EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 15.12.2020
COM(2020) 731 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

PODLE ČLÁNKU 25 SFEU
o pokroku na cestě ke skutečnému občanství EU v letech 2016–2020

1. ÚVOD

Článek 25 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) ukládá Komisi povinnost předkládat každé tři roky Evropskému parlamentu, Radě a Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru zprávu o uplatňování ustanovení (druhé části Smlouvy) týkajících se zákazu diskriminace a občanství EU[1]. Tato devátá zpráva předložená podle článku 25 SFEU se vztahuje na období od 1. července 2016 do 30. června 2020.

Tato zpráva přezkoumává ustanovení druhé části SFEU týkající se: i) občanství EU; ii) zákazu diskriminace; iii) volného pohybu a pobytu na území členských států; iv) práva volit a být volen v obecních volbách a volbách do Evropského parlamentu v členském státě bydliště; v) práva na konzulární ochranu; vi) petičního práva k Evropskému parlamentu a vii) práva podávat stížnosti k veřejnému ochránci práv. Tato zpráva doprovází zprávu o občanství EU s názvem „Posílení postavení občanů a ochrana jejich práv v náročném období“.

2. ZÁKAZ DISKRIMINACE NA ZÁKLADĚ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI (ČLÁNEK 18 SFEU)

Článek 18 SFEU[2] zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti v oblasti působnosti Smluv[3].

Během období, na které se vztahuje tato zpráva, vydal Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“) čtyři klíčové rozsudky týkající se zákazu diskriminace občanů EU na základě státní příslušnosti v oblasti vydávání a sportu.

2.1 Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti a vydávání mobilních občanů EU

Soudní dvůr vydal tři rozhodnutí týkající se zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a vydání občanů EU, kteří mají bydliště v jiném členském státě než ve státě, jehož jsou státními příslušníky, do třetí země, a to ve věcech **Petruhhin**[4], **Pisciotti**[5] a **Raugevicius**[6]. V každé z těchto věcí šlo o vzájemné působení mezi vnitrostátními pravidly vylučujícími vydání vlastních státních příslušníků hostitelského členského státu a zásadou EU o zákazu diskriminace občanů EU na základě státní příslušnosti (článek 18 SFEU).

Obě rozhodnutí ve věcech Petruhhin i Pisciotti se týkala vydání mobilních občanů EU za účelem trestního stíhání, zatímco rozhodnutí ve věci Raugevicius se týkalo vydání mobilních občanů EU za účelem výkonu trestu uloženého soudem v zemi, která není členem EU.

Hlavní zjištění Soudního dvora v těchto věcech lze shrnout následovně: Za prvé Soudní dvůr rozhodl, že přestože pravidla v oblasti vydávání v případě neexistence mezinárodní úmluvy

[1] Výroční zprávy o uplatňování Listiny základních práv Evropské unie obsahují aktuální informace o pokroku ohledně občanských práv Unie.
[2] Viz rovněž čl. 21 odst. 2 Listiny základních práv.
[3] Tímto ustanovením nejsou dotčena zvláštní ustanovení Smluv.
[4] Věc C-182/15 Aleksei Petruhhin v. Latvijas Republikas Generālprokuratūra.
[5] Věc C-191/16 Romano Pisciotti v. Bundesrepublik Deutschland.
[6] Věc C-247/17 Denis Raugevicius.

mezi EU a třetí zemí spadají do pravomoci členského státu, musí členské státy v situacích, na které se vztahuje právo EU, uplatňovat svá vnitrostátní pravidla v oblasti vydávání tak, aby toto právo bylo respektováno[7]. Podle Soudního dvora tomu tak je, pokud občan EU využil svého práva na volný pohyb (podle článku 21 SFEU) a vnitrostátní pravidla pro vydávání by mohla vést k diskriminaci občanů EU na základě státní příslušnosti (podle článku 18 SFEU)[8].

Za druhé, Soudní dvůr zkoumal, zda (mezinárodní a) vnitrostátní pravidla členských států vylučující *pouze* nevydání jejich vlastních státních příslušníků jsou neslučitelná se zásadou zákazu diskriminace zakotvenou v článku 18 SFEU. Soudní dvůr konstatoval, že tato pravidla pro vydávání vedou k rozdílnému zacházení v závislosti na státní příslušnosti občana EU, a tedy k omezení volného pohybu[9]. V souladu s judikaturou Soudního dvora by toto omezení mohlo být odůvodněno pouze tehdy, „když se zakládá na objektivních hlediscích a je přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem“[10]. Přestože Soudní dvůr uznává, že cíl (cíle) „mezinárodní spolupráce v trestních věcech“ a zabránění nebezpečí beztrestnosti jsou legitimní[11], musí tato vnitrostátní ustanovení rovněž splňovat požadavek přiměřenosti.

V tomto ohledu měl Soudní dvůr v rozsudku ve věci Petruhhin za to, že členský stát, který zvažuje vyhovění žádosti o vydání, musí vzít v úvahu alternativní opatření méně ohrožující výkon základních svobod[12]. Na základě zásady loajální spolupráce EU (čl. 4 odst. 3 Smlouvy o EU) a sekundárního práva EU v oblasti spolupráce v trestních věcech (konkrétněji evropského zatýkacího rozkazu) dospěl Soudní dvůr k následujícímu. Před vydáním mobilního občana EU si členské státy musí vyměnit informace s členským státem, jehož je státním příslušníkem, aby tomuto členskému státu poskytly možnost stíhat dotčeného mobilního občana EU za trestné činy spáchané mimo státní území, „pokud je k tomu podle vnitrostátních právních předpisů příslušný“[13]. V rozsudku ve věci Pisciotti však Soudní dvůr vyjasnil, že pokud by byl členský stát, jehož je dotyčná osoba státním příslušníkem, přiměřeně vyrozuměn, a přesto se rozhodl nestíhat svého státního příslušníka za trestné činy spáchané mimo území, právo EU by nevylučovalo jeho vydání „hostitelským“ členským státem do třetí země[14].

Za třetí, napětí mezi cílem zabránit nebezpečí beztrestnosti za spáchané trestné činy a omezením základní svobody a odpovídající potřebou zkoumat alternativní opatření se podle rozsudku Soudního dvora ve věci Raugevicius vztahuje i na (žádosti o) vydání za účelem výkonu rozsudku v trestním řízení (vydaného v zahraničí)[15]. Zatímco zásada *ne bis in idem* by bránila členskému státu, jehož je dotyčný mobilní občan EU státním příslušníkem, zahájit stíhání proti tomuto občanovi, mezinárodní nástroje a právní předpisy (některých) členských

[7] Viz věc C-182/15 Petruhhin, body 26–27.
[8] Věc C-182/15 Petruhhin, body 29–31; věc C-191/16 Pisciotti, body 31–35, 37–42; věc C-247/17 Raugevicius, body 27–28.
[9] Věc C-182/15 Petruhhin, body 32–33; věc C-191/16 Pisciotti, body 43–45; věc C-247/17 Raugevicius, bod 30.
[10] Věc C-182/15 Petruhhin, body 34, 38; Věc C-191/16 Pisciotti, bod 46; věc C-247/17 Raugevicius, bod 31.
[11] Srovnej věc C-182/15 Petruhhin, body 35–37.
[12] Viz věc C-182/15 Petruhhin, body 38–41.
[13] Věc C-182/15 Petruhhin, body 42–48.
[14] Viz věc C-191/16 Pisciotti, body 50–56.
[15] Viz věc C-247/17 Raugevicius, body 32–40.

států stanoví alternativní opatření (např. výkon trestu uloženého cizími soudy v členském státě, jehož je dotyčná osoba státním příslušníkem)[16]. Podle Soudního dvora by tedy tato alternativní opatření mohla být považována za použitelná na dotyčného mobilního občana EU (bez ohledu na omezení na základě státní příslušnosti)[17].

2.2 Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v amatérském sportu

Další důležité rozhodnutí Soudního dvora v období této zprávy ve věci **TopFit**[18] se zabývalo otázkou zákazu diskriminace (mobilních) občanů EU na základě státní příslušnosti v oblasti amatérského sportu[19].

Pan Biffi je italský státní příslušník žijící v Německu a účastní se amatérských běžeckých závodů v seniorské kategorii. Je členem organizace TopFit, sportovního oddílu přidruženého k německému svazu lehké atletiky (Deutscher Leichtathletikverband). V roce 2015 vedla změna pravidel německého svazu lehké atletiky k tomu, že mobilním občanům EU v Německu, jako je pan Biffi, byla odepřena možnost být vybráni k účasti na národních mistrovstvích nebo jim byla povolena účast pouze na mistrovstvích „bez hodnocení“ či „mimo soutěž“. To jim bránilo v postupu do finále a v možnosti získat titul národního mistra, přestože splňovali všechny ostatní podmínky účasti na atletických mistrovstvích.

V odpovědi na žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se Soudní dvůr opřel o čtyři vyjádření. Soud nejprve s odkazem na svůj nedávný rozsudek ve věci Raugevicius uvedl, že „situace občana Unie, který využil svobodu pohybu, spadá do působnosti článku 18 SFEU“, a to i v oblasti amatérského sportu[20]. Za druhé, základní svoboda pohybu osob, jak je vyjádřena v článku 21 SFEU, měla mimo jiné podpořit „postupnou integraci dotyčného občana Unie do společnosti hostitelského členského státu“ a účast na amatérském sportu je důležitou součástí tohoto procesu začleňování[21]. Za třetí, s ohledem na předchozí judikaturu EU Soudní dvůr uvedl, že pravidla vnitrostátních (sportovních) svazů musí být ve stejné míře v souladu s právem EU, včetně Smluv[22]. Za čtvrté, použitelnost článků 18 a 21 SFEU na pravidla vnitrostátních sportovních svazů mimo jiné znamená, že pravidla vnitrostátních sportovních svazů, která mohou představovat omezení základní svobody, jsou neslučitelná s právem EU, pokud nejsou „odůvodněná objektivními hledisky, která jsou přiměřená legitimně sledovanému cíli“[23].

