatelé pobývali na území na základě matčina povolení.<sup>72</sup> Přistěhovalecké neboli správní postavení obou bratrů bylo úplně závislé na matčině povolení, a tak postrádali vlastní autonomní postavení. Posléze se bezděky (*somewhat inadvertently*) ocitli v protiprávní situaci, když *samostatně* nezískali povolení k trvalému pobytu.<sup>73</sup> Soud opatrně a nepřímou naznačuje jejich dřívější nevinu, avšak argument nevinu nerozvíjí. Z jeho odůvodnění nelze vyvodit jednoznačný závěr, že soud nevěří argumentu nevinu, protože argument zřejmě pokládá za slabý či málo významný v *lineární* argumentaci, kterou v závěru rozsudku předkládá.

Soud v jiném odstavci pokračuje, aniž by výslovně odkázal na argument nevinu, že oba bratři žili od útlého věku v Bulharsku, protože jejich matka se provdala za bulharského občana. Jako děti nevykonaly žádnou volbu coby předpoklad svobody. Jejich pobyt na území Bulharska byl matčinou volbou, volbou její lásky. Nemohli si tehdy a ani později zvolit jinou zemi. S bulharským prostředím se bratři postupně sžili, a proto ji mohli pokládat za vlastní.

Nejvyšší soud Spojených států se v případě *Plyler v. Doe* naprosto spolehlá na argument *nevinu dítěte*.<sup>74</sup> V jeho argumentaci jde o výlučný právní důvod a nikoli teistické posouzení, jenž je dávného původu a objevuje se již v raném křesťanském učení Klementa Alexandrijského.<sup>75</sup> Tam nevinu či nevinnost nabývá na *axiologickém* významu.<sup>76</sup> Nevinnost představuje v Klementově díle soubor kladných hodnot připisovaný dětství, jež prodlévají ve fyzické přítomnosti dítěte, v jeho bezprostřednosti, v jeho vztahu s rodiči či

<sup>71</sup> Evropský soud pro lidská práva, *Ponomaryovi v. Bulharsko*, §§ 53 a 63.

<sup>72</sup> Tamtéž, § 10: „The applicants' mother was then granted a permanent residence permit on the basis of her marriage to a Bulgarian national and the applicants were entitled to reside in Bulgaria on the basis of their mother's permit.“

<sup>73</sup> Tamtéž, § 60: „Even when the applicants found themselves, somewhat inadvertently, in the situation of aliens lacking permanent residence permits (see paragraphs 11 and 13–16 above), the authorities had no substantive objection to their remaining in Bulgaria and apparently never had any serious intention of deporting them (see paragraphs 13 and 14 above and the final admissibility decision in the present case...“

<sup>74</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202 (1982).

<sup>75</sup> Dostupné na <http://www.earlychristianwritings.com/clement.html>.

<sup>76</sup> Tamtéž, dílo *Paedagogus*.



schopnosti si hrát.<sup>77</sup> Nevinnost v právní věci *Plyler v. Doe* nesmí být žádnou romantickou představou, podle níž dětství zůstává stavem nevinnosti. Nicméně nevina coby právní argument je zvenčí osvětlena svatozáří nevinného dětství, které společnost tak ráda i radostně přijímá.

Nejvyšší soud ve věci *Plyler v. Doe* přezkoumával změnu ve školském zákoně. V roce 1975 byl bez veřejného slyšení schválen § 21.031 coby součást školského zákona v americkém státě Texas.<sup>78</sup> Z hlediska historického, diachronního výkladu nepředcházely revizi zákona žádné politické spory. Zejména superintendanti příhraničních škol podporovali schválení zákonného ustanovení. Školská norma oprávnila školní okresy k odepření zápisu dětí, které neměly povolení k pobytu, do veřejných škol. Právní účinnost nevyvolala bezprostřední aplikaci zákonné normy. Až od školního roku 1977/1978 začaly školní okresy uplatňovat novou školskou politiku a požadovaly na veřejných školách vůči dětem pobývajícím bez oprávnění k pobytu úhradu plného školného. Pod vedením superintendanta Jamese Plylera zahájili úředníci ve městě Tyler výběr ročního školného ve výši 1000 USD za každé dítě *narozené mimo území* Spojených států, jehož pobyt nebyl státem povolen.<sup>79</sup> Povinnost zaplatit roční školné za vyučování veřejné škole vázala přibližně 60 dětí z celkového počtu 60 000 žáků. Naproti tomu dětem narozeným ve Spojených státech rodičům bez oprávnění k pobytu nebylo odepřeno bezplatné základní vzdělání. Právním argumentem takové praxe je zásada *ius soli*.

---

<sup>77</sup> DAVIS, R. A. Brilliance of a Fire: Innocence, Experience and the Theory of Childhood. *Journal of Philosophy of Education*. 2011, Vol. 45, No. 2, s. 390 a násl.

