

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/2013

PRÁVA A POVINNOSTI
SPOJENÉ S OBČANSTVÍM
EVROPSKÉ UNIE
V AKTUÁLNÍCH
SOUVISLOSTECH
VÝVOJE UNIJNÍHO PRÁVA

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2014

Vědecký redaktor: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

Recenzovali: prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

Toto číslo vychází v rámci Programu rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově (PRVOUK) P 06 „Veřejné právo v kontextu europeizace a globalizace“ – koordinátor prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

OBSAH

| | |
|---|----|
| <i>Michal Tomášek: Předmluva</i> | 7 |
| <i>Richard Král: Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství</i> | 9 |
| <i>Harald Christian Scheu: Unijní občanství a antidiskriminační právo EU</i> | 15 |
| <i>Pavel Svoboda: Právo občana EU na přístup k dokumentům orgánů EU</i> | 33 |
| <i>Monika Forejtová: Občanství v judikatuře Soudního dvora Evropské unie v Evropském roce aktivního občanství</i> | 45 |
| <i>David Sehnálek: Občanství Evropské unie – nedopsaná kapitola unijního práva</i> | 57 |
| <i>Václav Šmejkal, Petr Navrátil: Každý spotřebitel, nebo jen občan EU: kdo je chráněn spotřebitelským právem EU?</i> | 67 |
| <i>Jiří Zemánek: Unijní občanství a evropská identita</i> | 79 |
| <i>Olga Francová: Vybrané ekonomické aspekty občanství Unie</i> | 87 |

AUTOŘI

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.
doc. JUDr. Richard Král, Ph.D., LL.M.
doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.
doc. JUDr. Pavel Svoboda, DEA, Ph.D.
JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.
JUDr. David Sehnálek, Ph.D.
JUDr. Václav Šmejkal, Ph.D.
JUDr. Ing. Jiří Zemánek, CSc.
Ing. Olga Francová
Mgr. Petr Navrátil

PŘEDMLUVA

Vyhlášením roku 2013 Evropským rokem občanů se orgány Evropské unie pomyslně přihlásily také ke dvacátému výročí ratifikace maastrichtské smlouvy, která vstoupila v účinnost 1. listopadem 1993. Jedním z výdobytků tohoto významného smluvního dokumentu, jímž byla poprvé do primárního práva uvedena Smlouva o EU a podstatně novelizována dosavadní Smlouva o EHS pod novým názvem Smlouva o ES, bylo zavedení institutu evropského občanství.

Evropské komunitární právo bylo od svých počátků konstruováno jako právo ekonomické povahy. Postupem času byly ovšem komunitární soudy stále častěji a častěji konfrontovány s dotyky právních vztahů založených na ekonomickém prvku s prvky občanskými. Ještě dávno před maastrichtskou smlouvou vyslovil v roce 1974 Soudní dvůr ES právní názor, že základní práva jsou společným ústavním principem členských států a jsou tudíž významným principem práva evropského. Také základní princip komunitárního práva, totiž princip zákazu diskriminace, významně rozšířil své meze. Interpretací hranice zákazu diskriminace podle státní příslušnosti v rámci předmětu Smlouvy o EHS, tedy toliko v limitech ekonomických vztahů, byla Soudním dvorem postupně rozšiřována o zákaz diskriminace na základě významných lidskoprávních kategorií, jakými je například zákaz diskriminace podle pohlaví, vyznání, politického přesvědčení apod. V neposlední řadě občanský prvek obohatil a rozšířil dosavadní volný pohyb pracovníků a svobody usazování toliko na ekonomickém základě a vyústil tak v novou kategorii volného pohybu osob, jež začala naplno fungovat spuštěním vnitřního trhu EU roku 1993. V dnešní době, kdy máme základní katalog práv a svobod v EU – Listinu základních práv EU, je občanství Evropské unie spojováno s řadou právních vztahů, jejichž místo v evropském právu jsme si před dvaceti lety mohli představit jen velmi obtížně. Je předně spojeno s prostorem svobody, bezpečnosti a práva, včetně trestněprávních aspektů této dnešní výlučně sdílené pravomoci EU a členských států. Zasahuje též oblasti jako ochrana osobních údajů, ale třeba i ochranu bankovního tajemství.

Dne 22. října 2013 proběhla na Právnické fakultě Univerzity Karlovy mezinárodní konference „Práva a povinnosti spojené s občanstvím Unie“ v rámci spolupráce programů rozvoje vědních oblastí na Univerzitě Karlově P 04, P 05 a P 06 a ve spolupráci s Úřadem vlády České republiky. Konference proběhla v dopoledním zasedání v plénu a v odpoledním zasedání ve třech panelech: Volný pohyb občanů Unie, Pracovněprávní

a sociální aspekty občanství Unie a Mezinárodní a lidskoprávní aspekty občanství Unie. Jednotlivá vystoupení byla řečníky zpracována do odborných statí, které budou postupně prezentovány v ediční řadě Acta Universitatis Carolinae – Iuridica.

Předkládané číslo shromažďuje výstupy z prvního panelu. Název panelu se od názvu čísla odlišuje, čímž jsme chtěli vyjádřit akcent a aktuálnost jednotlivých příspěvků, jakož na diversitu témat, která odráží vysokou míru valenční schopnosti agendy práv občanů Unie.

*Prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.
vedoucí katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy*

OBRÁCENÁ DISKRIMINACE V KONTEXTU UNIJNÍHO OBČANSTVÍ

RICHARD KRÁL

Obrácenou diskriminací v kontextu unijního občanství se především rozumí situace, kdy domácí unijní občané jsou ve svém domovském státě znevýhodněni (diskriminováni) oproti unijním občanům z jiných členských států.

Unijní právo je sice založené na zásadě zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.¹ Tento unijní zákaz diskriminace se však v zásadě vztahuje pouze na případy diskriminace unijních občanů z jiných členských států oproti unijním občanům domácím. Na diskriminaci obrácenou se tento zákaz podle relevantní judikatury SD EU² v zásadě nevztahuje, protože až na výjimky tato diskriminace nespadá do působnosti práva EU. Unijní právo tudíž doposavad obrácenou diskriminaci v zásadě nezakazuje a nechává tak na samotných členských státech, zda a jak se s ní vypořádají. Nevšimnout si ale nelze, že v poslední době nabývají na intenzitě hlasy volající po plném vztažení unijního zákazu diskriminace i na diskriminaci obrácenou.³

K obrácené diskriminaci vlastních unijních občanů oproti unijním občanům z jiných členských států může v EU docházet v důsledku 4 různých skutečností: (a) v důsledku uplatnění unijního principu vzájemného uznávání, (b) v důsledku využití možnosti odchýlit se od úpravy ve směrnici v přísnějším směru, (c) v důsledku nevyužití možnosti odchýlit se od úpravy ve směrnici ve změkčujícím směru a (d) v důsledku neaplikovatelnosti unijní úpravy na čistě vnitrostátní situace.

A) OBRÁCENÁ DISKRIMINACE V DŮSLEDKU UPLATNĚNÍ UNIJNÍHO PRINCIPU VZÁJEMNÉHO UZNÁVÁNÍ

Pokud jde o obrácenou diskriminaci v důsledku uplatnění unijního principu vzájemného uznávání národních úprav členských států, tak k ní potencionálně dochází všude tam, kde se tento princip uplatňuje. Jelikož se tento princip uplatňuje např. ve vztahu k národním úpravám odborných kvalifikací,⁴ může docházet k obrácené

¹ Srov. čl. 18 a 45 SFEU.

² Srov. např. rozsudek ve věci 98/86 Mathot, SbSD 1987, s. 809.

³ Blíže níže.

⁴ Srov. směrnici 2005/36 o uznávání odborných kvalifikací.

diskriminaci vlastních unijních občanů v těch členských státech, které mají oproti jiným přísnější úpravu odborných kvalifikací.

B) OBRÁCENÁ DISKRIMINACE V DŮSLEDKU VYUŽITÍ MOŽNOSTI ODCHÝLIT SE OD ÚPRAVY VE SMĚRNICI V PŘÍSNĚJŠÍM SMĚRU

Pokud jde o obrácenou diskriminaci v důsledku využití případné možnosti odchýlit se v přísnějším směru od úpravy ve směrnici tak k ní dochází tehdy, kdy členský stát při transpozici směrnic tuto možnost využije a kdy je zároveň aplikovatelnost předmětné přísnější úpravy buď zcela, nebo částečně omezena pouze na domácí subjekty.⁵ Navíc ke vzniku této obrácené diskriminace je pochopitelně potřeba, aby alespoň jeden jiný členský stát nevyužil svoji možnost přijmout přísnější úpravu jdoucí nad rámec minimálních či obecných požadavků směrnice (nebo aby ji sice využil, ale méně zpřísnujícím způsobem).

C) OBRÁCENÁ DISKRIMINACE V DŮSLEDKU NEVYUŽITÍ MOŽNOSTI ODCHÝLIT SE OD ÚPRAVY VE SMĚRNICI VE ZMĚKČUJÍCÍM SMĚRU

Pokud jde o obrácenou diskriminaci v důsledku nevyužití možnosti odchýlit se od úpravy ve směrnici ve změkčujícím směru, tak k ní dochází tehdy, když členský stát při transpozici směrnic tuto možnost nevyužije a kdy je zároveň aplikovatelnost nezměkčené úpravy buď zcela, nebo částečně omezena pouze na domácí subjekty. Navíc ke vzniku této obrácené diskriminace je pochopitelně potřeba, aby alespoň jeden jiný členský stát využil možnost přijmout změkčující úpravu.⁶

D) OBRÁCENÁ DISKRIMINACE V DŮSLEDKU NEAPLIKOVATELNOSTI UNIJNÍ ÚPRAVY NA ČISTĚ VNITROSTÁTNÍ SITUACE

Pokud jde o obrácenou diskriminaci v důsledku neaplikovatelnosti unijní úpravy na čistě vnitrostátní situace, tak k ní dochází v těch členských státech, jejichž vnitrostátní předpisy dopadající na situace bez unijního (přeshraničního) prvku jsou přísnější než unijní úprava, jejíž dopad je omezen pouze na obdobné situace s unijním (přeshraničním) prvkem.

Příkladem unijní úpravy, jejíž působnost je omezena pouze na situace s unijním prvkem, je směrnice 2004/38 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně

⁵ Srov. směrnici 2001/37 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků.

⁶ Pro úplnost lze zmínit, že obrácená diskriminace může nastat i tehdy, když sice stát možnost přijmout změkčující úpravu využije, ale dotčená odchylná úprava je i tak přísnější než změkčující úprava jiného členského státu.

se pohybovat a pobývat na území členských států.⁷ Působnost této směrnice je omezena jen na tzv. dynamické unijní občany, nevztahuje se tudíž na tzv. statické unijní občany.

Dynamickými unijními občany, tedy občany v unijní situaci, jsou přitom ti, kteří využívají svého unijního práva volného pohybu. Statickými unijními občany, tedy občany v čistě vnitrostátní situaci, jsou pak ti, co relevantně nevyužili svého unijního práva volného pohybu.

Směrnice 2004/38 mj. upravuje i otázku práva pobytu neunijních rodinných příslušníků dynamických unijních občanů. Směrnice přitom zakládá velmi liberální (v zásadě nárokový) unijní imigrační režim pro tyto rodinné příslušníky dynamických unijních občanů.

Směrnice ale vzhledem ke své působnosti omezené pouze na dynamické unijní občany neupravuje imigrační režim pro neunijní rodinné příslušníky statických unijních občanů. Jejich režim je upraven čistě vnitrostátními imigračními předpisy. Ty jsou někdy nicméně ve srovnání s úpravou ve směrnici mnohem méně liberální. V řadě členských států, zejména těch, co mají stále větší problémy s integrací narůstajícího počtu imigrantů ze třetích zemí (např. Velká Británie, Dánsko, Nizozemí, Řecko), totiž není podle jejich čistě vnitrostátních imigračních předpisů pobytové povolení pro neunijní rodinné příslušníky jejich statických občanů nárokové. Často může být toto povolení podmíněno např. splněním určitých integračních předpokladů, jako je znalost jazyka a kultury dotčeného členského státu.⁸ V těchto členských státech pak pochopitelně dochází k obrácené diskriminaci vlastních statických občanů oproti dynamickým občanům z jiných členských států.⁹ Vlastní státiční občané mají velmi omezenou možnost přestěhovat si k sobě své neunijní rodinné příslušníky. Dynamičtí občané z jiných členských států naproti tomu mají díky směrnici tuto možnost v dotčeném hostitelském státě velmi liberální.¹⁰

NĚKTERÉ ARGUMENTY PRO A PROTI UNIJNÍMU ZÁKAZU OBRÁCENÉ DISKRIMINACE

Problematika obrácené diskriminace kontextu unijního občanství je předmětem velmi živé a pořád neutuchající akademické diskuse.¹¹ Intenzivně je diskutována i otázka, zda by se obecný unijní zákaz diskriminace obsažený v čl. 18 SFEU měl plně vztahovat i na diskriminaci obrácenou. V této diskusi je některými poukazováno na to, že obrácená diskriminace je za situace neustále se prohlubujícího konceptu unijního občanství, jakož i za situace jednotného vnitřního trhu EU zjevnou anomálií či ne-

⁷ Srov. čl. 3 směrnice.

⁸ Blíže WALDRAUCH, H.: Acquisition of Nationality. In BAUBÖCK, R. – ERSBØLL, E. – GROENEN-DIJK, K. – WALDRAUCH, H. (eds.): *Acquisition and Loss of Nationality*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006, s. 159–167.

⁹ Srov. rozsudek ve spojených věcech 35/82 a 36/82 Morson a Jhanjan, SbSD 1982, s. 3723.

¹⁰ K některým problematickým jevům s tímto spojeným KRÁL, R. et al.: *Volný pohyb pracovníků v EU v kontextu skončení přechodných opatření*. Praha: UK, 2012, s. 47–56.

¹¹ Aktuální je např. monografie TRYFONIDOU, A.: *Reverse Discrimination in EC Law*. Kluwer Law International, 2009. Tato monografie obsahuje i četné odkazy na další monografie a odborné články k problematice obrácené diskriminace v EU.

patričnosti.¹² Doporučují proto, aby na obrácenou diskriminaci začalo právo EU plně dopadat, a nebyla tak již právem EU tolerována mj. z toho důvodu, že nespadá do jeho působnosti. Poukazují na to, že tolerance obrácené diskriminace ze strany práva EU ve svém důsledku znamená úplnou unijní toleranci diskriminace statických unijních občanů oproti dynamickým unijním občanům v dotčených členských státech, jakož i to, že místo jednoho homogenního vnitřního trhu existuje ve skutečnosti v EU jeden „přeshraniční“ vnitřní trh spolu s 28 „čistě vnitrostátními“ trhy.¹³ Doporučují proto, aby se obrácená diskriminace dostala plně do působnosti práva EU, aby se tedy obecný unijní zákaz diskriminace plně vztahoval i na diskriminaci obrácenou. Jsou tak vlastně pro to, aby platil obecný unijní zákaz obrácené diskriminace, z něhož by mohly být připuštěny jen výjimky ospravedlnitelné zejména právem EU aprobovanými důvody veřejného zájmu, tj. důvody zrcadlově analogickými kategorickým požadavkům podle věci *Cassis de Dijon*.¹⁴

Odpůrci plného vztažení unijního zákazu diskriminace i na diskriminaci obrácenou¹⁵ naopak argumentují zejména tím, že toto vztažení nutně obnáší radikální omezení regulatorní autonomie členských států. Toto vztažení by totiž znamenalo, že unijní pravidla týkající se volného pohybu v rámci vnitřního trhu EU by byla (s výjimkou případů připuštěných právem EU) aplikovatelná i na čistě vnitrostátní (statické) situace. Členské státy by tudíž už nemohly zcela autonomně regulovat dotčené čistě vnitrostátní situace. Nemohly by tak např. zcela autonomně zavést či zachovat přísnější imigrační režim pro neunijní rodinné příslušníky svých statických občanů.

Plné vztažení unijního zákazu diskriminace i na diskriminaci obrácenou by tak opravdu znamenalo, že by členské státy přišly o značnou část autonomie ohledně své, k obrácené diskriminaci vedoucí, regulatorní činnosti. Přípustné by byly jen takové obráceně diskriminující vnitrostátní předpisy, jež by bylo možno ospravedlnit unijními důvody veřejného zájmu. Dotčená regulatorní činnost členských států by tudíž byla velmi závislá na extenzivnosti, resp. restriktivnosti výkladu relevantních unijních důvodů veřejného zájmu Soudním dvorem EU. Zároveň by v souvislosti s touto závislostí došlo, jak někteří varují,¹⁶ k silné explozi soudních sporů ohledně toho, zda konkrétní obráceně diskriminující vnitrostátní předpisy jsou opravdu ospravedlnitelné některými z unijních důvodů veřejného zájmu. Navíc je zde i otázka, zda by plným vztažením unijního zákazu diskriminace i na diskriminaci obrácenou nedošlo k porušení principu subsidiarity.

Osobně jsem jednoznačně proti plnému vztažení unijního zákazu diskriminace i na diskriminaci obrácenou. Jsem tedy pro to, aby o přípustnosti obráceně diskriminujících

¹² TRYFONIDOU, A.: Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in a Citizens Europe, *Legal Issues of European Integration*, 2008, Vol. 35, s. 43; SHUIBHNE, N.: Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On? *Common Market Law Review*, 2002, Vol. 39, s. 731.

¹³ SHUIBHNE, N.: op. cit. 12, s. 770.

¹⁴ Rozsudek ve věci 120/78 *Rewe-Zentral*, SbSD 1979, s. 649.

¹⁵ RITTER, C.: Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234. *European Law Review*, 2006, Vol. 31, s. 690; DAUTRICOURT, C. – THOMAS, S.: Reverse Discrimination and Free Movement of Persons under Community Law: All for Ulysses, Nothing for Penelope? *European Law Review*, 2009, Vol. 34, s. 433.

¹⁶ RITTER, C.: Purely Internal Situations, Reverse Discrimination, Guimont, Dzodzi and Article 234. *European Law Review*, 2006, Vol. 31, s. 710.

předpisů členských států nerozhodoval ve svém důsledku SD EU. Jinak řečeno, jsem pro to, aby si členské státy samy autonomně rozhodovaly, zda v návaznosti na zohlednění svých politicko-ekonomických priorit přijmou, nebo nepřijmou, resp. zachovají, nebo zruší obráceně diskriminující vnitrostátní úpravy. Vítám proto, že SD EU doposud odolává všem hlasům usilujícím o to, aby se obrácená diskriminace vlastních unijních občanů oproti unijním občanům z jiných členských států dostala do plné působnosti práva EU.¹⁷

Poněkud skeptičtější jsem ale k aktuálnímu přístupu SDEU k jinému než dosud prezentovanému typu obrácené diskriminace. Jde konkrétně o přístup SD EU k obrácené diskriminaci unijních občanů oproti neunijním občanům v EU. Tuto obrácenou diskriminaci totiž nedávno SD EU na základě dosti nepřesvědčivé argumentace připustil ve věci Akdas.¹⁸ V této věci totiž přiznal tureckým pracovníkům vracejícím se z Nizozemí do Turecka právo na přenositelnost nizozemského příplatku k invalidnímu důchodu, a to přesto, že dynamičtí unijní občané toto právo nemají.

REVERSE DISCRIMINATION IN THE CONTEXT OF EU CITIZENSHIP

Summary

The contribution deals with two types of reverse discrimination in the context of EU citizenship. Firstly it deals with the situation when EU Member state gives less favourable treatment to its own EU citizens than to EU citizens of other Member states. Secondly it deals with the situation when EU Member state gives less favourable treatment to EU citizens than to citizens of third countries. As to the first type of reverse discrimination it is specified that it can occur in four different constellations. Firstly as a consequence of EU law principle of mutual recognition of certain national laws of Member states. Secondly as a consequence of exercising the option by Member state to deviate in more stringent way from minimal requirements of certain EU directives. Thirdly as a consequence of not exercising the option by Member state to deviate in less stringent way from requirements of certain EU directives. Fourthly as a consequence of inapplicability of certain EU rules to purely internal situations. As to the first type of reverse discrimination it is also analysed, whether it should remain outside the scope of EU law. In this respect it is submitted that it should, because otherwise Member states would be to certain extent stripped of their regulatory autonomy. This could be against the principle of subsidiarity as well. As to the second type of reverse discrimination it is mentioned recent Akdas case in which Court of Justice of the EU accepted that Turkish nationals may enjoy under EU law a right denied to EU citizens.

Key words: union citizenship, static EU citizen, dynamic EU citizen, reverse discrimination, prohibition of reverse discrimination, grounds for reverse discrimination, purely internal situation, Akdas judgement

Klíčová slova: unijní občanství, statický občan EU, dynamický občan EU, obrácená diskriminace, zákaz obrácené diskriminace, důvody obrácené diskriminace, čistě vnitrostátní situace, rozsudek Akdas

¹⁷ Nedávno např. v rozsudku ve věci C-434/09 McCarthy, SbSD I 2011, s. 3375.

¹⁸ Rozsudek ve věci C-485/07 Akdas, SbSD I 2011, s. 4499. Kriticky tento rozsudek komentuje EISELE, K. – VAN DER MEI, A. P.: Portability of Social Benefits and Reverse Discrimination of EU Citizens vis-à-vis Turkish Nationals: Comment on Akdas. *European Law Review*, 2012, Vol. 37, s. 204–212.

UNIJNÍ OBČANSTVÍ A ANTIDISKRIMINAČNÍ PRÁVO EU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

1. ÚVOD

Význam zásady rovnosti a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti lze v kontextu práva EU jen stěží přecenit. V obecné rovině označuje preambule SEU rovnost za jednu ze všeobecných hodnot, které vzešly z evropského kulturního, náboženského a humanistického odkazu. Také čl. 2 SEU potvrzuje, že EU je založena mimo jiné na hodnotě rovnosti, a vyzdvihuje dále např. práva příslušníků menšin, nepřipustnost diskriminace, toleranci a rovnost žen a mužů. Princip rovnosti se přitom promítá jak do postavení členských států, jejichž rovnost musí EU podle čl. 4 odst. 2 SEU ctít, tak i do úpravy práv jednotlivců. Aktuální rozměr problematiky rovnosti v právu EU je předurčen především institutem unijního občanství a dynamickým vývojem antidiskriminačního práva.

Cílem tohoto příspěvku je analyzovat vztah mezi úpravou unijního občanství a různými zákazy diskriminace, jak vyplývají z primárního a sekundárního práva EU. Přitom chceme specifické postavení unijních občanů vymezit jak ve vztahu ke státním občanům členských států, tak i ve vztahu k občanům třetích zemí. Přestože různé zákazy diskriminace jsou adresovány různým sociálním skupinám, je na místě zkoumat, jak velký prostor ponechává právo EU pro případné rozlišování mezi unijními občany a státními občany členských států.

Kromě rozlišování na základě státní příslušnosti se do evropského antidiskriminačního práva promítá také zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.¹ Je třeba položit si otázku, zda a popř. do jaké míry zvyhodňuje tento zákaz diskriminace pouze unijní občany či zda se dotýká také postavení občanů třetích zemí. Jinými slovy, posiluje antidiskriminační právo EU postavení unijních občanů, nebo naopak oslabuje jejich privilegované postavení a přibližuje status unijních občanů a občanů třetích zemí?

¹ Tento výčet vychází z čl. 19 SFEU. Výčet obsažený v čl. 21 Listiny základních práv EU je širší a zakazuje navíc např. diskriminaci na základě sociálního původu, genetických rysů, politických či jakýchkoli jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině či majetku.

2. PŮVODNÍ KONCEPCE ROVNOSTI V PRÁVU EU

V odborné literatuře panuje shoda na tom, že zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který privileguje občany členských států EU ve srovnání s občany třetích zemí, představuje centrální „leitmotiv“ evropské integrace,² či dokonce „Magnum Chartu“ pro evropské právo.³ Tento princip byl proto již v roce 1957 začleněn do čl. 7 SEHS. Vedle zakotvení obecného zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti upravila SEHS také speciální zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v souvislosti s volným pohybem pracovníků (čl. 48 odst. 2 SEHS) a svobodou usazování (čl. 52 odst. 1 SEHS).⁴

Z koncepčního hlediska bylo nutné komunitární zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti vymezit jednak vůči národní úpravě rovnosti, která vychází z ústavních principů, a jednak vůči lidskoprávnímu zákazu diskriminace, který byl kodifikován např. v čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod. Na první pohled se jednalo o tři odlišné skupiny adresátů. Ústavní princip rovnosti měl být adresován občanům daného státu, lidskoprávní úprava zákazu diskriminace byla zaměřena na všechny lidské bytosti bez rozlišování na základě státní příslušnosti a komunitární zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti byl adresován všem občanům členských států EHS. Nejširší materiální rozsah měla přirozeně ústavní úprava rovnosti, protože se vztahovala zpravidla na všechny oblasti vnitrostátního práva. Oproti tomu byl lidskoprávní zákaz diskriminace garantován jen v kontextu základních lidských práv nebo, jak to vyjadřuje čl. 14 EÚLP, jen při „užívání práv a svobod přiznaných Úmluvou“.

Komunitární zákaz diskriminace, založený na čl. 7 SEHS, vylučoval diskriminaci na základě státní příslušnosti jen pro ty právní oblasti, které souvisely s použitím zakládacích smluv. Složitým problémem identifikací konkrétní vazby mezi určitou skutečností a komunitárním právem se zabýval Soudní dvůr v celé řadě případů. Za směrodatný lze považovat výklad podaný Soudním dvorem v případě Cowan,⁵ ve kterém se britský občan stal obětí trestného činu ve Francii a marně se domáhal před francouzskými orgány odškodnění podle pravidel vnitrostátního práva.⁶ Tato pravidla totiž stanovila, že odškodnění ze strany státu měla být poskytnuta jen občanům těch států, které na základě mezinárodní smlouvy poskytovaly recipročně stejné plnění také francouzským občanům, a občanům dalších států, kteří byli držitelé francouzského povolení k pobytu.

Pan Cowan, který nespadal ani do jedné z těchto zvýhodněných skupin cizinců, argumentoval, že dané rozlišování brání turistům z členských států ve volném pohybu do

² Viz FRENZ, W.: *Handbuch Europarecht. (Band 4) – Europäische Grundrechte*. Berlin: Springer, 2009, s. 967.

³ Srov. např. THIELE, C.: *Regeln und Verfahren der Entscheidungsfindung innerhalb von Staaten und Staatenverbindungen. Staats- und kommunalrechtliche sowie europa- und völkerrechtliche Untersuchungen*. Berlin: Springer, 2008, s. 112.

⁴ Vedle zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zavedla zakládací smlouva EHS ve svém čl. 119 také zákaz diskriminace na základě pohlaví, a to konkrétně podle zásady stejné odměny mužů a žen. Analýza této úpravy však není předmětem tohoto příspěvku.

⁵ Případ 186/87.

⁶ Pro český překlad případu viz KANCELÁŘ POSLANECKÉ SNĚMOVNY, PARLAMENTNÍ INSTITUT: *Jýbraná rozhodnutí Evropského soudního dvora*, překlad č. 1.115 (zpracovali Z. Masopust a R. Drahozalová). Praha, 1999, s. 48–51.

jiných členských států a omezují proto volný pohyb služeb. Oproti tomu francouzská vláda v řízení před Soudním dvorem namítla, že francouzská úprava nepředstavovala překážku volného pohybu služeb, ale vyjádřila klíčovou myšlenku národní solidarity. Ta vycházela z těsného svazku mezi občany a státem. Dále Francie uvedla, že úprava odškodnění, kterého se marně domáhal pan Cowan, byla záležitostí národního trestního řádu. Podle Francie nemohly trestní řád a trestní řízení jako záležitosti národní suverenity spadat do předmětu úpravy Smluv ve smyslu čl. 7 SEHS.

Soudní dvůr odmítl oba argumenty s tím, že pokud komunitární právo zaručuje fyzickým osobám právo cestovat do jiného členského státu, pak ochrana těchto osob před újmou v daném členském státě musí mít stejnou úroveň jako ochrana jeho státních příslušníků nebo jiných osob s trvalým pobytem. Podle Soudního dvora vyplýval tento závěr ze samotné logiky volného pohybu. Co se týče úpravy trestního práva a trestního řízení, Soudní dvůr sice připustil, že se jedná v zásadě o výlučnou kompetenci členských států. Současně však dodal, že komunitární právo stanoví určité meze i suverénním kompetencím a že v těchto mezích nesmí národní právo zakládat diskriminaci na základě státní příslušnosti.

Přesné vymezení aplikovatelnosti zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti bylo v odborné literatuře vždy sporné. Bohatá judikatura Soudního dvora týkající se např. přístupu ke vzdělávání, národních procesních předpisů, úpravy duševního vlastnictví či národní registrace lodí se stala brzy předmětem kritiky.⁷ Obavy odborníků vyvolalo zejména postupné rozšiřování pravomocí EHS v souvislosti se sblížením právních předpisů za účelem posilování vnitřního trhu. Pravda ovšem je, že celá řada komunitárních pravomocí, které mohly být původně vnímány jako velmi sporné, byla postupem času potvrzena v normách primárního a sekundárního práva.

Přestože Soudní dvůr ve své rozhodovací činnosti a členské státy při dalších reformách zakládacích smluv přistupovaly k aplikaci zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti velmi otevřeně, nemohl komunitární zákaz diskriminace nikdy dosáhnout stejné kvality ústavní rovnosti státních občanů. Nahradit princip ústavní rovnosti přitom ani nebylo cílem komunitární úpravy zákazu diskriminace. Již původní znění čl. 7 SEHS, které omezovalo zákaz diskriminace na souvislosti s použitím Smluv, zcela zřejmě počítalo s tím, že členské státy mohly s vlastními občany zacházet výhodněji než s občany jiných členských států, a to ve všech oblastech, na které se komunitární právo nevztahovalo. Tak stanovil např. již původní čl. 55 SEHS, že se svoboda usazování nevztahuje na činnosti, které jsou spojeny s výkonem veřejné moci.

Omezený rozsah aplikace komunitárního zákazu diskriminace se ukázal také v případech tzv. obrácené diskriminace. Soudní dvůr opakovaně potvrdil, že v záležitostech, které nemají komunitární prvek, a proto nesouvisejí s použitím Smluv, mohou být státní občané nejen zvýhodňováni oproti občanům jiných členských států, ale za určitých podmínek také znevýhodňováni. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti nezavázal členské státy k tomu, aby obrácenou diskriminaci odstranily. I po přijetí čl. 7 SEHS zbyl tedy poměrně široký prostor na rozlišování mezi vlastními občany na jedné straně a občany ostatních členských států na straně druhé.

⁷ Srov. podrobněji HOLOUBEK, M.: Art. 12 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 28–31.

