



VEŘEJNÝ OCHRÁNCE PRÁV
ombudsman

STANOVISKA

18

Občanství Evropské unie

STANOVISKA 18

OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE

Občanství Evropské unie



Sborník stanovisek veřejného ochránce práv

Autorský kolektiv:

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D., JUDr. Stanislav Křeček, Mgr. Veronika Bazalová,
Mgr. Iva Palkovská

Sborník stanovisek veřejného ochránce práv vydává Kancelář veřejného ochránce práv k zajištění zákonné povinnosti veřejného ochránce práv soustavně seznamovat veřejnost se svou činností a s poznatky, které z ní vyplynuly.

© Kancelář veřejného ochránce práv, 2017

Adresa: Kancelář veřejného ochránce práv, Údolní 39, 602 00 Brno
Tel.: 542 542 888
Fax: 542 542 112
E-mail: podatelna@ochrance.cz
www.ochrance.cz

Vydala Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer ČR, a.s., se sídlem u Nákladového nádraží 10, 130 00 Praha 3.

Sazba Monika Koucká

Tisk Sowa Sp. z o.o., ul. Raszyńska 13, 05-500 Piaseczno, Poland

Odpovědná redaktorka Marie Novotná.

Tel.: 246 000 444, e-mail: knihy@wolterskluwer.com

ISBN 978-80-87949-64-1 (brož., Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-87949-65-8 (pdf, Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

ISBN 978-80-7552-802-5 (brož., Wolters Kluwer ČR, Praha)

ISBN 978-80-7552-803-2 (pdf, Wolters Kluwer ČR, Praha)

Obsah

I. Úvod	7
II. Otázky a odpovědi	9
III. Právní úprava	12
IV. Činnost ochránce	27
V. Stanoviska veřejného ochránce práv	58
VI. Použité právní předpisy	132
VII. Rejstřík	135

Evropa v současné době zažívá jedno z historicky nejdelších období míru. Není sporu o tom, že zásadní podíl na tomto úspěchu mají snahy o evropskou integraci a vytvoření Evropské unie (dále také jen „EU“ nebo „Unie“). I přesto je však důvěra Čechů v EU podle průzkumů veřejného mínění jedna z nejnižších ze všech členských států.¹ Zdá se, že úlohu EU plně nedoceňujeme.

Předkládaná publikace ukazuje, jak důležitou roli hraje unijní právo v životě každého z nás – od hledání mateřské školy pro syna nebo dceru přes přijímání do zaměstnání a placení vstupného do muzea na letní dovolené až po pobírání starobního důchodu. Nezastupitelnou úlohu přitom má institut občanství EU. Unijní občanství nám umožňuje se volně pohybovat a pobývat v členských státech. Přispívá k pocitu sounáležitosti a evropanství. Je důležité o něm psát, sdílet své zkušenosti a odstraňovat byrokratické a jiné překážky, které brání tomu, aby se práva plynoucí z unijního občanství mohla plně rozvinout.

Unijní právo musí používat nejen soudy a správní úřady, ale i veřejný ochránce práv². To, že tak činí, ukazuje předkládaný sborník jeho stanovisek. Ochránce má působit k ochraně osob před jednáním úřadů, pokud je v rozporu s právem, neodpovídá principům demokratického právního státu nebo principům dobré správy.³ Dále vykonává působnost ve věcech práva na rovné zacházení a ochrany před diskriminací.⁴

Cílem této publikace je přiblížit širší případů s přesahem do práva EU, kterými se ochránce v minulosti zabýval. Sborník má seznámit odbornou i širokou veřejnost s vybranou právní argumentací a výsledky, kterých ochránce při šetření podnětů dosáhl. Účelem není uceleně prezentovat

¹ Nižší důvěru k institucím Evropské unie chovají už jenom Slovinci a Řekové. European Commission. Designing Europe's future: Trust in institutions – Globalisation – Support for the euro, opinions about free trade and solidarity [online]. Special Eurobarometer 461, European Union, duben 2017 [cit. 2017-08-30]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/yearFrom/2016/yearTo/2017/surveyKy/2173>

² Pro účely této publikace zahrnuje slovní spojení „veřejný ochránce práv“ či zkrácený pojem „ochránce“ i veřejnou ochránkyni práv.

