



Evropské právo 2

JEDNOTNÝ VNITŘNÍ TRH

NADĚŽDA ŠIŠKOVÁ
a kolektiv



Wolters Kluwer
Česká republika

Vzor citace: ŠIŠKOVÁ, N. a kol. *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh*.
Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 264 s.

Právní stav publikace je k 1. 2. 2012.
Recenzent: doc. JUDr. Pavel Svoboda, Ph.D., D.E.A.

© doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D., a kol., 2012
ISBN 978-80-7357-949-4 (váz.)
ISBN 978-80-7357-835-0 (e-pub)

AUTOŘI JEDNOTLIVÝCH ČÁSTÍ

doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D. – vedoucí autorského kolektivu, vedoucí katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci
Předmluva, kapitola I, II, celková koncepce díla, redakční a editorské práce

JUDr. Michal Petr, Ph.D. – místopředseda Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže ČR, člen katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Kapitola III, V, VII

doc. JUDr. Bohumil Pikna, CSc. – člen katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Metropolitní univerzity Praha

Kapitola VIII

JUDr. Jiří Georgiev, Ph.D. – zástupce vrchního ředitele Sekce pro evropské záležitosti Úřadu vlády ČR, člen katedry ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze

Kapitola IV

JUDr. Blanka Vítová, Ph.D., LL.M. – členka katedry občanského a pracovního práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Kapitola IX

JUDr. Ondřej Hamuřák – tajemník katedry evropského práva Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci

Kapitola VI

OBSAH

Autoři jednotlivých částí	5
Předmluva	13
Kapitola I: Výchozí pojmy	15
Úvod do jednotného vnitřního trhu	15
1.1 Společný trh	15
1.2 Jednotný vnitřní trh (JVT)	17
1.3 Hospodářská a měnová unie (HMU)	19
Kapitola II: Volný pohyb zboží	21
2.1 Přehled opatření k zajištění volného pohybu zboží	21
2.2 Celní unie	21
2.2.1 Celní unie z hlediska <i>ratione materiae</i>	21
2.2.2 Celní unie z hlediska <i>ratione loci</i>	22
2.2.3 Společný celní sazebník (SCS)	23
2.2.4 Vnitřní aspekt celní unie – zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem jako clo mezi členskými státy	23
2.2.5 Dávky s obdobným (rovnocenným, totožným) účinkem jako clo	24
2.3 Kvantitativní omezení vývozu a dovozu	25
2.3.1 Opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu (ORUKO)	26
2.4 Výjimky ze zákazu diskriminačních omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu (čl. 36 SFEU)	29
2.4.1 Veřejná morálka	30
2.4.2 Veřejný pořádek	30
2.4.3 Veřejná bezpečnost	31
2.4.4 Ochrana zdraví a života lidí a zvířat, ochrana rostlin	31
2.4.5 Ochrana národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu	32

2.4.6	Ochrana průmyslového nebo obchodního vlastnictví	32
2.4.7	Prostředky svévolné diskriminace a zastřeného omezování obchodu mezi státy	33
2.5	Zákaz diskriminace v daňové oblasti	33
2.6	Státní monopoly komerční povahy	34
Kapitola III: Volný pohyb osob		36
3.1	Volný pohyb jako právo občana EU	36
3.2	Právo pohybu	38
3.3	Právo pobytu	39
3.4	Právo na rovné zacházení	40
3.5	Omezení svobody pohybu a pobytu	42
3.6	Volný pohyb pracovníků	43
3.7	Práva pracovníků	44
Kapitola IV: Evropské občanství		47
4.1	Úvod. Historické, politické a právní předpoklady vzniku evropského občanství	47
4.2	Povaha a strukturální prvky občanství EU	50
4.3	Občanská a politická práva vyplývající z volného pohybu osob	57
4.3.1	Právo volného pohybu a pobytu	57
4.3.2	Politická práva	60
4.3.3	Další oprávnění	62
Kapitola V: Svoboda usazování a poskytování služeb		64
5.1	Svoboda usazování fyzických osob	66
5.1.1	Omezení svobody usazování	67
5.1.2	Uznávání diplomů a kvalifikací	67
5.2	Svoboda usazování právnických osob	70
5.2.1	Změna sídla právnické společnosti	70
5.2.2	Zřizování poboček	71
5.3	Unijní právo obchodních společností	73
5.3.1	Harmonizace práva obchodních společností	73
5.3.2	Nadnárodní formy obchodních společností	75
5.4	Volný pohyb služeb	78
5.4.1	Pojem služby	78
5.4.2	Sektorové výjimky a liberalizace	79
5.4.3	Omezení volného pohybu služeb	80

5.4.4	Uznávání diplomů a kvalifikací	81
5.4.5	Směrnice o službách.	82
Kapitola VI: Volný pohyb kapitálu a plateb.		
	Hospodářská a měnová unie	84
6.1	Volný pohyb kapitálu a plateb	85
6.1.1	Vývoj svobody volného pohybu kapitálu a plateb.	85
6.1.2	Kapitál, platby a ostatní svobody vnitřního trhu	87
6.1.3	Režim volného pohybu kapitálu a plateb – zákaz omezení a výjimky ze zákazu	88
6.2	Hospodářská a měnová unie	92
6.2.1	Vytváření hospodářské a měnové unie v rámci evropské integrace	92
6.2.2	Podmínky účasti státu na hospodářské a měnové unii	94
6.2.3	Institucionální zabezpečení fungování hospodářské a měnové unie	95
Kapitola VII: Hospodářská soutěž		
7.1	Stručná historie unijního soutěžního práva	97
7.2	Předmět a účel soutěžního práva	100
7.3	Vztah národního a unijního soutěžního práva	103
7.4	Základní pojmy soutěžního práva	104
7.4.1	Podniky a sdružení podniků	104
7.4.2	Relevantní trh	107
7.5	Zakázané dohody	110
7.5.1	Formy dohod	111
7.5.2	Způsobilst dohody narušit soutěž	113
7.5.3	Dohody menšího významu	116
7.5.4	Výjimky ze zákazu dohod	117
7.5.5	Příklady zakázaných dohod	119
7.6	Zneužívání dominantního postavení	121
7.6.1	Dominantní postavení	121
7.6.2	Zneužívání dominantního postavení	123
7.6.3	Příklady zneužívání dominantního postavení	125
7.7	Řízení ve věcech dohod a dominance	126
7.7.1	Evropská soutěžní síť	127
7.7.2	Průběh řízení před Komisí	129
7.7.3	Vyšetřovací oprávnění	131
7.7.4	Program leniency	132

7.8	Kontrola koncentrací	134
7.8.1	Pojem koncentrace	134
7.8.2	Narušení soutěže v důsledku koncentrace	136
7.8.3	Řízení o povolení spojení	138
7.8.4	Zákaz uskutečňování spojení	139
7.9	Soukromé prosazování soutěžního práva	140
7.9.1	Soukromoprávní důsledky porušení soutěžního práva	140
7.9.2	Iniciativy Komise v oblasti odpovědnosti za škodu	142
7.10	Veřejné podniky a podniky zvláštních a výlučných práv	143
7.11	Veřejná podpora	146
7.11.1	Pojem veřejné podpory	147
7.11.2	Slučitelnost podpory s vnitřním trhem	148
7.11.3	Řízení ve věcech veřejné podpory	150
7.12	Kontrola zadávání veřejných zakázek	150
7.12.1	Působnost zadávacích směrnic	151
7.12.2	Zadávací řízení	152
7.12.3	Přezkum zadávacího řízení	153

Kapitola VIII: Prostor svobody, bezpečnosti a práva 154

8.1	Pojmové vymezení prostoru svobody, bezpečnosti a práva jako unijní oblasti	154
8.1.1	Geneze vzniku institutu	154
8.2	Charakteristika oblasti a základní terminologie	157
8.3	Legislativně-právní aspekty relevantních oblastí po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost	160
8.4	Základní koncepční dokumenty	164
8.4.1	Stockholmský program	164
8.4.2	Strategie vnitřní bezpečnosti EU	169
8.5	Justiční spolupráce v trestních věcech	171
8.5.1	Unijní dimenze spolupráce	171
8.5.2	Eurojust	173
8.5.3	Evropská justiční síť	176
8.5.4	Evropský zatýkácí rozkaz	178
8.5.5	Společné vyšetřovací týmy	180
8.6	Justiční spolupráce v občanských věcech	181
8.6.1	Vývoj a základy spolupráce	181
8.6.2	Lisabonská úprava	185
8.6.3	Evropská soudní síť pro občanské a obchodní věci	186

8.7	Policejní spolupráce	187
8.7.1	Unijní dimenze spolupráce	187
8.7.2	EUROPOL	189
8.8	Azylová a cizinecká politika	196
8.8.1	Vývoj obou politik v rámci Unie	196
8.8.2	Koncepční přístupy	197
8.8.3	Společná azylová politika	199
8.8.3.1	Nařízení k azylu	201
8.8.3.2	Takzvaná kvalifikační a procedurální směrnice	203
8.8.4	Společná cizinecká politika	205
8.8.5	Společná vízová politika	206
8.8.5.1	Vízový informační systém (VIS)	209
8.8.6	Eurodac	211
8.9	Schengenská spolupráce	212
8.9.1	Charakteristika a právní aspekty spolupráce	212
8.9.2	Schengenský hraniční kodex	215
8.9.3	Schengenský informační systém (SIS)	219

Kapitola IX: Vybrané aspekty soukromého práva – ochrana

	spotřebitele v EU	223
9.1	Úvodní poznámky	223
9.2	Pojetí spotřebitele	225
9.3	Akční programy v oblasti ochrany spotřebitele	227
9.3.1	Akční program v oblasti spotřebitelské politiky (2007–2013)	227
9.3.2	Program spotřebitelé na období 2014–2020	228
9.4	Vybrané směrnice na ochranu spotřebitele	228
9.4.1	Směrnice Rady 93/13/EHS ze dne 5. dubna 1993 o nepřiměřených podmínkách ve spotřebitelských smlouvách	228
9.4.2	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES ze dne 25. května 1999 o některých aspektech prodeje spotřebního zboží a záruk na toto zboží	231
9.4.3	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/83/EU ze dne 25. října 2011 o právech spotřebitelů, kterou se mění směrnice Rady 93/13/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 1999/44/ES a ruší se směrnice Rady 85/577/EHS a směrnice Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES	233

9.4.4	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/122/ES ze dne 14. ledna 2009 o ochraně spotřebitele ve vztahu k některým aspektům smluv o dočasném užívání ubytovacího zařízení (timeshare), o dlouhodobých rekreačních produktech, o dalším prodeji a o výměně . . .	239
9.4.5	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2008/48/ES ze dne 23. dubna 2008 o smlouvách o spotřebitelském úvěru a o zrušení směrnice Rady 87/102/EHS	242
9.4.6	Směrnice Rady 90/314/EHS ze dne 13. června 1990 o souborných službách pro cesty, pobyty a zájezdy	244
9.4.7	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu)	245
9.4.8	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/29/ES ze dne 11. května 2005 o nekalých obchodních praktikách vůči spotřebitelům na vnitřním trhu a o změně směrnice Rady 84/450/EHS, směrnic Evropského parlamentu a Rady 97/7/ES, 98/27/ES a 2002/65/ES a nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2006/2004/ES (směrnice o nekalých obchodních praktikách)	246
9.4.9	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/114/ES ze dne 12. prosince 2006 o klamavé a srovnávací reklamě	249
9.4.10	Směrnice Rady 85/374/EHS ze dne 25. července 1985 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se odpovědnosti za vadné výrobky	250
	Základní literatura	252
	Ostatní prameny	253
	Judikatura	258

PŘEDMLUVA

Předkládaná publikace je vysokoškolskou učebnicí z materiálního práva EU, která navazuje na dříve vydanou učebnici (ŠÍŠKOVÁ, N., STEHLÍK, V. *Evropské právo 1 – Ústavní základy EU*. Praha: Linde, 2007). Dohromady tak tvoří koherentní a ucelený studijní materiál pro posluchače právnických a jiných fakult, kde evropské právo je vyučováno (přínejmenším) dvousemestrálně.

Uvedený text, který vznikl jako základní učebnice a klíčový studijní materiál pro studenty PF UP, kde většina autorů působí, tvoří soubor vybraných přednášek. Proto tato učebnice neaspiruje na všezahrnující výklad veškeré relevantní látky z oblasti vnitřního trhu (JVT), ale orientuje se na vybrané instituty materiálního práva EU, které jsou pro uchopení a zvládnutí problematiky vnitřního trhu EU klíčové. Učebnice přináší zejména sondu do tradičních institutů materiálního práva EU (realizace čtyř základních svobod a právo hospodářské soutěže). Zároveň se zaměřuje a akcentuje relativně nové oblasti, které se v poslední době zvláště dynamicky rozvíjí a jež formálně překračují původní záměr JVT. Proto podstatně širší dimenze, nežli tomu je běžné u klasických učebnic evropského práva, byla vyhrazena otázkám, co se týče prostoru svobody, bezpečnosti a práva a rovněž tak ochrany spotřebitele. Přičemž rozsah přiblížení látky v uvedených oblastech byl dán nejen tou skutečností, že se jedná o překotně se vyvíjející instituty, ale i s ohledem na jejich významné dopady na jednotlivce.¹

Část otázek, které v této učebnici nebyly pokryté, přibližuje rovněž další publikace autorů z katedry evropského práva PF UP (STEHLÍK, V., HAMULÁK, O., PETR, M. *Praktikum práva Evropské unie. Vnitřní trh*. Praha: Leges, 2011), která slouží jako pomůcka pro seminární výuku.