3. BOJ PROTI DISKRIMINACI NA ZÁKLADĚ POHLAVÍ, RASY NEBO ETNICKÉHO PŮVODU, NÁBOŽENSKÉHO VYZNÁNÍ NEBO PŘESVĚDČENÍ, ZDRAVOTNÍHO POSTIŽENÍ, VĚKU NEBO SEXUÁLNÍ ORIENTACE (ČLÁNEK 19 SFEU)

[16] Věc C-247/17 Raugevicius, body 36–38.
[17] Věc C-247/17 Raugevicius, body 41–48.
[18] Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. června 2019 ve věci TopFit e.V. a Daniele Biffi v. Deutscher Leichtathletikverband e.V. (C-22/18), ECLI:EU:C:2019:497.
[19] Na diskriminaci na základě státní příslušnosti v profesionálním sportu se vztahuje článek 45 SFEU.
[20] Věc C-22/18 TopFit, body 29–30.
[21] Věc C-22/18 TopFit, body 31–34.
[22] Věc C-22/18 TopFit, body 36–40.
[23] Věc C-22/18 TopFit, body 42–48.

3.1 Úvod

Článek 19 SFEU stanoví, že EU může přijmout vhodná opatření k boji proti diskriminaci na základě pohlaví, rasy nebo etnického původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení, zdravotního postižení, věku nebo sexuální orientace[24].

V březnu 2019 zveřejnila Evropská komise výroční zprávu o rovnosti žen a mužů a dospěla k závěru, že ani v EU, kde je zákonem zajištěna jednoznačná rovnost žen a mužů, rovnost žen a mužů stále není hmatatelnou realitou[25].

Po zveřejnění seznamu opatření na podporu rovnosti LGBTI osob v prosinci 2015, mezi které patří činnosti plánované Komisí v různých oblastech politiky na období 2016–2019[26], zveřejnila Komise v únoru 2017 první výroční zprávu o seznamu opatření na podporu rovnosti LGBTI osob za rok 2016. Druhá zpráva vyšla v roce 2018 a třetí v roce 2019. V květnu 2020 byla zveřejněna závěrečná zpráva o opatřeních přijatých v průběhu roku 2019[27].

V listopadu 2018 Komise vypracovala závěry vycházející z diskusí během jednání zaměřených na protiromské smýšlení a afrofobii, která uspořádala skupina na vysoké úrovni EU pro boj proti rasismu, xenofobii a dalším formám nesnášenlivosti na svém čtvrtém zasedání dne 5. prosince 2017[28]. Rovněž vypracovala pokyny k praktickému uplatňování rámcového rozhodnutí Rady 2008/913/SVV o boji proti některým formám a projevům rasismu a xenofobie prostřednictvím trestního práva[29].

V prosinci 2018 zveřejnila Komise hodnocení rámce EU pro vnitrostátní strategie integrace Romů do roku 2020[30]. V tomto hodnocení byl posouzen rámec EU a rovněž způsob, jakým tento rámec zmobilizoval další evropské politické, právní a finanční nástroje pro začleňování Romů. Komise také v září 2019 zveřejnila zprávu zaměřenou na vnitrostátní provádění opatření pro začleňování Romů[31].

Komise zahájila v květnu 2019 kampaň #EuvsDiscrimination[32], která poběží do prosince 2020 a která se zaměřuje na diskriminaci na pracovišti na základě věku, pohlaví, zdravotního postižení, etnického nebo rasového původu, náboženského vyznání nebo přesvědčení či sexuální orientace, která je zakázána antidiskriminačními právními předpisy EU[33].

---

[24] Viz rovněž čl. 21 odst. 1 Listiny základních práv.

[25] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/annual_report_ge_2019_en_1.pdf.

[26] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combatting-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/list-actions-advance-lgbti-equality_en#documents.

[27] https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report_list_of_actions_2015-19.pdf.

[28] Zpráva o protiromském smýšlení: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55652; zpráva o afrofobii: https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55651.

[29] https://ec.europa.eu/newsroom/just/document.cfm?doc_id=55607.

[30] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0785&from=EN.

[31] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0406&qid=1607001331983&from=EN.

[32] https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1437&langId=cs.

[33] Jedna část této kampaně se zaměřuje zejména na přiměřené úpravy pro osoby se zdravotním postižením v souladu se směrnicí Rady 2000/78/ES, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=celex:32000L0078.

3.2 Vývoj judikatury

Pokud jde o svobodu náboženského vyznání, je třeba připomenout rozsudek Soudního dvora ze dne 22. ledna 2019 ve věci Cresco Investigation (C-193/17, EU:C:2019:43). Soudní dvůr zjistil, že vnitrostátní právní předpisy, podle nichž je jednak Velký pátek svátkem pouze pro zaměstnance, kteří jsou členy určitých křesťanských církví, a jednak pouze tito zaměstnanci mají nárok na příplatek, jsou-li povinni v tento svátek pracovat, představuje přímou diskriminaci na základě náboženství.

4. OBČANSTVÍ UNIE (ČL. 20 ODST. 1 SFEU)

4.1 Úvod

Článek 20 SFEU stanoví, že každá osoba, která má státní příslušnost členského státu EU, je také občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je. Ačkoli je na každém členském státě, aby s patřičným ohledem na právo EU stanovil podmínky nabývání a pozbývání státního občanství[34], udělení občanství členského státu s sebou také nese udělení občanství EU a práv, která jsou s ním spojena a která lze uplatňovat v celé EU. Proto se Komise domnívá, že by členské státy měly využívat svou výsadu udělování občanství v duchu loajální spolupráce, jak to vyžadují Smlouvy.

Evropská komise přijala řadu opatření v souvislosti s nabýváním a pozbýváním občanství EU, konkrétněji v otázce režimů „občanství pro investory“ v EU, které příslušníkům třetích zemí udělují občanská práva EU na oplátku za to, že v daném státě investují.

V lednu 2019 vydala Komise zprávu nazvanou „Režimy občanství pro investory a režimy pobytu pro investory v Evropské unii“[35], ve které analyzuje stávající režimy získávání státní příslušnosti a pobytu v členských státech EU na základě investic a zdůrazňuje řadu obav a rizik, které pro EU tyto režimy představují.

Na základě této zprávy Komise zřídila „skupinu odborníků z členských států pro režimy občanství a pobytu pro investory“, která se má i) zabývat konkrétními riziky vyplývajícími z režimů občanství pro investory; ii) do konce roku 2019 připravit společný soubor bezpečnostních prověrek a iii) řešit aspekty transparentnosti a řádné správy věcí veřejných, a to s ohledem na uplatňování režimu občanství i režimu pobytu pro investory[36].

Během sledovaného období se Komise zabývala 98 stížnostmi, téměř 1 400 dopisy / individuálními dotazy, 48 otázkami a deseti peticemi Evropského parlamentu v oblasti občanství EU a práv s ním spojených, zejména v souvislosti s informacemi o dopadech brexitu na práva vyplývající z občanství EU.

4.2 Vývoj judikatury

Příručka osvědčených postupů pro přiměřené úpravy na pracovišti byla zveřejněna v září 2020 https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738& langId=en&pubId=8341&furtherPubs=yes.

[34] Věc C-135/08 Rottmann.

[35] COM(2019) 12 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/com_2019_12_final_report.pdf

[36] Viz https://ec.europa.eu/info/investor-citizenship-schemes_en.

V letech 2016 až 2019 se Soudní dvůr zabýval 29 věcmi týkajícími se občanství EU, včetně případů diskriminace na základě státní příslušnosti, pozbytí občanství EU v důsledku pozbytí státní příslušnosti členského státu nebo odvozených práv pobytu pro rodinné příslušníky občanů EU ze třetích zemí[37].

Ve věci **Tjebbes a další**[38] Soudní dvůr obecně potvrdil legitimitu cíle členských států zajistit, že mezi státem a jeho státními příslušníky existuje skutečná vazba. Tato legitimita však nezbavuje členské státy odpovědnosti zajistit, aby (v jednotlivých případech) ztráta státní příslušnosti členských států *ex lege* dodržovala zásadu proporcionality, pokud tato ztráta státní příslušnosti vede ke ztrátě občanství EU a práv z něj vyplývajících[39].

Soudní dvůr tedy měl za to, že zásada proporcionality vyžaduje, aby právní předpisy členských států upravující ztrátu státní příslušnosti stanovily možnost „individuálního posouzení důsledků této ztráty pro [dotyčnou osobu a pro členy její rodiny] s ohledem na právo Unie“[40]. Kromě toho, pokud se po tomto posouzení zjistí, že ztráta občanství EU (v důsledku automatické ztráty státní příslušnosti členského státu) je neslučitelná s právem EU, mělo by být možné tuto státní příslušnost navrátit *ex tunc*[41].

5. PRÁVO SVOBODNĚ SE POHYBOVAT A POBÝVAT NA ÚZEMÍ ČLENSKÝCH STÁTU (ČL. 20 ODST. 2 A ČLÁNEK 21 SFEU)

5.1 Úvod

Podle čl. 20 odst. 2 písm. a) a článku 21 SFEU mají občané Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými k jejich provedení[42].