<sup>78</sup> Srov. § 21.031 texaského školského zákona, jenž v anglickém jazyce zní:

- „(a) All children who are citizens of the United States or legally admitted aliens and who are over the age of five years and under the age of 21 years on the first day of September of any scholastic year shall be entitled to the benefits of the Available School Fund for that year.
- (b) Every child in this state who is a citizen of the United States or a legally admitted alien and who is over the age of five years and not over the age of 21 years on the first day of September of the year in which admission is sought shall be permitted to attend the public free schools of the district in which he resides or in which his parent, guardian, or the person having lawful control of him resides at the time he applies for admission.
- (c) The board of trustees of any public free school district of this state shall admit into the public free schools of the district free of tuition all persons who are either citizens of the United States or legally admitted aliens and who are over five and not over 21 years of age at the beginning of the scholastic year if such person or his parent, guardian or person having lawful control resides within the school district.“

<sup>79</sup> James Plyler sdělil u příležitosti 25. výročí rozsudku místnímu deníku *Dallas Morning News*: „It would have been one of the worst things to happen in education – they would cost more not being educated. Right after we let those youngster in, I was pleased.“

Obecný a odvolací soud, jakož i Nejvyšší soud ve věci *Plyler* přezkoumávaly ústavnost § 21.031, neodporuje-li tato školská norma ústavnímu Dodatku XIV, který ukládá, aby se všemi osobami bylo za podobných okolností zacházeno stejně.<sup>80</sup> Doložka rovné ochrany se podle amerických soudů uplatňuje *erga omnes*, tedy vůči všem, kteří se nacházejí pod územní jurisdikcí Spojených států. Z osobní působnosti ústavního dodatku nejsou vyloučeni jednotlivci bez přistěhovaleckého neboli správního postavení: bez oprávnění ke vstupu či pobytu. Anglický frazém „*within its jurisdiction*“ odkazuje na toho jedince, který se nachází uvnitř hranic státu, tj. je-li v jakémkoli rohu státního území.<sup>81</sup> Argument protiprávního vstupu nebo pobytu ne-občana v územním perimetru proto nesmí negovat jeho ústavní ochranu. Nejvyšší soud uzavírá, že navrhovatelé mohou nárokovat záruku rovné ochrany podle Dodatku XIV.

Předchozí otázka je podle soudu předběžná. Nejvyšší soud klade jinou, avšak podstatnější otázku, neporušuje-li zákonné opatření neuhrazovat místním školním orgánům (*local school boards*) vzdělávání dětí, které nemohou prokázat oprávněnost pobytu ve Spojených státech, ústavněprávní doložku rovné ochrany. Aby Nejvyšší soud mohl podat odpověď, musel zkoumat, jestli zákonné rozlišování (*classifications*) dětí podle jejich správního, nezdokumentovaného postavení (*undocumented status*) neodporuje doložce rovné ochrany.<sup>82</sup> Stát si může vypůjčit federální třídění, avšak musí zdůvodnit použití kritéria, na němž se rozlišování zakládá. Takový stát musí doložit nejen jeho rozumnost, ale také účely, pro které ho touží použít.<sup>83</sup> Stát, jenž přijme závazný předpis vycházející z rozlišování, tak musí rovněž prokázat *telos* převzatého kritéria. Toto rozlišování nebo třídění musí sloužit přesvědčivému vládnímu zájmu.<sup>84</sup> Soud dospěl k odpovědi, že stát Texas řádně nezdůvodnil odepření bezplatného veřejného vzdělání vůči rozlišené skupině nevinných dětí podstatným zájmem.<sup>85</sup>

Nejvyšší soud nejprve vyvrací argumentaci *politickoekonomické* povahy předloženou odvolávající se stranou.<sup>86</sup> Soud za politickoekonomický argu-

---

<sup>80</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 208, 209, 210 (1982): „[n]o State shall ... deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.“

<sup>81</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 215 (1982).

<sup>82</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 226 (1982).

<sup>83</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 226, 227 (1982).

<sup>84</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 217, 218 (1982).

<sup>85</sup> „If the State is to deny a discrete group of innocent children the free public education that it offers to other children residing within its borders, that denial must be justified by a showing that it furthers some substantial state interest.“

<sup>86</sup> CUÉLLAR, M.-F. The Political Economics of Immigration Law. *U. C. Irvine Law Review*. 2012, Vol. 2, No. 1, s. 1 a násl.

ment neuznal, že jednotlivci, kteří neoprávněně vstoupili nebo pobývají na území, představují zásadní zátěž pro hospodářství státu. Jejich práce podle soudu prospívá místnímu i federálnímu hospodářství. Jednotlivci, kteří nejsou oprávněni vstoupit, pobývat a vykonávat výdělečnou činnost ve Spojených státech, ani nezneužívají veřejné služby. Rodiny přicházejí za pracovní příležitostí a nikoli s úmyslem využít bezplatné vzdělání. Proto uložení školného jako prostředek potlačení přílivu osob bez správného postavení zakládá směšně neúčinný pokus, a to například ve srovnání se zákazem zaměstnávání takových jedinců.<sup>87</sup>

Návazný argument má rovněž sociálně-ekonomickou cenu. Ve veřejné školské soustavě nikdy nebude dostatek či dokonce přebytek prostředků. Proto by výběr školného od dětí a jejich rodičů anebo jejich vyloučení z veřejného vzdělávání mohlo domněle podpořit kvalitu vyučování ostatních dětí. Nejvyšší soud nepřijal nepropracovaný argument, že by vyloučení takových dětí ze vzdělávání bezprostředně vedlo ke zvýšení jeho všeobecné kvality. Ve smyslu věcných i nevěcných vzdělávacích nákladů a potřeb, nejsou děti bez správného postavení zásadně rozeznatelní od dětí s oprávněním k pobytu.<sup>88</sup>

Další argument, jenž vchází do rozvětvené soustavy, je spíše smíšené než výhradně právní povahy. Děti bez správného postavení by měly být vyloučeny z bezplatného veřejného vzdělání kvůli jejich *neoprávněnému pobytu* ve Spojených státech.<sup>89</sup> To je nepochybně přesvědčivý, pádný právní argument. Soud však nevyklučuje jejich budoucí pobyt ve státě, jenž by ale mohl být v souladu s cizineckým a přistěhovaleckým právem. Soud vychází z předpokladu, že setrvání dětí bez správného postavení je méně pravděpodobné než dětí s povolením k pobytu. Nicméně tuto souvislost prohlubuje. O vzdělání uvažuje v instrumentálním duchu. Soud rozebírá otázku, nakolik je vzdělávání těchto dětí sociálně a politicky prospěšné či výhodné pro stát.

