

Státní občanství České republiky v kontextu současného unijního práva

I. Úvod

Česká republika je již více než třináct let členskou zemí Evropské unie¹⁾, právo EU tak již relativně dlouhou dobu působí na české právo a výrazně ho ovlivňuje. Přestože právní úprava státního občanství členských států zůstává v jejich pravomoci, můžeme sledovat vliv unijního práva i na tuto *domaine réservée*.

V tomto příspěvku se budu zaměřovat na tři sféry vlivu práva EU, které lze v souvislosti se státním občanstvím České republiky²⁾ identifikovat. Zaprvé, jednou z velkých výhod členství v Evropské unii je možnost občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, pracovat v nich, podnikat, studovat apod. V důsledku toho dochází ke zvýšené migraci občanů EU, což se promítlo v nové právní úpravě nabývání a pozbývání státního občanství ČR v zákoně č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů.³⁾ Zadruhé, stěžejním principem unijního práva je zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který se vztahuje na všechny oblasti regulované unijním právem.⁴⁾ Z toho vyplývá, že např. slovenský státní příslušník, který přichází do České republiky pracovat, využívá jako občan Unie volného pohybu pracovníků a musí mu být poskytnuto stejné zacházení jako vlastním státním občanům. Nesmí být diskriminován z důvodu své státní příslušnosti, ať přímo či nepřímo, pokud jde o přístup k zaměstnání, výši mzdy, zaměstnanecké benefity atp. Občané Unie⁵⁾ tak mají v České republice postavení blízké se statusu občana ČR, což význam státního občanství relativizuje. Dále došlo k zavedení institutu občanství Unie, v jehož důsledku státy rozšířily některá (mj. i politická) práva vyhrazená původně vlastním státním občanům ve prospěch příslušníků jiných států Unie. Zatřetí, v praxi se lze setkat s případy tzv. obrácené diskriminace (angl. *reverse discrimination*), kdy vlastní státní občané, kteří nevyužili svobody pohybu v rámci Evropské unie, požívají horšího

¹⁾ Dále také „EU“ či „Unie“.

²⁾ Dále také „ČR“.

³⁾ Dále jen „nový zákon o státním občanství“ nebo „ZSO“. Zákon je v účinnosti od 1. 1. 2014.

⁴⁾ Srov. čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“).

⁵⁾ Výrazem „občan Unie“ se pro účely tohoto příspěvku rozumí občané jiných členských států Evropské unie, než je Česká republika, přestože občané ČR jsou samozřejmě také občany EU.

postavení, než občané Unie, kteří se přemístili do daného členského státu. Vlastní státní občan tak může mít v některých případech dokonce méně příznivé postavení než občan EU.

II. Vliv unijního práva na platnou právní úpravu státního občanství ČR

Jak již bylo řečeno, právo Evropské unie nereguluje výslovně problematiku státního občanství, neboť členské státy nesvěřily Unii tuto pravomoc. Státní občanství členských států EU je ovšem branou k občanství unijnímu⁶⁾ a ke svobodám vnitřního trhu, proto se ho dotýkají některé rozsudky Soudního dvora Evropské unie.⁷⁾ Naopak unijní právo prakticky nemůže zabránit problematickému „prodeji“ státního občanství (a tedy občanství unijního) v členských státech.⁸⁾

Je projevem suverenity států určovat, kdo budou jejich státní občané a jaká práva a povinnosti budou vyplývat z tohoto specifického právního svazku. I do této oblasti však postupně proniká mezinárodní právo, např. Evropská úmluva o státním občanství⁹⁾ stanoví některé mantinely vnitrostátních právních úprav. Vliv unijního práva je především nepřímý. Výrazně usnadňuje pobyt v jiných členských státech, takže postupně dochází k zvyšování migrace občanů EU, kteří využívají v České republice svobod vnitřního trhu EU, zejm. volného pohybu pracovníků, svobody usazování (podnikání) či volného pohybu služeb (v tomto kontextu především jeho aktivní formy, tedy práva dočasně poskytovat služby v jiném členském státě). Např. v roce 2004 pobývalo v České republice 47 354 slovenských státních příslušníků, v roce 2016 již 107 251, tedy více než dvojnásobek. V roce 2004 pobývalo v ČR 5 772 německých státních příslušníků, v roce 2016 již 21 216, tedy téměř čtyřnásobek. Pro úplnost je třeba dodat, že neroste jen počet občanů Unie v ČR, ale i příslušníků třetích států.¹⁰⁾ I zde může hrát dílčí

⁶⁾ Občanem EU je každá fyzická osoba, která je občanem členského státu. Viz čl. 20 odst. 1 SFEU.

⁷⁾ Např. C-369/90 *Micheletti a další v. Delegación del Gobierno en Cantabria*, ECLI:EU:C:1992:295, C-135/08 *Janko Rottmann proti Freistaat Bayern*, ECLI:EU:C:2010:104.

⁸⁾ Viz k tomu např. ŘÍČKA, R., SEHNÁLEK, D. Neřešené problémy úpravy unijního občanství aneb Malta zlobí. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2015, č. 4 či RETTMAN, A. Malta free to sell EU citizenship, Commission says. *EU observer*, 14. 11. 2013. Dostupné z: <https://euobserver.com/justice/122101> [cit. 19. 9. 2017].

⁹⁾ V ČR publikována pod č. 76/2004 Sb. m. s. Podrobněji k této úmluvě viz GRONWALD-TOVÁ WAGNEROVÁ, P., MORÁVKOVÁ, J. *Statusové věci občanů*. Praha: ASPI, 2009, s. 261 a násl.

