Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MICHALA BOBKA
přednesené dne 10. dubna 2018 [1]

Věc C-89/17

Secretary of State for the Home Department
proti
Rozanne Banger

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) London (Vrchní soud [imigrační a azylový senát] v Londýně, Spojené království)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Občanství Unie – Článek 21 SFEU – Návrat občana Unie do členského státu, jehož je tento občan státním příslušníkem, poté, co využil právo na volný pohyb v jiném členském státě – Právo pobytu státního příslušníka třetího státu, který je příslušníkem vzdálenější rodiny občana Unie – Analogické použití směrnice 2004/38/ES – Článek 3 odst. 2 písm. b) – Povinnost usnadnit v souladu s vnitrostátními právními předpisy vstup a pobyt partnera, se kterým má občan Unie trvalý vztah – Právo na opravný prostředek – Rozsah soudního přezkumu – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie“

I. Úvod

1. Rozanne Banger pochází z Jihoafrické republiky. Její partner Philip Rado je státní příslušník Spojeného království. Společně pobývali v Nizozemsku, kde byla R. Banger jakožto partnerce občana Unie, s nímž není sezdána, vydána pobytová karta.

2. V Nizozemsku byla R. Banger vydána pobytová karta podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES [2]. Tento právní předpis stanoví, že *hostitelský* členský stát *usnadní* v souladu s vnitrostátním právem vstup a pobyt osob, které nejsou zahrnuty v čl. 2 odst. 2 směrnice mezi rodinné příslušníky. To zahrnuje partnera, se kterým má občan Unie prokazatelně trvalý vztah.

3. Pár se později rozhodl přestěhovat do Spojeného království. Příslušné orgány zde zamítly žádost R. Banger o pobytovou kartu z toho důvodu, že nebyla sezdána se svým partnerem.

4. Ve Spojeném království rovněž existuje právní úprava, jejímž cílem je provedení čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38. Tento členský stát je však *domovským* členským státem P. Rada. Rozanne Banger proto nemohla těžit z této právní úpravy, protože ta se použije pouze na „vzdálené rodinné příslušníky“ občanů Unie z *jiných členských států*, a nikoliv na „vzdálené rodinné příslušníky“ státních příslušníků Spojeného království, kteří se vrátí do tohoto členského státu po využití práva pobytu v jiném členském státě.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/01, s. 46) (dále jen „směrnice 2004/38“).

5. V tomto smyslu Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), Londýn, Spojené království (vrchní soud, imigrační a azylový senát) předkládá Soudnímu dvoru v zásadě dvě otázky.

6. Zaprvé jsou členské státy povinny *vydat* povolení k pobytu nebo *usnadnit* pobyt partnerovi občana Unie, se kterým není sezdán, který doprovází občana Unie při návratu do jeho domovského členského státu? Pokud ano, předkládající soud se táže, zda základ pro takovou povinnost spočívá ve směrnici 2004/38 nebo v zásadách stanovených Soudním dvorem v rozsudku ve věci Singh [3].

7. Zadruhé chce předkládající soud zjistit rozsah soudní ochrany vyžadovaný unijním právem pro případy, na které se vztahuje čl. 3 odst. 2 směrnice v konkrétním kontextu práva Anglie a Walesu, které podle typu dotčeného nároku stanoví odlišné způsoby soudní ochrany: žalobu (*appeal procedure*) a soudní přezkum (*judicial review*). Na základě skutkových okolností projednávané věci, v níž je žaloba podána „vzdáleným rodinným příslušníkem“, je soudní přezkum jediným dostupným opravným prostředkem.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

8. Bod 6 odůvodnění směrnice 2004/38/ES uvádí:

„K zachování jednoty rodiny v širším slova smyslu, a aniž je dotčen zákaz diskriminace z důvodů státní příslušnosti, by měl hostitelský členský stát postavení osob, které podle této směrnice nejsou zahrnuty v definici rodinného příslušníka, a které tedy nemají automatické právo na vstup a pobyt v hostitelském členském státě, přezkoumávat v souladu s vlastními vnitrostátními předpisy z hlediska otázky, zda by těmto osobám měl být umožněn vstup a pobyt s ohledem na jejich vztah k občanu Unie nebo na jakékoli další okolnosti, například jejich finanční nebo fyzickou závislost na občanu Unie.“

9. Článek 2 uvedené směrnice obsahuje následující definice, podle nichž se rozumí:

„1. ‚občanem Unie‘ osoba, která je státním příslušníkem některého členského státu;

2. ‚rodinným příslušníkem‘:

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;

[…]

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

3 – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296). Viz také rozsudky ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), a ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135).

10. Článek 3 téže směrnice uvádí:

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

2. Aniž je dotčeno právo volného pohybu a pobytu dotyčných osob, které tyto osoby již případně mají, usnadňuje hostitelský členský stát v souladu se svými vnitrostátními předpisy vstup a pobyt těchto osob:

[…]

b) partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.

Hostitelský členský stát pečlivě posoudí osobní poměry těchto osob a zdůvodní každé odepření vstupu či pobytu těchto osob.“

11. V souladu s čl. 15 odst. 1 směrnice „na veškerá rozhodnutí o omezení volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků z jiných důvodů než veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví obdobně použijí postupy stanovené v článcích 30 a 31“.

12. Článek 31 téže směrnice zní takto:

„1. Dotyčné osoby mají v hostitelském členském státě přístup k soudním a případně správním opravným řízením za účelem přezkumu rozhodnutí přijatých vůči nim z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

[…]

3. V opravném řízení je umožněno posouzení zákonnosti rozhodnutí, skutečností a okolností, na kterých je založeno. Toto řízení zajišťuje, že rozhodnutí není nepřiměřené, zejména s ohledem na požadavky stanovené v článku 28.

[…]“

B. Právní úprava Spojeného království

13. Nařízení o imigraci (Evropský hospodářský prostor) z roku 2006 [SI 2006/1003] (dále jen „nařízení EHP“) provádí směrnici 2004/38.

14. Článek 8 nařízení obsahuje ustanovení týkající se „vzdálených rodinných příslušníků“:

„1. Pro účely těchto nařízení se ‚vzdáleným rodinným příslušníkem‘ rozumí osoba, která není rodinným příslušníkem občana státu EHP na základě čl. 7 odst. 1 písm. a), b) nebo c) a která splňuje podmínky upravené ve druhém, třetím, čtvrtém nebo pátém odstavci.

[…]

5. Podmínku upravenou v tomto odstavci splňuje osoba, která je partnerem/partnerkou občana EHP (kromě registrovaného partnera/registrované partnerky) a může rozhodujícímu orgánu prokázat, že má trvalý vztah s občanem EHP.

6. Pro účely tohoto nařízení se ‚dotčeným občanem EHP' ve vztahu ke vzdálenému rodinnému příslušníkovi rozumí občan EHP, který nebo jehož manžel(ka) či jehož registrovaný(á) partner(ka) je příbuzným vzdáleného rodinného příslušníka pro účely druhého, třetího nebo čtvrtého odstavce, nebo občan EHP, který je partnerem/partnerkou vzdáleného rodinného příslušníka pro účely odstavce 5."

15. Článek 9 nařízení, který byl podle všeho použitelný v rozhodné době, stanovil následující pravidla, pokud jde o rodinné příslušníky státních příslušníků Spojeného království.

„1. Pokud jsou splněny podmínky v odstavci 2, tato nařízení se vztahují na osobu, která je rodinným příslušníkem občana Spojeného království, jako by byl britský občan státním příslušníkem státu EHP.

2. Podmínky:

a) britský občan má bydliště ve státě EHP jako zaměstnaná osoba nebo osoba samostatně výdělečně činná nebo měl takové bydliště před návratem do Spojeného království, a

b) pokud rodinný příslušník britského občana je jeho manžel(ka) nebo registrovaný(á) partner(ka), účastníci společně pobývají ve státě EHP nebo uzavřeli manželství nebo registrované partnerství a pobývali společně v tomto státě před tím, než se britský občan vrátil do Spojeného království.

[…]"

III. Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

16. Rozanne Banger je státní příslušnicí Jihoafrické republiky. Její partner P. Rado je státním příslušníkem Spojeného království. Od roku 2008 do roku 2010 spolu pobývali v Jihoafrické republice. V květnu roku 2010 se přestěhovali do Nizozemska, kde P. Rado přijal nabídku práce. Rozanne Banger byla nizozemskými orgány vydána pobytová karta jakožto vzdálené rodinné příslušnici občana Unie na základě vnitrostátních právních předpisů provádějících čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38.

17. V roce 2013 se pár rozhodl přestěhovat do Spojeného království. Žádost R. Banger o pobytovou kartu ve Spojeném království byla ministryní vnitra zamítnuta z toho důvodu, že nebyla sezdána s P. Radem. Toto rozhodnutí bylo založeno na článku 9 nařízení EHP, který upravuje práva rodinných příslušníků státních příslušníků Spojeného království, kteří se vrátí do uvedeného členského státu poté, co využili právo na volný pohyb. Podle rozhodnutí, které vydala ministryně vnitra na základě tohoto ustanovení, lze žadatele považovat za rodinného příslušníka občana Spojeného království pouze v případě, že je manželem (manželkou) nebo registrovaným(ou) partnerem (partnerkou) britského občana [4].

18. Rozanne Banger napadla toto rozhodnutí u First-tier Tribunal (soud prvního stupně, Spojené království). Soud konstatoval, že R. Banger jako státní příslušnice třetí země, která je partnerkou britského občana, jenž využil právo svobodného pohybu a vrátil se do členského státu svého původu, požívala výhod vyplývajících z rozhodnutí ve věci Singh [5].

4 – Z vyjádření R. Banger je zřejmé, že se vdala za svého partnera ve Spojeném království dne 27. září 2014 poté, co pár opustil Nizozemsko. Tato skutečnost však ministryní vnitra *nebyla zohledněna*, protože čl. 9 odst. 2 písm. b) nařízení o EHP, který se týká práv rodinných příslušníků britských občanů, vyžaduje, aby manželé „pobývali společně ve státě EHP nebo uzavřeli manželství […] a pobývali společně ve státě EHP *před tím, než se britský občan vrátil* do Spojeného království". Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

5 – Podle tohoto rozhodnutí, když se občané Unie vrátí do členského státu své státní příslušnosti poté, co využili svého práva pobytu v jiném členském státě, jejich rodinní příslušníci musí požívat přinejmenším stejných práv, jaká by jim byla přiznána na základě unijního práva v jiném členském státě. Rozsudek ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296).