Soud považuje zájem státu na zohlednění prospěšnosti poskytovat dětem bez správného postavení vzdělání za legitimní, avšak obtížně kvantifikovatelný.<sup>90</sup> Soud není schopen určit, kolik dětí bez povolení zůstane ve Spojených státech *in futuro* natrvalo. K tomu připomíná, že žádný stát nemá žádnou jistotu ani ve vztahu k vlastním občanům, že využijí nabyté, rozvíjené vzdělání ve prospěch státu. Soud spoléhá na empirický záznam,

---

<sup>87</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 229 (1982).

<sup>88</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 229 (1982): „In terms of educational cost and need, however, undocumented children are „basically indistinguishable“ from legally resident alien children.“

<sup>89</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 230 (1982).

<sup>90</sup> Tamtéž: „Even assuming that such an interest is legitimate, it is an interest that is most difficult to quantify.“

že mnoho dětí bez správného postavení setrvává ve Spojených státech a po čase se stávají residenty s oprávněním k pobytu nebo občany státu.

Jinou argumentační větví je konsekvenční i komparativní uvažování o bezplatném vzdělávání dětí bez správného postavení. Soud je názoru, že pokud by takové děti nenavštěvovaly veřejnou školu, mělo by to za následek vážné sociální i rozpočtové problémy. Soud obtížně rozumí tomu, co stát očekává od školské politiky znemožnění přístupu těchto dětí k základnímu vzdělání ve veřejných školách. Taková školská politika by úmyslně zformovala podtřídu nevzdělaných dětí. Ušetřené prostředky ve vzdělávací soustavě by byly zanedbatelné vůči prostředkům, které by stát musel vynaložit na vyřešení vyvstalých sociálních problémů.<sup>91</sup>

Do soudní argumentace, poučené právním pozitivismem, nemůže být včleněn jediný přirozenoprávní argument. Nebyl by sladěn s argumentační soustavou. Třebaže dějiny americké pedagogiky nabízejí k vysvětlení práva na vzdělání uvažování Horace Manna z poloviny 19. století, jež stojí mimo hlavní doktrinární proud.<sup>92</sup> Mann pokládá individuální právo za *absolutní*. Právo na vzdělání nemůže být zrušeno jakýmkoli příkazem člověka, společnosti. Právo na vzdělání požívá přirozeně každý, kdo přichází na svět. Souvztažnou povinností absolutního práva na vzdělání je povinnost každé vlády poskytnout vzdělání všem.<sup>93</sup> Požadavek *omnes* však není Mannem domyšlen vůči bezplatnosti základního vzdělání.

Vedle této soustavy soudních argumentů stojí argument *neviny* dítěte. Děti bez správného postavení, které představují žalující stranu, jsou podle Nejvyššího soudu členy *sociální podtřídy*, jejíž utvoření způsobuje naprostá neschopnost státu vypořádat se s přítomností osob bez povolení vstupu, pobytu a vykonávání výdělečné činnosti, jakož také vyvolává nedbalé vynucování norem cizineckého práva.<sup>94</sup> Situaci nadto podněcuje lákavá vidina přítomnosti *kasty* cizinců bez správného postavení, která je trvalým zdrojem

---

<sup>91</sup> Tamtéž: „It is thus clear that whatever savings might be achieved by denying these children an education, they are wholly insubstantial in light of the costs involved to these children, the State, and the Nation.“

<sup>92</sup> PETERSON, P. E. *Saving Schools: From Horace Mann to Virtual Learning*. Cambridge: Belknap Press of Harvard University Press, 2010, s. 27.

<sup>93</sup> *Tenth Annual Report of the Secretary of the Massachusetts State Board of Education, 1846*: „I believe in the existence of a great, immortal, immutable principle of natural law, or natural ethics, a principle antecedent to all human institutions, and incapable of being abrogated by any ordinance of man, a principle of divine origin, clearly legible in the ways of Providence as those ways are manifested in the order of nature and in the history of the race, which proves the absolute right to an education of every human being that comes into the world, and which, of course, proves the correlative duty of every government to see that the means of that education are provided for all.“

<sup>94</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 219 (1982).

levné práce. Proto část společnosti podporuje jejich neoprávněnou přítomnost ve Spojených státech, nicméně jim souběžně odmítá poskytovat výsady, výhody či požitky (*benefits*). Takové výsady či výhody mají být výlučně dostupné občanům nebo cizincům se správním postavením.<sup>95</sup>

Přítomnost takových cizinců na území Spojených států je podle Nejvyššího soudu výsledkem vlastního protiprávního chování těchto osob. Jednotlivci bez právního postavení nemají žádné oprávnění pobývat ve státě.<sup>96</sup> Stát může na základě rozumnosti a účelnosti, a to v souladu s Ústavou, odepřít takovým jednotlivcům poskytovat veřejné služby, mezi něž náleží vzdělání. Soud si je vědom váhy a síly argumentu protiprávnosti. K jeho radikálnosti nepoužil obecnou zásadu právní. Podle uznané římskoprávní zásady *ex injuria ius non oritur* z bezprávi nemůže povstat právo či nárok. Soud by se však musel vyrovnat s otázkou, nakolik je obecná zásada použitelná *intra* anebo *praetem legem*, když proti zásadě stojí právo na vzdělání, právo na rovné zacházení a právo nebýt diskriminován.