³ Ustanovení § 1 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv; úplné citace právních předpisů viz kapitola VI Použité právní předpisy.

⁴ Ustanovení § 1 odst. 5 zákona o veřejném ochránci práv.

jednotlivé aspekty práva EU, ale spíše upozornit na konkrétní případy z praxe a zasadit je do odpovídajícího kontextu.

Sborník zároveň reaguje i na implementaci nejnovější unijní směrnice o migrujících pracovnících. Směrnice má usnadnit prosazování práv, která plynou z volného pohybu pracovníků a dalších osob. Členské státy mají na základě této směrnice určit subjekt, který bude propagovat, analyzovat, monitorovat a podporovat rovné zacházení s pracovníky EU a jejich rodinnými příslušníky bez diskriminace na základě státní příslušnosti.⁵ Podle schváleného návrhu zákona⁶, kterým bude směrnice implementována s účinností od 1. ledna 2018, bude tuto funkci v České republice vykonávat veřejný ochránce práv. Zdá se rozumné, aby dohled nad právy migrujících pracovníků vykonával právě ochránce, jelikož tak přirozeně naváže na svou dosavadní činnost se znalostí, kterou nabyl řešením individuálních podnětů od vstupu ČR do EU v roce 2004.

Sborník se dělí na čtyři části. První část odpovídá na nejčastější dotazy spojené s unijním občanstvím. Druhá část popisuje základy práva EU a podrobně se věnuje dvěma ze čtyř základních svobod – volnému pohybu osob a volnému pohybu služeb. Další část seznamuje čtenáře a čtenářky s činností ochránce, která souvisí s unijním právem. V poslední části jsou vybraná stanoviska ochránce včetně skutkových okolností případu a podrobné právní argumentace.

V Brně dne 20. listopadu 2017

⁵ Ustanovení čl. 4 odst. 1 směrnice o migrujících pracovnících.

⁶ Zákon č. 365/2017 Sb., kterým se mění zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

II.

Otázky a odpovědi

1. CO JE TO OBČANSTVÍ EVROPSKÉ UNIE? JSEM UNIJNÍM OBČANEM, KDYŽ MÁM ČESKÉ OBČANSTVÍ?

Občanem Evropské unie je každá osoba, která je občanem některého z členských států Evropské unie. Občanství EU nijak nenahrazuje státní občanství a není jeho ekvivalentem, působí „vedle“ státního občanství členských států EU. S občanstvím Unie jsou spojena různá práva, která unijním občanům přiznává právo Evropské unie.

2. JAKÁ PRÁVA MI Z OBČANSTVÍ EU PLYNOU?

V zásadě jde o právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států EU. Máte rovněž právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v místě, kde bydlíte. Na území třetího státu máte právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem, pokud takovou ochranu nezajišťuje Česká republika. Dále máte petiční právo k Evropskému parlamentu a můžete se obracet na evropského veřejného ochránce práv a další orgány EU.

3. JAK DLOUHO MOHU POBÝVAT V ZAHRANIČÍ, ANIŽ BYCH MUSEL ŽÁDAT O POVOLENÍ?

Každý občan Unie může pobývat na území jiného členského státu EU 3 měsíce bez nutnosti jakýchkoli formalit (některé země ale vyžadují ohlášení i u krátkodobých pobytů). Nutností je mít platný občanský průkaz nebo cestovní pas. Při pobytu delším než 3 měsíce zpravidla státy stanovují unijním občanům povinnost se přihlásit k pobytu. V těchto případech je obecně potřeba být zaměstnanou osobou, případně osobou samostatně výdělečně činnou (nebo rodinným příslušníkem takové osoby), studentem nebo mít dostatečné finanční prostředky na živobytí v daném státě.