19. Ministryni vnitra bylo přiznáno právo odvolat se k Upper Tribunal (vrchní soud) (předkládající soud) z důvodu údajně nesprávného právního posouzení ze strany First-tier Tribunal (soud prvního stupně). Předkládající soud zdůrazňuje význam zjištění v rozsudku ve věci Singh [6] pro účely původního řízení. Uvádí, že jediný rozdíl v projednávané věci spočívá v tom, že R. Banger a P. Rado jsou nesezdaní, kdežto pan a paní Singh byli manželé. Přestože by použití zásad vyplývajících z této věci bylo v projednávané věci relativně logické, předkládající soud má pochybnosti o tom, na jakém právním základě je takto rozšířeně uplatnit. Zdůrazňuje rovněž zvláštnost čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38: osoby, na něž se vztahuje, nemohou uplatňovat právo pobytu. Tento právní předpis navíc dává členským státům jednoznačný prostor pro uvážení, takže příslušná právní úprava se může lišit členský stát od členského státu.

20. Upper Tribunal (vrchní soud) za těchto okolností přerušil řízení a předložil Soudnímu dvoru následující otázky k rozhodnutí o předběžné otázce:

„1) Je třeba zásady uvedené v rozsudku ve věci [Singh, C-370/90] vykládat v tom smyslu, že členský stát je povinen vydat či, podpůrně, usnadnit vydání povolení k pobytu osobě, která je nesezdaným partnerem či partnerkou občana Unie a která je státním příslušníkem třetí země, pokud se zmíněný občan Unie, jenž původně využil právo volného pobytu stanoveného Smlouvou za účelem výkonu práce v jiném členském státě, vrátí s takovým partnerem či partnerkou do členského státu, jehož je státním příslušníkem?

2) Podpůrně, je nutné vydat či usnadnit vydání takového povolení k pobytu na základě [směrnice 2004/38]?

3) Není-li rozhodnutí o nevydání povolení k pobytu založeno na pečlivém posouzení osobních poměrů žadatele či žadatelky a není-li přiměřeně či dostatečně odůvodněno, je takové rozhodnutí protiprávní z důvodu rozporu s čl. 3 odst. 2 [směrnice 2004/38]?

4) Je vnitrostátní ustanovení, které neumožňuje napadnout rozhodnutí orgánu veřejné moci o nevydání pobytové karty osobě, jež je podle svého tvrzení vzdáleným rodinným příslušníkem, žalobou k soudu či obdobnému orgánu, slučitelné se směrnicí [2004/38]?“

21. Písemná vyjádření byla předložena R. Banger, vládami Španělska, Rakouska, Polska a Spojeného království a Evropskou komisí. Rozanne Banger, vlády Španělska a Spojeného království a Evropská komise přednesly ústní vyjádření na jednání konaném dne 17. ledna 2018.

IV. Posouzení

22. Struktura tohoto stanoviska bude následovná. Budu se zabývat prvními třemi předběžnými otázkami společně, neboť se všechny určitým způsobem týkají právního základu a obsahu povinností členských států, pokud jde o vstup a pobyt nesezdaných partnerů „vracejících se“ občanů Unie (A). Poté posoudím čtvrtou otázku týkající se rozsahu soudního přezkumu požadovaného s ohledem na „vzdálené rodinné příslušníky“ [7], na které se odkazuje v čl. 3 odst. 2 (B).

6 – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

7 – Pojem „vzdálení rodinní příslušníci“ zahrnuje obě podkategorie uvedené v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38, konkrétně „ostatní rodinní příslušníci“ v čl. 3 odst. 2 písm. a) a „partner, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah“ podle čl. 3 odst. 2 písm. b).

A. K první až třetí otázce: „vzdálení rodinní příslušníci“ „vracejících se občanů Unie“

23. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda zásady stanovené v rozsudku ve věci Singh [8] vyžadují, aby členský stát *vydal* povolení k pobytu nebo *usnadnil* pobyt nesezdaným partnerům „vracejících se“ občanů Unie. Podstatou druhé otázky je to, zda taková povinnost vydat povolení k pobytu nebo usnadnit pobyt vyplývá podpůrně přímo ze směrnice 2004/38.

24. Tyto otázky mají dvě úrovně. V první řadě se týkají *právního základu* nároků, které partneři „vracejících se“ občanů Unie, s nimiž mají trvalý vztah, odvozují z unijního práva. Zadruhé se nepřímo týkají *obsahu* těchto nároků: zda je dána povinnost vydat takové povolení nebo jen usnadnit jeho vydání. Tato druhá otázka je pak středobodem třetí předběžné otázky. Konkrétně se táže, zda je protiprávní na základě čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 přijmout zamítavé rozhodnutí, které není založeno na pečlivém posouzení osobních poměrů žadatele a není přiměřeně nebo dostatečně zdůvodněno.

25. Podle mého názoru jsou tyto úrovně jasně propojeny. Základ určuje obsah, z něhož vyplývá určitá úroveň zdůvodnění rozhodnutí. Domnívám se tedy, že nejlepší bude posoudit první tři otázky společně.

26. V této části proto nejprve posoudím právní základ práv, která nesezdaní partneři „vracejících se“ občanů Unie odvozují z unijního práva. Za tímto účelem posoudím, zda je možné analogické použití pravidel směrnice 2004/38 na občany EU „vracející se“ do země své státní příslušnosti, jak bylo zakotveno v judikatuře Soudního dvora, rozšířit na čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice (1). Zadruhé se budu věnovat výkladu tohoto ustanovení, které zavádí pojem „usnadnění“ vstupu a pobytu nesezdaných partnerů (2). Zatřetí posoudím důsledky těchto zjištění na projednávanou věc (3).

1. Vracející se občané

27. Směrnice 2004/38 obsahuje zvláštní ustanovení – čl. 3 odst. 2 písm. b) – týkající se postavení osob, se kterými má občan Unie trvalý vztah. Toto ustanovení však není v projednávané věci použitelné *per se*. Ustanovení směrnice, která se týkají práv vstupu a pobytu, se nepoužijí za podmínek, kdy se občan Unie nebo jeho rodinní příslušníci dovolávají těchto ustanovení vůči *členskému státu, jehož státním příslušníkem* je občan Unie [9].

28. Totéž by rovněž mělo logicky platit pro čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38, pokud jde o „vzdálené rodinné příslušníky“.

29. Článek 3 odst. 2 směrnice 2004/38 na rozdíl od jejího čl. 3 odst. 1 sice výslovně nezmiňuje vzdálené rodinné příslušníky *doprovázející* občana Unie nebo *následující* jej v jiném členském státě. Článek 3 odst. 2 však, jak potvrzuje bod 6 odůvodnění směrnice, jasně hovoří o povinnostech „ *hostitelského* členského státu“. Totožné systematické a teleologické úvahy, které vedly Soudní dvůr ke konstatování, že směrnice 2004/38 se neuplatní na státní příslušníky třetích států, kteří jsou rodinnými příslušníky občanů Unie, v členském státě, jehož je tento občan státním příslušníkem [10], dále platí i pro „vzdálené rodinné příslušníky“.

8 – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

9 – Rozsudek ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 37). Viz také rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, body 61 a násl.); ze dne 10. května 2017, Chavez-Vilchez a další (C-133/15, EU:C:2017:354, bod 53); a ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 33).

10 – Rozsudky ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 39 až 43); a ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 33 až 37).

30. Skutečnost, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 není *per se* použitelný v takové věci, jako je projednávaná věc, však nečiní toto ustanovení zcela irelevantním. Judikatura Soudního dvora stanovila na základě ustanovení primárního práva, že různé nástroje sekundárního práva upravující volný pohyb mohou být za určitých okolností *analogicky* použitelné na případy týkající se občanů Unie, kteří se vracejí do členského státu, jehož jsou státními příslušníky, poté, co využili právo na volný pohyb [11].

31. Logika, na které byla tato linie judikatury Soudního dvora vystavěna, spočívá v odrazujícím účinku. Podle rozsudku ve věci Singh by „státní příslušník členského státu mohl být odrazen od opuštění země svého původu za účelem výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, v souladu s ustanoveními Smlouvy, na území jiného členského státu, pokud by po návratu do členského státu, jehož je státním příslušníkem, za účelem výkonu zaměstnání nebo samostatné výdělečné činnosti, podmínky jeho vstupu a pobytu nebyly alespoň rovnocenné s těmi, které by požíval na základě Smlouvy nebo sekundárního práva na území jiného členského státu“ [12]. Právo na volný pohyb by nemohlo být plně účinné, pokud by občan Unie „mohl být odrazen od jeho využití překážkami vzniklými v zemi jeho původu pro vstup a pobyt jeho manželky nebo jejího manžela“ [13]. V rozsudku ve věci Eind Soudní dvůr dodal, že takový odrazující účinek může jednoduše vyplývat z „pouh[é] perspektiv[y] 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“ [14].

32. Na tomto základě Soudní dvůr rozhodl, že čl. 21 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby se podmínky sekundárního práva týkající se práv na vstup a pobyt rodinných příslušníků, a konkrétně podmínky obsažené ve směrnici 2004/38, analogicky použily na rodinné příslušníky „vracejících se občanů Unie“ vůči členskému státu, jehož je občan Unie státním příslušníkem. Soudní dvůr dále ve věci O. a B. objasnil, že tato judikatura je použitelná v případě, že občan Unie rozvíjel nebo upevnil rodinný život se státním příslušníkem třetího státu během skutečného pobytu v jiném členském státě, než jehož je státním příslušníkem [15].

33. V projednávané věci vláda Spojeného království tvrdila, že zásady, které vyplývají z výše uvedené judikatury, se týkají výhradně *práva* na vstup a pobyt podle směrnice 2004/38. Podle čl. 3 odst. 1 směrnice požívají tohoto práva pouze rodinní příslušníci, kteří spadají do výčtu v čl. 2 odst. 2 směrnice, ale nikoli „vzdálení rodinní příslušníci“ podle čl. 3 odst. 2. Analogické použití tohoto předpisu založené na odrazujícím účinku odepření práva pobytu rodinným příslušníkům, využijí-li občané Unie právo volného pohybu, by proto podle ní nebylo opodstatněné v projednávané věci, která se týká nesezdaného partnera, jenž podle čl. 3 odst. 2 není oprávněn k takovému pobytu.