¹⁰⁾ Např. v roce 2004 pobývalo v ČR 34 179 státních příslušníků Vietnamu, v roce 2016 58 025. V roce 2004 pobývalo v ČR 14 747 ruských státních příslušníků, v roce 2016 35 759. Všechna statistická data jsou dostupná na webu Českého statistického úřadu https://www.czso.cz/csu/cizinci/4-ciz_pocet_cizincu#cr [cit. 11. 9. 2017]. Dále roste i počet cizinců s trvalým pobytem. Na konci roku 2014 jich bylo 55,6 %, což je nárůst o 16 procentních bodů ve srovnání s rokem 2004. „Trvalý pobyt indikuje určitou stabilizaci populace cizinců a tendenci k jejich usazování v České republice.“ CHYTIL, D. Vývoj počtu cizinců v ČR. *Statistika&my – měsíčník Českého statistického úřadu*, 2016, č. 2. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2016/02/vyvoj-poctu-cizincu-v-cr/> [cit. 13. 9. 2017].

roli unijní právo, protože usnadňuje pobyt v jiném členském státě nejen občanům EU, ale i jejich rodinným příslušníkům, byť pocházejí ze třetích zemí.¹¹⁾

V reakci na volný pohyb osob v EU změkčuje nová právní úprava podmínky nabytí státního občanství udělením ve prospěch občanů EU. Nový zákon o státním občanství v zásadě zachovává dosavadní základní požadavek pro udělení českého státního občanství, kterým je povolený trvalý pobyt v ČR po dobu 5 let,¹²⁾ stejně jako předchozí zákon č. 40/1993 Sb.¹³⁾ V případě občanů EU byla ovšem tato lhůta zkrácena na dobu 3 let.¹⁴⁾ Lze očekávat, že této právní úpravy budou z občanů EU nejvíce využívat slovenští státní příslušníci, kterých je v České republice z občanů Unie nejvíce a mají dlouhodobě největší zájem o české státní občanství.¹⁵⁾ V důvodové zprávě¹⁶⁾ je tato zvýhodněná právní úprava odůvodněna zcela jiným právním postavením těchto osob, neboť unijní právo umožňuje občanům členských států EU rychlejší integraci do české společnosti. Nový zákon o státním občanství klade obecně důraz na integraci cizince. Podle ustanovení § 13 odst. 1 lze žadateli udělit státní občanství, pokud je integrován do společnosti v České republice. V důvodové zprávě se dále uvádí, že právní úprava změkčující podmínky pro udělení státního občanství občanům EU se inspiroje směrnicí Rady 2003/109/ES o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty. Vzhledem k tomu, že se však jedná o integraci občanů EU, nabízí se mnohem více inspirace klíčovou „pobyťovou“ směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.¹⁷⁾ V ní hraje integrace občana EU v jiném členském státě důležitou roli a čím déle v něm občan Unie pobývá, tím se zužují možnosti pro jeho vyhoštění. Např. po deseti letech pobytu smí být tento občan vyhoštěn jen z naléhavých důvodů veřejného pořádku či veřejné bezpečnosti.¹⁸⁾

Další důležitou změnou, která vzbudila pozornost odborné veřejnosti,¹⁹⁾ je podstatné rozšíření možnosti nabýt dvojí (resp. vícere) státní občanství. Původní právní úprava v zákoně č. 40/1993 Sb. umožňovala dvojí státní občanství jen ve výjimečných případech, např. u dítěte, které narozením získalo i jiné

¹¹⁾ Viz směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹²⁾ § 14 odst. 1 písm. a) ZSO.

¹³⁾ § 7 odst. 1 písm. a) zákona č. 40/1993 Sb., o nabývání a pozbývání státního občanství České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁴⁾ § 14 odst. 1 písm. b) ZSO.

¹⁵⁾ Občané Slovenské republiky tvořili 46,6 % případů udělení státního občanství ČR od roku 1999. Srov. CHYTIL, D. Počty udělených státních občanství ČR. *Statistika&my – měsíčník Českého statistického úřadu*, 2016, č. 2. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2016/02/pocty-udelenych-statnich-obcanstvi-v-cr/> [cit. 13. 9. 2017].

¹⁶⁾ Důvodová zpráva k ZSO je dostupná z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=827> [cit. 11. 9. 2017].

¹⁷⁾ Viz např. body 18, 23, 24 preambule.

¹⁸⁾ Čl. 28 odst. 3 písm. a) směrnice 2004/38/ES.

¹⁹⁾ Viz např. EMMERT, F. *Dvojí občanství v českém právu*. Praha: C. H. Beck, 2014 či HŘEBEJKA, J. Dvojí státní občanství. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2014, č. 2.

než české státní občanství.²⁰⁾ Nový zákon o státním občanství prolamuje princip jediného státního občanství ve dvou směrech. Pro případy nabytí českého státního občanství udělením se oproti předchozí právní úpravě nepožaduje, aby cizinec prokázal pozbytí původního státního občanství.²¹⁾ V případě, že naopak český státní občan nabude cizí státní občanství, nepozbude v souladu s platnou právní úpravou *ex lege* české občanství, ledaže by se ho prohlášením výslovně vzdal.²²⁾ Důvodová zpráva neobsahuje zevrubnější zdůvodnění této změny v přístupu k dvojímu (vícerému) státnímu občanství. V zásadě zmiňuje jen praktické problémy plynoucí z toho, že někteří bývalí státní občané ČR se i po pozbytí státního občanství ČR naturalizací v jiném státě považují nadále za české občany a prokazují se českým dokladem. Většina států totiž neoznačuje jiným státům, že jejich státní příslušník nabyl další státní občanství.