Podle soudu je argument protiprávnosti vůči dětem zřetelně oslaben a nemůže být proto použit se stejnou silou. Přinejmenším ti, kdo *kradmo* vstoupili na území, a tak porušili zákony, by měli být připraveni nést následky včetně deportace, avšak nepodléhat jenom tomuto sankčnímu následku.<sup>97</sup> Nejvyšší soud tvrdí, že děti bez správního postavení se nenacházejí ve srovnatelné situaci. Jejich situace je *neobvyklá*. Právní postavení dětí bez oprávnění k pobytu sice není v souladu se zákonnými normami cizineckého či přistěhovaleckého práva, avšak jejich chování a postavení není důsledkem vlastní *volby*. Zatímco rodiče mají schopnost podřídit vlastní chování sociálním normám.<sup>98</sup> Soud tuto schopnost dětem nepřisuzuje. Na tomto argumentačním místě soud uvádí právní větu z případů nemanželských dětí.<sup>99</sup>

Je vůbec taková analogie možná? Postavení nemanželského dítěte bylo prastarým důsledkem shody morální a právní normy. Tyto normy svým účelem odsoudily chování rodičů. Dítě narozené mimo svátost manželství,

<sup>95</sup> Soud nepokládá třídu cizinců bez správního postavení za *podezřelou* kastu.

<sup>96</sup> Srov. čl. 12 odst. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966: „Každý, kdo se právoplatně nachází na území určitého státu, má na tomto území právo svobody pohybu a svobody zvolit si místo pobytu.“

<sup>97</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 219 (1982): „At the least, those who elect to enter our territory by stealth and in violation of our law should be prepared to bear the consequences, including, but not limited to, deportation.“

<sup>98</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 220 (1982): „Their „parents have the ability to conform their conduct to societal norms,“ and presumably the ability to remove themselves from the State’s jurisdiction; but the children who are plaintiffs in these cases „can affect neither their parents’ conduct nor their own status.“

<sup>99</sup> Nejvyšší soud USA, *Weber v. Aetna Casualty & Surety Co.*, 406 U. S. 164, 175 (1972); *Trimble v. Gordon*, 430 U. S. 762, (1977).

uzavřeného na věky a pro nebe, nemohlo zaujmout rovné právní postavení s dítětem, jež bylo zrozeno v manželském svazku. Morální a právní odsouzení přijaté společností dopadalo na nemanželské dítě jako trvalý právní následek. V tom oprávněně spatřuje Nejvyšší soud nespravedlnost a nelogičnost. Mimoto právní následek není vyvolán vlastním chováním dítěte. Mezi právní skutečností narození a následkem, jehož subjektem je dítě, neexistuje žádný příčinný vztah. Nejvyšší soud odůvodněně uzavírá, že žádné dítě není odpovědné za své narození, a proto dítě nemůže být za narození trestáno. Trest je jak neúspěšný, neboť žádná změna v chování dospělých nenastává, stejně tak nespravedlivý. Účelem trestu je podle soudního názoru odradit rodiče od společensky nežádoucího chování. Přesto v soudní úvaze není překonána otázka, jaká *skutková podobnost* platí mezi postavením dětí nemanželského původu a dětmi bez oprávnění ke vstupu a pobytu. Jejich situace se vzdaluje shodnosti a zůstává jen vzdáleně podobná.

Soud navzdory velmi slabé skutkové shodnosti postupuje podle *analogie*. Shledává podobnost mezi případy *Plyler*, *Weber* a *Trimble*. Nejvyšší soud je názoru, že rodiče na rozdíl od dětí mají schopnost vymanit se zpoza jurisdikce státu. Postavení dětí je neautonomní a úplně závislé na jejich rodičích. Děti podle soudu nemohou ovlivnit chování rodičů ani vlastní právní postavení.<sup>100</sup> Soud prosazuje formálně právní a zároveň ryzí paternalistický přístup k chování, postavení a vztahům mezi rodiči a dětmi. Síla sociální tradice je v jeho analogické argumentaci zachována. Rodinné prostředí je ovšem složitější formou sociálního soužití, v němž hlas dítěte nebývá zcela zanedbatelný či bezmocný. Dítě může spolurozhodovat, někdy také rozhodovat o svém chování, právním postavení i budoucím osudu.

Nejvyšší soud nevynechává z pozornosti otázku odpovědnosti jako v případech nelegitimních dětí, a proto cituje vůdčí právní věty. Protiprávní chování je zjevně úmyslné a odpovídají za něho rodiče. Protiprávní chování je *dilem* rodičů. Avšak § 21.031 směřuje proti dětem a zakládá diskriminační následek na základě rozlišování a právní charakteristiky, nad níž děti mají malou kontrolu.<sup>101</sup> V tomto smyslu nemá zákonné ustanovení rozumné zdůvodnění. Děti nemohou být trestány za jejich přítomnost ve Spojených státech. A to zdá se být přesný účinek, jenž ustanovení vyvolává.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 220 (1982).