Co se týče vymezení komunitárního zákazu diskriminace vůči lidskoprávnímu zá-
kazu diskriminace, je třeba připomenout, že čl. 14 EÚLP předcházeli čl. 7 SEHS o několik
let. Čl. 14 EÚLP zakazuje diskriminaci založenou na jakémkoli důvodu, jako je pohlaví,
rasa, barva pleti, jazyk, náboženství, politické nebo jiné smýšlení, národnostní nebo
sociální původ, příslušnost k národnostní menšině, majetek, rod nebo jiné postavení.
Vzhledem k tomu, že čl. 14 EÚLP má pouze akcesorní charakter, byl jeho významu
v systému EÚLP poměrně malý. Pokud ESLP konstatoval porušení konkrétního ma-
teriálního práva podle EÚLP, ve většině případů již dále nezkoumal případné porušení
zákazu diskriminace podle čl. 14 EÚLP. Pokud naopak ESLP považoval zásah do kon-
krétního lidského práva za oprávněný, nebyl z jeho hlediska v daném případě porušen
ani zákaz diskriminace.⁸ Pouze výjimečně zjistil ESLP porušení diskriminace tam, kde
samotný zásah do lidského práva podle EÚLP byl považován za legitimní.⁹

3. ZÁKAZ DISKRIMINACE NA ZÁKLADĚ STÁTNÍHO OBČANSTVÍ A ÚPRAVA UNIJNÍHO OBČANSTVÍ PO PŘIJETÍ MAASTRICHTSKÉ SMLOUVY

Pojem občanství EU byl zaveden Maastrichtskou smlouvou z roku 1992,
a to konkrétně v rámci druhé části SES. Do první části SES (čl. 6) zařadila Maas-
trichtská smlouva zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.¹⁰ Přestože úpravy
unijního občanství a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti byly takto od
sebe odděleny, vyšlo brzy najevo, jak překvapivý a obrovský potenciál tkví ve spojení
obou právních institutů. Čl. 8a SES ve znění podle Maastrichtské smlouvy potvrdil ka-
ždému unijnímu občanovi právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských
států. Oddělením volného pohybu unijních občanů od konkrétní ekonomické činnosti
byl původní rámec tržních svobod značně překročen a byla otevřena nová dimenze
zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti.

Novou situaci velmi brzy zohlednil Soudní dvůr, který např. v kauze Sala¹¹ rozhodo-
val o případné diskriminaci španělské státní příslušnice, která původně, tzn. v 70. a 80. le-
tech minulého století, uplatňovala volný pohyb pracovníka v Německu. Poté, co od roku
1989 začala v Německu pobírat sociální dávky, stal se její pobytový status nejistý, a tak
získala formální povolení k pobytu až v roce 1994. Když předtím v roce 1993 zažádala
o příspěvek na výchovu svého čerstvě narozeného dítěte, byl její nárok odmítnut s tím,
že nebyla držitelka platného povolení k pobytu.

Německý soud, který v dané věci předložil Soudnímu dvoru předběžnou otázku,
správně vnímal případ paní Saly jako problém aplikace nařízení Rady (EHS) č. 1612/68
o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství a tázal se Soudního dvora, zda lze
paní Salu ve smyslu čl. 7 odst. 2 citovaného nařízení považovat za pracovníka z jiného

⁸ EHLERS, D. et al. (Hg.): *Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten*. 3. Auflage. Berlin: De Gruyter, 2009, s. 108.

⁹ Srov. např. PÖSCHL, M.: *Gleichheit vor dem Gesetz*. Wien: Springer, 2008, s. 631–638.

¹⁰ Maastrichtská smlouva zavedla do čl. 6 SES nový druhý odstavec, podle něhož Rada byla zmocněna k přijímání předpisů zakazujících diskriminaci na základě státní příslušnosti.

¹¹ Věc C-85/96.

členského státu, který požívá stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. To mohlo být v roce 1993 ještě velmi sporné. Alternativně poukázal německý soud na nařízení Rady (EHS) č. 1408/71 o aplikaci soustav sociálního zabezpečení na osoby zaměstnané, samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství a položil otázku, zda příspěvek na výchovu dítěte je rodinnou dávkou ve smyslu nařízení č. 1408/71.

Soudní dvůr nejprve vysvětlil, že příspěvek na výchovu dítěte, jak byl upraven v německém právu, spadal z věcného hlediska jednoznačně do působnosti obou citovaných směrnic. Co se týče kvalifikace paní Saly jako pracovnice ve smyslu komunitárního práva, Soudní dvůr suše konstatoval, že mu německý soud neposkytl dost relevantních informací na to, aby tuto klíčovou otázku zodpověděl. Soudní dvůr v této souvislosti připomenul, že postavení pracovníka může působit určité účinky také po skončení pracovního poměru a že osoba, která se skutečně uchází o zaměstnání, musí být rovněž považována za pracovníka.

Z hlediska tohoto příspěvku najdeme nezajímavější rozbor v závěrečné části rozsudku. Evropská komise totiž v daném řízení před Soudním dvorem upozornila na to, že od 1. listopadu 1993, když Maastrichtská smlouva vstoupila v platnost, měla paní Sala v každém případě právo pobytu podle čl. 8a SES, tedy jako unijní občanka. Soudní dvůr souhlasil a potvrdil, že se na paní Salu vztahují nová ustanovení o unijním občanství. Podle Soudního dvora patří k právům unijních občanů také právo nebýt diskriminován na základě státní příslušnosti. Tímto argumentem Soudní dvůr spojil úpravu unijního občanství, která byla obsažena v čl. 8 odst. 2 SES, se zákazem diskriminace podle čl. 6 SES, a dovedl v konkrétním případě, že Německo nemělo od unijních občanů pro účely přiznání sociální dávky vyžadovat doklady, které nevyžadovalo od vlastních občanů.

Programově zformuloval Soudní dvůr význam unijního občanství v kauze Grzelczyk,¹² která nastolila problém přístupu studentů z jiných členských států k sociálním dávkám. Sporná sociální dávka byla původně vyhrazena pouze belgickým občanům, kteří měli skutečné bydliště v Belgii a neměli dostatečné prostředky. Později byl okruh beneficiantů rozšířen také na pracovníky z jiných členských států, kteří měli skutečné bydliště v Belgii a nedisponovali potřebnými prostředky. Pan Grzelczyk, který jako francouzský občan žil ve Francii, však nespadal ani do této kategorie, poněvadž byl studentem.

Belgický soud se na Soudní dvůr obrátil s otázkou, zda úprava unijního občanství a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti brání pro účely poskytování sociální dávky rozlišování mezi pracovníky ve smyslu komunitárního práva a ostatními unijními občany. Soudní dvůr odpověděl, že působení zákazu diskriminace podle čl. 6 SES je skutečně třeba posoudit ve spojení s unijním občanstvím. Soudní dvůr doslova doplnil, že status unijního občana je určen k tomu „být základním statusem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnost a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení“.

¹² Věc C-184/99.

Obdobně velkoryse vymezil Soudní dvůr status unijních občanů také v případě Bickel a Franz,¹³ který se týkal užívání jazykových práv původně koncipovaných jen pro příslušníky německy mluvící menšiny v Jižním Tyrolsku. Když se těchto práv domáhali dva unijní občané z Německa a Rakouska a dožadovali se vedení soudního řízení v němčině, předložil příslušný italský soud otázku, zda lze takové právo odvodit z kombinace zákazu diskriminace podle čl. 6 SES a ustanovení o unijním občanství. Soudní dvůr dospěl k závěru, že jazykový režim v Jižním Tyrolsku zvýhodňoval italské občany ve srovnání s unijními občany, kteří využili svého práva na volný pohyb. Zákaz diskriminace podle čl. 6 byl proto podle Soudního dvora porušen.

Doktrína z tohoto rozsudku dovodila, že s ohledem na obecné právo na volný pohyb existuje stále méně situací, které nespádají do působnosti komunitárního práva. Streinz jako výjimku připouští např. případy, které se týkají čistě vnitrostátních okolností.¹⁴ Holoubek dokonce argumentoval, že se mimo působnost práva EU nachází jen ty právní oblasti, pro které je výjimka upravena přímo v zakládacích smlouvách.¹⁵ Ve všech ostatních případech, které mají určitou vazbu na komunitární právo, musí být vnitrostátní úprava v souladu se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti.

4. PŘÍNOS AMSTERODAMSKÉ SMLOUVY

Amsterodamská smlouva nezasáhla do struktury první a druhé části SES. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti zůstal nyní jako čl. 12 v její první části SES, úprava unijního občanství byla nadále upravena v části druhé (čl. 17–22 SES). Do antidiskriminačního práva však přinesla Amsterodamská smlouva jednu významnou novinku, a to v podobě čl. 13 SES, podle něhož mohla Rada na návrh Komise a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo světového názoru, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Řada politiků a právníků považovala zavedení čl. 13 SES za jeden z nejvýznamnějších přínosů Amsterodamské smlouvy.¹⁶ Ačkoli se instituce ES, a to zejména Evropský parlament, zabývaly problematikou rasismu již dříve a přijaly řadu nezávazných dokumentů, neexistovalo v primárním právu pro tuto oblast zmocnění k přijímání závazných předpisů. Zavedením čl. 13 SES byl tento nedostatek odstraněn.

Zmocnění Rady podle čl. 13 SES bylo však omezeno odkazem na pravomoci svěřené Společenství v jeho zakládací smlouvě. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti byl v čl. 12 SES vymezen ve vztahu k použití zakládací smlouvy a podle judikatury Soudního dvora měla pro aplikovatelnost této normy postačit určitá vazba na situaci, která byla komunitárním právem upravena. Oproti tomu bylo zmocnění podle čl. 13

¹³ Věc C-274/96.

¹⁴ Viz STREINZ, R.: Art. 12 EGV. In STREINZ, R. (Hg.): *EU/EGV-Kommentar*. München: C. H. Beck, 2003, č. 24.

¹⁵ HOLOUBEK, M.: Art. 12 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 31.

¹⁶ Viz pro konkrétní odkazy ALTHOFF, N.: *Die Bekämpfung von Diskriminierungen aus Gründen der Rasse und der ethnischen Herkunft in der Europäischen Gemeinschaft aus gehend von Art. 13 EG*. Frankfurt am Main, 2006, s. 23.

SES závislé na konkrétní legislativní pravomoci ES. Pouhá vazba na situaci upravenou komunitárním právem tedy nebyla v tomto případě dostačující. Holoubek proto dovedl, že na základě čl. 13 SES nemohla Rada přijmout např. procedurální nebo organizační normy v oblastech, které spadaly do působnosti členských států.¹⁷ Zákaz diskriminace podle 12 SES se ovšem mohl vztahovat i na takové úpravy.

Když byla v červnu roku 2000 přijata první klíčová směrnice podle čl. 13 SES, a to směrnice Rady 2000/43/ES, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, odkázal její čl. 3 o oblasti působnosti výslovně na rámec pravomocí svěřených Společenství.

Z hlediska tohoto příspěvku však chceme věnovat menší pozornost problematice rozdělení pravomocí EU a členských států a zaměřit se místo toho na okruh beneficentů případných norem, které mohou být přijímány na základě čl. 13 SES. Zatímco předchozí článek 12 SES navazuje jednoznačně na občanství členských států, a byl proto po přijetí Maastrichtské smlouvy uchopen ve spojení s institutem unijního občanství, promítal se do čl. 13 SES obecný lidskoprávní princip. Body 2 až 4 preambule směrnice 2000/43 jasně a jednoznačně zdůrazňují lidskoprávní kontext zákazu diskriminace na základě rasy a etnického původu. Bod 2 preambule totiž odkazuje na čl. 6 SEU, podle něhož je EU založena na zásadách svobody, demokracie, dodržování lidských práv a základních svobod, jakož i na zásadách právního státu. Bod 3 zmiňuje ochranu před diskriminací, která je na univerzální úrovni uznána ve Všeobecné deklaraci lidských práv, v Úmluvě OSN o odstranění všech forem diskriminace žen, v Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace, v Paktu OSN o občanských a politických právech a v Paktu OSN o hospodářských, sociálních a kulturních právech. Jako referenční bod evropské lidskoprávní úpravy rovnosti je zmíněna Evropská úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod. Ve svém bodu 4 zdůrazňuje preambule význam dodržování základních práv a svobod včetně svobody sdružování.

Tyto odkazy zřejmě naznačují, že beneficenty úpravy podle čl. 13 SES mají být všichni jednotlivci bez ohledu na jejich státní příslušnost. Výmluvný je bod 16 preambule směrnice 2000/43, podle něhož je důležité chránit všechny fyzické osoby proti diskriminaci na základě rasy nebo etnického původu. Na druhé straně však samotný odkaz na pravomocí, které byly Společenství svěřeny, vylučuje takto širokou interpretaci, protože, jak připomenul Soudní dvůr ve svém posudku 2/94,¹⁸ žádné ustanovení Smlouvy tehdy neudělovalo orgánům ES pravomoc přijímat pravidla v oblasti lidských práv nebo uzavírat mezinárodní úmluvy v této oblasti. Toto napětí volá po řešení, které spojuje lidskoprávní a komunitární zákaz diskriminace. V rámci konkrétních oblastí, ve kterých byly ES svěřeny legislativní pravomocí, je Rada zmocněna k přijímání předpisů ve prospěch všech osob, a to zejména také příslušníků třetích států. Pokud ovšem primární právo vyhrazuje některá práva unijním občanům, je pravomoc Rady podle čl. 13 SES omezena.¹⁹ V tomto duchu stanoví např. čl. 3 odst. 2 směrnice 2000/43, že se přijatá úprava netýká rozdílů v zacházení na základě státní příslušnosti. Konkrétně

¹⁷ HOLOUBEK, M.: Art. 13 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 5.

¹⁸ Posudek 2/94 ze dne 28. března 1996 („Přistoupení Společenství k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod“).

¹⁹ HOLOUBEK, M.: Art. 13 EGV. In SCHWARZE, J. (Hg.): *EU-Kommentar*. Baden-Baden, 2000, č. 7.

citované ustanovení zmiňuje úpravu vstupu a pobytu státních příslušníků třetích zemí a osob bez státní příslušnosti na území členských států.

V dosavadní kazuistice ještě nebyl vztah zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a zákazu diskriminace z důvodů uvedených v čl. 13 SES koncepčně řešen. V hlavním případě Feryn,²⁰ který byl rozhodnut v červenci 2008, se Soudní dvůr nezabýval konkrétním případem diskriminační praxe, ale problematickými výroky, které belgický zaměstnavatel učinil na veřejnosti. Dotyčný zaměstnavatel totiž v televizním rozhovoru zodpověděl otázku, zda zachází stejným způsobem s osobami cizího původu jako s osobami domácího původu. Poukázal na to, že jeho zákazníci si nepřejí jako montéry bezpečnostních dveří osoby cizího původu a že musí tyto požadavky splnit, pokud nechce skončit s podnikáním.

Z formulace „osoby cizího původu“, která se prolíná rozsudkem Soudního dvora, na první pohled nevyplývá, zda se v daném případě jednalo o unijní občany či občany třetích států. Ve stanovisku generálního advokáta je však blíže specifikováno, že problematickému televiznímu vystoupení předcházela rozhovor ředitele společnosti Feryn s místními novinami, ve kterém byla řeč o „Maročanech“ ucházejících se o práci. Tehdy zaměstnavatel vysvětlil, že se v reakci na vypsání konkursu na pozici montérů během dvou týdnů ozvali pouze „Maročané“, které ovšem podle jeho tvrzení nikdo ze zákazníků nechtěl.²¹

Ani na základě tohoto zpřesnění okolností případu však není zcela jasné, zda v daném případě šlo o diskriminaci unijních občanů marockého původu, belgických občanů marockého původu či marocké občany. Z kritizovaného rozhovoru nevyplývá jednoznačně, zda by společnost Feryn zaměstnala belgické občany marockého původu či migrující unijní občany marockého původu. Vzhledem k tomu, že sám Soudní dvůr problematiku marockého původu vůbec ani nezmínil, lze předpokládat, že tuto případnou diferenciaci považoval za nerelevantní. Pak už není tak překvapivé, že se v celém rozsudku nevyskytuje jediný odkaz na institut unijního občanství.

Ani belgický soud první instance se těmito otázkami příliš intenzivně nezabýval a zamítl žalobu nevládní organizací proti společnosti Feryn s tím, že veřejná prohlášení sama o sobě nepředstavují zakázanou diskriminaci, pokud není prokázáno, že zaměstnavatel odmítl alespoň jednoho uchazeče na základě jeho cizího původu. Žádný takový případ ovšem prokázán nebyl, a proto bylo nemožné určit, na koho konkrétně se výrok o „Maročanech“ vůbec vztahoval. Belgický soud druhé instance přesto položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku týkající se aplikace a aplikovatelnosti směrnice 2000/43.

Ve věci rozhodl Soudní dvůr, že veřejné prohlášení zaměstnavatele o tom, že nepřijme uchazeče určitého rasového nebo etnického původu, představuje zakázanou přímou diskriminaci ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice 2000/43 a že na základě takového prohlášení přechází důkazní břemeno v souladu s čl. 8 odst. 1 směrnice 2004/43 na zaměstnavatele.

²⁰ Věc C-54/07.

²¹ Podle stanoviska generálního advokáta se mělo jednat o následující výrok: „Mimo těchto Maročanů se za dva týdny na náš inzerát nikdo nepřihlásil. [...] Ale my nehledáme Maročany. Naši zákazníci je nechtějí. Mají instalovat sklápěcí vrata v soukromých domech, často vilách, a tito zákazníci nechtějí, aby chodili k nim domů.“

Je však občanství případných odmítnutých uchazečů o práci opravdu zcela nerelevantní? Pokud se občan třetí země, tzn. např. marocký občan, poprvé uchází o pracovní místo v členském státě EU, lze předpokládat komplexní vnitrostátní proceduru, která spojuje řízení o vydání pracovního povolení (na základě poptávky ze strany zaměstnavatele) s řízením o povolení k pobytu. Nutná součinnost zaměstnavatele se tedy týká nepřímo také otázky vstupu a pobytu na území členského státu, na kterou se však úprava směrnice 2000/43 podle jejího čl. 3 odst. 2 vůbec neměla vztahovat. Lze litovat, že Soudní dvůr konstatoval v daném případě přímou diskriminaci ze strany zaměstnavatele, aniž by se spojitostí mezi diskriminací na základě státní příslušnosti a diskriminací na základě rasy a etnického původu vůbec zabýval.

5. SITUACE PO LISABONSKÉ SMLOUVĚ

Lisabonská smlouva z roku 2007 v podstatě převzala ustanovení týkající se zákazu diskriminace podle čl. 12 a 13 SES do Smlouvy o fungování EU. Malá změna se týká jen úpravy příslušného legislativního procesu. Také institut unijního občanství byl bez podstatných změn převzat do SFEU.²² Novinku však představuje nová systematika. Část druhá SFEU nyní spojuje zákaz diskriminace, tzn. čl. 18 a 19 SFEU, a institut unijního občanství, který je upraven v čl. 20 a 24 SFEU, do jednoho celku. Přitom čl. 18 SFEU slouží nadále jako zakotvení privilegovaného postavení unijních občanů, zatímco na základě čl. 19 SFEU mohou být proti zakázaným formám diskriminace chráněni také občané třetích zemí.

Další přínos Lisabonské smlouvy, který je pro účely této studie relevantní, spočívá v tom, že se Listina základních práv EU stala v souladu s čl. 6 odst. 1 SEU právně závaznou. Součástí primárního práva je proto nyní také hlava III Listiny základních práv, která nese název „Rovnost“. Zatímco čl. 20 Listiny stanoví, že před zákonem jsou si všichni rovni, kodifikuje čl. 21 jak zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, tak i zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických rysů, jazyka, náboženského vyznání nebo přesvědčení, politických názorů či jakýchkoli jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, narození, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Vysvětlení k Listině základních práv, která byla vypracována prezidiem Konventu a byla aktualizována prezidiem Evropského konventu, poznamenávají k čl. 20 Listiny, že toto ustanovení odpovídá obecné právní zásadě rovnosti, která je obsažena ve všech evropských ústavách. Tato poznámka je sice v podstatě správná, ale ponechává stranou skutečnost, že některé ústavy členských států (např. finská, nizozemská a švédská

²² Za nejvýraznější změnu lze považovat zavedení občanské iniciativy podle čl. 24 odst. 1 SFEU.

ústava) garantují rovnost jako obecné lidské právo,²³ zatímco naprostá většina ústav členských států koncipuje rovnost jako status státních občanů.²⁴

Konkrétní význam čl. 20 Listiny lze určit pouze na základě judikatury Soudního dvora. Ten totiž již v 70. letech minulého století dospěl k závěru, že zásada rovnosti je obecnou zásadou komunitárního práva. V případě Ruckdeschel,²⁵ ve kterém vyvstal problém případného nerovného zacházení s moukou a škrobem, potvrdil Soudní dvůr, že obecná zásada rovnosti patří k základním principům práva ES. Aplikací této zásady na státní občany a občany jiných členských států se však nezabýval. Ani další případy, které jsou uvedeny ve zmíněných Vysvětleních prezidia Konventu, nedokážou daný rozpor vyjasnit. V případě Racke²⁶ se jednalo o odlišné zacházení s různými druhy vína, která byla do ES dovážena z třetích zemí. Případy EARL²⁷ a Karlsson²⁸ se týkaly podmínek obchodování s mlékem vyrobeným v rámci ES, konkrétně ve Francii a ve Švédsku.

Ačkoli se uvedená judikatura Soudního dvora nevyjadřuje k problému, nakolik je obecná zásada rovnosti aplikovatelná na unijní občany a občany třetích států, potvrzuje doktrína, že nositelem práva podle čl. 20 Listiny jsou všichni. Podle Kugelmana se mohou rovnosti podle čl. 20 Listiny dovolat jak unijní občané, tak i občané třetích zemí.²⁹ K obdobným závěrům dospívá doktrína ve vztahu k zákazům diskriminace obsaženým v čl. 21 Listiny. I zde má platit, že nositelem práva jsou všichni.³⁰

Konkrétní aplikovatelnost těchto zásad na unijní občany a občany třetích zemí lze určit pouze ve spojení s jejich věcnou působností. Vysvětlení prezidia Konventu poznamenávají k čl. 21 odst. 1 Listiny vcelku trefně, že citovaná norma upravuje zákaz diskriminace ze strany orgánů a institucí EU při výkonu pravomocí, které jí jsou v primárním právu svěřeny, a také ze strany členských států, pokud provádějí právo EU. Tato spojitost s čl. 51 o aplikovatelnosti Listiny je zřejmě klíčem k identifikaci rozsahu zákazu diskriminace v kontextu unijního občanství. S ohledem na tento právní rámec mohou Vysvětlení prezidia Konventu právem konstatovat, že čl. 21 Listiny nemění rozsah pravomocí, které jsou obsaženy také v čl. 19 SFEU. Tento závěr není zpochybňován ani odlišným zněním obou ustanovení.

²³ Viz také čl. 1 odst. Listiny základních práv a svobod ČR, podle něhož lidé jsou svobodní a rovni v důstojnosti i v právech. Listina základních práv a svobod však současně počítá s tím, že některá lidská práva jsou vyhrazena pouze občanům ČR (např. právo vlastnit určité věci ve smyslu čl. 11 odst. 2 LZPS nebo práva příslušníků menšin ve smyslu čl. 25 LZPS).

²⁴ Srov. HÖLSCHIEDT, S.: Artikel 20. In MEYER, J. (Hg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 271–277.

²⁵ Věc 117/76 a 16/77.

²⁶ Věc 283/83.

²⁷ Věc C-15/95.

²⁸ Věc C-292/97.

²⁹ KUGELMANN, D.: Gleichheitsrechte und Gleichheitsgrundsätze. In MERTEN, D. – PAPIER, H.-J. (Hg.): *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*. Band VI/1 (Europäische Grundrechte 1). Heidelberg: Müller, 2010, s. 979–1029, 995.

³⁰ HÖLSCHIEDT, S.: Artikel 20. In MEYER, J. (Hg.): *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 2003, s. 271–277.

6. PŘIBLIŽOVÁNÍ STATUSU UNIJNÍCH OBČANŮ A OBČANŮ TŘETÍCH ZEMÍ

Výše analyzovaný vývoj evropského antidiskriminačního práva vedl k určitému přibližování statusu unijních občanů a občanů třetích zemí. Za klíčový milník lze v této souvislosti považovat zavedení čl. 13 SES ve znění podle Amsterdamské smlouvy. Zejména zákaz diskriminace na základě rasy a etnické příslušnosti, jak vyplývá z úpravy směrnice 2000/43, zajišťuje za určitých okolností občanům třetích zemí stejná práva jako unijním občanům. Na druhé straně lze podle věcného kontextu nadále vymezit práva, která jsou vyhrazena jen občanům EU, a práva, která přísluší také občanům třetích zemí. Např. v oblasti migrační politiky je dokonce možné rozlišovat mezi právy určenými občanům jen některých třetích zemí a právy, která náleží všem občanům třetích zemí.

Vzhledem k tomu, že původní koncepce zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti byla zaměřena na integraci společného trhu členských států, bylo také přirozené, že zákaz diskriminace a rovnost občanů členských států byly spojeny se základními tržními svobodami. Tomuto pojetí, které navazovalo na konkrétní účast na společném trhu, odpovídal výraz „tržní občan“.³¹ Podle Hustera se nezměnila tato koncepce ani v důsledku sporné judikatury Soudního dvora, která některá oprávnění státních občanů rozšířila na unijní občany. Stále byla zásada rovnosti úzce spjata s cílem ekonomické a popř. také politické integrace.³²

Tomuschat právem upozorňuje na to, jak zajištění zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti bylo v citlivých ekonomických oblastech podmíněno principem reciprocity. Přitom nepostačila členským státům pouhá formální deklarace vzájemnosti, ale bylo nutné normativní úpravu komunitární rovnosti opřít o účinnou právní ochranu v podobě nadnárodního soudnictví.³³ Poté, co nástroje mezinárodní a evropské ochrany lidských práv kodifikovaly různé zákazy diskriminace a rozšířily přístup k základním lidským právům a svobodám také cizincům, zbyla ekonomická oblast nadále jako poměrně úzký prostor pro úpravu zvláštního zacházení se státními občany, resp. unijními občany. Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v tomto smyslu rozšířila původní privilegia státních občanů na občany EU, ale už ne na občany třetích států, kteří do systému recipročních práv a povinností nebyli začleněni.

Dynamický vývoj mezinárodní a evropské ochrany však postupně zasáhl a zasahuje do ekonomického prostředí a rozšiřuje původní privilegia také na občany třetích zemí. Jako příklad může sloužit Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, podle jehož čl. 6 smluvní strany uznávají právo na práci jakožto právo každého na příležitost vydělávat si na živobytí svojí prací. Příslušný Výbor OSN pro hospodářská, sociální a kulturní práva vydal v roce 2005 obecný komentář k výkladu tohoto práva, ve kterém opakovaně zdůraznil, že právo na práci přísluší každému člověku. Na druhé straně však připouští stejný komentář odlišný status migrujících pracovníků.

³¹ K problematice vymezení statusu státních občanů, tržních občanů a unijních občanů viz např. SCHORKÖPF, F.: *Der Europäische Weg. Grundlage der Europäischen Union*. Tübingen, 2010, s. 65–69.

³² HUSTER, S.: Gleichheit im Mehrebenensystem: Die Gleichheitsrechte der Europäischen Union in systematischer und kompetenzrechtlicher Hinsicht. *EuR*, 2010, Heft 3, s. 325–337.

³³ TOMUSCHAT, C.: Gleichheit in der Europäischen Union. *ZaöRV*, 2008, Vol. 68, s. 327–346, 332.

O přesné vymezení tohoto statusu se Výbor ani nesnažil. Interpretace práva na práci jako práva každého by v konkrétních případech zřejmě narazila na praxi států, která poskytuje cizincům právo na práci pouze na základě zvláštního povolovacího procesu. V obecné úrovni však Výbor dal dostatečně najevo, že současná koncepce rovnosti vnímá rozlišování na základě státní příslušnosti jako nežádoucí.

Lidskoprávní koncepce, podle níž mají být cizincům zaručena také sociální a hospodářská práva, se promítá i do dalších dokumentů OSN. Rozlišování na základě státní příslušnosti je v praxi lidskoprávních orgánů považováno za podezřelý přístup, který musí být státy vysvětlen přesvědčivými důvody.³⁴ Jasný standard formuluje v tomto směru obecné doporučení č. 30, které Výbor OSN proti rasové diskriminaci přijal v roce 2004.³⁵ Podle příslušného Výboru je třeba odlišné zacházení založené na občanství nebo migračním statusu kvalifikovat jako zakázanou diskriminaci ve smyslu Úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace, pokud konkrétní kritéria rozlišování nesledují ve světle účelu a principů Úmluvy legitimní cíl či nejsou nepřiměřená. Výbor proti rasové diskriminaci proto vyzval smluvní strany Úmluvy, aby o své legislativě týkající se statusu cizinců pravidelně podávaly zprávu.

Obecné doporučení č. 30 konsekventně zmiňuje problematiku ukončení pobytu cizinců a hospodářská a sociální práva cizinců. Co se týče ukončení pobytu, nabádal Výbor smluvní státy např. k tomu, aby nevyhostily cizince s dlouhodobým pobytem, pokud takové opatření představuje nepřiměřený zásah do práva na rodinný život. S ohledem na hospodářská a sociální práva vyzdvihl Výbor zejména oblasti vzdělávání, bydlení, zaměstnání a zdravotnictví. Konkrétně žádal Výbor stejná práva pro občany a cizince v otázkách přístupu k bydlení. Na druhé straně uznal Výbor rozdíly v přístupu k zaměstnání, když potvrdil právo států na používání nástroje pracovního povolení.

Dynamický vývoj v otázce zrovnoprávnění cizinců vyplývá nejen z komplexního obsahu obecného doporučení č. 30, ale také z jeho srovnání s předchozím obecným doporučením č. 11, který byl Výborem proti rasové diskriminaci přijat v roce 1993.³⁶ Text tohoto doporučení obsahoval jen 3 stručné odstavce, přičemž jeho hlavními body byly zákaz diskriminovat mezi cizinci z různých zemí a povinnost smluvních států podávat zprávy o implementaci opatření týkajících se cizinců.

Nové pravidlo, podle něhož rozlišování mezi občany a cizinci vyžaduje racionální vysvětlení ze strany smluvní strany, aplikoval Výbor proti rasové diskriminaci např. ve své závěrečné zprávě k implementaci Úmluvy v Dánsku.³⁷ Výbor konkrétně kritizoval dánskou vládu za to, že sice finančně podporovala dvojjazyčné vzdělání ve prospěch dětí pocházejících ze zemí Evropského hospodářského prostoru, ale přestala financovat vzdělání ve vlastním rodném jazyce pro děti z jiných zemí. Výbor doporučil Dánsku, aby svoji politiku přehodnotil, protože zřejmě nepovažoval dánské opatření za proporcionální.

³⁴ DE SCHUTTER, O.: *Die Zusammenhänge zwischen Migration und Diskriminierung (im Auftrag des Europäischen Netzwerkes von Rechtsexperten im Bereich der Nichtdiskriminierung)*. Luxembourg, 2010, s. 59.

³⁵ CERD/C/64/Misc.11/rev.3 (2004), Discrimination against non-citizens.

³⁶ UN Doc. A/48/18 at 112 (1994), On non-citizens.

³⁷ CERD/C/DEN/CO/17. Zpráva byla přijata dne 19. října 2006.