Tyto změny představují zásadní obrat v přístupu ke státnímu občanství vzhledem k tomu, že dvojí občanství se v minulosti považovalo za nežádoucí stav. Dvojí občanství znamená právní pouto ke dvěma státům a s jistou dávkou nadsázky je lze přirovnat ke vztahu se dvěma partnery. Může s sebou přinášet praktické problémy např. v souvislosti s výkonem branné povinnosti, který mohou požadovat oba státy. Nejedná se jen o hypotetický problém, protože na něj reagují mezinárodní smlouvy.²³⁾ Zdá se nicméně, že státy vlivem zvýšené migrace v evropském prostoru²⁴⁾ vycházejí vícerému státnímu občanství vstříc (zvláště v západní Evropě)²⁵⁾ a projevem tohoto trendu je i nová česká právní úprava.

J. Kudrna ve svém příspěvku konstatuje, že „[v] současné době v integrující se Evropské unii státní občanství stále více ztrácí svůj charakter zvláštní, výlučné vazby mezi jednotlivcem a státem.“²⁶⁾ Nezbyvá než souhlasit. Přestože se dvojí, resp. víceré občanství v českém právu netýká jen občanů EU, domnívám se, že jeden z hlavních faktorů, které vedly k posunu ve vnímání této problematiky, je působení unijního práva v českém prostředí. Zvláště relevantní je v tomto směru princip zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a institut občanství EU, jak bude rozebráno dále. V některých případech navíc unijní právo vztahuje princip nediskriminace i na příslušníky třetích států (bez recipročního zá-

²⁰⁾ § 17 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb.

²¹⁾ Ustanovení § 7 odst. 1 písm. b) zákona č. 40/1993 Sb. V § 13 a násl. ZOS upravujícím nabytí státního občanství udělením již tato podmínka nefiguruje.

²²⁾ Srov. § 17 odst. 1 zákona č. 40/1993 Sb. a § 40 odst. 1 ZOS.

²³⁾ Evropská úmluva o státním občanství stanoví pro tyto případy pravidlo jediného státu, který může požadovat plnění branné povinnosti, a stanoví kritéria pro jeho určení (čl. 21).

²⁴⁾ Zde myšleno v širším časovém rozpětí, nikoli specificky v kontextu současné migrační krize.

²⁵⁾ K tomu viz HŘEBEJK, J. Dvojí státní občanství. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2014, č. 2, s. 106. Konkrétní údaje o jednotlivých státech týkající se dvojího občanství lze nalézt např. v publikaci DUMBRAVA, C. *Comparative Report: Citizenship in Central and Eastern Europe*. European University Institute, 2017/02, s. 18. Dostupné z: http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/46112/RSCAS_GLOBALE_CIT_Comp_2017_02.pdf?sequence=1&isAllowed=y [cit. 13. 9. 2017].

²⁶⁾ KUDRNA, J. K možnosti přiznat volební právo cizincům. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2014, č. 2, s. 112.

kladu),²⁷⁾ někdy členské státy rozšiřují práva určená občanům Unie dobrovolně i na příslušníky třetích zemí.²⁸⁾ Rozdíly mezi statusem vlastních občanů a cizinců se tak v Unii do značné míry stírají. V důsledku toho pak rozdíl mezi polským příslušníkem, který v ČR využívá výhod vnitřního trhu a občanství Unie na straně jedné, a polským příslušníkem, který k tomu nabytí i české občanství na straně druhé, není až tak zásadní.

III. Občanství ČR v kontextu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a občanství Unie

Zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti není „vynálezem“ Evropské unie. Jedná se vlastně o závazek poskytovat cizincům národní režim, známý z mezinárodního práva, tedy stejné zacházení jako vlastním státním občanům. Např. v Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků z roku 1951²⁹⁾ se smluvní strany zavázaly poskytovat národní režim uprchlíkům v oblasti náboženské svobody, přístupu k soudům, daňových povinností ad.

Zásada zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti v Evropské unii má však zcela jinou dimenzi. Již od počátku vzniku Evropského hospodářského společenství³⁰⁾ byl tento princip jedním z jeho základních stavebních kamenů. V římské Smlouvě o založení EHS z roku 1957 je hned v první části této smlouvy nazvané „Zásady“ uvedeno následující: „V rámci použití Smlouvy, aniž jsou dotčena její zvláštní ustanovení, je zakázána jakákoli diskriminace na základě státní příslušnosti.“³¹⁾ Toto ustanovení zůstalo v zakládacích smlouvách EU prakticky nezměněno dodnes.³²⁾ Oproti již zmiňované Ženevské úmluvě o právním postavení uprchlíků, v níž se státy zavázaly poskytovat národní režim uprchlíkům ve vybraných oblastech, v unijním právu prostupuje zásada zákazu diskriminace celý tento právní systém s tím, že pouze výjimečně mají členské státy možnost odchýlit se od této obecné zásady.