¹ Text učebnice *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh EU* sice formálně přesahuje rámec jednotného vnitřního trhu, a tím přesněji odpovídá angl. pojmu „substantive law“, avšak uvedený název byl zvolen proto, že se jedná o pojem v právní literatuře značně ukotvený, více vžitý pro danou oblast a překládaný do češtiny různými autory stejně.

Na přípravě publikace se podíleli nejen akademičtí pracovníci (členové katedry evropského práva a katedry občanského a pracovního práva z Právnické fakulty UP v Olomouci a katedry mezinárodních vztahů a evropských studií Metropolitní univerzity v Praze), ale rovněž významní odborníci z praxe (z Úřadu na ochranu hospodářské soutěže a Úřadu vlády ČR).

Učebnice *Evropské právo 2 – Jednotný vnitřní trh* je hlavním výstupem grantového projektu stejného názvu, poskytnutého Fondem rozvoje vysokých škol.

Za autorský kolektiv

doc. JUDr. Naděžda Šišková, Ph.D.
vedoucí katedry evropského práva PF UP
profesorka Jean Monnet v oboru evropského práva
předsedkyně České asociace pro evropská studia

Výchozí pojmy

Úvod do jednotného vnitřního trhu

Původní komunitární pilíř, jenž představuje integrující se jádro EU, je v hmotněprávní rovině založen na realizaci čtyř základních svobod (volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu). Přičemž, co se týče jeho vývoje, prošel různými etapy regionální ekonomické integrace.

1.1 Společný trh

Historicky nejstarší a původní etapou bylo vytvoření **společného trhu**.

Pojem společný trh obecně je vnímán v teorii a praxi jako určitý stupeň mezistátní makroekonomické integrace na rozhraní mezi celní a hospodářskou unií.

Celní unií se rozumí prostor (těž zóna, oblast) vytvořený na základě mezinárodní smlouvy, ve kterém jsou odstraněny vzájemné překážky obchodu (cla, dávky s obdobným účinkem, kvóty) a jenž je charakterizován společným celním tarifem vůči třetím státům. Jinými slovy, je zde přítomen jak prvek vnitřní (odstranění překážek volného pohybu zboží mezi zúčastněnými státy), tak i prvek vnější (společný celní tarif navenek).

Pokud schází vnější prvek, jedná se o **zónu volného obchodu**, kdy dotčené státy mezi sebou sice odstraňují překážky obchodu, avšak navenek tyto překážky upravuje každý stát samostatně a nezávisle na ostatních. Uvedené specifikum zóny volného obchodu má své významné konsekvence a odlišnosti od celní unie. Jsou to jednak cirkulace v rámci zóny pouze toho zboží, které má

svůj původ v tomto prostoru, a jednak nebezpečí vzniku tzv. obchodních odklonů (nepřirozených toků zboží přes hranice států s nejslabšími překážkami).²

Společný trh jde dále nejen tehdy, pokud se jedná o zónu volného obchodu, ale takéž i celní unie, protože nad rámec volného pohybu zboží umožňuje volný pohyb i dalších ekonomických činitelů.

Pokud se týče **společného trhu** v rámci nadstátních entit, je nutno uvést, že již první zřizovací smlouva, Smlouva o založení ESUO (Pařížská smlouva) z roku 1951, poukazuje na společný trh jako jeden ze tří určujících znaků a základních kamenů, na nichž je Společenství založeno (zároveň se společnými cíli a společnými orgány).

Pařížská smlouva vymezila společný trh ve svém článku 4 negativním způsobem, tedy tak, že určila skutečnosti, které jsou s tímto prostorem neslučitelné, zejména:

- dovozní nebo vývozní cla,
- kvantitativní omezení vývozu a dovozu,
- státní subvence nebo podpory,
- zvláštní poplatky,
- rozdělení trhu.

Smlouva ESUO upravila rovněž zákaz dalších opatření neslučitelných se společným trhem (např. zákaz zneužití dominantního postavení).

V intencích Smlouvy EHS z roku 1957 *společný trh zahrnuje vytvoření celní unie se zrušením dovozních a vývozních cel a kvantitativních omezení při obchodu mezi členskými státy a ostatních opatření s obdobným účinkem, zákaz diskriminace a zavedení společného celního sazebníku a společné obchodní politiky vůči třetím státům.*

Z temporálního hlediska měl společný trh ES vzniknout postupně, v průběhu 12letého přechodného období, jež se členilo na tři čtyřleté etapy, přičemž na základě čl. 8 Smlouvy EHS ukončení celého tranzitního období se mělo odehrát k 31. 12. 1969.

V praxi se podařilo vytvořit celní unii dokonce o rok a půl dříve, k 1. 7. 1968. Jinými slovy, k tomuto datu dosáhlo Společenství stavu, který vyžadovaly zřizovací smlouvy, skoro ve všech oblastech, kromě zemědělství.

Společný trh v tu dobu zahrnoval:

- **celní unii**, včetně volného pohybu zboží mezi členskými státy (avšak s přetrvávajícími věcnými, technickými a daňovými překážkami), společného celního sazebníku (vytvořeného na základě nařízení Rady z 1. 7. 1968) a společné obchodní politiky vůči třetím státům;

² Podrobněji viz SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 166.

- **volný pohyb pracovníků** (nikoliv všech fyzických osob, ale pouze pracovníků);
- **volný pohyb služeb** (avšak se zachováním systému licencí, tedy zvláštních povolení pro určité druhy služeb v jiném členském státě);
- **volný pohyb kapitálu** (avšak s určitými omezeními).

Lze tedy shrnout, že pojem společný trh je tak pojmem historicky starším a méně integrovaným nežli jednotný vnitřní trh. Pro existenci a fungování Společenství měl společný trh takový význam, že se dokonce stal synonymem jeho názvu (říkalo se členským státům ES „státy společného trhu“).

Ačkoli byl dosažený stav vnímán na konci šedesátých let jako významný úspěch, nicméně od začátku osmdesátých let byl již označován za stagnaci a soustavně kritizován za malou propojenost národních trhů členských států.

Bylo tomu tak proto, že společný trh nezajistil v rámci čtyř základních svobod odstranění všech překážek. Například zboží sice nebylo proclíváno a nebylo omezováno co do množství, avšak neproudilo volně, protože mělo splňovat i další požadavky – technické, sanitární, bezpečnostní atd.

Tedy „volný pohyb“ nebyl *de facto* zcela volný.

1.2 Jednotný vnitřní trh (JVT)

S ohledem na výše uvedené není překvapující, že na začátku osmdesátých let sílil tlak na zrušení dosavadních překážek volného pohybu, odbourávání kontrol na vnitřních hranicích ES a odstranění zbývajících příčin fragmentace trhu Společenství. Zastřešujícím mottem těchto snah se stal nový pojem – **jednotný vnitřní trh (JVT)**. O něm se diskutovalo na evropských summitech v Kodani (1982), Dublinu (1984) a Bruselu (1985).

Záměr vytvořit jednotný vnitřní trh byl vtělen do tzv. Bílé knihy (*Opatření k uskutečnění vnitřního trhu EHS*), kterou zveřejnila Evropská komise 14. 6. 1985 a jež byla schválena na zasedání Evropské rady v Miláně 29. 6. 1985.

Uvedený analytický dokument EK, u jehož zrodu stál komisař lord Cockfield, konkretizoval stávající překážky a stanovil 279 opatření, nutných pro jejich odstranění.

Bílá kniha z roku 1985 rozčlenila překážky do tří druhů:

1. odstranění materiálních neboli věcných překážek (především kontrol na vnitřních hranicích);

2. odstranění technických překážek (předpisů upravujících technické parametry výrobků a existujících certifikačních, inspekčních a kontrolních procedur k ověřování technických parametrů zboží);
3. odstranění daňových překážek (spočívajících v nepřímých daních).

Bílá kniha se stala základem pro modifikaci primárního práva v podobě přijetí Jednotného evropského aktu (*Single European Act*, JEA) podepsaného dne 17. 2. 1986 v Lucemburku a dne 28. 2. 1986 v Haagu.

JEA stanovil časový horizont pro uskutečnění jednotného vnitřního trhu, který měl být zaveden do 1. 1. 1993. JEA rovněž přinesl definici jednotného vnitřního trhu, přičemž všechny následující modifikující akty primárního práva tuto definici převzaly, včetně Lisabonské smlouvy. Na základě čl. 26 odst. 2 SFEU „**jednotný vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, ve kterém je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s ustanovením smluv**“. Lisabonská smlouva nicméně nepřevzala extenzivnější formulaci JVT, akcentující hospodářskou soutěž. Tak např. Bílá kniha z roku 1995 „O přípravě přidružených států střední a východní Evropy na začlenění do vnitřního trhu EU“ uvádí: „*Je to rovněž trh, který má svou sociální dimenzi a podporuje se v něm aktivní hospodářská soutěž. Všechny systémové brzdy a kontroly nezbytné k zajištění toho, že pravidla budou respektována, se uplatňují uvnitř trhu, nikoliv při přechodu hranic jednotných států.*“ Obdobné definice JVT ve znění Ústavní smlouvy mluví o volné a nenarušené hospodářské soutěži.

Jednotný vnitřní trh znamená nejen propojení a sloučení národních trhů členských států do jednoho prostoru bez vnitřních hranic s ujednoceným režimem (režimem jednotného trhu), ale rovněž fungování určitých zásad. Těmito jsou: *zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti, nový přístup, minimální harmonizace a vzájemné uznávání národních úprav* (podrobněji viz dále).

Relevantní úpravu ve vztahu k jednotnému vnitřnímu trhu nalezneme rovněž i v článku 3 odst. 3 SEU, ve znění Lisabonské smlouvy, který, co se týče svého konceptu, je fakticky „kombinací některých cílů z čl. 2 SEU a čl. 2 SES...“³ a zahrnuje několik základních skupin (týká se ekonomiky, práv občanů v ekonomickém životě, spolupráce členských států v hospodářském životě, ochraňuje kulturní svébytnosti členských států).⁴

Ačkoliv dovršení JVT konstatovala již Maastrichtská smlouva v roce 1992, určité slabiny v jeho plynulém fungování nicméně odhalila zpráva Maria

³ SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol. *Lisabonská smlouva. Komentář*. Praha: C. H. Beck, s. 15.

⁴ Tamtéž.

Montiho s názvem *New strategy for the Single Market*, přijatá téměř 20 let poté (9. 5. 2010).

K překonání těchto přetrvávajících se obtíží, spojených s protekcionalistickými tendencemi členských států, má sloužit nový dokument Evropské komise – *Single Market Act*, obsahující jak návrhy ke zlepšení, tak i termíny jejich uskutečnění.⁵

1.3 Hospodářská a měnová unie (HMU)

Článek 3 odst. 4 SEU uvádí další cíle – „vytváření hospodářské a měnové unie, jejíž měnou je euro“, které byly původně deklarovány již Maastrichtskou smlouvou.

Ve srovnání s JVT se jedná o vyšší formu hospodářské integrace. Hospodářská a měnová unie (HMU) se skládá ze dvou strukturálních částí (hospodářská unie a měnová unie) a je podpořena soustavou společných institucí a nástrojů.

Měnová unie znamená převedení monetární kompetence na nadnárodní úroveň⁶, včetně vymezení a provedení jednotné měnové a devizové politiky.

Hospodářská politika v intencích čl. 119 odst. 1 SFEU „je založena na úzké koordinaci hospodářských politik členských států, na vnitřním trhu a na vymezení společných cílů a která je prováděna v souladu se zásadou otevřeného tržního hospodářství s volnou soutěží“.

Z uvedeného vymezení je patrné, že pojem hospodářské politiky zahrnuje dva pilíře:

1. hospodářskou politiku na úrovni EU (realizovanou prostřednictvím provádění výlučných a sdílených pravomocí) a
2. koordinaci národních politik členských států (sledování hospodářsko-politických cílů a každoroční hodnocení Radou a Komisí národních hospodářských politik v rámci konvergenčních a stabilizačních programů).⁷

Zatímco měnovou unií se podařilo vytvořit v průběhu 10 let po Maastrichtské smlouvě (k 1. 1. 2002), jednotná hospodářská politika ve své podstatě neexistuje ani po 20 letech po Maastrichtu (vyjma vzájemnou koordinaci). Ukázkou neexistence společné hospodářské politiky členských států jsou např. rozdílné daňové soustavy, rozdílné systémy sociálního zabezpečení nebo rozdílná míra investic do vzdělávání a infrastruktury.⁸

⁵ Podrobněji tamtéž, s. 264.

⁶ SVOBODA, P., cit. dílo, s. 166.

⁷ Podrobněji viz SYLLOVÁ, J., PÍTROVÁ, L., PALDUSOVÁ, H. a kol., cit. dílo, s. 507–508.

⁸ Tamtéž, s. 508.

Uvedený nepoměr mezi zavedením jednotné měny euro a nedostatečnou hloubkou integračních procesů v oblasti hospodářské politiky vedl krátce po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ke krizi eurozóny, a dokonce i k nebezpečí jejího krachu (přes odchod některých států až po totální krach eurozóny).

Smlouva o stabilitě, koordinaci a správě v hospodářské a měnové oblasti (tzv. Fiscal Stability Treaty) by měla tyto nežádoucí hrozby odvrátit. Zejména by měla zaručit vyrovnaný rozpočet smluvních stran (včetně sankční pravomoci Soudního dvora EU v případě jeho nedodržení) a přijetí nezbytných opatření ve všech oblastech pro správné fungování eurozóny a spolupráci směrem k hospodářské unii.

Podrobněji k měnové unii viz kapitola VI.