34. S tímto nesouhlasím.

11 – Soudní dvůr se opřel o různá ustanovení primárního práva, aby analogicky rozšířil používání různých nástrojů sekundárního práva na „vracející se státní příslušníky“. Viz s ohledem na článek 52 Smlouvy o EHS a směrnici Rady 73/148/EHS ze dne 21. května 1973 o odstranění omezení pohybu a pobytu státních příslušníků členských států uvnitř Společenství v oblasti usazování a pohybu služeb (Úř. věst. 1973, L 172, s. 14; Zvl. vyd. 05/01, s. 167) a rozsudek ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, bod 25). Pokud jde o článek 39 ES a nařízení Rady (EHS) č. 1612/68/EHS ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství (Úř. věst. 1968, L 257, s. 2; Zvl. vyd. 05/01, s. 15), viz rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, body 32 a 45). Článek 21 odst. 1 SFEU sloužil jako základ pro obdobné použití směrnice 2004/38 v rozsudku ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 61).

12 – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296, bod 19).

13 – Rozsudek ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, bod 23).

14 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 36). Viz rovněž rozsudky ze dne 8. listopadu 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 70) a ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 46).

15 – Rozsudek ze dne 12. března 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 61).

35. Zaprvé je skutečně pravda, že se současná judikatura Soudního dvora týkající se práva pobytu rodinných příslušníků ze třetích zemí, kteří jsou rodinnými příslušníky „vracejících se občanů Unie“, zabývala právním postavením osob, které jsou „rodinnými příslušníky“ podle článku 2 směrnice 2004/38 [16]. Nemyslím si, že by tato skutečnost měla být překroucena a vykládána jako úmysl omezit tuto judikaturu pouze na „rodinné příslušníky“. Stejně logické vysvětlení (a ve skutečnosti podle mého názoru mnohem přijatelnější vysvětlení) je, že se v těchto věcech hovořilo pouze o rodinných příslušnících jednoduše z toho důvodu, že se týkaly pouze rodinných příslušníků.

36. Tak je tomu zejména proto, že zadruhé celková logika, z níž vychází analogické použití směrnice na „rodinné příslušníky“, platí v plném rozsahu i pro „vzdálené rodinné příslušníky“. Jak správně poukázala Komise, je tomu tak zejména v případě nesezdaného partnera občana Unie, který v souladu s unijním právem legálně pobýval v hostitelském členském státě [17].

37. Logika odrazování nebo odstrašování byla postavena na předpokladu, že občan EU bude odrazen od přestěhování, neboť těm, kteří jsou mu osobně *blízcí*, bude zakázáno jej následovat. Měli bychom vzít v potaz to, že společenské postoje se mění a dnes existuje celá řada forem soužití. Možnost odrazení proto může být ve skutečnosti větší v případě partnera podle čl. 3 odst. 2 písm. b) směrnice 2004/38 než u některých kategorií uvedených v čl. 2 odst. 2 směrnice. Rozhodně tím nenaznačuji, že toto bude platit ve všech případech. Pouze tím poukazuji na to, že v otázce toho, kdo je skutečně osobou „blízkou“, není formální škatulkování příliš vhodné [18].

38. Lze dodat, že bod 6 odůvodnění směrnice 2004/38 potvrzuje, že „jednota rodiny v širším slova smyslu“ je cíl, který sleduje čl. 3 odst. 2 směrnice [19]. V tomto smyslu je tudíž stejně vhodné upevňovat či vytvářet v hostitelském členském státu během skutečného pobytu občana Unie „širší“ rodinné vazby, což může skutečně vyvolat stejné otázky ohledně odrazování.

39. Vzhledem k výše uvedenému musím připustit, že jeden aspekt mechanismu odrazování či odstrašování, který byl použit ke zdůvodnění analogického použití směrnice 2004/38 na občany Unie vracející se do svých domovských členských států, není zcela přesvědčivý. Stručně řečeno odstrašení nemůže být nevědomé. Je poměrně těžké být odrazen od určitého postupu něčím, o čem nevím, že existuje v době přijímání rozhodnutí, nebo čeho budoucí existence je v nejlepším případě dosti nejistá.

40. Na jedné straně takový odrazující účinek může nastat, pokud (vzdálený) rodinný příslušník má určité postavení v členském státě, jehož státním příslušníkem je občan Unie, před přestěhováním do zahraničí. Volný pohyb se může ukázat jako riskantní krok v případě, že rodinnému příslušníkovi již byl jako státnímu příslušníkovi třetí země udělen status přistěhovalce v členském státě původu občana Unie. Takový status by mohl zaniknout, bude-li doprovázet občana Unie do jiného členského státu. Přestože unijní právo zaručuje právo pobytu v druhém (nebo dalším) hostitelském členském státě, lze říct, že obavy z nemožnosti požívat takových práv po návratu do členského státu původu mohou důvodně hrát negativní roli při osobním hodnocení faktorů, které je třeba zvážit při rozhodnutí, zda osoba využije právo na volný pohyb [20].

16 – Například v rozsudku ze dne 7. července 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Soudní dvůr hovořil o „manželce a dětech“ (bod 20). Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), se týkal dítěte občana EU. Rozsudek ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135) se týkal sezdaných párů.

17 – Viz obdobně rozsudek ze dne 12. března 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 47).

18 – Lze dodat, že vývoj pojmu „rodinný život“ uznávající a zahrnující *de facto* vztahy je patrný také v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva (ESLP). Bez ohledu na otázku zvláštních povinností, které vyplývají z existence rodinného života konkrétně v souvislosti s migrací, ESLP prohlásil, že pojem „rodina“ ve smyslu článku 8 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP), „se neomezuje na manželské svazky a může zahrnovat jiné *de facto* „rodinné“ vztahy, kde spolu strany žijí mimo manželství za situace, kdy byly dětí narozené mimo manželství. Viz rozsudek ESLP ze dne 24. června 2010, Schalk a Kopf v. Rakousko (CE:ECHR:2010:0624JUD003014104) bod 91. V bodě 94 ESLP dále potvrdil, že nesezdané páry stejného pohlaví žijící v trvalém *de facto* partnerském svazku jsou zahrnuty pod pojmem „rodinný život“.

19 – Podobný požadavek na „usnadnění“ byl stanoven v čl. 10 odst. 2 nařízení č. 1612/68 a v čl. 1 odst. 2 směrnice 73/148.

20 – Stanovisko generálního advokáta G. Tesaura ve věci Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, bod 8).

41. Na druhé straně mám mnohem větší problém spatřit tak zřejmý odrazující účinek v případě rozhodnutí opustit domovský členský stát za účelem využití volného pohybu, jestliže občan Unie dosud žádný rodinný život nevedl. Je skutečně důvodné se domnívat, že například čerstvý absolvent vysokoškolského studia, který případně zvažuje přestěhování do jiného členského státu, bude při takovém rozhodování ovlivněn úvahou, že v tomto členském státě (nebo druhém nebo třetím členském státě) možná potká svou životní lásku a později, bude-li životní láska skutečně láskou na celý život, se možná bude chtít s touto osobou natrvalo vrátit do svého domovského členského státu, takže po zjištění, že takové osobě by nebylo přiznáno právo pobytu, k čemuž dospěje po pečlivém a podrobném prostudování vnitrostátních imigračních předpisů domovského členského státu, které možná budou stále platit v blízké či daleké budoucnosti, bude odrazen od myšlenky využít právo na volný pohyb jako takové a jednoduše zůstane doma?

42. Pomineme-li scénář, podle něhož nalezení pravé lásky v zahraničí *je* hnací silou vedoucí k využití práva na volný pohyb, tyto události jsou natolik vzdálené, hypotetické a nevěrohodné jako skutečný důvod pro životní rozhodnutí běžného člověka, že patrně nebudou tím nejpevnějším základem pro analogické použití směrnice 2004/38 na vracející se občany Unie (ve smyslu rozšíření její použitelnosti nad rámec jednoznačného znění).

43. Navrhl bych tedy Soudnímu dvoru, aby kladl větší důraz na alternativní odůvodnění pro analogickou aplikaci podmínek stanovených ve směrnici 2004/38 na „vracející se“ občany Unie a členy jejich (vzdálené) rodiny: nikoliv tedy to, že občan bude odrazen od přestěhování se *ex ante*, ale spíše to, že nemůže být za takový krok sankcionován *ex post* [21].

44. Judikatura Soudního dvora již uznala v souvislosti se zákazem diskriminace, že využití práva na volný pohyb nemůže vést k *znevýhodnění* občanů Evropské unie *ex post* [22]. Podle mého názoru k takovému znevýhodnění dochází v případech, kdy „vracející se“ občané sice podléhají stejnému regulačnímu režimu jako státní příslušníci, kteří nikdy nevyužili právo na volný pohyb, avšak vnitrostátní právní předpisy neuznávají rodinné vazby vytvořené nebo upevňované v jiném členském státě [23].

45. S objektivně odlišnými situacemi nelze a nesmí být zacházeno stejným způsobem. V opačném případě existuje nebezpečí (tentokrát ani vzdálené ani hypotetické), že volný pohyb by se rovnal získání jednosměrné letenky. To by vedlo k trvalému vysídlování. Taková situace je obtížně slučitelná s právem pohybovat se a pobývat *svobodně v rámci Evropské unie* [24].

46. Stručně řečeno, i když možná s určitým upřesněním, úvahy, které vedly Soudní dvůr k analogickému použití práva na vstup a pobyt rodinných příslušníků podle čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38 na občany Unie, kteří se vracejí do členského státu svého původu, platí i pro „vzdálené rodinné příslušníky“ podle čl. 3 odst. 2 směrnice.

47. V důsledku toho je třeba učinit závěr shodující se s vyjádřeními španělské, rakouské a polské vlády, jakož i s vyjádřeními Komise, že se státním příslušníkem třetí země, který má trvalý vztah s občanem Unie, jenž využil právo na volný pohyb, nesmí být po návratu občana Unie do jeho domovského členského státu zacházeno méně příznivě, než jak stanoví směrnice pro vzdálené rodinné příslušníky občanů Unie, kteří využívají svobodu pohybu v ostatních členských státech.

21 – Toto zdůvodnění bylo předjímáno již ve stanovisku generálního advokáta G. Tesaura ve věci Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, body 7 a 8).

22 – Viz například rozsudky ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, bod 31); ze dne 29. dubna 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, bod 19); ze dne 18. července 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, bod 39); nebo ze dne 11. září 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, bod 88).

23 – Ve skutečnosti totiž volný pohyb vede k odlišným situacím než u „statických občanů“, se kterými nesmí být zacházeno stejně. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 31 a násl.).

24 – Viz v této souvislosti stanovisko generální advokátky E. Sharpston přednesené ve spojených věcech O a další (C-456/12 a C-457/12, EU:C:2013:837, bod 89).