Důsledkem uplatňování tohoto principu je pak rovné zacházení s občany jiných členských států EU v mnoha oblastech, v již uvedeném zaměstnávání, sociálním zabezpečení, podnikání, studiu atd. Např. pokud je vzdělávání na českých veřejných vysokých školách bezplatné pro občany ČR, musí být bezplatné i pro občany z jiných členských států EU. Samozřejmě nelze odstranit přirozenou jazykovou bariéru, ale např. slovenští státní příslušníci jsou schopni studovat v českém jazyce a také této možnosti využívají.³³⁾ Unijní právo tímto

²⁷⁾ Srov. např. pravidla pro volný pohyb kapitálu, která se vztahují i na třetí státy (zejm. čl. 63 SFEU), či čl. 24 odst. 1 směrnice 2004/38/ES.

²⁸⁾ Např. rozšíření volebního práva v komunálních volbách v některých členských státech Unie i na příslušníky z nečlenských států EU. Blíže viz MACHOVÁ, Z. *Volební právo cizinců v komunálních volbách České republiky a jeho využití*. Praha: Karolinum, 2013, s. 23 a násl.

²⁹⁾ V ČR publikována pod č. 208/1993 Sb.

³⁰⁾ Dále také „EHS“.

³¹⁾ Čl. 7 pododst. 1.

³²⁾ Srov. čl. 18 SFEU.

³³⁾ Viz KLEŇHOVÁ, M. Cizinci vzdělávající se na českých školách. *Statistika&my – měsíčník*

způsobem podporuje migraci unijních občanů, přičemž jejich postavení se potom velmi blíží postavení vlastních státních občanů.

Unijní právo umožňuje členským státům odchýlit se v některých případech od zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, příkladem je „zaměstnání ve veřejné správě“ ve smyslu čl. 45 odst. 4 SFEU.³⁴⁾ Některá pracovní místa může stát vyhradit jen svým státním příslušníkům, např. místa referentů ministerstev vykonávajících rozhodovací činnost, soudců apod. Soudní dvůr EU ovšem výjimky z obecného principu nediskriminace vykládá velmi úzce. Příkladem je judikatura Soudního dvora EU týkající se podobné výjimky stanovené v čl. 51 SFEU v oblasti svobody usazování a volného pohybu služeb, podle něž může stát vyhradit činnosti podnikatelského charakteru, které jsou spjaté, i když jen příležitostně, s výkonem veřejné moci, svým státním občanům. Soudní dvůr EU již mnohokrát posuzoval, zda lze příslušnou činnost vyjmout z pravidel svobody usazování a volného pohybu služeb (a tedy z nediskriminačního režimu), přičemž dosud ve všech případech dospěl k závěru, že tyto činnosti vyjmout nelze.

Aktuální pro Českou republiku je žaloba Evropské komise³⁵⁾ pro porušení unijního práva z důvodu, že Česká republika stanoví jako podmínku přístupu k profesi notáře české státní občanství. Kromě České republiky byla žalována řada jiných členských států EU (Řecko³⁶⁾, Německo³⁷⁾, Rakousko³⁸⁾, Lucembursko³⁹⁾, Francie⁴⁰⁾, Belgie⁴¹⁾, Nizozemí⁴²⁾, Lotyšsko⁴³⁾, Maďarsko⁴⁴⁾) a ve všech případech Soudní dvůr dospěl k závěru, že tyto státy jednaly v rozporu s unijním právem, když vyhradily činnost notáře vlastním státním příslušníkům, protože notáři v těchto zemích nevykonávají veřejnou moc⁴⁵⁾. Přestože lze nalézt řadu argumentů podporujících názor, že notáři vykonávají veřejnou moc, Soudní

Českého statistického úřadu, 2016, č. 2. Dostupné z: <http://www.statistikaamy.cz/2016/02/ci-zinci-vzdelavajici-se-na-ceskych-skolach/> [cit. 15. 9. 2017].

³⁴⁾ K tomu viz podrobněji KUNERTOVÁ, T. *Pracovník v Evropské unii*. Praha: Leges, 2015, s. 64-66.

³⁵⁾ Řízení před Soudním dvorem je vedeno pod číslem C-575/16.

³⁶⁾ C 61/08 Komise proti Řecku, ECLI:EU:C:2011:340.

³⁷⁾ C 54/08 Komise proti Německu, ECLI:EU:C:2011:339.

³⁸⁾ C-53/08 Komise proti Rakousku, ECLI:EU:C:2011:338.

³⁹⁾ C 51/08 Komise proti Lucembursku, ECLI:EU:C:2011:336.

⁴⁰⁾ C 50/08 Komise proti Francii, ECLI:EU:C:2011:335.

⁴¹⁾ C 47/08 Komise proti Belgii, ECLI:EU:C:2011:334.

⁴²⁾ C 157/09 Komise proti Nizozemí, ECLI:EU:C:2011:794.

⁴³⁾ C 151/14 Komise proti Lotyšsku, ECLI:EU:C:2015:577.

⁴⁴⁾ C-392/15 Komise proti Maďarsku, ECLI:EU:C:2017:73.

⁴⁵⁾ Podrobněji viz např. KOHL, B., ONCLIN, F. La fin de la condition de nationalité pour l'accès à la profession de notaire - Le statut du notaire et le droit européen. *Cahiers de Droit Européen*, 2012, č. 1, BŘICHÁČEK, T. Notáři ve víru vnitřního trhu. *Jurisprudence*, 2011, č. 6, SVOBODOVÁ, M. Možnosti omezení svobody usazování z důvodu výkonu veřejné moci. In: POMAHÁČ, R. (ed.) *Veřejné a soukromé právo (správní a trestní aspekty)*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, s. 43 a násl., FOREJTOVÁ, M. Podmínka státního občanství pro výkon povolání notáře na pokračování – český případ. *Právní prostor*, 20. 1. 2017. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/mezinarodni-a-evropske>

dvůr v jednotlivých rozsudcích vyzdvihuje ty prvky činnosti notářů, které hovoří ve prospěch soukromoprávního pojetí. Ačkoli má Česká republika dle mého názoru nejsilnější argumenty (notáři jako soudní komisaři vykonávají rozhodovací činnost v řízeních o dědictví namísto soudů, přičemž za škodu způsobenou při výkonu veškeré jejich činnosti odpovídá stát), lze očekávat, že i v našem případě Soudní dvůr potvrdí svou rozhodovací linii a profese notáře bude muset být otevřena všem občanům EU.⁴⁶⁾ Také tento případ je dokladem toho, jak unijní právo v důsledku liberalizace vnitřního trhu zasahuje do tradičních výhod spjatých se státním občanstvím.