Volný pohyb zboží

2.1 Přehled opatření k zajištění volného pohybu zboží

Volný pohyb zboží jako jedna ze čtyř základních svobod je zajišťován řadou opatření v podobě odstranění netarifních, tarifních a dalších překážek, k nimž řadíme:

- Vytvoření **celní unie**, *jež pokrývá veškerý obchod zbožím a která zahrnuje zákaz vývozních a dovozních cel a poplatků (dávek) s obdobným účinkem a přijetí společného celního sazebníku ve vztahu k třetím zemím* (čl. 28 odst. 1 SFEU);
- Zákaz kvantitativních (množstevních) omezení dovozu a vývozu a opatření s rovnocenným (obdobným) účinkem (čl. 34–35 SFEU);
- Zákaz diskriminace zboží v daňové oblasti (čl. 110 SFEU);
- Úpravu státních monopolů obchodní (komerční) povahy (čl. 37 SFEU);
- Zákaz diskriminace na základě státních podpor (čl. 107 SFEU).

2.2 Celní unie

2.2.1 Celní unie z hlediska *ratione materiae*

Smlouva FEU sice stanoví, že „Unie zahrnuje celní unii, která pokrývá veškerý obchod zbožím“, nicméně definice termínu *zboží* na úrovni primárního práva poskytnutá není. Navíc text Smlouvy v některých pasážích odkazuje na *zboží* (čl. 28 odst. 1) a v jiných na *výrobky* (čl. 28 odst. 2), tzn. že SFEU používá tyto pojmy promiskue, v synonymním významu.

Definici a další specifikaci pojmu zboží najdeme v judikatuře Soudního dvora, podle kterého „*pod pojmem zboží se musí rozumět výrobky, jejichž hodnota je vyjádřitelná v penězích a jež jsou schopny stát se předmětem obchodní transakce*“ (rozsudek 7/68 Komise vs. Itálie).

Lucemburský soud v dalších judikátech rozšířil pojem zboží na všechny druhy výrobků včetně uměleckých děl⁹, předmětů duševního vlastnictví¹⁰, počítačových programů¹¹ a také na suroviny, jiné druhy energie, elektřinu¹², vodu, a dokonce odpady¹³ pokud se mohou stát předmětem obchodní transakce.

Z pojmu zboží je vyloučeno všechno, s čím obchodovat je zakázáno (např. drogy, lidské orgány atd.).

Zvláštní režim mají určité komodity – např. zemědělské výrobky, zbraně, rybolovné certifikáty (97/98 Jägerskiöld), které podléhají úpravě *lex specialis* (čl. 38–44, 346–348 SFEU).

Pro účely věcné působnosti celní unie je relevantní určení *původu* zboží. V intencích Smlouvy v režimu volného pohybu se ocitá nejen zboží vyrobené v členských státech, ale rovněž výrobky, jež pocházejí ze třetích zemí, u kterých byly v členském státě splněny dovozní náležitosti a zapláceno clo a poplatky s rovnocenným účinkem a u kterých nedošlo k plnému nebo částečnému navrácení těchto poplatků (čl. 29 SFEU).

Jinými slovy, pokud na území kteréhokoliv členského státu bylo zboží pocházející z nečlenských států řádně procleno a splněny další dovozní požadavky, které nebyly refundovány, dostává se tímto výrobek do volné cirkulace (oběhu) v rámci celého trhu Unie a je na něho pohlíženo coby na „unijní zboží“.

2.2.2 Celní unie z hlediska *ratione loci*

Územní působnost celní unie není totožná s územím členských států, respektive shoduje se pouze částečně. Celní unie ve smyslu zrušení celních poplatků v souvislosti s pohybem zboží se shoduje s územím vtaženým do společného celního sazebníku. Kromě všech členských států tam rovněž patří Vatikán, Andorra, Monako, San Marino, Turecko. Bezcelní režim se vztahuje rovněž na státy Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Lichtenštejnsko, Island a Švýcarsko), avšak nikoliv jako na součást celní unie, ale jako na zónu volného obchodu (schází vnější prvek – společný celní sazebník navenek).

⁹ 7/68 Komise vs. Itálie.

¹⁰ C-92/92 a C-326/92 Phil Collins.

¹¹ 73/79 Komise vs. Itálie.

¹² 6/64 Costa vs. E.N.E.L.

¹³ C-2/90 Komise vs. Belgie, bod 28.

Integrálními součástmi celého území jsou teritoriální vody (moře), vnitřní vody a vzdušný prostor.

Zvláštní režim s ohledem na ostrovní povahu, odlehlost a hospodářskou situaci mají zámořská území členských států (Guadeloupu, Francouzské Guayany, Martiniku, Réunionu, Svatého Bartoloměje, Svatého Martina, Azor, Madeiry a Kanárských ostrovů), a to na základě speciální úpravy (čl. 349 SFEU, rozhodnutí Rady č. 2004/162).

Vtažení dalších států do bezcelního prostoru (např. Grónska, Nizozemských Antil, Kaymanských ostrovů, Falkland, Francouzské Polynésie a dalších území uvedených v příloze VI SFEU) formálně patří do privilegovaného režimu přidružení zámořských zemí a území (čl. 198-201 SFEU).

2.2.3 Společný celní sazebník (SCS)

Společný celní sazebník byl přijat na základě nařízení Rady č. 950/68 z roku 1968, čímž formálně došlo k završení vytvoření celní unie. Vytvoření SCS ve vztahu k třetím zemím znamená zřízení společného „celního válu“, naopak ve vztahu k členským státům znamená odbourání všech cel a dávek s obdobným účinkem, a tedy vznik bezcelní zóny.

Společný celní sazebník, jenž čítá více než 13 tis. položek, je pravidelně Radou na návrh Komise doplňován a měněn.

V současné době je SCS inkorporován do MCK (modernizovaného celního kodexu přijatého nařízením EP a Rady č. 450/2008), který představuje souhrn relevantních unijních celních předpisů. Kromě kombinované celní nomenklatury jsou tam rovněž uvedena opatření celní preference, výjimečná tarifní opatření, resp. další opatření.

2.2.4 Vnitřní aspekt celní unie – zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem jako clo mezi členskými státy

Zákaz ukládání cel a dávek s obdobným účinkem tvoří samotné jádro celní unie a jednotného vnitřního trhu. Jak již bylo uvedeno, clo bylo od konce padesátých let odstraňováno postupně v průběhu přechodného dvanáctiletého období. Nicméně již od samotných začátků evropské integrace zákaz zvyšování stávajících cel nebo zavádění cel nových na veškeré zboží mezi členskými státy bylo a je považováno za absolutní zákaz, bez možnosti jakýchkoliv (byť dočasných) výjimek, což bylo reflektováno i v judikatuře.

Evropský soudní dvůr (nyní Soudní dvůr Evropské unie) prohlásil uvedené ustanovení (v původním znění Smlouvy EHS to byl čl. 12) za „standstill clause“ (rozsudek ESD 26/62 ve věci Van Gend en Loos).

Po ukončení přechodného období se absolutní zákaz projevuje nejen z hlediska temporálního (nemožnost do budoucna cla ukládat), ale i věcného (všechna cla ukládána přímo nebo nepřímo) a taktéž i teritoriálního (nejen mezi členskými státy, ale i mezi dalšími územními jednotkami a regiony).

2.2.5 Dávky s obdobným (rovnocenným, totožným) účinkem jako clo

Článek 30 SFEU obsahuje absolutní zákaz ukládání nejen cel, ale rovněž i *dávek s rovnocenným (obdobným) účinkem*. Smlouva nicméně pojem výše uvedených dávek nedefinuje. Mezeru i v tomto případě vyplnil Soudní dvůr, a to v řadě svých rozsudků.

Již v kauze z počátku evropské integrace (rozsudek 2-3/62 Komise vs. Lucembursko a Belgie – dávky v souvislosti s vystavením povolení k dovozu perníků ze strany těchto států, tzv. perníková kauza) deklaroval Soudní dvůr, že „*stejného účinku na volný pohyb zboží jako clo dosahují rovněž jednostranně uložená zatížení (nezávisle na jejich označení a na způsobu jejich ukládání), vybíraná při dovozu nebo později, která zdražují pouze zboží dovezené z některé členské země, avšak nepostihují tuzemské zboží stejného druhu*“.¹⁴

Obdobně se vyjádřil i ve svém rozsudku 2-3/69 ve věci Sociaal Fonds voor de Diamantarbeiders, kdy za **dávku s rovnocenným účinkem jako clo** označil „*kteroukoliv peněžní dávku, bez ohledu na její výši, uloženou na základě toho, že zboží překračuje státní hranici*“.

Nejvíce rozpracovaná a vyhraněná definice je obsažená v rozsudku 24/68 Komise vs. Itálie (kauza statistický poplatek): „*Každý peněžní poplatek, bez ohledu na jeho výši, účel a způsob vybírání, který je jednostranně ukládán na tuzemské nebo cizí zboží z důvodu, že překračuje hranice, a který není clem ve striktním slova smyslu, tvoří dávku s rovnocenným účinkem... dokonce i v tom případě, pokud není ukládán ve prospěch státu, nemá diskriminační nebo ochranný účinek, a i když výrobek, na který byl uvalený poplatek, nekonkuruje žádnému tuzemskému výrobku*.“

Dále Soud v uvedeném rozsudku uvedl, že zákaz ukládání cel a dávek s rovnocenným účinkem tvoří základní pravidlo, ze kterého nejsou přípustné žádné výjimky (bod 10 rozsudku).

¹⁴ Podrobněji viz DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 15.

Přehled výše uvedených kauz umožňuje dospět k jednoznačným závěrům, že při **určení dávky s obdobným účinkem jako clo**:

1. nerozhoduje výše poplatku, ani jeho účel či způsob vybírání,
2. je irelevantní, zda poplatek je vybírán do státního rozpočtu nebo do rozpočtu jiného subjektu,
3. není podstatné, zda poplatkem zatížený cizí výrobek konkuruje tuzemskému produktu nebo ne,
4. není nezbytně nutné, aby dávka byla uložena z důvodů ochrannářských nebo diskriminačních,
5. dávka je jednostranně uložená z důvodu překročení zbožím státní hranice.

Ratio zákazu dávek s obdobným účinkem jako clo spočívá v zamezení fragmentace jednotného vnitřního trhu, k čemuž by docházelo v případě jednostranně uložených poplatků z důvodu překročení zbožím hranic.

Posuzujíc tímto prizmatem *dávku s obdobným účinkem jako clo* netvoří:

1. poplatky ukládané v souladu s evropským právem včetně veterinárních a jiných kontrol na základě směrnic,
2. adekvátní dávky za skutečně poskytnutou službu při vývozu či dovozu.

Články 28 a 30 SFEU obsahují normy s přímým účinkem, umožňující jednotlivcům dovolávat se svých práv vyplývajících z těchto ustanovení bezprostředně před vnitrostátními soudy členských států, včetně uplatnění nároků na neoprávněně vybrané poplatky.

2.3 Kvantitativní omezení vývozu a dovozu

Pro vytvoření a integraci napřed společného a pak i jednotného vnitřního trhu jsou klíčová rovněž ustanovení článků 34-36 SFEU, která zakazují stanovování kvót na dovoz (čl. 34) a vývoz (čl. 35) zboží mezi členskými státy, a taktéž dalších opatření s rovnocenným (obdobným) účinkem jako kvantitativní omezení (ORUKO).

Ačkoliv znění uvedených norem je téměř totožné se zákazem cel a dávek s obdobným účinkem obsaženým v čl. 30 SFEU, dopady těchto ustanovení jsou nicméně poněkud jiné s ohledem na salvatorní (exempční) klauzuli čl. 36 (podrobněji viz dále).

Za množstevní (kvantitativní) omezení neboli kvóty jsou považována jakákoliv opatření, která omezují vývoz a dovoz zboží, co se týče jeho množství nebo hodnoty.

Z dikce uvedených článků, jež jsou adresovány státům, by bylo možné usuzovat, že zákazy se vztahují pouze na množstevní omezení a obdobná opatření

stanovená ze strany států. Soudní dvůr se nicméně přiklonil k extenzivnímu výkladu a vztáhl tento zákaz i na opatření dalších subjektů – místní samosprávy, a dokonce i soukromých osob, pokud na ně byl přenesen výkon veřejné správy nebo jednají jménem státu na základě pověření (249/81 Komise vs. Irsko, C-325/00 Komise vs. Německo).

Co se týče *formy*, v jaké opatření omezující volný pohyb zboží co do množství může být vyjádřeno, interpretuje to Soudní dvůr taktéž velmi široce. Jsou to právní předpisy anebo správní rozhodnutí, resp. praxe příslušných orgánů postihujících jednostranně dovážené nebo vyvážené zboží (průtahy, nečinnost, šikanování a jiné systematické projevy méně příznivého zacházení).

2.3.1 Opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu (ORUKO)

S ohledem na to, že restrikce v podobě množstevních omezení jsou snadně zjištitelné, byly členské státy značně „vynalézavé“ ve stanovování dalších překážek, jež jsou způsobilé zamezit volnému pohybu zboží stejně účinně jako kvóty.

Tomu napomohla i ta skutečnost, že zřizovací smlouva pojem opatření s rovnocenným účinkem vývozu a dovozu nedefinuje.

Soudní dvůr poskytl definici ***opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení vývozu a dovozu*** ve svém rozsudku 8/74 ve věci Procureur du Roi vs. Dassonville, když uvedl: „*Každé pravidlo členských států, které přímo nebo nepřímo, fakticky nebo potencionálně je schopno ztížit obchod uvnitř Společenství (inter-community trade), má být považováno za opatření mající rovnocenný účinek jako kvantitativní omezení.*“ (bod 5 rozsudku).