2. Článek 3 odst. 2 směrnice 2004/38 „usnadnění“ vstupu a pobytu „vzdálených rodinných příslušníků“

48. První a druhá předběžná otázka se táže Soudního dvora, zda požadavky uložené unijním právem vyžadují, aby členské státy *vydaly* nebo *usnadnily* vydání povolení k pobytu nesezdanému partnerovi vracejícího se občana Unie.

49. Jak Komise, tak všechny vlády, které předložily vyjádření Soudnímu dvoru, správně tvrdily, že analogické použití zásad vyplývajících z rozsudku věci Singh [25] znamená, že nesezdaní partneři „vracejících se občanů EU“ mají nárok na usnadnění režimu upraveného v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38.

50. Rozanne Banger tento názor nerozporuje, alespoň ne přímo. Její argumentace se týká detailnějšího aspektu: v rámci povinnosti usnadnit pobyt podle čl. 3 odst. 2 směrnice tvrdí, že odmítnutí vydat jí pobytovou kartu nevycházelo z pečlivého posouzení jejích osobních poměrů a nebylo odůvodněno přiměřenými nebo dostatečnými důvody, jak to vyžaduje toto ustanovení.

51. Soudní dvůr již objasnil obsah zvláštního „režimu usnadnění“ ve smyslu v čl. 3 odst. 2 této směrnice použitelného na vzdálené rodinné příslušníky ve věci Rahman [26]. Tento rozsudek zdůraznil tři aspekty tohoto režimu: neexistenci automatického práva na vstup a pobyt (i); povinnost zavést ve vnitrostátních právních předpisech režim usnadnění, přičemž členské státy mají v tomto prostor pro volné uvážení (ii); a skutečnost, že toto volné uvážení není neomezené (iii).

52. Zaprvé čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 nepřiznává *právo* na vstup a pobyt vzdáleným rodinným příslušníkům. Existuje rozdíl mezi rodinnými příslušníky definovanými v čl. 2 odst. 2 směrnice, kteří mají právo na vstup a pobyt, a těmi, kteří jsou uvedeni v čl. 3 odst. 2, jejichž vstup a pobyt „musí [tento členský stát] pouze usnadňovat“ [27]. Směrnice 2004/38 tudíž neukládá členským státům povinnost vyhovět každé žádosti o vstup nebo pobyt podle čl. 3 odst. 2 [28]. Na rozdíl od práv, na něž mají občané EU a jejich rodinní příslušníci nárok, ustanovení čl. 3 odst. 2 navíc „není dostatečně konkrétní k tomu, aby žadateli o vstup či pobyt umožnilo dovolávat se přímo tohoto ustanovení k uplatnění *kritérií* pro posouzení, jež by podle něj měla být použita u jeho žádosti“ [29].

53. Zadruhé na rozdíl od práva na pobyt byl věcný obsah povinnosti usnadnit pobyt podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 vymezen jako povinnost členských států zajistit, aby jejich vnitrostátní předpisy zahrnovaly kritéria, která umožní vzdáleným rodinným příslušníkům získat rozhodnutí o jejich žádosti o povolení k pobytu. Toto rozhodnutí by mělo být založeno na pečlivém posouzení osobních poměrů těchto osob a v případě zamítavého rozhodnutí by mělo být odůvodněno [30].

54. Jak je potvrzeno v bodě 6 odůvodnění směrnice 2004/38, případ „vzdálených rodinných příslušníků“ by měl být posuzován hostitelským členským státem *„na základě jeho vlastních vnitrostátních právních předpisů*, a to za účelem rozhodnutí, zda *by mohl být povolen* těmto osobám vstup a pobyt“. To znamená, že při neexistenci konkrétnějších pravidel ve směrnici a s ohledem na slovní spojení „v souladu se svými vnitrostátními předpisy“, mají členské státy široký prostor pro *výběr faktorů*, které mají být zohledněny při plnění jejich povinností podle čl. 3 odst. 2 [31]. Tento prostor pro volné uvážení nutně znamená, že členské státy mohou stanovit *konkrétní* podmínky a kritéria pro použití tohoto ustanovení ve svých vnitrostátních předpisech a faktory, které musí být zohledněny.

25 – Rozsudek ze dne 7. července 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

26 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 19).

28 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 18). Rovněž viz stanovisko generálního advokáta M. Watheleta ve věci Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:2, body 94 až 96).

29 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

30 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 22).

31 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 24).

55. Je rovněž jasné, že tento prostor pro volné uvážení nezbytně znamená, že tyto podmínky, kritéria a faktory se mohou *lišit* od jednoho členského státu ke druhému členskému státu, neboť členské státy mohou splnit povinnost provést toto ustanovení různým způsobem [32].

56. Zatřetí, prostor pro volné uvážení daný čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 není neomezený. Toto ustanovení obsahuje konkrétní limity, jež omezují volnost členských států: příslušné vnitrostátní předpisy by měly být v souladu s pojmem „usnadnění" a splňovat požadavek na pečlivé posouzení osobních poměrů těchto osob a zdůvodnění v případě, že je žádost zamítnuta.

57. První omezení vychází ze znění tohoto ustanovení a pojmu „usnadnění". Výraz „usnadňuje" totiž naznačuje, že čl. 3 odst. 2 „po členských státech vyžaduje, aby [žádosti podané osobami, které prokáží zvláštní vztah závislosti vůči občanu Unie], jistým způsobem zvýhodnily oproti žádostem o vstup a pobyt ostatních občanů třetích států. […]" [33]. Proto „musí hostitelský členský stát dbát na to, aby jeho vnitrostátní předpisy zahrnovaly kritéria, jež budou v souladu s obvyklým smyslem výrazu „usnadní" […]" [34]. Soudní dvůr připomněl, že důsledkem povinnosti usnadnit pobyt je to, že přijaté vnitrostátní předpisy nesmí zbavit čl. 3 odst. 2 jeho účinku [35].

58. Jednoduše řečeno v rámci „usnadnění" mají členské státy určitou volnost jak z hlediska věcných kritérií, tak procesních podmínek. Nicméně rozhodujícím faktorem je, že „vzdálení rodinní příslušníci" na tom musí být lépe než *obecná* kategorie státních příslušníků třetích států [36].

59. Druhé omezení vyplývá z poslední věty čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38. Toto ustanovení ukládá členským státům dvojí povinnost: „pečlivě posoudit osobní poměry těchto osob" a „zdůvodnit každé odepření vstupu či pobytu těchto osob". Členské státy proto musí umožňovat „dosáhnout rozhodnutí o své žádosti, jež bude vydáno na základě pečlivého posouzení osobních poměrů těchto osob a v případě zamítavého rozhodnutí bude odůvodněno" [37]. Pečlivé posouzení znamená podle bodu 6 odůvodnění směrnice zohlednění různých relevantních faktorů, jako je vztah s občanem Unie nebo jakékoli jiné okolnosti, jako je finanční nebo fyzická závislost na občanovi Unie [38].

60. Ze znění čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38, jak je vykládán Soudním dvorem v rozsudku ve věci Rahman a jak je uvedeno v této části, proto vyplývá, že toto ustanovení s sebou nenese automatické právo na pobyt. Analogické použití tohoto ustanovení na případy, v nichž vzdálený rodinný příslušník doprovází „vracejícího se občana Unie" zpět do členského státu jeho původu, proto rovněž nemůže zakládat automatické právo na pobyt. Analogické použití čl. 3 odst. 2 směrnice může sahat jen tak daleko, jak daleko by mohl sahat čl. 3 odst. 2, pokud by byl sám použitelný – avšak nikoliv dále. Jak již judikatura Soudního dvora potvrdila, „analogické použití" sekundárního práva na volný pohyb na rodinné příslušníky „vracejících se" občanů Unie nevede k automatickému uznání pobytových práv požívaných v jiném členském státě: analogické použití ustanovení sekundárního práva nadále podléhá podmínkám v nich stanoveným [39].

32 – V tomto ohledu viz stanovisko generálního advokáta Y. Bota ve věci Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:174, bod 64).

33 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 21).

34 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 24).

35 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 24).

36 – Přitom se samozřejmě uznává, že někteří státní příslušníci třetích zemí (osoby, které nejsou rodinnými příslušníky občanů Unie) mohou požívat *práva* na vstup a pobyt například na základě práva na rodinný život. Viz směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny (Úř. věst. 2003, L 251, s. 12; Zvl. vyd. 19/06, s. 224). Odkaz v rozsudku ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 21), je tedy třeba chápat tak, že odkazuje na *obecnou* kategorii státních příslušníků třetích zemí, kteří *nepožívají* žádných takových práv na vstup a pobyt. K této diskusi viz Guild, E., Peers, S. a J. Tomkinem, *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 74, poznámka pod čarou 203.

37 – Rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 22).

38 – Rovněž viz rozsudek ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 23).

39 – Rozsudek ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 39). Rovněž viz stanovisko generálního advokáta P. Mengozziho ve věci Eind (C-291/05, EU:C:2007:407, bod 38 a 39).

3. Projednávaná věc

61. Za okolností v projednávané věci lze základy primárního práva pro analogické použití příslušných ustanovení směrnice 2004/38 nalézt v článku 45 SFEU (jestliže, jak se jeví, předkládající soud potvrzuje, že P. Rado využil právo na volný pohyb jako pracovník v Nizozemsku), nebo podpůrně v čl. 21 odst. 1 SFEU.

62. S ohledem na takové analogické použití má nesezdaná partnerka, se kterou má občan Unie trvalý vztah a rozvíjel či upevňoval s ní rodinné vazby v jiném členském státě, v němž využil právo na volný pohyb, nárok, aby její žádost byla po návratu občana Unie do jeho členského státu původu posouzena v souladu s požadavky čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38.

63. V projednávané věci byla R. Banger podle všeho vydána pobytová karta v Nizozemsku na základě čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38. Žila společně s P. Radem jako vzdálený rodinný příslušník v době, kdy P. Rado využíval v tomto členském státě právo na pobyt. To jim podle všeho umožnilo těšit se z rodinného života a upevňovat ho.

64. Za těchto okolností dává výklad SFEU (čl. 21 odst. 1 nebo článek 45 SFEU) ve spojení s čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 R. Banger nárok na pečlivé posouzení její žádosti a na uvedení důvodů pro odepření vstupu či pobytu na základě výsledků tohoto posouzení. Toto posouzení se bude týkat zejména jejích osobních poměrů včetně jejího vztahu s občanem Unie.

