

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Diplomová práce

OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO
DVORA

Kamila Steinbachová

Plzeň, 2012

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra ústavního a evropského práva

Diplomová práce

OBČANSTVÍ V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO
DVORA

Kamila Steinbachová

Vedoucí práce: JUDr. Monika Forejtová, Ph.D.

Studijní program: M6805 Právo a právní věda

Studijní obor: Právo

Plzeň, 2012

Čestně prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Občanství v judikatuře Evropského soudního dvora“ vypracovala samostatně a na základě pramenů uvedených v seznamu literatury, internetových zdrojů a dokumentů.

V Plzni, 29. 3. 2012

Kamila Steinbachová

OBSAH

1. ÚVOD.....	5
2. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE	7
2.1. <i>Vznik koncepce občanství EU</i>	7
2.2. <i>Normativní úprava občanství v Maastrichtské smlouvě a následné revize</i>	10
2.3. <i>Lisabonská smlouva a současná právní úprava občanství</i>	12
2.4. <i>Listina základních práv Evropské Unie</i>	13
2.5. <i>Koncept občanství EU – právní pohled</i>	15
2.6. <i>Státní příslušnost jako podmínka evropského občanství</i>	16
2.7. <i>Práva občanů Unie</i>	18
2.8. <i>Princip zákazu diskriminace</i>	30
2.9. <i>Práva občanů EU v budoucnosti</i>	31
3. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA... 33	
3.1. <i>Občanství Unie v judikátech vydaných před Maastrichtskou smlouvou</i>	34
3.2. <i>Judikatura let 1993 – 1997</i>	36
3.3. <i>Judikatura let 1998 – 2000</i>	38
3.4. <i>Judikatura v novém tisíciletí</i>	41
3.5. <i>Směrnice 2004/38/ES</i>	49
3.6. <i>Judikatura po Lisabonské smlouvě</i>	50
4. PŘÍSTUP OBČANA EU K SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE.....	55
4.1. <i>Přímé žaloby</i>	55
4.2. <i>Nepřímé žaloby – řízení o předběžné otázce</i>	58
5. ZÁVĚR	61
6. SEZNAM LITERATURY, INTERNETOVÝCH ZDROJŮ A DOKUMENTŮ	63
7. RESUMÉ.....	68

1. ÚVOD

Evropa 21. století usiluje o to být, prostřednictvím Evropské Unie, Evropou jednotnou a provázanou, která umožňuje svým obyvatelům právo zvolit si, kde budou žít, kde budou pracovat, součástí jaké kultury se stanou. Sleduje tím vývoj doby, jež klade důraz na individualitu jedince bez ohledu na jeho rasovou, kulturní, jazykovou či národnostní odlišnost. Do jaké míry je však tento evropský „open space“ aktuální? Kolik z obyvatel Evropské Unie se skutečně nazve Evropanem ve smyslu občana EU? Přes veškerou snahu o jednotnost panuje zatím převaha těch, kteří sebe nazvou spíše Čechy, Němci či Španěly...před „unijními Evropany“. Občany jednotlivých členských států totiž k sobě pojí nejen území a kulturní podmínky daného státu, ale také pocit společné identity a sounáležitosti vůči svému národu. Tento element Evropa ve svém celku postrádá. Proces evropské integrace byl vždy v rukou politiků a odborníků, vznikla tedy idea evropského občanství pouze pro to, aby formalizovala postavení občanů členských států, požívajících práv jím plynoucích z ekonomické integrace? Vytváří Unie své občany, či občané vytvářejí Unii?

Základním atributem členství v EU je závazek sledovat a naplňovat společné hodnoty Unie. Občanství jako nástroj k posílení loajality k evropské občanské společnosti pak představuje katalog lidských práv z občanství plynoucích. To s sebou pochopitelně přineslo nutnost úpravy jejich faktického užívání. Vedle opatření vydaných v souvislosti s aplikací práv plní svou nezastupitelnou roli Soudní dvůr Evropské Unie¹, jehož judikatura postupně dotvořila statutu občanství upřesňující obsah, sledující linii předestřenou v ustanovení relevantních Smluv. Obsah, který je v propojení se základními principy volného pohybu osob, ochrany základních lidských práv a principu zákazu diskriminace.

Cílem této práce je představit právní pohled na problematiku občanství Evropské Unie s akcentem na vývoj tohoto fenoménu v rozhodovací činnosti Evropského soudního dvora. Práce je tematicky rozdělena do tří zvláštních kapitol. První kapitolu

¹ Vzhledem k rozšířenému užívání neformálního označení Evropský soudní dvůr, bude v textu pracováno s oběma používanými názvy této instituce. Obdobně bude použita též zažitá zkratka ESD.

otevřít popis chronologického vývoje konceptu občanství, důvody jeho vzniku a měnit se charakteristiku občanství od druhé poloviny dvacátého století do současnosti. Sleduje občanství jako „doplňk“ ekonomické integrace, přes občanství jako prostředek upevnění integrace politické, k občanství jako svébytnému smluvnímu institutu Evropské Unie. Práce sleduje proměny evropského občanství od prvního nástupu této idey v zakladatelských smlouvách, přes snahu o posílení evropské identity v 70. letech a konečné formální zavedení pojmu občanství Unie v Maastrichtské smlouvě a jeho úpravy, které přinesly Amsterodamská a Lisabonská smlouva.

Další část je věnována krátkému rozboru občanství Unie z právního hlediska. Věnuje pozornost národu a národní identitě jako prvku, který občanství EU samo o sobě postrádá, nicméně z hlediska jeho budoucího vývoje jde o pojmy nezanedbatelné. Samostatnou část tvoří analýza jednotlivých základních práv evropského občana, jejich úprava v Listině základních práv EU a role principu zákazu diskriminace.

Druhá kapitola se zaměřuje konkrétně na precedentní rozhodnutí Evropského soudního dvora, která přímo či nepřímo přinášejí nové pohledy na institut občanství EU. Judikatura je sledována s časovou sousledností, aby bylo možno přehledně zachytit postupné změny v přístupu Soudního dvora k dané problematice, a tudíž i změny ve formování evropského občanství samotného a rozšiřování působnosti práv z něho plynoucích.

Poslední kapitola je věnována možnostem, které se nabízejí občanu Unie při domáhání se svých práv. Je zde rozebrána možnost přístupu fyzické osoby k Soudnímu dvoru prostřednictvím přímé žaloby i využití institutu předběžné otázky.

S ohledem na dané téma bude při zpracování práce využita zejména zahraniční odborná literatura, česká odborná literatura a z důvodu požadavku aktuálnosti též internetové zdroje.

2. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE

„Nous ne coalisons pas des États, nous unissons des hommes.“ (Jean Monnet)

2.1. Vznik koncepce občanství EU

Ačkoliv bylo občanství EU formálně definováno až v roce 1992 v Maastrichtské smlouvě, jeho základní kameny byly položeny již v padesátých letech při vytváření evropského vnitřního trhu, a to ve spojitosti s nejdůležitějšími hospodářskými právy občanů Evropského společenství – svobodou pohybu, usazení se a volným pohybem pracovních sil po celém území Společenství.

Se vznikem samotné myšlenky občanství jsou dle J.- F. Akandji-Kombé spojovány dvě teze. V první řadě se jedná o tezi založenou na principu jednoty, dle které je možno spatřovat náznaky občanství již v prvopočátcích Společenství. Přestože se zakladatelské smlouvy Společenství výslovně o občanství nezmiňují, je již samo o sobě obsaženo jednak napříč ustanoveními přiznávajícími občanům členských států určitá práva, dále poté v právních principech, které vytvářejí přímý vztah mezi vydanými normami a danými subjekty, kterým jsou tyto normy určeny. Tato myšlenka se opírá o rozhodnutí Soudního dvora EU ve věci *Van Gend en Loos*², kdy Soudní dvůr uvedl, že jedno z prvních vyjádření konceptu občanství v komunitárním právu spočívá ve vytvoření samostatného subjektu tohoto práva, tzn. nositele subjektivních práv, který se může těchto práv dovolávat před příslušným soudem. Druhá teze se jednoduše přiklání ke vzniku náhodnému (Akandji Kombé 2007: 9). Tuto myšlenku podporuje i údajný výrok profesora Weilera o tom, že vznik občanství bylo jen „*cynickým cvičením ve veřejných vztazích nejvyšších smluvních stran*“³.

Jedna z prvních konkrétních zmínek o občanství EU překvapivě není součástí žádného dokumentu vzešlého od evropských institucí, ale pochází z Rezoluce o Evropském hnutí z roku 1952. V projektu výboru zabývajícím se budoucím složením

² Případ C – 26/62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* (1963) ECR I-00003

³ „*A cynical exercise in public relations on the part of the High Contracting Parties*“ (J.H.H. Weiler cit. dle Wollenschläger, 2011: 2).

a uspořádáním Evropy, byl jeden z cílů výše zmíněné rezoluce formulován slovy „Všichni občané členských států jsou občany Společenství [a] požívají politických práv v mezích stanovených Stanovami.“⁴

Oficiálně byla otázka evropské politické spolupráce a evropského občanství vznesena v roce 1974 na Pařížském summitu. V jeho průběhu představitelé vlád zasedajících států rozhodli o vytvoření pracovní skupiny, kterou pověřili vypracováním studie o možném budoucím konceptu občanství EU, rozvoji pasové unie, o sjednocení univerzálního volebního práva, jakožto dalších zvláštních práv svěřených občanům devíti členských států jako občanům stávajícího Společenství. Je to vůbec poprvé, kdy byli občané poprvé aktivně zapojeni do procesu evropské integrace (Dell’Olio, 2005: 57). V roce 1975 byla zhotovena výsledná zpráva, jejíž úpravou byl pověřen belgický první ministr M. Tindemans. Ten v následujícím roce předložil Evropské Radě text, jehož jedna z kapitol nese název „Evropa občanů“⁵. V tomto projektu je jasně stanovená politika, kterou se chce Evropa v budoucnosti ubírat, totiž jednotná konstrukce evropského společenství a vytvoření společné evropské politiky, která zatím byla spíše vedlejším produktem ekonomické integrace. Autoři zprávy v textu mimo jiné uvádějí, že „Evropská konstrukce je odlišná od formy pouhé spolupráce mezi Státy. Vytváří sblížení mezi národy, které společně hledají způsob, jak svou společnost přizpůsobit měnícím se podmínkám tohoto světa tak, aby zůstal zachován respekt k hodnotám tvořícím společné dědictví. [...] Evropa se musí přiblížit svým občanům.“⁶ Tindemansova zpráva navrhuje v rámci vnitřních vztahů zajistit ochranu práv evropských občanů, a zároveň vytvořit v rámci vnějších vztahů znaky občanství patrné v každodenním životě, jako je zavedení evropského pasu, odstranění hraničních kontrol či vzájemné uznávání diplomů. Tím „Evropa občanů“ doplňkově obohatila oblast volného

⁴ Vlastní překlad autorky, v originálním znění „*Tous les citoyens des Etats Membres sont citoyens de la Communauté. Ils jouissent des droits politiques dans la mesure déterminée par le Statut.*“

(http://www.cvce.eu/viewer/-/content/10dc589d-943b-47b1-ad37-8814f49ab355/fr;jsessionid=77055145B3CAE917D80A_E07_311CBE2D7)

⁵ „*l’Europe des citoyens*“, „*Citizen’s Europe*“ nebo také „*People’s Europe*“

⁶ Úřední věstník Evropského Společenství 1/76 cit. dle Akandji-Kombé, Leclerc

pohybu osob o ochranu spotřebitele, oblast veřejného zdraví, dotkla se též témat měnové politiky, kultury... (Akandji-Kombé, Leclerc, 2007: 16).

V závěru 70. let lze vysledovat rozšiřování působnosti občanských práv, a to nejdříve v červnu 1979 kdy Komise vydala Směrnicí přidělující právo na pobyt v jiném členském státě každému evropskému občanu, přestože tímto stále zachovávala příznivější podmínky pro osoby pracující, osoby samostatně výdělečně činné a důchodce. Důležitější událostí pro ten samý rok se však pro stávající občany členských států staly první přímé volby do Evropského Parlamentu, které dávaly občanům vůbec poprvé možnost vyjádřit svůj názor a zvolit si své zástupce v rámci Společenství (Mass, 2005: 7).

Počátek 80. let nepřinesl vývoji evropského občanství žádné zásadní změny. Společenství bylo zaneprázdněné přijímacím procesem Řecka, Španělska a Portugalska a diskuze o přidělení dalších práv občanům společenství ustoupila do pozadí. Ne však na dlouho, již v roce 1984 převzal svou iniciativu Evropský Parlament, respektive europoslanec Alberto Spinelli, když předložil Návrh smlouvy zakládající Evropskou Unii⁷. Článek 3 stanovuje, že občan členského státu je *ipso facto* i občanem evropským, evropské občanství by tak mělo být závislé na nabytí občanství členského státu a nemělo by samostatně ani vznikat, ani zanikat (Mass, 2005: 7).

O rok později po Spinelliho návrhu, v roce 1985, byl na zasedání Evropské rady ve Fontainebleau vytvořen *ad hoc* výbor, který se měl specializovat na tematiku Evropy občanů. Mezi návrhy, které výbor zpracoval do tzv. Adoniho zprávy bylo například sjednocení úpravy občanských práv a svobod či posílení diplomatické spolupráce členských států (Chlad, 2004: 360).

V témže roce vydala Komise Bílou knihu o vnitřním trhu⁸, která v sekci týkající se volného pohybu osob nesla podtitul „nová iniciativa ve prospěch občanů

⁷ Draft Treaty establishing the European Union (DTEU).

⁸ Bílá kniha z roku 1985 definovala a klasifikovala obtíže, které doposud omezovali budování společného trhu. Za největšího původce stagnace bylo označeno limitované a institucionální rozhodování o budoucnosti Společenství, které bylo do té doby vyhraněno pouze Radě ministrů, tu

společenství“). Právě tato myšlenka, společně se soudním výkladem svobody pohybu, měla poskytnout základy pro ustanovení občanství v Maastrichtské smlouvě.

Avšak návrhy, které byly doposud v oblasti podpory evropského občanství učiněny ve Spinneliho, či později Adoniho zprávě, byly vydáním Jednotného evropského aktu⁹ odstraněny a zůstaly pro budoucí smlouvu o Evropské Unii nepoužity. Jednotný evropský akt tak zůstal dokumentem, pro který zůstalo dominantním pouze téma jednotného vnitřního trhu.

2.2. Normativní úprava občanství v Maastrichtské smlouvě a následné revize

Přelom 90. let se nesl ve znamení změn a snahy o posunutí integračního procesu o krok dále. Evropští političtí leadři se sešli na Summitu v Dublinu, aby projednali měnící se geopolitickou situaci v Evropě a nastínili budoucí podobu Unie jako Unie politické s propracovanými právy pro evropské občany. Situace se stupňovala a požadavek zejména Francie a Německa na doplnění jednání o evropské měnové unii o vytvoření evropského občanství se stal citelnější. Ke konci roku 1990 bylo z podnětu španělské vlády naplánováno zasedání Evropské rady v Římě. Přestože se zasedání konalo až během měsíce prosince, španělská vláda rozeslala všem čelním představitelům členských států již během září memoranda, jejichž obsahem byla ustanovení o zformování evropského občanství (Akandji-Kombé, 2007: 11). Následujících několik měsíců plynulo ve znamení vyjednávání, nejznatelnějšími se staly protesty Dánska a Velké Británie proti přímému účinku budoucího občanství Unie, který by se sebou přinesl povinnost členských států respektovat postavení svých státních příslušníků v nové pozici občanů EU.

v rozhodování limitovala snaha jednotlivých ministrů k prosazení a ochraně národních zájmů (Fiala, Pitrová, 2003: 117).

⁹ Jednotný evropský akt vydán v roce 1986 byl sepsán jako revize Návrhu smlouvy zakládající Evropskou Unii. Tematicky navázal na Bílou knihu a jeho nejvýznamnějším přínosem se stalo rozhodnutí o změně hlasování v Radě ministrů, jež se nově dohodla na hlasování kvalifikovanou většinou. Tento krok napomohl uvolnění procesu integrace v oblasti vnitřního trhu (Fiala, Pitrová, 2003: 121).

Summit v Maastrichtu se konal v prosinci 1991, v průběhu jeho konání došlo k vytvoření finálního textu budoucí smlouvy. Občanství Evropské unie tak bylo zavedeno Smlouvou o Evropské unii ze 7. února 1992, která vstoupila v platnost 1. listopadu 1993. V Preambuli Smlouvy uvedli představitelé členských států, že jsou rozhodnutí „zavést společné občanství pro státní příslušníky svých zemí“. V souladu s tímto vložila Smlouva o EU část s názvem „Občanství Unie“ do Smlouvy o Evropském hospodářském společenství, která byla následně přejmenována na Smlouvu o založení Evropského společenství. Občanství EU se tak stalo středobodem pro formování politické Unie a přestalo být v rámci Společenství pouhým „neidentifikovatelným politickým objektem“.¹⁰

V roce 1997 byla ustanovení Smlouvy o ES, která se týkala občanství Unie novelizována Amsterodamskou smlouvou. Klauzule, která stanoví, že „*Občanství Unie doplňuje státní příslušnost členského státu, ale nenahrazuje ji.*“ potvrdila povahu unijního občanství jako občanství subsidiárního k občanství členských států a zabezpečila jim tak v této otázce jejich suverenitu. Stěžejním úkolem Amsterodamské smlouvy bylo připravit Unii na budoucí rozšíření. Došlo tak k reformě institucí, přidání principu zákazu diskriminace z důvodu rasy, pohlaví a vyznání, bylo zavedeno právo občanů písemně se obracet na orgány EU v jednom z úředních jazyků Unie, došlo také k začlenění *schengenského acquis* do prvního pilíře, čímž se posílila možnost občanů Unie svobodně se pohybovat po území Společenství (Kubečková, 2010: 46).