Většina občanů toto právo podporuje[43] a považuje je za jeden z hlavních přínosů členství v EU.[44] Kromě toho více než polovina občanů EU uvádí, že při cestách do zahraničí využívají toho, že na hranicích nejsou kontroly nebo je jich méně[45]. Většina Evropanů říká, že volný pohyb osob, zboží a služeb v rámci Evropské unie je nejpozitivnějším výsledkem EU[46]. V průzkumu provedeném na jaře 2020 se 83 % občanů EU shodlo na tom, že volný pohyb osob v rámci EU má celkové přínosy pro hospodářství jejich země[47].

---

[37] Soudní dvůr Evropské unie (2020). Výroční zpráva za rok 2019: Soudní činnost. Lucemburk, únor 2020, s. 161. https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2020-06/qd-ap-20-001-cs-n.pdf.
[38] Věc C-221/17 Tjebbes a další.
[39] Věc C-221/17 Tjebbes a další, bod 40.
[40] Věc C-221/17 Tjebbes a další, bod 41.
[41] Věc C-221/17 Tjebbes a další, bod 42.
[42] Viz zejména směrnice 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. L 158, 30.4.2004, s. 77) (dále také „směrnice o volném pohybu“).
[43] 81 % respondentů zvláštního průzkumu Eurobarometr č. 486, 2019.
[44] 60 % respondentů standardního průzkumu Eurobarometr č. 91, jaro 2019.
[45] 56 % respondentů standardního průzkumu Eurobarometr č. 91, jaro 2019.
[46] 60 % respondentů zvláštního průzkumu Eurobarometr č. 486, 2019.
[47] Bleskový průzkum Eurobarometr č. 485, jaro 2020.

V roce 2018 více než 16 milionů občanů EU žilo nebo pracovalo v jiné zemi EU, než které byli státními příslušníky. Daleko větší počet občanů EU dočasně navštívil jiné země EU za účelem dovolené, návštěv u přátel a rodiny nebo za účelem podnikání.

Mobilní občané EU a jejich rodinní příslušníci mohou najít informace o svém právu pobývat v jiném členském státě na portálu Vaše Evropa[48], který také poskytuje přístup k informacím pro jednotlivé země a plní tak svou roli „jednotné digitální brány“ EU[49].

Ve sledovaném období Komise řešila 950 stížností od občanů, 6 128 otázek a 140 petic Evropského parlamentu ohledně výkonu práva na volný pohyb. Mnohé z nich se týkaly práva na vstup a pobyt osob ze třetích zemí, které jsou rodinnými příslušníky občanů EU (podmínek vydávání víz a pobytových karet rodinného příslušníka občana EU a dalších formalit) a podmínek, za kterých mohou občané EU uplatňovat své právo na volný pohyb.

Mobilní občané EU, kteří jsou negativně ovlivněni nesprávným uplatňováním práva EU ze strany orgánů veřejné správy, mohou získat pomoc od systému řešení problémů na vnitřním trhu (SOLVIT)[50], který byl zřízen, aby poskytoval rychlou reakci a nalézal vhodná řešení na vnitrostátní úrovni. V letech 2016 až 2018 se síť SOLVIT zabývala 1 930 případy týkajícími se volného pohybu osob[51].

Občané mohou také klást otázky týkající se jejich osobních práv EU službě Vaše Evropa – Poradenství[52], která poskytuje bezplatné právní poradenství na míru. Tato služba, spravovaná Komisí, funguje prostřednictvím jejího externího dodavatele, kterým je Evropské středisko pro občanskou akci. V letech 2016 až 2020 služba Vaše Evropa – Poradenství obdržela více než 42 000 dotazů týkajících se postupů vstupu a práv pobytu a více než 2 300 dotazů ohledně politických a soudních práv.

Občané EU se také mohou obrátit na středisko Komise Europe Direct[53], které poskytuje občanům EU všeobecné informace o EU a poradenství ohledně práv občanů EU. V letech 2016 až 2019 obdržela služba Europe Direct celkem 5 251 dotazů týkajících se volného pohybu osob.

Mobilní pracovníci EU mohou navíc požádat o pomoc vnitrostátní orgány zřízené v souladu se směrnicí 2014/54[54].

Aby Komise přispěla k volnému pohybu osob se zdravotním postižením, realizovala v letech 2016–2018 pilotní projekt týkající se evropského průkazu osob se zdravotním postižením[55].

---

[48] https://europa.eu/youreurope/citizens/residence/.
[49] Nařízení (EU) 2018/1724, kterým se zřizuje jednotná digitální brána pro poskytování přístupu k informacím, postupům a k asistenčním službám a službám pro řešení problémů.
[50] Síť SOLVIT je služba poskytovaná vnitrostátními orgány v celé EU a EHP. Vnitrostátní střediska sítě SOLVIT přijímají stížnosti občanů a spolupracují prostřednictvím on-line databáze, a pomáhají tak občanům mimosoudně a bezplatně řešit jejich problémy.
[51] https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_by_governance_tool/solvit/index_en.htm.
[52] https://europa.eu/youreurope/advice/.
[53] https://europa.eu/european-union/contact_cs.
[54] Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/54/EU ze dne 16. dubna 2014 o opatřeních usnadňujících výkon práv udělených pracovníkům v souvislosti s jejich volným pohybem.

Komise vyvinula nástroj elektronického učení týkající se práva na volný pohyb, který je určen místním správním orgánům s cílem prohloubit jejich znalosti směrnice 2004/38 (směrnice o volném pohybu) a práv z ní vyplývajících. Tento nástroj je k dispozici ve 23 jazycích a zahrnuje test sebehodnocením a on-line kurz pro začátečníky i pokročilé uživatele.

5.2 Vývoj judikatury

5.2.1 Vývoj judikatury Soudního dvora týkající se práv na volný pohyb a (odvozených) práv pobytu

Soudní dvůr vydal několik rozsudků týkajících se článku 21 SFEU (včetně jeho provádění prostřednictvím směrnice o volném pohybu), jakož i práv pobytu odvozených z občanství EU na základě článku 20 SFEU[56].

První soubor případů se týká otázky, kteří občané EU a jejich rodinní příslušníci se mohou dovolávat směrnice 2004/38 v případě práv pobytu.

V rozsudku ve věci **Lounes**[57] Soudní dvůr rozhodl, že občan EU, který využil svá práva na volný pohyb k pobytu v jiném členském státě EU a který od té doby získal státní příslušnost hostitelského členského státu, přičemž si zachoval státní příslušnost členského státu původu, se může nadále dovolávat práv vyplývajících z článku 21 SFEU, i když již není oprávněnou osobou podle směrnice 2004/38[58]. Práva pobytu pro rodinné příslušníky uvedeného občana (s dvojí státní příslušností) EU lze odvodit také přímo z článku 21 SFEU za podmínek, které nesmí být přísnější než podmínky stanovené směrnicí 2004/38[59]. Soudní dvůr vyjasnil, že právo na volný pohyb zahrnuje právo vést normální rodinný život[60].

Ve věci **Gusa**[61] Soudní dvůr rozhodl, že právo na zachování statusu „pracovníka nebo osoby samostatně výdělečně činné“ po ukončení hospodářské činnosti v případech stanovených v čl. 7 odst. 3 směrnice 2004/38 (konkrétněji v jeho písm. b) „pro řádně zapsaného jako nedobrovolně nezaměstnaný poté, co byl zaměstnán více než jeden rok a je řádně zaregistrován u příslušného úřadu práce jako uchazeč o zaměstnání“), platí stejně pro mobilní

[55] Zavedla dobrovolné vzájemné uznávání statusu osoby se zdravotním postižením a podpořila osoby se zdravotním postižením v přístupu ke kultuře, sportu a volnočasovým aktivitám v osmi zemích projektu: v Belgii, na Kypru, v Estonsku, ve Finsku, v Itálii, na Maltě, v Rumunsku a ve Slovinsku.

[56] Tato část se nebude zabývat rozsudky Soudního dvora založenými primárně na postavení „pracovníka Unie“ podle článku 45 a násl. SFEU.

[57] Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. listopadu 2017 ve věci Toufik Lounes v. Secretary of State for the Home Department (C-165/16), ECLI:EU:C:2017:862.

[58] Věc C-165/16 Lounes, body 45–58. Je třeba poznamenat, že Soudní dvůr konkrétně zdůraznil, že směrnice 2004/38 se však přestává vztahovat na mobilní občany EU, kteří od té doby získali státní příslušnost hostitelského členského státu; viz věc C-165/16 Lounes, body 31–44.

[59] Věc C-165/16 Lounes, body 59–61.

[60] Věc C-165/16 Lounes, bod 52.

[61] Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. prosince 2017 ve věci Florian Gusa v. Minister for Social Protection a další (C-442/16), ECLI:EU:C:2017:1004.

občany EU, kteří byli samostatně výdělečně činní před nedobrovolným ukončením ekonomické činnosti[62].

V rozsudku ve věci **Coman**[63] vyložil Soudní dvůr pojem „manžel/manželka“ občana EU v čl. 2 odst. 2 písm. a) směrnice 2004/38[64] a rozhodl, že se jedná o samostatnou definici práva EU nezávislou na právu členských států. Soudní dvůr rozhodl, že pokud navracející se občan EU (dříve) uplatnil právo na volný pohyb za účelem skutečného pobytu v jiném členském státě EU a v hostitelském členském státě rozvinul nebo upevnil rodinný život se státním příslušníkem třetího státu stejného pohlaví, s nímž vstoupil do manželství právoplatně uzavřeného v hostitelském členském státě, právo EU brání tomu, aby vnitrostátní právní předpisy odmítly přiznat odvozená práva na vstup a pobyt manželovi/manželce stejného pohlaví vracejícího se občana EU na základě neuznání manželství osob stejného pohlaví v dotčeném (domovském) členském státě[65]. Dotčený členský stát musí takovou osobu považovat za manžela/manželku, aby mohl/a vykonávat práva, která pro něj/ni vyplývají z práva EU. Zároveň z této povinnosti neplyne pro daný členský stát nutnost upravit ve vnitrostátním právu institut manželství mezi osobami stejného pohlaví[66].