Obdobně aktivisticky přistoupil k problematice diskriminace na základě státní příslušnosti také Výbor pro lidská práva. V Rakousku bylo pasivní volební právo do orgánů zastupujících zaměstnanců (konkrétně do podnikových rad) původně vyhrazeno státním občanům. V září 2004 rozhodl Soudní dvůr,³⁸ že tato úprava – v rozporu s principy komunitárního práva – diskriminovala občany EU. Poté, co Rakousko v návaznosti na tento rozsudek přiznalo pasivní volební právo do podnikových rad také zaměstnancům ze států Evropského hospodářského prostoru, obrátil se na Výbor pro lidská práva turecký občan, který jako občan třetí země nemohl ve volbách do orgánů zaměstnanců kandidovat.³⁹ Výbor pro lidská práva zkoumal, zda rozlišování mezi občany Rakouska a členských států EHP na jedné straně a občany třetích zemí na straně druhé bylo slučitelné se zákazem diskriminace obsaženým v čl. 26 MPOPP. Podle Výboru byla klíčová otázka, zda bylo toto rozlišování založeno na rozumných a objektivních důvodech. Výbor nejprve stručně zmínil svoji dřívější judikaturu, podle níž lze zvýhodnění občanů určitých států objektivně odůvodnit úpravou mezinárodní smlouvy. Dále však upozornil na to, že takový závěr neplatí pro všechny mezinárodní smlouvy, které na základě reciprocity upravují určitá privilegia ve prospěch občanů smluvních stran. Po analýze funkce podnikové rady, která spočívala v zastupování zájmů zaměstnanců a monitorování podmínek na pracovišti, dovedl Výbor pro lidská práva, že není rozumné z voleb do podnikové rady vyloučit občana třetí země, který měl časově neomezené pracovní povolení.

Vliv mezinárodního antidiskriminačního práva na postavení cizinců dokumentuje také judikatura Evropského soudu pro lidská práva. V případě Gaygusuz⁴⁰ posuzoval ESLP nárok tureckého občana, který déle než 10 let pracoval v Rakousku a přispěl do místního sociálního systému, na určitou formu sociální podpory. Když v roce 1987 podal žádost o vyplácení pomoci v nouzi, byla žádost odmítnuta s tím, že neměl rakouské občanství. Všechny ostatní podmínky, tzn. zejména dlouhodobé placení povinných příspěvků do sociálního fondu, byly splněny. Před ESLP argumentoval stěžovatel, že právní nárok na podporu v nouzi bylo třeba považovat za majetek ve smyslu čl. 1 prvního dodatkového protokolu k EÚLP a že Rakousko zasáhlo do jeho majetku v rozporu se zákazem diskriminace podle čl. 14 EÚLP.

ESLP přezkoumal, zda lze rozlišování na základě státní příslušnosti v tomto případě odůvodnit věcnými argumenty. Podle ESLP sice disponují smluvní státy určitým prostorem pro uvážení (*margin of appreciation*), když rozhodují o tom, jaké rozlišování lze ospravedlnit. Pokud ovšem jde o rozlišování na základě státní příslušnosti, musí být uvedené důvody velmi vážné (*very weighty*). Rakouský argument, že rozdílné zacházení mezi rakouskými a tureckými občany bylo založeno na ideji, že stát má zvláštní odpovědnost za své vlastní občany a musí zajistit především jejich potřeby, Soud odmítl. Nepřistoupil ani na rakouské tvrzení, že se Turecko k poskytování podobné podpory pro rakouské občany v Turecku nezavázalo. Diskriminační záměr byl v tomto případě tak

³⁸ Věc C-465/01.

³⁹ CCPR/C/74/D/965/2000 (2002).

⁴⁰ Application no. 17371/90.

zřejmý, že ESLP rozhodl o porušení zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti jednomyslně.⁴¹

Z judikatury mezinárodních orgánů na ochranu lidských práv lze tedy jednoznačně dovodit trend k přibližování statusu unijních/státních občanů a občanů třetích zemí. K určitému změkčení rozlišování mezi unijními občany a občany třetích zemí však přispívá také legislativa EU. Např. směrnice Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty,⁴² zvýhodňuje občany třetích států, kteří oprávněně a nepřetržitě pobývají na území členského státu EU po dobu pěti let a prokazují svoji vazbu na dotýčný stát tím, že mají např. stálé a dostatečné příjmy a dodržují případná integrační opatření. Čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/109 stanoví ve prospěch těchto občanů třetích zemí zákaz diskriminace mimo jiné v oblastech přístupu k zaměstnání a samostatné výdělečné činnosti, přístupu ke vzdělávání, sociálního zabezpečení a sociální podpory,⁴³ přístupu ke zboží a službám a svobody sdružovací (např. v odborových organizacích). Za určitých podmínek příslušní zvýhodněným občanům třetích států podle směrnice 2003/109 také právo na volný pohyb do jiných členských států.⁴⁴

Směrnice 2003/109 představuje jeden krok k realizaci programu stanoveného Evropskou radou ve městě Tampere v říjnu 1999. Program z Tampere však ve svých bodech 18 a 21 hovořil nejen o přibližování statusu zvýhodněných občanů třetích států na základě délky pobytu, ale obecně o tom, že se status občanů třetích států má přibližovat statusu unijních občanů, a konkrétně se zmínil o zákazu diskriminace v ekonomickém, sociálním a kulturním životě. Přitom je velmi zajímavé, že program z Tampere odůvodňuje tyto kroky odkazem na spravedlivé zacházení s občany třetích zemí. Konceptně tedy je princip reciprocity nahrazen principem obecné spravedlnosti, čímž se váha posouvá od původní ekonomické argumentace k argumentaci lidskoprávní. Lidskoprávní koncepce je ve směrnici 2003/109 zdůrazňována v preambuli, jejíž bod 3 výslovně odkazuje na základní práva a zásady obsažené v EÚLP a Listině základních práv EU. Bod 5 preambule dále připomíná zákaz diskriminace na základě pohlaví, rasy, barvy pleti, etnického nebo sociálního původu, genetických vlastností, jazyka, náboženského vyznání nebo světového názoru, politických nebo jiných názorů, příslušnosti k národnostní menšině, majetku, rodu, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace.

Zvýhodněný status občanů třetích zemí předpokládá také řada asociačních dohod. Obdobně jako v případech postavení dlouhodobých rezidentů ve smyslu směrnice 2003/109 platí ale i pro tyto kategorie osob, že jim komunitární právo neposkytuje právo na vstup a pobyt na území členského státu, ale že své výhody mohou uplatnit až poté, co povolení k pobytu a popř. také pracovní povolení legálně získali. V případě Savas⁴⁵ potvrdil Soudní dvůr, že turecký občan, který pobýval ve Velké Británii nelegálně, nemohl právo na pobyt odvodit z asociační dohody. Pro všechny občany přidružených

⁴¹ Se závěrem ESLP lze proto jen stěží polemizovat. Určitý aktivismus si však ESLP neodpustil v souvislosti se stanovením tzv. spravedlivého zadostiučnění, které bylo určeno v poněkud dobrodružné výši (srov. k tomu odlišné stanovisko Franze Matschera).

⁴² Směrnice byla přijata dne 25. listopadu 2003.

⁴³ Podle čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/109 mohou členské státy omezit rovné zacházení v oblasti sociální podpory na základní dávky.

⁴⁴ Srov. zejména čl. 14 a 15 směrnice 2003/109.

⁴⁵ Věc C-37/98.

států, kteří v členském státě vykonávají ekonomickou aktivitu v souladu s národním právem, však dotyčná úprava zajišťuje zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v otázkách pracovních podmínek, odměňování a ukončení pracovního poměru.

Určité výhody upravuje právo EU také ve prospěch uprchlíků a osob požívajících podpůrnou ochranu ve smyslu směrnice Rady 2004/83/ES.⁴⁶ Kromě práv, jako jsou např. ochrana před navrácením nebo zachování celistvosti rodiny, která jsou specifická pro situaci uprchlíků, zmiňuje směrnice 2004/83 také přístup k zaměstnání, přístup ke vzdělání a sociální péči a předepisuje pro tyto oblasti částečně stejný režim, který platí pro vlastní občany. Co se ovšem týče přístupu uprchlíků k bydlení a ke svobodě pohybu na území daného členského státu, řídí se jejich status předpisy, které platí pro jiné občany třetích zemí.

7. VYMEZENÍ STATUSU UNIJNÍCH OBČANŮ VŮČI STATUSU STÁTNÍCH OBČANŮ

Co se týče druhého směru vymezení unijního občanství, tedy vůči státnímu občanství, lze identifikovat některé oblasti, ve kterých jsou unijní občané nadále znevýhodňováni ve srovnání se státními občany. Jedná se především o úpravu politických práv, ale také v otázkách souvisejících s právem pobytu existují stále rozdílné úpravy.

Institut unijního občanství zahrnuje aktivní a pasivní volební právo ve vztahu k volbám do Evropského parlamentu a k obecním volbám. Právo EU naopak nepočítá s tím, aby se unijní občané, kteří mají bydliště v jiném členském státě, než jehož jsou občané, zúčastnili voleb na regionální/krajské či celostátní úrovni. Tak, jak primární právo EU uznává zvláštní vztah loajality státních občanů ke své zemi v souvislosti s činnostmi, které zahrnují výkon veřejné moci, připouští i zvláštní pouto mezi členským státem a jeho občany v kontextu politické participace.

Právo unijních občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států je upřesněno ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES.⁴⁷ Jedná se o právní záruky, které status unijních občanů výrazně přibližují statusu státních občanů. Současně však komunitární úprava v této souvislosti nerozlišuje jen mezi státními občany a unijními občany, ale zavádí také 3 různé kategorie unijních občanů. Nejslabší status má unijní občan, který na území hostitelského členského státu pobývá po dobu do 3 měsíců. V jeho případě se s trvalejším spojením a začleněním do hostitelského státu nepočítá. Unijní občané, kteří v jiném členském státě pobývají po dobu delší než 3 měsíce, musejí splnit celou řadu podmínek, jejichž cílem je zajistit, aby se migrující unijní občané nestali zátěží pro sociální systém hostitelského členského státu. Zátěž pro sociální systém však již není kritériem pobytu v případě těch unijních občanů, kterým

⁴⁶ Směrnice Rady 2004/83/ES ze dne 29. dubna 2004 o minimálních normách, které musí splňovat státní příslušníci třetích zemí nebo osoby bez státní příslušnosti, aby mohli žádat o postavení uprchlíka nebo osoby, která z jiných důvodů potřebuje mezinárodní ochranu, a o obsahu poskytované ochrany.

⁴⁷ 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.

podle směrnice 2004/38 přísluší tzv. právo trvalého pobytu. Unijní občané, kteří získali trvalý pobyt, mají v hostitelském státě zvýšenou ochranu před vyhoštěním, protože stát je smí vyhostit pouze v případě závažných důvodů týkajících se veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti. Čl. 28 odst. 3 směrnice 2004/38 dále stanoví, že unijní občané, kteří posledních 10 let pobývali v hostitelském státě, mohou být vyhoštěni pouze na základě naléhavých důvodů týkajících se veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.

V praxi nebude tato kategorizace unijních občanů příliš relevantní, a běžného migrujícího občana EU nemusí rozlišování mezi závažným a naléhavým ohrožením veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti příliš zajímat. Z koncepčního hlediska je však třeba připomenout, že alespoň v teoretické rovině zbývají v otázce pobytu mezi unijními a státními občany rozdíly. Tento rozdíl byl již velmi brzy potvrzen také v judikatuře Soudního dvora. V případě Van Duyn⁴⁸ vyvstala otázka, zda členský stát může v zájmu veřejného pořádku omezit zaměstnávání unijních občanů u organizace, pro kterou občané daného státu mohli pracovat bez omezení. Soudní dvůr označil takové řešení za přijatelné s tím, že členský stát nesmí v souladu s lidskoprávními závazky vyhostit vlastní občany. Výhrada veřejného pořádku se tedy na vlastní občany nevztahuje. Jedná se o poněkud kuriózní situaci, ve které aplikace úpravy lidských práv⁴⁹ povede k upřednostňování státních občanů před občany unijními.

Nejsložitější je vymezení statusu unijních občanů ve vztahu ke statusu státních občanů v souvislosti s poskytováním sociálních výhod. Jak bylo nastíněno výše, Soudní dvůr po Maastrichtské smlouvě opakovaně spojoval zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti s institutem unijního občanství a dovedl povinnosti členských států týkající se zapojování unijních občanů do vnitrostátních sociálních systémů. Tato zapojení nemusí mít nutně formu konkrétního nároku migrujícího unijního občana na vyplácení sociální dávky, která byla původně určena jen občanům. Také otevření rakouského a belgického systému vysokoškolského vzdělávání studentům z Německa,⁵⁰ resp. z Francie,⁵¹ znamená značný zásah do sociálních systémů dotčených členských států.

8. ZÁVĚR

Cílem tohoto příspěvku bylo uchopit význam institutu unijního občanství v kontextu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a dalších zákazů diskriminace. Pokusili jsme se o vymezení právního postavení unijního občanství vůči statusu státních občanů na jedné straně a statusu občanů třetích zemí na straně druhé. Bylo zjištěno, že se jednotlivé kategorie v obou uvedených směrech přibližují, a to na základě vlivu judikatury Soudního dvora, vývoje sekundárního práva EU a v neposlední řadě rozhodovací činnosti lidskoprávních orgánů.

Postupné přibližování statusu unijních občanů, státních občanů a občanů třetích zemí ve světle antidiskriminačního práva se ovšem setkává často s výraznou kritikou ze stra-

⁴⁸ Věc 41/74.

⁴⁹ Srov. čl. 3 protokolu č. 4 k EÚLP.

⁵⁰ Věc C-147/03.

⁵¹ Věc C-73/08. V tomto případě však připustil Soudní dvůr za určitých podmínek stanovení omezujících podmínek v zájmu ochrany veřejného zdraví.

ny politiky a odborné veřejnosti. Součástí aktuální debaty je jak skepse vůči zasahování judikatury Soudního dvora do problematické sféry sociálního státu, tak i s morálním patosem přednesená teze o rovnosti všech jednotlivců bez ohledu na státní příslušnost. Tyto diskuse nakonec ukazují, že proces přibližování není nutně jednosměrný.

V době určité nejistoty okolo další perspektivy evropské integrace je jistě na místě postavit koncepci unijního občanství do souvislosti s myšlenkovými základy státního občanství a ochrany lidských práv. Specifickou vazbu mezi státním občanem a domovským státem vysvětluje dodnes nejlépe konstrukce společenské smlouvy, podle níž se občané vzdali určitých svobod ve prospěch zajištění bezpečnosti a dalších klíčových hodnot. Zvláštní vztah vzájemné loajality mezi státem a jeho občany vyplývá jak z národní, tak i mezinárodněprávní úpravy. Lidskoprávní model rovnosti lze uchopit pomocí modelu světoobčanství, které je snad nejpůsobivějším způsobem vyjádřeno ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. Podle jejího čl. 1 se rodí všichni lidé svobodní a sobě rovní co do důstojnosti a práv. Preambule Všeobecné deklarace lidských práv hovoří v tomto konsekventně o členech jedné lidské rodiny. Oproti tomu lze spatřovat základy unijního občanství nejspíše v koncepci reciprocit, kterou členské státy mohly vnímat jako záruku vzájemných výhod v rámci společného tržního prostředí.

Domníváme se, že všechny tři uvedené koncepty mají své opodstatnění a reflektují jak určité historické okolnosti, tak i konkrétní společenské potřeby. Souhlasíme i s tvrzením, že přibližování statusu státních občanů, unijních občanů a „světoobčanů“ je za určitých podmínek a do určité míry žádoucím, či dokonce nezbytným procesem. Na druhé straně ale považujeme zachování základní rovnováhy mezi uvedenými třemi modely za klíčové. Soudní a nevládní aktivismus, který nahrazuje loajalitu státních občanů konstrukcí „evropské společenské smlouvy“ uzavřené unijními občany,⁵² může křehkou rovnováhu narušit stejně jako rozšiřování lidskoprávní koncepce rovnosti do všech citlivých oblastí sociální a hospodářské politiky. Případné excesy by mohly nakonec závažným způsobem institut unijního občanství oslabit.

EU CITIZENSHIP AND EU ANTI-DISCRIMINATION LAW

Summary

The following article deals with the relationship between EU citizenship and EU anti-discrimination law. The analysis focuses on the definition and the delimitation of EU citizenship in relation to the position of nationals in the Member States and to the status of third-country nationals. The prohibition of discrimination on grounds of nationality, which is a key principle of European integration, is limited to the scope of EU law. The constant expansion of this scope in the context of reform treaties and ECJ case-law has led, over the years, to an approximation of the status of EU citizens and the status of national citizens, especially in the areas of residence, access to the labour market and social security. Parallel to this development, an approximation of the position of EU citizens to the status of third-country nationals has occurred. The basis for this development is, on the one hand, in the standards of secondary legislation, which regulates e.g. the rights of long-term residents and refugees. On the other hand, this development has been inspired by the human rights principle of equality, as expressed e.g. in the European Convention on Human

⁵² Srov. např. PERNICE, I.: Eine Grundrechte-Charta für die Europäische Union. *WHI-Paper* 1/00, Juni 2000, 5.

Rights and the International Human Rights Covenants. As a result, it can be noted that the delimitation of EU citizenship in both directions, i.e. in the direction of classical citizenship, and in the direction of third-country nationals, is subject to constant change and cannot be drawn precisely. On a conceptual level, there is a conflict between three major models, first, the construction of the social contract as a contract between citizens, secondly, the reciprocity principle as the basis for the non-discrimination principle in EU law and, last but not least, the idea of general equality, which is laid down in international human rights norms. The concrete implementation of these different approaches is problematic under current EU law. Activist approaches, however well-intentioned, may weaken the authority of the entire system of equality and non-discrimination and, thus, negatively affect the concept of EU citizenship as such.

Key words: migration, citizenship, discrimination, reciprocity, human rights, EU law

Klíčová slova: migrace, občanství, diskriminace, reciprocita, lidská práva, právo EU

PRÁVO OBČANA EU NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ORGÁNŮ EU

PAVEL SVOBODA*

1. PRÁVNÍ ZÁKLADY PRÁVA NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ORGÁNŮ EU

Právo přístupu k dokumentům je Popelkou mezi právy občana EU: není uvedeno v seznamu čl. 20 an. SFEU, ale jen v čl. 41, 42 Listiny základních práv EU („LZP⁶“) a v čl. 15/3 SEU. Navíc jeho osobní působnost není exkluzivně omezena na občana EU, ale je k dispozici i dalším subjektům práva. Nižší budeme nejprve zkoumat právní základy tohoto práva v primárním právu EU, poté jeho podrobnější úpravu v právu sekundárním a uzavřeme krátkým pohledem na jeho aplikační praxi.

1.1 ÚPRAVA PRIMÁRNÍHO PRÁVA

Právo přístupu k dokumentům je v primárním právu upraveno jako základní právo občanů EU i jako princip fungování EU.

Jako princip fungování EU je právo na přístup k dokumentům **prvkem demokracie a právního státu** v EU, **podproblémem řádné správy EU**, zejména jejího pod-problému – **transparentnosti EU**; ten je zakotven v primárním právu EU mnohonásobně. Vymezení právní úpravy přístupu veřejnosti k dokumentům orgánů a institucí EU je součástí evropské iniciativy pro transparentnost (European Transparency Initiative), vyhlášené Komisí v r. 2005,¹ i když v primárním právu EU se toto právo objevuje již v protokolu č. 17 o právu na přístup k informacím připojenému k Maastrichtské smlouvě; následně bylo potvrzeno ex-čl. 255 Smlouvy o Evropském společenství ve znění Amsterdamské smlouvy, pokud jde o přístup k dokumentům tří hlavních orgánů EU – Evropského parlamentu, Rady a Komise.

Pravomoci, které členské státy svěřily EU, mají být vykonávány transparentně, rozhodnutí mají být „*přijímána co nejotevřeněji*“ (čl. 10/1 SEU, čl. 15/1 SFEU). Podle čl. 10/3 SEU „*[k]aždý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Roz-*

* Autor je docentem Právnické fakulty UK v Praze a Paneurópské vysoké školy v Bratislavě.

¹ Srov. Zápis ze schůze Komise č. 1721 ze dne 9. listopadu 2005, bod 6; viz také dokumenty SEK(2005)1300 a SEK(2005)1301, cit. in: GRMELOVÁ, N.: Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů, a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa*, 2011, č. 1, s. 33 an.; srov. též TRAUIG, V. P.: Přístup občanů Evropské unie k dokumentům Komise. *Právní rádce*, 2010, č. 11, s. 26–28.

hodnutí jsou přijímána **co nejotevřeněji** a co nejbližše občanům.“ Čl. 11/2,3 SEU podobně stanoví, že „2. [o]rgány udržují otevřený, **transparentní** a pravidelný dialog s reprezentativními sdruženími a s občanskou společností. 3. Za účelem zajištění soudržnosti a **transparentnosti** činnosti Unie vede Evropská komise s dotčenými stranami rozsáhlé konzultace.“ Stejně tak podle čl. 16/8 SEU „Rada zasedá veřejně, pokud projednává návrh legislativního aktu a hlasuje o něm. Za tímto účelem je každé zasedání Rady rozděleno na dvě části, kdy první je určena k projednávání legislativních aktů Unie a druhá nelegislativním činností.“ Čl. 15/1 a 2 SFEU stanoví, že „[s] cílem podpořit řádnou správu věcí veřejných a zajistit účast občanské společnosti jednají orgány, instituce a jiné subjekty Unie **co nejotevřeněji**. Evropský parlament, jakož i Rada při projednávání návrhu legislativního aktu a hlasování o něm zasedají veřejně.“ Konečně čl. 298 SFEU stanoví, že „[p]ři plnění svých úkolů se orgány, instituce a jiné subjekty Unie opírají o **otevřenou, efektivní a nezávislou evropskou správu**.“

Princip právního státu – „Unie práva“² – mj. zahrnuje možnost kontroly chystaných či vydaných právních aktů, obsažených ve spisových materiálech.³ Toto právo ovšem není uvedeno v základním katalogu práv občana EU podle čl. 20 Smlouvy o fungování EU („SFEU“). O úmyslu autorů SFEU tento katalog mít jako demonstrativní svědčí i uvozovací slova druhého odstavce čl. 20 SFEU „mimo jiné“.⁴ Občan EU je v souvislosti s právem na přístup k dokumentům EU zmíněn v čl. 42 Listiny základních práv Evropské unie („LZP“).

Konkrétněji je obsah práva na přístup k dokumentům formulován jednak v LZP a jednak v čl. 15/3 SFEU (viz níže).

Jako **základní právo** je právo na přístup k dokumentům EU zakotveno v čl. 41 LZP – ovšem v rámci práva na řádnou správu – takto: „1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, spravedlivě a v přiměřené lhůtě. 2. Toto právo zahrnuje především: [...] b) právo každého na **přístup ke spisu**, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství.“

Pokud připustíme, že právo na řádnou správu samo má za součást zásadu transparentnosti, jejíž součástí je právo na přístup k dokumentům, může nás překvapit, že čl. 42 LZP pod názvem „Právo na přístup k dokumentům“ je ohledně tohoto práva obecnější a širší co do věcné působnosti, ale užší co do působnosti osobní: stanoví, že „[k]aždý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnícká osoba se sídlem v člen-

² K principu právního státu – společenství práva srov. např. 314/85 Foto-Frost, bod 16; C314/91 Weber v. Parlament, bod 8; posudek 1/91, bod 21; T-222,327,329/99 Martínez, bod 48; C-354/04 P Gestoras Pro Amnistía, bod 34; C-50/00 Unión de Pequeños Agricultores, bod 38. Srov. též četnou judikaturu ESLP. K témuž principu pod názvem Unie práva srov. C-550/09 E a F, bod 44; C-335/09 P Polsko v. Komise, bod 48; C-584,593,595/10 P Kadi, bod 66.

³ Z četné zahraniční literatury na toto téma srov. zejm. KRANENBORG, H.: Acces to Documents and Data Protection in the European Union. *CMLRev*, 2008, Vol. 45, s. 1079–114; BARTELT, S. – ZEITLER, H. E.: Zugang zu Dokumenten der EU. *EuR*, 2003, s. 487–503; SCHAUSS, M.: L'accès du citoyen aux documents des institutions communautaires. *JTDE*, 2003, s. 1–8 a dále literatura uvedená v LENAERTS, K. – VAN NUFFEL, P.: *European Union Law*. 3rd ed. Sweet & Maxwell, 2011, s. 602; srov. též CHAMBERS, D. – DAVIES, G. – MONTI, G.: *European Union Law*. 2nd ed. Cambridge University Press, 2010, s. 395.

⁴ Dalšími právy občana EU, neuvedenými v čl. 20 SFEU, je mj. právo podílet se na demokratickém životě (čl. 10/3 SEU), právo na projevoování a veřejnou výměnu názorů na všechny oblasti EU (čl. 11/1 SEU) či občanská legislativní iniciativa (čl. 11/4 SEU, čl. 24 SFEU, nař. 211/2011, prov. nař. 268/2012).

ském státě má **právo na přístup k dokumentům** orgánů, institucí a jiných subjektů Unie bez ohledu na použitý nosič“.

Podrobněji čl. 15/3 SFEU stanoví, že „[k]aždý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnícká osoba se statutárním sídlem v členském státě má **právo na přístup k dokumentům orgánů, institucí a jiných subjektů Unie** bez ohledu na použitý nosič, aniž jsou dotčeny zásady a podmínky stanovené v souladu s tímto odstavcem.

Obecné zásady a omezení z důvodu veřejného nebo soukromého zájmu, které upravují výkon tohoto práva na přístup k dokumentům, stanoví Evropský parlament a Rada formou nařízení řádným legislativním postupem.

Každý z výše uvedených orgánů, institucí nebo jiných subjektů zajišťuje transparentnost své činnosti a stanoví ve svém jednacím řádu zvláštní ustanovení o přístupu ke svým dokumentům v souladu s nařízením uvedeným v druhém pododstavci.

Soudní dvůr Evropské unie, Evropská centrální banka a Evropská investiční banka podléhají tomuto odstavci, pouze pokud vykonávají své správní funkce.

Evropský parlament a Rada zajistí zveřejnění dokumentů týkajících se legislativních postupů za podmínek stanovených nařízením uvedeným v druhém pododstavci.“

Čl. 15 SFEU nemá přímý účinek, neboť odkazuje na podrobnější úpravu prostřednictvím sekundárního práva⁵ (viz níže).

1.2 ÚPRAVA SEKUNDÁRNÍHO PRÁVA

Obsah zkoumaného práva je detailněji **obecně** upraven jako právo na přístup k dokumentům Rady, Komise a Evropského parlamentu v nařízení 1049/2001 („Nař.“);⁶ k nařízením jsou v procesu dva návrhy na novelizaci, oba zablokované.⁷ Výchoziskem této úpravy je *zásada co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti*.⁸ Vedle této obecné úpravy existují normy **speciální**, a to dvojího druhu: obsahového a institucionálního.

Speciální institucionální normy jsou vlastní interní pravidla přístupu k dokumentům,⁹ která ostatní orgány EU pak vypracovaly poté, co Rada v tomto směru novelizovala jejich základací nařízení.¹⁰

Obsahově speciální normy představují zejména nařízení 1367/2006 o používání Århuské úmluvy na orgány a instituce ES, dále směrnice 2003/98 o opakovaném použití informací veřejného sektoru a směrnice 2003/4/ES o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí, ale také např. čl. 17 a 18/3 nař. 139/2004 o kontrole spojování podniků; tyto dokumenty stanovují minimální standardy, které mají být respektovány v právních řádech členských zemí.

⁵ Srov. stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C-64/05P Švédsko v. Komise, bod 39.

⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise, Úř. věst. 2001 L 145, s. 0043–0048.

⁷ Srov. dokument KOM(2008) 229 a dokument KOM(2011) 137, oba zatím zablokované v legislativním procesu; srov. též HARDEN, I.: The Revision of Regulation 1049/2001 on Public Access to Documents. *ELP*, 2009, Vol. 15, s. 239; GRMELOVÁ, N.: Přístup veřejnosti k dokumentům orgánů, a institucí EU v teorii a praxi. *Současná Evropa*, 2011, č. 1, s. 48 an.

⁸ C-506/08 P Švédsko v. My Travel a Komise, bod 75.

⁹ Srov. rozh. Účetního dvora Úř. věst. 2005 C 96,01; rozh. VP-ZVBP Úř. věst. 2011 C 243, 08; rozh. ECB 2004/258, obsahující další důvody pro výjimky v oblasti monetární politiky; srov. T-590/10 Thesing.

¹⁰ Viz Úřed. věst 2003 L 245.

Na **vztah mezi obecnými a speciálními předpisy** se uplatní klasické pravidlo *lex specialit derogat legi generali*: jak konstatoval SDEU ve věci Agrofert, existuje-li speciální úprava přístupu k dokumentům, nelze se zásadně dovolávat obecného nař. 1049/2001.¹¹

K těmto právním dokumentům existuje početná judikatura, zejména na téma vyvážení zájmů jednotlivců na přístupu k dokumentům oproti povinnosti zachovat jistou jejich důvěrnost (viz níže).

2. OSOBNÍ PŮSOBNOST

V souvislosti s osobní působností práva na přístup k dokumentům EU se nabízí několik podproblémů, vyplývajících z rozdílné definice oprávněných osob i povinných orgánů.

2.1 OPRÁVNĚNÉ OSOBY

Z výše uvedeného vyplývá, že osobní působnost práva na přístup k dokumentům EU, pokud jde o oprávněné osoby, je formulována odlišně v LZP a v SFEU. Zatímco podle čl. 41 LZP je oprávněnou osobou „každý“, podle čl. 42 LZP a čl. 15/3 SFEU je oprávněným „[k]aždý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právníká osoba se statutárním sídlem v členském státě“.

Rozdíl mezi těmito dvěma vymezeními beneficentů zkoumaného práva je přitom evidentní a není malý: spočívá v tom, že osoby bez občanství EU či pobytu a sídla v EU mohou být subsumovány pod pojem „každý“ podle čl. 41 LZP, ne však pod ono sousloví podle čl. 42 LZP a čl. 15/3 SFEU. Oběma okruhům oprávněných osob přitom ale právo na přístup k dokumentům má svědčit. Má tedy být okruh oprávněných odlišný? Podle našeho názoru nikoliv, a to z několika důvodů.

Zprv, podle našeho názoru jde jen o příklad nedůslednosti, kterých je primární právo EU (zejména po novelizaci Lisabonskou smlouvou) plné.¹² Ponecháme stranou příčinu těchto rozdílných formulací.¹³

Zadruhé, existuje řešení tohoto problému ve prospěch SFEU: podle čl. 52/2 LZP „[p]ráva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených“. Srovnáním shora plně ocitovaných

¹¹ C-477/10 P Komise v. Agrofert, body 57–70.

¹² K mnoha dalším příkladům této nedůslednosti viz SVOBODA, P.: Právnícky, a tudíž politicky nekorektně o Lisabonské smlouvě. *Právní rádce*, 2010, roč. 18, č. 4, s. 17–18.

¹³ Jean-Claude Piris, šéf právní služby Rady, naznačuje, že zárodek tohoto problému tkví ve složení a v práci tzv. Konventu, jenž formoval odmítnutou Smlouvu o Ústavě pro Evropu: „Konvent čítal 220 osob, z nichž přibližně dvě třetiny byly zvoleni poslanci (51 procent z národních parlamentů a 14 procent z Evropského parlamentu) a jen 25 procent bylo jmenováno vládami. [...] Práce byly připravovány řídicím výborem, prezidiem, jež se skládalo z dvanácti členů plus jeden pozvaný za každý přístupující stát. Tento orgán měl klíčovou úlohu při přípravě dokumentů a návrhů právních textů, jež se předkládaly plenárnímu jednání Konventu. Na rozdíl od samotného Konventu nepracovalo prezidium veřejně a vlastně bylo dost tajnůstkářské. [...] Nebyl ani právní poradce, ani návrhový či právní výbor. Ke konci práce Konventu malá skupina právních expertů Evropského parlamentu, Rady a Komise na žádost prezidia pomáhala narychlo s kontrolou změn, jež měly být přijaty v části III o pravomocech EU“ (překlad autor). Viz PIRIS, J.-C.: *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*. Cambridge University Press, 2010, s. 15–16.