<sup>101</sup> Tamtéž: „Of course, undocumented status is not irrelevant to any proper legislative goal. Nor is undocumented status an absolutely immutable characteristic, since it is the product of conscious, indeed unlawful, action. But § 21.031 is directed against children, and imposes its discriminatory burden on the basis of a legal characteristic over which children can have little control.“

<sup>102</sup> Tamtéž.

Nedokonalost analogie uznává soudce Powell v podpůrném stanovisku.<sup>103</sup> Přesto přísně rozlišuje mezi právní situací a postavením rodičů či jiných zákonných zástupců a dětmi. Podle jeho názoru jsou děti vyloučeny z bezplatného veřejného vzdělávání pouze kvůli postavení, které vyvolali jejich rodiče nebo zástupci protiprávním, zaviněným chováním. Proto byly tyto děti zbaveny příležitosti navštěvovat bezplatné veřejné školy, které stát učinil přístupnými všem rezidentům. V tomto ohledu jsou děti *nevinné*.<sup>104</sup> Soudce Powell nevnímá právo na rovnou vzdělávací příležitost jako odvozenou formu práva na vzdělání. Podle jeho stanoviska rozlišování mezi dětmi se správním a bez správného postavení, zbavuje druhou skupinu dětí vzdělávací příležitosti, kterou stát z veřejných prostředků poskytuje všem. Vyloučení této podtřídy dětí z bezplatného vzdělání je pro ně doživotním trestem a stigmatem.<sup>105</sup> Negramotnost a stigma chápe jako formy újmy, která je neopravitelná nebo jen obtížně napravitelná.

Z většinového názoru soudců vyplývá obecný závěr, že děti by neměly být ponechány na ulici bez vzdělání.<sup>106</sup> Nicméně s argumentací většiny nesouhlasí soudce Burger, který zastoupil těsnou menšinu. Soudce Burger se shoduje s většinou, že důležitost vzdělání je mimo jakýkoli spor.<sup>107</sup> Zároveň sdílí názor většiny, že soud správně odmítl stanovisko považovat cizince bez správného postavení (*illegal aliens*)<sup>108</sup> za *podezřelou třídu (a suspect class)*. Rozlišování učiněné na základě zákona nepokládá za bezúčelné. Ani děti bez povolení ke vstupu a pobytu nejsou takovou podtřídou. Soudce Burger vyvrací podstatné argumenty předložené soudem. Zkoumá názorovou pozici většiny, že děti postrádají jak kontrolu nad protiprávním vstupem i pobytem, tak odpovědnost za takové chování, jež má znak pokračujícího protiprávního jednání.

Soudce Burger se domnívá, že doložka rovné ochrany nezabraňuje zákonodárcům rozlišovat mezi osobami na základě okolností a charakteristiky, nad nimiž takové osoby nemají kontrolu. Zákonodárci mohou třeba rozli-

---

<sup>103</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 237 (1982): „Although the analogy is not perfect, our holding today does find support in decisions of this Court with respect to the status of illegitimates.“

<sup>104</sup> Tamtéž: „The appellee children are innocent in this respect.“

<sup>105</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 238, 239 (1982): „The classification at issue deprives a group of children of the opportunity for education afforded all other children simply because they have been assigned a legal status due to a violation of law by their parents. These children thus have been singled out for a lifelong penalty and stigma.“

<sup>106</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 231, 238 (1982): „I believe that the children involved in this litigation „should not be left on the streets uneducated.“

<sup>107</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 247 (1982): „The importance of education is beyond dispute.“

<sup>108</sup> Soudce Burger opakovaně používá tento frazém anebo podobné frazémy jako „*illegal alien children*“.

šovat mezi rezidenty různých hrabství či okresů a poskytovat jim rozdílné, nestejné zacházení. V této souvislosti soudce Burger poukazuje na skutečnost, že děti bez správného postavení postrádají kontrolu nad jejich neoprávněným pobytem v zemi stejně tak jako děti s oprávněným pobytem nemají kontrolu nad pobytem ve školním okrese, kde jejich rodiče trvale bydlí. Přítom k rozdílnému zacházení mezi dětmi s oprávněným pobytem v různých hrabstvích dochází.<sup>109</sup> Ústavněprávní doložka chrání jednotlivce proti svévolnému a nerozumnému třídění a také nenáviděné diskriminaci pramenící z předsudků a nepřátelství. Doložka nemůže působit jako *ekvalizér*, jenž vyvolá *všezahrnující* účinek. Doložka svým účelem nesleduje vykořenění každého rozlišování, za něž osoby nenesou odpovědnost.<sup>110</sup>

Soudce Burger odmítá argument nevinu dítěte bez správného postavení. Jeho zdůvodnění pramení z *objektivního* stavu protiprávnosti. Zastánci většinového názoru naopak rozvíjejí korunu argumentace z kmene *subjektivního* předpokladu odpovědnosti. Nejvyšší soud názorově rozděluje povaha, obsah i forma právní odpovědnosti a nicotné postavení dítěte v odpovědnostním vztahu. Podle soudce Burgera protiprávnost pobytu dítěte nezávisí a ani nepotřebuje záviset na beztvarem pojmu „viny“ nebo „nevinu“, jež se týká protiprávního vstupu cizince.<sup>111</sup> Soud vůbec nepředpokládá, že zavinění (*culpability*) brání deportaci nebo jiné formě vyhoštění či dalším sankcím uloženým na základě federálního práva.