Další zasedání, které mělo obohatit oblast evropského občanství, se konalo v roce 2000 v Nice. Jednání, která se při něm vedla, se týkala především způsobu hlasování členských států po rozšíření stávající „patnáctky“. Smlouva z Nice změnila způsob hlasování v otázkách volného pohybu a pobytu osob v rámci Společenství z jednomyslného souhlasu členských států na hlasování kvalifikovanou většinou. Z takového způsobu hlasování byla vyjmuta problematika občanských průkazů, pasů, povolení k pobytu a otázky sociální podpory, schválení postupu v těchto oblastech vyžadovalo i nadále jednomyslný souhlas.

¹⁰ Dle citace Jacques Delors: „*un objet politique non identifié*“, používaná též zkratka OPNI.

V roce 2001 následoval Summit v Laeken, který opět připomněl nutnost podpořit demokratický aspekt Unie, a čelní představitelé členských států se shodli, že se Unie musí více přiblížit svým občanům. V případě, že by se občané členských států skutečně považovali za občany Unie, a k tomuto vztahu by přistupovali obdobně jako k občanskému vztahu na státní úrovni, představoval by poté demokratický deficit ve struktuře Unie vážné pochybení a problém k řešení. Novou myšlenkou se stala idea o začlenění Charty základních práv do základních Smluv a přístup Evropského Společenství k Evropské úmluvě o lidských právech. Na Laekenském summitu byly také prvně projednávány otázky spojené s potenciální evropskou ústavou. Výsledkem bylo vypracování návrhu smlouvy o evropské ústavě, a i když tento nepřinesl pro občany Unie žádná nová práva, stal se bezesporu upevňujícím činitelem práv stávajících (Maas, 2005: 14).

2.3. Lisabonská smlouva a současná právní úprava občanství

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství byla podepsána v Lisabonu dne 13. prosince 2007. Touto právní úpravou byl institut evropského občanství opět posílen a občanství Unie je definováno jako občanství stojící rovnocenně vedle občanství národního, není už tedy pouze jeho doplňkem. Ve Smlouvě o fungování Evropské Unie je občanství upraveno v části druhé, ve kterém je vhodně spojeno s principem zákazu diskriminace.

Ve svém právním základě čerpá Lisabonská smlouva ze Smlouvy o Evropské ústavě, která sice byla podepsána v roce 2004, nicméně neprošla ratifikačním procesem členských států. Smlouva reaguje na rozšíření členských států a předkládá revizní úpravu Smluv předešlých, tak aby zajistila efektivnější fungování unijního systému.

Z pohledu vývoje občanství Unie je vydání Lisabonské smlouvy důležité zejména proto, že Smlouva převzala ze Smlouvy o Evropské ústavě verzi Listiny základních práv EU a začlenila ji tak do smluvního rámce. Listina základních práv se nakonec po téměř deseti letech od svého vypracování stala právně závazným dokumentem EU. Tím dochází k výraznému přispění k ochraně základních práv občanů Unie.

2.4. Listina základních práv Evropské Unie¹¹

Neopomenutelnou problematikou se v souvislosti s právy občana EU stala také otázka základních lidských práv na unijní úrovni. O vytvoření katalogu základních práv občanů EU, který by zařadil systém ochrany základních práv a svobod Unie do již existujícího nadnárodního prostředí¹², se v institucích EU vedla diskuze poměrně dlouho (Klíma, 2011: 374). Při oslavách padesátého výročí Všeobecné deklarace lidských práv OSN¹³ vyjádřila Evropská rada zájem na posílení ochrany lidských práv v EU a na následujícím zasedání Rady konaném v prosinci 1998 ve Vídni, byly zahájeny v této otázce již konkrétní kroky v kontextu rozhodnutí o boji proti rasismu, antisemitismu a xenofobii. Rozhodnutí o tom, že by práva občanů měla být vyjádřena v jednotném zvláštním dokumentu, bylo vzneseno na zasedání Evropské rady v Kolíně nad Rýnem v následujícím roce (Fiala, Pitrová, 2003: 632).

Listina základních práv Evropské Unie byla přijata všemi třemi hlavními institucemi, totiž Evropským parlamentem, Radou a Komisí, 7. prosince 2000 během Summitu v Nice. Stala se tak výsledkem více než dvanáctiměsíčního vyjednávání. Konference se účastnili nejen členové tří výše zmíněných institucí, ale také poslanci národních parlamentů, evropský Ombudsman, Hospodářský a sociální výbor, Výbor regionů a znalci v oboru.

Návrh Charty měl kodifikovat a stvrzovat práva, která již evropským občanům byla přiznána, a tím sjednotit všechna individuální práva na jedno místo, do jedné listiny. Ta však zůstala osamoceným dokumentem, který se během summitu v Nice nepodařilo začlenit do Smlouvy jako její neoddělitelnou část. Důvodů pro to bylo několik, jedním z nich byla například obava členských států, aby taková ochrana práv na úrovni Unie nepodkopávala národní ústavní pořádky členských států. Otázka zakotvení Listiny základních práv do právního pořádku Unie byla

¹¹ Český oficiální překlad používá výraz Listina základních práv, v cizojazyčné literatuře se naopak oficiálně používá výraz Charta (*Charte des droits fondamentaux, European charter of Fundamental Rights*). V tomto textu je pracováno s oběma možnými výrazy.

¹² Dosud byla ochrana lidských práv v Evropě uskutečňována prostřednictvím *Univerzálního systému ochrany OSN*, a *Evropského regionálního systému ochrany* realizovaným Radou Evropy.

¹³ Všeobecná deklarace lidských práv OSN vstoupila v platnost 10. prosince 1948, kdy ji schválilo valné shromáždění OSN na konferenci v Helsinkách.

v následujících letech provázena několika jednáními, která vyústila v roce 2004 do pokusu o ratifikaci Smlouvy o Ústavě pro Evropu, jež měla Listinu základních práv převzít a zajistit tak její právní závaznost. Smlouvě o ústavě však neprošla ratifikačním procesem a Listina základních práv musela počkat dva roky, než se problematika přijetí Listiny a její začlenění do Smluv stala součástí debaty o ratifikaci Lisabonské smlouvy v roce 2007. Právě Lisabonská smlouva skutečně přijala text Listiny do svého finálního textu a *Listina základních práv Evropské unie ze dne 7. prosince 2000, ve znění upraveném dne 12. prosince 2007*¹⁴ se tak stala právně závazným dokumentem.

Při slavnostním vyhlášení Listiny základních práv v roce 2007 pronesl předseda Evropského parlamentu Pöttering, že: „*Základní práva jsou pro nás dnes skutečností. Jsme společenstvím hodnot, které spočívají na solidaritě, rovnoprávnosti a respektování práv občanů.*“¹⁵ Ale co skutečně Listina pro občany Unie přináší?

Samotný dokument je členěn do sedmi hlav nazvaných (I.) Důstojnost, (II.) Svobody, (III.) Rovnost, (IV.) Solidarita, (V.) Občanská práva, (VI.) Soudnictví a (VII.) Obecná ustanovení.

Z obsahového hlediska čerpá Listina především z Evropské úmluvy o ochraně lidských práv, z ústavních principů jednotlivých členských států a také z judikatury Soudního dvora EU a Evropského soudu pro lidská práva. Ačkoli Listina ve svém článku 5016 přímo odkazuje na práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou, neznamena to, že by toto ustanovení výslovně bránilo právu Unie poskytovat jedincům širší ochranu. V Listině je kladen důraz na práva jednotlivce a opírá se o tradiční hodnoty jako je respekt k lidským právům, k lidské důstojnosti a svobodě, k principu rovnosti a k právnímu státu.

¹⁴Dokument 2007/C 303/ 01

¹⁵ Ze zprávy Evropského parlamentu o vyhlášení Listiny základních práv EU, 15. 12. 2007. Přístupno na webových stránkách Evropského parlamentu: <http://www.europarl.europa.eu>

¹⁶ Znění článku 52, odstavce 3, první věta, Listiny základních práv EU: „*Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená smlouva.*“

Přestože základním cílem Listiny byla ochrana lidských práv na bázi Evropské unie, Listina se nezaměřuje pouze na ochranu práv občanů Unie. Výjimkou je pouze několik ustanovení Hlavy V., která upravují občanská práva. Pouze občanům Unie je v Listině vyhrazeno právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách, právo volného pohybu a pobytu v rámci členských zemí a diplomatická a konzulární ochrana. Oproti tomu například právo uvedeno v článku 41, totiž právo na řádnou správu, uvádí, že každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly spravedlivě řešeny orgány Unie.

Tedy téměř všechna práva obsažená v Listině se mohou aplikovat také na státní příslušníky třetích zemí. Listina základních práv EU tím uskutečnila významný krok ke zmenšení propasti a vytvoření rovnoměrné ochrany práv občanů Unie a práv poskytujícím ochranu každému na území Evropské Unie. Dalším významem Listiny je zviditelnění těchto práv, což by mělo z praktické stránky podnítit samotné občany k využití ochranných nástrojů a svá práva aktivně chránit (Fiala, Pitrová, 2003: 635).

2.5. Koncept občanství EU – právní pohled

Vedle politického aspektu jsou dalším nepostradatelným hybatelem konceptu občanství také právní přístupy a vlivy, které jsou nejvíce zjevné v pokračujícím rozšiřování práv osob nadaných statutem občana členského státu. To je mimo jiné zjevné z faktu, že teoretický seznam práv zůstává, navzdory ustanovením v aktuálně platných smlouvách, otevřený a připravený reagovat v kontextu měnící se doby.

Jak vyplývá z předešlé části popisující vývoj institutu občanství, evropské občanství v sobě původně zahrnovalo politická práva udělena státním příslušníkům členských států. Konkrétně aktivní a pasivní volební právo ve vnitrostátních volbách a právo rovného přístupu k veřejným funkcím. Otázkou se tedy stalo, kdy tato práva budou povolena a přenesena i na státní příslušníky jiných členských států. Avšak tento výhradně politický přístup zůstal nevyslyšen a místo něho se objevila myšlenka občanství jako nástroje ke globální ochraně práv státních příslušníků.¹⁷ Evropský Parlament došel v 70. letech tak daleko, že ve své rezoluci o udělení zvláštních práv

¹⁷ Například v Tindemansově zprávě z roku 1975, která představila pojem „Evropa občanům“.

občanům evropského Společenství navrhnul, aby do komunitárního práva byla včleněna nejen Evropská úmluva o lidských právech, ale také občanská práva chráněná Ústavou a právním pořádkem členských států (Akandji-Kombé, Leclerc, 2007: 18).

Logicky dalším nevyhnutelným krokem bylo vypracování návrhu o možnosti formálního přiřazení základních práv, jako jsou aktivní a pasivní komunální právo, petiční právo, právo se svobodně sdružovat, ... k institutu evropského občanství. Občanství EU a základní práva byla navzájem propojena nejen od okamžiku, kdy si evropská politická elita uvědomila demokratický deficit společenství, ale také z důvodu nedostatečné ochrany základních lidských práv a svobod (Dell'Olio, 2005: 87). Právě poslední jmenované se stalo příčinnou krize komunitárního řádu v 70. letech, kdy se italské a zejména německé soudy neostýchaly zpochybňovat přednost komunitárního práva ve jménu nutnosti ústavní ochrany základních lidských práv.¹⁸ Evropský soudní dvůr ve svých rozhodnutích reagoval v tom smyslu, že je nutné zajistit ochranu základním lidským právům, avšak stejně tak je nezbytné dodržovat požadavky plynoucí z komunitárního práva.¹⁹ Je pochopitelné, že bylo třeba najít cestu, jak ve Společenství, ve kterém základní práva nebyla nikterak formálně chráněna, tuto ochranu zajistit. A pokud k naplnění takového cíle poslouží podpora politické integrace Evropy, měla by být zohledněna nejen politická práva, která jsou se statutem občana spojena, ale také obecně právní řády členských států. Ve výsledku to znamená, že to jsou právě členské státy, které vymezují podmínky přijetí do státoobčanského svazku a vytvářejí tím vztah kohabitace občanství národního s občanstvím unijním (Klíma, 2011: 44).

2.6. Státní příslušnost jako podmínka evropského občanství

¹⁸ Např. C-6/64 *Costa v. ENEL* [1963] ECR -00003, C-243/78 *Simmnetha I* [1980] ECR-00593

¹⁹ V rozhodnutí C-243/78, *Simmenthal II* ESD uvádí, že „[...] každý vnitrostátní soud je v mezích své pravomoci povinen v úplnosti používat právo ES a chránit práva, jež z tohoto právního systému vznikají jednotlivcům, s tím, že nepřihlédne k ustanovením vnitrostátního práva [...] která jsou v rozporu s právem ES.“. Plné znění rozsudku přístupné na webových stránkách ESD (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=cs&jur=C,T,F&num=243&td=ALL&parties=Simmenthal>)

Ačkoliv se může zdát, že jsou pojmy občanství a státní příslušnost na sobě závislé²⁰, z článku 20 SFEU vyplývá, že jejich vzájemná zaměnitelnost není možná. Ustanovení odstavce 1 požaduje nabytí státní příslušnosti k členskému státu, aby mohla osoba získat občanství Unie. Občanství EU je tak neoddělitelné od občanství členského státu, nezávisle na něm nemůže ani vzniknout, ani zaniknout. Podle ustálené judikatury Soudního dvora „ [...]každý člověk, který je státním příslušníkem členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie je základním charakterem státních příslušníků členských států.“²¹ Členské státy, které definují způsob nabytí státní příslušnosti tak nepřímou rozhodují i o tom, kdo se stane formálně i občanem EU. Zajímavost tomuto faktu dodává skutečnost, že všechny členské státy musí vzájemně uznávat právní úpravy nabývání občanství jiných členských států.²² Jednání členských států je však limitováno všeobecným požadavkem k loajalitě k plnění úkolu Unie.

Článek 20 následně stanovuje, že občanství Unie doplňuje občanství členského státu a nenahrazuje jej. V souvislosti s tím je vhodné si uvědomit, že občanství unie si klade za cíl vytvořit, paralelně k státní rovině politických práv, politická práva na úrovni Unie zaručující účast a zásah do svrchované pravomoci Unie. Příkladem je právo účastnit se voleb do Evropského parlamentu, petiční právo aj. Nicméně práva plynoucí z občanství Unie nejsou aplikována pouze ve směru k Unii a jejím institucím, ale mají zajišťovat také rovné postavení mezi státními příslušníky členských států. Jedná se například o právo volného pohybu, ustanovení o diplomaticko – konzulární ochraně nebo právo účastnit se komunálních voleb a voleb do Evropského parlamentu v místě svého bydliště (Kadelbach, 2003: 14). Ke klasickému vertikálnímu vztahu občan – stát se přidává další dimenze tohoto vztahu, a to občan – stát – mezinárodní organizace (Kubečková, 2010: 46).

²⁰ Státní příslušnost označuje postavení nebo právní vztah individuálního subjektu ke státní jurisdikci a většinou nezakládá jedinci žádná práva ani povinnosti. Oproti tomu občanství vyjadřuje jedince jako subjekt práv, která jsou mu přidělena na základě příslušnosti ke státu jako politickému celku (Kadelbach, 2003: 10).

²¹ Rozhodnutí C-184/99, *Grzelczyk* [2001] ECR-06193

²² Významným rozhodnutím v této oblasti bylo rozhodnutí ESD k případu C-369/90, *Micheletti* [1992] ECR I- 04239, podrobněji rozebráno v další kapitole.

2.7. Práva občanů Unie

Dle článku 20, odstavec 2 mají občané Unie práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Tato základní práva se pak zdají být vtěsnána do ustanovení následujících článků 21 až 23. Avšak výčet v těchto článcích předložený není pochopitelně komplexní a další práva lze najít i v jiných ustanoveních Smlouvy.²³ Práva občanů EU vyplývají také z judikatury Soudního dvora, ze sekundární legislativy Evropské Unie a jsou rovněž převzata do Listiny základních práv EU.

Dle Leclerc existují dvě kategorie práv vyjmenovaných ve Smlouvě. Jedná se o práva, která jsou vlastní obyvatelům Unie přímo na základě jejich přiznanému statutu občana Unie. Do této kategorie patří právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, právo volit a být volen do Evropského parlamentu a v obecních volbách v místě bydliště, právo na diplomatickou a konzulární ochranu stejně jako právo obracet se na orgány Unie v jednom z oficiálních jazyků Unie. Druhou kategorií tvoří práva, která jsou sice také spojena s evropským občanstvím, ale která mohou využívat i ostatní právnické či fyzické osoby sídlící v členském státě. Řadí se sem petiční právo, právo obracet se na veřejného ochránce práv a právo k přístupu k dokumentům orgánů a institucí Unie (Akandji-Kombé, Leclerc, 2007: 52).

2.7.1. Právo volného pohybu a pobytu občanů Unie na území členských států

„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.“²⁴

Volný pohyb osob byl jednou ze čtyř základních svobod jednotného vnitřního trhu již od založení Evropského společenství. Svoboda, která byla původně založena čistě pro ekonomické účely, se tak, jak se měnilo Společenství samo, přeměňovala a získávala též sociální, politický a konečně i občanský charakter. Tento vývoj je

²³ Například významný princip zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvený v článku 18 SFEU, který taktéž zajišťuje ochranu občanům Unie.

²⁴ Celé znění článku 21, odstavec 1 Smlouvy o fungování EU.

patrný, vedle změn a revizí zakladatelských smluv, i ze sekundární legislativy a velký význam při rozšiřování osobní a věcné působnosti této svobody hrála judikatura ESD.