V rozsudku ve věci **Altiner a Ravn**[67] Soudní dvůr rozhodl, že právo EU nebrání vnitrostátním právním předpisům, jež nepřiznávají odvozené právo pobytu rodinnému příslušníkovi vracejícího se občana EU, pokud tento rodinný příslušník nevstoupil na území členského státu původu občana EU „v přirozené návaznosti“ na návrat dotyčného občana EU do daného členského státu[68]. To je podmíněno tím, že tyto vnitrostátní právní předpisy vyžadují, aby byly v rámci celkového posouzení zohledněny také jiné relevantní skutečnosti, které by mohly ukázat, že navzdory prodlevě mezi návratem občana EU do uvedeného členského státu a vstupem jeho rodinného příslušníka, který je státním příslušníkem třetího státu, neskončil rodinný život rozvinutý a upevněný v hostitelském členském státě[69].

Rozsudek ve věci **Tarola**[70] se týkal občana EU, který využil své právo na volný pohyb tím, že byl zaměstnán v hostitelském členském státě po dobu dvou týdnů na základě jiné smlouvy než pracovní smlouvy na dobu určitou, než se stal nedobrovolně nezaměstnaným. Soudní dvůr vyložil čl. 7 odst. 1 písm. a) a odst. 3 písm. c) směrnice 2004/38/ES, přičemž měl za to, že občan v této situaci si zachovává status pracovníka (a tudíž právo pobývat v hostitelském členském státě), a to po dobu nejméně šesti měsíců, pokud dotyčná osoba měla před nedobrovolnou nezaměstnaností skutečně status pracovníka a zaregistrovala se jako uchazeč

[62] Věc C-442/16 Gusa, body 35–45.
[63] Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. června 2018 ve věci Relu Adrian Coman a další v. Inspectoratul General pentru Imigrări a další (C-673/16), ECLI:EU:C:2018:385.
[64] Věc C-673/16 Coman, body 33–36.
[65] Věc C-673/16 Coman, body 38–40, 52–55.
[66] Věc C-673/16 Coman, bod 45.
[67] Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. června 2018 ve věci Erdem Deha Altiner a Isabel Hanna Ravn v. Udlændingestyrelsen (C-230/17), ECLI:EU:C:2018:497.
[68] Věc C-230/17 Altiner a Ravn, body 30–34.
[69] Věc C-230/17 Altiner a Ravn, bod 35.
[70] Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. dubna 2019 ve věci Neculai Tarola v. Minister for Social Protection (C-483/17), ECLI:EU:C:2019:309.

o zaměstnání u příslušného úřadu práce[71]. Soudní dvůr dále uvedl, že jakýkoli nárok podle vnitrostátního práva na dávky sociálního zabezpečení nebo dávky sociální pomoci může být podmíněn stanovenou dobou zaměstnání, pokud je na základě zásady rovného zacházení uplatněna stejná podmínka na státní příslušníky dotyčného členského státu[72].

Rozsudek ve věci **Bajratari**[73] se týká výkladu čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38/ES – pobyt na základě dostatečných prostředků a zdravotního pojištění, kterým jsou kryta všechna rizika. Věc se týkala státního příslušníka třetí země, který je rodičem nezletilého občana EU, který se snažil uplatnit své odvozené právo pobytu v hostitelském členském státě jako pečující osoba o své nezletilé dítě, občana EU pobývajícího na základě čl. 7 odst. 1 písm. b). Soudní dvůr rozhodl, že nezletilý občan EU má dostatečné prostředky, aby se během svého pobytu nestal nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu, i když tyto prostředky pocházejí z příjmů ze zaměstnání vykonávaného nezákonně jeho otcem, státním příslušníkem třetího státu, jenž v tomto členském státě není držitelem dokladu o povolení k pobytu a pracovního povolení[74]. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že nebyly splněny podmínky pro omezení práva pobytu nezletilého občana EU z důvodu zachování veřejného pořádku[75].

Druhý soubor rozhodnutí Soudního dvora se týká omezení práv pobytu a vyhoštění podle směrnice 2004/38.

Ve věci **E v. Subdelegación del Gobierno en Álava**[76] Soudní dvůr zopakoval, že rozhodnutí o vyhoštění podle směrnice 2004/38 musí vycházet výlučně z osobního chování dotyčné osoby (občana EU). Skutečnost, že dotyčná osoba byla v době přijetí rozhodnutí o vyhoštění ve výkonu trestu odnětí svobody bez vyhlídky na propuštění v blízké budoucnosti, „nevylučuje, že její chování případně představuje […] ohrožení některého ze základních zájmů společnosti hostitelského členského státu, které je skutečné a aktuální“,[77] za účelem přijetí tohoto rozhodnutí.

V rozsudku ve věci **Petrea**[78] Soudní dvůr mimo jiné rozhodl, že členský stát může zrušit osvědčení o registraci nesprávně vydané občanovi EU, který byl vyhoštěn z členského státu a znovu do něj vstoupil, přičemž se na něj stále vztahoval zákaz pobytu (v souladu se směrnicí 2004/38)[79]. Dotčený občan EU je oprávněn podle článku 32 směrnice 2004/38 podat žádost o

[71] Věc C-483/17 Tarola, body 45–52.
[72] Věc C-483/17 Tarola, body 55–57.
[73] Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. října 2019 ve věci Bajratari (C-93/18), ECLI:EU:C:2019:809.
[74] C-93/18 Bajratari, bod 53.
[75] C-93/18 Bajratari, bod 52.
[76] Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. července 2017 ve věci E v. Subdelegación del Gobierno en Álava (C-193/16), ECLI:EU:C:2017:542.
[77] Věc E v. Subdelegación del Gobierno en Álava (C-193/16), body 19–26.
[78] Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. září 2017 ve věci Ovidiu-Mihăiţă Petrea v. Ypourgos Esoterikon kai Dioikitikis Anasygrotisis (C-184/16), ECLI:EU:C:2017:684. Části rozsudku Soudního dvora ve věci Petrea budou posuzovány v části 5.2.3 tohoto přehledu.
[79] C-184/16 Petrea, body 30–42.

zrušení uvedeného zákazu pobytu; tento občan však nemá během posuzování své žádosti právo na pobyt (podle směrnice 2004/38)[80].

Ve věcech **B a Vomero**[81] Soudní dvůr vyjasnil řadu otázek, pokud jde o ustanovení směrnice 2004/38 týkající se zvýšené ochrany před vyhoštěním podle čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice a její předpoklady, zejména v souvislosti s trestem odnětí svobody. Soudní dvůr rozhodl, že občan EU musí mít právo trvalého pobytu, aby měl nárok na zvýšenou ochranu před vyhoštěním[82]. Kromě toho Soudní dvůr vyjasnil, že celková doba (nepřerušeného) předchozího pobytu požadovaná pro zvýšenou ochranu před vyhoštěním musí být vypočítána odečtením ode dne, kdy bylo přijato původní rozhodnutí o vyhoštění[83]. Otázka, zda byla doba pobytu požadovaná pro zvýšenou ochranu přerušena dobou odnětí svobody před rozhodnutím o vyhoštění, musí být určena celkovým posouzením toho, zda bez ohledu na toto zadržení byly integrační vazby mezi občanem EU a hostitelským členským státem přerušeny[84]. Mezi důležité faktory tohoto celkového posouzení patří „síla integračních vazeb na hostitelský členský stát vytvořených před uvězněním dotyčné osoby, povaha trestného činu, který vedl k uvěznění, okolnosti, za nichž byl trestný čin spáchán, a chování dotyčné osoby po dobu jejího uvěznění“[85].

Ve věcech **K a HF**[86] Soudní dvůr rozhodl, že skutečnost, že občanovi EU nebo jeho rodinnému příslušníkovi byl dříve odmítnut azyl na základě čl. 1 oddílu F Ženevské úmluvy, nemůže *automaticky* vést k závěru, že jeho pouhá přítomnost na území hostitelského členského státu představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti ve smyslu (článku 27) směrnice 2004/38[87]. Nutnost omezit svobodu pohybu a pobytu občana EU nebo rodinného příslušníka občana EU musí být posouzena v každém jednotlivém případě[88] a na základě pravidel volného pohybu. Příslušné vnitrostátní orgány musí dále posoudit, zda i) přijetí těchto opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti je v souladu se zásadou proporcionality s ohledem na práva občanů EU a jejich rodinných příslušníků a ii) zda by bylo možno přijmout jiná opatření, která by méně narušovala volný pohyb[89].

Třetí soubor rozhodnutí Soudního dvora v referenčním období se týká práv na volný pohyb a práv pobytu podle článků 20 a 21 SFEU.

[80] C-184/16 Petrea, body 43–48.
[81] Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. dubna 2018, spojené věci B v. Land Baden-Württemburg a Secretary of State for the Home Department v. Franco Vomero (C-316/16 a C-424/16), ECLI:EU:C:2018:256.
[82] Spojené věci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, body 44–55.
[83] Spojené věci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, body 64–65 a 85–94.
[84] Spojené věci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, body 66–82.
[85] Spojené věci C-316/16 a C-424/16 B a Vomero, bod 83.
[86] Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. května 2018, spojené věci K v. Staatssecretaris van Veligheid en Justitie a HF v. Belgische Staat (C-331/16 a C-366/16), ECLI:EU:C:2018:296.
[87] Spojené věci C-331/16 a C-366/16 K a HF, bod 51.
[88] Spojené věci C-331/16 a C-366/16 B a HF, body 39–49, 52–60.
[89] Spojené věci C-331/16 a C-366/16 B a HF, body 61–64.