Občanství Evropské unie úzce souvisí se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti a v jistém smyslu na něm vyrostlo.⁴⁷⁾ Těžko si lze představit vytvoření jednotného konceptu unijního občanství, pokud by členské státy neměly povinnost rovného zacházení s občany EU. Je všeobecně přijímáno, že občanství Unie nenahrazuje státní občanství členského státu, ale doplňuje je o některá práva, jak potvrzuje výslovně primární právo EU.⁴⁸⁾ Občanství Unie nelze považovat za ekvivalentní občanství státnímu mj. proto, že Evropská unie je stále co do podstaty mezinárodní organizací, vztah mezi unijním občanem a Evropskou unií je zprostředkovaný (občanství Unie je odvozeno od státní příslušnosti členského státu) a nevyplývají z něj unijním občanům žádné povinnosti. Přesto je výraz „občanství Unie“⁴⁹⁾ opodstatněný mj. z toho důvodu, že z tohoto institutu plynou i práva politická, zahrnující právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má občan EU bydliště, za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci⁵⁰⁾, na něž se dále zaměřím.

Právo volit a být volen v obecních volbách je politickým právem, které bylo v České republice před vstupem do Evropské unie vyhrazeno českým státním příslušníkům v souladu s čl. 21 odst. 1 LZPS⁵¹⁾. Vznikem členství v Evropské unii měla Česká republika povinnost rozšířit toto právo i na občany Unie. Praxe však ukázala, že zavedení skutečně nediskriminačního zacházení v oblasti poli-

pravo/podminka-statniho-obcanstvi-pro-vykon-povolani-notare-na-pokracovani-cesky-pripad [cit. 15. 9. 2017].

⁴⁶⁾ Postavení notáře u nás se velmi blíží postavení notářů v Rakousku, přičemž Rakousko v řízení před Soudním dvorem také nebylo úspěšné.

⁴⁷⁾ Občanství Unie je upraveno společně se zákazem diskriminace v části druhé SFEU.

⁴⁸⁾ Čl. 20 odst. 1 SFEU.

⁴⁹⁾ Franc. „citoyenneté de l'Union“, něm. „Unionsbürgerschaft“, angl. „citizenship of the Union“.

⁵⁰⁾ Čl. 20 odst. 2 písm. b) a čl. 22 odst. 1 SFEU a čl. 40 Listiny základních práv EU. Vedle unijního práva byla na půdě Rady Evropy uzavřena Úmluva o účasti cizinců na veřejném životě na místní úrovni v roce 1992, publikována v ČR pod č. 51/2015 Sb. m. s. Česká republika však učinila výhradu, že má právo neaplikovat ustanovení kapitol B a C této úmluvy, obsahující mj. právo cizinců volit a být volen ve volbách do místních orgánů. Úmluva má zatím jen malý počet smluvních stran. Konkrétní údaje o jednotlivých smluvních stranách jsou k dispozici na https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/144/signatures?p_auth=DHL6SRE9 [cit. 15. 9. 2017]. Viz též KLÍMA, K. a kol. *Veřejná subjektivní práva*. Praha: Metropolitan University Prague Press, 2016, s. 118-119.

⁵¹⁾ Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

tického práva tradičně vyhrazeného jen vlastním státním příslušníkům může trvat dlouho. Pokud jde o aktivní volební právo, byli občané Unie diskriminováni tím, že pro jeho výkon byl požadován trvalý pobyt v České republice, tedy v zásadě pobyt po dobu pěti let.⁵²⁾ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí⁵³⁾ sice stanovil shodně pro občany ČR i občany jiných členských států EU podmínku přihlášení k trvalému pobytu v obci v den voleb. Pojem „trvalý pobyt“ se však následně vykládal jinak u občanů ČR a jinak u občanů EU. V případě českých státních příslušníků se vycházelo ze zákona č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech,⁵⁴⁾ podle nějž lze místo trvalého pobytu v obci získat jednoduchým úkonem, a sice ohlášením. Naopak u občanů EU se „trvalý pobyt“ vykládal ve smyslu zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky,⁵⁵⁾ jak je uvedeno výše. Tato diskriminace byla prolomena až rozhodnutím Krajského soudu v Brně ve věci slovenského státního příslušníka, který měl v ČR přechodný pobyt a domáhal se výkonu volebního práva.⁵⁶⁾