čl. 41 LZP s čl. 42 LZP a čl. 15/3 SFEU bezpochyby dospějeme k závěru, že úprava čl. 15/3 SFEU je podrobnější, a proto je třeba i právo na přístup k dokumentům vykonávat „za podmínka a v mezích“ tohoto ustanovení. Proto osobní působnost čl. 41 LZP co do osob oprávněných je třeba vykládat tak, že tam použité slovo „každý“ znamená „každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v členském státě“. Toto řešení potvrzuje i nařízení 1049/2001.

Je odkaz na občany EU v čl. 15/3 SFEU nadbytečný, když jsou tam uvedeny i další fyzické a právnické osoby – rezidenti EU? Podle našeho názoru nikoliv: občan EU má toto právo, i když má bydliště mimo EU, rozhodující je jeho státní příslušnost k některému členskému státu EU. Díky tomuto závěru také můžeme tvrdit, že zkoumané právo patří do diskuse o právech spojených s občanstvím EU, neboť nejde o právo pro jakoukoliv osobu, přestože osobní působnost se na pouhé občany EU – jak z výše uvedeného vyplývá – neomezuje a je poněkud širší.

Návrh na novelizaci nař. 1049/2001 z r. 2008 počítá s tím, že okruh oprávněných osob bude rozšířen na všechny fyzické i právnické osoby bez ohledu na sídlo či místo pobytu (čl. 2/1 návrhu 2008). Jakkoli může být taková změna politicky žádoucí, je ve světle předchozích úvah třeba upozornit na skutečnost, že taková změna by odporovala cit. čl. 52/2 LZP, neboť by se nepohybovala v mezích osobní působnosti čl. 15/3 SFEU, ale využila by širšího prostoru čl. 41 LZP („každý“). I bod 2.2.8 návrhu k rozšíření působnosti nařízení praví, že „[t]oto rozšíření podle stávající Smlouvy není možné, ale tento požadavek bude splněn poté, co vstoupí v platnost smlouva o fungování Unie“. Připomeňme, že návrh je z r. 2008, tedy z doby, kdy Lisabonská smlouva již byla podepsána, přesto se domníváme, že tento závěr návrhu správný není. Patrně nejsme s tímto názorem osamoceni, neboť návrh je zablokován v legislativním procesu. Bude-li navrhovaná změna přijata, půjde podle našeho názoru o změnu protiprávní, napadnutelnou žalobou na neplatnost před SDEU podle čl. 263 an. SFEU z důvodu rozporu se Smlouvami.

2.2 POVINNÉ ORGÁNY

Zatímco osobní působnost práva na přístup k dokumentům EU, pokud jde o oprávněné osoby, je formulována odlišně v LZP a v SFEU, pokud jde o povinné orgány EU, rozdíly v definování zkoumaného práva neexistují: ve všech případech jsou jimi „orgány, instituce a jiné subjekty Unie“. Toto vymezení odráží kategorizaci orgánů EU podle čl. 298 SFEU. Návrh na novelizaci nař. 1049/2001 z r. 2011 upřesňuje, že mezi povinné orgány EU mají spadat „orgány, instituce a jiné subjekty Evropské unie včetně Evropské služby pro vnější činnost“.

Zajímavá otázka v této souvislosti vyplývá ale ze čl. 291 SFEU. Podle tohoto ustanovení „[č]lenské státy přijmou veškerá nezbytná vnitrostátní právní opatření k provedení právně závazných aktů Unie“. I když vymezení povinných orgánů je podle výše citovaných ustanovení jednoznačné, neměly by do něj patřit i orgány členských států EU, pokud aplikují právní akty EU? Vždyť podle čl. 51 LZP „[u]stanovení této listiny jsou při dodržení zásady subsidiarity určena orgánům, institucím a jiným subjektům Unie, a dále členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Respektují proto práva, dodržují zásady a podporují jejich uplatňování v souladu se svými pravomocemi, při

zachování mezi pravomocí, které jsou Unii svěřeny ve Smlouvách“ [zvýraznil autor]. Proto i právo na přístup k dokumentům je při aplikaci práva EU adresováno i orgánům členských států EU. Připomeňme, že na úrovni odpovědnosti za škodu je taková logika uplatňována: členský stát, jehož orgány chybně aplikují právo EU, odpovídá za škodu takto vzniklou.¹⁴

Proti tomuto argumentu můžeme postavit podobný argument jako u oprávněných osob: podle čl. 52/2 LZP „[p]ráva uznaná touto listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách, jsou vykonávána za podmínek a v mezích v nich stanovených“. Jelikož úprava čl. 15/3 SFEU je podrobnější než úprava LZP, je třeba i právo na přístup k dokumentům vykonávat „za podmínek a v mezích“ tohoto ustanovení. Proto osobní působnost čl. 41 a 42 LZP co do osob povinných je třeba vykládat tak, že jejich okruh je třeba vymezit v souladu s čl. 15/3 SFEU, tedy bez orgánů členských států. To nepřímou zdůrazňuje i Vysvětlení k Listině základních práv¹⁵ k čl. 42 LZP: „V souladu s čl. 52 odst. 2 Listiny je právo na přístup k dokumentům vykonáváno za podmínek a v rámci omezení stanovených v čl. 15 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie.“

I přes toto právní řešení se k dokumentům členských států lze dostat dvojmo: (a) prostřednictvím orgánů EU a (b) na základě vnitrostátních předpisů o přístup k dokumentům.

A) PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ČLENSKÝCH STÁTŮ PROSTŘEDNICTVÍM ORGÁNŮ EU

S možností dostat se k dokumentům orgánů členských států prostřednictvím orgánů EU počítá mj. čl. 4 nař. 1049/2001, ovšem až po konzultaci s těmito orgány; cit. čl. 291 SFEU je proto takovou možností zohledněn. I návrh na novelizaci nař. 1049/2001 z r. 2008 upřesňuje nakládání s dokumenty, pocházejícími ze členských států: „Pokud se žádost týká dokumentu pocházejícího z členského státu, kromě dokumentů předaných v rámci postupů vedoucích k vytvoření legislativního nebo nelegislativního aktu obecného významu, konzultují se orgány členského státu. Orgán, u něhož je dokument uložen, jej zveřejní, pokud členský stát neuvede důvody pro odepření jeho zveřejnění na základě výjimek uvedených v článku 4 nebo podle zvláštních ustanovení v jeho vlastních právních předpisech, které brání zveřejnění dotyčného dokumentu. Orgán zhodnotí přiměřenost důvodů, které členský stát uvede, pokud se zakládají na výjimkách podle tohoto nařízení.“

Z výše uvedeného vyplývá, že nesouhlas členského státu se zpřístupněním dokumentu v držbě orgánu EU neznamená, že tento dokument zpřístupněn nebude. Nicméně zejména při aplikaci nejcitlivějších výjimek podle čl. 4 nař. 1049/2001 (viz níže), zejména z důvodu bezpečnosti v rámci boje proti terorismu, je SDEU připraven stanovisko státu respektovat a dokument nezveřejnit.¹⁶

¹⁴ Srov. SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 166 an., 199 an. a tam uvedená další literatura a judikatura.

¹⁵ Viz Úř. věst. 2007 C 303/02.

¹⁶ C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P Komise, Rada, Spojené království v. Yassin Abdullah Kadi, bod 127. Srov. SVOBODA, P.: Kadi 2013: tečka za jednou kapitolou protiteroristické judikatury SDEU? *Právní rozhledy*, 2013, č. 23–24, s. 825–827.

B) PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM ČLENSKÝCH STÁTŮ NA ZÁKLADĚ VNITROSTÁTNÍCH PŘEDPISŮ O PŘÍSTUPU K DOKUMENTŮM

S existencí pravidel o přístupu k dokumentům na vnitrostátní úrovni lze počítat nejen kvůli principu právního státu, jenž je součástí ústavních zásad všech členských států EU, ale i kvůli jiným mezinárodním dokumentům, jichž jsou členské státy EU signatáři, zejména kvůli Úmluvě Rady Evropy o přístupu k úředním dokumentům (2009).¹⁷ Zmiňován bývá v souvislosti s Radou Evropy i čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (1950) – právo na přijímání informací. Judikatura Evropského soudu pro lidská práva ale zatím nedovodila, že by právo na přijímání informací zahrnovalo právo na přístup k úředním dokumentům.¹⁸

V souvislostech aplikace soutěžního práva orgány členských států SDEU odkázal na povinnost členských států uplatňovat svá vlastní vnitrostátní pravidla o přístupu k dokumentům tak, aby nebyla ohrožena účinnost čl. 101 SFEU: „*vnitrostátní soudy musí v rámci výkonu své pravomoci spočívající v uplatňování vnitrostátních pravidel ohledně práva osob údajně poškozených kartelovou dohodou na přístup k dokumentům týkajícím se vnitrostátních řízení o této kartelové dohodě zvážit zájmy odůvodňující sdělení informací a ochranu těchto informací. [...] Nutnost takového zvážení spočívá v tom, že zvláště v oblasti hospodářské soutěže může každé striktní pravidlo, jak ve smyslu absolutního odepření nahlížet do dotčených dokumentů, tak ve smyslu obecného přístupu k těmto dokumentům, narušit účinné uplatnění zejména článku 101 SFEU a práv, která toto ustanovení přiznává jednotlivcům.*“¹⁹ SDEU tedy stanovuje povinnost a meze používání vnitrostátního pravidla vlastním pravidlem soudcovským a předpokládá existenci vnitrostátních pravidel o přístupu k dokumentům. Odpověď na otázku tedy zřejmě zní kladně, právo EU ukládá povinnost členským státům zpřístupnit svoje dokumenty v mezích jejich vnitrostátních předpisů, pokud takové předpisy neohrožují efektivitu práva EU. Jde tedy o obdobu obecné zásady efektivit.²⁰

3. VĚCNÁ PŮSOBNOST

Otázka po věcné působnosti úpravy má objasnit, na jaké dokumenty se právo na přístup k dokumentům EU vztahuje, tedy co to ony „dokumenty“ jsou. Z výše uvedeného vyplývá, že věcná působnost tohoto práva je formulována odlišně v LZP a v SFEU. Podle čl. 41 LZP jde o právo oprávněné osoby na přístup do „*spisu o něm*“: tato formulace implikuje (a) papírovou podobu dokumentu, (b) dokumenty týkající se osobně oprávněné osoby. Čl. 15/3 SFEU a čl. 42 LZP však toto právo vztahují na „*do-*

¹⁷ Srov. též mj. čl. 19 Všeobecné deklarace lidských práv, čl. 6, 8 a 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, Úmluvu OSN o přístupu k informacím, veřejné účasti při rozhodování a o přístupu k právní ochraně ve věcech životního prostředí (Aarhus, 1998) a Úmluvu o ochraně jednotlivců se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů (1981; série evropských dohod č. 108).

¹⁸ Srov. rozsudek ESLP ve věci 31475/05 Társaság a Szabadságjogokért v. Maďarsko (2009), bod 35, cit. in: KMEC, J. – KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J. – BOBEK, M.: *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1009–1012.

¹⁹ C-536/11 Donau Chemie, body 30, 31.

²⁰ K zásadě efektivit srov. 199/82 San Giorgio; srov. též širěji SVOBODA, P.: *Úvod do evropského práva*. 5. vyd. Praha: C. H. Beck, 2013, s. 160–161.

kumenty [...] bez ohledu na použitý nosič“, zjevně zahrnující (a) i elektronickou dokumentaci, (b) dokumenty, které se nemusejí osobně týkat oprávněné osoby, ale i všech ostatních dokumentů.

Řešení tohoto rozdílu vidíme podobně jako v předchozích případech, tedy ve prospěch širší definice věcné působnosti zkoumaného práva podle čl. 15/3 SFEU; důvodem toho je opět zásada čl. 52/2 LZP, již dvakrát uvedená a potvrzená poslední větou Vysvětlení k Listině základních práv – k čl. 42 LZP. Potvrzuje to i čl. 2 nař. 1049/2001: dokument znamená „psaný či tištěný na papíře či uložený v elektronické formě nebo jako zvuková, vizuální nebo audiovizuální nahrávka“.

Přístupné mají tedy být zásadně všechny (1) **vlastní dokumenty** EP, Rady a Komise včetně těch vypracovaných jejich složkami, výbory, komisemi či externě na zadání těchto orgánů, (2) **dokumenty získané od třetích osob** – států členských i nečlenských, jiných institucí EU či jednotlivců. Oněmi dokumenty mohou být mj. přípravné dokumenty, zajímavé i pro právníky, např. různá interní stanoviska právní služby Rady.²¹

4. OBSAH PRÁVA NA PŘÍSTUP K DOKUMENTŮM EU

Základní rysy obecné úpravy práva na přístup k dokumentům jsou – kromě výše uvedených aspektů – tyto:

- instituce mají **povinnost zpřístupnit i jen část určitého dokumentu** v případě, že jeho druhá část je z nějakého důvodu tajná (čl. 4/6 Nař.);²²
- **výjimky** (čl. 4 Nař. – taxativní výčet) jsou mandatorní a diskreční:²³
 - **mandatorní** – k ochraně zájmů třetích osob (čl. 4/1 Nař.): veřejná bezpečnost;²⁴ obranné a vojenské záležitosti; mezinárodní vztahy;²⁵ finanční, měnové nebo hospodářské zájmy EU a členských států, soukromí a osobnosti jednotlivce, zejm. ochrana osobních údajů;²⁶
 - **diskreční** – k ochraně zájmů instituce (čl. 4/2 Nař.): ochrana obchodních zájmů jednotlivců včetně duševního vlastnictví;²⁷ ochrana soudního řízení a právního poradenství;²⁸ ochrana cílů inspekce, vyšetřování a auditu;²⁹ autonomie vnitř-

²¹ T-403/05 My Travel, body 42-68; C-39/05P Turco; C-280/11 P Access Info Europe v. Rada, bod 55 an.

²² C-353/99 P Hautala; C-353/01 Olli Mattila; T-237/02 Technische Glaswerke.

²³ K analýze rozsudků o aplikaci těchto výjimek srov. ADAMSKI, D.: How Wide is the Widest Possible? Judicial Interpretation of the Exceptions to the Right of Access to Official Documents. *CMLRev*, 2009, Vol. 46, s. 521. Z rané judikatury SDEU srov. zejm. C-58/94 Nizozemsko v. Rada, body 34–37; T-191/99 Petrie v. Komise, body 34–35.

²⁴ T-17/10 Steinberg; C-478/08 P Evropaïki Dynamiki, body 87–88.

²⁵ T-529/09 Sophie in 't Veld, bod 23 an.; T-63/10 Ivan Jurašinović; T-496/10 Melli Bank, bod 78 an. ke vztahu práva na obhajobu a přístupu k dokumentům při ukládání tzv. chytrých sankcí SZBP.

²⁶ C-266/05 P Sison; T-392/07 Strack, bod 166 an.; T-190/10 Egan; T-300/10 Internationaler Hlifsfond, bod 95 an.

²⁷ T-109/05 a T-444/05 Navigazione Libera; např. k žádostem třetích osob při řízení o spojování podniků srov. C-404/10 P Editions Odile Jacob, C- 477/10 P Agrofert; k žádostem třetích osob poškozených karatelem či zneužitím dominance srov. C-360/09 Pfeleiderer, T-437/08 CDC Hydrogène. Srov. též T-392/07 Strack, bod 166 an.; T-344/08 EnBW, bod 131 an.; T-339/10 Cosepuri; T-6/10 Sviluppo Globale; C-478/08 P Evropaïki Dynamiki, body 85–86; C-477/10 P Komise v. Agrofert, body 49–70; T-339/10 a T-532/10 Cosepuri. K následkům neopratrného jednání Komise v této oblasti srov. 145/83 Adams.

²⁸ T-529/09 Sophie in 't Veld, body 61–103.

²⁹ C-39/05 P Turco; T-529/09 Sophie in 't Veld, body 61–103; C-477/10 P Komise v. Agrofert, body 49–70.

- ního rozhodování (čl. 4/3 Nař.);³⁰ interní dokumenty;³¹ povinná konzultace třetí osoby, o jejíž dokument se jedná (čl. 4/4 Nař.); souhlas členského státu, o jehož dokument se jedná (čl. 4/5 Nař.);³²
- výjimky trvají po dobu nejvýše 30 let, jež může být prodloužena jen z důvodů vysoké sensitivity (čl. 4/7 Nař.);³³
 - výjimky je třeba vykládat **restriktivně**, protože omezují zásadu co nejširšího zpřístupnění dokumentů veřejnosti;³⁴
 - jednotlivé členské státy mohou i nadále uplatňovat svá vlastní pravidla přístupu k dokumentům správních orgánů; v případě nejasností při obdržení žádosti o zpřístupnění dokumentu, který sice drží, ale který byl vytvořen některou z EU institucí, by se však měly na tyto instituce obrátit a případ s nimi konzultovat;
 - orgány EU jsou povinny vytvořit veřejný registr všech oficiálních dokumentů, měly by rovněž publikovat elektronické verze dokumentů na internetu (čl. 11 Nař.);
 - žádosti musí být vyřizovány do 15 pracovních dnů od doručení (čl. 7 a 8 Nař.);
 - nedošlo-li k vyřízení žádosti, žadatel musí cestou potvrzující žádosti požádat o formální odmítnutí žádosti, jež může být předmětem žaloby na neplatnost,³⁵ jinak se může obrátit na unijního ombudsmana (čl. 6–8 Nař.);³⁶
 - odmítavé rozhodnutí je třeba zdůvodnit;³⁷
 - k odmítnutí musí orgán prokázat splnění podmínek stanovených v Nařízení;³⁸ dokonce i dokument, na nějž by se normálně vztahovala výjimka znemožňující přístup, však může být nakonec zpřístupněn, a to pokud veřejný zájem na jeho zveřejnění převáží nad zájmem zachovat jeho důvěrnost (určité výjimky však ani takto prolomeny být nemohou³⁹). Vyšší počet dokumentů není důvodem k odmítnutí.⁴⁰

5. APLIKAČNÍ PRAXE

Komise publikuje zprávy o aplikaci nař. 1049/2001, naposledy tak učinila v r. 2013 za rok 2012. Ze zprávy vyplývá, že počet žádostí uplatňovaných podle tohoto nařízení rok od roku roste: 2006: 3841, 2008: 5197, 2012: 6014. Přibližně 21 % tazatelů jsou akademici, 14 % advokátní kanceláře, 10 % neziskový sektor; zbytek je nezařaditelný. To doktrína nepovažuje za dobrý signál za předpokladu, že EU dnes má přes

³⁰ C-506/08 P Švédsko v. My Travel a Komise; T-392/07 Strack, body 231–246.

³¹ T-344/08 EnBW, body 151–170; T-300/10 Internationaler Hilfsfond, body 127–175; C-477/10 P Komise v. Agrofert, body 71–79.

³² C-135/11 P IFAW; T-59/09 SRN v. Komise; z těchto judikátů vyplývá, že nesouhlas členského státu se zpřístupněním dokumentu ale neznamená absolutní veto.

³³ Srov. nař. 354/83/EHS, Euratom o otevření veřejnosti historických archivů EHS a Euratomu, podstatně pozměněné nař. 1700/2003.

³⁴ T-264/04 WWF European Policy Programme, bod 39; C-506/08 P Švédsko v. My Travel a Komise, bod 75.

³⁵ T-331/11 Besselink.

³⁶ C-362/08 Internationaler Hilfsfonds, bod 57.

³⁷ C-353/01 Olli Mattila.

³⁸ T-194/04 The Bavarian Lager.

³⁹ T-36/04 API; srov. též T-471/08 Toland; T-250/08 Batchelor.

⁴⁰ T-42/05 Williams, body 85–87.

500 mil. obyvatel.⁴¹ Odmítnutí z důvodu výjimky se dočká 17 % žádostí (2008: 13 %), částečného zpřístupnění pak 9 % (2008: 3 %).

Nelze však brát na lehkou váhu svědectví o smutných zkušenostech s reálným požadováním takových dokumentů.⁴² Proto se také připravuje novelizace výše uvedeného nařízení.

Evropský ombudsman ve výroční zprávě za r. 2011 uvádí, že 23 % stížností k němu se týká odmítnutí přístupu k dokumentům EU nebo nedostatečných odpovědí na příslušné žádosti.⁴³ Podle průzkumu občané EU cítí nespokojenost se současným stavem a vyjadřují zájem zejména k těm dokumentům, které by umožnily zjistit, jaké postoje zastávaly jednotlivé členské státy v Radě v neveřejné části jednání.⁴⁴

K aplikaci výjimek je zvláště instruktivní rozsudek C-280/11 P Access Info Europe v. Rada z 17. října 2013 – potvrzení T-233/09, kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Rady, jímž byl sdružení Access Info Europe odepřen přístup k některým informacím obsaženým ve zprávě ze dne 26. listopadu 2008, zaslané generálním sekretariátem Rady pracovní skupině Rady pro informace, týkající se – paradoxně – návrhu nového nařízení o přístupu veřejnosti k dokumentům EP, Rady a Komise. Rada se dovolávala čl. 4/3/1 uvedeného nařízení, jenž stanoví: „*Přístup k dokumentu, který orgán vypracoval k vnitřnímu použití nebo který obdržel a který se vztahuje k záležitosti, v níž orgán ještě nerozhodl, se odepře, pokud by zpřístupnění dokumentu vážně ohrozilo rozhodovací proces orgánu, neexistuje-li převažující veřejný zájem na zpřístupnění.*“

Konkrétně šlo o utajení identity členských států při jednáních o návrzích unijní legislativy. EP a Rada jsou tak povinni zveřejňovat dokumenty související s legislativními procedurami. Rada byla ve svých argumentech (zejména udržovat efektivitu rozhodovacího procesu) podporována mj. Českou republikou. Konkrétně podle bodu 55 rozsudku „*Rada neprokázala výchozí předpoklad, na němž založila své argumenty, a sice skutečnost, že zpřístupnění identity delegací vedlo k takovému tlaku veřejnosti, že tyto delegace již nemohly předložit jediný návrh směřující k omezení.*“ Význam rozsudku je zásadní: nejde jen o transparentnost, ale o to, že jednotlivé národní delegace se nebudou moci ukrývat za netransparentní legislativní proces a potom doma tvrdit, že danou legislativu jim vnutil Brusel.

6. ZÁVĚR

Dá se uzavřít, že přes výše uvedenou nespokojenost doktríny s mírou využití potenciálu nařízení 1049/2001 jde o právní úpravu, která se těší zájmu jak akademické, tak především advokátní sféry: ta při soukromoprávním vymáhání evropsko-právních nároků (např. v oblasti hospodářské soutěže) se výhod tohoto nařízení ještě musí naučit používat. Z ústavněprávního pohledu je navíc potěšitelné, že EU dostává

⁴¹ Srov. CHAMBERS, D. – DAVIES, G. – MONTI, G.: op. cit. v pozn. p. č. 3, s. 386.

⁴² Srov. např. ZBÍRAL, R.: Unijní transparentnost aneb zklamání eurohujera v praxi; dostupné na <http://jinepravo.blogspot.cz>.

⁴³ Dostupné na <http://www.ombudsman.europa.eu/cs/activities/annualreports.faces>.

⁴⁴ The Citizens' Report Participation, Ethics and Transparency: What Citizens Want from Brussels. Dostupné mj. na <http://www.eu.citizens.org>.

nárokům, které ve zkoumané oblasti pro členské státy vyplývají ze standardů Rady Evropy; z tohoto pohledu jde o významný příspěvek k fungování demokratických a lidskoprávních principů na úrovni EU, neboť přístup k úředním dokumentům je právem považován právě za podmínku skutečného fungování demokracie.

THE RIGHT OF EU CITIZENS TO ACCESS TO EU INSTITUTIONS' DOCUMENTS

Summary

The right to access to EU documents is one of the rights the beneficiary of which are (but not only) EU citizens. This right is not listed in the fundamental rights catalogue of EU Citizen under Article 20 of the Treaty on Functioning of the EU, but is enshrined in Article 15(3) TFEU and Article 42 of the Charter of fundamental Rights of the EU; thereby it is not only an EU fundamental right but an EU principle as well. These primary EU law provisions are specified in Regulation 1049/2001. This right is of interest to both academic and legal practitioners, namely of those involved in private law enforcement of EU law-based claims (e.g. competition); therefore it is a subject to very dynamic case-law of the EU Court of Justice.

Key words: access to documents, transparency, EU citizen

Klíčová slova: přístup k dokumentům, transparentnost, občan EU

OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE SOUDNÍHO DVORA EVROPSKÉ UNIE V EVROPSKÉM ROCE AKTIVNÍHO OBČANSTVÍ

MONIKA FOREJTOVÁ

Cílem tohoto článku je zdůraznit rok 2013 jako Evropský rok aktivního občanství v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Článek zohledňuje obecný rozbor několika rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie v oblasti evropského občanství, která byla vydána v období od ledna 2013 do října 2013.

1. EVROPSKÝ ROK AKTIVNÍHO OBČANSTVÍ

Dle zprávy Evropské komise z roku 2010 si občané Evropské unie řady svých práv souvisejících s evropským občanstvím nejsou vědomi a nikterak je nevyužívají. Pro řadu občanů Evropské unie je EU synonymem omezení, povinností, příkazů a zákazů. Nejen v České republice, ale v rámci celé Evropské unie chybí povědomí občanů o jejich možnostech, které jim dávají práva spojená s jejich občanstvím v Evropské unii.

Rok 2013 je pro evropské občanství významný z několika důvodů a Evropská unie se rozhodla vyhlásit tento rok Evropským rokem aktivního občanství. Evropský rok aktivního občanství je nejen oslavou 20. výročí zavedení občanství Evropské unie Maastrichtskou smlouvou, ale rovněž se nezadržitelně blíží volby do Evropského parlamentu v roce 2014. V roce 2013 rovněž vyšla Zpráva o občanství,¹ která reflektuje rozsáhlou celoevropskou konzultaci s názvem „Vaše práva, Vaše budoucnost“, ve které se Evropská komise v roce 2012 zaměřila na skutečné problémy a překážky občanů Evropské unie, s nimiž se setkávají v každodenním životě. Hlavním cílem celé informační kampaně vedené Evropskou komisí, doplněné aktivitami jednotlivých členských států, která je zaměřena na evropské občanství, je především snaha o zlepšení informovanosti občanů Evropské unie. V České republice přebrala úlohu gestora Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády České republiky.² Tzv. „Evropské roky“ jsou Evropskou unií vyhlášovány již od roku 1983, kdy každý rok je věnován určitému tématu a zaměřen na celoevropskou diskuzi na příslušné téma.

¹ http://ec.europa.eu/news/justice/130508_cs.htm.

² <http://www.vlada.cz/cz/pracovni-a-poradni-organy-vlady/veu/vybor-pro-evropskou-unii-22560/>.

Evropský rok aktivního občanství, rok 2013, skončil. Co přinesla celoevropská diskuze nad tématem evropského občanství celé Evropské unii a co jednotlivcům? Jak a vnímají ho vůbec tento záměr vnímají jednotliví evropští občané? Je zřejmě předčasně hledat odpovědi na tyto otázky. Můžeme se ovšem zamyslet nad tím, jakým směrem se v roce 2013 ubírala zkoumaná rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie týkající se občanství. Hlavní otázka tohoto příspěvku je tedy následující: „Co přinesl občanům Evropské unie Soudní dvůr Evropské unie v Evropském roce aktivního občanství?“

2. SOUDNÍ DVŮR EVROPSKÉ UNIE V EVROPSKÉM ROCE AKTIVNÍHO OBČANSTVÍ

Soudní dvůr Evropské unie, a to konkrétně Soudní dvůr, v období od 1. 1. 2013 do 8. 10. 2013 vydal sedm rozhodnutí, ve kterých byl jedním z klíčových témat pojem „občanství EU“. Jednalo se o rozhodnutí ve věcech: **L. N.**, spojená věc **Prinz a Seeberger, Hadj Ahmed, Brey, Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku, Cholakov, Fekete**. Ve všech případech se jednalo o tzv. řízení o předběžné otázce,³ z nichž v šesti případech vydal Soudní dvůr rozsudek a ve věci Cholakov⁴ konstatoval svoji zjevnou nepříslušnost k zodpovězení předběžných otázek položených bulharským administrativním soudem.

Z pohledu běžného života občana Evropské unie se nejeví nikterak významné rozhodnutí ve věci Fekete,⁵ kdy byla řešena předběžná otázka související s volným pohybem zboží – dovoz vozidla do členského státu Evropské unie, jehož vlastník je usazen ve třetí zemi a využívá vozidlo k soukromým účelům na celním území Evropské unie. Analýza této předběžné otázky je tedy v rámci tohoto článku ponechána stranou.

Naopak dalších pět zodpovězených předběžných otázek nesporně souvisí s problematikou evropského občanství a vystihují běžné situace, do kterých se občané Evropské unie mohou v průběhu svého života dostávat. Tyto případy jsme pro účely tohoto příspěvku rozdělili do tří skupin dle jejich zaměření. (1) Občanství EU a podpora vzdělávání formou příspěvků, (2) občanství EU a sociální zabezpečení migrantů ze třetích zemí, (3) občanství EU a právo na sloučení rodiny s občanem EU, který nevykonával právo volného pohybu.

³ O předběžných otázkách rozhoduje výhradně Soudní dvůr, a to na základě ustanovení článku 267 Smlouvy o fungování Evropské unie. Článek 256 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie dává tuto možnost rovněž Tribunálu („*Tribunál je příslušný rozhodovat o předběžných otázkách podle článku 267 ve zvláštních oblastech určených statutem.*“) Protokol o statutu Soudního dvora Evropské unie ovšem úpravu určující tyto zvláštní oblasti, ve kterých může Tribunál rozhodovat o předběžných otázkách, postrádá.

⁴ Usnesení Soudního dvora ve věci Cholakov, C-14/13.

⁵ Rozsudek Soudního dvora ve věci Fekete, C-182/12.

2.1 OBČANSTVÍ EU A PODPORA VZDĚLÁVÁNÍ FORMOU PŘÍSPĚVKŮ

Podpora vzdělávání občanů EU, kteří se za studiem a prací volně pohybují po teritoriu EU, patří mezi trvalé agendy Komise EU a Evropského parlamentu.⁶ Ve smyslu článku 7 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství mají pracovníci z jedné členské země EU stejné sociální a daňové výhody jako tuzemští pracovníci. To znamená, že občané EU mají bez diskriminace nárok na území jiného členského státu zásadně stejné možnosti sociálních výhod a podpor. Mnohdy se však členské státy povinnosti zajistit stejné sociální výhody migrujícím občanům EU a míra legitimacy jejich zdůvodnění je různá. Následující dva případy řeší tuto problematiku téměř ukázkově a jsou důkazem konsekventní judikatury Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“ nebo „Soudní dvůr“) v záležitostech volného pohybu a co nejširšího odstraňování podmínek, které by občanům EU bránily v jeho výkonu.

První zkoumaná žádost o předběžnou otázku byla k SDEU podána v rámci sporu mezi panem L. N. a Ředitelstvím pro vyšší vzdělávání a podporu vzdělávání v Dánsku⁷ (Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte, dále jen „VUS“) týkajícího se toho, že VUS odmítlo panu L. N. poskytnout podporu na vzdělávání.