V dalších svých rozsudcích ESD formuli Dassonville široce používal a zařadil do pravidel omezujících obchod uvnitř Společenství nejen legislativní opatření (zákonné a podzákonné předpisy), ale rovněž i určitou praxi států. Například kampaň na podporu prodeje domácích výrobků – *Buy Irish* – rozsudek 249/81 Komise vs. Irsko, administrativní průtahy při udělení povolení pro dovážené zboží – 21/84 Komise vs. Francie, fixace cen na domácí produkty, přičemž dovážené zboží nesmí být levnější – C-531/07 Bachverband der Buch.

Opatření, která naplňují znaky formule Dassonville, ale postihují pouze domácí výrobky na národní úrovni, netvoří ORUKO, protože zde nedochází ke ztížení obchodu mezi členskými státy (např. nizozemská úprava povolených ingrediencí sýrů, která se vztahovala pouze na sýry vyrobené v Nizozemsku – 237/82 Jongeneel Kaas BV vs. Nizozemsko).

Tím se Soudní dvůr de facto připravil na přijetí obrácené diskriminace.

Nezbytnou podmínkou ORUKO je to, že opatření musí být přičitatelné státu. V již zmiňovaném rozsudku 249/81 „Buy Irish“ prohlásil ESD, že zapojení irské vlády do financování, organizace a jmenování soukromého subjektu činí ho veřejným pro tyto účely.

Zatímco se raná post-dassonvillská judikatura soustředila hlavně na zkoumání účinků těchto opatření na mezistátní obchod (přičemž upřednostňovala zkoumání těchto otázek před povahou samotných překážek), vznikl v dalších letech problém v případě uplatňování ze strany států tzv. **nerozdílně aplikovaných opatření** na cizí a domácí výrobky, avšak postihujících nepřímo pouze dovážené zboží. Taková opatření navíc mohou být odůvodněná v intencích veřejného zájmu.

Zejména „mechanické“ použití formule Dassonville ve 3 kauzách (Tasca – 65/75, Van Tiggele – 82/77, Komise vs. Itálie – 78/82) jasně poukázalo na limity tohoto přístupu.

Soud učinil rozhodující posun ve svém rozsudku 120/78 Rewe-Zentral AG vs. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (*Cassis de Dijon*), který se stal natolik významným, že položil základy pro vznik **Cassis de Dijon doktríny**.

V tomto judikátu Lucemburský soud odstartoval odlišení mezi rozdílně a nerozdílně aplikovanými opatřeními. Podstata sporu spočívá v tom, že Německo přijalo předpis stanovující minimální obsah alkoholu pro alkoholické nápoje, včetně likéru z černého rybízu (cassis), na 25 % (z důvodu ochrany spotřebitelů a zabránění nekalým obchodním praktikám). Jednalo se o opatření nerozdílně aplikované a vztahující se jak na tuzemské, tak i na dovážené zboží, nicméně fakticky postihovalo pouze likér cizí (v tomto případě dovážený z Francie, jenž měl pouze 15–20 % alkoholu), kdežto německé likéry tomuto předpisu vyhovovaly.

Jinými slovy, ačkoliv německý předpis zdánlivě neměl za účel postihnout dovážené zboží, jelikož stanovil zákaz v podobě nerozdílně aplikovaného opatření, avšak dopady této normy vedly k zabránění vstupu francouzských likérů na německý trh.

Dále formuloval ESD v tomto rozsudku tzv. **pravidlo rozumu (rule of reason, první Cassis de Dijon princip)**: „*Překážky pohybu uvnitř Společenství, jež vyplývají z rozdílnosti mezi národními právními předpisy vztahující se k uvedení výrobků na trh, mohou být akceptovány, jen pokud jsou tato ustanovení uznána jako nezbytná pro uspokojení kategorických požadavků týkajících se zejména efektivity fiskálního dohledu, ochrany veřejného zdraví, poctivosti obchodních transakcí a ochrany spotřebitele.*“ (bod 2 rozsudku).

Za předpokladu absence na úrovni ES harmonizace a přetrvávajících rozdílů ve vnitrostátních předpisech členských států potvrdil Soud na jedné straně právo členských států upravovat podmínky obchodu, avšak pouze pokud to slouží

k naplnění kategorických požadavků (účinný fiskální dohled, ochrana veřejného zdraví, poctivost obchodních transakcí a ochrana spotřebitele). Na druhé straně, tato formulace znamená ve vztahu k členským státům povinnost prokázat oprávněnost a přiměřenost nerozdílně aplikovaných opatření ve světle pravidla rozumu.

Soud konstatoval, že napadený německý předpis porušil ustanovení Smlouvy, a to i přesto, že opatření bylo učiněno z důvodu ochrany veřejného zdraví a poctivosti obchodních transakcí. Nicméně, podle názoru Soudu, nebylo to nezbytně nutné pro dosažení těchto cílů. Stejného účelu by mohlo být dosaženo i prostřednictvím jiných opatření, které by ztížily obchod podstatně méně – např. uvedením obsahu alkoholu na etiketě.

Z toho vyplývá další zásadní závěr, označovaný jako **druhý Cassis de Dijon princip**:

„Pokud zboží bylo uvedeno na trh v souladu s právními předpisy v jednom členském státě, musí být přijato bez překážek i ve kterémkoliv jiném členském státě, dokud stát, kam se dováží, úspěšně neprokáže splnění jednoho z kategorických požadavků.“

Význam rozsudku byl „deregulativní“, vedoucí k dalšímu uvolňování obchodu mezi členskými státy. Byl eliminován dosavadní nežádoucí efekt nerozdílně aplikovaných opatření a zboží uvedené na trh v jednom státě se bezproblémově dostávalo i na trh dalších států, čímž byl potvrzen **princip vzájemného uznávání** národních předpisů. Na druhé straně to vyústilo ve společný standard založený na přístupu státu s nejliberálnějšími podmínkami prodeje a s nejméně přísnými pravidly, což nezřídka vedlo k „závodům v regulaci až na samé dno“.¹⁵ Dalším negativním projevem se stala *obrácená diskriminace* a odlišné zatížení požadavky domácího a zahraničního zboží. Vědom si těchto problémů zredukoval Soudní dvůr svou dosavadní extenzivní definici opatření s rovnocenným účinkem jako kvantitativní omezení.

V rozsudku Keck a Mithouard (C-267/91 a C-268/91) poukázal na to, že *„za taková opatření nelze považovat ta, která omezují nebo zakazují ve smyslu rozhodnutí Dassonville určité modality prodeje zboží (certain selling arrangements), pokud se vztahují na všechny příslušné prodejce na daném území a pokud dopadají na každého z nich stejným způsobem po právní a faktické stránce, co se týče uvedení na trh domácích výrobků a výrobků z členských států“* (bod 16 rozsudku).

V obdobném duchu se vyjádřil Soudní dvůr i v dalších rozsudcích, např. ve věci Leclerc-Siplec (C-412/93), kdy navíc akcentoval test zabránění přístupu na trh:

¹⁵ CRAIG, P., BÚRCA, G. *EU Law, Text Cases and Materials*. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, s. 649.

„Za opatření rovnající se kvantitativnímu omezení dovozu, jež přímo nebo nepřímo, skutečně nebo potencionálně omezují obchod mezi členskými státy, nelze považovat určité modality prodeje, pokud se vztahují na všechny prodejce na daném území a pokud dopadají na každého z nich stejným způsobem. V případě, pokud tyto podmínky jsou splněny, nemůže být použití těchto opatření členskými státy (zde zákaz televizní reklamy na pohonné hmoty v distribuční síti) považováno za zabránění či omezení přístupu na trh uvedeného členského státu, jelikož se vztahuje na všechny výrobce naprosto stejně.“

Určité modality prodeje se člení na statické a dynamické. **Statické modality prodeje (static selling arrangements)** zahrnují opatření, která určují prodejnou dobu v obchodech, délku pracovní doby pro zaměstnance nebo předpoklady, za kterých určité zboží může být prodáváno.

Nestatické neboli dynamické modality (non-static, dynamic selling arrangements) zahrnuje pravidla ohledně postupů, ve kterých výrobce volí způsob uvedení produktu na trh (včetně určité formy reklamy, volné nabídky atd.). Může také tvořit součást určitého aspektu zboží (etikety, prezentace výrobku atd.).

Uvedený rozsudek Keck a na něho navazující obdobná judikatura jsou v jurispрудenci označovány za „třetí pilíř systému volného pohybu zboží“¹⁶ (po prvních dvou pilířích, které jsou založeny rozsudky Dassonville a Cassis de Dijon). Význam rozsudku Keck spočívá v tom, že na jeho základě došlo k vynětí z pojmu ORUKO určitých modalit prodeje, a tím zastavení rostoucí tendence ke zneužívání „bezbrhé“ definice pramenící z kauz Dassonville a Cassis.

Na úrovni sekundárního práva výše uvedené závěry Soudu byly vtěleny do nařízení vymezujícího podmínky volného pohybu zboží uvedeného v jiném členském státě (nařízení EP a Rady č. 764/2008, jež nabylo účinnosti 13. 5. 2009).

2.4 Výjimky ze zákazu diskriminačních omezení dovozu, vývozu nebo tranzitu (čl. 36 SFEU)

Působnost čl. 34–35 SFEU se liší od dopadů čl. 28 SFEU tím, že zatímco zákaz ukládání cel a dávek s obdobným účinkem platí absolutně, v případě zákazu kvót a ORUKO připouští Smlouva možnost výjimek.

Článek 36 SFEU přináší taxativní seznam výjimek odůvodněných:

- a) veřejnou mravností,
- b) veřejným pořádkem,

¹⁶ DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 59.

- c) veřejnou bezpečostí,
- d) ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin,
- e) ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu,
- f) ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví.

Tato norma označována jako *salvatorní* (též *exempční*) *klauzule* u všech výše uvedených výjimek vyžaduje, aby:

1. se nejednalo o prostředky svévolné diskriminace,
2. anebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.

Nad rámec čl. 36 SFEU taktéž platí již zmiňované požadavky formulované SD ohledně přiměřenosti a proporcionality těchto opatření. Kromě toho, ustanovení čl. 36 se nepoužije, pokud je na úrovni EU relativní oblast pokrytá plnou harmonizací, protože v takovém případě se veškeré materiální požadavky řídí harmonizačním aktem.

Smlouva obsah těchto důvodů a jejich meze nedefinuje. Soudní dvůr ke každému z výše uvedených přípustných výjimek vypracoval rozsáhlý a komplexní soubor judikátů.

2.4.1 Veřejná morálka

Veřejná morálka je pojem, jenž je značně flexibilní a vykládaný každým státem značně odlišně. V intencích lucemburské judikatury z těchto důvodů lze např. zakázat dovoz pornografického zboží, obscénních předmětů nebo písenností (34/79 Henn and Darby, 121/85 Conegate).

2.4.2 Veřejný pořádek

Pojem veřejný pořádek vykládá Soudní dvůr striktně, na rozdíl od tendenci členských států vztahovat to i na jiné důvody. Lucemburský soud např. odmítl podřadit pod pojem „veřejný pořádek“ ochranu spotřebitele, argumentující tím, že „jelikož čl. 36 znamená *derogaci základního pravidla stanoveného čl. 34, musí být vykládán striktně a nemůže být rozšířen na účely, které nebyly výslovně zmíněné*“ (rozsudek 115/80 Komise vs. Irsko).

V rozsudku Thompson (7/78) uznal Lucemburský soud za oprávněný z důvodu veřejného pořádku zákaz vývozu zlatých mincí již stažených z oběhu (sběratelské předměty).

2.4.3 Veřejná bezpečnost

Soudní dvůr připustil oprávněnost použití důvodu veřejné bezpečnosti ze strany irské vlády v rozsudku 72/83 ve věci Campus Oil (týkající se intervenčního nákupu nafty pro případ energetické krize).

Lucemburský soud sice samotný pojem *odré public* blíže nedefinuje a přenechává to členským státům, avšak z jeho četných *rationes decidendi* vyplývá, že se to vztahuje na opatření pro zajištění jak vnější bezpečnosti, tak i vnitřní bezpečnosti států. Například v rozsudku ve věci Kadi a Al Barakaat (C-402/05 a C-415/05) pod takový důvod podřadil boj s terorismem na celosvětové úrovni.

2.4.4 Ochrana zdraví a života lidí a zvířat, ochrana rostlin

S ohledem na to, že tento důvod patří k jedné z nejvíce používaných výjimek uplatňovaných ze strany členských států, vztahuje se k němu značně propracovaný a precizovaný soubor judikátů, které lze rozčlenit do několika skupin.

Jsou to zaprvé **opatření spočívající ve stanovování zákazu přísad do potravin** (53/80 Eyssen – zákaz přidávání nisinu do sýra, 174/82 Sandoz – zákaz vitaminových přísad do müsli tyčinek, 247/84 Motte – zákaz barviv v rybích konzervách, 178/84 Komise vs. Německo – zákaz jakýchkoliv přísad do piva).

Jedná se o zvlášť komplikovanou oblast proto, že zde převážně schází harmonizace na unijní úrovni a státům je ponechána možnost samostatně určovat rozsah ochrany zdraví obyvatel prostřednictvím takových opatření.

Nicméně pro uplatnění této výjimky stát nese důkazní břemeno a musí prokázat přiměřenost a proporcionalitu přijatých opatření vzhledem k účelu. Navíc stát musí doložit, že to bylo skutečně nutné pro ochranu zdraví a nebylo možné toho dosáhnout jiným způsobem.

V případě neprokázání uvedeného účelu a přiměřenosti zvolených opatření může to být považováno za odporující čl. 36 SFEU.

Zadruhé, jsou to **hraniční kontroly zboží** (včetně potravinářských a veterinárních) z důvodu ochrany zdraví.