Soudce Burger tak považuje argument nevinu za bezvýznamný, zatímco jeho oponenti za zásadně významný. Protiprávní postavení dětí bez povolení vstupu anebo pobytu či protiprávní vztah mezi státem a dítětem bez správného postavení je *kmenovým* argumentem. Protiprávnost vstupu anebo pobytu či protiprávní vztah je pro soudce Burgera nepominutelnou právní skutečností. Tato skutečnost nesmí být proto snadno odstraněna. Poskytnutí veřejných výhod určité podtřídě cizinců totiž zakládá právní vztah mezi státem a dítětem. Jestliže založení takového vztahu je zakázáno federálním právem, nemůže platit právní domněnka, že stát má ústavněprávní povinnost zahrnout cizince bez správného postavení mezi příjemce těchto výhod.<sup>112</sup> Děti bez právního postavení nejsou soudcem Burgerem považová-

<sup>109</sup> Nejvyšší soud USA, *San Antonio Independent School District v. Rodriguez*, 411 U. S. 1 (1973).

<sup>110</sup> Nejvyšší soud USA, *Plyler v. Doe*, 457 U. S. 202, 245 (1982).

<sup>111</sup> Tamtéž: „Illegality of presence in the United States does not – and need not – depend on some amorphous concept of „guilt“ or „innocence“ concerning an alien’s entry.“

<sup>112</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 246 (1982): „When that „relationship“ is a federally prohibited one, there can, of course, be no presumption that a state has a constitutional duty to include illegal aliens among the recipients of its governmental benefits.“



ny za *dramatis personae* práva na základní vzdělání. Školské předpisy nezákladají právní vztah mezi státem a dítětem bez správního postavení ohledně jeho bezplatného základního vzdělání. Dítě nemá za povinnost navštěvovat základní školu. Rodiče nebo zástupci dítěte nemají povinnost posílat dítě do základní školy.

Soudce Burger odkazuje na výhody a nikoli na subjektivní právo dítěte na základní vzdělání, které předpokládá požadavek *omnes*. Jeho argumentace z rozboru vynechává otázku sociální újmy, která je dětem bez správního postavení odepřením bezplatného veřejného vzdělání způsobena. Soudce Burger odpovídá na základní otázku s jednoznačným zápořem. Kdežto těsná většina soudců odpovídá *podminěně*. Nejvyšší soud přijímá *kompromisní* právní závěr. Stát smí odepřít určité skupině dětí, ačkoli nevinných, bezplatné veřejné vzdělání, neboť pobývají bez oprávnění na jeho území, zdůvodnili to podstatným právním zájmem. Ve věci *Plyler* takový zájem nebyl prokázán.<sup>113</sup> Soudní výrok charakterizuje povahu práva na vzdělání jako *relativní* nárok. Soudní většina tak vytěsnila absolutnost práva dítěte na vzdělání. Nejvyšší soud se vymanil z pedagogického učení Horace Manna. Jen soudce Powell se staví kriticky proti kompromisnímu závěru. Žádný podstatný veřejný zájem nemůže zdůvodnit odepření vzdělávací příležitosti dětem bez správního postavení.<sup>114</sup> Odepření práva totiž utváří podtřídu negramotných dětí.<sup>115</sup>

Případ *Plyler* poskytl ústavní ochranu dětem bez správního postavení, ačkoli právo na vzdělání neupravuje Ústava Spojených států.<sup>116</sup> Předložená soudní argumentace postrádá silný doktrinární základ. Argumentace není ani ústavněprávně opojná, ani účinná a nosná z hlediska práva dítěte na základní školní vzdělání. Nevina dítěte založená na analogii je rozporným argumentem. Přesto nevina takového dítěte, jež se ocitlo v neobvyklé situaci, je veřejností citlivě i ochotně přijímána, třebaže v jiném sociálním významu, ve významu vlastností dítěte. Romanticky vnímaná nevina je společensky líbivá<sup>117</sup> a má dalekosáhlý veřejný dopad.

---

<sup>113</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 230 (1982).

<sup>114</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 239 (1982).

<sup>115</sup> Tamtéž, 457 U. S. 202, 234 (1982).

<sup>116</sup> OLIVAS, M. A. The Political Economy of the Dream Act and the Legislative Process: A Case Study of Comprehensive Immigration Reform. *Wayne Law Review*. 2010, Vol. 55, s. 1757–1758.

<sup>117</sup> DAVIS, R. A., op. cit. 77, s. 395.