Na tomto místě je třeba si uvědomit rozdíl mezi volným pohybem jako základní svobodou založenou v roce 1957 a volným pohybem osob jako právem zaručeným evropským občanům. Svoboda volného pohybu osob byla vždy chápána jako svoboda ekonomického charakteru, která měla přispět k ekonomické integraci. Ekonomičtí činitelé, oprávněni se volně pohybovat v rámci společenství, tak měli k sobě navzájem přiblížit jednotlivé národní trhy. Svoboda pohybu přiznaná ve Smlouvě o Evropském společenství není přiznaná občanům Unie na základě jejich evropského občanství, ale z jejich pozice zvláštních jednotek produkce (Pejchalová-Grünwaldová, 2005: 16).

Důležitým znakem je také požadavek mezinárodního prvku při uplatňování práva volného pohybu. Jedná se o skutečnost, že pro uplatnění práv plynoucích z volného pohybu osob je třeba přechodu do hranic do jiného členského státu. Nabízí se otázka, zda lze oprávnění plynoucí z občanství Unie vymáhat i ve vztahu k domovskému státu, tedy bez mezinárodního prvku (Kadelbach, 2003: 19). Podle judikatury ESD nelze právě tyto situace, kdy dochází pouze k národnímu pohybu osob, v rámci jednoho státu, hodnotit v rozsahu komunitárního práva.²⁵ Významná jsou i rozhodnutí Soudního dvora ve věci *D'Hoop* a *Baumbast*²⁶, která potvrzovala přímý účinek článku 18 SES (článek 21 SFEU). Na základě přímé aplikace tohoto článku může občan Unie požívat práva pobytu v hostitelském členském státě, přestože již neuplatňuje oprávnění k pobytu z postavení migrujícího pracovníka. Soudní dvůr tak poprvé přiznal občanu Unie postavení subjektu, který plnohodnotně užívá oprávnění odvozená přímo z komunitárního práva.

Občanství Unie jako takové však s sebou nepřináší úplně odstranění omezení volného pohybu osob. Dle článku 39 SES (článek 45 SFEU) lze uplatnit omezení

²⁵ Příkladem může být judikát Soudního dvora ve věci C-148/02, *Avallo* [2002] ECR I-116/13.

²⁶ Rozhodnutí ve věci C-224/98, *D'Hoop* [2002] ECR I-06191 a C-413/99, *Baumbast* [2002] ECR I-07091 podrobněji v následující kapitole.

odůvodněná veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností a ochranou zdraví. Dle názoru Komise, který podala k sekundární legislativě²⁷ týkající se daných omezení, je však vždy nutné vzít v úvahu existenci občanství Unie a členské státy by při aplikaci takových omezení měly vždy postupovat v souladu s obecnými principy komunitárního práva, zejména s principem proporcionality a nutné nezbytnosti (Pejchalová-Grünwaldová, 2005: 17). Soudní dvůr ve věci *De Cuyper* konkrétně uvádí, že „*Takové omezení může být s ohledem na právo Společenství odůvodněné pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích obecného zájmu, která jsou nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem.*“²⁸

V souladu s článkem 18, odstavcem 2 přijala Rada ES tři směrnice, které volný pohyb a pobyt občanů EU více konkretizovaly a realizovaly. Ty byly následně zrušeny vydáním směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/38.²⁹ Směrnice účinná od 30. dubna 2004 definuje právo volného pohybu a pobytu jako právo náležící k evropskému občanství a předpokládá, že členské státy nebudou po občanech EU vyžadovat povolení k pobytu, umožňuje získat trvalý pobyt po pěti letech nepřetržitého pobytu v hostitelském státě, rozšiřuje definici rodinného příslušníka občana EU a rovněž upravuje pravidlo pro zachování jeho práva pobytu v případě smrti, odjezdu či rozvodu. Směrnice též určuje možnost státních orgánů zamítnout nebo ukončit pobyt občanů z jiných členských států (Kubečková, 2010: 48).

Důležitou skutečností, kterou článek 18 zakládá je ten fakt, že svoboda pohybu je chápána a zakotvena na ústavním základě, jako ústavní právo. Osoby, které dosud nemohly požívat práva plynoucí ze základních ekonomických svobod (například uchazeči o zaměstnání, studenti a důchodci), nyní mohou nárokovat právo volného

²⁷ Zejména Směrnice Rady (ES) č. 64/221 ze dne 25. února 1964 o koordinaci zvláštních opatření týkajících se pohybu a pobytu cizích státních příslušníků, která byla přijata z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví.

²⁸ Z rozsudku ESD C-406/04, *De Cuyper* [2006], bod 40.

²⁹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/38 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.

pohybu jako základní právo zakotvené ve Smlouvě. Článek stanovuje jednotný právní základ pro vytváření sekundární legislativy, v jehož mezích a souladu s ním musí být přijímána a vykládána. Také Evropskému soudnímu dvoru se aplikací článku 18 otevírá možnost k rozšiřování politických, sociálních a kulturních práv všech osob legálně pobývajících na území členského státu Evropského společenství. Je možné konstatovat, že článek 18 Smlouvy o založení ES významně posiluje a rozšiřuje svobody volného pohybu a pobytu, ale nic nemění na stávajícím *acquis communautaire*³⁰ vymezující volný pohyb osob v jeho původním ekonomickém významu (Kadelbach, 2003: 20-21).

2.7.2. Právo občanů Unie volit a být volen

„Každý občan Unie Mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“³¹

„Aniž je dotčen čl. 223 [...] má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“³²

Je možné se domnívat, že i tato politická práva byla občanům Unie přidělena při napomáhání rozvoje svobody pohybu. V Evropské Unii, kde podle statistik žije až pět milionů občanů Unie mimo zemi svého původu, mají tato práva napomáhat k usnadnění integrace občana v jiném členském státě a nahradit mu politická práva, která „zanechal“ v členském státě svého původu (Kadelbach, 2003: 22). Výše zmíněná ustanovení Smlouvy konkretizují způsoby výkonu práva volit a být volen, které byly jednomyslně přijaty Radou, i když při jejich realizaci mohou vzniknout výjimky pro zvláštní obtíže některého členského státu.

³⁰ Jedná se o francouzský termín používaný pro právní řád Evropské Unie. Výraz se poprvé objevil v roce 1984 v Návrhu smlouvy o Evropské Unii známém jako Spinelliho zpráva. Pojem je chápán jako celek vyjadřující základní principy a politické cíle spojené s činností Společenství, které vycházejí ze Smluv a dohod mezi členskými státy (Dell'Olio, 2005: 56).

³¹ Článek 22, odstavec 1, první věta Smlouvy o fungování Evropské Unie.

³² Z článku 22, odstavec 2, věta první SFEU.

2.7.3. Právo volit a být volen v obecních volbách

Aktivní a pasivní volební právo je obecně považováno jako právo neodlučitelné od státního občanství. Ustanovení článku 22 bezpochyby přináší zlom v nahlížení na občanství Unie, protože nezadržitelně sleduje tendenci prolomení přístupu, podle kterého náleží právo volit a být volen výhradně státním příslušníkům členského státu. Tím získává možnost účastnit se rozhodování na lokální úrovni na důležitosti z pohledu ústavního práva, jelikož pro některé státy musela být implementace tohoto práva doprovázena změnou vlastní ústavy.³³ Neustálá vyjednávání mezi členskými státy, tak zavedení tohoto práva pro evropské občany značně zkomplikovala. To také vysvětluje, proč některé státy měly obtíže a meškaly s převzetím opatření spojených s tímto právem do svých právních řádů (Akandji-Kombé, Leclerc, 2007: 58).³⁴

Způsoby výkonu práva volit a být volen definovala Směrnice Rady č. 94/80/ES³⁵. Jejím cílem nebylo harmonizovat volební systém členských států, ale spíše odstranit podmínky pro účast v obecních volbách, které státy po občanech vyžadovaly. Obecným pravidlem se stalo, že stát EU nemůže po občanovi vyžadovat pobyt na určitém místě po určitou dobu před volbami, pokud toto pravidlo neplatí také pro jeho vlastní občany (Kubečková, 2010: 55). Členské státy však mohou právo volit a být volen podrobit několika omezením. Například mohou stanovit, že funkci hlavy výkonného orgánu místní samosprávy mohou vykonávat pouze jejich státní příslušníci.³⁶ Stát má oprávnění odchýlit se od směrnice také v případě, pokud

³³ Například pro Francii, Španělsko, Portugalsko a v největší míře toto zasáhlo ústavu Německa.

³⁴ Pouze Velká Británie, Irsko, Dánsko a Lucembursko implementovali nutná opatření do svých právních řádů ve lhůtě stanovené v zaváděcí směrnici.

³⁵ Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

³⁶ Směrnice 94/80/ES, článek 5, odstavec 3: „Členské státy mohou stanovit, že do funkce předsedy, jeho zástupce či náhradníka nebo člena předsednictva výkonného orgánu základního územního samosprávného celku mohou být zvoleni pouze jejich státní příslušníci, pokud jsou tyto osoby voleny pro výkon těchto funkcí na dobu trvání svého mandátu.“

poměr populace členského státu, která je způsobilá volit a netvoří ji státní příslušníci toho daného státu, přesáhne 20%.³⁷

2.7.4. Právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v místě svého bydliště

Občané Unie se mohou přímo účastnit voleb do Evropského parlamentu již od roku 1979, avšak až do vydání Maastrichtské smlouvy neměli evropští občané, kteří žijí mimo stát svého původu, prakticky žádnou možnost účastnit se těchto voleb, členské státy vyhradily toto právo pouze pro své státní příslušníky. Se zavedením práva do Smlouvy přestává být státní příslušnost pro jeho výkon rozhodující. Volby do Evropského parlamentu mají totiž složit evropským občanům k vyjádření jejich názoru a vůle na fungování evropské instituce, která má řešit evropské otázky. Logicky by pak toto právo mělo být (a je) spojeno s evropským občanstvím, nikoli se státní příslušností členského státu. Oprávněním vykonávat toto právo v kterémkoli členském státě odsouvá národní prvek voleb do pozadí (Kadelbach, 2003: 24).

Právo volit a být volen do Evropského parlamentu a způsoby výkonu práva upevnila Směrnice Rady č. 93/109/ES.³⁸ Za použití principu zákazu diskriminace směrnice stanoví, že občan Unie může užívat tohoto práva, pokud „[...] *splňuje podmínky, které členský stát bydliště stanoví pro právo volit a být volen vlastním státním příslušníkům.*“³⁹ Občan Unie je oprávněn kandidovat ve státě svého původu, i ve členském státě svého bydliště. Pokud je však občan zbaven svého práva ve státě původu, zakládá to pro něj také nemožnost volit ve státě bydliště.⁴⁰ Podobně jako u práva volit a být volen v obecních volbách, existují i pro volby do parlamentu případy, ve kterých se členské státy mohou od směrnice odchýlit. Jedná se o skutečnost, kdy státní příslušníci nadáni aktivním právem tvoří ve státě, v němž mají

³⁷ Směrnice 94/80/ES, článek 12, odstavec 1: „*Jestliže v některém členském státě ke dni 1. ledna 1996 přesahuje poměr občanů Unie, kteří zde mají bydliště, aniž by byli jeho státními příslušníky, a kteří dosáhli věku pro právo volit, 20 % celkového počtu všech občanů Unie, kteří dosáhli věku pro právo volit a kteří zde mají bydliště, může tento členský stát odchýlně od této směrnice.*“

³⁸ Směrnice Rady č. 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky.

³⁹ Směrnice Rady č. 93/109/ES, článek 3, první věta, bod B.

⁴⁰ Tamtéž, článek 6.

své bydliště, více než 20 % celkového počtu občanů Unie. Poté může daný členský stát omezit právo volit těchto voličů na dobu maximálně 5 let, právo kandidovat a být volen pak maximálně na dobu 10 let.⁴¹

Volební právo je v některých státech Evropské Unie rozšířeno i na občany třetích zemí. Lokálních voleb se mohou občané třetích zemí účastnit v Belgii, Nizozemsku, Dánsku, Švédsku, Finsku, Velké Británii, Irsku, Španělsku a Portugalsku. Právo volit do Evropského parlamentu je rozšířeno i na občany třetích zemí ve Velké Británii a Portugalsku (Kubečková, 2010: 57). V rámci této tematiky vydal ESD rozhodnutí ve věci C-145/04, *Španělské království v. Spojené království Velké Británie a Severního Irsku*, reagující na judikát *Matthews* Evropského soudu pro lidská práva.⁴² ESD rozhodoval o žalobě Španělska proti Velké Británii pro porušení Smlouvy o ES. Španělsko požadovalo zrušení Aktu Velké Británie, který umožňoval občanům třetích států, v tomto případě obyvateli Gibraltaru, volbu do Evropského parlamentu. Argumentovalo faktem, že právo volit a být volen do EP je přiznáno pouze občanům Unie a obyvatelé Gibraltaru tuto podmínku nesplňují. Soudní dvůr se ve svém rozhodnutí odvolal na rozsudek ESLP a vysvětlil, že evropské právo nebrání členským státům, aby rozšířily volební právo kromě vlastních občanů i na jiné občany Unie, které mají blízký vztah k členskému státu. Podobně rozhodoval v rozsudku C-300/04, *Eman a Sevinger*, ve kterém stanovil, že pokud členský stát neupravil svou vnitrostátní legislativu voleb do Evropského parlamentu v souladu s evropským právem, má povinnost respektovat aplikační přednost evropského práva a jeho základní principy, mezi kterými pro tento případ vyniká princip rovného zacházení a zákaz diskriminace, ale také princip ochrany lidských práv a demokracie vůbec (Klíma, 2011: 363).

⁴¹ Tamtéž, článek 14, odstavec 1.

⁴² Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva 24833/94 *Matthews v. United Kingdom*, 1999-I. Žalobce, paní Matthews, obyvatelka Gibraltaru, se domáhala práva volit do Evropského parlamentu, poté co ji byla gibraltarskými orgány zamítnuta registraci voliče. ESLP jí ve svém rozhodnutí právo přiznal s tím, že se jedná o jedno ze základních práv stanovených v Úmluvě. Na základě tohoto rozhodnutí byla Velká Británie nucena upravit své vnitrostátní předpisy tak, aby se voleb do Evropského parlamentu mohli účastnit i obyvatelé Gibraltaru.

2.7.5. Právo na diplomatickou a konzulární ochranu

„Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.“⁴³

Přestože smluvní zavedení tohoto práva nebylo jistě zcela bez významu⁴⁴, je třeba podotknout, že nevytváří pro občany Unie jednotnou evropskou diplomatickou a konzulární ochranu v pravém slova smyslu. Článek 23 SFEU spíše doplňuje a zastupuje diplomatickou a konzulární ochranu poskytovanou jednotlivými členskými státy vlastním státním příslušníkům a jen ji rozšířil na obecnou kategorii občanů Unie. Členské státy tak vlastně mají jen v daných případech asistovat jinému členskému státu. Systém mezistátní ochrany, tak jak ji představil článek 23, není na poli mezinárodního práva žádnou novinkou a víceméně sleduje linii Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích z roku 1961 a následující Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích z roku 1963. K zavedení diplomatické a konzulární ochrany v třetích zemích je třeba, v souladu s výše uvedenými Úmluvami, předběžného souhlasu dané země. Členské státy mají proto podle článku 23 přijmout nezbytná ustanovení a zahájit potřebná mezinárodní jednání (Akandji-Kombé, Leclerc: 2007, 60).

Samotná realizace článku 23 si poněkud protiřečila. I když formálně nebyla zahájena žádná mezinárodní jednání s třetími zeměmi, zástupci vlád členských států přijali opatření pro uvedení článku 23 v život. V roce 1995 přijala Rada rozhodnutí 95/553/SE o ochraně občanů EU prostřednictvím diplomatických a konzulárních zastoupení⁴⁵, které předpokládalo konzulární ochranu, respektive asistenci v případě úmrtí občana, nehody nebo závažného onemocnění, zatčení, navrácení či

⁴³ Článek 23 SFEU, odstavec 1, věta první.

⁴⁴ V roce 1997 konstatovala Evropská komise, že všechny členské státy (v té době ještě „evropská 15“) měly své diplomatické či konzulární zastoupení pouze v pěti zemích mimo Unii, a to jen v Rusku, Japonsku, USA, Číně a Švýcarsku.

⁴⁵ Viz Zelená kniha - Diplomatická a konzulární ochrana občanů Unie ve třetích zemích, KOM (2006) 712

pomoc občanovi v nouzi. O rok později bylo přijato další rozhodnutí 96/409/SZBP o zavedení náhradního cestovního dokladu, které umožňovalo občanům Unie v případě ztráty cestovního dokladu požádat diplomatické a konzulární úřady jiných členských států o vydání dokladu provizorního, ten pak se souhlasem státu původu mohl být občanovi vydán. K realizaci těchto dvou rozhodnutí je k potřebné, aby byly přijaty národním právem členských států. Důsledkem toho je, že právní úprava diplomatické a konzulární ochrany je do dnešního dne z důvodu nejednotného legislativního postupu členských států značně zpomalená a v podstatě i omezená (Kadelbach, 2005: 30).

2.7.6. Právo komunikovat s orgány a institucemi Unie mateřským jazyce

„Každý občan Unie se může písemně obracet v jednom z jazyků uvedených v článku 55 odstavce 1 SEU na každý orgán, instituci nebo jiný subjekt [...] a má právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.“⁴⁶

Článek 24 SFEU tímto dává možnost k přímé komunikaci mezi občanem Unie a na jedné straně Evropským parlamentem (konkrétněji s jeho petičním výborem) a veřejným ochráncem práv, na druhé straně s institucemi a poradními orgány jako je Rada, Komise, Soudní dvůr, Účetní dvůr, Ekonomický a sociální výbor a Výbor regionů. Práva plynoucí z ustanovení tak mohou doplňovat práva občana jako subjektu tzv. administrativního občanství (petiční právo a právo obracet se na veřejného ochránce práv), ale mohou také stát samostatně jako vyjádření přímého vztahu mezi občanem Unie a institucionálním systémem Unie. S právem požadovat získat vyjádření či odpověď se pojí povinnost těchto orgánů odpověď v přiměřené lhůtě.