Ve věci **Rendón Marín**[90] Soudní dvůr rozhodl, že právo EU automaticky vylučuje odmítnutí odvozeného práva pobytu pro státního příslušníka třetí země, který má ve výlučné péči „mobilního“ a „statického“ nezletilého občana EU, pouze na základě předchozího záznamu v trestním rejstříku[91]. Toto vyloučení automatického odmítnutí odvozeného práva pobytu pro státního příslušníka třetí země, který je rodičem nezletilého občana EU, kterého vyživuje, jen z toho důvodu, že tento rodič má záznam v trestním rejstříku, je obdobně potvrzeno Soudním dvorem ve věci **CS**[92]. Soudní dvůr však v rozsudku ve věcech Rendón Marín i CS uznává možnost, aby členské státy omezily práva pobytu odvozená z článku 20 a 21 SFEU, a to v rozsahu, v němž je toto omezení založeno na posouzení v každém jednotlivém případě a dané rozhodnutí o vyhoštění nebo omezení práva pobytu je založeno na „existenci skutečného, aktuálního a dostatečně závažného ohrožení požadavku na zachování veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti“[93].

Ve věci **Chavez-Vilchez a další**[94] byl Soudní dvůr vyzván, aby vyjasnil, do jaké míry závisí právo na pobyt vyplývající z článku 20 SFEU (v návaznosti na rozsudky Soudního dvora počínaje věcí Ruiz Zambrano[95]) na možnosti rodiče občana EU, který není pečující osobou o „statického“ nezletilého občana EU, aby se o toto dítě staral. Soudní dvůr rozhodl, že příslušné orgány musí určit, mimo jiné s ohledem na článek 7 (ochrana soukromého a rodinného života) a článek 24 (zohlednění nejvlastnějšího zájmu dítěte) Listiny základních práv EU, který rodič má dítě skutečně ve své péči a zda existuje mezi dítětem a rodičem, který je státním příslušníkem třetí země, vztah skutečné závislosti, na základě kterého by dítě bylo prakticky nuceno opustit území EU, pokud by bylo tomuto rodiči odepřeno právo pobytu[96]. Soudní dvůr rozhodl, že pro účely tohoto posouzení je důležitá skutečnost, že druhý rodič, který je občanem EU, je opravdu schopen a ochoten sám vykonávat každodenní péči o dítě. To však samo o sobě nepostačuje k tomu, aby bylo možno konstatovat, že mezi rodičem, který je státním příslušníkem třetí země, a dítětem neexistuje takový vztah závislosti, že by dítě v případě odepření práva pobytu tomuto příslušníkovi třetí země bylo nuceno opustit území EU[97]. Soudní dvůr zopakoval, že důležité faktory při posuzování příslušnými orgány zahrnují „*otázku výkonu rodičovské péče o dítě i otázku, zda se o dítě z právního, finančního nebo citového hlediska stará rodič, který je státním příslušníkem třetí země*“[98]. Soudní dvůr poté dodal, že při posuzování těchto faktorů je třeba „*v nejvlastnějším zájmu dotčeného dítěte zohlednit všechny okolnosti daného případu, zejména věk dítěte, jeho fyzický a emoční vývoj,*

[90] Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. září 2016 ve věci Alfredo Rendón Marín v. Administración del Estado (C-165/14), ECLI:EU:C:2016:675.
[91] Věc C-165/14 Rendón Marín, body 63–67 a 81–87.
[92] Rozsudek Soudního dvora ze dne 13. září 2016 ve věci Secretary of State for the Home Department v. CS (C-304/14), ECLI:EU:C:2016:674, bod 41.
[93] K právu pobytu odvozenému od článku 20 SFEU viz věc Rendón Marín (C-165/14), body 83–86 a věc C-304/14 CS, body 36–42; k právu pobytu odvozenému od článku 21 SFEU viz věc Rendón Marín (C-165/14), body 55–62.
[94] Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. května 2017 ve věci HC Chavez-Vilchez a další v. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank a další (C-133/15), ECLI:EU:C:2017:354.
[95] Věc C-34/09.
[96] Věc C-133/15 Chavez-Vilchez a další, bod 70.
[97] Věc C-133/15 Chavez-Vilchez a další, bod 71.
[98] Věc C-133/15 Chavez-Vilchez a další, bod 68.

míru jeho citové vazby jak na rodiče, který je občanem Unie, tak na rodiče, který je státním příslušníkem třetí země, jakož i riziko, že by odloučení od posledně uvedeného rodiče ohrozilo psychickou rovnováhu dítěte“[99].

Rozsudek ve věci **Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real**[100] se týkal článku 20 SFEU. Soudní dvůr rozhodl, že článek 20 brání členskému státu zamítnout žádost o sloučení rodiny podanou manželem/manželkou, státním příslušníkem třetí země, občana EU, který má státní příslušnost tohoto členského státu a nikdy nevyužil svobodu pohybu, pouze z toho důvodu, že tento občan EU nemá pro sebe a svého manžela / svou manželku dostatečné prostředky, které by zabránily tomu, aby se stali zátěží pro vnitrostátní systém sociální pomoci, aniž by bylo zkoumáno, zda mezi tímto občanem EU a jeho manželem/manželkou existuje vztah závislosti takové povahy, že v případě odmítnutí udělení odvozeného práva pobytu posledně uvedenému by uvedený občan EU byl fakticky nucen opustit území EU, čímž by přišel o svá práva, která plynou z jeho statusu. Pokud tedy příslušný vnitrostátní orgán obdrží od státního příslušníka třetí země žádost o udělení práva pobytu za účelem sloučení rodiny s občanem EU, který je státním příslušníkem dotčeného členského státu, musí tento orgán na základě důkazů, které musí dotyčný státní příslušník třetí země a dotyčný občan EU předložit, a provedením nezbytných rešerší, je-li to třeba, posoudit, zda mezi těmito dvěma osobami existuje takový vztah závislosti, takže musí být v zásadě uděleno tomuto státnímu příslušníkovi odvozené právo pobytu na základě článku 20 SFEU.

5.2.2 Vývoj judikatury Soudního dvora týkající se práva na vstup a práva pobytu „ostatních rodinných příslušníků“ občanů EU

Pokud jde o právo na vstup, Soudní dvůr ve věci **Ryanair Designated Activity Company**[101] vyjasnil, že osoby ze třetích zemí, které jsou rodinnými příslušníky občanů EU a které mají povolení k trvalému pobytu vydané podle článku 20 směrnice 2004/38/ES jedním členským státem, jsou rovněž osvobozeny v souladu s ustanovením čl. 5 odst. 2 od povinnosti mít vízum za účelem vstupu do jiného členského státu. Osvobození od vízové povinnosti platí také v případě, že toto povolení k pobytu vydal členský stát, který není součástí schengenského prostoru. Ve svém rozhodnutí Soudní dvůr dospěl k závěru, že držitel tohoto povolení má právo na vstup na území členského státu bez víza po předložení tohoto povolení, aniž by bylo nutné další ověřování jeho postavení rodinného příslušníka nebo jakékoli další odůvodnění.

[99] Věc C-133/15 Chavez-Vilchez a další, bod 71.
[100] Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. února 2020 ve věci Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real v. RH (C-836/18), ECLI:EU:C:2020:119.
[101] Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. června 2020 ve věci Ryanair Designated Activity Company v. Országos Rendőr-főkapitányság (C-754/18), ECLI:EU:C:2020:478.

Během referenčního období Soudní dvůr dále vydal dva rozsudky, které dále vyjasňují analogické použití čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38 a jeho předchozí rozhodnutí ve věci Rahman[102].

Ve věci **Banger**[103] Soudní dvůr rozhodl, že článek 21 SFEU ukládá členským státům povinnost usnadnit vstup a pobyt členům širší rodiny jeho vlastních státních příslušníků, kteří se vracejí, podle podmínek uvedených v čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38, které se použijí analogicky[104]. Posouzení žádosti o pobyt podle čl. 3 odst. 2 rovněž podléhá povinnosti zvýhodnit určitým způsobem tyto žádosti oproti žádostem příslušníků třetích států, kteří nemají tyto rodinné vazby, a povinnosti pečlivě posoudit osobní poměry žadatele. Jakákoli zamítavá rozhodnutí o těchto žádostech musí být odůvodněna[105]. Soudní dvůr dále rozhodl, že členové širší rodiny, jimž bylo povolení k pobytu zamítnuto, musí mít k dispozici opravný prostředek, který lze použít před vnitrostátním soudem. Vnitrostátní soud musí mít možnost *„ověřit, zda se zamítavé rozhodnutí opírá o dostatečně pevný skutkový základ a zda byly dodrženy procesní záruky. K těmto zárukám patří i povinnost, aby příslušné vnitrostátní orgány pečlivě zkoumaly osobní poměry žadatele a odůvodnily každé rozhodnutí o odepření vstupu nebo pobytu“*[106].