Pokud jde o pasivní volební právo, trvá diskriminace občanů EU v ČR dosud. Občané Unie mají právo být voleni v obecních volbách na základě unijního práva za stejných podmínek jako čeští občané. Mají-li být tyto podmínky opravdu „stejně“, pak musí být občanům Unie umožněno vstupovat v České republice do politických stran a kandidovat za ně v těchto volbách. Náš zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů, ovšem umožňuje zakládat politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich pouze občanům ČR, neboť vychází z čl. 20 odst. 2 LZPS. Mohl by však *de lege ferenda* rozšířit toto právo nad rámec Listiny základních práv a svobod, podobně jako zákon č. 491/2001 Sb. rozšířil právo volit v obecních volbách na unijní občany (viz § 4). Tento příklad také ukazuje, že rozšíření volebního práva v souladu s právem EU může systémově zasáhnout i do dalších politických práv v ČR.⁵⁷⁾

Přestože je zřetelné, že význam státního občanství ve světle unijního práva slábne, je třeba vzít na druhou stranu v potaz, že výhody plynoucí z práva EU, z unijního občanství, vnitřního trhu, zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti atd. jsou ve vztahu k našim občanům reciproční.⁵⁸⁾ Jinými slovy,

⁵²⁾ Viz k tomu např. ANTOŠ, M. Politická participace cizinců v České republice. *Politologický časopis*, 2012, č. 2.

⁵³⁾ Zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále také jen „zákon č. 491/2001 Sb.“

⁵⁴⁾ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁵⁾ Zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, dále také jen „zákon č. 326/1999 Sb.“

⁵⁶⁾ Usnesení Krajského soudu v Brně, č. j. 64A 6/2014-20.

⁵⁷⁾ Naopak nad rámec unijního práva přiznává náš právní řád občanům EU právo hlasovat v místním referendu - § 2 zákona č. 22/2004 Sb., o místním referendu a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, ve spojení s § 4 odst. 1 zákona č. 491/2001 Sb.

⁵⁸⁾ Pro úplnost je třeba dodat, že tam, kde právo Unie rozšiřuje některá práva ve prospěch

občané ČR mohou využívat těchto výhod v jiném členském státě EU, ačkoli nebudou jeho státním příslušníkem. Zkoumané otázky je proto třeba vidět i z této perspektivy.

IV. Problematika tzv. obrácené diskriminace

V souvislosti s občanstvím ČR v kontextu unijního práva nelze nezmínit tzv. obrácenou diskriminaci.⁵⁹⁾ Jedná se zejména o situace, kdy jsou v daném státě vlastní státní občané znevýhodněni na základě vnitrostátního práva oproti občanům unijním, kteří v tomto státě požívají výhod unijního práva. Podobně může být znevýhodněno domácí zboží oproti zboží vyrobenému v jiném členském státě Unie. Soudní dvůr EU tento typ diskriminace v zásadě nezakazuje.⁶⁰⁾

Konkrétním příkladem ilustrujícím tento problém je případ *Zákona o čistotě piva*⁶¹⁾ řešený v minulosti Soudním dvorem. V Německu již od 16. století platila právní úprava, která dovolovala vyrábět a prodávat pouze tzv. čisté pivo vyrobené jen z určitých ingrediencí. Tato právní úprava pak po vzniku EHS bránila dovozu a uvádění na německý trh piva odlišného složení vyrobeného v jiném členském státě. Uvedenou právní úpravu shledal Soudní dvůr v rozporu s tehdejšími komunitárními právy, neboť porušovala princip vzájemného uznávání národních právních předpisů. Na základě tohoto principu musí stát (až na určité výjimky) umožnit přístup na svůj trh zboží vyrobenému v jiném členském státě. Soudní dvůr však konstatoval, že pravidla výroby vztahující se na pivovary usazené v Německu sama o sobě nepředstavují porušení komunitárního práva vzhledem k tomu, že uvedená oblast není harmonizována komunitárními právy.⁶²⁾ Po vydání tohoto rozsudku platí v Německu dvojí režim. Domácí pivovary musí dodržovat přísnější německou úpravu o čistotě piva, zatímco piva vyrobená v jiných členských státech mají přístup na německý trh, aniž by musela splňovat požadavky na čisté pivo.⁶³⁾

Obrácená diskriminace bývá nejčastěji zmiňována v souvislosti s rodinnými příslušníky ze třetích států. Unijní směrnice 2004/38/ES poskytuje rodinným příslušníkům občana EU (např. manželé či děti při splnění stanovených podmínek), i když pocházejí ze třetích zemí, velkorysý právní režim, zahrnující právo nebyť

třetích zemí, není reciprocita zaručena. Může-li tedy občan Ruské federace koupit nemovitost bez omezení v České republice, nemusí mít občan ČR stejnou možnost v Ruské federaci.

⁵⁹⁾ K tématu viz např. KRÁL, R. Obrácená diskriminace v kontextu unijního občanství. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2013, č. 2, TRYFONIDOU, A. *Reverse discrimination in EC law*. Kluwer Law International, 2009 či VERBIST, V. *Reverse discrimination in the European Union*. Intersentia, 2017.

⁶⁰⁾ Viz např. C-115/78 J. Knoors proti Staatssecretaris van Economische Zaken, ECLI:EU:C:1979:31 či C-127/08 B. B. Metock a další proti Minister for Justice, Equality and Law Reform, ECLI:EU:C:2008:178.

⁶¹⁾ C-178/84 Komise proti Německu, ECLI:EU:C:1987:126.

⁶²⁾ Bod 24 rozsudku *Zákon o čistotě piva*.