## 4. ZÁVĚREČNÁ POZNÁMKA

---

Komentáře i doporučení mezinárodních orgánů, jež se váží k právu dítěte na základní vzdělání, jsou jednoznačně ohledně *dramatis personae*. Děti bez správného postavení nejsou vynechány z okruhu jeho subjektů na základě pedagogického a morálního požadavku *omnes*. Všechny děti mohou nárokovat právo na bezplatné a povinné základní. Mezinárodní orgány vydávají vlastní doporučení za mezinárodněprávní stav. Zákony a školní praxe takový stav vyvracejí. V jednotlivých státech je vnitrostátní školská úprava nejednotná. Implementace jakéhokoli lidského práva, jakož i práva na bezplatné a povinné vzdělání je *partikulární záležitostí* každého státu. Partikulární záležitostí je i soudní argumentace ohledně práva na základní vzdělání.<sup>118</sup> Právo dětí bez správného postavení na bezplatné a povinné základní vzdělání se nachází v oblasti volnosti a právní nejistoty. Prozatím stát takové právo buď výslovně či mlčky uzná, anebo neuzná. Jeho volnost uzákonit právo na bezplatné a povinné právo dítěte bez správného postavení je sice omezená, nicméně převládá. Ani v rámci Evropské úmluvy o lidských právech nedokázal Evropský soud pro lidská práva volnostní praxi státu změnit, a to ve vztahu k právu na vzdělání. Nicméně dosavadní vývoj je příznivý. Avšak současný příliv osob bez právního postavení do evropských států může politické a právní uvažování vystavit zápornému tlaku. Argument neviný však ve veřejné rozpravě a právním diskursu určitě přetrvá.

---

<sup>118</sup> Srov. rozsudek Ústavního soudu Španělska (*Tribunal Constitucional*, sentencia 236/2007, de 7 de noviembre de 2007, «BOE» núm. 295, de 10 de diciembre de 2007, s. 59–83).

# REJSTŘÍK

---

## A

argument nevinny dítěte 303  
autoremedura 229  
azyl 155, 159, 282

## B

bezdomovec 256, 260  
bezplatné základní vzdělání 298  
blanketní žádost 230  
bodové hodnocení 85

## C

capitis deminutio maxima, media  
248, 249  
caput 246  
civil 153  
cizinec  
– povolení k trvalému pobytu 192  
– rodinný příslušník 185  
– ubytovaný 187  
– vstup a setrvávání na území 155, 163  
– vyhoštění 152, 154, 170, 190  
– – odkladný účinek 152  
– – zrušení platnosti rozhodnutí 191  
– zajištění 186  
– – vyživovací povinnost 187  
– – zařízení pro zajištění 187  
cizinecká řízení 149, 156, 185

## Č

české státní občanství 191, 243

## D

dávky 84  
– dopad 136  
– zvláštní nepřispěvkové peněžité 122

deklaratorní akty 35

děti

– argument nevinny 303  
– bez oprávnění k pobytu 301  
– bez právního postavení 312  
– právo na vzdělání 297, 308  
– školné 307

diskriminace na základě státní  
příslušnosti 123

dlouhodobě nepříznivý zdravotní stav  
22

dopad na sociální systém 136

doplňková ochrana 159

dovolená 115

dostatečné prostředky 118, 122

druh – družka 26

družstvo 210

Dublin II 158

Dublin III 166

## E

efektivní prostředek nápravy 158

extradice 154

## F

faktická péče 190

## H

hostis 243

hostitelský členský stát 117

## I

idea individuálního posouzení 133

illegal migrant 292

in suits of law 153

ingenui 247

irregular situation 294  
ius connubi 250

## J

jiná závažná překážka pobytu na  
území 196, 205  
jiný příbuzný občana EU 20

## K

Komise pro rozhodování ve věcech  
pobytu cizinců 228  
koordinace pravidla 121

## L

legitimace  
- aktivní žalobní 185  
- aktivní procesní 185

## M

manžel občana EU 14  
mezinárodní ochrana 156  
migrace do sociálních systémů 120  
migrant 293, 295  
migrující pracovník 301

## N

nabytí římského občanství 250  
nařízení 883/2004 122  
neobčan 300  
neobvyklá situace dítěte 292  
neplnění účelu povoleného  
dlouhodobého pobytu 196  
neudělení dlouhodobého víza  
- informace o důvodech 227  
- nové posouzení důvodu 227  
nezletilé dítě 186, 292  
- dotčení na svých vlastních právech  
189  
- faktická péče 190

## O

občan ČR  
- vnitrostátní dorovnání 59

- přípustná přesahující transpozice  
směrnice EU 59

občan EU

- aktivní 118  
- - pracovník 118  
- člen domácnost 21  
- migrující 49  
- - právo na doprovázení rodiny 52  
- mladší 21 15  
- neaktivní 118  
- migrace 120  
- rodinný příslušník 11  
- - osoby sešvagřené 20  
- sociální nárok 127  
- volný pohyb 117  
- vyloučit účastenství 68  
odepření nahlédnutí do části spisu  
234

- přípis 234

oprávněná osoba 12

osoby

- bez státní příslušnosti 177  
- hledající práci 123  
- sešvagřené 20  
- se zdravotním postižením 83  
- usilující o sloučení 76  
otrok 248

## P

pater familias 249

perdullis 243

peregrinus 243

pobyt

- dlouhodobý 117  
- - neplnění účelu 198, 208, 220  
- - plnění účelu 208  
- - povinnost plnit účel povolení 206  
- - povolení 76  
- - za účelem podnikání 200  
- - za účelem společného soužití 223  
- - za účelem zaměstnání 203  
- dostatečné prostředky 118  
- fikce platného pobytu 218, 230