2.7.7. Petiční právo a právo obracet se na evropského Ombudsmana

„Každý občan Unie má petiční právo k Evropskému parlamentu v souladu s článkem 227⁴⁷.“⁴⁸

⁴⁶ Článek 24, odstavec 4 SFEU.

⁴⁷ „Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická osoba se statutárním sídlem v některém členském státě má právo předložit samostatně či společně s dalšími občany nebo

„Každý občan Unie se může obracet na veřejného ochránce práv ustanoveného v souladu s článkem 228⁴⁹“.

Právo podávat petice nebylo při zavedení v Maastrichtské smlouvě žádnou novinkou komunitárního právního řádu. Petiční komise byla v centru Evropského parlamentu vytvořena již v roce 1987. Dalším přispěním k realizaci tohoto práva se stala interinstitucionální dohoda, kterou mezi sebou podepsali v roce 1989 Parlament, Rada a Komise, a která zavazovala poslední dvě jmenované instituce k nezbytné spolupráci při posuzování předložených petic⁵⁰. Ale až článek 24 posílil a potvrdil politickou pozici Parlamentu pro petiční právo vzhledem k ostatním institucím, ale také ve vztahu k členským státům, které musí v případě potřeby poskytnout relevantní informace (Pejchalová-Grünwaldová, 2005: 17).

Pro podání petice neexistuje standardní forma, a tak Evropský parlament na svých webových stránkách žádá, aby petice byly napsány jasně, čitelně, s vylíčením jen podstatných skutečností, které se týkají případu, petice mohou být podány samostatně či v kolektivu, měly by obsahovat jméno, národnost a bydliště každého signatáře. Samotný text petice má být vypracován v jednom z 27 oficiálních jazyků Evropské Unie. Oproti tomu držitelé tohoto práva mohou být vedle občanů Unie i fyzické a právnické osoby, které jsou usazené v členském státě a nejsou nadány statutem občana EU. Evropský Parlament zašel ještě dál, když konstatoval, že přezkoumá i petice vzešlé od osob, které nejsou občany EU a ani nejsou usazeni v žádném členském státě, a to v případě, kdy tento přezkum uzná za vhodný.⁵¹

osobami petici Evropskému parlamentu ve věci, která spadá do oblasti činností Unie, a která se jich přímo dotýká.“

⁴⁸ Článek 24, odstavec 2 SFEU.

⁴⁹ „Veřejný ochránce práv volený Evropským parlamentem je oprávněn přijímat stížnosti od kteréhokoli občana Unie nebo od kterékoli fyzické osoby s bydlištěm nebo právnické osoby se statutárním sídlem v členském státě, které se týkají případů nesprávného úředního postupu orgánů, institucí nebo jiných subjektů Unie [...]“.

⁵⁰ Interinstitucionální dohoda ze dne 12. dubna o posílení petičního práva, Úřední věstník Evropského společenství C 120, 16. 5. 1989, str. 51

⁵¹ Viz hlava VII., článek 191, odstavec 10 Jednacího řádu Evropského parlamentu: „Petice zaslané Evropskému parlamentu fyzickými nebo právnickými osobami, které ani nejsou ani občany Evropské unie, ani nemají bydliště nebo sídlo v členském státě, se zapisují do rejstříku a zakládají odděleně. Předseda zasílá výpis takových petic obdržených během uplynulého měsíce s uvedením jejich předmětu výboru příslušnému k posuzování petic, který si může vyžádat ty, které chce projednávat.“

Petiční právo tak není specifickým prvkem pro evropské občanství, jelikož jeho působnost *ratione personae* není omezena jen na občany Unie. Každopádně rozšíření působnosti tohoto práva co se týče subjektů, které ho mohou požívat, nebylo následováno rozšířením pole působnosti *ratione materiae* (Akandji-Kombé, Leclerc, 2007: 66). Článek 227 stanoví, že obsah petice musí spadat do oblasti činnosti Unie, která se jí přímo dotýká. Petiční výbor parlamentu vykládá pojem „oblast činnosti Unie“ velmi široce a to v té míře, že za přípustné považuje petice, které se týkají obsahu Smluv nebo práva z nich odvozeného, pokud obsahují téma, které je zajímavé z hlediska předvídatelného vývoje Unie nebo pokud se týká činnosti evropské instituce nebo orgánu. Navzdory interpretační volnosti výboru co se týče přípustnosti petic, zůstává každý rok velké množství petic odmítnuto jako nepřijatelné. Tento fakt je možno přikládat nedostatečné informovanosti občanů Unie o kompetencích Unie a fungování jejích institucí, stejně jako nedostatečnému povědomí o tom, jaká práva jsou s občanstvím Unie spojena.

Právo obrátit se na veřejného ochránce práv přispívá v rámci systému Evropské Unie k větší transparentnosti a přiblížení orgánů Unie k jejím občanům. Veřejný ochránce práv, jehož právní postavení je kromě smluvní úpravy popsáno i v hlavě IX. jednacího řádu EP je způsobilý přijímat stížnosti občanů EU směřující zejména proti případům nesprávného úředního postupu evropských institucí s výjimkou Soudního dvora EU a Tribunálu, a to v mezích výkonu jejich kompetencí. Stížnost musí být podána do dvou let, od data, kdy se stěžovatel o nesprávném úředním postupu dozvěděl. V souladu s posláním, které mu bylo svěřeno, zahájí Ombudsman šetření z vlastní iniciativy nebo na základě stížnosti, která mu byla předložena členem Parlamentu. Pokud na základě šetření Ombudsman shledá, že skutečně došlo k pochybení, předloží věc danému orgánu, který se musí do tří měsíců ke spisu vyjádřit. Ombudsman ovšem nedisponuje pravomocí k nápravě nesprávného úředního postupu. Je tudíž čistě na rozhodnutí evropských institucí, jak daleko budou Veřejného ochránce práv respektovat. O všech výsledcích šetření je stěžovatel vyrozuměn (Pejchalová – Grünwaldová, 2005: 18).

2.7.8. Právo na přístup k informacím a dokumentům

„Každý občan Unie a každá fyzická osoba s bydlištěm nebo právnická 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.“⁵²

Ani zavedení tohoto práva Amsterdamskou smlouvou nebylo pro právní řád Společenství úplnou novinkou. Mezivládní konference v roce 1993, která předcházela přijetí Maastrichtské smlouvy, potvrdila názor, že transparentní proces rozhodování posiluje demokratický charakter institucí, stejně jako důvěru veřejnosti k evropské administrativě. Na to zareagovala Evropská komise a Parlament vydáním Kodexu chování týkajícím se přístupu veřejnosti k dokumentům⁵³, který byl také záhy doplněn dalšími dvěma rozhodnutími vydanými stejnými institucemi.⁵⁴ Tyto právní dokumenty se staly podkladem k mnoha žalobám týkajícím se přístupem k informacím a směřujícím k Soudnímu dvoru.⁵⁵

Článek 15 SFEU posvěcuje právo veřejnosti na přístup veřejnosti k dokumentům a účast veřejnosti na správě věcí veřejných bez prokazování speciálního důvodu. Oblastí, pro které je toto právo omezeno jsou veřejná bezpečnost, obrana, zahraniční politika, finanční, měnová a ekonomická politika a samozřejmě ochrana soukromí, speciálně potom ochrana osobních dat. Právo na přístup k informacím a dokumentům lze také omezit v případě, kdyby tímto mělo dojít k porušení principu spravedlivého procesu (Kadelbach, 2003: 27).

V souladu s článkem 255 Smlouvy o ES finálně upevnilo obecné principy a omezení práva na přístup k informacím a dokumentům Nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 1049/2001.⁵⁶ To ve svém počátečním ustanovení udává, že „*Průhlednost*

⁵² Článek 15, odstavec 3, pododstavec 1 SFEU:

⁵³ Úřední věstník Evropského Společenství L 340, 31. 12. 1993, str. 42.

⁵⁴ Rozhodnutí Rady 93/731/ES ze dne 20. prosince 1993 o přístupu veřejnosti k dokumentům Rady a Rozhodnutí 94/90/ESUO, ES, Euratom ze dne 8. února 1994 o přístupu veřejnosti k dokumentům Komise

⁵⁵ Viz např. rozhodnutí ESD C- 58/94, Nizozemské království v. Rada Evropské Unie, [1996]

⁵⁶ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise

umožňuje občanům blíže se účastnit rozhodovacího procesu a zaručuje, že správní orgány budou mít ve vztahu k občanům v demokratickém systému větší legitimitu, účinnost a odpovědnost.“

Žádost o přístup k informacím mohou být formulovány písemně, a to i elektronickou cestou, v jedné z oficiálních jazyků Unie a dostatečně konkrétním způsobem, aby daný orgán mohl dokument, o jehož zpřístupnění se jedná, dostatečně určit. Žadatel poté může do dokumentu nahlédnout přímo na místě nebo může požádat o zaslání kopie, včetně kopie elektronické.

2.8. Princip zákazu diskriminace

„V rámci použitých smluv, aniž jsou dotčena jejich zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“⁵⁷

Přestože princip zákazu diskriminace není přímo zahrnut k ostatním právům občanů Unie, jejichž přehled udává článek 18, patří k nejvýznamnějším principům spojeným s výkladem institutu občanství. I proto se příhodně jeho smluvní zakotvení spojilo s právní úpravou občanství v části druhé Smlouvy o FEU. Obecný právní základ rovného zacházení obsahuje Smlouva o Evropské Unii, která v článku 2 obecně vyjmenovává základní hodnoty, na nichž je unie založena a princip rovnosti je jednou z nich. Zákaz diskriminace je definován také jako jedno ze základních práv EU a je možné ho najít v hlavě III., článku 21 Listiny základních práv EU. Mezi nejvýznamnější právní úpravu zákazu diskriminace v rámci sekundárního práva patří směrnice 2000/43/ES o rasové rovnosti, směrnice 2000/78/ES o zaměstnanosti a směrnice 2004/114/ES o zboží a službách, kterou se zavádí zásada rovného zacházení mezi ženami a muži v přístupu ke zboží a službám (Forejtová, Tronečková, 2010: 44).

Článek 18 sice definuje zákaz jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti, ale z výše zmíněné právní úpravy je patrné, že tento princip proniká do celého právního

⁵⁷ Článek 18, odstavec první Smlouvy o fungování Evropské Unie.

řádu Unie a snaží se o potlačení diskriminace na základě rasy, náboženství, pohlaví, věku či sexuální orientace.

Soudní dvůr Evropské unie svou interpretační činností významně přispěl k rozšíření oblastí, které mohou být porušením zákazu diskriminace postíženy, a vydal množství judikátů, které řeší případy nerovného zacházení spojené občanstvím Unie a výkonem základních práv volného pohybu a pobytu osob. Tuto problematiku podrobněji zkoumá následující kapitola věnovaná přímo judikatuře SDEU.

2.9. Práva občanů EU v budoucnosti

Navzdory současné úpravě a neustále snaze o doplnění a zkvalitnění práv občana Unie, zůstává občanství EU stále ve vývoji. Je proto nesporné, že jak samotný institut evropského občanství, tak hlavně práva z něho plynoucí se musí nadále obohacovat a rozvíjet tak, jak se bude Evropská Unie snažit vybudovat vztah a zmírnit propast mezi sebou jako celkem a svými obyvateli – občany, ale také mezi občany jednotlivých členských států navzájem.

Podle Leclerc (Akandji-Kombé, Leclerc, 2007: 76-78) je možné nastínit dvě metody předpokládaného rozvoje práv občana Unie. První z nich je metoda postupného obohacování práv již existujících. Detailnější ho propracování by se tak mohlo dostat například petičnímu právu a právu obracet se na evropského ombudsmana, právům, která jako jediná představují způsob ochrany občanských práv nesoudní cestou. Jako možné návrhy se objevují rozšíření dosahu přezkumu evropského ombudsmana i na případy nesprávného úředního postupu národních orgánů, formální zavedení spolupráce mezi evropským a národním veřejným ochráncem práv, stejně jako pro případ petičního práva, možné zavedení pravomoci národních orgánů přezkoumávat přípustnost petic k Evropskému parlamentu.

Druhá metoda spočívá ve vytvoření nových ustanovení a úprav, které by byly vloženy do Smlouvy paralelně vedle již fungujících mechanismů. Předpokladem pro to je současný postoj občanů Unie k samotné Unii. Jedná se o stále sílící vlnu euroskeptismu a, přes značné pokusy o nápravu, stále přítomný deficit demokracie na úrovni Unie. Protože žádný politický systém, který se dovolává demokratických

principů, nemůže sám o sobě prohlásit svou legitimitu, aniž by k tomu získal souhlas svého lidu, svých občanů. Unie by se tedy měla snažit o zapojení svých občanů přímo do svého vnitřního systému, aby se mohli aktivněji a konkrétněji podílet na budoucí podobě Evropské Unie.

Prvním krokem se v současnosti stalo zavedení tzv. *evropské občanské iniciativy*, jejíž konkrétní podobu přineslo nařízení Evropského Parlamentu a Rady č. 211/2011.⁵⁸ Projekt, který bude spuštěn shodně se vstupem nařízení v planost, tedy 1. dubna 2012, má představovat možnost občanů Unie navrhnout, aby v některých oblastech spadajících do její kompetence vydala občany navrhovaný právní předpis. Občanskou iniciativu může vytvořit výbor občanů složený alespoň ze sedmi osob mající bydliště v sedmi různých členských státech. Osobami tvořící občanskou iniciativu a osoby, které se stanou jejími signatáři, musejí být legitimní volit do Evropského parlamentu, musejí tedy splňovat věkovou hranici 18 let. K sesbírání potřebného jednoho milionu počtu podpisů je iniciativě vyměřena lhůta jednoho roku. Cíle, které občanská iniciativa sleduje, nesmějí mít šikanózní povahu, nesmějí být bezdůvodné či v rozporu s hodnotami a principy Evropské unie. Pokud jsou podpisy v dané lhůtě opatřeny, vyhrazuje si Komise tři měsíce na přezkoumání a posouzení zda a jaké kroky v dané věci podnikne. Komise tedy není výsledkem evropské občanské iniciativy vázána a je *de facto* na jejím rozhodnutí, zda příslušnou právní úpravu navrhne či nikoli. Do jaké míry se zde jedná o skutečné posílení demokracie v evropském systému nebo zda jde jen o vnější „kosmetické“ opatření, to ukážou následující tři roky. Právě po takové době dojde ke zpětnému zhodnocení funkčnosti iniciativy a k případným novým úpravám.

Práva spojená s občanstvím EU nepochybně vytváří jednu z priorit, na které se snaží těžkopádný systém Unie reagovat. Dokud Unie společně s členskými státy nevytvoří z institutu evropského občanství konkrétní, fungující realitu, nepodaří se v obyvatelích členských států nikdy vzbudit pocit důvěry, náležitosti a souhlasu k Evropské unii jako celku.

⁵⁸ Viz oficiální webové stránky Evropské občanské iniciativy (<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome>)

3. OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE V JUDIKATUŘE EVROPSKÉHO SOUDNÍHO DVORA

Evropský Soudní dvůr je institucí, která je nezávislá na institucionálním systému Společenství a svou rozhodovací činnost plní bez ohledu na jeho aktuální politický vývoj (Fiala, Pitrová, 2003: 362). Svými judikáty tak nepochybně přispívá k tvorbě evropského práva a permanentně i k jeho vývoji a formování. Nejinak je tomu i pro oblast občanství EU. Následující kapitola se zabývá analýzou rozsudků Soudního dvora Evropské unie dle toho, do jaké míry Soudní dvůr přispěl k výkladu těch ustanovení Smluv ošetřujících občanství Unie a práva z něho plynoucí. Je možné, že interpretační činnost ESD poskytla institutu občanství více práv a významnější postavení, než kolik je upraveno v ustanoveních Smluv? Jaký význam pro další vývoj občanství mělo přijetí směrnice č.2004/38⁵⁹ zabývající se právem volného pohybu a pobytu občanů Unie na jejím území, která svým způsobem shrnuje závěry, ke kterým v průběhu let došel ESD?

Existuje vícero způsobů klasifikace soudních rozhodnutí ESD ve věcech občanství. Odborní právní teoretici sledují většinou dvě možné linie dělení. Judikáty lze například analyzovat s ohledem na historický vývoj institutu občanství a jeho postupné formování v právním řádu Společenství a později Evropské unie. Druhým způsobem může být klasifikace na základě toho, jak se občanství a práva občanů Unie promítají do základních svobod a principů Společenství, jakými jsou princip zákazu diskriminace a základní svobody pohybu a pobytu v rámci území Unie. Tato práce provádí syntézu obou výše zmíněných přístupů a představuje judikáty tak, aby logicky sledovaly institucionální vývoj občanství Unie⁶⁰ a zároveň zdůrazňovaly situace, kdy ESD použil občanství k rozšíření principu zákazu diskriminace

⁵⁹ 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.

Přístupné na <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0038:CS:HTML>.

⁶⁰ Podle časově sousledného dělení, které navrhla profesorka Kostakopoulou (Kostakopoulou, 2005: 233).

v souvislosti se základními svobodami, popřípadě kdy interpretoval občanství jako samostatný základ pro práva občanů Unie.

3.1. *Občanství Unie v judikátech vydaných před Maastrichtskou smlouvou*

Jak již bylo zmíněno výše, přestože občanství Unie bylo formálně včleněno do komunitárního právního řádu až v roce 1992, jeho počáteční formy lze spatřovat již ve Smlouvě o založení Evropského hospodářského společenství v roce 1957. Evropský Soudní dvůr poprvé zdůraznil jeho tvořící se rysy v roce 1963 v rozhodnutí ve věci *van Gend & Loos*. Učinil tak v souvislosti s cílem podpoření ekonomického integračního záměru a jednotného trhu Společenství.