V rozsudku ve věci **SM**[107] Soudní dvůr nejprve vyjasnil (podobně jako v případě pojmu „manžel/manželka“ ve věci Coman), že pojem „potomek v přímé linii“ v čl. 2 odst. 2 písm. c) směrnice 2004/38 je samostatným pojmem práva EU nezávislým na právních předpisech členských států[108]. Dále shledal, že tento pojem by měl být vykládán široce a zahrnuje „každý trvalý vztah rodiče a dítěte bez ohledu na to, zda jde o vztah biologický nebo právní“ (tedy včetně biologických a adoptovaných dětí). Naproti tomu se nevztahuje na děti, které byly svěřeny do opatrovnictví, ve kterém není mezi dítětem a opatrovníkem vytvořen vztah rodiče a dítěte (včetně dětí umístěných v režimu alžírského institutu *kafala*)[109]. Soudní dvůr konkrétně uvedl, že tyto děti spadají do oblasti působnosti čl. 3 odst. 2 směrnice 2004/38[110]. Při provádění své povinnosti podle čl. 3 odst. 2 usnadnit vstup a pobyt „jiným rodinným příslušníkům“[111] musí členské státy vykonávat svou pravomoc „s ohledem na“ ustanovení Listiny základních práv EU a „v souladu s nimi“, včetně práva na rodinný život a jeho respektování (článek 7) a nejvlastnějšího zájmu dítěte (článek 24)[112]. Dále jsou povinny „*vyváženým a odpovídajícím způsobem posoudit všechny aktuální okolnosti relevantní pro daný případ a zohlednit všechny dotčené zájmy, zejména nejvlastnější zájem dotyčného*

[102] Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. září 2012 ve věci Secretary of State for the Home Department v. Muhammad Sazzadur Rahman a další (C-83/11), ECLI:EU:C:2012:519.
[103] Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2018 ve věci Secretary of State for the Home Department v. Rozanne Banger (C-89/17), ECLI:EU:C:2018:570.
[104] Věc C-89/17 Banger, body 27–34.
[105] Věc C-89/17 Banger, body 36–41.
[106] Věc C-89/17 Banger, body 42–52.
[107] Rozsudek Soudního dvora ze dne 26. března 2019 ve věci SM v. Entry Clearance Officer, UK Visa Section (C-129/18), ECLI:EU:C:2019:248.
108 Věc C-129/18 SM, body 50–51.
[109] Věc C-129/18 SM, body 52–56.
[110] Věc C-129/18 SM, body 57–59.
[111] Věc C-129/18 SM, body 60–63 a 68.
[112] Věc C-129/18 SM, body 64–67.

dítěte“[113]. Toto posouzení zahrnuje zohlednění i) věku dítěte, od kterého je opatrovnictví zřízeno, a skutečnost, zda od té doby žije společně se svým opatrovníkem; ii) míry blízkosti v osobním vztahu; iii) stupně závislosti dítěte na svém opatrovníkovi a iv) případného individuálního a konkrétního rizika, že dítě bude obětí zneužívání, vykořisťování nebo obchodování s lidmi. Pokud posouzení povede k závěru, že dítě a opatrovník mají vést skutečný rodinný život a dítě je na svém opatrovníkovi závislé, pak základní právo na respektování rodinného života a nejvlastnější zájem dítěte v zásadě vyžadují, aby hostitelský stát přiznal dítěti práva na vstup a pobyt coby „jinému rodinnému příslušníkovi“[114].

5.2.3 Vývoj judikatury Soudního dvora týkající se procesních aspektů práva na volný pohyb a práva pobytu

Během referenčního období vydal Soudní dvůr také tři rozsudky týkající se procesních práv a norem použitelných podle směrnice o volném pohybu.

Ve věci **Petrea** byl Soudní dvůr (rovněž) vyzván ke zvážení řady otázek týkajících se procesních aspektů směrnice 2004/38. Dotyčný případ se týkal občana EU, který znovu vstoupil na území členského státu, přestože mu byl tímto státem uložen zákaz pobytu. Soudní dvůr ve věci Petrea rozhodl, že členské státy jsou oprávněny zajistit vyhoštění tohoto mobilního občana EU prostřednictvím vnitrostátního postupu provádějícího směrnici 2008/115 (týkající se návratu státních příslušníků třetích zemí), a to pod podmínkou, že se uplatní prováděcí opatření směrnice 2004/38, která jsou pro občany EU příznivější[115]. Soudní dvůr dále rozhodl, že členské státy mohou stanovit, že jednotlivci se nemohou dovolávat protiprávnosti rozhodnutí o zákazu pobytu, které vůči nim bylo dříve přijato, pokud měla dotyčná osoba skutečnou „možnost posledně uvedené rozhodnutí včas napadnout z hlediska ustanovení směrnice 2004/38“[116]. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že zatímco článek 30 směrnice 2004/38 vyžaduje, aby členské státy oznámily dotčeným osobám rozhodnutí přijaté podle článku 27 (tj. rozhodnutí o vyhoštění) „takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům“, toto oznámení neukládá členským státům povinnost oznámit rozhodnutí v jazyce, kterému dotčené osoby rozumí nebo o kterém lze důvodně předpokládat, že mu porozumí, když o to nepožádaly[117].

Ve věci **Chenchooliah**[118] Soudní dvůr rozhodl, že článek 15 směrnice 2004/38/ES se použije na vyhoštění státní příslušnice třetí země, která je manželkou občana EU a která přestala mít právo pobytu v členském státě na základě směrnice 2004/38/ES z důvodu odchodu občana EU z daného členského státu[119]. Soudní dvůr měl za to, že zatímco manželka již z důvodu odchodu občana EU nemá právo na pobyt v hostitelském státě podle směrnice 2004/38/ES,

[113] Věc C-129/18 SM, bod 68.
[114] Věc C-129/18 SM, body 69–72.
[115] Věc C-184/16 Petrea, body 50–56.
[116] Věc C-184/16 Petrea, body 57–65.
[117] Věc C-184/16 Petrea, body 66–71.
[118] Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2019 ve věci Nalini Chenchooliah v. Minister for Justice and Equality (C-94/18), ECLI:EU:C:2019:693.
[119] Věc C-94/18 Chenchooliah, body 73–79.

vyhoštění se řídí směrnicí 2004/38/ES[120]. To znamená, že hostitelský členský stát nemůže za žádných okolností uložit zákaz vstupu v souvislosti s tímto vyhoštěním a že se v tomto případě použijí příslušné procesní záruky stanovené v článcích 30 a 31 směrnice 2004/38/ES[121].

Ve věci **Diallo**[122] Soudní dvůr vyjasnil, že čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38 vyžaduje nejen to, aby členské státy přijaly a oznámily rozhodnutí o žádosti o pobytovou kartu rodinného příslušníka mobilního občana EU do šesti měsíců, ale také ukládá členským státům, aby ve stejné šestiměsíční lhůtě přijaly rozhodnutí o zamítnutí vydání pobytové karty podle směrnice (a informovaly o tom dotyčnou osobu)[123]. Soudní dvůr dále vyjasnil, že právo EU, konkrétně směrnice 2004/38, brání členským státům v tom, aby vnitrostátní úprava stanovila, že po uplynutí této šestiměsíční lhůty automaticky dojde k vydání pobytové karty, aniž by předem zjistily, že dotyčná osoba skutečně splňuje podmínky pobytu v hostitelském členském státě v souladu s právem EU[124]. Soudní dvůr dále rozhodl, že po soudním zrušení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o pobytovou kartu musí příslušné vnitrostátní orgány přijmout rozhodnutí týkající se žádosti o pobytovou kartu v přiměřené lhůtě, která v žádném případě nesmí překročit lhůtu uvedenou v čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38. S ohledem na zásadu efektivity, jakož i „cíl urychleného vyřizování, vlastní směrnici 2004/38“, a vzhledem k tomu, že státní příslušník třetí země zůstává až do vydání pobytové karty v právní nejistotě, Soudní dvůr výslovně odmítl myšlenku, že po soudním zrušení rozhodnutí o zamítnutí žádosti o pobytovou kartu mají příslušné orgány novou šestiměsíční lhůtu pro přijetí nového rozhodnutí[125].

5.2.4 Vývoj judikatury Soudního dvora týkající se práv souvisejících s výkonem práva na volný pohyb a práva pobytu

Během referenčního období Soudní dvůr dále vydal rozsudek týkající se otázek, u nichž může dojít k omezení volného pohybu občanů EU uvedeného v článku 21 SFEU.

Ve věci **Freitag**[126] byl Soudní dvůr požádán, aby posoudil, zda článek 21 SFEU s ohledem na předchozí rozhodnutí Soudního dvora – od věcí Grunkin a Paul po věc Bogendorff von Wolffersdorff – brání odmítnutí uznání na základě vnitrostátního právního předpisu (v tomto případě německého zákona) změny jména (německého/rumunského) státního příslušníka s dvojím občanstvím, která se uskutečnila v jiném členském státě občanství tohoto občana EU (tj. v Rumunsku), kde dotyčný občan EU neměl v době, kdy jméno bylo změněno, své obvyklé bydliště. Soudní dvůr v zásadě rozhodl, že článek 21 SFEU brání orgánům členského státu odmítnout uznat jméno jednoho ze svých státních příslušníků, které bylo legálně

[120] Věc C-94/18 Chenchooliah, body 73–79.
[121] Věc C-94/18 Chenchooliah, body 80–88.
[122] Rozsudek Soudního dvora ze dne 27. června 2018 ve věci Ibrahim Diallo v. État belge (C-246/17), ECLI:EU:C:2018:499.
[123] Věc C-246/17 Diallo, body 33–42.
[124] Věc C-246/17 Diallo, body 45–56.
[125] Věc C-246/17 Diallo, body 58–69.
[126] Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. června 2017 ve věci Mircea Florian Freitag (C-541/15), ECLI:EU:C:2017:432.

získáno v jiném členském státě, jehož je tato osoba rovněž státním příslušníkem. Důvodem je, že omezení uznání změny jména by mohlo „být na překážku výkonu práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“, protože existuje reálné riziko, že dotyčný státní příslušník s dvojím občanstvím EU bude nucen rozptylovat pochybnosti o své totožnosti, jakož i o pravosti dokladů jím předložených nebo o pravdivosti údajů v nich obsažených[127].