- konkrétní druh povolení 178
- neoprávněný 295
- právo 80
- právo delší než 3 měsíce 55
- právo občanů EU a jejich rodinných příslušníků 81
- trvalý udělení 69, 169, 192
  - - přezkum 161
- účel 217
- zákaz 161
- pobytové karty 35
  - prodloužení 69
- podnikání 200, 208, 210, 232
- pohovor 232, 234
  - právní zástupce 233
  - tlumočnick 233
- pojistné na důchodové pojištění 201, 211
- pomoc v hmotné nouzi 83
  - dávky 84
  - rozhodné období 87
- poradní sbor ministra vnitra 98
- právo
  - být slyšen a mít možnost předkládat důkazy 162
  - cizince na vstup a setrvání 163
  - dítěte na základní vzdělání 292
  - na dobrou správu 159
  - na konkrétní druh povolení k pobytu 178
  - na ochranu soukromého a rodinného života 156, 170, 172
  - na pobyt 175
    - - na povolení 183
  - na právní ochranu 157
  - na právní pomoc 160
  - na přístup k soudu 155
  - na spravedlivý proces 149, 157
  - na tlumočnicka 160
  - na účinnou soudní ochranu 151, 162
  - na vzdělání 297, 308
- právní nárok na dovolenou 115

- princip rovného zacházení 123
- propuštěnec 247
- předběžná otázka 104
- předvídatelnost rozhodování 164
- přechodný pobyt 88
- přezkum víz 163
  - soudní výluky 163
- příspěvek na státní politiku zaměstnanosti 201
- přístup k soudu 154

## R

- registrované partnerství 14
- rezident jiného členského státu EU 77
  - povolení k pobytu 77
- rodina
  - nukleární 76, 173
  - právo na sloučení 75
  - společné soužití 76
- rodinný příslušník občana EU 12
  - materiální podpora 17
  - nezaopatřený 16
  - odvozená práva 49
  - skutečná závislost 17
  - společná domácnost 24
  - řízení o udělení pobytu 33
  - ukončení pobytu 58
    - - rozhodnutí konstitutivní 58
  - - řízení z moci úřední 58
  - vyživovaný 16
- rodinný život 173
- rozhodné období 87, 217
- rozhodnutí předběžné povahy 109
- rozhodování o právech a povinnostech 153
- rozklad 236

## Ř

- římskoprávní úprava vzniku státního občanství 243
- řízení
  - cizinecká 149, 156, 185
  - - vedlejší účastník 185

- o udělení krátkodobého víza  
rodinného příslušníka 194
- o zákazu pobytu 161
- přerušeni 93
- pro porušení povinnosti dle čl. 258  
SFEU 237
- pro určení osob bez státní  
příslušnosti 257, 268, 274
- přezkumné 100, 105
- správní 87
- z moci úřední 58

## S

- samostatně výdělečná činnost 208,  
210
- oznámení 212
- Sdělení komise 11
- Schengenský hraniční kodex 214
- status
  - - civitatis 246, 248
  - - familiae 246
  - - libertatis 246
- sociální
  - pomoc 80, 121
  - systém 120
  - - dopad poskytování sociální dávky  
136
  - - neodůvodnitelná zátěž 80, 82
  - - nepřiměřená zátěž 117
  - - bodové hodnocení 85
  - turistika 114
  - unie 120
  - zabezpečení 121
  - zneužívání systému hostitelské země  
115
- soudní vyluka 237
- spis 234
- společenství práv nebo povinností 34
- spor o příslušnost 95
- správa sociálního zabezpečení 201,  
211
- - účelové přihlašování, odhlašování  
211

- správní
  - akt 88
  - propůjčení formy 108
  - řízení 87, 192
  - - dotčení na právech a povinnostech  
193
  - uvážení 103
- statutární orgán 210
- strpění pobytu 231
- subjektivní veřejná práva 191
- subsumpce 89, 220
- svědek 43, 192

## T

- tchýně 21
- tlumočník 160, 233

## U

- účast v právnické osobě 201, 208
- účastník
  - přímý 34
  - vedlejší (nepřímý) 41
- účelové uznání otcovství 192
- udělení statusu uprchlíka 154
- uchazeč o zaměstnání 130
- účinný prostředek nápravy 151, 158
- soudní ochrana 158
- úřad práce 83
- bodové hodnocení 86
- dávky 84
- krajské pobočky 83
- sdělení 88

## V

- vízový kodex 194
- vízum 163, 238
- neudělení 227, 231, 238
- informace o důvodech neudělení  
227
- kritérium nezávislosti a nestrannosti  
238
- nové posouzení důvodů neudělení  
227, 230

- písemné sdělení důvodů neudělení 228
- právo na odvolání 238
- procesní lhůty a postupy 229
- řízení o udělení krátkodobého rodinného příslušníka 194
- za účelem podnikání 232
- žádosti 239
- vycestování 155
- vyhoštění 152, 154, 170, 190
  - odkladný účinek 152
  - zrušení platnosti rozhodnutí 191
- vyrovnávací příspěvek 125
- vztah
  - druh družka 26
  - podobný vztahu rodinnému 24

## Z

### zákaz

- mučení 152, 156, 170
- nelidského či ponižujícího zacházení a trestání 170

- pobytu 161
- zásada
- non-refoulement 172
- nediskriminace 300
- personality práva 243
- zastupitelský úřad 234
- závazné stanovisko 90
- nicotnost 97
- přezkum 98, 100, 106
- zvláštní nepřispěvkové peněžitě dávky 122

## Ž

### žádost

- o dávku 104
- dlouhodobé vízum 231
- žaloba na ochranu proti nečinnosti 235
- živnostenské podnikání 210
- život
  - rodinný 173
  - soukromý 174