65. Ze skutečností obsažených v předkládacím rozhodnutí a z vyjádření učiněných před tímto Soudním dvorem vyplývá, že jediným důvodem pro zamítnutí její žádosti o pobytovou kartu bylo, že R. Banger a P. Rado nebyli v době podání žádosti sezdáni. Pokud tomu tak skutečně je, nestačí to ke splnění požadavku na poskytnutí odůvodnění založeného na pečlivém posouzení osobních poměrů vzdálených rodinných příslušníků podle čl. 3 odst. 2 písm. b), který se vztahuje na osoby, které *nejsou sezdány*, avšak mají trvalý vztah s občanem Unie.

66. Slovní spojení „pečlivé posouzení osobních poměrů těchto osob“ by mělo přiměřeně zahrnovat ověření povahy vztahu s vracejícím se občanem Unie. To by pak pro účely dokazování také logicky zahrnovalo zohlednění toho, že trvalý vztah již byl uznán a řádně doložen, neboť jiný členský stát již vydal pobytovou kartu.

67. Rád bych zdůraznil, že tato skutečnost sama o sobě nemusí nicméně nezbytně vést k přiznání práva na pobyt v členském státě původu občana Unie (nebo z tohoto hlediska v jakémkoli jiném členském státě, do něhož se manželé mohou rozhodnout přestěhovat). Opět, jak je (k tomuto konkrétnímu důvodu dosti obsáhle) obecně pojednáno v předchozí části, povinnost *usnadnit* neznamená automaticky povinnost *vydat*. Skutečnost, že členské státy mají v rámci určitých mezí právo stanovit konkrétní vlastní kritéria v této oblasti, logicky znamená, že není dána „povinnost vzájemného uznávání“ povolení k pobytu vydaných jinými členskými státy, ani povinnost poskytnout alespoň stejné nebo lepší zacházení než v předchozím hostitelském členském státě (předchozích hostitelských členských státech).

68. Podle mého názoru by mechanismus *ex ante* odrazování/odstrašování ani *ex post* sankcionování neměl být prosazován do té míry, že by ve skutečnosti vedl k tomu, že jakýkoli či jakýkoli další členský stát, do nichž se občan Unie rozhodne přestěhovat, by měly poskytovat alespoň stejné nebo lepší zacházení než předchozí členský stát (členské státy). To by vskutku daleko překračovalo analogickou aplikaci použití a pojem usnadnění.

4. Průběžný závěr

69. V důsledku toho navrhuji odpovědět na první tři otázky položené předkládajícím soudem takto:

– Článek 21 odst. 1 a článek 45 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že v situaci, kdy občan Unie rozvinul nebo upevnil rodinný život během využívání práva na pobyt v jiném členském státě, režim usnadnění stanovený v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES se použije obdobně na partnera, se kterým má občan Unie trvalý vztah, po návratu tohoto občana Unie do členského státu jeho původu. V důsledku toho musí tento členský stát usnadnit ve smyslu čl. 3 odst. 2 uvedené směrnice a v souladu s jeho vnitrostátními právními předpisy vstup a pobyt partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.

– Jestliže se občan Unie vrátí do členského státu svého původu poté, co využil právo na pobyt v jiném členském státě, kde rozvinul nebo upevnil rodinný život s partnerem, s nímž má řádně doložený trvalý vztah, čl. 21 odst. 1 a článek 45 SFEU vyžadují, aby při rozhodování o vstupu a pobytu tohoto partnera členský stát původu občana Unie pečlivě posoudil jejich osobní poměry a uvedl důvody pro odepření vstupu či pobytu na základě čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38.

B. Ke čtvrté otázce: právo na účinný prostředek nápravy

70. Podstatou čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je vnitrostátní ustanovení, které neumožňuje napadnout rozhodnutí orgánu veřejné moci o nevydání pobytové karty osobě, jež je podle svého tvrzení vzdáleným rodinným příslušníkem, žalobou k soudu či obdobnému orgánu, slučitelné se směrnicí 2004/38.

71. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tato otázka je odůvodněna skutečností, že jiný senát Upper Tribunal (vrchní soud) rozhodl, že žadatelka, jíž nebyla vydána pobytová karta z důvodu, že se jedná o „vzdáleného rodinného příslušníka“, nemá právo podat žalobu k příslušnému soudu podle článku 26 Imigračních nařízení EHP [40]. Je tomu tak proto, že rozhodnutí nevydat pobytovou kartu vzdálenému rodinnému příslušníkovi vydané ministryní vnitra v rámci jejího volného uvážení není považováno za rozhodnutí „o nároku osoby na vydání […] pobytové karty“ [41]. Předkládající soud vysvětluje, že pokud jde o správné rozhodnutí, rozsudek ve věci Sala by znamenal, že žadatelka nemá právo na podání žaloby ve věci v původním řízení. Soudní přezkum by pak byl jediným případně dostupným prostředkem nápravy [42].

72. Z vyjádření předložených zúčastněnými stranami Soudnímu dvoru (žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla v tomto ohledu velmi stručná) vyplývá, že podle práva Anglie a Walesu je výchozím systémem pro napadení aktů správních orgánů systém „soudního přezkumu“. V konkrétních oblastech nebo souvislostech bylo zákonné právo podat žalobu stanoveno prostřednictvím právních předpisů [43]. Posledně uvedené platí i pro práva rodinných příslušníků občanů Unie. Jak vláda Spojeného království objasnila, podle anglického a velšského práva „rodinní příslušníci“, na které se vztahuje čl. 2 odst. 2 směrnice 2004/38, mají právo podat žalobu k First-tier Tribunal (soud prvního

40 – *Sala* (EFM's: Právo na žalobu) [2016] UKUT 411 (IAC).

41 – *Sala* (EFM's: Právo na žalobu) [2016] UKUT 411 (IAC), bod 84.

42 – *Sala* (EFM's: Právo na žalobu) [2016] UKUT 411 (IAC) výslovně stanoví v bodě 23, že „ve věci Rahman Soudní dvůr objasnil, že plně věcně založená žaloba nebyla vyžadována [směrnicí 2004/38]; pouze soudní přezkum, aby se zajistilo, aby rozhodovací orgán „zůstal v mezích volného uvážení stanoveného směrnicí“. Odvolací soud však patrně zaujal odlišné právní stanovisko v nedávném rozsudku ze dne 9. listopadu 2017 ve věci Khan v. Secretary of State for the Home Department & Anor [2017] EWCA Civ 1755. Vláda Spojeného království trvala na jednání na tom, že tento rozsudek nemá mít vliv na projednávanou věc, jelikož uvedené rozhodnutí se týkalo výkladu vnitrostátního práva, které již není platné.

43 – Obecně například viz Sir Clive Lewis, *Judicial Remedies in Public Law*, 5. vyd. Sweet & Maxwell, 2015, nebo Supperstone, M., Goudie, J., Walker, P., a Fenwick, H., *Judicial Review*, 5. vyd. LexisNexis, UK, 2014.

stupně) (a následně k Upper Tribunal [vrchní soud]). S ohledem na rozsudek ve věci Sala však osoby, na které se vztahuje čl. 3 odst. 2 směrnice, nemají přístup k uvedenému systému žalob. Mají právo napadnout rozhodnutí o nevydání pobytové karty prostřednictvím soudního přezkumu u High Court of England and Wales (Administrative Court) (Vrchní soud Anglie a Walesu; správní soud).

73. Čtvrtá otázka předkládajícího soudu musí být tedy chápána s ohledem na tyto zvláštní vnitrostátní právní souvislosti. Z tohoto úhlu pohledu totiž hlavní podstatou čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu není to, zda je zde soudní ochrana dostupná vzdáleným rodinným příslušníkům chybí *úplně*, ale spíše to, zda je systém soudního přezkumu v souladu s požadavky unijního práva, nebo zda je nezbytný přístup k systému žalob.

74. Vláda Spojeného království a R. Banger mají v tomto ohledu opačné názory.

75. Rozanne Banger tvrdí, že opravný prostředek spočívající v soudním přezkumu nelze považovat za účinný prostředek nápravy pro účely směrnice 2004/38 a článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“). Soudní přezkum není dostatečným prostředkem k přezkumu rozhodnutí o nevydání pobytové karty. Netýká se samotného rozhodnutí, ale rozhodovacího procesu. Rozanne Banger dále na jednání vysvětlila rozdíly mezi systémem žalob a systémem soudního přezkumu, co se týče podmínek přístupu k oběma systémům, nákladů, rozsahu přezkumu a povahy prostředků nápravy, které lze přiznat. Tvrdila, že předmětem soudního přezkumu je pouze zákonnost rozhodnutí a důvody k přezkumu jsou omezené. Podle jejího názoru může být soudní přezkum v projednávané věci úspěšně založen pouze na základě neodůvodněnosti, takže rozsah přezkumu je omezený a nezahrnuje skutkové okolnosti.

76. Naproti tomu vláda Spojeného království tvrdí, že systém soudního přezkumu je plně v souladu s požadavky unijního práva. Unijní právo nevyžaduje, aby členské státy stanovovaly zvláštní zákonné právo na podání žaloby. Ani na nich nevyžaduje, aby poskytovaly úplný věcný přezkum rozhodnutí, při němž soud nebo obdobný orgán může nahradit svým posouzením posouzení původního rozhodovacího orgánu. Vláda Spojeného království souhlasila na jednání s tvrzeními Komise, že unijní právo vyžaduje úplný přezkum rozhodnutí včetně posouzení skutkových okolností a proporcionality [44]. Tato vláda tvrdí, že soudní přezkum je plně v souladu s těmito standardy, jelikož umožňuje přezkoumat nejen právní základ rozhodnutí, ale i skutkové omyly a proporcionalitu [45].

77. Na objasnění pozadí čtvrté otázky předkládajícího soudu a stanovisek zúčastněných stran jsem se soustředil poměrně podrobně z jednoho důvodu: abych vysvětlil, proč si nemyslím, že by Soudní dvůr měl odpovědět na tuto otázku tak, jak je položena. Pro tento postup hovoří tři důvody.

78. Zaprvé není úkolem Soudního dvora, aby zkoumal jednotlivé znaky různých systémů právní ochrany ve vnitrostátním právu [46]. To by obnášelo podrobné zkoumání a hodnocení vnitrostátního práva, což je úkolem vnitrostátních soudů.

44 – Vláda Spojeného království v tomto ohledu cituje rozsudky ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461) a ze dne 8. prosince 2011, KME Germany a další v. Komise (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 – Vláda Spojeného království odkázala v tomto ohledu zejména na rozsudek Court of Appeal of England and Wales (odvolací soud Anglie a Wallesu) ve věci T-Mobile (UK) Ltd v. Office of Communications [2009] 1565 WLR 1 a rozsudek Supreme Court (Nejvyšší soud) ve věci R (o žádosti p. Kiarie) v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) a R (o žádosti p. Byndlosse) v. Secretary of State for the Home Department (ministr vnitra) [2017] UKSC 42.