3.1.1. **Případ van Gend & Loos**⁶¹

Případ, který je dobře znám z hlediska významu pro oblast ekonomické integrace, přinesl několik zajímavých postřehů i z pohledu evropského občanství. Dvacet let předtím, než v roce 1984 představila Evropská rada na svém zasedání ve Fontainebleau pojem „*Evropa občanů*“, vydal Evropský Soudní dvůr v roce 1963 rozhodnutí, ve kterém mimo jiné stanovil, že „*cílem Smlouvy o EHS [...] je vytvoření jednotného trhu [...] a s tím spojené vytvoření orgánů Společenství, která institucionalizují suverénní práva, jejichž výkon ovlivní jak členské státy, tak i jejich občany.*“⁶²

Přiznáním přímého účinku některým ustanovením Smlouvy, jehož smyslem je ochrana státních příslušníků členských států před neplněním povinností členských států, které pro ně vyplývají z norem evropského práva, přitáhl Soudní dvůr pozornost na osobní a materiální pole působnosti práva Společenství. Osobní působnost tak překračuje hranici členských států jako subjektů komunitárního práva a přivádí na scénu státní příslušníky jednotlivých států, i když se samozřejmě ještě ani zdaleka nejedná o *evropské občany*. Materiální působnost Smlouvy pak přináší občanům členských států přidanou hodnotu, práva, která vlastní stát nepřiznává (Jacobs,

⁶¹ Rozsudek C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen* [1963] ECR I-00003

⁶² Výběr z originálního znění rozhodnutí, překlad autorky.

2007: 592). Stále se ovšem jedná pouze o práva jedině ekonomická. V tomto případě přiznal ESD německé společnosti van Gend & Loos právo dovolávat se principu volného pohybu zboží a dovolávat se aplikace článku 12, proti neoprávněnému navýšení cel nizozemskou vládou.

Myšlenka Jean Monneta o využití ekonomie jako prostředku k budování občanské Evropy našla v tomto rozhodnutí své první uplatnění.

Před samotným představením občanství Unie v Maastrichtské smlouvě, vydal Soudní dvůr v roce 1992 rozhodnutí ve věci *Micheletti*, které potvrzovalo, že právní úprava občanství zůstává stále výhradně v kompetenci členských států, které ji ovšem musejí provádět v souladu s požadavky komunitárního práva

3.1.2. Případ Micheletti⁶³

Italský a zároveň argentinský státní příslušník pan Micheletti studoval a získal svou profesní kvalifikaci stomatologa v Argentině. Podle dvoustranné kulturní dohody mezi Španělskem a Argentinou mu tato profesní kvalifikace byla uznána i ve Španělsku. Pan Micheletti se rozhodl usadit se a vykonávat své povolání na území Španělska a po předložení italského pasu získal dočasné povolení k pobytu na přechodnou dobu šesti měsíců. Po vypršení této doby zažádal na základě své italské státní příslušnosti o trvalé povolení k pobytu. Španělský regionální správní úřad pro vnitřní věci však jeho žádost zamítl s odůvodněním, že dle španělské legislativy upřednostňuje při posuzování státní příslušnosti žadatele, státní příslušnost státu, kde měl žadatel doložen poslední obvyklé trvalé bydliště. Přestože se pan Micheletti pokoušel dokázat, že jako italský občan pobýval také v Itálii, španělské úřady neuznaly toto místo pobytu jako trvalé.

Soudní dvůr EU ve svém rozhodnutí konstatoval, že: „Členské státy nejsou oprávněny legislativně omezit důsledky toho, že je někdo příslušníkem jiného členského státu, tím že by určovaly podmínky pro uznávání takové státní příslušnosti, s níž je spojován výkon základních svobod zaručených Smlouvou o

⁶³ Rozsudek C-369/90 *Micheletti and Others v Delegación del Gobierno Cantabria* [1992] ECR I-4239

založení ES.“⁶⁴ ESD také zdůraznil, že není možné, aby docházelo k odlišným definicím jednotlivých států pro osoby, na něž se stahují pravidla o svobodě podnikání. V zásadě to znamená, že osoby, kterým je legálně uznáno postavení státního příslušníka členského státu, mohou vykonávat práva spojená se svobodou pohybu bez jakýchkoli překážek, které by jim mohla přivodit národní legislativa ostatních členských států.

Na základě dvou výše zmíněných rozsudků, kdy jeden pochází z doby počátku budování jednotného trhu Společenství, a druhý z doby těsně před přijetím Maastrichtské smlouvy, lze dovodit, že občanství Unie bylo před svým začleněním do právního rámce Společenství zkoumáno a chráněno prostřednictvím ochrany ekonomických práv volného pohybu a obecně závazného principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti. Soudní dvůr tak již od počátku sledoval určitým způsobem ochranu individuálních práv a tento dojem potvrdil i v následujících obdobích.

3.2. *Judikatura let 1993 – 1997*

Toto období může být také nazýváno obdobím soudního minimalizmu. Občanství Unie sice bylo začleněno do smluvního rámce Evropské Unie, ale jeho přeměna z pouze doplňkového objektu do základního smluvního pojmu zapříčinila spíše opatrnost a zdrženlivý přístup národních soudů, než přívál žalob a předběžných otázek k Soudnímu dvoru. Vyjádřením za všechny je prohlášení Dánska, které deklarovalo že: „*Nic z toho, co zavedla SEU, nepředvídá závazek k vytvoření občanství Unie ve smyslu národního občanství.*“⁶⁵ Samotný Soudní dvůr jakoby váhal, zda k občanství Unie přistupovat jako k ústavnímu principu, a na tom také založit svou interpretaci tohoto konceptu, nebo zda svými rozhodnutími pouze víceméně stvrzovat dosavadní pojetí, tedy občanství jako prvku sloužícího ke zdůraznění již existujícího komunitárního práva (Kostakopoulou, 2005: 244).

⁶⁴ Bod 10 dotyčného rozsudku.

⁶⁵ Official Journal of the European Communities C 348/4 31/12/94 cit. dle Kostakopoulou, 2005: 245

Toto post- Maastrichtské období reflektuje obecný názor, že článek 18 ESE nevytváří pro občany Unie nezávislý zdroj práva volného pohybu a reakce Soudního dvora v podobě zásadní rozhodnutí upravujícího tuto otázku na sebe nechávalo stále čekat. Na tomto místě lze zmínit rozsudek *Skanavi*, který se o výše zmíněné pokouší.

3.2.1. Případ *Skanavi*⁶⁶

Řeční státní příslušníci, paní *Skanavi* a pan *Chryssanthakopoulos*, přesídlili do Německa za účelem podnikatelské činnosti. Paní *Skanavi* byla posléze zadržena policejní hlídkou a čelila obvinění z neoprávněné jízdy bez německého řidičského průkazu, přestože vlastnila řecký řidičský průkaz.

Soudní dvůr v tomto případě řešil předběžnou otázku, zda neodporuje článku 18 Smlouvy o ES ustanovení německé národní legislativy, které zakládá povinnost držitele řidičského oprávnění z jiného členského státu, toto oprávnění vyměnit za německé ve lhůtě jednoho roku od data usazení se v Německu. ESD rozhodl, že znění článku 18 zakládá obecně právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, ovšem zvláštní vyjádření lze nalézt až v článku 43, odstavci 1 SES. Ten neodporuje dané německé právní úpravě, avšak je nemožné, aby osoba, která vlastní řidičské oprávnění jiného členského státu, byla považována za osobu bez řidičského průkazu a za toto sankciována pouze na základě skutečnosti, že neprovedla požadovanou výměnu řidičských oprávnění.

Soudní dvůr tímto vyjádřil myšlenku, že článek 18 ESE sice vyjadřuje práva volného pohybu občanů Unie, ty ale musí být zároveň potvrzena i v jiných ustanovení Smlouvy.

Politická situace v rozmezí období let 1993-1997 obecně nebyla nakloněna změnám v chápání evropského občanství. Evropský soudní dvůr nebyl během této etapy od Maastrichtu k Amsterdamu ke své interpretaci článku 18 SES příliš vyzýván, ale ani sám vůli k vytvoření definující judikatury k článku 18 neprojevil. Tento soudní minimalismus lze vysvětlit obavou z případné nutnosti popřít základní unijní

⁶⁶ Rozsudek C-193/94 *trestní řízení proti Sofia Skanavi a Konstantin Chryssanthakopoulos* [1996] ECR I-292

občanská práva a jejich smlouvou daný ústavní charakter na jedné straně, na straně druhé pak ESD nechtěl dopustit, aby se adresát práva volného pohybu a pobytu dle článku 18 stal zatížením pro veřejné finance státu místa pobytu (Hamerník, 2007: 3).

3.3. *Judikatura let 1998 – 2000*

Jakkoli Evropský soudní dvůr v předcházejícím období nedovodil žádná nová práva plynoucí z přímého účinku článku 18 SES, v nadcházejícím období lze spatřovat záměr ke zdůraznění postavení občanství unie v systému unijního práva. Judikatura Soudního dvora se nese v duchu ochrany práv plynoucích z občanství na základě použití obecného principu zákazu diskriminace. A je to rozhodnutí v případě *Sala*, které představuje občanství Unie jako statut, který je komplexně chráněn principem rovného zacházení a v podstatě tím ukončuje postavení občanství jako konceptu založeného na ekonomickém základě (Mather, 2005: 735).

3.3.1. **Případ Sala**⁶⁷

Paní Sala, státní příslušnice Španělska pobývala od šedesátých legálně na území Německa, kde také vyvíjela ekonomickou činnost. Avšak v roce 1989 požádala německé úřady o přiznání sociálních dávek a následně také o přiznání přídavků na dítě. To německý sociální úřad odmítl s odůvodněním, že žadatelka nedisponuje povolením k pobytu potřebným k přiznání sociálních dávek, i když paní Sala dokázala, že vlastní potvrzení o žádosti k vydání povolení k trvalému pobytu. Sociální dávka, o kterou paní Sala žádala, byla v té době určena pro všechny občany, i jiné než německé státní příslušnosti, kteří mají trvalý pobyt na území Německa, vychovávají na nich závislé dítě a zároveň nejsou v žádném stálém pracovním poměru.

Otázka vyplývající z tohoto případu zní, zda nezaměstnaný španělský státní příslušník usazený dle práva po dlouhou dobu v Německu, který je schopný prokázat, že jeho žádost o udělení povolení k trvalému pobytu je projednávána, může po německém úřadě požadovat uznání sociální dávky určené pouze legálním

⁶⁷ Rozsudek C-85/96 *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691

obyvatelům Německa nebo zda se jedná o diskriminační jednání založené na odlišném přístupu k cizím státním příslušníkům.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí konstatoval, že kdyby byla paní Sala v postavení ekonomické samostatně výdělečně činné osoby nebo v postavení migrujícího zaměstnance, vztahovalo by se na ní automaticky ustanovení článku 42 SES⁶⁸. I když národní soud nezařadil stěžovatelku ani do jedné z těchto kategorií, může ji postavení občana Unie, který oprávněně pobývá na území jiného členského státu, samo o sobě postavit přímo do osobní působnosti Smlouvy. Evropský Soudní dvůr tedy dovedl, že pokud paní Sala byla oprávněna pobývat na území hostitelského členského státu, je požadavek německého federativního zákona, aby žadatel o sociální dávky přídatku na dítě, který je jiné státní příslušnosti, musel prokázat povolení k trvalému pobytu, přestože němečtí státní příslušníci tuto povinnost nemají, v rozporu s principem zákazu diskriminace, tak jak je definován v článku 12 Smlouvy o ES.

Významnou skutečností tohoto případu je fakt, že ESD poprvé přiřadil k občanství Unie obecné právo zákazu diskriminace i v rámci jiných oblastí než těch, které byly doposud vyhrazeny pouze ekonomicky aktivním činitelům (Hamerník, 2007: 4).

Dalším definujícím judikátem, který se zabýval aplikací článku 12 a zároveň interpretací článku 18 ve smyslu, zda na jeho základě mohou občané Unie užívat práva k dočasnému pohybu mezi členskými státy, se stal rozsudek ve věci *Bickel a Franz*.

3.3.2. Případ Bickel a Franz⁶⁹

Rakouský občan pan Bickel byl v italské provincii Bolzano zadržen a obžalován za řízení pod vlivem alkoholu. Pan Franz, německý státní příslušník byl při své

⁶⁸ „Rada přijme postupem podle článku 251 v oblasti sociálního zabezpečení taková opatření, která jsou nezbytná k zajištění volného pohybu pracovníků; za tímto účelem Rada vytvoří systém, který migrujícím pracovníkům a oprávněným příslušníkům jejich rodin zajistí: [...] b) vyplácení dávek osobám s bydlištěm na území členských států.“ Z článku 42, odstavec 1, písm. b) Smlouvy o založení ES.

⁶⁹ Rozsudek C-274/96 trestní řízení proti Horst Otto Bickel a Ulrich Franz [1998] ECR I- 2637

dovolené, rovněž v Itálii obžalován za neoprávněné držení nedovoleného typu nože. Oba pánové se dožadovali, aby trestní řízení probíhající právě v italské provincii Bolzano, bylo vedeno v jejich mateřském jazyce, v němčině.

Soudní dvůr uznal, že oba stěžovatelé mohou být chápani jako potenciální příjemci služeb jiného členského státu a jako takoví vykonávají práva občana Unie svobodně se pohybovat v rámci území členských států na základě článků 49⁷⁰ a 18 SES. Bickel a Franz tudíž spadají do pole *ratione personae* Smlouvy a mohou se při jejich žádosti o použití mateřského jazyka při trestním řízení opírat o článek 12 SES. Národní legislativa upravující procesní podmínky trestního řízení proto musí být v souladu s tímto článkem. ESD prohlásil, že výkon práva svobodně se pohybovat a pobývat na území jiného členského státu tvoří právní základ při posouzení tohoto případu a jako takový by byl „povýšen“, pokud by občané Unie byli oprávněni používat mateřský jazyk při komunikaci se správními a soudními orgány za stejných podmínek jako jejich státní příslušníci.⁷¹

Tento rozsudek tak naznačuje, že občanství Unie by mělo představovat jednotná práva všech občanů Unie, která vytvářejí společný závazek přesahující občanství členských států (Jacob, 2007: 599).

Do tohoto období spadá rovněž judikát *Calfa*, který oproti výše zmíněných naopak upravuje použití výjimek z práva volného pohybu a pobytu, jakými jsou omezení stanovená v případě ochrany veřejné bezpečnosti, pořádku a zdraví.

3.3.3. Případ Calfa⁷²

Italská státní příslušnice, paní Donatella Calfa, která pobývala jako turistka na Krétě, byla obviněna z nedovoleného držení a užívání drog. Trestní soud v řeckém Heraklionu ji shledal vinnou a odsoudil ji ke třem měsícům trestu odnětí svobody a doživotnímu vyhoštění z území Řecka. Soudní dvůr řešil otázku, zda a do jaké míry

⁷⁰ „Podle následujících ustanovení jsou zakázána omezení volného pohybu služeb uvnitř Společenství pro státní příslušníky členských států, kteří podnikají v jiném státě Společenství, než se nachází příjemce služeb“ Článek 49, odstavec první Smlouvy o založení ES.

⁷¹ Ze znění rozsudku, bod 16 dle vlastního překladu autorky.

⁷² Rozsudek C-348/96 *trestní řízení proti Donatelle Calfa* [1999] ECR I-00011

mohou normy komunitárního práva zasáhnout do trestního zákonodárství členských států a zda nedošlo k porušení principu zákazu diskriminace na úrovni státní příslušnosti, pokud členský stát svým státním příslušníkům trest doživotního vyhoštění neukládá.

Soudní Dvůr se ve svých právních závěrech zamýšlel, jestli může být trest doživotního vyhoštění ospravedlnitelný na základě výhrady veřejného pořádku a bezpečnosti. Ve výsledku došel k závěru, že samotné usvědčení ze spáchání trestného činu neznamena automaticky, že by takové chování dané osoby i nadále představovalo dostatečně vážné ohrožení veřejných zájmů, tak aby vznikly důvody k přijetí zvláštního režimu. Usvědčení ze spáchání trestného činu nemůže samo o sobě zakládat možnost členského státu pachatele ze svého území vyhostit (Pomahač, 2003: 87).

Rozhodovací aktivita Soudního dvora během této etapy dokládá, že k přijímání občanství jako hodnoty s ústavním charakterem dochází postupným nepřímým procesem. Soudní judikatura sice většinou neinterpretuje občanství ve shodě s národní legislativou členských států, ale nepochybně bere v úvahu další faktory a dopady své rozhodovací činnosti, jako například předpokládané náklady veřejných financí členských států plynoucí z aplikace integračních rozhodnutí Soudního dvora. Změny v přístupu k unijnímu občanství tak neproběhly v tomto období v takovém měřítku, jak se očekávalo, přestože výše uvedené judikáty dokazují záměr Soudního dvora prosadit progresivním způsobem nově získanou formu občanství Unie.

3.4. Judikatura v novém tisíciletí

V době přelomu tisíciletí se Evropský Soudní dvůr při své činnosti stále zaměřoval na vztah mezi občanstvím Unie a článkem 12 Smlouvy o ES, aby tak předcházel situacím, při kterých je konstatováno porušení principu rovnosti státních příslušníků členských států. Neznamena to však, že by výklad článku 18 SES zůstal méně důležitým. Dochází k opětovnému potvrzení zvláštního postavení občanství Unie a zároveň je dotvářen nový politicky směřovaný koncept občanství.