Rozhodnutí SDEU ve věci této předběžné otázky se týkalo občanství EU, podmínek volného pohybu pracovníků a studentů, zásady rovného zacházení a v neposlední řadě odchylky od zásady rovného zacházení v případě vyživovací podpory při studiu ve formě stipendia nebo půjčky na studium. Po skutkové stránce šlo o výkon práva volného pohybu, kdy pan L. N., občan EU, který vstoupil na území Dánska v červnu 2009, ještě před vstupem na dánské území požádal o své přijetí na Copenhagen Business School. Dne 10. 6. 2009 získal zaměstnání na plný pracovní úvazek, dne 10. 8. 2009 požádal o poskytnutí podpory na vzdělávání od září 2009 a dne 10. 9. 2009 zahájil své studium. V důsledku zahájení studia změnil své zaměstnání, které nadále vykonával na částečný pracovní úvazek. Se svojí žádostí o podporu na vzdělávání byl ovšem pan L. N. u VUS neúspěšný, neboť byl změněn jeho status z postavení pracovníka na postavení studenta, v důsledku čehož mu byl změněn i důvod pobytu na území Dánska. Pan L. N. z důvodu nepřiznání podpory na vzdělávání podal u příslušného dánského soudu (Ankenavnet for Statens Uddannelsesstøtte) žalobu, v rámci které trval na svém postavení pracovníka ve smyslu čl. 45 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen SFEU). Stejně tak trval na nároku na podporu na vzdělávání od dánských úřadů. VUS se vyjádřilo, že pan L. N. na území Dánska vstoupil s úmyslem vzdělávání, neboť o své přijetí ke studiu požádal ještě před svým příjezdem na dánské území a studium zahájil krátce po svém příjezdu. V důsledku toho nemohl pan L. N. splňovat podmínky k tomu, aby mohl být považován za pracovníka. Dánský soud se na základě uvedených skutečností rozhodl řízení přerušit a položit Soudnímu dvoru předběžnou otázku, zda je třeba čl. 7 odst. 1 písm. c)⁸

⁶ Usnesení EP ze dne 29. března 2012 o zprávě o občanství EU za rok 2010 – Odstranit překážky pro výkon práv občanů EU (2011/2182(INI)).

⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci L. N., C-46/12.

⁸ „Všichni občané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu delší než tři měsíce, pokud jsou zapsáni u soukromého či veřejného subjektu, akreditovaného nebo financovaného hostitelským členským státem v souladu s jeho právními předpisy nebo správní praxí z prvotního důvodu studia, včetně odborné přípravy, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě

směrnice č. 2004/38⁹ ve spojení s čl. 24 odst. 2¹⁰ této směrnice vykládat v tom smyslu, že pokud členský stát posuzuje, zda je třeba určitou osobu považovat za pracovníka majícího nárok na vyživovací podporu při studiu, pak tento hostitelský členský stát může přihlídnout k okolnosti, že daná osoba vstoupila jeho území z prvotního důvodu vzdělávání, a v důsledku toho hostitelský členský stát není povinen této osobě vyplácet podporu s odkazem na uvedený čl. 24 odst. 2 směrnice č. 2004/38.

Soudní dvůr se v odůvodnění svého rozhodnutí zabýval nejen konkrétním ustanovením čl. 7 odst. 1 písm. c) a čl. 24 odst. 2 směrnice 2004/38 ve spojení s vnitrostátní úpravou Dánska, ale rovněž několikrát zdůraznil status občana Evropské unie dle čl. 20 odst. 1¹¹ SFEU ve spojení se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti uvedeného v čl. 18¹² SFEU. Soudní dvůr poměrně podrobně rozebírá definici pojmu pracovníka.¹³ Dle názoru Soudního dvora je třeba předmětné články směrnice č. 2004/38 vykládat tak, že nelze odeprít vyživovací podporu při studiu, která je přiznávána státním příslušníkům tohoto členského státu, ani občanovi Evropské unie, který v tomto hostitelském státě studuje a zároveň zde vykonává skutečné a efektivní zaměstnání a tudíž mu lze přiznat postavení „pracovníka“ ve smyslu čl. 45 SFEU. Soudní dvůr vyloučil relevantnost okolnosti, zda osoba vstoupila na území daného hostitelského členského státu s prvotním úmyslem studia, když následně začala pracovat, a tudíž má nárok na vyživovací podporu při studiu za stejných podmínek jako státní příslušníci hostitelského členského státu. Soudní dvůr tak dovodil pravidlo, že občan EU může požívat jak práv plynoucích ze statusu pracovníka, tak práv ze statusu studenta a tyto by se neměly v zásadě vylučovat. Dle našeho názoru se jedná o významné rozhodnutí SDEU v roce občanství, posilující postavení migrujících osob, neboť byla tímto podchycena realita volných pohybů v EU, kdy studenti jsou mnohdy v hostitelské zemi zároveň pracujícími a naopak. Výhrada členských států spočívající ve vyloučení podpory na vzdělání z důvodu údajné ztráty postavení pracovníka tak byla Soudním dvorem popřena.

kryta všechny rizika, a prohlášením nebo jiným podobným prostředkem podle své volby ujistí příslušný vnitrostátní orgán, že mají dostatečné prostředky pro sebe a své rodinné příslušníky, aby se po dobu jejich pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

⁹ 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. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹⁰ „1) S výhradou zvláštních ustanovení výslovně uvedených ve Smlouvě a v sekundárních právních předpisech požívají všichni občané Unie, kteří pobývají na základě této směrnice na území hostitelského členského státu, v oblasti působnosti Smlouvy stejného zacházení jako státní příslušníci tohoto členského státu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu. 2) Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát povinen přiznat nárok na sociální pomoc v prvních třech měsících pobytu nebo případně během delšího období stanoveného v čl. 14 odst. 4 písm. b), ani není povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹¹ „Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹² „V rámci použití Smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti. Evropský parlament a Rada mohou řádným legislativním postupem přijímat předpisy zakazující takovou diskriminaci.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

¹³ Rozsudky SDEU ve věcech Lawrie-Blum C-66/85, Brown C-197/86, Bernini, C-3/90.

Druhá předběžná otázka, týkající se podpory při vzdělání, byla rozhodnuta v rámci dvou spojených věcí **Prinz a Seeberger**.¹⁴ V obou případech byla řešena otázka podpory na vzdělávání poskytovaná příslušníkovi členského státu pro studium v jiném členském státě v závislosti na povinnosti mít bydliště v členském státě původu po dobu nejméně tří let před začátkem studia.

Skutková stránka obou spojených věcí je téměř totožná. V prvním případě žila Laurence Prinz, narozena v roce 1991 v Německu, se svojí rodinou 10 let v Tunisku. Po návratu do Německa složila Laurence maturitu a následně zahájila studium na univerzitě v Rotterdamu (Nizozemí). Její žádosti o podporu na vzdělání bylo vyhověno pro akademický rok 2009/2010, naopak pro akademický rok 2010/2011 byla její žádost zamítnuta s odůvodněním, že se paní Prinz nemůže domáhat časově neomezené podpory na vzdělávání, a to z důvodu nesplnění podmínky bydliště, stanovené ve spolkovém zákoně o individuální podpoře na vzdělávání.

V druhé věci žil Philippe Seeberger, narozený v roce 1983 v Německu, od roku 1994 do prosince 2005 se svými rodiči ve Španělsku. Philippe tvrdil, že po návratu má od ledna 2006 trvalé bydliště v Německu přes to, že byl zapsán do registru obyvatel v Mnichově až v říjnu 2009. V září roku 2009 zahájil pan Seeberger studium ve Španělsku a podal žádost o podporu na toto vzdělání. Jeho žádosti nebylo vyhověno rovněž s odůvodněním, že nesplnil podmínku bydliště, která je stanovena v § 16 odst. 3 spolkového zákona o individuální podpoře na vzdělávání.

Podstata obou předběžných otázek, které byly následně podány německým soudem k Soudnímu dvoru, se týkala výkladu čl. 20 SFEU a čl. 21 SFEU. Německý soud se tak SDEU dotazoval, zda lze podmiňovat přiznání podpory ke vzdělání občana EU podmínkou jeho bydliště na území jiného členského státu. Německý soud se odkazoval na podmínku uvedenou v § 16 odst. 3 spolkového zákona o individuální podpoře na vzdělávání, dle které musí mít žadatel o přiznání takové podpory před zahájením předmětného studia trvalé bydliště na území prvně uvedeného členského státu po dobu nejméně tří let.

SDEU ve svém rozhodnutí opět opakovaně zdůraznil sílu statusu unijních občanů a z něj vyplývající práva, kterých se občané Evropské unie mohou dovolávat i vůči svému členskému státu původu. Dále poukázal na skutečnost, že vnitrostátní právní úprava znevýhodňující některé vlastní státní příslušníky pouze z důvodu, že využili svého práva svobodně se pohybovat a pobývat v jiném členském státě, omezuje právě toto právo občanů svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které čl. 21 odst. 1¹⁵ SFEU přiznává každému občanovi Evropské unie. Možnosti, které dává občanům Evropská unie ve svých ustanoveních SFEU, by byly ve svém účinku omezeny, pokud by příslušníci členských států byly od jejich využití odrazování vnitrostátní právní úpravou svého státu původu, která by obsahovala sankci za jejich využití.

SDEU konstatoval, že podmínka nepřetržitého pobytu tří let, kterou obsahuje ustanovení § 16 odst. 3 spolkového zákona o individuální podpoře na vzdělávání, byť se

¹⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci Prinz a Seeberger, spojené věci C-523/11, C-585/11.

¹⁵ „Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

tato uplatní bez rozdílu na německé státní příslušníky i ostatní občany Evropské unie, představuje omezení práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, neboť může s ohledem na svůj dopad své vlastní státní příslušníky odradit od využití práva na volný pohyb a pobyt.

V obou svých rozhodnutích k předběžným otázkám, tj. ve věci L. N.¹⁶ a ve věci Prinz a Seeberger,¹⁷ vynesl Soudní dvůr poměrně jednoznačná rozhodnutí, významná pro občany členských států Evropské unie a jejich běžný život. Soudní dvůr setrvale posiluje právo na volný pohyb občanů EU bez vnitřních omezení, daných národními právními předpisy, která zabraňují výkonu tohoto práva. Soudní dvůr vyloučil jako nepřipustné takové legislativní podmínky, které by omezovaly právo občanů EU na volný pohyb. Lze konstatovat, že do situace podobné panu L. N. či paní Prinz se může dostat téměř každý evropský občan a v těchto případech SDEU zaručuje, že nemůže být odepřena vyživovací podpora při studiu v jiném hostitelském členském státě, která je přiznávaná státním příslušníkům tohoto členského státu, nebo že mu nemůže být přiznání podpory na vzdělávání v jiném členském státě podmiňováno pouhou jedinou podmínkou, spočívající v minimálně době trvání trvalého bydliště.

2.2 OBČANSTVÍ EU A SOCIÁLNÍ ZABEZPEČNÍ MIGRANTŮ ZE TŘETÍCH ZEMÍ

Poměrně složitá předběžná otázka, řešená ve věci **Hadj Ahmed**,¹⁸ se týká sociálního zabezpečení migrujících pracovníků a poskytování rodinných přídatků státním příslušníkům třetí země, která má povolení k pobytu v členském státě. Problém je o to širší, že následně byly požadovány i unijní výhody pro další osobu, která nebyla ze členského státu EU. Soudní dvůr se v této věci přiklonil k restriktivnějšímu výkladu unijního práva, pokud jde o občany ze třetích zemí, jestliže tyto osoby nemohou svázat své postavení s právním postavením občana EU v době, kdy o určitý druh sociální podpory žádají.

Alžírská státní příslušnice, paní Radia Hadj Ahmed, získala v Belgii povolení k pobytu, neboť sem následovala svého partnera, který je francouzským státním příslušníkem. Společně měli dítě, které je také francouzským státním příslušníkem. Po té, co paní Hadj Ahmed získala povolení k pobytu, následovala ji do Belgie její starší dcera, alžírská státní příslušnice. Paní Hadj Ahmednikdy neměla v Belgii postavení pracovnice, ale mohla pobírat na obě své děti rodinné přídatky, a to na základě dob zaměstnání dosažených jejím partnerem. Po rozpadu společného soužití zůstala paní Hadj Ahmed odkázána na sociální podporu s tím, že přestala pobírat rodinné přídatky na svoji starší dceru s odůvodněním, že nespĺňuje podmínku pobytu pěti let, která je stanovena v čl. 1 belgického zákona, kterým se zavádějí zaručené rodinné přídatky. V rámci sporu, který zahájila paní Hadj Ahmed u belgického pracovního soudu, bylo projednání věci přerušeno a soud členského státu podal k Soudnímu dvoru celkem čtyři předběžné otázky. V prvních dvou otázkách se pracovní soud v Bruselu dotazoval, zda za daných skutkových okolností spadá státní příslušnice třetí země do osobní působnosti nařízení

¹⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci L. N., C-46/12.

¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ve věci Prinz, spojené věci C-523/11, C-585/11.

¹⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci Hadj Ahmed, C-45/12.

č. 1408/71¹⁹ jako rodinná příslušnice pracovníka, státního příslušníka členského státu, za účelem toho, aby jí byly poskytovány zaručené rodinné přídavky i na druhé dítě, státního příslušníka třetí země, i když společně soužití s otcem dítěte, francouzským státním příslušníkem, již skončilo. Případně zda spadá tato státní příslušnice nebo její dítě, státní příslušník třetí země, z důvodu společné domácnosti s dítětem, francouzským státním příslušníkem, do osobní působnosti nařízení č. 1408/71 tak, aby mohly být i dítěti, které je státním příslušníkem třetí země, poskytovány zaručené rodinné přídavky.²⁰

Tato předběžná otázka byla, na rozdíl od doposud výše uvedených, Soudním dvorem posouzena v neprospěch fyzické osoby jako účastníka původního sporného řízení. Dle rozhodnutí Soudního dvora se nařízení č. 1408/71 musí vykládat v tom smyslu, že pokud se státní příslušnice třetí země a její dcera, také státní příslušnice třetí země, nacházejí v situaci výše uvedené, tak nespádají do osobní působnosti tohoto nařízení. Zároveň Soudní dvůr konstatoval, že směrnice č. 2004/38 nebrání vnitrostátní právní úpravě členského státu, dle které je pro poskytnutí zaručených rodinných přídavek vyžadováno, aby státní příslušnice třetí země za obdobné skutkové situace splňovala podmínku doby pobytu pěti let, byť tato podmínka není požadována po státních příslušnících tohoto státu. Se závěry Soudního dvora v této věci se plně ztotožňujeme, neboť tím bylo zachováno zvýhodněné postavení občana EU, které mu skýtá právní úprava Evropské unie. Pokud by Soudní dvůr bez přihlídnutí k okolnostem tohoto případu poskytl skrze právo EU ochranu paní Hadj Ahmed, zavadalo by to v této konkrétní věci pochybnosti o významu specifické vazby mezi občany členských zemí a občanstvím EU. Lze tedy konstatovat, že v této věci bylo rozhodnuto ve prospěch občanství EU, nikoli ve prospěch eventuálních práv osob ze třetích zemí.

Druhá předběžná otázka, spadající do oblasti sociálního zabezpečení, se týká dvou německých manželů, kteří požadovali příspěvek k dorovnání důchodových dávek. Ve věci **Brey**²¹ pan Peter Brey se svojí manželkou opustili Německo a usadili se v Rakousku. V Německu pan Peter Brey pobíral invalidní důchod a příspěvek ve stavu odkázanosti a jeho manželka základní dávku sociálního zabezpečení, která jí však již nebyla z důvodu přestěhování se do Rakouska vyplácena. Pan Brey v Rakousku požádal o vyplácení vyrovnávacího příspěvku jako dorovnání jeho starobního důchodu, aby kvůli svému nízkému důchodu měl dostatečné prostředky a jeho pobyt v Rakousku tak mohl být legální. Jeho žádost ovšem byla zamítnuta.

Dle názoru předkládajícího soudu vyvstává ve věci otázka, zda ujednání právní úprava užívá pojem „sociální pomoc“ v oblasti práva pobytu stejně jako v oblasti práva sociálního zabezpečení. Z tohoto důvodu se rozhodl položit předběžnou otázku, zda je třeba považovat vyrovnávací příplatek za dávku sociální pomoci ve smyslu čl. 7 odst. 1

¹⁹ Nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁰ Pro srovnání je vhodné uvést kontroverzní rozhodnutí Soudního dvora ve věci Zambrano C-34/09. Jednalo se také o zodpovězení předběžných otázek podaných belgickým soudem k SDEU. Zde naopak Soudní dvůr potvrdil ochranu osob ze třetích zemí, pokud mohou svoje právní postavení se všemi k tomu přílehlými právy odvodit od svých nezletilých dětí narozených již na území členského státu.

²¹ Rozsudek Soudního dvora ve věci Brey, C-140/12.

písm. b)²² směrnice č. 2004/38.²³ S ohledem na spolupráci mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem, kdy Soudnímu dvoru přísluší poskytovat vnitrostátnímu soudu užitečné odpovědi, které mu umožní rozhodovat dané spory, rozhodl se Soudní dvůr položenou předběžnou otázku přeformulovat. Soudní dvůr se zabýval tím, zda unijní právo musí být vykládáno tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje poskytnutí dávky, jakou je vyrovnávací příspěvek hospodářsky nečinnému občanovi jiného členského státu. Přestože měl takový občan EU vydáno osvědčení o právu pobytu, nespĺňoval podmínky pro legální pobyt na území členského státu po dobu delší než tři měsíce. Takový pobyt je totiž podmíněn požadavkem, aby měl žadatel o pobyt dostatečné prostředky a nemusel tak požádat hostitelský stát o uvedené dávky.

V rámci velmi rozsáhlé argumentace odkázal v předmětném rozsudku Soudní dvůr na své rozhodnutí ve věci Skalka,²⁴ řešící otázku sociálního zabezpečení migrujících pracovníků. Soudní dvůr připomněl, že ve věci Skalka rozhodl tak, že vyrovnávací příspěvek patří do působnosti nařízení č. 1408/71,²⁵ a tedy představuje zvláštní nepřispěvkovou dávku ve smyslu čl. 4 odst. 2²⁶ tohoto nařízení. Dle čl. 10a odst. 1²⁷ nařízení č. 1408/71 je tato dávka vyplácena dle právní úpravy členského státu pobytu pouze příslušnými orgány státu na vlastní náklady. Rakouský vyrovnávací příspěvek má dle Soudního dvora povahu zvláštní dávky, neboť doplňuje starobní a invalidní důchod, a dále má povahu sociální pomoci, protože má svému příjemci zajistit životní minimum v situaci nedostatečného starobního důchodu.

Rozhodnutí Soudního dvora ve věci Brey je s ohledem na práva občanů Evropské unie opět pozitivní, neboť dle Soudního dvora unijní právo musí být vykládáno tak, že brání vnitrostátní právní úpravě, která vylučuje poskytnutí dávky, jakou je vyrovnávací příspěvek hospodářsky nečinnému občanovi jiného členského státu, neboť, byť mu bylo vydáno osvědčení o právu pobytu, nespĺňuje podmínky pro legální pobyt na území členského státu po dobu delší než tři měsíce, neboť existence takového práva je podmíněna požadavkem, aby měl dostatečné prostředky a nemusel tak požádat o uvedenou dávku.

²² „Všichni občané Unie 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 záteží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, a jsou účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²³ 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. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁴ Rozsudek Soudního dvora ve věci Skalka, C-160/02.

²⁵ Nařízení Rady č. 1408/71 ze dne 14. června 1971 o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby a jejich rodiny pohybující se v rámci Společenství. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁶ „Toto nařízení se vztahuje na všechny obecné a zvláštní systémy sociálního zabezpečení, ať již jsou příspěvkové nebo nepřispěvkové, a na systémy týkající se povinnosti zaměstnavatele nebo vlastníka lodi ohledně dávek uvedených v odstavci 1.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

²⁷ „Článek 10 a hlava III se nevztahují na zvláštní nepřispěvkové peněžité dávky uvedené v čl. 4 odst. 2a. Osoby, na které se vztahuje toto nařízení, obdrží tyto dávky výhradně na území členského státu, v kterém mají bydliště, v souladu s právními předpisy tohoto státu za předpokladu, že jsou tyto dávky uvedeny v příloze IIa. Dávky poskytuje instituce místa bydliště na vlastní náklady.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

V této podkapitole jsou uvedeny dva případy, které se ve svém výsledku liší, avšak významně posilují postavení občanů EU. V případě paní Ahmed²⁸ nebylo rozhodnutí Soudního dvora vydáno ve prospěch fyzické osoby jako účastníka v původním řízení. Je ovšem třeba připomenout, že se nejedná o občana Evropské unie. Na druhé straně rozhodnutím ve věci Brey²⁹ bylo opět vyhověno občanům Evropské unie, když byla právní úprava Rakouska v zásadě posouzena jako nerespektující unijní právo a vylučující volný pohyb osob i hospodářsky nečinných.

2.3 OBČANSTVÍ EU A PRÁVO NA SLOUČENÍ RODINY S OBČANEM EU, KTERÝ NEVYKONAL PRÁVO VOLNÉHO POHYBU

Poslední rozhodnutí SDEUD, alespoň částečně se dotýkající otázky občanství Evropské unie a azylové politiky EU, které bylo Soudním dvorem vydáno ve zkoumaném období roku 2013, je věc **Ymeraga a Ymeraga – Tafarshiku**.³⁰ Rozhodnutí se dotýká občanství Evropské unie v souvislosti s právem pobytu státních příslušníků třetích zemí na evropském území, kteří jsou rodinnými příslušníky občana Evropské unie, který nevyužil svého práva volného pohybu. Časová osa a jednotlivé kroky jsou v této věci zcela zásadní. Rodina Kreshnika Ymeraga pocházela z Kosova. Kreshnik přicestoval ve věku 15 let do Lucemburska za svým strýcem, lucemburským státním příslušníkem, který se stal jeho opatrovníkem. Kreshnik si našel v Lucembursku zaměstnání a začal zde studovat. Do Lucemburska přicestovali postupně Kreshnikovi rodiče a dva bratři, všichni v den příjezdu požádali o mezinárodní ochranu ve smyslu zákona o právu na azyl. Jejich žádosti byly zamítnuty, stejně tak následné žádosti o povolení k pobytu z důvodu sloučení rodiny. V mezičase nabyt lucemburskou státní příslušnost a následně podali manželé Ymeragovi žádost o pobytovou kartu jako rodinní příslušníci občana Evropské unie. I tato žádost byla ovšem neúspěšná navzdory argumentaci, že byt Kreshnik finančně přispíval na výdaje své rodiny, která zůstala v Kosovu, není možné rodiče ve smyslu zákona o volném pohybu považovat za „osoby vyživované“ a bratry za „členy domácnosti“. Jako neopodstatněná byla rovněž odmítnuta argumentace porušením čl. 8³¹ Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z toho důvodu, že odepření práva na pobyt rodičům i oběma bratrům Kreshnika Ymeragy nemohlo bránit v pokračování jejich rodinného života.

Soudní dvůr tak obdržel od lucemburského soudu předběžnou otázku, zda lze ve smyslu čl. 20 SFEU povolit opatření, aby členský stát odepřel státním příslušníkům třetích zemí pobyt na svém území za účelem sloučení rodiny se svým rodinným příslušníkem, který je občanem Evropské unie, má pobyt v tomto členském státě, avšak nikdy nevyužil svého práva na volný pobyt.

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ve věci Hadj Ahmed, C-45/12.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ve věci Brey, C-140/12.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ve věci Ymeraga a Ymeraga – Tafarshiku, C-87/12.

³¹ „1) Každý má právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence. 2) Státní orgán nemůže do výkonu tohoto práva zasahovat kromě případů, kdy je to v souladu se zákonem a nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

Soudní dvůr se nejdříve zabýval otázkou, zda se na žalobce v původním řízení, tedy rodinu Ymeragových, vztahují směrnice č. 2003/86³² a směrnice č. 2004/38.³³ Co se týče směrnice č. 2003/86, tato ve svém čl. 3 odst. 3³⁴ uvádí, že se nevztahuje na rodinné příslušníky občana Evropské unie. Dle čl. 3 odst. 1³⁵ směrnice č. 2004/38 se tato směrnice vztahuje na všechny občany Evropské unie, kteří se stěhují do jiného členského státu, než jehož jsou státními příslušníky, nebo v takovém členském státě pobývají, a na jejich rodinné příslušníky. Zde je třeba ještě doplnit již judikovaný názor Soudního dvora, že občan Evropské unie, který nikdy nevyužil právo volného pohybu a vždy pobýval v členském státě, jehož je státním příslušníkem, nespadá pod pojem „oprávněná osoba“³⁶ ve smyslu ustanovení čl. 3 odst. 1 směrnice č. 2004/38, tudíž pod tento pojem nespadá ani jeho rodinný příslušník.³⁷ Je tedy zřejmé, že ani jedna ze směrnic se na rodinu Ymeragových v tomto případě vztahovat nemůže.

Soudní dvůr v odůvodnění rozhodnutí připouští, že již ve svých rozhodnutích³⁸ konstatoval, že mohou existovat velice specifické situace, ve kterých, i když se neuplatní sekundární právo, které se týká práva pobytu státních příslušníků třetích zemí, a i když dotčený občan Evropské unie nevyužil své právo pohybu, nemůže být ve výjimečných případech jeho rodinnému příslušníkovi, který je občanem třetího státu, odepřeno právo pobytu, aniž by byl popřen užitečný účinek občanství Evropské unie.

Dle názoru Soudního dvora nespadá odepření lucemburskými orgány přiznat rodinným příslušníkům Kreshnika právo pobytu jakožto rodinným příslušníkům občana Evropské unie do rámce unijního práva a není tak možné přezkoumat toto odepření se základními právy z hlediska Listiny základních práv Evropské unie. Nicméně Soudní dvůr zároveň nevyloučil možnost posouzení věci z hlediska Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

Závěr Soudního dvora v této věci je tedy takový, že na danou předběžnou otázku je třeba čl. 20 SFEU aplikovat tak, že členský stát může odepřít státním příslušníkům třetích zemí pobyt na svém území, když tito chtějí pobývat se svým rodinným příslušníkem, který nikdy nevyužil svého práva na volný pobyt, za předpokladu, že takové odepření neznamená pro dotyčného občana Evropské unie zbavení možnosti skutečně využívat podstatné části práv plynoucích z postavení občana Evropské unie.

³² Směrnice Rady 2003/86/ES ze dne 22. září 2003 o právu na sloučení rodiny. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³³ 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. In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³⁴ „Tato směrnice se nevztahuje na rodinné příslušníky občana Unie.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³⁵ „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.“ In CODEXIS® [právní informační systém]. Atlas Consulting [cit. 8. 10. 2013].

³⁶ Rozsudek Soudního dvora ve věci McCarthy, C-434/09.

³⁷ Práva přiznaná směrnicí č. 2004/38 rodinným příslušníkům oprávněné osoby nejsou vlastními právy rodinných příslušníků, ale jedná se o práva odvozená, získaná z postavení rodinného příslušníka oprávněné osoby.

³⁸ Např. Rozsudek Soudního dvora ve věci Dereci, C-256/11.

3. ZÁVĚR

Závěrem tohoto článku můžeme konstatovat, že judikatura Soudního dvora se tématu občanství EU věnovala důsledně i v průběhu roku 2013. Při rozboru předmětných rozhodnutí Soudního dvora dospějeme k závěru, že občanství EU jako referenční kritérium pro stanovení rozsahu práv z něj plynoucích, je nadále Soudním dvorem pojímáno jako jedno z nejvýznamnějších primárních práv. Otázkou ovšem zůstává, zda si této skutečnosti jsou evropští občané vědomi, zda si jí vůbec mohou být vědomi, když o svých možnostech a právech, která jsou jim přiznávána v rámci statutu občana Evropské unie, často ani netuší. Je tedy úkolem jednotlivých členských států, případně podobných akcí jako je Evropský rok aktivního občanství, aby své občany o jejich možnostech a právech dostatečně poučili a poskytli jim praktický návod, jak tato využít a uplatnit.

CITIZENSHIP IN THE CASE LAW OF THE COURT OF JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION IN THE EUROPEAN YEAR OF CITIZENS

Summary

The aim of this article is to highlight year 2013 as the European Year for Active Citizenship in the case law of the Court of Justice of the European Union. The author presents an analysis of several decisions of the Court of Justice of the European Union in the field of European citizenship, which were issued by a court in the period from January 2013 to October 2013. In this period has been granted a total of 7 decisions of the key concept of European citizenship and all proceedings were in the nature of a preliminary ruling under Article 267 of the Treaty on the Functioning of the European Union. Most of the decisions regarding certain forms of claims on finance support, which are associated with EU citizenship, such as scholarships for students, pensions, family allowances, disability pensions. Analysis of the case offers a basic understanding of the benefits of EU citizenship.

Key words: law, freedom, legal principles, ius civil, legislation, theory of state, human rights, individual rights, judicial review

Klíčová slova: právo, svoboda, právní principy, ius civil, legislativa, teorie státu, lidská práva, práva jednotlivce, soudní kontrola

OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE – NEDOPSANÁ KAPITOLA UNIJNÍHO PRÁVA

DAVID SEHNÁLEK

1. VYMEZENÍ ZKOUMANÝCH OTÁZEK

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

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

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

2. PRÁVNÍ ÚPRAVA OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE A PRÁVA POBYTU

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

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

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

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

3. PRAKTICKÉ DŮSLEDKY PRO POBYT V JINÉM ČLENSKÉM STÁTĚ

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

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

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

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

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

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

⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

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

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

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

4. POSTAVENÍ SKUTEČNÝCH CIZINCŮ, RODINNÝCH PŘÍSLUŠNÍKŮ OBČANŮ EVROPSKÉ UNIE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. CO JE DŮSLEDKEM TÉTO JUDIKATURY?

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

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

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

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

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

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

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

7. SOUDNÍ DVŮR EU A JEHO POJETÍ OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE

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

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

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

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

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

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

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

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

8. ŘEŠENÍ DE LEGE FERENDA?

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

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

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

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

¹⁹ Tedy zejména právo pohybu a pobytu.

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

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

9. ZÁVĚR A ODPOVĚDI NA VÝCHOZÍ OTÁZKY

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

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

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

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

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

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

EU CITIZENSHIP – AN UNFINISHED CHAPTER OF EU LAW

Summary

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

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

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

KAŽDÝ SPOTŘEBITEL, NEBO JEN OBČAN EU: KDO JE CHRÁNĚN SPOTŘEBITELSKÝM PRÁVEM EU?