46 – Obdobně viz stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera přednesené ve spojených věcech Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1996:451, bod 60).

79. Zadruhé Soudní dvůr tím spíše nemá takové zkoumání provádět v případě takové poměrně složité a vyvíjející se oblasti práva, jako je povaha soudního přezkumu v anglickém právu [47], a rozhodovat tak spor mezi různými vnitrostátními subjekty, které se mezi sebou samy nemusí shodovat na tom, jaké jsou současné standardy.

80. Zatřetí řízení o předběžné otázce je vždy spojeno s konkrétním sporem v původním řízení před vnitrostátním soudem. V tomto rámci mohou být *konkrétní* procesní či hmotněprávní ustanovení vnitrostátního práva skutečně *nepřímo* zkoumána. Soudní dvůr však nemůže poskytnout abstraktní stanovisko ohledně (ne)vhodnosti celých oblastí práva nebo systémů soudní ochrany obecně [48], což by s sebou neslo posouzení všeho od procesní legitimace až po náklady řízení, lhůty, rozsah přezkumu, prostředky nápravy, které lze přiznat, nebo opravné prostředky.

81. Co by však Soudní dvůr mohl učinit a v duchu spolupráce by možná i měl učinit ve snaze napomoci vnitrostátnímu soudu, co se týče problematiky obsažené ve čtvrté otázce, je objasnit povinnosti a požadavky vyplývající z unijního práva, pokud jde o účinné prostředky nápravy v rámci analogické aplikace čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 [49].

82. S tímto cílem na mysli nejprve v této části posoudím procesní záruky zakotvené ve směrnici samotné (1) a poté se budu zabývat obecnými požadavky vyplývajícími z článku 47 Listiny (a ze zásad efektivity a rovnocennosti) (2). Nakonec posoudím důsledky základního práva na účinné prostředky nápravy s ohledem na zvláštní kontext čl. 3 odst. 2 směrnice (3).

1. Soudní ochrana podle článku 15 a 31 směrnice 2004/38

83. Směrnice 2004/38 obsahuje zvláštní ustanovení týkající se právní ochrany práva na volný pohyb. Ustanovení relevantní v projednávané věci jsou obsažena v jejím článku 15 a 31. Posledně uvedené ustanovení má své historické předchůdce v procesních zárukách směrnice 64/221/EHS, která výslovně umožňovala omezení soudní ochrany včetně omezení opravných prostředků týkajících se platnosti rozhodnutí [50]. Nakonec byla tato tolik diskutovaná omezení [51] nahrazena směrnicí 2004/38. Posledně uvedená směrnice výslovně uznává právo na přístup k soudní nápravě u právních i skutkových otázek, a to v obou dvou případech u rozhodnutí přijatých z důvodu veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti i u jiného omezení práva na pohyb a pobyt.

84. V bodech 23 až 47 tohoto stanoviska jsem navrhl, aby se režim usnadnění podle čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 použil analogicky na vzdálené rodinné příslušníky vracejících se občanů Unie. Rovněž bylo navrženo, aby analogická aplikace znamenala konkrétně pouze použití obsahu směrnice, ale nikoliv založení nových práv.

85. Konkrétní problém, který takový „zpětný odkaz“ na směrnici představuje v projednávané věci, je, že čl. 3 odst. 2 směrnice sám o sobě nestanoví zvláštní procesní záruky platící při provádění tohoto ustanovení. Není proto zcela jasné, jaké by byly tyto soudní záruky, pokud by byl čl. 3 odst. 2 použitelný *per se* na vzdálené rodinní příslušníky v hostitelském členském státě.

47 – Jak je poznamenáno ve stanovisku generální advokátky E. Sharpston ve věci East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, bod 84).

48 – Pro podobný nedávný případ týkající se otázky, zda je určení občanskoprávních spíše než správních soudů jako příslušných k výkonu rozhodnutí na pohledávky Evropské unie v souladu se zásadou efektivity, viz mé stanovisko ve věci Dimos Zagoriou (C-217/16, EU:C:2017:385, body 28 a 60 až 63).

49 – Opět podobně ve stanovisku generální advokátky E. Sharpston ve věci East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, bod 84).

50 – Směrnice Rady ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví (Úř. věst. 1964, 56, s. 850; Zvl. vyd. 05/01 s. 11), zvláště její článek 9.

51 – Bylo tvrzeno, že tato omezení nebyla v souladu se zásadou účinné soudní ochrany. Viz stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jaraba Colomera přednesené ve spojených věcech Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1996:451, bod 70 a násl.). Pokud jde o výklad příslušných ustanovení viz rozsudek ze dne 25. července 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461) a ze dne 2. června 2005, Dörr a Ünal (C-136/03, EU:C:2005:340).

86. Zásadní otázkou je tudíž osobní působnost článku 15 směrnice 2004/38. Podle Komise a vlády Spojeného království není článek 15 směrnice obecně použitelný na případy, na které se vztahuje čl. 3 odst. 2 této směrnice. Je tomu tak proto, že článek 15 odkazuje pouze na občany Unie a jejich „rodinné příslušníky". Posledně uvedený pojem, který je právně definován v čl. 2 odst. 2 uvedené směrnice, nezahrnuje vzdálené rodinné příslušníky.

87. S tímto jazykovým argumentem souhlasím. Přirozený závěr, který by měl normálně vyplývat z tohoto tvrzení, je nicméně poněkud podmíněn systematickou úvahou, podle níž pojem „rodinní příslušníci" patrně není používán v následujících ustanoveních směrnice 2004/38 konzistentně [52].

88. Existuje však velmi silný argument ve prospěch širší působnosti článku 15 směrnice 2004/38. Toto ustanovení stanoví, že procesní záruky se použijí „na veškerá rozhodnutí o omezení volného pohybu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků". Přestože lze konstatovat, že vzdálení rodinní příslušníci nejsou zahrnuti pod pojem „rodinný příslušník" obsažený v tomto ustanovení, nevydání pobytové karty takovým osobám by ve skutečnosti mohlo být snadno považováno za „omezení" práva na volný pohyb samotného *občana Unie*, který je zahrnut jednoznačně.

89. Možná to není kandidát na „cenu za humanistickou judikaturu", ale Soudní dvůr již dávno uznal, že odvozené právo pobytu rodinných příslušníků občanů Unie je *zásadní* k zajištění práva na volný pohyb pro samotné občany Unie [53]. Jak bylo dále tvrzeno v bodech 36 až 38 tohoto stanoviska, režim usnadnění obsažený v čl. 3 odst. 2 této směrnice odpovídá stejné dynamice podpory práva občanů Unie na volný pohyb. V rámci takové logiky nepřímého omezení a překážek se mi jeví jako nejméně riskantní považovat rozhodnutí nedovolující vzdálenému rodinnému příslušníkovi, aby následoval vracejícího se občana Unie, za rozhodnutí účinně „omezující volný pohyb občana Unie".

90. Ať je tomu jakkoli, praktické důsledky použitelnosti článku 15 směrnice 2004/38 jsou za okolností v projednávané věci poněkud omezené. Jak budu tvrdit v následující části tohoto stanoviska, ti, kteří podávají žádosti podle čl. 3 odst. 2 směrnice, mají v každém případě nárok na procesní záruky vyplývající z článku 47 Listiny, který vyjadřuje obecnou zásadu unijního práva na účinnou soudní ochranu.

2. Účinný prostředek nápravy na základě článku 47 Listiny

91. Již od rozsudku ve věci Heylens [54] bylo jasné, že zásada účinné soudní ochrany vyžaduje, aby i v případě neexistence zvláštních ustanovení sekundárního práva, která stanoví procesní záruky, existoval opravný prostředek soudní povahy proti jakýmkoliv rozhodnutím vnitrostátních orgánů, která odpírají práva zaručená unijním právem. Tato povinnost vyplývá rovněž z čl. 4 odst. 3 SEU a čl. 19 odst. 1 SEU [55].

52 – Na osoby, na něž se vztahuje čl. 3 odst. 2 písm. směrnice 2004/38, je rovněž odkazováno pod pojmem „rodinní příslušníci" v jiných ustanoveních směrnice. Například čl. 10 odst. 2, který upravuje vydávání pobytových karet rodinných příslušníků, odkazuje v bodech e) a f) na dokumenty, které členské státy vyžadují ve vztahu k osobám, na něž se vztahuje čl. 3 odst. 2; čl. 7 odst. 4 se odchyluje od obecných požadavků na právo pobytu rodinných příslušníků ve vzestupné linii pro studenty a zpětně odkazuje na pravidlo čl. 3 odst. 2 (aniž uvádí, že by tyto osoby přestaly být považovány za „rodinné příslušníky" pro účely procesních záruk, jež se na ně vztahují); čl. 8 odst. 5 odkazuje na dokumenty, které mají být předloženy pro osvědčení pro registraci, které má být vydáno „rodinným příslušníkům" včetně toho, že v bodech e) a f) jsou zmíněny osoby, na něž se vztahuje čl. 3 odst. 2. Co se týče poukazu na nekonzistentní užívání pojmu „rodinní příslušníci" v souvislosti s čl. 3 odst. 2, viz Guild, E., Peers, S. a J. Tomkin, *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford University Press, Oxford, 2014, s. 80.

53 – Viz například rozsudky ze dne 12. března 2014, S. a G. (C-457/12, EU:C:2014:136, bod 41 a citovaná judikatura), a ze dne 14. listopadu 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, body 32, 47 a 48 a citovaná judikatura).

54 – Rozsudek ze dne 15. října 1987, Heylens a další (222/86, EU:C:1987:442, bod 14). Rovněž například viz rozsudky ze dne 3. prosince 1992, Oleificio Borelli v. Komise (C-97/91, EU:C:1992:491, body 14 a 15), nebo ze dne 19. září 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 46 a 47).

55 – Rozsudek ze dne 14. září 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, bod 47).

92. Takový soudní opravný prostředek musí být dostupný nejen v případě práva na vstup zaručeného unijním právem. Soudní dvůr v nedávné době potvrdil potřebu zaručit soudní přezkum v souladu s článkem 47 Listiny a zásadou efektivity ve věci El Hassani, tj. ve věci týkající se nevydání schengenského víza. To je oblast, v níž mají vnitrostátní orgány široký prostor pro uvážení, pokud jde o použitelné podmínky a vyhodnocení relevantních skutečností [56]. Podle mého názoru navíc neexistuje *právo* na udělení víza. Nicméně skutečnost, že právní úprava nestanoví hmotněprávní nárok na určitý výsledek, neznamená, že žadatel nemá právo na spravedlivé a řádné posouzení své žádosti a v případně nutnosti v této souvislosti právo na soudní ochranu [57].