Obsah Listiny základních práv Evropské Unie přijaté v roce 2000 přispěl k rozšíření působnosti občanství při výkladu práva volného pohybu i na „*státní příslušníky třetích zemí oprávněně pobývajícím na území členského státu*“.⁷³ Po období, kdy docházelo pouze k potvrzování stávajícího pojetí občanství, se nyní objevuje i snaha o aktivní reformu v jeho chápání. Komise proto zahájila přípravy pro vydání souhrnného systému pravidel k využití práva na volný pohyb pro občany Unie a jejich rodinné příslušníky, a to bez ohledu na ekonomický aspekt migrace (Konstakopoulou, 2005: 251). Odrazem aktuálního politického smýšlení ve struktuře Unie pak bylo rozhodnutí SDEU ve věci *Grzelczyk* následované rozhodnutím ve věci *Baumbast*.

3.4.1. Případ Grzelczyk⁷⁴

Francouzský student Rudy Grzelczyk, student lovaňské univerzity v Belgii, zjistil, že si vzhledem k zaneprázdněnosti spojené se studiem posledního ročníku univerzity, nebude moci přivydělávat na studentských brigádách. Požádal proto o sociální podporu, tzv. „*minimex*“. Tamní sociální úřad podporu nejprve za obvyklých podmínek přiznal a pravidelně ji po dobu tří měsíců vyplácel. Následně byla výplata dávky zastavena s odůvodněním, že jako zahraniční student by měl, na základě směrnice 93/96⁷⁵ implementované do národního práva, pro studium v zahraničí disponovat dostatečnými prostředky na obživu.

Belgický *Tribunal de Travail* s odkazem na případ *Sala* položil ESD předběžnou otázku, zda takové odmítnutí dávek není v rozporu s principy evropského občanství a principu zákazu diskriminace. Soudní dvůr vzal ve svém rozsudku v úvahu dočasný charakter finančních potíží studenta a vyjádřil požadavek solidarity jednoho členského státu vůči státním příslušníkům státu druhého. V tomto případě použil Soud vůbec poprvé stanovisko, které by se dalo nazvat „*Grzelczykova formule*“,

⁷³ Článek 45, odstavec 2 Listiny základních práv Evropské Unie.

⁷⁴ Rozsudek C-184/99 *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193

⁷⁵ Směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty

podle které: „*Status občana Unie je totiž určen k tomu, být základním statusem státních příslušníků členských států[...]*“⁷⁶(Akandji-Kombé, Carlier, 2007: 35).

Toto vyjádření vyzvedlo status občana Unie nad jiná možná postavení, jakým je například postavení zaměstnance, žadatele o zaměstnání, důchodce nebo studenta. Případ Grzelczyk tak dal Soudnímu dvoru prostor k normativní diskuzi o významu a důsledcích evropského občanství, tím že dal do souvislosti ekonomickou činnost a pobyt v hostitelském státě za určitých podmínek. Judikatura se tak nasměřovala od ochrany práv jednoho daného ekonomického celku k speciální individuální ochraně práv. Mimo to, rozsudek vyslovil myšlenku, o tom, že studenti, kteří trpí dočasnými ekonomickými problémy, mají být společností v hostitelském státě považováni za součást této společnosti, nikoli za cizince představující problém (Kostakopoulou, 2005: 252).

3.4.2. Případ Baumbast⁷⁷

Paní Baumbast, kolumbijské státní příslušnosti a pan Baumbast, německý státní příslušník a jejich dvě děti získali v roce 1990 povolení k pobytu na území Spojeného království v délce pěti let. V rozmezí roku 1990 – 1993 vykonával pan Baumbast na daném území hospodářskou činnost, nejdříve jako zaměstnanec, později jako osoba samostatně výdělečně činná. Po roce 1993 vykonával pan Baumbast zaměstnání mimo území Spojeného království, převážně v Číně. Rodina Baumbastova ve Velké Británii vlastnila rodinný dům, jejich děti zde chodily do školy a žádný z členů nikdy nepobíral sociální dávky. V roce 1995 zažádala rodina Baumbast o časově neomezené povolení k pobytu. Toto bylo přiznáno pouze paní Baumbast jakožto osobě, která na území Spojeného království vychovává na ní závislé děti. Žádost pana Baumbasta byla odmítnuta s odůvodněním, že není pracovníkem ani jinou ekonomicky aktivní osobou, na které se vztahuje právo k pobytu.

⁷⁶ Z bodu 31 rozsudku, plné znění: „*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.*“

⁷⁷ Rozsudek C-413/99 *Baumbast a R v. Secretary for State for the Home Department* [2002] ECR I-07091

Soudní dvůr mimo jiné řešil, zda pan Baumbast, jako občan Evropské unie může užívat přímého účinku článku 18 SES, který mu umožňuje právo svobodného pohybu a pobytu, i přesto, že již pozbyl právo pobytu jako pracovník v souladu s článkem 39 SES.

Ve svém rozsudku SDEU uvedl, že právo pobývat v jiném členském státě je uděleno *každému* občanovi EU na základě jasného a přesného ustanovení Smlouvy. Mimoto: „[...]Smlouva o Evropské unii nevyžaduje, aby občané Unie vykonávali zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost proto, aby měli práva stanovená ve druhé části Smlouvy o ES týkající se občanství Unie.“⁷⁸

V judikátu Baumbast se jedná o první prohlášení Evropského soudního dvora, ve kterém sleduje cíl povýšit základní právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států mimo výšeč ekonomické působnosti. Deset let po formálním zavedení občanství Unie, tak získává tato instituce také širší politicko-právní kontext.

V následujících judikátech *Avello*, *Collins* a *Chen* pokračuje Evropský soudní dvůr ve své radikální interpretaci občanství Unie a podmiňuje tím debatu nad tématem, do jaké míry může judikatura ESD zasahovat do národních legislativ členských států a naopak jak dalece mohou členské státy limitovat práva spojená s institutem občanství z důvodu ochrany veřejného zájmu.

3.4.3. Případ Garcia Avello⁷⁹

Španělský státní příslušník pan Avello a paní Weber, státní příslušnice Belgie, spolu žijí a vychovávají své dvě děti v Belgii. Obě děti jsou tedy dvojí národnosti. V souladu se španělským právem si rodiče přáli, abych jejich děti mohly v Belgii používat zdvojené jméno Garcia Weber, pod kterým jsou zapsány i na španělském konzulátu v Bruselu. Belgické úřady v mezích belgického práva povolili pouze použití jména otce a žádost o změnu příjmení zamítly. Belgická Státní rada – belgický nejvyšší správní soud - se obrátila na ESD s otázkou zda tím, že zamítla povolení k udělení

⁷⁸ Ze znění bodu 83 projednávaného rozsudku.

⁷⁹ Rozsudek C-148/02 *Carlos Garcia Avello v. Belgický stát* [2003] ECR I-11613

druhého jména, došlo k porušení článku 17 a 18 SES, zejména, zda nezakládá nepřímou diskriminaci občanů z jiných členských států.

Soudní dvůr ve svém rozhodnutí uznal, že právní úprava určování jmen občanů sice spadá do pravomoci členských států, ty ale při její aplikaci musejí respektovat principy stanovené Unií pro dodržování práv občanů Unie⁸⁰. Přestože děti nespádaly do kategorie osob, na něž se stahují práva vyplývající z volného pohybu osob a nepohybovaly se po Unii jako například zaměstnanci nebo studenti, mohou být považovány díky dvojí národnosti za státní příslušníky jednoho členského státu pobývajících legálně na území druhého členského státu. ESD v této skutečnosti spatřil existenci komunitárního prvku a své rozhodnutí postavil na aplikaci článku 12 a 17 SES. Problémy a zmatky spojené s užíváním pouze jednoho jména, které by mohly případně pro děti ve Španělsku a dalších členských státech vzniknout, definoval Soud jako možnou komplikaci v pohybu a usidlování se v jednotlivých zemích Evropské Unie. Veden integračním záměrem, rozhodl Soudní dvůr, že belgické zákonodárství a praxe belgických orgánů je v rozporu s uvedenými články Smlouvy o ES a rozhodl ve prospěch pana Garcii Avello (Lyčka, 2007: 293).

Při svém rozhodování se však musel ESD vypořádat také s argumenty Belgie, které rozhodně nebyly zanedbatelné a ve výsledku udaly směr diskuzím nad problematikou rozšíření působnosti komunitárního práva do národních legislativ a významem judikatury Soudního dvora v tomto procesu. Belgické právo totiž nevylučuje udělit výjimku pro změnu jména, kterou lze získat přímo od belgického krále, ten poté rozhoduje čistě na základě svého uvážení. Dalším silným argumentem byl fakt, že dotčené děti by mohly používat zdvojeného příjmení ve všech ostatních zemích Evropské Unie kromě Belgie. V úvahu je třeba brát také případný zdlouhavý proces, během kterého by se měla belgická administrativa přizpůsobit novým pravidlům při změně jmen a také potencionální dopad, který by mohla mít implementace nových pravidel do belgického občanského práva, konkrétně například do práva rodinného (Akandji-Kombé, Carlier, 2007: 38). ESD protiargumentoval tím, že změna právní úpravy pro přidělování osobních jmen by se

⁸⁰ Viz výše rozsudek C-413/99 *Baumbast* [2002] ECR I-07091

týkala pouze případů s mezinárodním prvkem, vnitrostátní situace by nadále zůstala v pravomoci jednotlivých zemí. Soudní dvůr se tedy, přestože uznal některé argumenty za relevantní, držel své integrační linie, a s cílem dosažení co největšího zjednodušení unijní integrace přistoupil k odstranění překážek volného pohybu a pobytu občanů Unie. Otázkou do budoucnosti, která s tímto rozhodnutím vyvstala, je, zda rozhodnutí Avello Garcia zůstane ojedinělým případem zásahu do národních pravidel, a pokud ne, do jaké míry bude ESD rozlišovat pomyslnou hranici mezi vnitrostátní situací, která zůstává v kompetenci států a situací s mezistátním prvkem.

3.4.4. Případ Collins⁸¹

Pan Collins mající irské a americké občanství v 80. letech krátce studoval a po dobu několika měsíců také pracoval na území Velké Británie. Poté zemi opustil a opět se do ní vrátil až v roce 1998 s úmyslem najít si zde práci. Z toho důvodu zažádal o podporu pro občany, kteří si hledají práci (tzv. jobseekers). Britské úřady žádost zamítly s odůvodněním, že pan Collins není v zemi usazen po dobu nutnou k přidělení takové podpory.

Evropský Soudní dvůr se zabýval otázkami, zda tzv. jobseekers mohou být považováni za pracovníky na základě článku 39 SES a tím pádem být oprávněni se dovolávat zákazu diskriminace dle druhého odstavce tohoto článku. Soudní dvůr potvrdil, že pan Collins jako občan Unie spadá do působnosti článku 39, a proto řešení jeho situace musí být paralelní se situací, do které se může dostat jakýkoli jiný státní příslušník členského státu, který hledá první zaměstnání v hostitelském členském státě. Co se týče přiznání sociální dávky, připomenul soud rozsudek ve věci Grzelczyk a dovedl, že nepřiznání přídatku může zakládat nerovné zacházení podle článku 12 SES. Zároveň ovšem potvrdil, že je členský stát oprávněn k přezkumu podmínek, za jakých sociální přídatek žadateli poskytuje. *„Lze považovat za legitimní, že členský stát takovouto dávku přizná teprve poté, co mohlo*

⁸¹ Rozsudek C-138/02 *Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions* [2004] ECR I-02703

*být vytvořeno skutečné pouto uchazeče o zaměstnání k trhu práce v tomto státě.*⁸²
K porušení principu rovného zacházení dle článků 39 a 12 tedy nedojde, pokud vnitrostátní právní úprava stanoví pro přiznání žadatelova nároku „*takové podmínky, které mohou být odůvodněny na základě objektivních úvah nezávislých na státní příslušnosti dotyčných osob a přiměřených legitimnímu cíli sledovanému vnitrostátním právem.*“⁸³

Soudní dvůr v rozsudku Collins tedy potvrdil, že je možné akceptovat národní opatření při udělování sociálních dávek, zároveň ale neodpověděl na zrádnou otázku rozsahu a intenzity takového ospravedlňování národních zájmů (Hamerník, 2007: 7).

3.4.5. Případ Chen⁸⁴

Případ Chen je dalším z rozsudků, který opět nově rozšířil a potvrdil osobní i materiální pole působnosti občanství Unie, a to hned několika způsoby, když umožnil právo pobytu osobě se státní příslušností třetí země, která je v blízkém provázaném vztahu s občanem Unie.

Pan a Paní Chen, čínští státní příslušníci navštěvovali pravidelně Velkou Británii. Aby se vyhnuli čínské restriktivní politice jednoho dítěte, rozhodla se paní Chen porodit své druhé dítě v Evropě, nakonec ho porodila v Severním Irsku a dítě získalo irskou státní příslušnost. Aniž by překročila hranice, přestěhovala se rodina Chen do Anglie, kde pro své dítě získali povolení k pobytu a dočasné povolení k pobytu získala jako matka dítěte i pro sebe.

Soudní dvůr převzal pro tento rozsudek „Grzelczykovu formuli“ a uznal právo dítěte k pobytu na základě statutu evropského občana pobývajícím v jiném členském státě. Ohledně práva k pobytu jeho matky jako státní příslušnice třetí země, ESD konstatoval, že: „*Je totiž jasné, že požívání práva pobytu dítětem nízkého věku nezbytně znamená, že toto dítě má právo být doprovázeno osobou, která jej*

⁸² Bod 69 dotyčného rozsudku.

⁸³ Bod 73 dotyčného rozsudku.

⁸⁴ Rozsudek C-22/02 Kunqian Catherine Zhu a Mam Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Departement [2004] ECR I-09925

*skutečně vychovává, a tudíž že tato osoba s ním po dobu tohoto pobytu může pobývat v hostitelském členském státě.*⁸⁵

Osobní pole působnosti občanství unie se tak rozšířilo hned třemi způsoby. Nejdříve z pohledu volného pohybu osob. Stejně jako v případě *Garcia Avello*, i zde je pohyb dítěte mezi členskými státy spíše fiktivní, protože neexistují žádné hranice mezi Anglií a severním Irskem, které by tyto dvě země rozdělávaly na dva státy. Migrujícím prvkem je zde tedy státní příslušnost, kterou dítě automaticky získalo narozením na území Irska bez rozdílu mezi Irskem severním a jižním. Z pohledu obsahu práv spojených s občanstvím, bylo rozsudkem dítěti přiznáno, že *„Způsobilost státního příslušníka členského státu mít práva zaručená Smlouvou a sekundárním právem v oblasti volného pohybu osob nemůže podléhat podmínce, že dotyčná osoba dosáhla věku požadovaného pro způsobilost k právním úkonům[...].“*⁸⁶ Nakonec, z hlediska státní příslušnosti, bylo právo k pobytu rozšířeno i na státního příslušníka třetí země, v tomto případě matku dítěte, protože je to nutně provázáno s právem na pobyt dítěte jakožto občana Unie (Akandji-Kombé, Carlier, 2007: 40).

Rozhodnutí ve věci *Chen* vychází celé z principu zákazu diskriminace na základě článku 12 SES. Jak zmínil Soudní dvůr, tento princip je také zakotven v článku 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod⁸⁷, konkrétně pro tento příklad v ustanovení o respektování soukromého a rodinného života v článku 8.

⁸⁵ Vybráno ze znění rozsudku ESD C-200/02, bod 45.

⁸⁶ Vybráno ze znění rozsudku ESD C-200/02, bod 20.

⁸⁷ Článek 14 EÚLP zní: *„Užívání práv a svobod přiznaných touto Úmlouvou musí být zajištěno bez diskriminace založené 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.“*

3.5. Směrnice 2004/38/ES⁸⁸

Již pouhý návrh směrnice, který připravila Komise v roce 2001, odkazoval k vytvoření nového právního a politického prostředí prostřednictvím institutu evropského občanství. Navrhoval, aby se občanství konečně naprosto oddělilo od ekonomických aktivit subjektů, s tím že neekonomicky aktivním občanům by k prvním čtyřem letem pobytu v hostitelském státě stačilo, že disponují platně uzavřeným zdravotním pojištěním. Právo trvalého pobytu na území členského státu by bylo chráněno a podpořeno zajištěním sociálních jistot pro migrující občany a poskytnutím imunity proti možnému vyhoštění (Kostakopoulou, 2005: 251).

Výše zmíněná judikatura přispěla svými závěry ke vzniku výsledné směrnice 2004/23/ES, která reprezentovala nejnovější úpravu v oblasti volného pohybu a pobytu občanů Unie a členů jejich rodin. Směrnice, která je svou povahou spíše obecná, upravuje danou oblast kousek po kousku tím, že edituje, a také ruší, některé již existující směrnice a nařízení⁸⁹. Uděluje nepodmíněné právo volného pohybu a pobytu nejen občanům EU, ale také jejich rodinným příslušníkům, kteří nejsou unijními občany, ale pojí je osobní poměr k občanu Unie. Pro pohyb v rámci území členských států stačí jakýkoli průkaz totožnosti, stejně tak, pokud se jedná o pobyt v hostitelském státě nepřesahující tři měsíce. Směrnice také upravuje možnost nabývat práva trvalého pobytu po pěti letech residence v hostitelském státě. S tím je spojeno i právo na rovné zacházení ve všech oblastech upravených Smlouvou, které se rovněž vztahuje i na rodinné příslušníky. Významným příspěvkem jsou ustanovení upravující legislativní vymezení výjimek z práva volného pohybu a pobytu. Na základě judikátu Grzelczyk směrnice udává, že pokud se občan užívající právo volného pohybu nestane nepřiměřenou zátěží pro sociální systém hostitelského státu, nemůže být daným státem vyhoštěn. V takovém případě musí

⁸⁸ 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

⁸⁹ Například nařízení Rady 1612/68 ze dne 15. října 1968 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství.

být vždy sledován princip proporcionality a konkrétní okolnosti případu (Lyčka, 2007: 289).