VÁCLAV ŠMEJKAL, PETR NAVRÁTIL

1. ÚVOD

K prolínání statusu občana a spotřebitele dochází v dnešní EU na více rovinách. Evropská komise zcela běžně prezentuje v rámci přínosů EU pro její občany to, co bylo navrženo či uzákoněno ve prospěch spotřebitelů.¹ Levicoví oponenti současných komercializačních trendů varují před pohlcením občanského principu běžným spotřebitelstvím tím, jak se do vztahu mezi veřejnou institucí a občanem stále více prosazují standardy transakcí mezi poskytovateli služeb a jejich klienty.² Pro akademickou obec jdou pojmy *citizens consumers*, *market citizenship* ruku v ruce s termíny *konstitucionalizace trhu* a *marketizace konstitutce*, kterými zpracovává prolínání veřejnoprávní ochrany a oprávnění občanů na straně jedné s ochranou soukromých práv a nároků spotřebitelů na straně druhé.³ Do stejné debaty přispívá i tento text, kterým chtějí jeho autoři vrhnout právně-systematizační pohled na současnou ochranu spotřebitele v unijním právu, poukázat na jisté napětí mezi spotřebitelským a občanským principem v jejím rámci a pokusit se naznačit budoucí vývojové tendence na tomto poli. Východiskem celého příspěvku je přítom teze, že „standardní“ definice spotřebitele, užívaná až na výjimky v unijním právu,⁴ jako fyzické osoby kontrahující zboží či

¹ Na str. 3 Zelené knihy o přezkumu spotřebitelského acquis [KOM (2006) 744 final] Komise jako princip uvádí: „Nezáleží na tom, kde se v EU nacházíte nebo kde v EU nakupujete, vaše základní práva jsou stejná,“ což podle ní koresponduje se záměrem „Programu pro evropské občany – Dosažení pozitivních výsledků ve prospěch Evropy“. Ochrana spotřebitele, ač univerzálně definována, je tak bezprostředně spojena s přínosem EU pro její občany. Dále viz např. Zpráva o občanství EU pro rok 2013 ze dne 8. 5. 2013 [COM (2013) 269 final], kde se na str. 3 uvádí mezi opatřeními, která mají zajistit práva občanů EU, i opatření v oblasti ochrany spotřebitele.

² Viz např. ROIRANT, J.-M. – BOLINI, R. – PIRVULESCU, C. – SUESSER, J. R.: La citoyenneté européenne devra être sociale. *Libération* [online], 14. 12. 2012 [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: http://www.liberation.fr/monde/2012/12/14/la-citoyennete-europeenne-devra-etre-sociale_867398.

³ Viz HESSELINK, M. W.: European Contract Law: A Matter of Consumer Protection, Citizenship, or Justice? *European Review of Private Law*, 2007, No. 3, s. 323–348; CSERES, K. J. – SCHRAUWEN, A.: Empowering Consumer-citizens Changing Rights or Merely Discourse? *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series* [online], 2012, No. 3 [cit. 7. 11. 2013], dostupné z: <http://www.aceg.uva.nl/Publications>; KINGISEPP, M.: The Constitutional Approach to Basic Consumer Rights. *Juridica International*, 2012, No. 9, s. 49–58.

⁴ Takovou výjimkou je např. směrnice 90/314/EHS o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy, která v čl. 2 odst. 4 definuje spotřebitele jako každou osobu, která si koupí, nebo se zaváže, že si koupí soubor (cestovních) služeb.

služby od obchodníka s účelem, který se netýká její profesionální nebo podnikatelské činnosti,⁵ je značně zavádějící a neúplná a zdaleka nepostihuje podstatu měnicího se práva na ochranu spotřebitele.

2. VYMEZENÍ PROBLEMATIKY

Evropská společenství byla ve svých počátcích naprosto jednoznačně orientována ekonomicky směrem k vytvoření společného trhu. Tato orientace přitom počítala s občanem zaměřeným na ekonomické hodnoty. Základní svobody – svoboda volného pohybu osob, zboží, služeb a kapitálu – byly v prvé řadě svobodami nikoliv pro pasivního občana, nýbrž pro aktivního, tržně orientovaného občana usilujícího o participování na hospodářském životě, tj. pro výrobce, obchodníka, poskytovatele služeb, zaměstnance atp. Až programy Komise z roku 1975 a roku 1981⁶ znamenaly zlom v tomto nazírání a vedly k vydání celé řady směrnic k ochraně spotřebitele, tj. k ochraně pasivních občanů uspokojujících svoje potřeby na společném trhu.⁷ Následná judikatura Soudního dvora⁸ ve spojení s rozvojem evropského práva na konci 80. a počátku 90. let zakotvující koncepcí spotřebitelské politiky do primárního práva vedla k zásadní proměně v přístupu ke spotřebiteli i jeho ochraně.

Ochrana spotřebitele je právní oblastí, která používá jak veřejnoprávní, tak soukromoprávní metody. V primárním právu se pojem spotřebitele vyskytuje v několika člácích, konkrétně v čl. 4, čl. 12, čl. 39 a 40, čl. 101 a 102, čl. 107, čl. 114 a čl. 169 SFEU. Žádný z těchto článků však tento centrální pojem práva na ochranu spotřebitele nikterak nedefinuje. Východiskem právní ochrany spotřebitele je přitom v unijním právu již zmiňovaný čl. 169 SFEU, který hovoří o spotřebitelích, bez toho aniž by se pokusil tento pojem jakkoliv konkretizovat. Jinak řečeno, v unijním právu neexistuje jedna zastřešující definice spotřebitele, nýbrž každý právní akt EU chránící spotřebitelská práva obsahuje svoji vlastní definici. Avšak samotné konstrukce definice spotřebitele se v jednotlivých právních aktech velmi podobají. Proto je možné hovořit o „standardní“ definici spotřebitele jako fyzické osoby kontrahující zboží či služby od obchodníka s účelem, který se netýká její profesionální nebo podnikatelské činnosti.⁹ Na první pohled by se proto mohlo zdát, že unijní právo poskytuje ochranu všem oso-

⁵ Směrnice 2011/83/EU o právech spotřebitelů definuje v čl. 2 spotřebitele takto: fyzická osoba, která ve smlouvách, na které se vztahuje tato směrnice, jedná za účelem, který nelze považovat za její obchodní činnost, podnikání, řemeslo nebo povolání.

⁶ Viz UL C 92 z 25. 4. 1975 a UL C 1333 z 3. 6. 1981.

⁷ TICHÝ, L.: Pojem spotřebitele jako smluvní strany v evropském a českém právu. *Cahiers du CEFRES* [online], 2010, č. 27 [cit. 7. 11. 2013], dostupné z: <http://www.cefres.cz>.

⁸ Zejména se jednalo o rozsudky v oblasti smluvního práva např. C-361/89 Di Pinto, C-91/92 Faccini Dori, C-192/94 El Corte Inglés, C-178/94 Dillenkofer a C-45/96 Dietzinger. Spotřebitel se však těšil pozornosti Soudního dvora i v jiných oblastech. Soudní dvůr se kupříkladu opakovaně vyjadřoval k ochraně spotřebitele v oblasti mezinárodního práva procesního (rozsudky 150/77 Bertrand a C-269/95 Benincasa) nebo v oblasti označování zboží (rozsudky C-369/89 Piageme I a C-210/96 Gut Springenheide), popř. v oblasti odpovědnosti za škodu (C-326/86 Francesconi).

⁹ Srov. čl. 3 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES o smlouvách o spotřebitelském úvěru, čl. 2 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES o nekalých obchodních praktickách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu atp. Obdobně na spotřebitele nahlíží i Soudní dvůr, viz rozhodnutí ve spojených věcech C-541/99 a C-542/99 Idealservice.

bám, které jsou spotřebitelé ve smyslu výše uvedené definice. Při bližším pohledu na sekundární právní předpisy EU a judikaturu SDEU však není obtížné prokázat, že osobou, která se může dovolat ustanovení chránící spotřebitelská práva, není zdaleka vždy každá fyzická osoba, ale pouze osoba s pevnější vazbou k EU, resp. přímo s občanstvím EU. Přesnější odpověď na to, kdo je plnoprávným spotřebitelem dle unijního práva, může proto přinést pouze analýza spotřebitelského práva EU v širším slova smyslu, tj. jak hmotněprávních spotřebitelských směrnic, tak i předpisů, opatření a judikatury EU dotýkající se postavení, práv a možností participace spotřebitelů z hlediska jejich požadované vazby k EU. Zatímco občan EU s domicilem v některé členské zemi EU se těší maximálnímu rozsahu ochrany, oprávnění a možností participace garantovaných právem EU, v případě spotřebitelů ne-občanů rezidentů EU a spotřebitelů bez vazby k EU není rozsah ochrany a katalog práv zdaleka tak jednoznačný.

3. TŘI KATEGORIE CHRÁNĚNÝCH SPOTŘEBITELŮ

3.1 OCHRANA KAŽDÉHO SPOTŘEBITELE

První kategorie zahrnuje většinu unijních směrnic, které se běžně citují v pojednáních o spotřebitelském právu EU v úzkém slova smyslu,¹⁰ a pro něž je chráněným spotřebitelem každá fyzická osoba kontrahující zboží či služby od obchodníka za účelem, který se netýká její profesionální nebo podnikatelské činnosti, ba co více, často je jím prostě každý kupující. Krajnými příklady této nejširší ochrany spotřebitele nevyžadující žádnou jeho vazbu k EU jsou ty předpisy, které jednostranně a preventivně ukládají určité povinnosti všem obchodníkům a výrobčům spadajícím do působnosti práva EU, jako jsou směrnice o vyznačování cen výrobků¹¹ nebo směrnice o obecné bezpečnosti výrobků.¹² Podobně i směrnice o právech spotřebitelů,¹³ o nepřiměřených

¹⁰ Vymezení je nutně nepřesné, neboť Evropská komise [viz Zelená kniha o přezkumu spotřebitelského *acquis* (KOM (2006) 744 final)], stejně jako odborná literatura označují spotřebitelské právo za fragmentované, nesystematické, složené vesměs z *ad hoc* přijatých právních aktů sloužících k odstranění jinak nepřekonatelných překážek vnitřního trhu. Viz ZOULÍK, F.: Soukromoprávní ochrana slabší smluvní strany. In *Cesty práva: Výbor statí*. Praha: Wolters Kluwer, 2013, s. 83–102, kde autor dává soukromoprávní ochraně spotřebitele v právu EU úzké vymezení ohraničené směrnicemi 93/13 (nekalá ustanovení spotřebitelských smluv), 85/577 (smlouvy uzavřené mimo obchodní provozovnu), 97/7 (smlouvy uzavírané na dálku), 87/102, resp. 90/88 (spotřebitelský úvěr), 90/314 (souborné cestovní služby). Ovšem např. v knize SELUCKÁ, M.: *Ochrana spotřebitele v soukromém právu*. Praha: C. H. Beck, 2008 je do tohoto výčtu řazena jak směrnice upravující aspekty smluv uzavíraných se spotřebitelem (v historické posloupnosti: 85/577, 87/102, 90/314, 93/13, 94/47, 97/7, 99/44...), tak i regulaci reklamy (84/450, 97/55, 2006/114), o bezpečnosti výrobků a odpovědnosti za ni (85/374, 2001/95), o vyznačování cen (98/6), ale také směrnice o službách finančního trhu (2002/47, 2002/65, 2002/83) a informační společnosti (2002/22, 2002/58), které již oblast soukromého práva a předpisů přijatých speciálně na ochranu spotřebitele kontrahujícího pro svou osobní potřebu dalece přesahují. I to svědčí o tom, že spotřebitelské právo EU je nejasně ohraničeným pojmem, do něž lze při maximalizaci jeho rozsahu zařadit i některé části společné zemědělské politiky, ochranu hospodářské soutěže, regulaci léčiv nebo televizního vysílání, jakož i přístup ke službám obecného hospodářského zájmu, což nevyhnutelně činí přesnější definici chráněného subjektu nejasnou a spornou.

¹¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 98/6/ES ze dne 16. února 1998 o ochraně spotřebitelů při označování cen výrobků nabízených spotřebiteli.

¹² Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/95/ES ze dne 3. prosince 2001 o obecné bezpečnosti výrobků.

¹³ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů.

ustanoveních spotřebitelských smluv¹⁴ či o nekalých obchodních praktikách¹⁵ nabízejí standard ochrany všem spotřebitelům-zákazníkům evropských prodejců, i kdyby se územím EU jen mihli v rámci zastávky svého transkontinentálního letu nebo kontrahovali zboží z internetového obchodu se sídlem v některém z členských států EU. Dobrou ilustrací takto plošně hmotněprávní ochrany jsou práva pasažérů, jednak leteckých společností, jejichž lety zajišťuje buď letecká společnost se sídlem v EU, nebo alespoň jejich let z EU či do EU směřuje,¹⁶ a od nedávna také v autobusové a autokarové dopravě, pokud jejich místo nástupu či výstupu je v některé členské zemi EU.¹⁷

Do této kategorie tedy patří některé předpisy práva veřejného (veřejnoprávní kontrola obchodníků, např. směrnice o nekalých obchodních praktikách) a zejména soukromého (vyrovnávací závazkový vztah, jehož účastníkem je slabší smluvní strana), které na principu *caveat venditor* ukládají povinnosti a omezení podnikatelům a tím rozšiřují oprávnění jejich klientů-spotřebitelů. Až na výjimky jde o předpisy zařazované do spotřebitelského práva v úzkém slova smyslu, tedy o hmotněprávní ochranu bezprostředního kupujícího, který je pro ni „kvalifikován“ pouze tím, že je fyzickou osobou, že kontrahuje, resp. by i jen potenciálně mohl kontrahovat u profesionálního obchodníka spadajícího pod jurisdikci některého členského státu EU, a činí tak za účelem nesouvisejícím s profesí či podnikáním. Jeho občanství či domicil jsou nepodstatné. Tuto ochranu lze z perspektivy historického vývoje spotřebitelského práva označit za tradiční.¹⁸ Pasivně se jí těší každý spotřebitel, který se setká s reklamním sdělením, vstoupí do kamenného obchodu nebo si koupí jízdenku. Z díkce preambulí řady těchto předpisů,¹⁹ stejně jako ze lhůt, které ukládají např. v případě práv prodejce na dálku, nebo z jazykového režimu obchodníkem povinně sdělovaných informací, vyplývá, že prakticky zamýšleným beneficentem této ochrany je spotřebitel, který v EU spíše pobývá, než z ní jen po internetu z druhé strany zeměkoule nakupuje. Formálně však není z působnosti takto pojaté ochrany vyloučen nikdo spadající do výše uvedené definice spotřebitele.

3.2 OCHRANA SPOTŘEBITELE-REZIDENTA

Druhou kategorií tvoří unijní předpisy, které fakticky či výslovně chrání pouze ty spotřebitele, kteří mají v EU domicil, tedy zpravidla legálně dlouhodobě pobývají v některém z členských států. Kupříkladu směrnice o dočasném užívání ubytovacích zařízení (tzv. timesharingová směrnice)²⁰ sice definuje spotřebitele stejně

¹⁴ Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách.

¹⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu.

¹⁶ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 261/2004 ze dne 11. února 2004.

¹⁷ Viz nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 181/2011 ze dne 16. února 2011.

¹⁸ Srov. klasické definice „consumer“ a „consumer protection“ v *Oxford Dictionary of Law*, kde jsou oba pojmy odvozeny právě od aktu uzavírání smluv s obchodníky. Oxford University Press, 2003, s. 110–111.

¹⁹ Např. odst. 4 preambule směrnice 2011/83/EU o právech spotřebitelů hovoří o „spotřebitelském vnitřním trhu“, odst. 5 o potenciálu přeshraničního prodeje spotřebitelům do jiných členských států EU.

²⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES ze dne 14. ledna 2009 o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), o dlouhodobých rekreačních produktech, o dalším prodeji a o výměně.

jako ostatní spotřebitelské směrnice, ovšem co do jazykového režimu předmluvní informace, resp. za určitých podmínek i vlastní smlouvy, vyžaduje jazyk členského státu domicilu či občanství spotřebitele, je-li tento úředním jazykem EU. Podobně směrnice o spotřebitelském úvěru²¹ zakládá povinnost úvěrujícího prověřit bonitu spotřebitele, z čehož plyne povinnost členského státu umožnit úvěrujícím institucím přístup do příslušné databáze, což prakticky znamená do seznamu osob spojených pobytem s konkrétním státem. Příkladem ochrany rezervované rezidentům EU je aktuální návrh směrnice, která má všem spotřebitelům legálně pobývajícím v Unii zajistit právo na přístup k platebnímu účtu se základními prvky.²² Spotřebitelská práva, vázaná na bydliště v členském státě EU, dále obsahuje nařízení evropského mezinárodního práva soukromého upravující soudní příslušnost v občanských a obchodních věcech (nařízení Brusel I),²³ které se v čl. 15 a 16 výslovně odvolává na členský stát, na jehož území má spotřebitel bydliště. Podobně sem patří i další předpisy upravující procesní možnosti spotřebitele coby strany eventuálního sporu. Příkladem je nová směrnice o alternativním řešení spotřebitelských sporů,²⁴ která počítá se spotřebitelem s bydlištěm v členském státě EU, stejně jako nařízení o evropském řízení o drobných nárocích,²⁵ definující přeshraniční případ jako ten, kdy mají strany sporu bydliště nebo místo obvyklého pobytu v rozdílných členských státech. Nakonec i síť ECC, tj. Evropských spotřebitelských center, má mandátem dáno zabývat se pouze stížnostmi těch spotřebitelů, kteří jsou rezidenty EU nebo Norska a Islandu.²⁶

I z příkladného výčtu je patrná kvalitativní odlišnost unijní regulace spadající do této kategorie od klasických spotřebitelských směrnic kategorie první. Tam, kde se jedná o povinnost unijního prodávajícího vůči spotřebiteli, jde o vyšší stupeň ochrany spotřebitele, zohledňující určitý sociální rozměr. Konkrétně to, aby spotřebitel nebyl finančně a časově náročnějším závazkem materiálně ruinován a sociálně marginalizován nebo – jako v případě absence platebního účtu – nebyl z přístupu ke spotřebě vyloučen. V dané souvislosti stojí za připomínku, že Listina základních práv EU řadí ochranu spotřebitele (čl. 38) do Hlavy IV nazvané „Solidarita“, tedy do práv a principů zajišťujících minimální materiální a sociální status každé lidské bytosti v působnosti práva EU. Je příznačné, že do stejné Hlavy LZP patří i přístup ke službám obecného hospodářského zájmu, bez zajištění jejichž spotřeby za přiměřených podmínek by byl rezident EU z normálního života prakticky vyloučen. Dále se zde jedná o ochranu před ztíženým přístupem ke spravedlnosti a k asistenčním službám. Je tudíž zřejmé, že původní pasivní spotřebitel, kterým mohl být kdokoli, kdo se ocitl v ohnisku nabídky určitého zboží či služeb na vnitřním trhu EU, se v této kategorii mění na spotřebitele, kterého EU, resp. domovský členský stát, zvýšeně chrání před finanční zátěží s možnými sociálními dů-

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru.

²² Viz návrh směrnice ze dne 8. května 2013 COM (2013) 266 final.

²³ Nařízení Rady č. 44/2001 ze dne 22. prosince o příslušnosti a uznávání a výkonu soudních rozhodnutí v občanských a obchodních věcech.

²⁴ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/11/EU ze dne 21. května o alternativním řešení spotřebitelských sporů.

²⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 861/2007 ze dne 11. července, kterým se zavádí evropské řízení o drobných nárocích.

²⁶ Viz webové stránky ECC dostupné z: http://ec.europa.eu/consumers/ecc/index_cs.htm.

sledky, před vyloučením ze spotřeby a současně mu usnadňuje aktivně se brát za svá práva bez nákladů a překážek, které by ho od toho odrazovaly. Pro tento „nadstandard“ již vyžaduje právo EU pevnější vazbu spotřebitele k Unii, neboť by bylo pro podnikatele i členské státy nákladné, až nemožné zajistit stejné možnosti např. australskému spotřebiteli nakupujícímu přes internet ve Velké Británii.

3.3 OCHRANA SPOTŘEBITELE-OBČANA

Třetí kategorií tvoří ochrana těch spotřebitelů, kteří jsou současně občany EU. Zde je nezbytným kvalifikačním kritériem občanství EU a je přitom typické, že tato právní úprava zásadně přerůstá rámec čistě soukromoprávních transakcí. Prorůstání spotřebitelských práv a občanství EU je patrné z celé řady rozsudků SDEU, započaté v roce 1989 rozsudkem Cowan,²⁷ v němž rozhodlo právo občana na pasivní příjem služeb bez diskriminace dle státní příslušnosti. Mezi takové rozsudky patří např. judikáty SDEU týkající se zákazu diskriminačních turistických cen ve Španělsku,²⁸ dále přístupu občanů EU ke studentským podporám v Belgii,²⁹ studentským slevám na jízdné v Rakousku³⁰ nebo nedovolenosti kaucí na soudní poplatky v případě žalob nerezidentů-občanů jiných států EU ve Švédsku,³¹ Německu³² či Rakousku.³³ Zde všude se občan-spotřebitel rovné spotřeby určitých „služeb“ domohl díky statusu migrujícího občana EU (případně rodinného příslušníka migrujícího občana EU). Pokud vysoké školy v zemích EU vybírají poplatky za studium, je již běžné, že domácí studenti platí stejně jako studenti z jiných členských zemí EU, avšak odlišně od studentů-občanů třetích zemí.³⁴ Podobně nárok na pomoc v hmotné nouzi je občanům EU zpravidla přiznán již po třech měsících legálního pobytu v jiné členské zemi, zatímco o stejné podpoře pro ne-občany EU rozhodují členské státy samy dle svých zákonů a mezinárodních smluvních závazků (viz zákon č. 111/2006 Sb. o pomoci v hmotné nouzi).³⁵ Z výčtu je zřejmé, že v této kategorii se jedná převážně o služby vzdělávací, kulturní, lékařské, sociální či právní, v jejichž spotřebě, resp. v přístupu k jejich spotřebě, k prostředkům zajišťujícím tuto spotřebu, nesmí být občan EU v jiném než vlastním členském státě jakkoli diskriminován.

Nepochybně se zde jedná o nejvyšší spotřebitelský „nadstandard“ související s právy občana EU, která postupně nabírají jistou ekonomicko-sociální dimenzi a při jejichž „čerpání“ nesmí být žádný občan EU diskriminován, pokud se nachází v jiném člen-

²⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. února 1989 C-186/87 ve věci Cowan v. Trésor public.

²⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. března 1994 C-45/93 ve věci Komise v. Španělsko.

²⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. září 2001 C-184/99 ve věci Grzelczyk.

³⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. října 2012 C-75/11 ve věci Komise v. Rakousko.

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. června 2012 C-542/09 ve věci Komise v. Nizozemsko.

³² Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. března 1997 C-323/95 ve věci Hayes v. Kronenberger.

³³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 1997 C-122/96 ve věci Saldanha a MTS Securities Corporation v. Hiross.

³⁴ Srov. např. VONDRÁKOVÁ, T.: Za studiem do Velké Británie. *VysokeSkoly.cz* [online], 2011 [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: <http://www.vysokeskoly.cz/clanek/do-velke-britanie-za-studiem>.

³⁵ Viz § 5 zákona č. 111/2006 Sb. v hmotné nouzi výslovně odkazující na ustanovení čl. 7 nařízení Rady (EHS) č. 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství. Nařízení Komise (EHS) č. 1251/70 ze dne 29. června 1970 o právu pracovníků zůstat na území členského státu po skončení zaměstnání v tomto státě.

ském státě.³⁶ Totéž logicky platí pro účast spotřebitelů-občanů EU na dalším rozvoji ochrany spotřebitele a posilování postavení spotřebitele cestou zákonných opatření EU. Jen občané EU k tomu mohou využít práv daných v části druhé SFEU (čl. 20–23), jakož i práv, která Listina základních práv rezervuje občanům EU v čl. 15 a 45, týkajících se svobod pohybu a pobytu v rámci EU a v čl. 39 dávajícím právo volit a být volen do EP a v obecních volbách ve státě svého bydliště. I nové oprávnění z čl. 11 SEU, týkají se občanské iniciativy, náleží jen občanům EU, přičemž jeho dopad na postavení spotřebitele dobře ilustruje aktuálně prosazovaná evropská občanská iniciativa, která žádá legislativně zajistit bezpodmínečný základní příjem všem občanům EU.³⁷ Vydeme-li z perspektivy zajištěného přístupu ke spotřebě v tom nejširším slova smyslu, kterou nabízí vnitřní trh EU, pak tento přístup zajišťuje pouze a právě statut občana EU, který se může pohybovat, pobývat, spotřebovávat a vykonávat svá občanská práva v kterémkoli členském státě bez obavy z diskriminace, bez přísné vazby na výkon ekonomické aktivity, bez nutnosti žádat o autorizaci úřady hostitelského členského státu atd.

4. KUDY VEDOU DĚLICÍ ČÁRY?

Výše provedené rozdělení aktů práva EU chránící spotřebitele do třech kategorií již nevyhnutelně obsahuje určitá kritéria přesahující prosté rozlišení na práva pro všechny, pro rezidenty EU a pro občany EU. Je z něho patrný vývoj od veřejnoprávní ochrany před nebezpečnými výrobky (směrnice o odpovědnosti za škodu způsobenou vadou výrobku je již z roku 1985) k ochraně vyvažující vztah mezi obchodníkem a spotřebitelem až k tomu, co současná literatura nazývá *consumer empowerment* a *consumer participation*, případně právě ke splývání konceptů spotřebitele a občana. Implicitně naznačeným dělicím kritériem je zde do značné míry hledisko pasivity a aktivity spotřebitele, to zda je spotřebitel tím, kdo první projevuje určitou vůli, sám se iniciativně pouští do jednání s určitými právními následky. Většina směrnic zařazených výše do první kategorie totiž chrání i spotřebitele zcela pasivního, který je chráněn před určitými obchodními sděleními, praktikami, nebezpečnými výrobky, případně před vadným plněním i v momentě, kdy je jen potenciálním či budoucím spotřebitelem, kterého se prodávající snaží oslovit. Naproti tomu druhá a třetí kategorie počítají se spotřebitelem, který se jistým způsobem angažuje, a to buď ve větším finančním a časovém rozsahu možného závazku (spotřebitelský úvěr, timeshare), anebo výslovně svou aktivitou směřující k obraně či naplnění svých práv (usnadnění pozice spotřebitele vedoucího spor s obchodníkem, ale i spotřebitele migrujícího, resp. spotřebitele ohroženého sociálním vyloučením). Je celkem přirozené, že tento spotřebitel musí být více spojen s EU, a to nejlépe občanstvím, ale v celé řadě případů pouze bydlištěm, či alespoň smlouvou s telefonním operátorem z EU, pokud chce při svém pohybu mezi členskými státy EU těžit z nižších roamingových poplatků.

³⁶ Viz ROIRANT, J.-M. – BOLINI, R. – PIRVULESCU, C. – SUESSER, J. R.: La citoyenneté européenne devra être sociale. *Libération* [online], 2012 [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: http://www.liberation.fr/monde/2012/12/14/la-citoyennete-europeenne-devra-etre-sociale_867398.

³⁷ Reg. č. Komise ECI(2013)000001.

Podobné rozdělení by zřejmě přineslo hledisko míry ingerence veřejné moci do (zamýšleného či realizovaného) aktu jednání spotřebitele. První výše uvedená kategorie zahrnuje předpisy, které by kontinentální právník zařadil až na výjimky (vyznačování cen, obecná bezpečnost výroků či zákaz nekalých obchodních praktik) do práva soukromého, do jeho moderního vývojového trendu, kterým je akcent na ochranu slabších smluvních stran na úkor formální rovnosti subjektů soukromoprávních vztahů.³⁸ I případná ingerence veřejnoprávního dohledu se v této kategorii omezuje na prosazování určitého veřejného zájmu, coby preventivně působícího limitu výkonu čistě soukromoprávní podnikatelské či smluvní svobody. Naopak ve druhé a třetí kategorii nacházíme opatření svěřující spotřebiteli, v nichž je veřejná moc přítomna podstatně více, a to zejména proto, že musí zajistit výše zmíněné *consumer empowerment*, resp. *consumer participation*. Ve druhé kategorii spotřebitelů-rezidentů je veřejná moc vtažena do hry jako poskytovatel asistenčních služeb, jako strážce určitého sociálního statusu spotřebitele a také jako garant výkonu spravedlnosti. Ve třetí kategorii je pak veřejnoprávní subjekt velmi často sám druhou stranou šířeji chápaného spotřebitelského vztahu, a to buď poskytovatelem určitého nekomerčního plnění (podpory, dotované ceny, vzdělání apod.), nebo přímo podílů na správě věcí veřejných.

Nakonec lze hledat dělicí kritérium i v míře implikace základních práv garantovaných právem EU, včetně Listiny základních práv. Ekonomické zájmy spotřebitele jsou sice rovněž chráněny primárním právem EU (čl. 169 odst. 1 SFEU), většina spotřebitelských směrnic a nařízení zahrnutých do první kategorie má však právní základ v čl. 114 odst. 1 SFEU a jsou tedy výrazem zájmu EU o hladké fungování vnitřního trhu, nikoli o specifickou ochranu „základního práva“. Naopak opatření a práva zahrnutá do druhé a třetí kategorie, pokud vycházejí ze zájmu o vnitřní trh, pak vycházejí z čl. 26 odst. 2 SFEU a zdůrazňují podíl spotřebitelů na tomto trhu a na pozitivěch, která přináší.³⁹ Nezdědka pak vycházejí z jiných ustanovení Smluv, např. o vytvoření prostoru svobody, bezpečnosti a práva, nebo z argumentace SDEU odvolávajícího se na občanská a lidská práva garantovaná Smlouvami a Listinou základních práv. EU zde, na straně jedné, v duchu svého programu „Evropa pro občany 2007–2013“ usiluje o to přispět k „blaho-bytu lidí v Evropě“, a nikoli jen posílit postavení slabší smluvní strany spotřebitelského vztahu.⁴⁰ Na straně druhé jde o EU garantovanou nediskriminaci občanů v rámci oprávnění občanů vůči státu, která v sobě obsahují i povinnosti státu, aby je nejen respektoval, ale i vytvářel prostor pro jejich uplatnění, aby je jako základní práva zajišťoval.⁴¹

³⁸ Srov. ZOULÍK, F.: Soukromoprávní ochrana slabší smluvní strany. Op. cit., s. 85.

³⁹ Srov. odst. 6 Preambule návrhu směrnice COM(2013) 266 final, On the Comparability of Fees Related to Payment Accounts, Payment Accounts Switching and Access to Payment Accounts with Basic Features.

⁴⁰ EVROPSKÁ KOMISE.: *Program Evropa pro občany 2007–2013. Průvodce programem* (aktualizovaná verze z prosince 2006) [online], s. 7, dostupné z: http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/guide/documents/EACEA_2008_0185_CS.pdf.

⁴¹ ZOULÍK, F.: *Právní řád a jeho souvislosti: Základy práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2011, s. 69–70.

5. PERSPEKTIVY DALŠÍHO VÝVOJE

Tři výše uvedené kategorie odstupňovaných práv spotřebitele závisejících na míře jeho vazby vůči EU, jsou v současném unijním právu realitou, která nebude dalším vývojem snadno a rychle překonána. Prorůstání spotřebitelství a občanství, tedy zahrnutí práva na určitou úroveň spotřeby mezi garantovaná základní práva, ze strany jedné a zatraktivnění občanství EU rozvojem jeho ekonomické a sociální dimenze ze strany druhé bude generátorem požadavků na veřejné orgány a rozpočty EU a zejména jejich členských států. Z toho vyplývá logická nutnost vázat benefity plynoucí z těchto opatření na subjekty nacházející se stabilně pod jurisdikcí členských zemí EU, mající k nim pevnou vazbu, či podílející se na životě společnosti a jejím rozvoji (jak často vyžaduje SDEU ve svých rozsudcích) a z toho pak vyplývající oprávnění.