5.2.5 Přístup k dávkám a/nebo sociální pomoci rezidentů v zemích EU, kteří pobývají v jiném členském státě

Ve věci **A**[128] Soudní dvůr připomněl, že pravomoc členského státu organizovat své vzdělávací systémy musí být vykonávána v souladu s článkem 21 SFEU a pravidla pro přidělování finančních prostředků na vysokoškolské vzdělávání nesmí vytvářet neodůvodněné omezení volného pohybu[129]. Soudní dvůr poukázal na to, že vnitrostátní pravidla, která znevýhodňují určité státní příslušníky jednoduše proto, že využili svého práva volného pohybu, představují omezení svobody přiznané v čl. 21 odst. 1 SFEU[130]. Dospěl proto k závěru, že články 20 a 21 SFEU brání tomu, aby rezidentovi členského státu, který je těžce zdravotně postižený, odepřela obec jeho pobytu dávku, jako je osobní asistence dotčená ve věci v původním řízení, z toho důvodu, že se zdržuje na území jiného členského státu za účelem absolvování vysokoškolského studia[131].

5.3 Opatření Komise

5.3.1 Usnadnění výkonu volného pohybu

V oblasti volného pohybu (mobilních) občanů EU přijala Evropská komise v poslední době řadu kroků k zajištění toho, aby členské státy plně dodržovaly právo EU, mimo jiné prostřednictvím řízení o nesplnění povinnosti v případech neslučitelnosti vnitrostátních právních předpisů s právem EU.

Evropská komise rovněž přijala opatření v dalších oblastech práva EU s možnými účinky na volný pohyb mobilních občanů EU. Například v únoru 2019 přijala Evropská komise doporučení s cílem usnadnit občanům EU (přeshraniční) přístup k jejich vlastním zdravotním údajům.

5.3.2 Posílení zabezpečení průkazů totožnosti a povolení k pobytu

Směrnice o volném pohybu (2004/38/ES) stanoví podmínky pro výkon práva na volný pohyb a pobyt (přechodný i trvalý) v EU pro občany EU a jejich rodinné příslušníky. Tato směrnice stanoví, že ve spojení s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem mohou občané

[127] Věc C-541/15 Freitag, body 35–39.
[128] Rozsudek Soudního dvora ze dne 25. července 2018 ve věci C-679/16, A, ECLI:EU:C:2018:601.
[129] C-679/16 A, body 58–59.
[130] C-679/16 A, bod 60.
[131] C-679/16 A, bod 79.

EU a jejich rodinní příslušníci vstoupit do jiného členského státu a žít v něm a žádat o příslušné povolení k pobytu. Směrnice však nestanoví formát a normy, které se mají použít pro průkazy totožnosti, které slouží pro vstup do členských států EU nebo pro jejich opuštění. Stejně tak nestanoví zvláštní normy pro povolení k pobytu vydaná občanům EU a jejich rodinným příslušníkům ze zemí mimo EU, kromě názvu, který jim má být přiznán, tj. „pobytová karta rodinného příslušníka občana Unie“ (viz čl. 10 odst. 1 směrnice 2004/38).

EU poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti a terorismu.

Mnoho bezpečnostních opatření EU závisí na zabezpečených cestovních dokladech a dokladech totožnosti – například na systematických kontrolách v Schengenském informačním systému zavedených Schengenským hraničním kodexem[132].

V posledních letech byly zavedeny normy EU pro některé doklady totožnosti a cestovní doklady používané v Evropě.

Akční plán pro zabezpečení dokladů z roku 2016 řešil riziko vyplývající ze zfalšovaných průkazů totožnosti a povolení k pobytu[133] a zpráva o občanství z roku 2017 se věnovala analýze možností politiky za účelem zlepšení zabezpečení průkazů totožnosti a povolení k pobytu. Komise provedla posouzení dopadů, které ve srovnání se současným stavem posoudilo řadu možností týkajících se průkazů totožnosti a povolení k pobytu, včetně právně nezávazných opatření, minimálních společných požadavků a širší harmonizace. Současný stav byl považován za neuspokojivý a širší harmonizace nebyla považována za přiměřenou.

To jsou některé z důvodů, proč v dubnu 2018 Komise navrhla posílení bezpečnostních prvků průkazů totožnosti občanů EU a povolení k pobytu rodinných příslušníků ze zemí mimo EU. Jedná se o další z kroků k dosažení skutečné a účinné bezpečnostní unie[134].

V červnu 2019 přijaly Evropský parlament a Rada nařízení 2019/1157 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu[135]. Nařízení zavedlo minimální společné bezpečnostní normy, které zvyšují bezpečnost a spolehlivost průkazů totožnosti a povolení k pobytu. Nařízení bude účinné od srpna 2021.

6. PRÁVO VOLIT A BÝT VOLEN V OBECNÍCH VOLBÁCH A VE VOLBÁCH DO EVROPSKÉHO PARLAMENTU (ČL. 20 ODST. 2 PÍSM. B) A ČLÁNEK 22 SFEU)

[132] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/458 ze dne 15. března 2017, kterým se mění nařízení (EU) 2016/399 s ohledem na posílení kontrol na vnějších hranicích za použití příslušných databází.
[133] COM(2016) 790 final.
[134] https://ec.europa.eu/commission/news/security-union-2017-jun-29_en.
[135] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu (Úř. věst. L 188, 12.7.2019, s. 67).

6.1 Úvod

Podle čl. 20 odst. 2 písm. b) a článku 22 SFEU má každý občan EU mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.

Komise odpověděla na 43 stížností, 57 dopisů / individuálních dotazů a 74 otázek a 21 petic Evropského parlamentu k této problematice, jež se především týkaly ztráty práva volit nebo účasti v referendu.

V návaznosti na volby do Evropského parlamentu v roce 2019 obdržela Komise velké množství stížností týkajících se možnosti mobilních občanů EU účinně vykonávat svá hlasovací práva ve Spojeném království[136], jakož i stížností rumunských občanů ohledně obtíží, s nimiž se setkali při hlasování na rumunských konzulátech v cizině[137].

6.2 Vývoj judikatury

Ve svém rozhodnutí ve věci **Junqueras Vies** ze dne 19. prosince 2019[138] Soudní dvůr na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané španělským Nejvyšším soudem (Tribunal Supremo) rozhodl, že článek 9 Protokolu (č. 7) o výsadách a imunitách Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že:

– osoba, jejíž zvolení do Evropského parlamentu bylo oficiálně vyhlášeno v době, kdy na ni byla v rámci řízení pro závažné trestné činy uvalena vazba, ale nebylo jí umožněno vyhovět některým požadavkům, které v návaznosti na toto vyhlášení stanoví vnitrostátní právo, ani odcestovat do Evropského parlamentu a zúčastnit se jeho prvního zasedání, požívá imunity podle druhého pododstavce tohoto článku,

– tato imunita znamená, že dotčená osoba musí být propuštěna z vazby, aby mohla odcestovat do Evropského parlamentu a splnit tam požadované formality. Pokud má však příslušný vnitrostátní soud za to, že uvedenou osobu je třeba poté, co získala postavení člena Evropského parlamentu, ve vazbě ponechat, musí bezodkladně požádat Evropský parlament, aby tuto osobu uvedené imunity na základě čl. 9 třetího pododstavce téhož protokolu zbavil.

6.3 Vývoj v oblasti volebních práv a opatření přijatá Komisí

Komise ve své zprávě o občanství EU pro rok 2017[139] vyzvala členské státy, aby podporovaly účast na demokratickém životě lepším informováním občanů o volebních

[136] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-voter-registration-system-mobile-eu-citizens-united-kingdom_en.
[137] https://ec.europa.eu/info/files/letter-concerning-difficulties-encountered-voting-romanian-consulate_en
[138] Věc C-502/19.
[139] https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-is-new/news/news/20170124_eu_citizenship_report_2017_en.pdf.

právech a odstraněním překážek bránících jejich účasti. To bylo podpořeno v závěrech Rady vydaných dne 11. května 2017[140].

V únoru 2018 zveřejnila Komise svou poslední zprávu o uplatňování práva EU v rámci místních a obecních voleb a o způsobech podpory výkonu volebních práv[141]. Vzhledem k tomu, že občané EU se stále více stěhují do jiných členských států a pobývají v nich, hlavní obavy vyplývající ze zprávy byly nízká volební účast mobilních občanů a potřeba lepšího sběru dat.

V září 2018 vydala Komise balíček opatření na podporu svobodných a spravedlivých evropských voleb, který obsahoval i) sdělení[142]; ii) doporučení týkající se sítí volební spolupráce, on-line transparentnosti, ochrany před kybernetickými bezpečnostními incidenty a boje proti dezinformačním kampaním v souvislosti s volbami do Evropského parlamentu; iii) pokyny[143] k uplatňování právních předpisů EU v oblasti ochrany údajů v souvislosti s volbami a iv) legislativní návrh[144] na zavedení sankcí za úmyslné zneužití osobních údajů evropskými politickými stranami a nadacemi k ovlivnění výsledku voleb.

V souladu s těmito opatřeními Komise podpořila členské státy tím, že zřídila evropskou síť pro volební spolupráci a organizovala setkání v rámci této sítě[145]. Tato síť sdružuje zástupce orgánů členských států, které mají pravomoci ve volebních záležitostech, a umožňuje konkrétní a praktické výměny informací v řadě témat souvisejících se zajištěním svobodných a spravedlivých voleb, včetně ochrany údajů, kybernetické bezpečnosti, transparentnosti, zvyšování povědomí a inkluzivní a rovné účasti.

7. PRÁVO NA OCHRANU DIPLOMATICKÝMI NEBO KONZULÁRNÍMI ORGÁNY (ČL. 20 ODST. 2 PÍSM. C) A ČLÁNEK 23 SFEU)

7.1 Úvod

Podle čl. 20 odst. 2 písm. c) a článku 23 SFEU mají občané EU na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. O tomto právu ví 76 % občanů EU[146].