Zatímco systematické kontroly v zásadě přípustné nejsou (vyjma zvlášť odůvodněných případů), namátkové kontroly mohou být uskutečňovány zejména za účelem zjištění nemoci nebo odhalení zkaženého zboží nebo zboží se sníženou kvalitou v důsledku dopravy. Musí být zamezeno dvojím kontrolám a šetření provedené v jednom členském státě musí být uznané i v jiném členském státě.

Třetí skupinu stále se opakujících případů tvoří **stanovování obsahu prostředků pro potírání škůdců v ovoci a zelenině**. S ohledem na to, že výskyt těchto chemických a jiných látek může značně ohrozit zdraví a život, jsou státy

oprávněné určovat jejich maximálně povolené limity ve světle nových vědeckých poznatků¹⁷.

2.4.5 Ochrana národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu

Dosažená v této oblasti harmonizace na unijní úrovni v podobě nařízení 3911/92 a směrnice 97/7, jež reguluje oběh uměleckých předmětů a jejich navrácení v případě ilegálního vývozu, značně zúžila prostor pro členské státy pro uplatnění výjimky z tohoto důvodu. U otázek nepokrytých uvedenými akty sekundárního práva (např. obsah pojmu národního kulturního pokladu) je úprava ponechána členským státům.

2.4.6 Ochrana průmyslového nebo obchodního vlastnictví

Pojem průmyslového nebo obchodního vlastnictví v intencích článku 36 SFEU je vykládán široce a zahrnuje mimo jiné:

- patentové právo,
- právo ochranných známek,
- ochranu průmyslových vzorů a modelů,
- autorské právo a práva související,
- ochranu zeměpisného označení původu,
- právo na ochranu druhů (odrůd rostlin).

Soudní dvůr rozlišuje mezi *podstatou těchto práv* (vlastnická práva, jejichž vznik reguluje národní právo) a *jejich výkonem* (což již má evropskou dimenzi a může být omezeno z důvodů daných primárním právem).¹⁸

Limity tohoto konceptu (existence práva bez možnosti jeho svobodného výkonu) vedly ke vzniku **teorie vyčerpání**¹⁹, podle které „*výlučné právo jeho nositele poprvé dát příslušné zboží do oběhu, pokud se tak s jeho souhlasem nebo jeho vlastním úkonem stalo, bylo tímto vyčerpáno pro celé území EHP a nemůže být použito k tomu, aby se třetím osobám bránilo v obchodování dále tímto zbožím*“²⁰ (C-59/08 Copad).

Ačkoliv zásada vyčerpání se od devadesátých let stala klíčovým faktorem pro odstranění překážek volného pohybu zboží, veškeré problémy způsobené teritoriálním charakterem podstaty těchto práv nicméně neodstranila.

¹⁷ Podrobněji viz DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 79.

¹⁸ Podrobněji viz SVOBODA, P., cit. dílo, s. 181.

¹⁹ Podrobněji viz DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 82–84.

²⁰ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3. vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 181–182.

Proto současný stav vývoje je charakterizován prohlubující se *harmonizací* (sblížování vnitrostátní regulace členských států na základě směrnic) a *unifikací* (vytvoření nadnárodního práva duševního vlastnictví na základě ustanovení primárního práva – čl. 118 SFEU – a nařízení).

2.4.7 Prostředky svévolné diskriminace a zastřeného omezování obchodu mezi státy

Věta druhá čl. 36 uvádí, že výše zmiňované výjimky z volného pohybu zboží nesmí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace nebo zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy.

Kritérium ***svévolné diskriminace*** by mohlo být vykládáno ve smyslu *absence hrubě nerovného zacházení, které není odůvodněno žádnými věcnými požadavky hodnými uznání, znak skutkové podstaty zastřeného omezování je výrazem zákazu zneužití a obsahuje patrně všechny znaky skutkové podstaty obcházení*.²¹

Zneužití výjimek předvídaných článkem 36 ze strany členských států se má rovněž zabránit nové nařízením EP a Rady č. 764/2008 regulující volný pohyb zboží uvedeného na trh.

2.5 Zákaz diskriminace v daňové oblasti

Volný pohyb zboží mezi členskými státy jsou způsobilé stejně účinně omezit nejen cla, kvóty a opatření s obdobným účinkem, ale rovněž i daně, ukládané uvnitř členských států. Proto čl. 110 odst. 1 SFEU stanoví, že členské státy nepodrobí přímo nebo nepřímo výrobky z jiných členských států jakémukoliv vyššímu vnitrostátnímu zdanění, než je to, jemuž jsou přímo nebo nepřímo podrobeny podobné výrobky domácí. Tento článek ve struktuře Smlouvy doplňuje ustanovení článku 28, 30 a 34 SFEU.

Z hlediska ***osobní působnosti*** je tato norma sice adresována státům, avšak s ohledem na vlastnosti přímého účinku (jež byly uznány SD) má dopady i na jednotlivce (v podobě práv vynutitelných před vnitrostátními soudy).

Z hlediska ***věcné působnosti*** se jedná o finanční zatížení, jež *nepředstavuje protiplnění za konkrétní úřední výkon*²² a může spočívat ve vyšší daňové sazbě ve vztahu k dováženým výrobkům, v odlišném daňovém základu, v daňovém zvýhodnění domácích výrobků (*osvobození od daně, snížení daně, odklad placení daně*).

²¹ DAUSES, M. *Příručka hospodářského práva EU*. Praha: ASPI, 2002, s. 85.

²² DAUSES, M., cit. dílo, s. 29.

Z výše uvedené formulace vyplynula pro praxi nutnost bližšího vymezení několika pojmů.

Ve smyslu tohoto článku definoval Soudní dvůr **výrobky jako podobné**, *pokud je lze použít pro stejný nebo obdobný účel, a které se vyznačují v očích spotřebitele stejnými vlastnostmi a slouží stejným potřebám* (45/75 Rewe-Zentrale). Nejedná se tedy o absolutní totožnost výrobků, ale o jejich z hlediska konzumentů *vzájemnou zaměnitelnost*.

V tomto smyslu uznal Lucemburský soud za zaměnitelnou, a tedy i podobnou, řadu alkoholických nápojů, jež se lišily svým složením, výrobou a typem destilace (vino z hroznů a ovocná vína, whisky z obilovin a koňak atd. (rozsudek Komise vs. Francie 168/78, rozsudek John Walker 243/84). Spolehlivým vodítkem pro určení toho, zda se jedná o výrobek podobný, může sloužit také jeho zařazení do stejné kolonky ve společném celním sazebníku (SCS).

Zatímco odst. 1 čl. 110 SFEU zakazuje *diskriminační vnitrostátní zdanění*, odst. 2 zakazuje *ochranářské vnitrostátní zdanění*, když uvádí: „Členské státy nepodrobí dále výrobky jiných členských států vnitrostátnímu zdanění, které by poskytovalo nepřímou ochranu jiným výrobkům.“

Toto ustanovení zahrnuje takové daňové opatření členských států, které postihuje výrobky jiných členských států, jež konkurují výrobkům domácím.

Uvedená klauzule, jež doplňuje ustanovení odst. 1, se uplatní v případech absence možnosti prokázat podobnost výrobků, nebo pokud taková možnost je podstatně ztížena.

Kritériem je zde *substituční soutěžní poměr*²³, což podle SD je dáno v tom případě, kdy dovážený výrobek představuje pro spotřebitele možnou alternativu k daňově zvýhodněným domácím výrobkům (171/78 Komise vs. Dánsko). Jako konkurující byly Soudem uznány banány a jiné stolní ovoce, pivo a lehké víno (Komise vs. Velká Británie 170/78), přírodní sladká vína a likéry (Komise vs. Francie 196/85).

2.6 Státní monopoly komerční povahy

Článek 37 odst. 1 SFEU ukládá členským státům upravit monopoly obchodní povahy tak, aby byla vyloučená jakákoliv diskriminace mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží.

²³ DAUSES, M., cit. dílo, s. 27.

Z dikce tohoto ustanovení vyplývá, že se nejedná o zákaz státních monopolů komerční povahy jako takových, ale pouze o jejich uzpůsobení tak, aby nedocházelo k diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

Definice **monopolu obchodní povahy** je pak obsažena ve druhé větě téhož odstavce čl. 37, podle kterého je to „každý subjekt, jehož prostřednictvím členský stát právně nebo fakticky, přímo nebo nepřímo kontroluje, řídí nebo významně ovlivňuje dovoz nebo vývoz mezi členskými státy, včetně monopolů, jež stát svěřuje jiným subjektům“.

Určujícími prvky tohoto pojmu jsou:

- a) účinná úloha státu na trhu (kontroluje, řídí nebo ovlivňuje), avšak není vyžadována absolutní kontrola a řízení celého státu,
- b) komerční (obchodní) charakter monopolu (nezahrnuje tedy monopoly v oblasti výroby a služeb, které jsou regulovány právem EU),
- c) v převážné většině se jedná o ovládání trhu v oblasti citlivých komodit (alkohol, tabák), jejichž kontrola ze strany státu je ve veřejném zájmu,
- d) všechny formy kontroly, řízení a ovládání (právně nebo fakticky, přímo nebo potencionálně),
- e) absence diskriminace z důvodu státní příslušnosti dovozu či vývozu zboží pocházejícího z jiných členských států.

Uzpůsobení monopolu ve smyslu SFEU znamená potlačení obchodních výlučností, jež jsou monopolu zákonem přiděleny a jež mají diskriminační dopad na obchod příslušnými výrobky; to však neznamená závazek jejich plného odstranění²⁴.

²⁴ SVOBODA, P. *Úvod do evropského práva*. 3 vyd. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 257–258.

Volný pohyb osob

V této kapitole se zaměříme toliko na problematiku pohybu fyzických osob, problematika právnických osob je diskutována v samostatné kapitole, týkající se svobody usazování. Jak bude v podrobnostech popsáno níže, volný pohyb fyzických osob byl původně spojován jen s pohybem osob ekonomicky aktivních, tedy jako volný pohyb pracovníků, osob samostatně výdělečně činných nebo fyzických osob, které chtějí vykonávat svou činnost prostřednictvím osoby právnické.

V současné době, kdy svoboda pohybu a pobytu je spojena s občanstvím unie, již hranice mezi těmito režimy do značné míry mizí. V zájmu zachování přehlednosti a srozumitelnosti výkladu se nicméně v této kapitole zaměříme nejprve obecně na otázky svobody pohybu a pobytu, na práva s nimi spojená a možnosti jejich omezení a dále na specifika volného pohybu pracovníků, jakož i práva pracovníků související se svobodou pohybu. Řada těchto práv vyplývá dnes přímo z titulu občanství EU, což je však institut podstatně širší; bude mu proto věnována samostatná kapitola. Samostatná kapitola bude rovněž věnována svobodě usazování fyzických a právnických osob, jakož i svobodě poskytování služeb.

3.1 Volný pohyb jako právo občana EU

Občan unie, tedy každá osoba, která má státní příslušnost některého členského státu, má mimo jiné právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států [čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU]. Bližší podmínky tohoto práva pak stanoví směrnice o volném pohybu,²⁵ přijatá v roce 2004. Cílem této směrnice

²⁵ Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. 4. 2004 č. 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

bylo konsolidovat dosavadní roztržštěnou právní úpravu, a regulovat tak komplexně práva a povinnosti související s migrací všech kategorií osob.

Jedná se tedy o významný posun oproti původnímu konceptu volného pohybu osob, který se vztahoval jen na ekonomicky aktivní osoby, v zásadě tedy zaměstnanci a osoby samostatně výdělečně činné, a který byl teprve počátkem devadesátých let rozšířen na studenty, důchodce a osoby žijící z nezávislých příjmů. Ani dnes ovšem není volný pohyb osob zcela odtržen od ekonomické stránky – platí základní limitace, že migrující osoba nesmí být pro hostitelský stát přítěží.

Právo volného pohybu se netýká jen občanů EU, ale i jejich rodinných příslušníků z jiných států, kteří občana doprovázejí nebo následují. **Rodinným příslušníkem** se přitom rozumí (i) manžel nebo manželka; (ii) registrovaní partneři, pokud jim podle práva jejich domovského státu přísluší stejná práva jako manželům; (iii) potomci v přímé linii mladší 21 let nebo finančně závislí na rodičích, a to včetně potomků manžela nebo partnera; a (iv) finančně závislí předci v přímé linii, včetně předků manžela nebo partnera (čl. 2 směrnice).²⁶ Práva doprovázející osoby mohou být zachována i v případě přetržení příbuzenské vazby, např. v důsledku smrti, rozvodu apod. (čl. 12 a 13 směrnice).

Právo volného pohybu a pobytu rodinných příslušníků, kteří nejsou občany EU, je vázáno na skutečnost, že občan EU skutečně migruje. Soudní dvůr ve věci *Metock*²⁷ uvedl, že dokonce není ani podmínkou, aby rodinný příslušník pobýval v EU legálně. Tato věc se týkala paní Metock z Kamerunu, jejíž žádost o politický azyl v Irsku byla zamítnuta. Následně se ovšem provdala za britského občana pobývajícího v Irsku, a tak získala právo k pobytu jako manželka občana EU; pro úplnost je třeba dodat, že tento sňatek nebylo možno považovat za „spekulativní“, manželé se znali již dříve a měli dvě děti. Irské úřady nicméně zamítli i tuto její žádost o pobyt s tím, že po zamítnutí žádosti o politický azyl nepobývala v Irsku legálně; Soudní dvůr nicméně k předběžné otázce irského soudu uvedl, že taková podmínka z unijního práva nevyplývá. Členské státy mají pochopitelně právo takovou osobu za ilegální pobyt postihnout, nemohou tím nicméně zmařit práva založená svobodou pohybu osob.