Při četbě Listiny základních práv se nelze ubránit dojmu, že jen menší část těchto oprávnění zůstane do budoucna rezervována občanům EU (aktivní a pasivní volební právo, právo na konzulární ochranu ve třetích zemích), zatímco ta ostatní budou postupně rozšířena na všechny legální rezidenty EU, jak v případě volného pohybu a pobytu naznačuje čl. 45 Listiny a jak do jisté míry již prakticky provádí směrnice 2003/109 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícím rezidenty. K takovému stírání rozdílů mezi občany a dlouhodobými rezidenty, které jsou pozitivním právem EU za určitých podmínek připuštěny, vede i aktuální judikatura SDEU, např. rozsudek ve věci *Kamberaj* z dubna 2012, v němž Soud zdůraznil potřebu (odst. 12 rozsudku): „[...] aby s dlouhodobě pobývajícím rezidenty bylo v široké řadě hospodářských a sociálních oblastí zacházeno stejně jako s občany členského státu [...]“.⁴² Práva spotřebitelská, stejně jako zaměstnanecká a logicky i všechna základní univerzálně-lidská práva (důstojnost, nediskriminace, soudní ochrana, volnost pohybu atd.) tak jsou, resp. v některých případech v dohledné budoucnosti budou, garantována všem legálním rezidentům a nikoli jen úzce občanům EU.⁴³ Článek 169 SFEU, stejně jako čl. 38 Listiny, které nespojují oprávněného spotřebitele s občanstvím, tak budou v širokém slova smyslu svědčit ochraně všech spotřebitelů-rezidentů EU.

První kategorie právní ochrany spotřebitelů – fyzických osob nakupujících zboží a služby pro svou potřebu u obchodníků EU – se velmi pravděpodobně bude rozvíjet více přes plošná veřejnoprávní opatření směřující k důkladnější regulaci nových odvětví zboží a služeb (bezpečnost geneticky modifikovaných potravin, ochrana osobních dat atd.) a podstatně méně přes další, kvalitativně nové či větší zásahy do rovnováhy soukromoprávního spotřebitelského vztahu. Tam, zdá se, již potenciál vyvažování spotřebitelského vztahu ve prospěch spotřebitele naráží na přirozené limity dané nefunkčností přenosu veškerých rizik a excesivních povinností na prodávajícího a také na neexistenci pravomoci EU k systematické harmonizaci smluvního práva.⁴⁴ Tuto domněnku potvrzuje i aktuálně projednávaný návrh nařízení o Společné evropské právní úpravě prodeje

⁴² Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 24. dubna 2012 C-571/10 ve věci *Kamberaj*.

⁴³ Shodně REICH, N.: *Understanding EU Law*. Antwerpen: Intersentia, 2005, úryvek *The Concept of Union Citizenship: Present Position* z připravovaného 3. vydání [online], dostupný z: <http://home.lu.lv/~schewe/Lectures/Reich%20Citizenship-Draft.pdf>.

⁴⁴ Srov. HONDIUS, E.: *The Protection of the Weak Party in a Harmonized European Contract Law: A Synthesis*. *Journal of Consumer Policy*, 2004, No. 27, s. 245–251.

(CESL), který by mohl na dohlednou budoucnost sanovat potřebu jednotného, byť volitelného právního režimu závazkového práva. Pro spotřebitelské vztahy tento návrh (čl. 4 odst. 3) navrhuje účinnost tehdy, budou-li adresy pobytu či dodání, nebo alespoň platby obchodníka a spotřebitele v rozdílných zemích, z nichž alespoň jedna (nikoli tedy nutně ta spotřebitelova) bude v členském státě EU. Jelikož tento návrh jen mírně posouvá standard existující ochrany spotřebitele coby slabší smluvní strany, který je aktuálně dán směrnicemi EU, resp. předpisy členských států,⁴⁵ nepřinese jeho eventuální schválení spotřebitelskou revoluci, která by radikálně nově oprávnila všechny spotřebitele bez ohledu na jejich domicil či občanství.

6. ZÁVĚR

Jakkoliv bylo výše naznačeno, že v posledních letech došlo ke změně v názírání na spotřebitele od pasivního objektu k aktivnímu subjektu, je třeba připustit, že tento vývoj není pouze otázkou několika minulých let. Vždyť už program Komise z roku 1975 uvažoval o spotřebitelích nikoliv pouze jako o osobách pasivně kupujících a přijímajících služby za účelem uspokojení své osobní, rodinné nebo kolektivní spotřeby, nýbrž jako o osobách, jejichž rozhodnutí mohou mít velmi významné účinky ve všech aspektech sociálního života, neboť skrze ně ovlivňují poptávku a spotřebu ve společnosti.⁴⁶ Tento přístup ke spotřebiteli jako k aktivnímu subjektu vnitřního trhu se významným způsobem prohloubil v posledních letech. Navíc ho nezanedbatelnou měrou ovlivnil i institut unijního občanství, zavedený do unijního práva tzv. Maastrichtskou smlouvou, jakož i přijetí Listiny základních práv EU, která obohatila ochranu spotřebitele o sociální dimenzi. V jistém slova smyslu lze proto hovořit o tom, že ochrana spotřebitelů se stala do značné míry ekonomickou stránkou unijního občanství.⁴⁷

Avšak jak prokázala analýza relevantních unijních právních aktů, v současnosti EU pečuje o více skupin spotřebitelů. Úzce soukromoprávní ochranu poskytuje právo EU všem spotřebitelům, jistý standard spotřeby, rovného přístupu, usnadnění obrany vlastních spotřebitelských práv a podílení se na jejich dalším formování však EU rezervuje právě legálním rezidentům a občanům. Jakkoliv nikde v primárním právu nelze dohledat požadavek bezprostřední vazby mezi spotřebitelem a EU, ve skutečnosti unijní právo rozděluje spotřebitele na skupiny, kterým přiznává, popř. nepřiznává ochranu právě na základě vazby mezi těmito spotřebiteli a EU. Přinejmenším je proto třeba mno-

⁴⁵ Některá ustanovení návrhu CESL mohou v některých členských zemích působit jako další prohloubení ochrany spotřebitele (spotřebitel hradí úrok z prodlení, jen je-li jeho prodlení neospravedlnitelné; úrok z prodlení nelze sloučit s jistinou; omyl, podvod, hrozba jsou důvody pro jednostranné zrušení smlouvy...), v některých členských zemích je však již dnes taková úroveň ochrany uzákoněna. Navíc není jisté, v jaké podobě bude návrh schválen, a naopak je jisté, že bude-li schválen, pak jako alternativně volitelný „29. režim“ závazkového práva, existující paralelně s národními úpravami. Více viz Evropská komise, Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společné evropské právní úpravě prodeje, Brusel 11. 10. 2011 KOM(2011) 635 v konečném znění.

⁴⁶ Viz Preliminary Programme of the European Economic Community for a Consumer Protection and Information Policy. Úřední věstník Evropské unie C 092, 25/04/1975.

⁴⁷ Viz REICH, N.: *The Consumer as Citizen – the Citizen as Consumer: Reflections on the Present State of the Theory of Consumer Law in the EU* [online], [cit. 8. 11. 2013], dostupné z: http://www.iaclaw.org/Research_papers/melangescalais20k.pdf.

žinu spotřebitelů rozdělit na skupinu všech spotřebitelů bez ohledu na vazbu k EU, spotřebitelů – legálních rezidentů a skupinu spotřebitelů – občanů EU. Toto dělení přitom souvisí s překonáváním úzce soukromoprávního pojetí práva na ochranu spotřebitele a prosazováním chápání spotřeby v širším slova smyslu. Takovéto široké pojetí ochrany však klade značné nároky nejen na členské státy, ale i na podnikatele. Je proto jenom logické, že právo EU neposkytuje tuto ochranu všem, ale podmiňuje ji existencí pevnější vazby mezi spotřebitelem, dovolávajícím se těchto „nadstandardních“ práv, a EU.

EVERY CONSUMER OR EU CITIZEN ONLY:
WHO BENEFITS FROM CONSUMER PROTECTION LAW?

Summary

In EU law notion of consumer is of crucial importance. Each EU instrument defines consumer for its own purposes. Despite being phrased in different ways, the vast majority of the definitions of consumer found in EU legislation share a common core. Accordingly, a consumer is a natural person, who is acting outside the scope of an economic activity. This paper is based on the hypothesis that this universally recognized definition of consumer in EU law, as individual acquiring goods or services for direct use or ownership rather than for resale or use in production and manufacturing, is not sufficiently accurate. The purpose of this paper is to analyse EU consumer protection law. The reason for this research is that EU consumer protection law development brought a shift in paradigm and currently there are strong interrelations between the role of the consumer and of the citizen of the EU.

The paper is composed of six parts, each of them dealing with different aspects of EU consumer protection law. Part One is introductory and defines basic terminology used in the paper. Part Two examines the notion of consumer in EU law. Part Three is an analysis of relevant legal acts and it provides an outline of relevant case law. Part Four concentrates on problems resulting from fragmented EU consumer protection law. Part Five focuses on development of EU consumer protection law as well as on expected development in this field. Conclusions are drawn in Part Six. The main aim of the paper to analyse relevant EU consumer protection law and to examine notion of consumer under EU law has been reached. The paper has shown that there are similarities, but also differences, between rights granted to consumers and rights granted to citizens. Both have rights which have been extended in practice of Court of Justice of the EU. We conclude that EU consumer law is merging with EU citizenship.

Key words: EU citizenship, consumer protection, EU law, fundamental rights, EU legislation for consumers

Klíčová slova: občanství EU, ochrana spotřebitele, právo EU, základní práva, právní akty EU na ochranu spotřebitele

UNIJNÍ OBČANSTVÍ A EVROPSKÁ IDENTITA

JIŘÍ ZEMÁNEK

1. OTÁZKA IDENTITY V DNEŠNÍ DOBĚ

Se ztotožněním občanů se způsobem, jakým ten, komu světili ústavní cestou moc, tuto moc vykonává, je dnes obecně problém. Přestože ústavní normy zpravidla poskytují propracované systémy záruk, mechanismy a nástroje, je kontrola veřejné moci značně ztížena v důsledku nebývalého rozptýlení jejího výkonu. Nejenže k výkonu moci dochází na více úrovních, které jsou ve vzájemně autonomním postavení, ale i uvnitř jednotlivých úrovní existují články a centra moci s plnou nezávislostí. Přispívá k tomu i nevyjasněný status nositelů „expertního vědění“ v rámci pravidel demokratické odpovědnosti. Z druhé strany se pak občan nechává „unést“ ze své kontrolní role neformálními (silnými transnacionálními) aktéry, kteří vstupují nejen do jeho soukromé sféry, ale i do veřejného prostoru z pozic konzumerismu, vedoucího až k faktické privatizaci moci. Slabost tradičně utvářeného politického prostředí státu, který nedokáže čelit vyprazdňování některých svých garančních funkcí, oslabuje důvěru občanů ve schopnost národní státnosti účinně se vypořádat se svojí odpovědností svrchované autority.

Přítom, přestává-li občan jako výchozí článek mocenského řetězce (jeho zdroj) působit současně i jako článek tento řetězec uzavírající (jej kontrolující), degeneruje postupně i celý systém demokratického uspořádání moci. Pokud občané necítí, neprožívají dostatečně intenzivní vazbu ke svému státu, jen s výhradami jsou ochotni akceptovat také jím přijímané právní normy a klesá vymahatelnost práva atd. Namísto jsou bezpochyby otázky, zda „deprive“ ve vztahu mezi státy a jejich občany je obecným jevem národních společenství, zda se jich dotýká ve stejné míře, zda je neodvratným úpadkem přežilé, ale setrvačností své někdejší autority ještě udržované formy správy nebo jevem přechodným apod. Přestože adresátem takových otázek jsou především empiričtí sociologové a hledání odpovědí na ně by se mělo odehrávat v debatě za účasti samotné občanské veřejnosti, tím, kdo z takové debaty má vyvodit prakticky použitelné poznatky, je reprezentace veřejnosti a její odborná kritická reflexe, zejména ústavně právní.

Selhávají-li identitotvorné (identitu obnovující, podporující) procesy na národní úrovni a jejich nahrazení na úrovni regionální či místní je spíše únikem ze situace, než řešením (převážně transnacionálních) příčin, klade se další otázka, zda lze (tím

méně?) očekávat sounáležitost občanů s výkonem pravomoci, kterou svěřili prostřednictvím svých reprezentantů na nadstátní úroveň – Evropské unii, jevící se nezřídka tak vzdálenou. Jakkoliv tu bezprostředním zmocnitelem jsou členské státy,¹ platí i pro quasi-federativní celek Evropské unie i jejích členských států slova jednoho z „otců“ americké ústavy Jamese Madisona: „*The federal and state Governments are in fact but different agents and trustees of the people, instituted with different powers and designed for different purposes.*“²

Madison tu poukazuje na společného jmenovatele distribuce moci s cílem jejího co nejúčelnějšího využití – svrchovaný lid, a to v podmínkách vytváření politické struktury, lépe odpovídající novým, postkoloniálním poměrům v zemi. Odtud pramení i spojitost mezi právem sebeurčení občanů, projeveným aktem volby či participace na správě věcí veřejných, a spoluodpovědností občanů za důsledky této volby či participace, vyjádřenou zpětnou vazbou v podobě (ne)identifikace s těmito důsledky. Všimněme si jednoho z rozdílů mezi Evropou a Amerikou, k jehož uvědomění nás Madisonův výrok přivádí: zatímco v americké společnosti, jejíž jednotlivé součásti (státy Unie) jsou heterogenní (rozdílná etnická skladba a religiózní orientace, rozdílný životní styl, vliv postmoderních hodnot, koneckonců i nikoliv nevýznamné rozdíly v právních rádech, apod.), výrazně dominuje *sounáležitost* občanů USA s federální Ústavou a institucemi nad jejich vazbou k státu Unie, v němž žijí, hluboce zakořeněná tradice národní státnosti v Evropě nadále převažuje nad vztahem k „širší evropské vlasti“, který zůstává pouhou *přináležitostí*. A to paradoxně i v době transnacionálně působící krize, jejíž řešení není v silách jednotlivých států. Postrádají snad občané Evropy pud sebezáchovy? To jistě ne, jen je pouhé náznaky „federálního“ řešení této krize³ spolu s „technokratickým“ přístupem některých států zřejmě dosud nedokázaly přesvědčit o výhodách politického řešení na evropské úrovni. Prozření se jen oddaluje.

Odcizení občanů ze středovýchodní části Unie je navíc umocněno skutečností, že dopady transformačních procesů, které zde proběhly, nevedly k obnově někdejšího vztahu důvěry občanů v jejich stát, ani k jejich dostatečně stabilní identifikaci s novou politickou reprezentací. Historickou příležitostí k tomu v průběhu 90. let zmařily náklady, spojené s hospodářskou a společenskou transformací, zejména ty nevynucené vysoké, které museli nést občané namísto pouhých výhod, plynoucích z procesu transformace. Obdobné očekávání bylo vystřídáno nejistotou i ve vztahu k přistoupení do Unie, i když zde objektivně nelze hovořit o zklamání, ale spíše o nedostatku vysvětlující komunikace.

¹ Za takové jsou označeny v článku 1, prvním pododst. SEU, na jiných místech jsou za médium svěření pravomocí označovány Smlouvy (viz články 3 odst. 6, 4 odst. 1 SEU), kdežto jinde platí obojí (např. v článku 5 odst. 2 SEU). Při bližším zkoumání, k němuž zde není prostor, by nebylo možno odhlédnout od postupu, jakým k takové autorizaci svěření v rámci ratifikace Smluv došlo, zda souhlasem vysloveným parlamentem, nebo v referendu.

² HAMILTON, A. – MADISON, J. – JAY, J.: *The Federalist Papers* (1787/1788), No. 46.

³ Má se na mysli utužení rozpočtové disciplíny členských států, připravovaná bankovní unie s jednotným dohledem a společným intervenčním fondem ad.

2. NÁRODNÍ IDENTITA A IDENTITA OBČANŮ

Pojem „národní identita“ bývá spojován s hodnotovým jádrem ústavy, jednak ve výkladu, podávaném praxí státních orgánů, zvláště ústavních soudů, a teorií konstitucionalismu (tzv. introvertní hledisko), jednak ve srovnání s ústavní praxí a teorií jiných států (tzv. extrovertní hledisko). Zpravidla sem bývají řazeny takové ústavní kategorie jako:

- cíle, resp. funkce státu, sledující zajištění míru (začlenění státu do systémů kolektivní bezpečnosti), sociálních standardů (vč. ochrany před společenským vyloučením), ekologických standardů a kulturní svébytnosti, spojené s k tomu určenými institucionálně-organizačními strukturami a principy (svoboda, demokracie, právní stát, ochrana lidských práv),
- materiální záruky nezměnitelnosti či neodstranitelnosti hodnotového jádra ústavy (omezení a zákazy revizí, požadavek zachování podstaty a smyslu základních ústavních práv v případě jejich zákonného omezení, apod.) a
- symboly státního společenství (jazyk, území, vlajka, znak, hymna, heslo „Svoboda – Rovnost – Bratrství“).⁴

Takto pojatou „národní identitu“ členských států má na zřeteli právo Unie, které Unii ukládá ji respektovat.⁵ Mezi identitotvorné prvky národní ústavnosti nesporně patří například tradiční *francouzský* decentralizovaný (regionalizovaný) unitarismus a laicismus státní správy, *německý* federalismus a specifický vztah mezi státem a církvemi, *italská* kombinace svobody a rovnosti, *nizozemská* otevřenost právního řádu vůči mezinárodnímu právu i absence institutu ústavního soudnictví nebo *britský* způsob reflexe ústavní praxe ve vnitrostátních zákonech apod. Ochrana těchto prvků je společným úkolem vrcholných evropských a národních, které se neobejdou bez úzké spolupráce. Možnost jednostranného postupu naznačil německý Spolkový ústavní soud ve svém „lisabonském“ nálezu,⁶ když příkladmo poukázal na nepřekročitelné limity německé ústavní identity, později však svůj postoj, hrozící rozkolem se Soudním dvorem EU, korigoval.⁷ Ne tak ale Ústavní soud ČR, který – aniž by dal předem Soudnímu dvoru EU příležitost se k věci vyjádřit – označil jeho rozsudek za *ultra vires* a odmítl se jím řídit, v podtextu jej ale pokládal za jednání v rozporu s národní identitou.⁸ Národní identita

⁴ WEBER, A.: *Europäische Verfassungsvergleichung*. München, 2010, s. 430–431.

⁵ Článek 4 odst. 2 SEU: „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

⁶ Nález BVerfG ze dne 30. 6. 2009 ve věci 2 BvE 2/08, srov. např. THYM, D.: In the Name of Sovereign Statehood: A Critical Introduction to the Judgment of the German Constitutional Court. *CML Rev*, 2009, Vol. 46, s. 1795–1822; HALBERSTAM, D. – MÖLLERS, C.: The German Constitutional Court Says „Ja zu Deutschland!“ *German Law Journal*, 2009, No. 8, Special Edition.

⁷ Např. nález BVerfG ze dne 6. 7. 2010 ve věci 2 BvR 2661/06 Honeywell, kde tento soud sice konstatoval porušení německé ústavní identity podle článku 79 odst. 3 Základního zákona, nikoli však „strukturálně závažné“, a pokud by takový případ v budoucnu nastal, zavázal se komunikovat před svým rozhodnutím se Soudním dvorem EU.

⁸ Nález ze dne 31. 1. 2012 ve věci Pl. ÚS 5/12 Slovenské důchody XVII, srov. např. KRÁL, R.: Otazníky nad posledním nálezem Ústavního soudu ČR týkajícím se tzv. slovenských důchodů. *Jurisprudence*, 2012, č. 4, s. 28–33.

členských států v Evropské unii jako kolektivní statek je tématem řady pojednání, především v písemnictví německého kulturního okruhu.⁹

Identita občanů je „zvnitřněním“ národní identity jako objektivní kategorie. Může mít jak podobu individuálního vědomí (uvědomění si) určité sounáležitosti, tak podobu skupinovou, pokud jednotlivci toto vědomí sdílejí. Není pouhým stavem, nýbrž předmětem „kontinuálního procesu osvojování“.¹⁰ Právní nauka jí věnuje pozornost spíše okrajově.

3. UNIJNÍ OBČANSTVÍ JAKO ODVOZENÝ STATUS

Tvůrci Maastrichtské smlouvy původně sledovali zavedením unijního občanství vytvořit „projekční plochu politické představivosti“,¹¹ jejíž naplnění umožní přechod od účelového svazku pro hospodářskou liberalizaci (EHS) ke svazku skutečné politické moci. Unijní občanství, vznikající na vlastním, supranacionálním, od občanství členských států neodvozeném paralelním základě, se tak mělo stát nezprostředkovaným zdrojem sjednocování Evropy, posilování legitimacy jeho aktérů a působení na tvorbu kolektivní evropské identity, která je předpokladem reálně fungujících procesů demokratického rozhodování v Evropské unii. Pokud by skutečně byla vytvořena unijní platforma pro udělování unijního statusu občanům neunijních států, lze si představit snazší cestu ke společné imigrační politice Unie, která dnes citelně chybí. Také soudržnost členských států uvnitř Unie, jejichž samostatné sociální politiky musejí čelit tlakům vyvolávaným mobilitou osob na vnitřním trhu, by mohla získat reálnější rozměry.

Namísto toho je existence unijního občanství zcela závislá na vzniku, trvání či zániku státní příslušnosti občanů členských států podle jejich (autonomních, na *ius soli* či *ius sanguinis* založených) zákonů a správních či soudních rozhodnutí (čl. 9, druhá a třetí věta SEU). Garantem jeho normativního obsahu – několika specifických unijních práv, která doplňují (jako „přidaná hodnota“), ale nenahrazují práva vyplývající ze státního občanství (čl. 20–24 SFEU) – není Evropská unie, ale především členské státy, vůči nimž tato práva převážně směřují. Evropská unie pak garantuje svým občanům „ve všech svých činnostech“ dodržování zásady rovnosti (čl. 9 první věta SEU) a „v rámci použití Smluv“ nediskriminační zacházení (čl. 18 první pododst. SFEU). V lidskoprávní rovině jsou některé z těchto záruk rozšířeny i na neunijní osoby, usídlené v některém členském státě (právo na přístup k dokumentům, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo petiční podle čl. 42–44 LZPEU resp. rovnost před zákonem podle čl. 20 LZPEU).

⁹ Např. BOGDANDY, A. von: Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht?, *VVDStRL*, 2003, Vol. 62, s. 156 an.; PERNICE, I.: Der Schutz nationaler Identität in der Europäischen Union. *Archiv des öffentlichen Rechts*, 2011, Vol. 136, s. 185–221; WALTER, M.: Integrationsgrenze Verfassungsidentität – Konzept und Kontrolle aus europäischer, deutscher und französischer Perspektive. *ZaöRV*, 2012, Vol. 72, s. 177–200.

¹⁰ HABERMAS, J.: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1992, s. 641.

¹¹ NETTESHEIM, M.: Die Unionsbürgerschaft im Verfassungsentwurf – Verfassung des Ideals einer politischen Gemeinschaft der Europäer? *Integration*, 2003, No. 4, s. 428.

4. SKROMNÝ NORMATIVNÍ OBSAH UNIJNÍHO OBČANSTVÍ

Možnost obsahové extenze práv unijních občanů legislativní cestou podle čl. 25 SFEU nebyla dosud využita, ani v práci Konventu k přípravě Ústavní smlouvy, ani u příležitosti přijetí Lisabonské smlouvy, kdy došlo jen k několika vstřícným příslibům vůči unijním občanům ve směru posílení společných hodnot, otevřenosti a transparentnosti rozhodování Unie, upevnění evropské identity v oblasti zahraniční a bezpečnostní (a obranné) politiky, vytváření společného justičního prostoru nebo zavedení občanské legislativní iniciativy. Je rozvojový potenciál deklarovaného „antropocentrického drivu“ evropské integrace (její „oddanost“ právům jednotlivce) už objektivně vyčerpán? Dosáhl normativní obsah unijního občanství a jeho právní forma svého kulminačního bodu? Anebo se nedostává subjektivní politické vůle k překonání zmíněné koncepční nedostatečnosti institutu unijního občanství (naplnění zmíněné „projekční plochy“)?

Významné extenze práv bylo naproti tomu dosaženo v judikatuře Soudního dvora, týkající se sociálních nároků unijních občanů, kteří se svobodně pohybují v rámci Unie a pobývají na území členských států, kde se mohou dovolat, jako „citoyens“, ne jen jako ekonomičtí migranti – „market citizens“, sociálních dávek.¹² Slabinou takového kazuistického přístupu je vyšší riziko výhrad na národní úrovni, skrývajících za ochranou „nedotknutelných ústavních hodnot“ („materiálního ohniska“) prachobyčejné hmotné zájmy členských států.¹³

5. NEDOSTATEČNOST IDENTITOTVORNÉ POLITIKY JAKO PŘEDPOKLADU DEMOKRATICKÉ LEGITIMITY V EU

Způsoby, jakými se hledalo řešení finanční krize, kdy dominovala metoda „postdemokratického exekutivního federalismu“, spoléhající na oddělené procesy legitimizace mezivládních ujednání v rámci jednotlivých států, přičemž „evropské“ řešení – dojde-li k němu vůbec – v podobě diferencované struktury závazků nebylo důsledně „inkluzivní“, nenasvědčovalo dosažení zásadní shody ohledně role, jakou by měli mít unijní občané v ústavním uspořádání Evropské unie. Ta dosud nemá cílovou představu („finalitu“) transnacionální demokracie, založené na unijním občanstvu jako politickém společenství a sdílené evropské identitě. Evropská unie nemá proto – navzdory „tónu“ Smluv – dostatečně konzistentní identitotvornou politiku, která by se soustavně starala o podporu a akceptaci opatření, přijímaných v rámci politik Unie, ze strany unijních občanů. Pokud by evropská identita *ratione personae* byla založena pouze na katalogu práv unijních občanů, byla by velmi „chudokrevná“. Opírá se proto o další zdroje věcné, symbolické i právní povahy, jakými jsou cíle Unie (čl. 3 SEU), mechanismus vzájemné hodnotové stabilizace spolu s členskými státy (čl. 2 a 7), vysoký standard ochrany

¹² Viz např. rozsudky Soudního dvora EU ve věcech C-85/96 Martínez Sala a C-413/99 Baumbast; viz MA-DURÓ, M. P. – AZOULAI, L. (eds.): *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*. Oxford and Portland, 2010, kap. IX.

¹³ Věc Slovenské důchody XVII (viz pozn. 8).

základních práv (čl. 6 a Listina základních práv EU), zčásti i společná měna euro, status „evropských měst kultury“, vlajka EU, aj.

Podle teorie národního státu je – zjednodušeně řečeno – obsahem státoobčanského vztahu svazek vzájemných práv a povinností mezi „určitými“ jednotlivci a nositelem svrchované pravomoci, který jednak těmto jednotlivcům zajišťuje rovné zacházení uvnitř a výlučnost směrem navenek, nositeli pravomoci pak loajalitu těchto jednotlivců. „Určení“ jednotlivců jako občanů státu je dáno skutkovými okolnostmi, zpravidla etnickým původem, jazykem, společnou kulturně-historickou zkušeností, konfesní orientací nebo představou dobra či určitého životního stylu, které jsou zároveň rozhodujícími identitotvornými činiteli, i bází, na níž vzniká kolektivní politické společenství (více-méně homogenní *demos*). Teprve podpůrně je dáno také hodnotově (svoboda, lidská práva, právní stát ad.).

Jelikož Evropská unie z povahy věci jako takové nemá před-politickým vývojem určené emocionální charisma a je vnitřně značně heterogenní, evropská identita jejích občanů může mít pouze racionální a univerzální hodnotový základ (ideál tolerantní Evropy „jednotné v rozmanitosti“, evropská politická a právní kultura, evropský ústavní patriotismus?) a individualizovanou, difúzní povahu („contextual individualism“¹⁴). Díky moderním prostředkům komunikace (tzv. sociální sítě) se nemusí jednat o atomizaci společnosti, diskvalifikující tvorbu veřejného mínění v evropském prostoru, naopak. Právě transnacionální debata o dílčích výsledcích integračního úsilí, jakými jsou třeba obecné principy civilního práva nebo minimální harmonizace trestněprávních norem, je vlastní základnou pro budování evropské identity a (participativní) demokracie. Nahrazovat ale absenci vnitřních předpokladů vymežováním se vůči vnějšímu prostředí ale nestačí. Praktické důsledky má specifikum evropské identity mj. při rozšiřování členské základny EU či hledání zásad společné imigrační politiky.

Za pozornost stojí (a)symetrie práv a povinností v občanském svazku. Zatímco povinnosti, ukládané státem (daně, základní školní docházka, služba v ozbrojených silách apod.), mají spíše identitotvornou funkci, nerovnováha ve prospěch práv (s téměř absentujícími povinnostmi) v právu Evropské unie, zdá se, evropskou identitu unijních občanů nijak neposiluje.

6. EVROPSKÁ IDENTITA JAKO VÍCEVRSTVÁ KATEGORIE

Postavení unijních občanů, které má víceúrovňový normativní základ (relativně autonomní Smlouva a národní zákony), je typickou ukázkou nikoliv omezení, ale zhodnocení národní suverenity v důsledku jejího sdíleného výkonu. Proto se ani evropská identita nevytváří v protikladu k identitě národní či regionální, s níž může koexistovat s výsledkem „win-win“ (každý získává), který je ostatně ve federativních systémech obvyklý, nikoliv jako „zero-sum“, kdy někteří, popř. všichni jen ztrácejí.¹⁵

¹⁴ Tohoto pojmu používá MacCORMICK, N.: *Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth*. Oxford, 1999.

¹⁵ WEILER, J. H. H.: *Democracy without the People: Input Legitimacy, Output Legitimacy and the Political Messianism of European Integration*. New York University Working Papers, 2012.

Opačné tvrzení je pouze projevem snah o politickou a mediální diskreditaci Evropské unie („superstát“). Jistý dezintegrační vliv, který evropská identita nemůže nemít na identitu národní (např. snížení úrovně solidarity), by Evropská unie měla umět vysvětlit a popř. i kompenzovat (srov. unijní nařízení podle čl. 16 SEU, jež stanoví zásady a podmínky pro poskytování „národně identitotvorných“ služeb obecného hospodářského zájmu členskými státy).

Pokud bude rozvoj evropské integrace nadále pouze pod politickou kontrolou členských států, přesněji aktérů globalizovaných trhů, jejichž zájmy státy především reprezentují (!), a nebude dostatečně reflektovat každodenní praxi přijímání či výhrad k jeho výsledkům, bude schopnost identifikace unijních občanů s tímto procesem jako předpoklad (*output*) legitimacy Evropské unie slábnout. Úloha právní nauky, způsobilé utvářet tento diskurz „zdola“, je z tohoto hlediska možná důležitější než ohlašované institucionální změny.

UNION CITIZENSHIP AND EUROPEAN IDENTITY

Summary

Union citizenship had to be designed (Maastricht, 1992) as “a chance to reflect political imagination” bridging the community of economic liberalisation with a due political union to come. Instead, it is the national, not supranational law which guarantees largely the legal value of Union citizens’ rights (to vote at elections to EP, of diplomatic protection etc.). No reinforcement of the Union citizens’ status has been seriously attempted by the European law-maker yet. However, the ECJ case law extended the scope of the Member States’ responsibility for social rights of migrating persons. Is the anthropocentric drive of the European integration over? Or has the capacity of the Member States to achieve a political compromise been already exhausted? The way of coping with the financial crisis (“post-democratic executive federalism”) shows a lack of idea (finality) about the role of Union citizens in the constitutional system of the EU. The EU as an entity exercising (performing) pooled sovereignty of the Member States through the multilevel system of governance is missing a consistent identity-promoting policy for its citizens. Since the EU – unlike states – cannot rely on its own *demos* originating in ethnical, historical, cultural, emotional etc. facts, the only basis of its citizen’ identity maybe “intangible” goods like fundamental principles and values, tolerance of diversity within unity or European political and legal culture. They may be shared in networks of e-communication, too, forming part of a Europe-wide public debate as the basis of a deliberative and participative transnational democracy in the European Union. The European and national identities stand not in a contradictory, but complementary relationship („win-win“ game). The role of academia must be stimulating in this respect.