93. Je proto nesporné, že v projednávané věci i za předpokladu, že by článek 15 směrnice 2004/38 nebyl použitelný na osoby, na které se vztahuje čl. 3 odst. 2 této směrnice, nárok na *soudní* nápravu vyplývá z aplikace čl. 3 odst. 2 této směrnice ve spojení s článkem 47 Listiny. Žádná ze zúčastněných stran, které předložily vyjádření, netvrdila, že přístup k soudům by neměl být pravidlem v případech nevydání pobytových karet vzdáleným rodinným příslušníkům. Spornou otázkou je spíše rozsah a míra požadovaného soudního přezkumu.

94. Pokud by se článek 15 směrnice 2004/38 nepoužil ve vztahu k čl. 3 odst. 2 téže směrnice, znamenalo by to, že neexistují žádná zvláštní pravidla určující rozsah soudního přezkumu. Podle ustálené judikatury při neexistenci takových zvláštních požadavků musí být tyto prvky stanoveny systémem organizace soudů každého členského státu [58]. Tato procesní autonomie členských států však naráží na dvě omezení: zásadu rovnocennosti a zásadu efektivity [59].

95. Navíc je rovněž nesporné, že projednávaná věc se týká situace, kdy členský stát provádí unijní právo ve smyslu čl. 51 odst. 1 Listiny. Úroveň ochrany podle článku 47 proto musí být dodržena [60].

a) Rovnocennost

96. Zásada rovnocennosti vyžaduje, aby se pravidla týkající se opatření v souvislosti s porušováním unijního práva použila bez rozdílu (nebo nebyla méně příznivá) než pravidla upravující srovnatelná vnitrostátní opatření [61].

97. Nic z předchozích informací, které byly předloženy Soudnímu dvoru, nenaznačuje, že tato zásada byla porušena. Tato věc se týká rozdílu v systému soudní ochrany dostupném jedné skupině osob (vzdálení rodinní příslušníci) oproti jiné skupině osob, která odvozuje svá práva z unijního práva (rodinní příslušníci *stricto sensu*). Takové srovnání spadá mimo oblast působnosti zásady rovnocennosti, neboť obě skupiny osob vycházejí z unijního práva [62].

98. Rozanne Banger nicméně na jednání tvrdila, že vyloučení práva na žalobu pro partnery (jako vzdálené rodinné příslušníky) v trvalém vztahu s občany Unie vede k rozdílnému zacházení ve srovnání s partnery britských občanů v trvalém vztahu s těmi, kteří podle všeho nevyužili právo na volný pohyb. Jelikož tento argument nebyl dále rozveden, Soudní dvůr nemůže zjistit, ve vztahu k jakým vnitrostátním nárokům by měl být zkoumán soulad se zásadou rovnocennosti. Zůstává tedy na

56 – Rozsudek ze dne 13. prosince 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, body 36 až 41).

57 – Viz mé stanovisko ve věci El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, body 103 až 106).

58 – Viz například rozsudky ze dne 5. března 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, bod 11), a ze dne 17. června 1997, Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1997:300, bod 24).

59 – Viz například rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 52 a citovaná judikatura).

60 – Viz rozsudky ze dne 26. února 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 29), a ze dne 26. února 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60).

61 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 29 a citovaná judikatura).

62 – Viz rozsudek ze dne 20. října 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 32).

předkládajícím soudu, aby určil, zda se s nároky, aby nebylo odmítnuto vydat pobytovou kartu vzdáleným rodinným příslušníkům (jak v rámci směrnice, tak s ohledem na její analogické použití na vzdálené rodinné příslušníky „vracejících se občanů“), nezachází méně příznivě než s jinými obdobnými nároky podle vnitrostátního práva.

b) Efektivita

99. Po Lisabonské smlouvě se účinnost soudní ochrany rozdělila do dvou druhů: efektivita jakožto jeden ze dvou požadavků v rámci procesní autonomie členských států a také jako základní právo na účinnou soudní ochranu podle článku 47 Listiny.

100. Debata o tom, jakým způsobem spolu tyto dvě „účinnosti“ souvisejí, stále probíhá [63]. Pro praktické účely mi však není jasné, co přesně by článek 47 Listiny v oblasti *soudních* opravných prostředků doplnil k tomu, co není (nebo spíše co by nemohlo být, pokud by byla taková otázka vůbec vyvstala) součástí zásady efektivity. Tak je tomu zajisté v případě, kdy je posledně uvedená zásada chápána nejen v tom smyslu, že brání *nemožnosti* prosadit nárok vyplývající z unijního práva, ale i v tom smyslu, že jeho prosazování nemá *nadměrně ztěžovat*. Lze připomenout, že obojí přirozeně platí pouze v rámci působnosti unijního práva a ve vztahu ke skutečnému nároku založenému na unijním právu.

101. Ať je tomu jakkoli, od vstupu Listiny v platnost článek 47 podle všeho nabývá na významu a vyvíjí se masivnějším způsobem [64]. Při pohledu na judikaturu Soudního dvora se skutečně jeví, že článek 47 Listiny v současnosti nastavuje vyšší standard než zásada efektivity. Jak dalece to vyplývá ze samotného znění článku 47 Listiny a do jaké míry je tato skutečnost přirozeným a prostým důsledkem novější post-lisabonské judikatury zaměřující se a rozvíjející se na základě tohoto článku můžeme ponechat akademické diskusi. Hlavní body judikatury lze shrnout následovně.

102. V souvislosti se zásadou efektivity jako omezením procesní autonomie členských států Soudní dvůr konstatoval, že není vyžadováno, aby soudy měly za všech okolností možnost *nahradit* rozhodnutí z hlediska věci samé a skutkových okolností [65]. Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že soudní přezkum, který je omezen na posouzení určitých skutkových otázek, nečiní v praxi výkon práv přiznaných unijním právem vždy nemožným nebo nepřiměřeně obtížným [66]. Důležité je, že vnitrostátní postupy soudního přezkumu „umožňují soudu nebo obdobnému orgánu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost takového rozhodnutí účinně použít relevantní zásady a pravidla unijního práva při přezkumu zákonnosti rozhodnutí“ [67]. Rozsah a míra soudního přezkumu vyžadované zásadou efektivity závisí na obsahu a povaze příslušných zásad a pravidel unijního práva provedených prostřednictvím napadeného vnitrostátního rozhodnutí [68].

63 – Viz například k dřívějšímu tvrzení Prechal, S. a Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness‘ and Effective Judicial Protection“, *Review of European Administrative Law*, sv. 4, 2011, s. 31 až 50, s. 46.

64 – V tomto ohledu viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, bod 49 a násl.), jakož i stanovisko generálního advokáta Campos Sánchez-Bordony ve věci Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, bod 65 a násl.).

65 – Zejména a podobně jako u přezkumu unijních aktů unijními soudy, jestliže je orgán vyzván, aby provedl komplexní posouzení, a požívá proto širokého prostoru pro volné uvážení. Viz rozsudek ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 34 až 35).

66 – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 58), v němž předkládající soud zdůraznil velmi omezený prostor pro přezkum relevantních skutkových závěrů správního orgánu.

67 – Rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 58). Viz rovněž rozsudky ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 30, 35 a 36, a ze dne 9. června 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica (C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 75 až 79).

68 – V tomto smyslu viz svévolný soudní přezkum považovaný za nedostatečný v oblasti veřejných zakázek, rozsudky ze dne 11. prosince 2014, Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, body 40 až 45), a ze dne 18. června 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, body 59 až 64). Viz v téže oblasti ohledně soudního přezkumu na základě přiměřenosti stanovisko generálního advokáta Campose Sáncheze-Bordony ve věci Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, bod 65 a násl.).

103. Povinnost provést podrobnější přezkum včetně přezkumu skutkových okolností a věcné správnosti rozhodnutí nabývá významu v kontextu požadavků článku 47 Listiny, jestliže je takový přezkum relevantní z hlediska okolností projednávané věci. Z hlediska práva na *přístup k soudu* Soudní dvůr skutečně konstatoval, že „aby ‚soud' mohl rozhodovat o sporech týkajících se práv a povinností vyplývajících z unijního práva v souladu s článkem 47 Listiny, je nutné, aby měl pravomoc zkoumat *všechny skutkové a právní otázky relevantní pro spor, o němž rozhoduje*“ [69]. V souvislosti s přezkumem správních žalob Soudní dvůr rovněž konstatoval, že požadavek na nestrannost stanovený ve druhém odstavci článku 47 obnáší „[možnost následně podrobit] rozhodnutí správního orgánu, který sám nesplňuje podmínky nezávislosti a nestrannosti, kontrole ze strany soudu, který musí mít mimo jiné pravomoc rozhodovat o *všech relevantních otázkách*“ [70].

104. Dodržování práva na účinný prostředek nápravy musí být proto posuzováno s ohledem na konkrétní situaci a relevantní okolnosti případu, „zejména z hlediska povahy dotčeného aktu, kontextu, v němž byl přijat, a právních norem upravujících danou oblast“ [71]. Proto s ohledem na konkrétní ustanovení unijního práva a zvláštní povahu dotčených práv a zájmů Soudní dvůr trval na požadavku důkladného přezkoumání rozhodnutí jak po skutkové, tak právní stránce, zejména pokud již dotčené nástroje obsahovaly určité harmonizované procesní normy [72].

105. Konečně další obecnou inspiraci [73] lze čerpat z judikatury ESLP vykládající článek 6 a 13 EÚLP. Podle judikatury ESLP týkající se článku 6 EÚLP je dostatečnost soudního přezkumu dostupného žalobci posuzována s ohledem na pravomoci dotčených soudních orgánů a faktory, jako jsou: „a) předmět napadeného rozhodnutí, zejména zda se týkalo či netýkalo specializované otázky vyžadující si odborné znalosti nebo zkušenosti a zda zahrnovalo výkon volného uvážení ve správní oblasti a pokud ano, do jaké míry; b) způsob, jakým se k rozhodnutí dospělo, zejména procesní záruky dostupné v řízení před rozhodujícím orgánem a c) obsah sporu, včetně požadovaných a skutečných důvodů opravného prostředku“ [74].