Tímto expanzivním výkladem se opět dostáváme k problematice „obrácené diskriminace“, neboť pro britského občana by nemuselo být možné zajistit dlouhodobý pobyt pro svého rodinného příslušníka ve Spojeném království, mohl by se ho však dovolávat v Irsku.²⁸ Co je ještě významnější, takto získané

²⁶ Hostitelské státy by nadto měly usnadnit vstup a pobyt i dalším osobám (čl. 3 směrnice), kterými se zjednodušeně řečeno rozumí další závislí členové rodiny a dlouhodobí partneři.

²⁷ Rozsudek ESD C-127/08 *Metock a další*.

²⁸ Soudní dvůr tak v rozsudku C-64 a 65/96 *Uecker a Jacquet* potvrdil, že němečtí občané nejsou oprávněni dovolávat se unijního práva pobytu za účelem zajistit si příchod svých partnerů do Německa.

právo trvá i po návratu zpět do domovského státu, jak Soudní dvůr uvedl ve věci *Singh*,²⁹ který se týkal návratu britské občanky z Německa spolu s jejím indickým manželem. Potvrzuje se tím nicméně základní princip, tedy, že kdo se chce dovolávat oprávnění založených unijním právem, musí ve svém postavení identifikovat určitý mezistátní prvek, neboť unijní právo zásadně čistě vnitrostátní problematiku neupravuje.

V této souvislosti se sluší připomenout, že Soudní dvůr vykládá široce i samotnou otázku, kdy je u určité ekonomické aktivity dán přeshraniční prvek. Ve věci *Carpenter*³⁰ tak dovodil, že práva na volné poskytování služeb se může dovolávat i britský občan žijící ve Spojeném království, pokud tyto služby poskytuje v zahraničí. Tento nekonfliktní závěr se ovšem promítl i do jeho rodinného statutu, neboť Soud rozhodl, že právo volného pohybu osob mu umožňuje „přivést“ si do Spojeného království i svou filipínskou manželku.³¹

3.2 Právo pohybu

Článek 21 SFEU zakládá přímo použitelné právo volného pohybu v rámci EU. Tohoto práva se přitom občané mohou dovolávat i proti svému státu. Omezení tedy nemusí vyplývat z rozdílného zacházení na základě státní příslušnosti, ať už přímé, nebo nepřímé diskriminace, zakázána jsou obecně omezení, která svobodu pohybu bez objektivních, legitimních důvodů nepřiměřeně omezují. To vyplývá např. z rozhodnutí Soudního dvora ve věci *D'Hoop*,³² kde se jednalo o specifické příspěvky, které belgická vláda vyplácela čerstvým absolventům hledajícím si práci; podmínkou ovšem bylo, že se jednalo o absolventa belgické školy. Belgická občanka paní D'Hoop nicméně absolvovala školu ve Francii, a příspěvek jí proto byl odepřen; těžko se ho však mohla domáhat z titulu diskriminace na základě státní příslušnosti, neboť sama byla belgickou občankou. Soudní dvůr nicméně došel k závěru, že efektivní naplnění práva na volný pohyb zakazuje členským státům přijímat opatření, která by mohla od volného pohybu odrazovat; tak tomu podle soudu bylo i v tomto případě.

Obdobně ve věci *Morgan*³³ prohlásil Soudní dvůr za neslučitelná ustanovení německého práva, která bránila využití německého příspěvku na studium pro

²⁹ Rozsudek ESD C-370/90 *Singh*.

³⁰ Rozsudek ESD C-60/00 *Carpenter*.

³¹ Součástí úvah soudu byla i okolnost, že manželka doma pečuje o děti, což panu Carpenterovi umožňuje poskytovat služby v zahraničí.

³² Rozsudek ESD C-224/98 *D'Hoop*.

³³ Rozsudek ESD C-11/06 *Morgan*.

studium v zahraničí. Německá občanka paní Morgan se v tomto případě domáhala vyplacení této podpory pro účely svého studia ve Spojeném království. Opět se zjevně nejednalo o diskriminaci cizích státních příslušníků, ale o „prosté“ omezení svobody pohybu.

Směrnice o volném pohybu podrobně reguluje některé dílčí aspekty spojené se svobodou pohybu. Omezuje např. formality nezbytné pro překročení hranic členských států s tím, že po občanech EU může být vyžadován toliko průkaz totožnosti nebo cestovní pas, pro doprovázející osoby pak cestovní pas (čl. 4 a 5 směrnice).

3.3 Právo pobytu

Právo na pobyt v jiném členském státě rovněž vychází z čl. 21 SFEU, bližší podmínky stanovuje směrnice o volném pohybu. Směrnice rozlišuje tři režimy pobytu v hostitelském státě, a to (i) přechodný pobyt do třech měsíců; (ii) dlouhodobý pobyt (v zásadě do pěti let) a (iii) pobyt trvalý.

Přeshraniční pohyb a **přechodný pobyt** do třech měsíců není v zásadě vázán na žádné podmínky, osoba využívající tohoto práva musí pouze disponovat platným průkazem totožnosti či pasem (čl. 6 směrnice). V tomto období nemají migrující osoby v hostitelském státě nárok na sociální pomoc (čl. 24 směrnice).

Pokud jde o **dlouhodobý pobyt**, je poněkud omezena kategorie osob, kterých se týká, a to na osoby, které (i) působí v hostitelském státě jako zaměstnanci nebo osoby samostatně výdělečně činné; (ii) disponují dostatkem prostředků, aby se nestaly zátěží pro sociální systém hostitelského státu, a jejich zdravotní pojištění se vztahuje i na pojistné události v takovém státě; nebo (iii) jsou zapísány ke studiu na hostitelském státě financované nebo akreditované školy a disponují zdravotním pojištěním jako v předchozím případě; tyto osoby musí rovněž disponovat dostatečnými finančními prostředky, splnění této podmínky ale nemusí prokazovat, pouze deklarovat.

Rozsah zdravotního pojištění nemusí nezbytně zahrnovat celý rozsah představitelných rizik; Soudní dvůr tak označil za nepřiměřené, pokud by měla ztratit nárok na pobyt německá rodina pobývající delší čas ve Spojeném království, která měla sice jen omezený rozsah zdravotního pojištění, nikdy však větší rozsah nepotřebovala a neměla na hostitelský stát žádné finanční požadavky.³⁴ Obdobně flexibilně je třeba přistupovat ke konceptu dostatečných prostředků, kterými musí migrující osoba disponovat; není přiměřené stanovit fixní částku vyšší než národní limit, pod kterým jsou již občané tohoto státu oprávněni

³⁴ Rozsudek ESD C-413/99 *Baumbast*.

žádat podporu (čl. 8 směrnice). Není nadto nezbytné, aby těmito prostředky disponoval přímo migrující občan EU, může se jednat např. o matku pečující o dítě – občana EU, byť sama občankou není.³⁵

Právo **trvalého pobytu** pak nabude migrující osoba po pěti letech nepřetržitého pobytu.³⁶ Podmínky pobytu takových osob v hostitelském státě se dále zjednodušují, zejména pro ně neplatí povinnost disponovat dostatečnými finančními prostředky. Právo trvalého pobytu zaniká po dvou letech nepřítomnosti v hostitelském státě.

Směrnice o volném pohybu opět stanoví některá specifická pravidla týkající se především administrativních formalit. Při pobytu delším než tři měsíce mohou hostitelské státy po migrujících občanech EU žádat, aby se registrovali; hostitelský stát následně vystaví „osvědčení o registraci“ (čl. 8 směrnice). Rodinným příslušníkům, kteří nejsou občany EU, vydává hostitelský stát „pobytovou kartu“ (čl. 9 a násl. směrnice). Tato osvědčení ovšem nejsou podmínkou výkonu žádných práv, jak uvedl Soudní dvůr např. ve věci *Oulane*,³⁷ kde holandské úřady tvrdily, že pan Oulane je v Holandsku přítomen nezákonně, protože nemá osvědčení o registraci; soud zopakoval, že smyslem osvědčení je skutečně jen osvědčit skutečnost, že určitá osoba využívá svých oprávnění vyplývajících z unijního práva, nikoliv jim tato oprávnění zakládat.

3.4 Právo na rovné zacházení

Unijní právo obecně zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti (čl. 18 SFEU), což směrnice o volném pohybu rozvádí s tím, že migrující občané EU i jejich rodinní příslušníci mají v hostitelském státě právo na stejné zacházení jako občané tohoto státu (čl. 24 směrnice); toto právo je pochopitelně vázáno na legální pobyt v hostitelském státě.³⁸ Toto právo se vztahuje i na nejrůznější benefity a sociální pomoc, kterou státy poskytují svým občanům. Současně ale platí, že hostitelský stát není povinen přiznat migrujícím osobám sociální pomoc první tři měsíce jejich pobytu,³⁹ ani poskytovat podporu při studiu jiným migrujícím osobám než těm, které již mají v hostitelském státě právo trvalého pobytu, s výjimkou

³⁵ Rozsudek ESD C-200/02 *Zhu a Chen*.

³⁶ V některých případech, kdy pokračování ekonomické aktivity již nelze rozumně předpokládat, např. při odchodu do důchodu, vzniká právo trvalého pobytu i dříve.

³⁷ Rozsudek ESD C-215/03 *Oulane*.

³⁸ Rozsudek ESD C-456/02 *Trojani*.

³⁹ Nebo i v přiměřeně delší době, pokud do hostitelského státu přišli za účelem hledání zaměstnání.

ekonomicky aktivních osob a jejich rodinných příslušníků (čl. 24 směrnice). Platí tedy, jak bylo uvedeno shora, že migrující osoba nesmí být pro hostitelský stát přítěží.

Je pochopitelné, že státy chtějí poskytovat sociální benefity jen osobám, ke kterým mají dostatečnou vazbu, u kterých lze hovořit o určitém stupni integrace do společnosti, jak uvedl Soudní dvůr ve věci *Bidar*;⁴⁰ jednalo se o případ francouzského studenta ve Spojeném království, kterému nebylo přiznáno právo na zvýhodněnou studentskou půjčku, byť ve Spojeném království pobýval dostatečně dlouho, ale nebyl tam „usazen“ (*settled*), tj. nepůsobil tam jako ekonomicky aktivní osoba, ale toliko jako student. Soudní dvůr sice uznal nárok státu vázat poskytování benefitů na určité podmínky (např. delší pobyt), v tomto případě však požadavek „usazení“, který nebyl vyžadován na britských občanech, působil diskriminačně.

Nemusí se pochopitelně jednat jen o takto zjevnou diskriminaci. Jak Soudní dvůr zopakoval ve věci *Ioannidis*,⁴¹ zásada rovného zacházení zakazuje nejen zjevnou diskriminaci na základě státní příslušnosti, ale také všechny skryté formy diskriminace, které použitím jiných rozlišovacích kritérií vedou ve skutečnosti ke stejnému výsledku. V tomto případě se obdobně jako ve výše popsané věci *D'Hoop* jednalo o specifické příspěvky vyplácené absolventům hledajícím práci; podmínkou ovšem bylo, že se jednalo o absolventa belgické školy. Pan Ioannidis byl nicméně Řek, a byť absolvoval tři ročníky vysokoškolského studia v Belgii, střední školu navštěvoval v Řecku; z tohoto důvodu mu nebyl tento příspěvek poskytnut. Je přitom zjevné, že byť se nejedná o přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti, bude tato podmínka snáze splněna u občanů Belgie než jiných členských států. Soudní dvůr k tomu uvedl, že takové rozdílné zacházení může být odůvodněné pouze tehdy, pokud je založeno na objektivních úvahách, které jsou nezávislé na státní příslušnosti dotčených osob a přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátními předpisy. Je samozřejmě legitimní, aby zákonodárce vyžadoval vztah žadatele o určité státní příspěvky k tomuto státu. Stanovení pouze jediné podmínky, která se týká místa ukončení středoškolského vzdělání, nicméně neprávem zvýhodňuje prvek, který nezbytně neprokazuje skutečné a účinné pouto žadatele k tomuto státu. Překračuje proto meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle.

⁴⁰ Rozsudek ESD C-209/03 *Bidar*.

⁴¹ Rozsudek ESD C-258/04 *Ioannidis*.

3.5 Omezení svobody pohybu a pobytu

K omezení svobody pohybu a pobytu může dojít jen extrémně výjimečně. Musí se jednat o omezení bez ohledu na státní příslušnost, z důvodu *veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti* nebo *veřejného zdraví*. Tyto důvody přitom nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům (čl. 27 směrnice o volném pohybu).

S ohledem na *veřejné zdraví* jedinými nemocemi, které odůvodňují opatření omezující svobodu pohybu, jsou výhradně nemoci s epidemickým potenciálem definované akty Světové zdravotnické organizace, případně jiné nakažlivé nemoci, pokud se na ně vztahují ochranná opatření používaná na státní příslušníky hostitelského členského státu; důvodem k vyhoštění nesmějí být nemoci, které se vyskytnou po uplynutí lhůty tří měsíců po příjezdu (čl. 29 směrnice).

Pokud jde o omezení s ohledem na *veřejný pořádek a bezpečnost*, zkoumá Soudní dvůr pečlivě, zda přistupuje stejně tvrdě i vůči svým občanům, jak potvrzuje např. věc *Adoui a Cornaudeau*.⁴² Jednalo se o dvě Francouzky, kterým Belgie neumožnila pobyt na svém území s odůvodněním, že se zabývají prostitucí, zakázanou tehdejší belgickou legislativou; protože však stát vůči svým občanům podezřelým z prostituce nijak nepostupoval, nepokládal soud tvrdý postup vůči cizím státním příslušníkům za přiměřený.