Key words: EU citizenship, nationality, scope of rights, case law of the Court of Justice EU, contextual individualism, shared values, postdemocratic expertocracy, transnational democracy, multilevel dimension of European identity

Klíčová slova: občanství EU, státní příslušnost, rozsah práv, judikatura Soudního dvora EU, individualizovaný rozměr, sdílené hodnoty, postdemokratická expertokracie, transnacionální, demokracie, evropská identita jako vícevrstvá kategorie

VYBRANÉ EKONOMICKÉ ASPEKTY OBČANSTVÍ UNIE

OLGA FRANCOVÁ*

1. ÚVOD

Občanství Evropské unie má celou řadu dimenzí. Kromě roviny právní je bezpochyby možné mluvit i o jeho ekonomické dimenzi související především s právem na volný pohyb na ekonomickém základě, tj. primárně za účelem získání zaměstnání nebo podnikáním. Evropské občanství a s ním související právo volného pohybu bylo ustanoveno Maastrichtskou smlouvou, která zároveň zakotvila také postupné směřování k hospodářské a měnové unii a dále prohloubila fungování vnitřního trhu. Přesvědčení, že tzv. čtyři svobody – volný pohyb osob, zboží, služeb a kapitálu přispějí k posílení evropské ekonomiky, vychází z tzv. teorie optimálních měnových oblastí, která je od roku 2008 stále častěji diskutována v souvislosti s problematikou jednotné měny a jejího udržitelného fungování. Východiska této teorie jsou aktuální především, pokud jde o budoucnost evropské měnové unie. Cílem tohoto příspěvku je nastínit problematiku občanství Evropské unie z perspektivy ekonomické teorie a zhodnotit možné důsledky posílení spolupráce v rámci měnové unie pro její občany.

2. TEORIE OPTIMÁLNÍCH MĚNOVÝCH OBLASTÍ

Teorie optimálních měnových oblastí v podstatě představuje souhrn kritérií pro diskusi o tom, za jakých podmínek je vytvoření měnové unie žádoucí, nebo pro analýzu nákladů a přínosů takového projektu.¹ Splnění teorií stanovených předpokladů snižuje náklady fungování hospodářské a měnové unie v případě, že dojde k asymetrickému hospodářskému šoku (či pokud země účastníci se hospodářské a měnové unie re-

* Olga Francová je studentkou doktorského programu mezinárodní ekonomické vztahy na Vysoké škole ekonomické v Praze. Ten vznikl v rámci výzkumného projektu FMV VŠE „Nové směry governance ve světle finanční a dluhové krize“ s registračním číslem F2/7/2014.

¹ BALDWIN, R. – WYPLOSZ, R.: *The Economics of European Integration*. 4th ed. McGraw-Hill Education (UK), 2012, s. 410.

agují na symetrický šok asymetricky).^{2,3} Autor této teorie, Robert Mundell, koncipoval hlavní teoretický rámec pro posouzení výhodnosti členství v měnové unii.⁴ Jako zásadní kritérium eliminující možné náklady existence měnové unie Mundell označil mobilitu výrobních faktorů – práce a kapitálu. Vzhledem k převládajícímu přesvědčení, že kapitál je mobilní, zůstává problematickou nedostatečná mobilita pracovní síly. Zvýšení mobility pracovní síly je tak považováno za jeden z faktorů snižujících náklady případného asymetrického šoku. Jeho teorii dále doplnily závěry Kenena⁵ a McKinnona.⁶ Kenen věnoval pozornost hospodářství a struktuře obchodu členských zemí měnové unie. Jejich trhy by podle Kenena měly být flexibilní a hospodářství (tj. produkce, vývozy, dovozy) by mělo mít diverzifikovanou strukturu. Zároveň by tyto země měly produkovat podobné druhy zboží. McKinnon přispěl kritériem otevřenosti ekonomiky a úzkých vzájemných obchodních vazeb. Země tvořící měnovou unii by tedy měly mít otevřenou ekonomiku a intenzivně mezi sebou obchodovat.

Závěry teorie optimálních měnových oblastí lze shrnout tak, že pokud mají ekonomiky realizovat výhody zavedení společné měny, měly by tyto státy: (a) procházet podobnými makroekonomickými šoky (popř. reagovat na tyto šoky obdobným způsobem), (b) mít dostatečně pružné trhy výrobních faktorů, včetně trhu práce s vysokou mobilitou pracovní síly, (c) mít dostatečně otevřenou ekonomiku a zároveň diverzifikovanou a intenzivní obchodní výměnu. Splnění těchto kritérií minimalizuje náklady případných asymetrických šoků.

3. JE EVROPSKÁ UNIE, POPŘ. EUROZÓNA OPTIMÁLNÍ MĚNOVOU OBLASTÍ?

Z dosud provedených empirických studií vyplývá, že všechny země Evropské unie (EU), popř. eurozóny v podstatě plní kritéria související s otevřeností ekonomiky, různorodostí produkovaných obchodovaných výrobků, intenzity vzájemné obchodní výměny a v nespolečné řadě i mobility kapitálu.⁷

Jako hlavní kámen úrazu je v případě měnové integrace eurozóny spatřována nedostatečná mobilita pracovní síly.⁸ Nedávná studie OECD poukázala na skutečnost, že navzdory tomu, že volný pohyb pracovníků je v rámci EU teoreticky právně zaručen, *de facto* na národní a lokální úrovni přetrvává celá řada překážek. Mobilitu pracovní

² Jako hospodářský šok lze označit nečekanou a nepředvídatelnou událost, která negativně či pozitivně znamená vývoj ekonomiky (např. přerušení dodávek energetických surovin, pokles poptávky po určitém zboží atd.). Asymetrický šok lze charakterizovat jako změnu ekonomických podmínek s rozdílným dopadem na některé regiony, popř. státy. K asymetrickým šokům malého rozsahu dochází v podstatě neustále. V rámci měnové unie jsou problematické především šoky velkého rozsahu, které zasáhnou pouze některé regiony.

³ BALDWIN, R. – WYPLOSZ, R.: *Ekonomie evropské integrace*. Grada Publishing, 2008, s. 374–375.

⁴ MUNDELL, R. A.: A Theory of Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 1961, Vol. 51, No. 4, s. 657–665.

⁵ KENEN, P.: The Theory of Optimum Currency Areas: An Elective View. In MUNDELL, R. – SWOBODA, A. (eds.): *Monetary Problems of the International Economy*. Chicago, University of Chicago Press, 1969.

⁶ MCKINNON, R.: Optimum Currency Areas. *American Economic Review*, 1963, Vol. 53, No. 3–5, s. 717–725.

⁷ BALDWIN, R. – WYPLOSZ, R.: *Ekonomie evropské integrace*. Grada Publishing, 2008, s. 385.

⁸ Tamtéž.

síly negativně ovlivňují nejen administrativní překážky (např. regulace pracovního trhu, trhu s nemovitostmi, omezení související se systémy sociálního zabezpečení a daňovými systémy), ale v neposlední řadě také vysoký stupeň různorodosti (jazykové, kulturní atd.).⁹ V porovnání se Spojenými státy, Kanadou nebo Austrálií zůstává pracovní mobilita v rámci dvaceti sedmi členských států EU na velmi nízké úrovni.¹⁰ Motto EU „spojení v různorodosti“ se tak v tomto světle stává spíše překážkou integrace pracovních trhů jednotlivých členských států. Nedostatečná flexibilita pracovního trhu a nízká mobilita pracovní síly neumožňuje členským státům dostatečně absorbovat asymetrické makroekonomické šoky. Význam flexibility pracovních trhů zdůrazňuje také analýza Mezinárodního měnového fondu („MMF“), která uvádí, že bilaterální obchodní nerovnováhy nakumulované v rámci eurozóny mohou být částečně přičteny i přetrvávající rigiditě pracovních trhů.¹¹ MMF zdůrazňuje, že země s méně flexibilními trhy výrobků a služeb a pracovními trhy vykazují nižší přebytky obchodní bilance. Tato zjištění potvrzují názor některých odborníků, kteří vidí cestu ze současné krize také ve zvýšení flexibility pracovního trhu.¹²

V případě kritéria symetrie reakcí na makroekonomické šoky je z průběhu ekonomické krize zjevné, že přestože se jednalo o v podstatě symetrický šok, reakce jednotlivých členských států byla více než asymetrická. Ekonomická heterogenita eurozóny a rozdílný vývoj hospodářství členských států především, pokud jde o konkurenceschopnost před, stejně jako v průběhu krize, patří k faktorům, které přispěly k prohloubení krize eurozóny. Neochota některých států k provedení důležitých reforem v předkrizovém období například na trhu práce přispěla k rozvětvení nůžek konkurenceschopnosti mezi jednotlivými členskými státy. Např. Německo se díky reformám pracovního trhu provedeným před krizí těší výrazné růstové dynamice. Naproti tomu Španělsko a další země jižní Evropy stagnují. Eurozóna se tak v podstatě rozdělila na konkurenceschopné jádro a méně stabilní periferii.¹³

Centralizace měnové politiky na nadnárodní úrovni vytvořila jednotné podmínky pro fungování všech členských států eurozóny, jejichž výchozí pozice, historický vývoj i přístup k provádění hospodářské politiky se do značné míry lišily. Různorodé členské státy eurozóny se tak nacházejí v nezáviděníhodné situaci, kdy je jen obtížně hledáno řešení v podobě jedné měnové politiky optimální pro všechny.

Krize poukázala na skutečnost, že její členské státy nemají dostatečnou kapacitu vyrovnat se prostřednictvím národní rozpočtové politiky s rozsáhlejšími makroekonomickými šoky. Předpoklad, který určil podobu Maastrichtské smlouvy, počítající s tím, že

⁹ Mobility and Migration in Europe. Chapter 2, s. 61–86, In OECD: *OECD Economic Surveys: European Union 2012* [online], 2012 [cit. 13. 6. 2013], s. 69, 82, dostupné z: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-european-union-2012/mobility-and-migration-in-europe_eco_surveys-eur-2012-5-en.

¹⁰ Podle již zmíněné studie OECD dosahuje roční přeshraniční mobilita občanů (jako procento populace v roce 2010) mnohem nižších hodnot v rámci EU (0,35 %) než v jiných měnových uniích, např. Austrálii (1,5 %) nebo Spojených státech (2,4 %). *Ibid.*, s. 64.

¹¹ BERGER, H. – NITSCH, V.: *The Euro's Effect on Trade Imbalances* [online]. Mezinárodní měnový fond, říjen 2010 [cit. 13. 8. 2013], s. 14, dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10226.pdf>.

¹² BALDWIN, R. – WYPLOSZ, R.: *The Economics of European Integration*. 4th ed. McGraw-Hill Education (UK), 2012, s. 426.

¹³ ZSOLT, D. – PISANI-FERRY, J. – WOLFF, G.: Europe's Growth Problem (and What to Do about It). *Bruegel policy brief* [online]. 2013 [cit. 18. 8. 2013], Iss. 13, dostupné z: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/776-europes-growth-problem-and-what-to-do-about-it/>.

členské státy budou schopny provádět důvěryhodnou fiskální politiku, včetně případné fiskální stabilizace na národní úrovni, byl v průběhu krize zcela zásadně zpochybněn. Vlády členských států eurozóny jsou při provádění fiskální politiky omezeny důvěrou finančních trhů, které její provádění financují. Pokud však aktéři finančních trhů ztratí důvěru ve schopnost vlády dostát svým závazkům s ohledem na výši zahraničního zadlužení, dostává se financování vládní politiky do slepé uličky. Vlády států účastnicích se měnové unie nejsou schopny odpovědět na rozsáhlé a hluboké krize způsobené nerovnováhou platební bilance prostřednictvím fiskální politiky, protože investoři nejsou ochotni financovat další vnější zadlužení. Navíc v případě regionálních šoků, nelze využít měnové politiky centralizované ve Frankfurtu nad Mohanem pro všech 17¹⁴ členských států eurozóny.¹⁵

Vzhledem k přetrvávajícím rozdílům mezi členskými státy eurozóny¹⁶ je jako nejspokojnější řešení v případě asymetrických hospodářských šoků (popř. asymetrické reakce na symetrický šok) prezentováno ustavení systému tzv. fiskálních transferů, který by nestabilním členským státům umožnil vyrovnat se s důsledky asymetrického šoku. Navzdory relativně nízké náročnosti, pokud jde o jeho ustavení, se vzhledem k různorodosti EU jedná o velmi odvážnou myšlenku, která může jen velmi obtížně získat širší politickou podporu.¹⁷

4. NÁKLADY EXISTENCE EVROPSKÉ HOSPODÁŘSKÉ A MĚNOVÉ UNIE PO ROCE 2008

Během prvních let své existence byla Evropská měnová unie asociována především s výhodami zavedení společné měny. Odstranění transakčních nákladů a kurzových rizik usnadnilo vzájemný obchod a zvýšilo objem vzájemné obchodní výměny.¹⁸

Evropská centrální banka získala důvěru v roli krotitele inflace, jejíž stabilní vývoj umožnil hospodářský růst a zajistil nejen důvěryhodnost evropské měny v mezinárodním měřítku, ale také dluhopisů členských států eurozóny, jejichž úrokové sazby na finančních trzích postupně konvergovaly. Finanční analytici v podstatě přestali rozlišo-

¹⁴ K 1. lednu 2014 se osmnáctým členským státem eurozóny stane Lotyšsko.

¹⁵ WOLFF, G. B.: A Budget for Europe's Monetary Union. *Bruegel Policy Contribution* [online], 2012 [cit. 18. 8. 2013], Iss. 22, s. 5, dostupné z: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/762-a-budget-for-europes-monetary-union/>.

¹⁶ Podrobněji k ekonomické diverzitě členských států EU viz např. EVROPSKÁ KOMISE: *Alert Mechanism Report 2014*. Brusel, Listopad 2013, 32 s., dostupné z: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/2014/amr2014_en.pdf.

¹⁷ Podrobněji viz např. BALDWIN, R. – WYPLOSZ, R.: *The Economics of European Integration*. 4th ed. McGraw-Hill Education (UK), 2012, kapitoly 15 a 19. Nebo VETTER, S.: *Do All Roads Lead to Fiscal Union?* [online]. Deutsche Bank, duben 2013, 16 s., dostupné z: http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD000000000304104.PDF.

¹⁸ Studie týkající se přínosů ustavení měnové unie docházejí k různorodým závěrům. Více viz např. BALDWIN, R.: *The Euro Trade Effects*. ECB Working Paper No. 594, ECB Frankfurt, 2006. BERGER, H. – NITSCH, V.: Zooming out: The Trade Effect of the Euro in Historical Perspective. *Journal of International Money and Finance*, 2008, Vol. 27, No. 8, s. 1244–60. Podle De Grauweho převažuje shoda o tom, že ustavení hospodářské a měnové unie přispělo ke zvýšení obchodní výměny mezi členskými státy až o 20 % (DE GRAUWE, P.: European Economic Union. *The New Palgrave Dictionary of Economics* [online], [cit. 18. 8. 2013], s. 2–5, dostupné z: <http://www.econ.kuleuven.be/ew/academic/intecon/Degrauwe/PDG-papers/Contributions%20to%20books/Palgrave-Europe%20Monetary%20Union.pdf>).

vat rizika související s investicemi do dluhopisů jednotlivých členských států eurozóny. Řecko a Portugalsko tak v období 2003–2008 financovaly své veřejné zadlužení za stejnou úrokovou míru jako Německo. Finanční trhy začaly zohledňovat odlišnou rozpočtovou situaci a vyhlídky států eurozóny, pokud jde o veřejné zadlužení, až po vypuknutí finanční krize, kdy se ostře rozevřely nůžky úrokových sazeb státních dluhopisů jednotlivých vlád zemí eurozóny.¹⁹ Nedůvěra trhů v hospodaření některých členských států postupně dosáhla neudržitelné úrovně.

Od vypuknutí finanční krize ve Spojených státech v roce 2007, bylo pět zemí (Irsko, Kypr, Portugalsko, Řecko a Španělsko), jejichž měnou je euro, nuceno požádat mezinárodní finanční instituce, ostatní státy EU, respektive hospodářské a měnové unie o poskytnutí prostředků na financování svých závazků, protože finanční trhy začaly ztrácet důvěru v jejich schopnosti závazky splatit. Pod tlakem finanční krize byla volena různá řešení, která umožňují transfer kredibility od konkurenceschopného severního křídla a jeho občanů směrem ke státům méně stabilním.

Náklady existence hospodářské a měnové unie jsou tak postupně vyčíslovány prostřednictvím (a) bilaterálních úvěrů,²⁰ (b) nově ustavených dočasných²¹ i (c) trvalých stabilizačních mechanismů.²²

Podrobnosti ohledně ustavení tzv. záchranného valu eurozóny byly upřesněny na zasedání Rady pro hospodářské a finanční záležitosti v květnu 2010. Následně došlo ke vzniku dvou nástrojů: (1) Evropského mechanismu finanční stabilizace (EFSM) a (2) Evropského nástroje finanční stability (EFSF). Zápůjční kapacita Evropského mechanismu finanční stabilizace činila 60 miliard euro a byla zaručena prostřednictvím rozpočtu EU. Nepřímo tak na poskytnutých prostředcích participovaly všechny členské státy EU.²³ Evropský nástroj finanční stabilizace byl založen jako tzv. *special purpose vehicle*²⁴ v návaznosti na rozhodnutí zemí eurozóny, a to na období tří let s možností prodloužení na dobu nutnou k ukončení veškerých operací. Základ pro jeho fungování položila Rámcová dohoda o EFSF, která zakládá akciovou společnost podle lucemburského práva, jejímž účelem je ve spolupráci s MMF poskytovat finanční pomoc členským státům eurozóny, které se dostanou do potíží způsobených výjimečnými okolnostmi mimo jejich kontrolu. Možnost čerpat finanční pomoc z tohoto mechanismu mají pouze státy eurozóny. Původní výše záruk dosahovala 440 miliard euro, což s ohledem na různé formy úvěrového zajištění vytvářelo efektivní zápůjční kapacitu v přibližné

¹⁹ Více viz např. ATTINASI, M. G. – CHECHERITA, C. – NICKEL, C.: *What Explains the Surge in Euro Area Sovereign Spreads During the Financial Crisis of 2007–2009?* ECB. Working Paper Series no. 1131 [online], prosinec 2009 [cit. 13. 8. 2013], s. 12, dostupné z: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1131.pdf>; nebo DE GRAUWE, P. – JI, Y.: *Mispricing of Sovereign Risk and Multiple Equilibria in the Eurozone*. CEPS. Working Document no. 361 [online], leden 2012 [cit. 13. 8. 2013], s. 2, dostupné z: <http://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/359742/1/De>.

²⁰ Objem bilaterálních úvěrů poskytnutých Řecku dosáhl 80 miliard euro. 30 miliard euro poskytli Mezinárodní měnový fond.

²¹ Jako dočasné mechanismy stability jsou označovány (1) Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) a (2) Evropský nástroj finanční stability (EFSF).

²² Na podzim roku 2010 bylo na nejvyšší politické úrovni přijato rozhodnutí ohledně ustavení trvalého Evropského stabilizačního mechanismu.

²³ EVROPSKÁ KOMISE: *Economic and Financial Affairs. European Financial Stabilisation Mechanism (EFSM)* [online], 2012 [cit. 13. 8. 2013], dostupné z: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm.

²⁴ Special purpose vehicle (SPV) je označení pro společnost založenou kvůli splnění určitého cíle, popř. na určitou dobu.

výši 250 miliard euro. Na summitu Evropské rady v březnu 2011 (a následně v červnu 2011) byla potvrzena dohoda členských států eurozóny o navýšení objemu záruk na úroveň 780 miliard euro, což odpovídá efektivní zápůjční kapacitě 440 miliard euro.

Konečně Evropský stabilizační mechanismus (ESM) byl založen na základě mezinárodní smlouvy uzavřené státy eurozóny. Celkový upsaný kapitál ESM činí podle čl. 8 odst. 1 Smlouvy o ustavení ESM 700 miliard euro. ESM bude mít podle této dohody k dispozici tzv. zápůjční kapacitu až 500 miliard euro, a to s nejvyšším možným ratingem. Z celkové výše upsaného kapitálu bude 80 miliard euro tvořit splacený kapitál, který uhradí členské státy eurozóny. Zbývajících 620 miliard euro bude mít podobu záruk a kapitálu na požádání.

V současné době mohou tyto mechanismy (primárně ESM) poskytnout destabilizovaným členským státům úvěry, popř. v jejich zájmu intervenovat na primárním či sekundárním trhu. Jejich činnost probíhá na principu přísné podmíněnosti, tj. na základě podmínek pro poskytnutí pomoci, které jsou shrnuty ve Smlouvě o finanční pomoci (*Financial Assistance Facility Agreement*). Prostředky pro záchranu tzv. programových zemí tyto mechanismy získávají na základě kumulace prostředků a záruk stabilních členských států, na jejichž základě jsou emitovány dluhové instrumenty obchodované na finančních trzích.²⁵ Od 1. července roku 2013 hraje při poskytování pomoci členským státům klíčovou roli ESM. Ostatní mechanismy budou nadále spravovat své závazky, ale poskytovat pomoc a vydávat nové nástroje po tomto datu může již pouze ESM.

Vznik obdobných nástrojů byl ještě v roce 2009 jen velmi obtížně představitelný. Rostoucí tlak finančních trhů a hrozba v podobě možného bankrotu členského státu přinutila nejvyšší politickou reprezentaci k přijetí nekonvenčních řešení jdoucích směrem ke vzájemnému sdílení rizik mezi členskými státy. Snaha o vyřešení krize, která zasáhla EU v posledních pěti letech, a úsilí o to, zabránit jejím opakování, vyústilo v přijetí řady opatření. Fungování EU se tak do značné míry změnilo. Členské státy eurozóny rezignovaly na některé pravomoci v oblasti rozpočtové politiky a to výměnou za příslib solidarity a možnost čerpat finanční prostředky z nově ustavených záchranných mechanismů. Pro nově ustavené mechanismy je charakteristická jejich rostoucí sofistikovanost. Vzrůstající neochota finančních trhů financovat dluhy destabilizovaných vlád přiměla představitele eurozóny k přijetí stále komplexnějších návrhů, a to nejen v oblasti sdílení rizik, ale také v oblasti rozpočtové disciplíny. Postupně tak dochází k velmi úzkému provázání mechanismů sdílení rizik s nástroji, jejichž cílem je zaručit rozpočtovou odpovědnost členských států EU, popř. zemí eurozóny.²⁶

Naznačený vývoj je důsledkem podcenění rizik souvisejících s konstrukcí jednotné měny jako nezvratného procesu, podcenění možných důsledků makroekonomických šoků, absence mechanismů umožňujících sdílení rizik a konečně neochoty národní politické reprezentace některých států provádět náročné a nepopulární hospodářské reformy. Selhání politických elit, které nezabránilo růstu veřejného zadlužení, do značné

²⁵ Více viz FRANCOVÁ, O.: Evropský mechanismus stability. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2012, č. 1.

²⁶ Podrobněji viz KUSÁK, M. – PÍTROVÁ, L. a kol.: Právní aspekty smlouvy o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové unii. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2012, č. 1.

míry ohrozilo stabilitu eurozóny, jejíž obnovení si vyžádalo nemalé náklady ze strany všech jejích členských států.

Přestože existují pochybnosti o jejich legalitě a zaznívají různorodé názory na jejich soulad s primárním právem, staly se nástroje obnovení stability součástí tzv. unijního ekonomického governance.²⁷ Měnová unie se tak posunula spíše k tzv. unii stability, v níž sdílení rizik implikuje zároveň omezení suverenity členských států ve fiskální oblasti. Posílení solidarity tak jde ruku v ruce s posílením „odpovědnosti“ členských států ve fiskální oblasti.

Ustavením stabilizačních mechanismů, kterým jednotlivé členské státy eurozóny poskytly prostředky s cílem „ulevit“ nestabilním členským státům v podstatě došlo na slova Milтона Friedmana, že oběd zdarma neexistuje. Členské státy eurozóny tak musí postupně zaplatit cenu za stabilitu předchozích let. Zároveň se naplňuje „proctví“ teorie optimálních měnových oblastí, která jako jedno z možných řešení, jak vyrovnat důsledky asymetrických šoků v rámci měnové oblasti, nabízí možnost zavedení transferů finančních prostředků. Obdobné systémy, jejichž účelem je vyrovnávání disparit v rámci regionů, jsou charakteristické pro federace, které mají k dispozici rozpočty, které jim umožňují provádět stabilizační opatření v případě regionální krize. Jedná se o vyrovnávací mechanismy umožňující transfer prostředků s cílem zvýšit odolnost vůči případným šokům. Stupeň přerozdělování se v rámci jednotlivých federací výrazně liší, a to v závislosti na politických preferencích a národní soudržnosti.²⁸ Nikdy však nelze zcela spolehlivě nastavit systém tak, aby eliminoval riziko zneužití a vznik tzv. čistých plátců a čistých příjemců.

S cílem nastavit dlouhodobě stabilní systém v rámci fungování hospodářské a měnové unie jsou zveřejňovány další, odvážnější návrhy prohlubující solidaritu členských států eurozóny. Tyto návrhy jdou v řadě aspektů nad rámec formy, jakou jsou rizika sdílena v rámci ESM. Jedná se například o sdílení rizika na základě vydávání společných dluhopisů eurozóny a ustavení tzv. fiskální kapacity, zvláštního fondu kumulujícího prostředky pro usnadnění konvergence eurozóny atd.²⁹

²⁷ Podrobněji viz např. RUFFERT, M.: The European Debt Crisis and European Union Law. *Common Market Law Review*, 2011, Vol. 48, s. 1777–1806; nebo BORGER, V.: The ESM and the European Court's predicament in Pringle. *German Law Journal* [online], 2013 [cit. 18. 8. 2013], Vol. 14, No. 1, s. 113–140, dostupné z: <http://www.germanlawjournal.com/index.php?pageID=11&artID=1498>.

²⁸ VETTER, S.: *Do All Roads Lead to Fiscal Union?* [online]. Deutsche Bank, duben 2013 [cit. 18. 8. 2013], s. 5, dostupné z: http://www.dbresearch.com/PRÓD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000304104.PDF.

²⁹ Podrobněji viz EVROPSKÁ KOMISE: *Sdělení komise: Návrh prohloubené a skutečné hospodářské a měnové unie: zahájení evropské diskuse* [online]. Brusel, 30. listopadu 2012 [cit. 18. 8. 2013], COM(2012) 777 final/2, dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0777:REV1:CS:PDF>; WOLFF, G. B.: A Budget for Europe's Monetary Union. *Bruegel Policy Contribution* [online], 2012 [cit. 18. 8. 2013], Iss. 22, dostupné z: <http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/762-a-budget-for-europes-monetary-union/>; nebo CRÁFTS, N.: Saving the Eurozone: Is a Real Marshall Plan the Answer? *The CAGE Chatham House Series* [online], 2012 [cit. 18. 8. 2013], No. 1, dostupné z: http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/economics/research/centres/cage/chh1669_eurozone_bp_v6.pdf.

5. ZÁVĚR

Ekonomická a finanční krize postavila do té doby úspěšný projekt do zcela nového světla. Po letech, kdy jsme měli možnost využívat práva související s občanstvím Unie, všech čtyř svobod díky vnitřnímu trhu a přínosy, které přinesla společná měna, byly členské státy (primárně členské státy eurozóny) konfrontovány s náklady měnové integrace.

Odpověď na otázku, kam až je možné v rámci sdílení odpovědnosti a nákladů zajít a jaká opatření mohou být přijata s cílem finanční stabilizace eurozóny, bude především v rukou právních expertů. Otázku, jak získat na zvolené řešení finanční prostředky a zajistit udržitelné fungování eurozóny, budou zodpovídat ekonomové. My všichni jako občané Unie můžeme velmi brzy stát před otázkou, kolik jsme ochotni zaplatit za práva, která jsme získali díky evropskému občanství.

V zájmu zajištění udržitelnosti celého integračního projektu je, aby tyto otázky byly řešeny zároveň, aby nalezené řešení bylo uspokojivé nejen po stránce právní a ekonomické, ale především, aby bylo akceptovatelné pro občany EU, bez jejichž podpory nelze spolupráci v rámci integračního projektu dále prohlubovat.

THE SELECTED ECONOMIC ASPECTS OF EU CITIZENSHIP

Summary

The citizenship of the European Union has several dimensions. In addition to its legal dimension, it is certainly possible to consider it from the economic perspective associated mainly with the freedom of movement based on economic grounds. The European citizenship and related rights on free movement were enshrined in the Maastricht Treaty that also anchored gradual progress towards economic and monetary union and also deepened the cooperation in terms of the internal market. The conviction that the so-called four freedoms – the free movement of persons, goods, services and capital will contribute to the strengthening of the European economy is derived from the theory of optimum currency areas. Since 2008, this theory has been increasingly mentioned in relation to the single currency and its sustainability. It provides especially interesting conclusions when it comes to the future of the European Monetary Union. This contribution looks at the citizenship of the European Union from the perspective of economic theory and outlines the potential consequences of enhanced economic cooperation within the European Monetary Union for the citizens.

Key words: economic perspective of the EU citizenship, theory of optimum currency area, absorption of macroeconomic shocks, temporary stabilization mechanism, permanent stabilization mechanism, transfer of financial resources, solidarity

Klíčová slova: ekonomická perspektiva občanství EU, teorie optimálních měnových oblastí, absorpce makroekonomických šoků, dočasný stabilizační mechanismus, trvalý stabilizační mechanismus, transfer finančních prostředků, solidarita

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Ludmila Matoušková

Členové:

doc. JUDr. PhDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Miroslav Bělina, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc.

prof. JUDr. Marie Karfíková, CSc.

doc. JUDr. Vladimír Kindl

prof. JUDr. Zdeněk Kučera, DrSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr. h. c.

prof. JUDr. Jiří Švestka, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

JUDr. Marie Vanduchová, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bogdan (Lund)

prof. JUDr. Jiří Boguszak, DrSc. (Praha)

prof. Dr. Władysław Czapliński (Varšava)

doc. JUDr. Taisia Čebišová, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Mahulena Hofmannová, CSc. (Giessen/Heidelberg)

prof. JUDr. Pavol Holländer, DrSc. (Brno)

prof. JUDr. Dalibor Jílek, CSc. (Brno/Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Svák, CSc. (Bratislava)

prof. Dr. Jiří Toman (Santa Clara)

JUDr. Peter Tomka, CSc. (Haag)

prof. JUDr. Helena Válková, CSc. (Plzeň/Praha)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

doc. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 2/2013

PRÁVA A POVINNOSTI SPOJENÉ S OBČANSTVÍM EVROPSKÉ UNIE V AKTUÁLNÍCH SOUVISLOSTECH VÝVOJE UNIJNÍHO PRÁVA

Prorektor-editor: prof. PhDr. Ivan Jakubec, CSc.
Vědecký redaktor: prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.
Recenzovali: prof. JUDr. Richard Pomahač, CSc.
prof. JUDr. Vladimír Tyč, CSc.

Obálku navrhla Jarmila Lorencová
Graficky upravila Kateřina Rezáčová
Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1
<http://cupress.cuni.cz>
Praha 2014
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
Vydání 1.
ISSN 0323-0619
MK ČR E 18585