Směrnice 2004/38/ES určitě přispěla ke zjednodušení a lepší přehlednosti legislativy a vytváří předpoklady pro zavedení otevřeného a konstruktivního přístupu k instituci občanství EU. Lhůta pro provedení směrnice byla stanovena na 30. dubna 2006 a o další dva roky později, v prosinci roku 2008, vydala Evropská Komise zprávu hodnotící její dosavadní uplatňování. Konstatovala, že přestože vydání směrnice má pozitivní důsledky, existují v praxi různé nedostatky, na které je třeba se v budoucnu soustředit.

Navzdory vizionářským myšlenkám a silnému reformnímu přístupu Evropského soudu k občanství Unie v prvních čtyřech letech nového tisíciletí se další pokusy o inovaci po roce 2004 zpomalily. Podepsaná, nicméně Francií a Nizozemskem neúspěšně ratifikovaná Smlouva o Evropské ústavě nezakládala ve svém znění pro evropské občanství žádné podstatné změny. K dalšímu vývoji nepřispěl ani fakt, že Listina základních práv EU stále zůstávala sólo dokumentem, který nedisponoval žádnou právní závazností.

Zlom přinesl až rok 2007, kdy došlo k podpisu Lisabonské smlouvy, která začleňovala Listinu základních práv do právního rámce EU, a která dodala nové impulsy pro další institucionální vývoj konceptu evropského občanství.

3.6. Judikatura po Lisabonské smlouvě

Po roce 2007 čelil Evropský Soudní dvůr základním otázkám ohledně nabytí a ztráty evropského občanství, jeho fungování a postavení v institucionální struktuře evropského systému a samozřejmě otázkám rozšiřování práv s ním spojených. Nejvýznamnějšími judikáty, které podaly výklad pro výše zmíněné, se staly rozsudky ve věci *Rottman* a ve věci *Ruiz Zambrano*. Tato rozhodnutí mají ve svém důsledku zásadní význam pro progresivní vývoj občanství Unie jako konceptu ústavního charakteru a otevírají cestu pro jeho budoucí výklad, který by měl přispět k odstranění současných omezení a nedostatků občanství Evropské Unie.

3.6.1. Případ Rottman⁹⁰

Pan Rotmann, rakouský státní příslušník, se poté, co proti němu bylo rakouskými orgány zahájeno vyšetřování na základě podezření z jeho trestné činnosti, v roce 1995 odstěhoval do Mnichova. Tam také požádal v roce 1998 o udělení německého státního občanství, které mu bylo přiznáno. Na základě rakouské právní úpravy, ztratil udělením německé státní příslušnosti, původní státní příslušnost rakouskou. V roce 1999 vydaly rakouské orgány činné v trestním řízení na pana Rottmana zatýkácí rozkaz a uvědomily o tom také město Mnichov. S ohledem na tyto okolnosti se Freistaat Bayern po vyslechnutí žalobce rozhodl zrušit své rozhodnutí o přidělení státního občanství panu Rottmanovi a jako důvod uvedl, že žalobce zatajil v žádosti o udělení německého občanství fakt, že je v Rakousku vyšetřován v souvislosti s trestnou činností a německé občanství tak získal podvodem.

Soudní dvůr se zabýval otázkou, zda odebrání německé státní příslušnosti na základě podvodného jednání bude v souladu s evropským právem v případě, že se poté dotyčná osoba stane osobou bez státní příslušnosti členského státu a na základě toho bude zbavena i občanství EU.

Ačkoli Soudní dvůr shledal důvody německých úřadu k odebrání státní příslušnosti za oprávněné a v souladu s mezinárodním právem a principem proporcionality, rozhodl se, že daná situace spadá do působnosti evropského práva. Ve svém výkladu se pozitivně zaměřil na zúžení prostoru pro uvážení členských států při řešení záležitostí týkajících se ztráty a možného znovunabytí státního občanství. Soudní dvůr opakovaně připomněl předcházející judikaturu, která stanovila, že status občana Unie je předurčen být základním statusem státních příslušníků členských států. S občanstvím Unie jsou na základě článku 17 SES spojena všechna práva a povinnosti, které spadají do *ratione materiae* Smlouvy a členské státy „*musejí při výkonu svých pravomocí v oblasti státní příslušnosti dodržovat právo Unie.*“⁹¹ Zároveň také přiznal, že rozhodnutí o zrušení aktu, jímž žalovaný nabytí německé státní příslušnosti podvodem, odpovídá důvodům ochrany obecného

⁹⁰ Rozsudek C-135/08, *Janko Rottman v. Freistaat Bayern* [2010] ECR I-01449

⁹¹ Bod 45 dotyčného rozsudku.

zájmu členského státu a považuje za legitimní, pokud chce tímto členský stát „chránit jedinečný vztah solidarity a loajálnosti mezi ním samotným a jeho státními příslušníky“.⁹² V souhrnu Soudní dvůr konstatoval, že členský stát musí v situacích, kdy jde o odebrání státní příslušnosti zohlednit případné důsledky, které má toto rozhodnutí pro dotyčného a případně pro jeho rodinné příslušníky, co se týče ztráty práv, která jsou zaručena každému občanu Unie. Je nutné, aby byla vždy ověřena možnost opětovného získání státního občanství, a aby v takových případech docházelo k bezpodmínečnému respektování principu proporcionality.

3.6.2. Případ Ruiz Zambrano⁹³

Kolumbijský státní příslušník pan Zambrano žádal v roce 1999 o udělení azylu v Belgii, stejně tak jeho manželka současně zažádala o přidělení statutu uprchlíka z důvodu extrémního zhoršení probíhající války v Kolumbii. Belgické orgány v roce 2000 odmítly jejich žádosti, avšak zároveň vydaly ustanovení o nenavrácení do Kolumbie. Následně se žalobce pokoušel několikrát zlegalizovat svůj pobyt, žádost mu byla vždy zamítnuta. V meziobdobí se manželům Zambrano narodily na území Belgie dvě děti, které získaly výlučně belgickou státní příslušnost, jelikož kolumbijská státní příslušnost není automaticky přidělena, pokud o ni není oficiálně zažádáno. Na základě této skutečnosti jim bylo belgickými orgány potvrzení o přihlášení, které je dočasně opravňovalo k pobytu, avšak jejich pobyt nelegalizovalo. Odepření práva na pobyt a s tím spojené odepření pracovního povolení a nepřiznání sociální podpory v nezaměstnanosti vedlo k Evropskému soudnímu dvoru, který posuzoval, zda bylo jednání belgických orgánů, a belgická legislativa vůbec, v souladu s evropským právem, které je plně přiznáno dětem žalobce jako občanům Unie. Konkrétněji, zda pan a paní Zambrano jako občané třetího státu mají nárok na přiznání odvozeného práva k pobytu v EU z titulu osob, které mají vyživovací a jiné povinnosti spojené s výchovou nezletilého dítěte – evropského občana.

⁹² Bod 51 dotyčného rozhodnutí.

⁹³ Rozsudek C-34/09, *Gerardo Ruiz Zambrano v. Office National de l'emploi* [2011] ECR, ve Sbírce soudních rozhodnutí dosud nezveřejněný.

Soudní dvůr potvrdil evropské občanství dětí manželů Zambrano, dovedl, že na základě jejich statutu občanů Unie, mají plné právo využívat práva jim svěřená základními smlouvami a konstatoval, že v této situaci jsou vnitrostátní právní předpisy v rozporu s článkem 20 SFEU, jelikož brání tomu, aby občané unie mohli plně využívat podstatné části práv plynoucích z jejich postavení občana Unie. Belgické orgány se dopustily porušení článku 20 tím, že odepřeli „[...] *právo na pobyt osobě, která je státním příslušníkem třetího státu, v členském státě, kde mají bydliště její děti nízkého věku, jež jsou státními příslušníky uvedeného členského státu a jež jsou odkázány výživou na uvedenou osobu, jakož i odmítnutí vydat této osobě pracovní povolení přitom mají takový účinek.*“⁹⁴

Přestože se oba zmíněné judikáty svými skutkovými okolnostmi od sebe podstatně liší a dávají vzniknout odlišným právním problémům, je možné vysledovat určité podobné rysy, které provázely proces rozhodování Soudního dvora. Oba případy rozhodoval velký senát Soudního dvora pouze na základě občanství Unie tak, jak je upraveno ve Smlouvě bez použití podpory sekundárního práva. Oba rozsudky představují ráznou odchylku od předchozího smýšlení, při kterém Soudní dvůr vždy vyžadoval, více či méně důsledně, přeshraniční charakter, který by odlišil vztah občana Unie s členským státem od vztahu členského státu s vlastními státními příslušníky. Tím, že Soudní dvůr upustil od požadavku přeshraničního charakteru statutu občana Unie, přispěl výrazně k podpoření teorie, která je v této práci nazvána jako „Grzelczykova formule“, totiž, že status občana Unie je předurčen stát se základním statutem státních příslušníků jednotlivých členských států. To má komplexní dopad na ústavní charakter občanství Unie i jednotlivých aspektů s občanstvím spojených.

Je zřejmé, že tyto dva rozsudky posunuly směřování konceptu evropského občanství k možnému pseudo-federativnímu charakteru, nezávislému na ekonomickém a přeshraničním motivu. To se sebou přináší otázky v souvislosti s legitimním oprávněním Soudního dvora definovat svým výkladem tyto ústavní vývojové tendence evroobčanství. Rozhodovací činnost Soudního dvora, která rozšiřuje

⁹⁴ Bod 43 dotyčného rozsudku.

možný dopad a záběr unijního občanství, je cílem kritiky týkající se především obavy, že Evropský Soudní dvůr na sebe přijímá pravomoc a vliv národních parlamentů a evropských zákonodárců, což je považováno za silně anti-demokratické, a zároveň, že dochází k oslabení a zániku národní identity a kultury národa (Hailbronner, Sánchez, 2011: 501). Soudní dvůr EU však vždy byl, je a pravděpodobně i nadále bude „motorem evropské integrace“. Současná judikatura jasně nasměřovala předpokládaný vývoj institutu evropského občanství a je otázkou budoucí politické situace v Evropě, zda takový koncept mající více a více federativní prvky, podpoří, či se postaví proti němu.

4. PŘÍSTUP OBČANA EU K SOUDNÍMU DVORU EVROPSKÉ UNIE

Poté co se předešlé kapitoly věnovaly zakotvení, ochraně a zajištění práv občanů Unie prostřednictvím analýzy jejich hmotně-právního základu ve Smlouvách a prostřednictvím interpretace, kterou podal Evropský soudní dvůr ve svých judikátech, je vhodné se na tomto místě zaměřit na procesní charakter ochrany těchto práv na unijní úrovni. Následující kapitola představuje možné způsoby, které se nabízejí občanovi Evropské Unie jako fyzické osobě k ochraně jeho práv prostřednictvím přístupu k Evropskému Soudnímu dvoru.

Soudní dvůr EU, jako soudní instituce právní ochrany, se v zásadě svou činností snaží o zajištění uniformní aplikace unijního práva, která by byla jinak narušena případným odlišným přístupem jednotlivých národních soudů (Šišková, Stehlík, 2007: 175). Existují dvě základní kategorie žalob, které jsou k Soudnímu dvoru podávány – žaloby přímé, ve kterých soud rozhoduje bezprostředně v meritu věci, a žaloby nepřímé, které se nedomáhají přímo rozhodnutí ve věci samé, ale požadují odpověď na otázku nutnou k vydání rozhodnutí v jiném řízení. Následující text představí stručnou charakteristiku obou typů žalob z pohledu jejich použitelnosti pro občana Unie.

4.1. Přímé žaloby

Mezi přímé žaloby, tedy takové žaloby, kdy jedna za stran sporu iniciuje zahájení sporného řízení, patří podle článků 258 – 273 Smlouvy o fungování EU (články 226 – 239 SES) žaloba na porušení povinnosti členským státem, žaloba na neplatnost, na nečinnost, žaloba zaměstnanecká, žaloba na náhradu škody způsobenou Unií, žaloba plynoucí z činnosti Evropské investiční banky, národních centrálních bank a Evropské centrální banky a žaloba na základě rozhodčí doložky obsažené ve veřejnoprávní nebo soukromoprávní smlouvě uzavřené Unií nebo na její účet.

Pro účely této práce bude pozornost věnována zejména žalobám na neplatnost, na nečinnost a na náhradu škody, jelikož právě k jejich podání je občan Unie jako soukromá osoba aktivně legitimován.

4.1.1. Žaloba na neplatnost

V rámci národních legislativ členských států je běžné a dokonce i nutné provádět kontrolu, zda jsou právní předpisy přijaté členskými státy platné, a to jak z hlediska obsahového, tak i z hlediska procesního. Výjimku při této kontrole netvoří ani evropské právní předpisy, které zavazují kromě orgánů a členských států také jednotlivce, jednotlivé občany, a proto i tito jsou oprávněni obracet se na Soudní dvůr s žádostí o kontrolu platnosti právních aktů evropského práva (Šišková, Stehlík, 2007: 208). Žaloba na neplatnost umožňuje především zajišťovat, aby sekundární právo bylo v souladu se zakládajícími smlouvami a dalšími prameny primárního práva, a zaručuje také řádnou implementaci sekundárních pramenů práva do národní legislativy. Má proto pro samotné evropské právo a jeho rozvoj základní význam.

Soukromé osoby jsou v případě této žaloby definovány jako tzv. neprivilegovaní žalobci. Žaloba je koncipována podle francouzského vzoru, což z hlediska aktivní legitimace znamená, že soukromá osoba může žalovat pouze tehdy, jestliže se jí právní akt bezprostředně a osobně dotýká. Státní příslušnost fyzické osoby, ani místo jejího bydliště není pro podání žaloby rozhodné (Tichý, 2011: 121). Podle článku 263 SFEU mohou fyzické osoby výslovně napadnout rozhodnutí, které je jim přímo určeno, rozhodnutí vydané ve formě nařízení a rozhodnutí, které je sice určeno jiné osobě, ale které se jich přímo a osobně dotýká. Své oprávnění k žalobě musí soukromý žalobce vždy prokazovat. ESD ve své judikatuře⁹⁵ několikrát definoval, že je žalobce rozhodnutím osobně dotčen, jestliže jeho určité osobní vlastnosti a zvláštní okolnosti ho odlišují od kruhu ostatních osob a v důsledku toho je individualizován obdobným způsobem jako adresát rozhodnutí (Tichý, 2011: 377). Tento restriktivní přístup při vymezení případů, kdy je jednotlivec právním aktem osobně dotčen, je konstantně předmětem kritiky v teorii i soudní praxi.

Důvody podání žaloby spočívají vždy v hmotném právu a jsou taxativně vymezeny v odstavci dva článku 263, který jmenuje čtyři kategorie těchto důvodů: nedostatek

⁹⁵ Rozsudek C-106/98 *Comité d'entreprise v. Komise Evropských společenství* [2000] ECR I-03659; rozsudek C-386/96 *Société Louis Dreyfus & Cie v. Komise Evropských společenství* [1998] ECR I-02309

příslušnosti orgánu, který akt vydal, porušení podstatných formálních náležitostí, porušení Smlouvy a zneužití pravomoci.

Ve svém rozhodnutí může soud žalobu zamítnout, pokud není odůvodněná, anebo žalobě vyhovět a napadený akt zčásti nebo úplně zrušit. Rozsudek platí vůči všem a v zásadě působí *ex tunc*, právní akt je tedy prohlášen za neplatný od okamžiku svého vydání a v důsledku toho ztrácí svoje právní účinky i všechna opatření a právní akty vydané na jeho základě.

4.1.2. Žaloba na nečinnost

Tato žaloba, jejíž právní úprava je stanovena v článku 265 SFEU, doplňuje unijní systém ochrany práv jednotlivce ve vztahu k žalobě na neplatnost. Zatímco žaloba na neplatnost směřuje proti závadnému jednání orgánů, žaloba na nečinnost postihuje pravý opak, tedy porušení ustanovení Smlouvy, ze kterého plyne povinnost konat. Aktivně legitimované jsou soukromé osoby opět jen v případě, kdy se jich nečinnost orgánů osobně dotýká. Platí tedy obdobně ustanovení použitá pro žalobu na neplatnost.

Důvodem žaloby je nečinnost orgánů, která zakládá porušení Smlouvy, pojem Smlouva v sobě přitom zahrnuje veškeré evropské právo. Žalobce musí pro úspěšnou žalobu prokázat existenci povinnosti orgánu jednat, respektive porušení této povinnosti. Článek 265, pododstavec 2 vyžaduje realizaci předběžného řízení, ve kterém je žalobce povinen vyzvat dotýčný orgán k tomu, aby jednal. Výzva musí mít písemnou formu a musí vymezovat předmět budoucího řízení před soudem. Předmětný orgán se musí k výzvě vyjádřit ve lhůtě do dvou měsíců.

Soud v konečném rozsudku, v případě, že žalobě vyhová, konstatuje, že dotýčný orgán porušil Smlouvu, avšak není oprávněn příslušnému orgánu vydání právního aktu přikázat, a nemůže ho ani sám vydat.

4.1.3. Žaloba na náhradu škody

Možnost podat tuto žalobu je stanovena v článku 268 ve spojitosti s článkem 340 SFEU. Základem hmotně-právního nároku, který se žalobou na náhradu škody uplatňuje, je mimosmluvní odpovědnost Unie za škodu způsobenou jejími orgány

nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce. Smlouva ve svých ustanoveních pouze zakotvuje možnost podat takovou žalobu, ale nikterak samotné řízení o náhradě škody nikterak neupravuje (Tichý, 2011: 383). Podle národních právních úprav členských států je možné dovodit, že žaloba může mít charakter žaloby určovací nebo žaloby na plnění.