Taková opatření musí být nadto založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby; předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje. Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisí s generální prevencí, nejsou přípustná (čl. 27 směrnice). Za nepřiměřené tak např. Soudní dvůr ve věci *Orfanopoulos a Oliveri*⁴³ označil německý zákon, který s odsouzením za trestné činy spojené s drogami a uložením trestu odnětí svobody v určité výši automaticky spojoval deportaci, a to přesto, že se v dané věci jednalo o řeckého a italského státního příslušníka, kteří byli odsouzeni za řadu majetkových i násilných trestných činů, stejně jako trestných činů spojených s drogami (a sami byli drogově závislí).

⁴² Rozsudek ESD 115 a 116/81 *Adoui a Cornaudeau*.

⁴³ Rozsudek ESD C-482 a 493/01 *Orfanopoulos a Oliveri*.

3.6 Volný pohyb pracovníků

Jak jsme zmínili už v úvodu, východiskem dnešního volného pohybu občanů EU bylo ustanovení o volném pohybu pracovníků, které i dnes výslovně vyplývá z čl. 45 a násl. SFEU a navazujícího nařízení o volném pohybu pracovníků.⁴⁴

Pracovníkem se rozumí *osoba, která po určité časové období vykonává za odměnu pro jiného určitou činnost, a to pod jeho řízením*. Toto vymezení poskytl Soudní dvůr ve věci *Lewrie-Blum*,⁴⁵ která se týkala otázky, zda lze za zaměstnání považovat činnost v rámci přípravného kurzu, jehož absolvování podmiňuje práci středoškolského učitele, pokud náplň kurzu v zásadě spočívá ve výuce a absolvent dostává určitou odměnu (byť nedosahuje výšky platu učitele); soud došel k závěru, že ano.

Při úvahách o obsahu pojmu pracovník je třeba mít na paměti, že se jedná o pojem unijního práva, který nemusí nezbytně odpovídat národnímu konceptu; vzájemným zaměstnancem a zaměstnavatelem tak v unijním pojetí mohou být i manželé.⁴⁶

Do tohoto konceptu jsou zahrnuty i osoby pracující na částečný úvazek, byť s ohledem na tuto okolnost představuje jejich plat méně než minimální mzdu, jak Soudní dvůr potvrdil ve věci *pokojské Levin*,⁴⁷ Soud ovšem současně uvedl, že předmětná práce musí být skutečnou aktivitou, nikoliv činností natolik malého rozsahu, že se zjevně jedná o aktivity pouze vedlejší a zjevně doplňkové povahy. To Soudní dvůr řešil např. ve věci *servírky Raulin*,⁴⁸ která pracovala „na telefonu“ a skutečnou činnost vykonávala jen nahodile, fakticky jen 60 hodin za 8 měsíců; Soudní dvůr uvedl, že otázku, zda se jedná o skutečnou ekonomickou aktivitu, musí posoudit národní soud, který má zejména vyhodnotit na jedné straně velmi nízký počet skutečně odpracovaných hodin a na straně druhé skutečnost, že paní Raulin musela zůstat v pohotovosti pro případ, že by byla do práce povolána.

Pokud jde o mzdu, vyplývá již z výše řečeného, že nemusí dosahovat ani minimální mzdy v hostitelském státě. Koncept pracovníka zahrnuje rovněž osoby, kterým je mzda vyplácena v nepravidelných termínech a v proměnlivé výši, jak je tomu u rybářů, kteří jsou odměňováni podílem z prodeje svých úlovků,⁴⁹

⁴⁴ Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. 4. 2011 č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie.

⁴⁵ Rozsudek ESD 66/85 *Lewrie-Blum*.

⁴⁶ Rozsudek ESD C-337/97 *Meeusen*.

⁴⁷ Rozsudek ESD 53/81 *Levin*.

⁴⁸ Rozsudek ESD C-357/89 *Raulin*.

⁴⁹ Rozsudek ESD 3/87 *Agegate*.

jakož i osoby, které se účastní rehabilitačního programu v rámci Armády spásy, kde vykonávají různé pracovní aktivity, za které dostávají „kapesné“; podle Soudního dvora bylo v této věci nezbytné posoudit, zda se jedná o aktivitu, která by mohla být předmětem nabídky a poptávky na trhu práce.⁵⁰ Ve starší věci *Steymann*⁵¹ pak Soudní dvůr uvedl, že nelze *a priori* vyloučit, že o zaměstnání se jedná i v případě člena náboženské komunity, který pro ni vykonává instala-térské a obdobné práce, za což se mu dostává stravy a ubytování.

Svoboda pohybu se konečně vztahuje i na osoby, které se o práci v jiném státě skutečně ucházejí, některá jejich práva však mohou být omezena (srov. níže).⁵²

Ustanovení o volném pohybu pracovníků se nevztahují na **zaměstnání ve veřejné správě** (čl. 45 SFEU). I zde se jedná o koncept unijního práva, nezávislý na národní klasifikaci určitých pracovních pozic. Z judikatury Soudního dvora vyplývá, že se jedná toliko o *pozice, u kterých dochází k výkonu moci založené veřejným právem a k zajišťování obecných zájmů státu*,⁵³ v dané věci se jednalo např. o nekvalifikované železniční dělníky nebo zdravotní sestry, u kterých podle soudu nebyly tyto podmínky naplněny.⁵⁴ Pokud nicméně určitý stát na pozice, které by mohly splňovat kritéria práce ve veřejné správě, přijme státní příslušníky jiných členských států, je jakákoliv diskriminace rovněž zakázána; např. ve věci *Sotgiu*⁵⁵ se jednalo o příplatky vyplácené za odloučení od rodiny, které ovšem závisely na vzdálenosti místa zaměstnání od místa pobytu v rámci Německa, a italský státní příslušník na ně tedy neměl nárok.

3.7 Práva pracovníků

Přímo z primárního práva vyplývá, že pracovníci mají právo se o zaměstnání v jiném členském státě ucházet, za tím účelem se na území takového státu volně pohybovat a pobývat, jakož i zůstat po skončení zaměstnání (čl. 45 SFEU); jedná se tedy do značné míry o práva odpovídající těm, která jsme již výše diskutovali v souvislosti s volným pohybem občanů EU obecně.

Nařízení o volném pohybu pracovníků proto neopakuje ustanovení vyplývající již ze směrnice o volném pohybu a zaměřuje se jen na některé otázky

⁵⁰ Rozsudek ESD C-456/02 *Trojani*.

⁵¹ Rozsudek ESD 196/87 *Steymann*.

⁵² Rozsudek ESD C-292/89 *Antonissen*.

⁵³ Rozsudek ESD 149/79 *Komise vs. Belgie – státní zaměstnanci I*.

⁵⁴ Rozsudek ESD 149/79 *Komise vs. Belgie – státní zaměstnanci II*.

⁵⁵ Rozsudek ESD 152/73 *Sotgiu*.

specificky související s otázkami zaměstnanců. Nařízení tak obsahuje zejména podrobná pravidla týkající se spolupráce členských států a Komise při zprostředkování zaměstnání a vyrovnávání rozdílů mezi nabídkou a poptávkou na trhu práce, včetně zřízení Evropského koordinačního úřadu.

Samo primární právo počítá s *omezením volného pohybu jen z důvodu veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a ochrany zdraví*; v tomto rozsahu můžeme odkázat na to, co bylo výše uvedeno v souvislosti s volným pohybem občanů EU.

Základní složkou volného pohybu pracovníků je odstranění jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti (čl. 45 SFEU). S pracovníkem, který je státním příslušníkem členského státu, nesmí být na území jiného členského státu zacházeno z důvodu jeho státní příslušnosti jinak než s domácími pracovníky, jde-li o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětného zaměstnání, pokud se stal nezaměstnaným; zahraniční pracovník požívá stejné sociální a daňové výhody jako domácí pracovníci (čl. 7 nařízení).

Za neaplikovatelná tak Soudní dvůr označil např. ustanovení francouzského práva, která vyžadovala, aby určité procento posádek francouzských lodí bylo tvořeno Francouzi;⁵⁶ nařízení o volném pohybu pracovníků proto dnes přímo určuje, že pokud národní právo stanoví pro určité oblasti podmínku, že cizí státní příslušníci mohou tvořit jen určité procento zaměstnanců, občané EU se mezi „cizince“ nepočítají a podobně, pokud je pro udělení určité výhody vyžadováno, aby v daném podniku bylo zaměstnáno určité procento vlastních státních příslušníků, počítají se do této kvóty i ostatní občané EU (čl. 4 nařízení).

Pokud jde o nepřímou diskriminaci, tedy o nastavení podmínek, které nepočítají výslovně se státní příslušností, ale jsou snáze splnitelné pro „domácí“, bude vždycky třeba hledat hranici mezi legitimními, objektivními a přiměřenými požadavky státu na straně jedné a požadavky působícími diskriminačně na straně druhé.

Soudní dvůr tak např. za nepřiměřené omezení považoval, pokud německé zákony, jako tomu bylo ve věci *Ugliola*,⁵⁷ počítaly pro účely určení počtu odpracovaných let i dobu strávenou službou v německé armádě, což pochopitelně bylo pro italského občana hůře splnitelné než pro Němce. Nemusí se přitom jednat jen o otázky bezprostředně související s pracovním procesem; za porušení svobody pohybu pracovníků pokládal Soudní dvůr ve věci *Zurstrassen*⁵⁸ i ustanovení lucemburského práva o tom, že podmínkou využití výhod společ-

⁵⁶ Rozsudek ESD 167/73 *Komise vs. Francie – lodní posádka*.

⁵⁷ Rozsudek ESD 15/69 *Ugliola*.

⁵⁸ Rozsudek ESD C-87/99 *Zurstrassen*.

ného zdanění manželů je pobyt obou manželů na území Lucemburska, což je opět pro migrující pracovníky obtížnější.

Časté jsou rovněž spory související s podmínkou důkladné znalosti jazyka hostitelského státu. Ve věci *Groener*,⁵⁹ týkající se Holanďanky, která chtěla vyučovat v Irsku, a to anglicky, ale neprošla testem z irštiny, který byl na učitelích vyžadován, Soudní dvůr uvedl, že jazykové požadavky nesmí působit diskriminačně, je však třeba zohlednit i legitimní zájem státu na podpoře „svého“ jazyka. Nařízení o volném pohybu pracovníků nyní umožňuje, aby národní právo stanovilo podmínky týkající se jazykových znalostí s ohledem na povahu pracovního místa, které má být obsazeno (čl. 3 nařízení).

Pokud jde o potenciálně problematické **uznávání diplomů a kvalifikací**, upravuje je v současné době směrnice o uznávání odborných kvalifikací;⁶⁰ této se podrobněji věnujeme níže, v kapitole zaměřené na volný pohyb služeb.

Obdobně jako v oblastech dalších základních svobod, i svoboda pohybu pracovníků v čím dál větší míře zakazuje nejen omezení diskriminativní, ale obecně i taková, která volný pohyb pracovníků „prostě“ omezují. Patrné je to např. ve věci *Bosman*,⁶¹ která se týkala pravidel pro přestup hráčů národních a nadnárodních fotbalových asociací. Zjednodušeně řečeno, tato pravidla vyžadovala, aby v případě přestupu zaplatila „nová“ asociace té „stávající“ za přestup hráče relativně vysoký poplatek, což pana Bosmana omezovalo v přestupu z belgických do francouzských klubů, jakkoliv na to jeho národnost neměla žádný vliv. Soudní dvůr označil tato pravidla za neslučitelná s dnešním čl. 45 SFEU. Obdobně jako v jiných oblastech unijního práva ani zde se ale nejedná o „bezbrhý“ zákaz omezení. Za slučitelná s unijním právem tak Soudní dvůr ve věci *Lehtonen*⁶² označil pravidla týkající se přestupů mezi basketbalovými kluby, která v tomto případě stanovila dlouhé lhůty pro přestup, mimo jiné s odůvodněním, že přestupy během hrací sezony mohou velmi negativně ovlivnit výsledky celého klubu.

⁵⁹ Rozsudek ESD 379/87 *Groener*.

⁶⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. 7. 2005 o uznávání odborných kvalifikací.

⁶¹ Rozsudek ESD C-415/93 *Bosman*.

⁶² Rozsudek ESD C-176/96 *Lehtonen*.

Evropské občanství

4.1 Úvod. Historické, politické a právní předpoklady vzniku evropského občanství

Občanství Evropské unie zastřešuje v obecné rovině úsilí o vytvoření občanského rozměru integrace (*Evropa občanů*), a to jak posílením účasti občanů při tvorbě evropského práva, tak zároveň snahou o zajištění příznivější akceptace unijního *acquis* ze strany veřejnosti, zvláště prostřednictvím normativního zakotvení nových oprávnění vymahatelných vůči orgánům veřejné moci. Především mezi politology a sociology se v této souvislosti setkáváme s pokusy nezávisle na klasických státovědných konceptech legitimizace politického zřízení rozvinout nový, v podstatě technokratický model legitimacy nadstátního útvaru, který vedle legitimizace politického zřízení z hlediska ustavení politické moci (*input*) klade do popředí především akceptaci výsledků integračního procesu (*output*).⁶³ Naplnění očekávání spojených s integračním procesem mají napomáhat i práva přímo svázaná s konceptem evropského občanství, jimž se budeme věnovat v části třetí této kapitoly.