4. POKUD PRACUJI V JINÉM ČLENSKÉM STÁTĚ EU, MŮŽE TAM SE MNOU POBÝVAT MOJE RODINA?

Ano, unijní občané pracující v jiném členském státě mohou s sebou přivést manžela, manželku a nezaopatřené děti, aniž by museli splňovat další podmínky. Rodinní příslušníci zde mohou také pracovat nebo chodit do školy jako domácí státní příslušníci a stát jim musí poskytovat stejné daňové a sociální výhody.

5. MÁM NÁROK NA DŮCHOD, KDYŽ JSEM NĚJAKOU DOBU PRACOVAL V ZAHRANIČÍ? MOHU SI NECHAT VYPLÁCET ČESKÝ DŮCHOD DO ZAHRANIČÍ?

Pro účely vzniku nároku na důchod a jeho výši (totéž platí i pro některé další dávky ze systému sociálního zabezpečení) se doby odpracované ve všech členských státech EU sčítají. O důchod je potřeba žádat v zemi bydliště, i když jste vykonávali práce ve více státech. Důchody jsou vypláceny bez ohledu na zemi bydliště, můžete tedy pobírat český důchod a bydlet přitom v jiném členském státě EU.

6. PLATÍ MI ČESKÝ ŘIDIČSKÝ PRŮKAZ V ZAHRANIČÍ?

Ano, řidičské průkazy vydané v některém z členských států Unie jsou platné ve všech členských státech. V současnosti mají v EU vydávané řidičské průkazy standardizovanou podobu. Výhodou také je, že povinné pojištění povinnosti odpovědnosti za újmu způsobenou provozem vozidla platí ve všech státech Unie. Podmínky získání řidičského oprávnění (vč. například věkových omezení) si státy upravují samy.

7. MOHU V ZAHRANIČÍ STUDOVAT ZA STEJNÝCH PODMÍNEK JAKO TAMĚJŠÍ STUDENTI?

Ani při studiu by občané jiných členských států EU neměli být znevýhodněni. To ale neznamená, že mají nárok na stejné podmínky jako ve svém domovském státě – platí-li se na zahraničních školách školné, studenti mají povinnost ho platit bez ohledu na svou státní příslušnost. Je dobré vědět, že zahraniční studenti nemusejí mít nárok na všechny dávky související se studiem jako tuzemci.

8. JE DISKRIMINACÍ, POKUD JAKO OBČAN JINÉHO ČLENSKÉHO STÁTU MÁM PŘI UZAVÍRÁNÍ SPOTŘEBITELSKÝCH SMLUV HORŠÍ PODMÍNKY?

Pokud podnikatel stanoví jako podmínku pro uzavření spotřebitelské smlouvy na koupi zboží nebo poskytnutí služby státní příslušnost svého státu, bude se s největší pravděpodobností jednat o zakázanou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti. O diskriminaci se jednat nebude, pokud budou rozdílné podmínky ospravedlněny objektivními a rozumnými důvody a budou přiměřené, například pokud bude cizincům účtována přiměřená vyšší cena v situaci, kdy bude poskytnutí služby na dálku nákladnější.

9. MYSLÍM SI, ŽE ÚŘAD V JINÉM ČLENSKÉM STÁTĚ V MÉM PŘÍPADĚ NESPRÁVNĚ POUŽIL PRÁVO EU. JAK TO MOHU ŘEŠIT?

Proti rozhodnutím úřadů je zpravidla přípustný nějaký opravný prostředek, který může vést ke změně rozhodnutí. Pravidla pro uplatnění opravných prostředků se v konkrétních situacích a v různých členských státech mohou lišit. Občané EU mají také možnost využít **SOLVIT** – jedná se o službu, která neformálním způsobem pomáhá unijním občanům a podnikům řešit problémy s úřady, pokud se týkají práva EU. SOLVIT je bezplatný, pracuje ve všech úředních jazycích členských států, funguje převážně online a své případy řeší do 10 týdnů. Více informací na http://ec.europa.eu/solvit/index_cs.htm.

10. MYSLÍM SI, ŽE JSEM BYL V JINÉM ČLENSKÉM STÁTĚ UNIE DISKRIMINOVÁN Z DŮVODU SVÉ STÁTNÍ PŘÍSLUŠNOSTI. JAK MÁM POSTUPOVAT?