Evropský Soudní dvůr nejprve zamítal žaloby na plnění s tím, že svým způsobem obcházejí ustanovení Smlouvy o žalobách na neplatnost, respektive na nečinnost. Důvodem pro to byla skutečnost, že mnoho žalob na náhradu škody bylo podáno na základě úřední činnosti či nečinnosti orgánů a zaměstnanců Společenství při výkonu jejich funkcí, které spočívaly ve vydávání právních aktů. Až postupem doby uznal SDEU nezávislost tohoto typu žaloby na zbylých dvou výše zmíněných.⁹⁶

Pokud Soudní dvůr vydá rozsudek na plnění, je tento plně závazný a vykonatelný. Stanoví-li náhradu škody v penězích, určí soud také výši úroku.

4.2. Nepřímé žaloby – řízení o předběžné otázce

Byl to právě systém předběžných otázek, který velmi ovlivnil vývoj evropského práva, protože díky předběžným otázkám národních soudů členských států mohl Evropský soudní dvůr rozvinout svůj výklad primárního i sekundárního práva Unie. Ve své judikatuře tak upevnil a potvrdil zásadní význam principu zákazu diskriminace, význam zásady přímého účinku, přednost evropského práva před právem vnitrostátním nebo doktrínu základních práv EU (Klíma, 2011: 327).

Vytvoření institutu předběžné otázky reagovalo na skutečnost, že mnohé prameny evropského práva jsou v členských státech přímo aplikovatelné. V důsledku toho, se jednotlivé státní orgány musejí potýkat s konfliktem vnitrostátní legislativy ve vztahu k legislativě evropské. Soudní dvůr má v takové situaci napomáhat k jednotnému výkladu a aplikaci evropského práva a přispívat tak k integraci evropského právního systému.

⁹⁶ Například v rozsudku C-5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Rada Evropských společenství* [1971] ECR I-00609

Podle článku 267 SFEU se soudy členských států mohou obracet na Evropský soudní dvůr s otázkami výkladu či platnosti unijního práva, jež potřebují pro svá rozhodnutí. Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost disponuje Soudní dvůr obecnou pravomocí rozhodovat o předběžných otázkách v oblasti základních svobod, bezpečnosti, práva a policejní a justiční spolupráce v trestních věcech. Obecná pravomoc soud se nově týká také vízové, azylové, přistěhovalecké politiky a jiných politik týkajících se volného pohybu osob. Jedinou oblastí, která tak zůstává mimo přezkumnou pravomoc Soudního dvora, je společná zahraniční a bezpečnostní politika, jež má svá specifická pravidla a postupy.⁹⁷

4.2.1. Řízení o předběžné otázce

V případě, kdy před vnitrostátním soudem vznikne případ kolize vnitrostátního práva a unijního práva a pro vydání správného rozhodnutí v řízení je třeba výklad evropského práva nebo výklad platnosti aktů, přeruší vnitrostátní soud řízení a sám zpracuje žádost o zahájení řízení o předběžné otázce. Soud je jediným subjektem původního řízení, který může Soudnímu dvoru předběžnou otázku předložit. Není možné, aby ji ESD předložily například strany sporu.

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se podává formou tzv. *předkládacího usnesení*, které zpravidla obsahuje výrok národního soudu o tom, že zastavuje původní řízení a výrok obsahující formulaci jedné či více předběžných otázek. Dále by mělo obsahovat jasné vylíčení předmětu původního řízení, znění předběžné otázky, znění relevantních vnitrostátních předpisů, přesné určení evropského práva, případně judikatury a důvody nejasnosti ve vztahu těchto dvou právních systémů (Karzel, 2006: 238). Předkládací usnesení se doručuje účastníkům původního řízení, členskými státy pokud přijaly právní akt, jenž je předmětem předběžné otázky, a Komisi, případně Radě. Ti mohou písemně podat svůj vlastní právní názor v dané věci.

⁹⁷ Ministerstvo zahraničních věcí: *Zpráva o činnosti vládního zmocněnce pro zastupování České republiky před Soudním dvorem EU za rok 2010*, Praha 2011, str.9

Soudní dvůr o předběžné otázce rozhoduje rozsudkem, který má účinky pravomocného závazného rozhodnutí. Rozsudek obsahuje odpovědi na položené otázky a odůvodnění, jak k takovým závěrům došel. Pokud lze odpověď na otázky vyvodit z již existující judikatury ESD, rozhoduje soud *odůvodněným usnesením*. Důležité je si uvědomit, že Soudní dvůr EU nikdy nerozhoduje ve věci samé původního řízení. Po vyhlášení rozsudku se rozhodnutí zasílá zpět předkládajícímu soudu, který následně pokračuje v přerušném původním řízení.

Ve shrnutí lze konstatovat, že předběžná otázka naplňuje tři hlavní cíle. Zajišťuje soulad vnitrostátní legislativy s právem Evropské unie, podporuje evropskou integraci jednotnou interpretací a aplikací evropského práva a zpřístupňuje řízení před SDEU subjektům, která jinak nejsou oprávněny podat přímé žaloby (Klíma, 2011: 327).

5. ZÁVĚR

Cílem práce bylo objasnit vznik a vývoj institutu evropského občanství jako jednoho z nejvýznamnějších současných prostředků evropské integrace.

První kapitola svou historickou reflexí občanství prokázala, že občanství Unie nevzniklo jako jednorázový popud čelních evropských představitelů při vytváření Maastrichtské smlouvy, ale prošlo dlouhou a postupnou evolucí. V průběhu posledních padesáti let se vymanilo ze suplementární pozice k ekonomické integraci, z „neidentifikovatelného politického objektu“ se stalo jedním z centrálních prvků v evropském právním i politickém systému, svůj odraz získalo mezi základními právy Evropské Unie a svůj vývoj v současnosti směřuje k občanství s ústavní silou a postavením.

Přehled práv, která jsou s evroobčanstvím spjata dokazuje, že občanský prvek je dobře a rozvinutě upraven v případě ekonomických práv, ale politická a sociální práva občanů mají stále své rezervy.

Druhá kapitola představila Soudní dvůr Evropské Unie v jeho roli hlavního činitele a režiséra institucionálních změn, které občanství po celou dobu jeho existence provázejí. Soudní dvůr prostřednictvím své judikatury dokázal dát evropskému občanství specifickou podobu a hodnotu, která má dopad veskrze do všech oblastí fungování Unie. Jako odpověď na otázku, zda je Soudní dvůr ve svých rozsudcích příliš extenzivní a zachází tak daleko, že reálně ovlivňuje vnitrostátní právní řády členských států, lze shrnout, že spíše nikoli. Je třeba konstatovat, že ESD nepůsobí v nějakém imaginárním Štrasburském vakuu, ale je subjektem evropské interakce, dialogu a vnímá obecnou politickou situaci a události v Unii. Při své rozhodovací činnosti vychází z legislativních základů, sleduje linii vytvořenou již existující judikaturou a čerpá z právních dokumentů, které jsou přijímány jako reakce na jeho výklad jednotlivých pojmů.

Třetí kapitola doplnila přehled vztahu občanství Unie, respektive občanů Unie, k institucionálnímu systému Unie o reálnou možnost, jak se může soukromá osoba dovolávat svých práv. Představila institut přímých žalob a řízení o předběžné otázce u Soudního dvora Evropské unie.

Je předčasné a vlastně i nemožné odpovědět na otázky, zda stálé formování a vývoj koncepce občanství naplní zcela a v pravém slova smyslu důvod svého vzniku. Zda jednou skutečně nastane doba, kdy se z občanů členských států stanou fakticky občané Unie. Doba, kdy se teoretická fráze o tom, že statut občana Unie je základním statutem pro občany členských států, stane realitou. Doba, kdy občané EU o tomto nebudou pouze číst v judikátech SDEU, ale stane se to automatickou součástí jejich chápání sebe sama v rámci Evropské unie. Než se tak stane, bude přinejmenším velmi zajímavé sledovat, do jaké podoby se institut občanství Evropské unie rozvine a jaká důležitost mu bude v systému EU dále přisuzována.

6. SEZNAM LITERATURY, INTERNETOVÝCH ZDROJŮ A DOKUMENTŮ

6.1. Literatura

Akandji-Kombé, J-F., Leclerc, S. (2007): *La citoyenneté européenne*. Brusel: Bruylant.

Dell'Olio, F. (2005): *The Europeanization of citizenship: between the ideology of nationality, immigration and european identity*. Hants: Ashgate Publishing Limited

Fiala, P., Pitrová, M. (2003): *Evropská Unie*. Brno: CDK.

Forejtová, M., Tronečková, M. (2010): *Evropské právo v praxi*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Hamerník, P. (2007): O proměnách interpretace občanství EU v judikatuře Evropského soudního dvora. *Jurisprudence* č. 1/2007. s. 3 – 9.

Chlad, L. (2004): *Státní občanství v kontextu evropské integrace*. *Právník* č. 4/2004. s. 333 – 382.

Karzel, D. (2006): *Evropský soudní dvůr: praktická příručka*. Praha: ASPI.

Klíma, K., a kol. (2011): *Právo Evropské unie*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Kubečková, M. (2010): *Občanství EU a vybrané aspekty jeho vlivu na ČR*. Studie Národohospodářského ústavu Josefa Hlávky. Nakladatelství ČVUT.

Lyčka, M. (2007): Občanství Evropské unie – kam až může dojít judikatura ESD? *Právní rozhledy* č. 8/2007. s. 288 – 293.

Outlá, V., Hamerník, P., Bamabs, J. (2005): *Judikatura Evropského soudního dvora*. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Pejchalová-Grünwaldová, V. (2005): *Občanství Evropské unie: k článku I-10 Smlouvy o založení Ústavy pro Evropu*. *Bulletin advokacie* č. II-12/2004. s. 15 – 18.

Pomahač, R. (2003): *Evropské právo*. Univerzita Karlova v Praze. Nakladatelství Karolinum.

Šišková, N., Stehlík, V. (2007): *Evropské právo 1 – ústavní základy Evropské unie*. Praha: Linde.

Tichý, L., a kol. (2011): *Evropské právo*. 4. vyd. Praha: C.H. Beck.

6.2. Internetové zdroje

Hailbronner, M., Iglesias Sanchez, S. (2011): The European Court of Justice and Citizenship of the European Union: New developments towards a truly fundamental status. *www.icl-journal.com*. Vol. 5. 4/2011. pp. 498 – 537.

on-line verze:

(http://www.internationalconstitutionallaw.net/download/29a83c68548b04d6bca9421ddb900e88/Hailbronner_Sanchez.pdf)

Jacobs, F.G. (2007): *Citizenship of the European Union - A Legal Analysis*. *European Law Journal*. Vol. 13, No. 5. September 2007 pp. 623 – 646.

on-line verze:

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2007.00385.x/full>)

Kadelbach, S. (2003): *Union Citizenship*. Jean Monnet Working Paper 9/03.

on-line verze:

(<http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/03/030901-04.html>)

Kostakopoulou, D. (2007): *European Union Citizenship: Writing the Future*. *European Law Journal*. Vol. 13, No. 5. September 2007. pp. 623 – 646.

on-line verze

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2007.00387.x/abstract>)

Kostakopoulou, D. (2005): *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change*. *The Modern Law Review Limited* 2005. pp. 233 – 257.

on-line verze

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2230.2005.00536.x/abstract>)

Maas, W. (2005): *The Evolution of EU citizenship. Memo for Princeton workshop on The State of the European Union*. Volume 8. September 2005. pp. 1 – 17.

on-line verze

(<http://www.princeton.edu/~smeunier/Maas%20Memo.pdf>)

Mather, J.D. (2005): *The Court of Justice and the Union Citizen*. *European Law Journal*. Vol. 11, No. 6. November 2005. pp. 722–743.

on-line verze

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2005.00284.x/abstract>)

Shaw, J. (1998): *The Interpretation of European Union Citizenship*. *The Modern Law Review*. No. 3, Volume 61. pp. 293 – 317.

on-line verze

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1468-2230.00145/abstract>)

Wollenschlager, F. (2010): *A new fundamental freedom beyond Market integration: Union Citizenship and its dynamics for shifting the economic paradigm of European integration*. *European Law Journal*. Vol. 17, No. 1. January 2011. pp. 1 – 34.

on-line verze

(<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-0386.2010.00536.x/abstract>)

7.2.1. Webové stránky:

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/j_6/

<http://eur-lex.europa.eu/>

6.3. Dokumenty

Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství.

Listina základních práv Evropské unie.

Rozsudek C – 26/62, *NV Algemene Transport en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration* [1963] ECR I-00003

Rozsudek C-243/78, *Simmenthal SpA v. Komise Evropských společenství* [1980] ECR I-00593

Rozsudek C-406/04, *Gérard De Cuyper v. Office national de l'emploi* [2006] ECR I-06947

Rozsudek C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen* [1963] ECR I-00003

Rozsudek C-369/90, *Micheletti and Others v Delegación del Gobierno Cantabria* [1992] ECR I-4239

Rozsudek C-193/94, *trestní řízení proti Sofia Skanavi a Konstantin Chryssanthakopoulos* [1996] ECR I-292

Rozsudek C-85/96, *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern* [1998] ECR I-2691

Rozsudek C-274/96, *trestní řízení proti Horst Otto Bickel a Ulrich Franz* [1998] ECR I-2637

Rozsudek C-348/96, *trestní řízení proti Donatelle Calfa* [1999] ECR I-00011

Rozsudek C-184/99, *Rudy Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve* [2001] ECR I-6193

Rozsudek C-413/99, *Baumbast a R v. Secretary for State for the Home Department* [2002] ECR I-0709

Rozsudek C-148/02 *Carlos Garcia Avello v. Belgický stát* [2003] ECR I-11613

Rozsudek C-138/02 *Brian Francis Collins v. Secretary of State for Work and Pensions* [2004] ECR I-02703

Rozsudek C-22/02 *Kunqian Catherine Zhu a Mam Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department* [2004] ECR I-09925

Rozsudek C-106/98 *Comité d'entreprise v. Komise Evropských společenství* [2000] ECR I-03659

Rozsudek C-386/96 *Société Louis Dreyfus & Cie v. Komise Evropských společenství* [1998] ECR I-02309

Rozsudek C-5/71 *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Rada Evropských společenství* [1971] ECR I-00609

Smlouva o ústavě pro Evropu

Smlouva o založení Evropského společenství

Smlouva o založení Evropské unie

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2004/38 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.

Směrnice Rady 94/80/ES ze dne 19. prosince 1994, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a práva být volen v obecních volbách pro občany Unie s bydlištěm v členském státě, jehož nejsou státními příslušníky.

Směrnice Rady č. 93/109/ES ze dne 6. prosince 1993, kterou se stanoví pravidla pro výkon práva volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu občanů Unie, kteří mají bydliště v některém členském státě a nejsou jeho státními příslušníky.

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.

Směrnice Rady 93/96/EHS ze dne 29. října 1993 o právu pobytu pro studenty

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

7. RESUMÉ

The aim of this work is to introduce the notion of the European Union citizenship, particularly its development in the institutional system and legal order of the European Community and lately European Union, with the specific focus of the jurisprudence of the European Court of Justice.

The first chapter opens with historical conditions of the naissance of the European Union citizenship from the early fifties when the idea of European community was born, through the graduated transformation to the form of the European union of nowadays. The main objective was to point out that the notion of European citizenship has not appeared suddenly with its formal establishing in the Maastricht Treaty but has developed through slow and complex evolution. This part presents the European Union citizenship firstly as a supplement to four basic freedoms of single market granted by the Treaty of Rome so it could be considered as a part of the economic integration of the Community only. Since the 1980s a new idea to constitute not only the economic and monetary union but also to give to the Community a form of a political union of the Member States, has raised. The new preoccupation of European leaders was to minimize a deficit of democracy in the Community. And official introduction of the European citizenship seemed to be an appropriate solution. The Treaty of Maastricht introduced citizenship of the Union in 1992. The rest of 1990s and the beginning of the new century were marked by editing and consolidation of citizenship. The end of this part carries on the theme of the Treaty of Lisbon, a presentation of the Charter of Fundamental Rights of the European Union and the possible contours of the future position of the citizenship of the Union.

The second half of the chapter follows with an outline of the principal rights connected to the citizenship of the Union as they are currently defined in Article 20 of the Treaty on the functioning of the European Union in addition with the principle of non-discrimination which could be classed as one of the most important principles on which the legal order of the European Union is based.

The second chapter intends to present the most significant cases of the European Court of Justice that influenced a development of the European citizenship and an importance of all rights connected to it. The paper analyzes the growth and maturity of citizenship of the Union by the optics of the jurisprudence of Court of Justice through the whole existence of its conception. Chapter focuses on questions of how far could the European Court of Justice spread the rights of European citizens by its jurisprudence and what is the influence of an adoption of Directive 2004/58/EC to this issue. Presented case law covers the period of the very first cases concerning this topic in the 1950s to recent cases distributed in the light of adopted Treaty of Lisbon.

The third and last chapter reviews a short audit of a possibility of a natural person to appeal the European Court of Justice using the direct complaints or by using the indirect method, i.e. the preliminary reference procedure.

The Citizenship of the Union does have a long history since the “Unknown political object” - how the former Commission president Jacques Delors called it - in the 1980s to present form which constitutes the central part of the European Union legal structure. The European citizenship still has to defend many challenges of the progressing evolution of the European Union. Whereas the *market citizenship* involving the freedom of movement for European citizens within European Union territory is well amended, the political and social aspects of the citizenship are still substantially limited. At the time of a widespread *eurocepticism* and an uncertain future of the Union, the effort to approach The Union to its citizens remains one of the most urgent priorities. During this process Jurisprudence of the European Court of Justice will remain an essential component which mediates the interpretation of European citizen’s rights and gives the European citizenship a real shape.