106. Stojí možná za zdůraznění, že ESLP při posuzování těchto faktorů prohlásil při několika příležitostech, že soudní přezkum dostupný podle anglického práva byl dostačující [75]. ESLP však konstatoval, že došlo k porušení čl. 6 odst. 1, když přezkoumávající soud nesměl posoudit *klíčovou otázku ve sporu* nebo když se vnitrostátní soudy cítily být vázány předchozími zjištěními správních orgánů, která byla rozhodující pro řešení věcí, které jim byly předloženy, aniž zkoumaly dané otázky nezávisle [76].

69 – Rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 49). Rovněž viz rozsudek ze dne 17. prosince 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, bod 38).

70 – Viz rozsudek ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 55). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

71 – Viz například rozsudky ze dne 18. července 2013, Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 102); ze dne 9. února 2017, M. (C-560/14, EU:C:2017:101, bod 33); nebo ze dne 26. července 2017 Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 41).

72 – Viz například v oblasti azylu rozsudek ze dne 28. července 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, body 56, 57 a 61). Dále viz například Reneman, M., *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

73 – Skutečně pouze inspirace, neboť působnost článku 47 Listiny se jeví být širší než čl. 6 odst. 1 EÚLP (omezeného na určení občanských práv a závazků nebo trestních obvinění) a článku 13 EÚLP (omezeného na práva a svobody podle úmluvy).

74 – Rozsudek ESLP ze dne 21. července 2011, Sigma Rado Television Ltd. v. Kypr, (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, bod 154 a citovaná judikatura).

75 – Viz například rozsudky ESLP ze dne 22. listopadu 1995, Bryan v. Spojené království (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, body 44 až 47); ze dne 27. října 2009, Crompton v. Spojené království (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, body 78 a 79); a ze dne 20. října 2015, Facia Ali v. Spojené království (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, body 79 a násl). Pokud jde o článek 13 EÚLP, viz rozsudky ze dne 7. července 1989, Soering v. Spojené království (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, body 121 a 124) a ze dne 30. října 1991, Vilvarajah a další v. Spojené království (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, body 122 až 127).

76 – Rozsudky ESLP ze dne 28. května 2002 Kingsley v. Spojené království, CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, body 32 až 34; ze dne 14. listopadu 2006, a Tsfayo v. Spojené království, CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, body 46 až 49. Pokud jde o článek 13 EÚLP, viz rozsudky ze dne 27. září 1999, Smith a Grady v. Spojené království, CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, body 135 až 139, a ze dne 8. července 2003, Hatton a další v. Spojené království, CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, body 140 až 142.

107. Dva (vzájemně související) body jsou hodny zdůraznění namísto závěru: zaprvé nejlepší možné zobecnění, co se týče rozsahu a hloubky přezkumu, vyplývající z judikatury je poměrně lakonické: vše závisí na okolnostech. Záleží na konkrétní povaze příslušných práv a nároků založených na unijním právu, jak jsou stanoveny použitelnými unijními právními předpisy v dané věci a analyzovány v daném kontextu týkajícím se předmětu sporu. Zadruhé, čím více harmonizované jsou tyto (procesní) normy v samotném unijním právu, tím důkladnější přezkum bude zřejmě nutné provést na vnitrostátní úrovni. Naopak podobně jako v mnoha jiných oblastech unijního práva, čím méně explicitní ustanovení unijního práva v této oblasti existují, tím mají členské státy větší volnost při formování způsobu, jakým je poskytována soudní ochrana.

3. Účinná soudní ochrana a čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38

108. Jaké jsou tedy konkrétní nároky poskytované použitelnými ustanoveními unijního práva dotčenými v projednávané věci? Jak je uvedeno ve věci Rahman, čl. 3 odst. 2 směrnice přiznává členským státům široký prostor pro volné uvážení[77]. Tento prostor pro volné uvážení však není neomezený. Komise správně poznamenala, že se takové volné uvážení týká výběru faktorů a podmínek přijatých členskými státy v souladu s jejich povinností přijmout vnitrostátní ustanovení, kterými usnadní vstup a pobyt vzdálených rodinných příslušníků. Toto volné uvážení se rovněž vztahuje na konkrétní posouzení relevantních skutečností za účelem určení, zda jsou tyto podmínky splněny.

109. Volné uvážení však není kódem pro „černou skříňku“. Podle judikatury Soudního dvora platí, že i v případě, kdy příslušné orgány disponují volným uvážením, se soudní přezkum musí týkat toho, zda rozhodnutí spočívá na dostatečně pevném skutkovém základě a zda je v souladu s procesními zárukami[78]. Pro účely určení, zda byly dodrženy meze volného uvážení stanovené směrnicí, musí být vnitrostátní soudy schopny přezkoumat všechny procesní aspekty, jakož i věcné části rozhodnutí včetně jeho skutkového základu[79].

110. Opět platí, že rozsudek ve věci Rahman poskytuje v této oblasti dobrá vodítka: žadatel podle čl. 3 odst. 2 „má právo na to, aby bylo ověřeno soudem, zda vnitrostátní právní úprava, jakož i její uplatňování nepřekračují meze posuzovací pravomoci vymezené směrnicí“[80]. Přestože směrnice skutečně ponechává značný prostor pro volné uvážení, vnitrostátní soudy musí mít možnost ověřit slučitelnost vnitrostátního rozhodnutí s povinnostmi stanovenými v čl. 3 odst. 2 směrnice.

111. Skutečnosti, které musí podléhat soudní kontrole vyplývající z čl. 3 odst. 2 směrnice, jsou kromě požadavku na usnadnění v podstatě tři: rozhodnutí, které bude přezkoumáno, musí být výsledkem *pečlivého posouzení* (i), které se pak logicky musí odrazit v důvodech uvedených případně v *odůvodnění odepření vstupu či pobytu* (ii). Takové posouzení musí být dále provedeno na základě *osobních poměrů* těchto osob, což zahrnuje vztah s občanem Unie a posouzení závislosti (iii).

77 – K tomu viz výše body 53 až 55 tohoto stanoviska.

78 – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 4. dubna 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, body 45 a 46).

79 – V tomto smyslu viz stanovisko generálního advokáta M. Szpunara ve věci Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, bod 78).

80 – Rozsudky ze dne 7. září 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66); ze dne 26. května 2011, Stichting Natuur en Milieu a další (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, body 100 až 103); a ze dne 5. září 2012, Rahman a další (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25), s odkazem na rozsudek ze dne 24. října 1996, Kraaijeveld a další (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 56).

112. Všechny tyto skutečnosti musí být přezkoumatelné soudem nebo obdobným orgánem. Vnitrostátní soud musí mít pravomoc ověřit v případě potřeby klíčové relevantní skutečnosti, jenž slouží jako základ správního rozhodnutí[81]. Musí být možné posoudit, zda důvody uvedené výkonnou mocí řádně odpovídají kritériím stanoveným vnitrostátním právem v mezích stanovených touto směrnicí. Rovněž musí být možné ověřit dostatečnost a přiměřenost odůvodnění. Konkrétně musí být možné zhodnotit, zda byly řádně posouzeny konkrétní osobní poměry těchto osob relevantní pro příslušná kritéria.

113. Jakmile lze všechny tyto skutečnosti přezkoumat a jakékoliv správní rozhodnutí porušující tyto požadavky může být zrušeno, účinná právní ochrana podle článku 47 Listiny si podle mého názoru nežádá, aby přezkoumávající soud nebo obdobný orgán měl pravomoc posuzovat nové důkazy. Nevyžaduje ani to, aby byly prokázány skutečnosti, které nebyly tvrzeny před správním orgánem, nebo aby měl pravomoc bezodkladně nahradit správní rozhodnutí svým vlastním rozhodnutím.

114. Je na předkládajícím soudu, který má jako jediný pravomoc vykládat vnitrostátního právo, aby určil, zda a v jakém rozsahu systém soudního přezkumu v původním řízení splňuje tyto požadavky.

4. Průběžný závěr

115. S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že na čtvrtou předběžnou otázku je třeba odpovědět tak, že čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje účinný soudní přezkum rozhodnutí o odepření vstupu nebo pobytu vzdáleným rodinným příslušníkům v souladu s článkem 47 Listiny. Je na příslušném vnitrostátním soudu, aby určil, zda systém soudního přezkumu dostupný podle vnitrostátních právních předpisů splňuje tento požadavek.

V. Závěry

116. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [vrchní soud (imigrační a azylový senát)], Londýn (Spojené království) takto:

– Článek 21 odst. 1 a článek 45 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že v situaci, kdy občan Unie rozvinul nebo upevnil rodinný život během využívání práva na pobyt v jiném členském státě, režim usnadnění stanovený v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, se použije obdobně na partnera, se kterým má občan Unie trvalý vztah, po návratu tohoto občana Unie do členského státu jeho původu. V důsledku toho musí tento členský stát usnadnit ve smyslu čl. 3 odst. 2 uvedené směrnice a v souladu s jeho vnitrostátními právními předpisy vstup a pobyt partnera, se kterým má občan Unie řádně doložený trvalý vztah.

– Jestliže se občan Unie vrátí do členského státu svého původu poté, co využil právo na pobyt v jiném členském státě, kde rozvinul nebo upevnil rodinný život s partnerem, s nímž má řádně doložený trvalý vztah, čl. 21 odst. 1 a článek 45 SFEU vyžadují, aby při rozhodování o vstupu a pobytu tohoto partnera členský stát původu občana Unie pečlivě posoudil jejich osobní poměry a uvedl důvody pro odepření vstupu či pobytu na základě čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38.

81 – Rád bych zdůraznil, že toto jednoduše znamená, že skutkové okolnosti ověřené správním orgánem nemohou být *úplně* vyloučeny ze soudního přezkumu. Kategorie, pokud jde o přípustné důvody opravného prostředku podle vnitrostátního systému správního soudnictví, do níž taková skutečnost spadá, a na jaké úrovni má být posouzena (například nesprávné posouzení skutkového stavu, zjevně nesprávné posouzení, zkreslení důkazů), je opět na vnitrostátních právních předpisech. Pro srovnávací analýzu různých vnitrostátních systémů přezkumu, viz například Schwarze, J., *Droit administrative européen*, 2. vydání, Bruylant, 2009, s. 274 až 311.

– Článek 3 odst. 2 směrnice 2004/38 musí být vykládán v tom smyslu, že vyžaduje účinný soudní přezkum rozhodnutí o odepření vstupu nebo pobytu vzdáleným rodinným příslušníkům v souladu s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie. Je na příslušném vnitrostátním soudu, aby určil, zda systém soudního přezkumu dostupný podle vnitrostátních právních předpisů splňuje tento požadavek.