Diskriminace unijních občanů z důvodu jejich státní příslušnosti je právem Evropské unie obecně zakázaná. Výjimky ze zákazu diskriminace stanovují právní předpisy. Kromě toho, že se svých práv mohou občané EU domáhat soudně, unijní pracovníci (tedy osoby zaměstnané v jiném členském státě) se mohou obracet i na příslušné orgány určené k poskytování podpory unijním pracovníkům. Každý stát má zřídit nezávislý orgán, který má unijním pracovníkům poskytovat právní poradenství. Seznam těchto orgánů je přístupný na webových stránkách Evropské komise <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1277&langId=en>. V Česku je tímto orgánem veřejný ochránce práv.

Tato kapitola popisuje základy práva EU a ve stručnosti uvádí ideová a historická východiska evropské integrace. První podkapitola se věnuje samotné podstatě existence EU – jednotnému vnitřnímu trhu. Následuje podkapitola o zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti, jež je klíčem k tomu, aby jednotný vnitřní trh mohl fungovat. Poté následuje několik slov o unijním občanství, které se ze zákazu diskriminace vyvinulo v komplexní soubor rozličných práv. Poslední dvě podkapitoly se podrobně věnují dvěma ze čtyř základních svobod – volnému pohybu osob a volnému pohybu služeb. Důvodem pro toto zaměření je, že s případy z těchto dvou oblastí se ochránce setkává nejčastěji.

1. JEDNOTNÝ VNITŘNÍ TRH

Komparativní
výhoda

Jednotný vnitřní trh je základní myšlenkou, která stojí na pozadí celého procesu evropské integrace. Vychází z teorie, že volný trh umožňuje vyšší míru specializace, ta vede ke komparativní výhodě, což přispívá k blahobytu spotřebitelů a efektivnímu využívání světových zdrojů. Laicky řečeno, zemědělec může umět sít a krejčí může umět chovat kuřata, ale oba toho vyprodukují více, pokud se soustředí na to, co umí nejlépe.⁷ A podobně to funguje i mezi státy, jejichž přírodní bohatství, ekonomické podmínky a struktura obyvatelstva jim umožňují, aby se specializovaly na konkrétní činnost. Tím získávají výhodu nad ostatními státy, se kterými mohou vhodně obchodovat a přispívat tak k maximální produktivitě všech.⁸

Evropské
hospodářské
společenství

Poprvé se myšlenka jednotného vnitřního trhu objevuje v Římských smlouvách z roku 1958, kterými se založilo Evropské hospodářské společenství. Společenství mělo za úkol podporovat harmonický rozvoj

⁷ Dle zprávy *Trade policies for a better future: Proposals for Action* připravené v roce 1985 pro GATT (Všeobecná dohoda o clech a obchodu) citováno dle JACKSON, John Howard. *The world trading system: law and policy of international economic relations*. 2nd ed. Cambridge: MIT Press, 1997, s. 12. ISBN 0-26-260027-7.

⁸ Blíže viz BARNARD, Catherine. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2010, s. 3 a násl. ISBN 978-0-19-956224-4.

hospodářské činnosti, zasadit se o nepřetržitý a vyrovnaný hospodářský růst, větší stabilitu, urychlené zvyšování životní úrovně a budovat těsnější vztahy mezi státy. A to na základě společného trhu a postupného sblížení hospodářské politiky členských států.⁹

Skutečné vytvoření jednotného trhu však trvalo ještě další desítky let. Významný impulz přišel v roce 1985, kdy Komise Evropských společenství vydala Bílou knihu k dovršení jednotného trhu. Termín dovršení byl stanovený na rok 1992.¹⁰ Komise v tomto dokumentu vyjmenovala 279 opatření k odstranění fyzických, technických a finančních bariér, které rozvoj jednotného trhu ohrožují. Tento dokument nakonec vedl k uspořádání mezivládní konference a v roce 1986 k přijetí Jednotného evropského aktu. Mnohá opatření se skutečně ve stanoveném termínu realizovala. Nutno ale dodat, že jednotný vnitřní trh se neustále vyvíjí, na což je potřeba adekvátně reagovat (např. novou regulací). Práce na jednotném vnitřním trhu tak pokračují i nyní.¹¹