Unijní občanství z povahy věci vyjadřuje určitý politický koncept, který představuje doplnění staršího integračního modelu založeného na konfederálním principu, v němž členské státy zmocňují mezinárodní organizaci k plnění úkolů společného zájmu (srov. čl. 10a Ústavy ČR). Legitimita evropské integrace se tedy má opírat nejenom o legitimizační řetězec, v němž lid členských států volí svou politickou reprezentaci v národních parlamentech, o jejichž

⁶³ Přehled těchto teorií podává BELLING, V. *Legitimita moci v postmoderní době. Proč potřebuje Evropská unie členské státy?* Brno: Mezinárodní politologický ústav, 2009, s. 125an.

důvěru se opírají vlády a ministři jednající na půdě Rady ministrů coby legislativního orgánu EU. Druhou legitimizační oporu při schvalování norem sekundárního práva představuje přímá volba poslanců Evropského parlamentu ze strany občanů, jež byla zavedena již v roce 1979. O pouze doplňkové povaze přímé legitimizace prostřednictvím Evropského parlamentu nicméně svědčí mj. skutečnost, že rozhodování o podobě primárního práva (tedy zakládacích smluv) náleží mezi prerogativy zákonodárných sborů členských států, které rozhodují o pravomocích a působnosti orgánů EU (tedy i Evropského parlamentu) dle ústavních principů vlastních členským státům, není-li pro přijetí zakládacích smlouv vyžadováno ústavní referendum.⁶⁴

Koncept unijního občanství (či přesněji řečeno občanství Evropské unie) není novinkou, kterou by zavedla do evropského právního řádu až poslední významná novela zakládacích smluv, tedy Lisabonská smlouva. Má svou bohatou historii sahající přinejmenším již k summitu ve Fontainebleau v roce 1984 – bezprostředním důsledkem vrcholného setkání byl mj. vznik specializovaného pracovního výboru, zabývajícího se tématem „Evropy občanů“ ve vazbě na fungování institucí ES. Výstupy jednání zmíněného výboru zachytila tzv. Adonninova zpráva.⁶⁵ V normativním textu byla idea společného občanství uvedena do života až Maastrichtskou smlouvou z roku 1992. Tehdy podepsaná Smlouva o Evropské unii zakotvila v primárním právu *institut evropského občanství*, s nímž jsou bezprostředně spojena práva občanů členských států, jež logicky korespondují s fungováním vnitřního trhu či mají napomáhat zmírňování tzv. demokratického deficitu evropské integrace. Specifické postavení s výhradou si vůči novému konceptu občanství v souvislosti s ratifikací Maastrichtské smlouvy nárokovalo Dánsko.

Navazující Amsterodamská smlouva pak na jedné straně explicitně zdůraznila komplementární charakter unijního občanství, aby však zároveň na druhé straně rozvinula prostor pro širší uplatnění souvisejícího principu nediskriminace v evropském právu. Dle čl. 21 Smlouvy o založení ES bylo občanům Unie dále zaručeno právo obracet se na orgány Společenství v tehdy jedenácti úředních jazycích a právo na odpověď ve stejném jazyce. Prostřednictvím Amsterodamské smlouvy došlo rovněž k začlenění dříve nezávisle na komunitárním právu uzavřených schengenských úmluv (schengenské úmluvy z let 1985 a 1990, Dublinská úmluva z roku 1990) do rámce unijního *acquis*. Lze snad s trochou nadsázky konstatovat, že komunitarizace schengenského

⁶⁴ Dále GEORGIEV, J. Národní parlamenty a legitimita rozhodování v EU. In: KYSELA, J. (ed.). *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 210–220.

⁶⁵ FIALA, P., PITROVÁ, M. *Evropská unie*. Brno: CDK, 2009, s. 112.

systému umožnila vnímat koncept unijního občanství v užší souvislosti s odstraňováním kontrol při přechodu vnitřních hranic (tedy hranic mezi členskými státy EU).

Rozvinutí unijního občanství významným způsobem napomohla judikatura Soudního dvora EU. Ten na jedné straně i v novější době zdůraznil výlučnou pravomoc členských států při určování podmínek nabývání a pozbývání státního občanství coby předpokladu pro požívání unijního občanství.⁶⁶ Na druhé straně ovšem zejména prostřednictvím extenzivního výkladu obecných právních zásad a závazné interpretace unijní antidiskriminační legislativy⁶⁷ vytvořil široký prostor pro emancipaci postavení občanů EU vůči projevům vůle politické reprezentace členských států či její interpretaci poskytované zejména ústavními soudy či autoritami povolanými k výkladu ústavního práva členských států. Z hlediska vztahu vnitrostátního a evropského práva tak právě zde vykrytalizoval poměrně významný prostor kontroverze nad poměrem státní suverenity vůči nadnárodním politickým útvarům.⁶⁸ Brisance tohoto sporu vyniká tím spíše, že veřejnoprávní ingerence evropského práva proniká do prostoru smluvní svobody, která je chráněna vnitrostátním právem, a to někdy dokonce na úrovni ústavního práva.⁶⁹

Lisabonská smlouva následně petrifikovala stav vyplývající z dosavadního vývoje primárního práva a judikatury Soudního dvora EU, přičemž občanský rozměr integrace dále posílila. Tento vývoj je patrný nejenom z hlediska systematicky zakládacích smluv, jejichž právní sílu má i odkazem připojená Listina základních práv EU, ale také z konkrétních ustanovení Lisabonské smlouvy. Kromě zcela nových institutů (evropská občanská iniciativa) se přímá vazba mezi občanem EU a integračním procesem upevnila i výrazným posílením postavení Evropského parlamentu. Ve vztahu k procesním postupům u Soudního dvora EU občanskou dimenzi zhodnotila reformulace postavení neprivilegovaných žalobců v řízení o neplatnosti unijních právních aktů s obecnou působností (čl. 263 Smlouvy o fungování EU v odst. 4). Lze očekávat, že důsledky této formulační změny postupně naleznou odpovídající reflexi v judikatuře Soudního dvora, která při posuzování dopadu právního aktu na neprivilegovaného žalobce dosud principiálně vychází z rozhodnutí v případě *Plaumann*.⁷⁰

⁶⁶ Např. rozsudek ESD č. C-135/08 ve věci Rottmann.

⁶⁷ Zejména rozsudky ESD č. C-144/04 ve věci Mangold a č. C-555/07 ve věci Küçükdeveci.

⁶⁸ Této polemice je věnována monografie GERKEN, L. et al. „*Mangold*“ als ausbrechender Rechtsakt. München: Sellier, European Law Publishers, 2009.

⁶⁹ Dále srov. příspěvky ve sborníku ISENSEE, J. (Hg.). *Vertragsfreiheit und Diskriminierung*. Berlin: Duncker & Humblot, 2007.

⁷⁰ Rozsudek ESD č. 25/62 ve věci Plaumann.

4.2 Povaha a strukturální prvky občanství EU

Unijní občanství pochopitelně nenahrazuje, nýbrž doplňuje občanství členských států a má od něj *odvozenou povahu* (čl. 9 Smlouvy o Evropské unii), jak zdůraznila již Amsterodamská smlouva. Neznamená novou státní příslušnost, jelikož Evropská unie není státním útvarem. Uchopení občanství v evropském právu tak v zásadě koresponduje s pojetím obvyklým v mezinárodním právu.⁷¹ Podmínky nabývání a pozbývání občanství jakožto pevného právního pouta mezi jednotlivcem a státem určují samostatně jednotlivé členské státy, přičemž některá omezení mohou vyplývat právě z mezinárodních závazků, např. z Evropské úmluvy o státním občanství, která nicméně není instrumentem Evropské unie, nýbrž smluvním ujednáním Rady Evropy, jímž je také Česká republika vázána (č. 76/2004 Sb. m. s.). S náhledem na občanství charakteristickým pro mezinárodní právo se ostatně ztotožnil ve své dosavadní judikatuře i Soudní dvůr EU. Získá-li tedy fyzická osoba státní občanství některého z členských států, stane se současně i občanem Evropské unie. Pokud pozbude státního občanství tohoto členského státu, aniž by získala občanství jiného členského státu, pozbývá zároveň i unijního občanství. Při udílení i zbavení státního občanství je nicméně třeba kromě jiných mezinárodních závazků respektovat také princip proporcionality a zásady komunitárního práva.⁷²

I přes odvozenou povahu unijního občanství je s jeho požíváním spojena řada samostatných oprávnění, která budou v následujícím textu blíže osvětlena. Snaha překonat horizont vnitřního trhu, v němž se pohybují občané členských států (*Marktbürger*), je patrná v přerůstání původních tržních svobod do sféry práv politické i sociální povahy, dosti široce uchopených v *Listině základních práv EU*. Tato původně nezávazná Listina ze 7. prosince 2000 získala přijetím Lisabonské smlouvy stejnou právní sílu jako zakládací smlouvy, přičemž dle Ústavního soudu ČR je třeba ji v materiálním smyslu vnímat jako „nedílnou součást“ smluv.⁷³ Ve vztahu k institutu unijního občanství znamená tento krok jistý posun ke koncepci postnárodního občanského svazku spojeného spíše s mezinárodně sdílenými zárukami lidských práv než národní suverenitou.⁷⁴

⁷¹ Srov. rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ve věci *Nottebohm* z 6. dubna 1955.

⁷² Kromě již citovaného rozhodnutí ve věci *Rottmann* viz také rozsudek ESD č. C-369/90 ve věci *Micheletti*: „Under international law, it is for each Member State, having due regard to Community law, to lay down the conditions for the acquisition and loss of nationality.“

⁷³ Nálež Ústavního soudu ČR ve věci *Lisabon I*, Pl. ÚS 19/08, bod 191.

⁷⁴ Tuto Jürgenem Habermasem inspirovanou představu připomínají v úvodním příspěvku sborníku editoři BELLAMY, R., WARLEIGH, A. *Citizenship and Governance in the European Union*. London: Continuum, 2001, s. 3.

Začlenění Listiny je pak v praktické rovině možno vnímat i jako reakci na již dříve formulované výhrady vnitrostátních ústavních soudů, které s neexistencí adekvátně formalizovaného a závazného katalogu lidských práv na unijní úrovni spojovaly a spojují vlastní rezervní kompetenci při přezkumu ústavní konformity závazků vyplývajících z unijního práva. Ochrana práv občanů členských států opírající se o vnitrostátní katalogy lidských práv představuje logicky pro ústavní soudy nezaměnitelnou maximu.⁷⁵ Tato praxe ústavních soudů je ovšem z hlediska doktríny evropského práva stejně jako ze strany Soudního dvora EU považována za problematickou, ne-li přímo nežádoucí. Naráží totiž na princip supranacionality právního řádu EU a potřebu jednotného výkladu unijních právních standardů.⁷⁶

V Listině obsažených práv, svobod a zásad se za současného stavu již mohou občané EU dovolávat vůči unijním orgánům a institucím, vůči členským státům pak výhradně tehdy, pokud uplatňují právo Unie.⁷⁷ Ustanovení Listiny je třeba vnímat vždy v relaci ke zmocněním obsaženým v primárním právu stejně jako v přímé úměře k dosaženému stavu integrace v sekundárním právu. Listina tak nemůže překračovat do sféry působnosti, která se nachází mimo kompetence svěřené členskými státy orgánům EU v jednotlivých unijních politikách. Česká republika ve vztahu k aplikaci Listiny základních práv EU učinila prohlášení, připojené k Lisabonské smlouvě (Prohlášení č. 53), přičemž v budoucnosti by se měla připojit k Protokolu (č. 30) o uplatňování Listiny základních práv

⁷⁵ Srov. již rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci Solange I, BVerfGE 37,271 z 29. května 1974: „Solange der Integrationsprozess der Gemeinschaft nicht so weit fortgeschritten ist, dass das Gemeinschaftsrecht auch einen von einem Parlament beschlossenen und in Geltung stehenden formulierten Grundrechtskatalog enthält, der dem Grundrechtskatalog des Grundgesetzes adäquat ist, ist nach Einholung der in Art. 234 EG geforderten Entscheidung des EuGH die Vorlage eines Gerichtes der Bundesrepublik Deutschland an das BVerfG im Normenkontrollverfahren zulässig und geboten, wenn das Gericht die für es entscheidungserhebliche Vorschrift des Gemeinschaftsrechts in der vom EuGH gegebenen Auslegung für unanwendbar hält, weil und soweit sie mit einem der Grundrechte des Grundgesetzes kollidiert.“ Ke kontinuitě rozhodovací praxe v SRN dále CHMEL, M. Spolkový ústavní soud – konzistentní strážce nedotknutelného jádra ústavy. In: KUST, J. a kol. *Evropská inspirace z Karlsruhe*. Praha: OEZ, 2009, s. 13–25.

⁷⁶ ŠÍŠKOVÁ, N. *Dimenze ochrany lidských práv v EU*. Praha: ASPI, 2003, s. 99–100.

⁷⁷ V rozsudku č. C-400/10 ve věci McB Soudní dvůr EU v bodech 51 a 52 konstatoval: „Především jsou ustanovení Listiny, podle jejího čl. 51 odst. 1, určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie. Podle čl. 51 odst. 2 Listina nerozšiřuje oblast působnosti práva Unie nad rámec pravomoci Unie, ani nevytváří žádnou novou pravomoc či úkol pro Unii, ani nemění pravomoc a úkoly stanovené ve Smlouvách“. Soudní dvůr tak má s ohledem na Listinu provést výklad práva Unie v mezích přiznané příslušnosti. Z toho plyne, že v rámci projednávané věci je třeba zohlednit Listinu pouze pro účely výkladu nařízení č. 2201/2003, bez posuzování vnitrostátního práva jako takového. Konkrétně se jedná o ověření toho, zda ustanovení Listiny brání výkladu daného nařízení uvedenému v bodě 44 tohoto rozsudku, zejména s ohledem na odkaz na vnitrostátní právo, jež tento výklad implikuje.“

Toto je pouze náhled elektronické knihy. Zakoupení její plné verze je možné v elektronickém obchodě společnosti eReading.