⁶³⁾ Srov. GESLEY, J. *500 Year Anniversary of the Bavarian Beer Purity Law of 1516* ("Reinheitsgebot"), 21. 4. 2016. Dostupné z: <https://blogs.loc.gov/law/2016/04/500-year-anniversary-of-the-bavarian-beer-purity-law-of-1516-reinheitsgebot/> [cit. 18. 9. 2017].

diskriminován na základě státní příslušnosti. Jejich výhodný status v členském státě Unie je navíc podporován judikaturou Soudního dvora EU.⁶⁴⁾ To ale platí jen za podmínky, že občan EU, kterého doprovázejí, vykonal pohyb mezi členskými státy Unie. Pokud je občan členského státu „statický“, žije pouze ve své zemi, aniž by se přemísťoval do jiného státu EU, jedná se o tzv. čistě vnitrostátní situaci a na jeho rodinné příslušníky se vztahuje vnitrostátní právo, které nemusí být stejně příznivé jako unijní úprava. V takovém případě může docházet k omezení práva občana členského státu na sloučení rodiny.

V České republice lze v této souvislosti zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 4 Ads 40/2008-73.⁶⁵⁾ Žalobce, státní příslušník Ruské federace a zároveň manžel české státní občanky, se domáhal zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání podle zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů. Žalobce neuspěl postupně u Úřadu práce v Mostě, u Ministerstva práce a sociálních věcí⁶⁶⁾ ani Městského soudu v Praze. Klíčovým argumentem byla skutečnost, že neměl v České republice trvalý pobyt. Kdyby byl podle názoru MPSV a Městského soudu v Praze rodinným příslušníkem občana EU, stačil by přechodný pobyt. Nejvyšší správní soud, který následně rozhodoval o kasační stížnosti, však tento výklad neakceptoval. „Nejvyšší správní soud dodává, že nesprávnost výkladu zákona o zaměstnanosti zastávaného žalovaným [MPSV – pozn. autorky] a městským soudem vyplývá také z toho, že při tomto výkladu by nevyhnutelně docházelo k diskriminaci českých občanů, jejichž rodinní příslušníci žádající o zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání na úřadu práce jsou z nečlenského státu EU, oproti rodinným příslušníkům (kteří jsou také z nečlenského státu EU) občanů jiného členského státu EU než ČR. (...) Bylo by nesprávné a diskriminační, pokud by ČR bez jakéhokoli rozumného důvodu zvýhodňovala cizince – rodinné příslušníky občanů jiného členského státu EU oproti cizincům – rodinným příslušníkům občana ČR, čímž by *de facto* docházelo ke zhoršení postavení občanů ČR oproti cizincům (občanům EU), neboť postavení rodinných příslušníků se navzájem ovlivňují a prolínají, nelze je od sebe oddělovat, nehledě k tomu, že takové rozlišování není možné už jen z toho důvodu, že občané ČR a občané členských států EU dohromady tvoří množinu občanů EU ve smyslu čl. 17 Smlouvy o založení Evropských společenství, (na což stěžovatel správně poukazoval v kasační stížnosti).“ Nejvyšší správní soud tak odmítl obrácenou diskriminaci českých státních příslušníků. Za pozornost stojí i jeho argumentace, že tato diskriminace je nepřípustná, protože občané ČR tvoří společně s občany jiných členských

⁶⁴⁾ Srov. např. rozsudek *Metock* citovaný sub 60. Podle Soudního dvora vymezení rodinných příslušníků ve smyslu směrnice 2004/38/ES nerozlišuje podle toho, zda již legálně pobývali v jiném členském státě, či nikoli (viz body 49-50 tohoto rozsudku). Právo pobytu na základě směrnice 2004/38/ES tak může mít i osoba, která se stala rodinným příslušníkem občana Unie uzavřením manželství, přestože předtím v daném státě pobývala nelegálně.

⁶⁵⁾ Viz k tomu též HONUSKOVÁ, V. *Report on the Free Movement of Workers in the Czech Republic in 2011-2012*. Dostupné z: www.ru.nl/publish/pages/608499/czech_rep_2011-12_def.pdf [cit. 19. 9. 2017].

⁶⁶⁾ Dále také „MPSV“.

států EU „množinu občanů EU“. I když Soudní dvůr EU nechává na jednotlivých členských státech, jak naloží s fenoménem obrácené diskriminace ve svém právním řádu, stát nepochybně může odstraňovat obrácenou diskriminaci poukazem na širší chápání principu nediskriminace na základě státní příslušnosti.

Dle mého názoru Nejvyšší správní soud správně odmítl obrácenou diskriminaci občanů ČR. Stejně tak je třeba kvitovat, že jí předchází i zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky. Podle § 15a odst. 3 „[u]stanovení tohoto zákona týkající se rodinného příslušníka občana Evropské unie se použijí i na cizince, který je rodinným příslušníkem státního občana České republiky“. Příkladem obrácené diskriminace v ČR je naopak omezenější přístup rodinného příslušníka občana ČR, jenž je občanem třetího státu, k veřejnému zdravotnímu pojištění oproti rodinnému příslušníku občana EU. Na problematickou právní úpravu upozorňoval již v minulosti veřejný ochránce práv.⁶⁷⁾ Důvodem je požadavek zákona č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění⁶⁸⁾, aby prvně jmenovaní měli v souladu s § 2 odst. 1 písm. a) v ČR trvalý pobyt ve smyslu zákona č. 326/1999 Sb., nebudou-li zaměstnaní. Dokud nezískají právo trvalého pobytu v ČR, nemají přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění. I když jsou primárně znevýhodněni cizí státní příslušníci ze třetích zemí, nikoli přímo občané ČR, sekundárně toto znevýhodnění dopadá samozřejmě i na ně. Často se jedná o manžele či manželky českých občanů, kteří se mohou pojistit jen v rámci komerčního pojištění, to však má mj. limitované pojistné plnění. Rodinní příslušníci občana EU mají naproti tomu na základě tzv. koordinačního nařízení EU⁶⁹⁾ právo na rovné zacházení, a tedy i stejný přístup k veřejnému zdravotnímu pojištění jako čeští občané, nemusejí tedy čekat na získání trvalého pobytu v ČR.