Ve sledovaném období Komise odpověděla na deset stížností, osm dopisů / individuálních dotazů a osm otázek Evropského parlamentu k dané problematice. Týkaly se převážně

[140] https://www.consilium.europa.eu/media/22130/st09008en17.pdf.
[141] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018DC0044&from=en.
[142] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1561131040319&uri=CELEX:52018DC0637.
[143] https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/soteu2018-data-protection-law-electoral-guidance-638_en.pdf.
[144] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1561130736830&uri=CELEX:52018PC0636.
[145] https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/eu-citizenship/electoral-rights/european-cooperation-network-elections_en.
[146] Bleskový průzkum Eurobarometr č. 485, jaro 2020.

vydávání náhradních cestovních dokladů pro návrat domů nebo neposkytnutí konzulární ochrany či případů diskriminace při jejím poskytování.

7.2 Vývoj v oblasti konzulární ochrany

Dne 18. června 2019 přijala Rada směrnici, kterou se zavádí náhradní cestovní doklad EU, aktualizující pravidla, formát a bezpečnostní prvky aktuálně používaného dokladu[147]. Směrnice zjednodušuje formality pro nezastoupené občany EU v zemích mimo EU, jejichž cestovní pas nebo cestovní doklad byl ztracen, odcizen nebo zničen, a zajišťuje, aby jim byl poskytnut náhradní cestovní doklad jiným členským státem, aby mohli cestovat domů. Po přijetí nezbytných technických specifikací mají členské státy dva roky na provedení směrnice do vnitrostátního práva.

Souběžně s tím Komise i nadále začleňuje a vyjednává doložky o souhlasu do dvoustranných dohod se zeměmi mimo EU, aby zajistila, že tyto země budou souhlasit s tím, aby zastoupené členské státy EU poskytovaly pomoc nezastoupeným občanům EU.

8. PRÁVO PODÁVAT PETICE K EVROPSKÉMU PARLAMENTU A OBRACET SE NA EVROPSKÉHO VEŘEJNÉHO OCHRÁNCE PRÁV (ČL. 20 ODST. 2 PÍSM. D) A ČL. 24 ODST. 2, 3 A 4 SFEU)

8.1 Úvod

Ustanovení čl. 20 odst. 2 písm. d) a čl. 24 odst. 2, 3 a 4 SFEU se týkají dalších práv, na jejichž základě se občané EU mohou obracet na orgány EU, včetně práva podávat petice k Evropskému parlamentu a práva obracet se na evropského veřejného ochránce práv. Každý občan EU má právo napsat kterémukoli z orgánů, institucí, úřadů nebo agentur EU v jednom z úředních jazyků EU[148] a obdržet odpověď v tomtéž jazyce[149].

8.2 Petiční právo k Evropskému parlamentu

Podle čl. 24 odst. 2 SFEU mají občané EU právo podat v kterémkoli jazyce Smlouvy petici k Evropskému parlamentu ohledně záležitostí EU, které se jich týkají, a obdržet odpověď v tomtéž jazyce. V roce 2018 obdržel Petiční výbor Evropského parlamentu celkem 1 220 petic, tedy méně než v roce 2017 (1 271) a v roce 2016 (1 569). V roce 2019 však tento údaj vzrostl na 1 357, z nichž 938 bylo prohlášeno za přípustné. V roce 2018 se hlavním předmětem petic stalo životní prostředí, což platí i pro rok 2019.

Od roku 2014 je k dispozici „internetový portál pro předkládání petic“[150], který má poskytovat uživatelsky přívětivé prostředí pro předkládání petic on-line. Zatímco v roce 2014

[147] Směrnice Rady (EU) 2019/997 ze dne 18. června 2019, kterou se zavádí náhradní cestovní doklad EU a zrušuje rozhodnutí 96/409/SZBP (Úř. věst. L 163, 20.6.2019, s. 1).
[148] Viz čl. 55 odst. 1 Smlouvy o EU.
[149] Toto ustanovení provádějí všechny orgány, instituce, úřady nebo agentury EU způsobem, který odpovídá jejich práci.
[150] https://www.europarl.europa.eu/petitions/cs/home.

byly petice v 80 % případů předloženy e-mailem a ve zbývajících 20 % dopisem, v roce 2019 bylo 73,9 % obdržených petic podáno prostřednictvím internetového portálu[151].

8.3 Právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv

Podle čl. 24 odst. 3 SFEU mají občané EU právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv, který se zabývá stížnostmi občanů, jež se týkají orgánů, institucí a agentur EU. Škála problémů sahá od smluvních sporů přes případy porušení základních práv nebo nedostatečné transparentnosti při rozhodování až po odepření přístupu k dokumentům.

V období 2017–2019 přijal úřad veřejného ochránce práv přes 6 000 stížností, z nichž zhruba 2 500 spadalo do jeho mandátu, a zahájil 1 395 řízení. Většina stížností se týkala údajného nedostatku transparentnosti a odpovědnosti. Vyhovění návrhům veřejného ochránce práv se snížilo z 85 % v roce 2016 na 77 % v roce 2018. Pokles je relativně konstantní od roku 2014, kdy soulad dosáhl 90 %. Během tříletého období úřad veřejného ochránce práv pomohl více než 50 000 občanů, a to zahajováním šetření, poskytováním odpovědí na žádosti o informace nebo poskytováním rad prostřednictvím svého interaktivního on-line průvodce stížnostmi.

Tento hlavní předmět činnosti v oblasti vyřizování stížností byl doplněn o strategická šetření z vlastní iniciativy, jejichž cílem je prospět co největšímu počtu občanů zkoumáním otázek, které se spíše než jednorázové zdají být systémové. Během sledovaného období se šetření mimo jiné zabývala transparentností legislativního procesu Rady (2017)[152].

V roce 2016 přijal evropský veřejný ochránce práv nová vnitřní pravidla upravující způsob, jakým veřejný ochránce práv vyřizuje stížnosti a šetření, aby byl úřad účinnější a účelnější.

V roce 2018 zavedl evropský veřejný ochránce práv nový zrychlený postup pro stížnosti týkající se přístupu veřejnosti k dokumentům, který umožňuje veřejnému ochránci práv rozhodnout do dvou měsíců od obdržení stížnosti[153].

9. EVROPSKÁ OBČANSKÁ INICIATIVA (ČLÁNEK 24 SFEU; ČL. 11 ODST. 4 SMLOUVY O EU)

Podle čl. 11 odst. 4 Smlouvy o Evropské unii, provedeného nařízením (EU) č. 211/2011, může jeden milion nebo více občanů z nejméně sedmi členských států společně vyzvat Komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu EU pro účely provedení Smluv.

Od roku 2011 bylo zahájeno 75 iniciativ[154] týkajících se nejrůznějších záležitostí a jejich organizátoři shromáždili odhadem devět milionů vyjádření podpory napříč Evropskou unií.

[151] https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/PETI/PR/2020/09-03/1197378EN.pdf.
[152] https://www.ombudsman.europa.eu/cs/special-report/cs/94921.
[153] https://www.ombudsman.europa.eu/en/press-release/en/89910?utm_source=web_EO&utm_medium=scrollie_organic&utm_campaign=scrollie_25.
[154] Registr evropských občanských iniciativ: https://europa.eu/citizens-initiative/home_cs.

Pěti iniciativám se podařilo dosáhnout hranice jednoho milionu podpisů, z toho jedné během sledovaného období:

Iniciativa „Zakažte glyfosát“[155] vyzývá členské státy, aby zakázaly glyfosát, reformovaly postup schvalování pesticidů a stanovily závazné cíle snižování používání pesticidů v celé EU. V prosinci 2017 přijala Komise sdělení[156], ve kterém vysvětluje, že nemá v úmyslu předložit legislativní návrh, protože vědecké posouzení glyfosátu Evropským úřadem pro bezpečnost potravin, pokud jde o zdraví lidí a zvířat a životní prostředí, je kladné.

V návaznosti na přezkum uplatňování nařízení od 31. března 2015[157] přijala Komise dne 13. září 2017 návrh nového nařízení o občanské iniciativě[158]. Nařízení bylo přijato dne 17. dubna 2019[159] a je účinné od 1. ledna 2020. Revidované nařízení přináší občanům a organizátorům rozsáhlé zjednodušení a zlepšení ve všech po sobě jdoucích krocích procesu evropské občanské iniciativy, aby bylo možné dosáhnout plného potenciálu evropské občanské iniciativy tím, že bude pro organizátory a příznivce přístupnější, méně zatěžující a snáze použitelná.

Komise provedla druhý přezkum uplatňování nařízení a dne 28. března 2018 přijala další zprávu[160], která dospěla k závěru, že Komise důkladně posoudila zbývající problematická místa a řeší je ve svém návrhu nařízení ze dne 13. září 2017. Komise je odhodlána nadále sledovat a projednávat řadu otázek týkajících se evropské občanské iniciativy v úzké spolupráci a koordinaci s různými zúčastněnými stranami a institucemi a tento nástroj dále zdokonalit.

Během sledovaného období se sedmkrát sešla odborná skupina pro evropskou občanskou iniciativu[161]. Skupina se skládá ze zástupců příslušných vnitrostátních orgánů a jejím úkolem je koordinovat provádění evropské občanské iniciativy se zeměmi EU.

[155] https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000002_cs.
[156] C(2017) 8414 final.
[157] COM(2015) 145 final.
[158] COM(2017) 482.
[159] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/788 ze dne 17. dubna 2019 o evropské občanské iniciativě (Úř. věst. L 130, 17.5.2019, s. 55).
[160] COM(2018) 157 final.
[161] https://europa.eu/citizens-initiative/expert-group-meetings_cs.