Obecné mezinárodní právo zaručuje cizincům jen tzv. minimální cizinecký standard, tedy zcela základní práva, jejichž respektování je ve vyspělých demokratických státech samozřejmostí (stát má chránit život cizince, respektovat jeho právní osobnost, umožnit mu přístup k soudům atd.). Mezinárodní smlouvy mohou zajistit cizincům vyšší standard práv, což unijní právo v širokém rozsahu činí, a přibližuje tak status občana Unie statusu vlastních státních občanů. Z perspektivy státního občanství je však nepřijatelný stav, kdy stát bez zvláštních důvodů znevýhodňuje své příslušníky oproti cizincům, byť občanům EU, i když se ve smyslu našeho ani unijního práva nebude jednat o zakázanou diskriminaci.

Státní občanství má přinášet občanovi určité výhody s tím, že stát od něj může na druhou stranu požadovat i plnění určité povinnosti (zejména branné,

⁶⁷⁾ Viz *Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s cizinci* ze dne 21. 7. 2010, sp. zn. 29/2010/DIS/JŠK. Dostupné z: <https://www.ochrance.cz/diskriminace/doporuzeni/> [cit. 27. 9. 2017].

⁶⁸⁾ Zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁹⁾ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

příp. volební), kterou cizinci nemají. Povinnosti občanů ČR se v současnosti mohou jevit jako „spící“, ale relativně nedávný návrh na zavedení plošných odvodů mužů i žen v České republice⁷⁰⁾ připomíná, že povinnosti vyplývající ze státního občanství zcela nezanikly. Nelze vyloučit, že občan bude nasazovat za stát život, i když je tato situace - doufejme - spíše hypotetická. Z pohledu legitimacy takové povinnosti občana brání tomu, aby stát vlastní státní příslušníky bez zvláštních důvodů znevýhodňoval oproti cizincům.

V. Závěr

Je zřejmé, že členství České republiky v Evropské unii má výrazný dopad na státní občanství ČR. Unijní právo ovlivňuje jak právní úpravu nabývání a pozbývání státního občanství včetně zcela odlišného přístupu k dvojímu občanství, tak i výlučnost pouta mezi státem a jeho občanem. Přestože ze státního občanství plyne podstatně méně výsad než v minulosti, je tento stav kompenzován možností našich státních občanů využívat unijních výhod vnitřního trhu, principu zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti a občanství Unie v jiných členských státech EU. Z pohledu státního občanství je ovšem nepřijatelné znevýhodňování vlastních státních příslušníků ve srovnání s cizinci v rámci tzv. obrácené diskriminace.

Shrnutí:

Příspěvek se zaměřuje na tři sféry vlivu práva EU v souvislosti se státním občanstvím České republiky. První z nich je nepřímý dopad unijního práva na nabývání a pozbývání státního občanství ČR v zákoně č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů. Zadruhé, stěžejním principem unijního práva je zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti, který se vztahuje na všechny oblasti regulované unijním právem. Následkem uplatňování tohoto principu mají občané Unie v České republice postavení blízké se statusu občana ČR, což význam státního občanství relativizuje. Dále došlo k zavedení institutu občanství Unie, v jehož důsledku státy rozšířily některá (mj. i politická) práva vyhrazená původně vlastním státním občanům také ve prospěch příslušníků jiných států Unie. Zatřetí, v praxi se lze setkat s případy tzv. obrácené diskriminace, kdy vlastní státní občané mohou mít dokonce méně příznivé postavení než občané EU.

⁷⁰⁾ Srov. <http://www.mocr.army.cz/informacni-servis/zpravodajstvi/novela-branneho-zakona-neobnovuje-zakladni-vojenskou-sluzbu-ani-nezavadi-povinna-cviceni-107432/> [cit. 27. 9. 2017]. Jednalo se o vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 585/2004 Sb., o branné povinnosti a jejím zajišťování (branný zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, předložený Poslanecké sněmovně Parlamentu ČR 13. 4. 2015 a projednávaný v Poslanecké sněmovně jako sněmovní tisk č. 455. Příslušná ustanovení návrhu o odvodním řízení však byla v průběhu zákonodárského procesu změněna. Schválený zákon byl publikován pod č. 47/2016 Sb. Informace k návrhu zákona a k zákonodárnému procesu jsou dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=7&t=455> [cit. 30. 9. 2017].

The nationality of the Czech Republic in the context of current EU law – summary:

The paper focuses on three areas of influence of the EU law in connection with the nationality of the Czech Republic. First, the author analyses indirect impact of the EU law on the acquisition and loss of the Czech nationality under the Act No. 186/2013 Coll., on the nationality of the Czech Republic. Second, prohibition of discrimination based on nationality is the key principle of the EU law which concerns all areas regulated by the Union law. As a result, the status of EU citizens in the Czech Republic is similar to the status of Czech nationals which reduces the significance of the nationality. Moreover, the citizenship of the Union has been introduced, bringing new rights (including political rights) to the EU citizens although these were initially reserved in favour of the nationals. Third, there is a phenomenon of so called reverse discrimination. In certain situations, the nationals have even less favourable status than EU citizens.