Vytváření vnitřního trhu výslovně zachycuje i současné unijní právo. Smlouva o Evropské unii (dále jen „SEU“) jej uvádí jako jeden z unijních cílů.¹² Smlouva o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) pak hovoří o přijetí takových opatření, která mají vytvořit nebo zajistit fungování vnitřního trhu. Vnitřním trhem pak rozumí prostor bez vnitřních hranic, v němž se zajišťuje volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu.¹³

Tyto čtyři svobody SFEU dále konkretizuje:

- Volný pohyb zboží spočívá dle čl. 34 a 35 v zákazu množstevního omezení dovozu a vývozu, včetně zákazu jakýchkoli opatření, která by mohla mít podobný účinek. Zakázána jsou také dovozní i vývozní cla a poplatky s obdobným účinkem (čl. 30).
- Volný pohyb pracovníků je garantovaný čl. 45 SFEU a jeho součástí je i odstranění diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti. Volný pohyb pracovníků doplňuje právo usazování, které zakazuje bránit usazování státních příslušníků jednoho členského státu na území jiného členského státu (čl. 49). Podobně to platí i pro právnické osoby a přístup k samostatně výdělečné činnosti.

⁹ Ustanovení čl. 2 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství.

¹⁰ Commission of the European Communities. Completing the Internal Market – White Paper from the Commission to the European Council. Brusel a Milán, červen 1985 [cit. 2017-08-14]. Dostupné z: http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf

¹¹ Blíže viz STAAB, Andreas. *The European Union explained: institutions, actors, global impact*. Bloomington: Indiana University Press, 2008, s. 10 a násl. ISBN 978-0-253-22018-9.

¹² Ustanovení čl. 3 odst. 3 SEU: „Unie vytváří vnitřní trh. Usiluje o udržitelný rozvoj Evropy, založený na vyváženém hospodářském růstu a na cenové stabilitě, vysoce konkurenceschopném sociálně tržním hospodářství směřujícím k plné zaměstnanosti a společenskému pokroku a na vysokém stupni ochrany a zlepšování kvality životního prostředí...“.

¹³ Ustanovení čl. 26 bod 1 a 2 SFEU.

**Dovršení
jednotného
trhu**

Vnitřní trh

**Čtyři základní
svobody**

- Dle čl. 56 se zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř EU pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než je příjemce služeb.
- Rovněž se zakazuje omezení volného pohybu kapitálu a plateb mezi členskými státy a mezi členskými státy a třetími zeměmi (čl. 63).

Vnitřní trh
dle SDEU

Tato ustanovení vycházejí z principu negativní integrace. Jinými slovy mají za cíl odstranit překážky volného obchodu. Soudní dvůr Evropské unie¹⁴ (dále také „Soudní dvůr“) rozumí konceptu vnitřního trhu podobně. Považuje za nezbytné odstranit všechny překážky, které by mohly bránit obchodu napříč členskými státy, tak aby mohlo dojít k propojení trhů jednotlivých členských států do opravdového vnitřního trhu.¹⁵ Negativní integraci dále doplňuje pozitivní integrace (harmonizace). Ta spočívá ve sbližování právních předpisů členských států, které mají vliv na vytváření a fungování vnitřního trhu.^{16 17}

Negativní
a pozitivní
integrace

2. ZÁKAZ DISKRIMINACE

Jedním z hlavních principů jednotného vnitřního trhu je zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti. Volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu by se bez takového zákazu dal realizovat pouze stěží. Poprvé se zákaz objevuje v Římských smlouvách v roce 1958.^{18,19} Soudní dvůr pak zákaz diskriminace provázal s obecnějším požadavkem na rovnost, již považuje za základní princip unijního práva.²⁰

¹⁴ Název nejvyšší evropské soudní instance se v průběhu historie měnil. Pro zjednodušení se v této publikaci konstantně užívá označení Soudní dvůr Evropské unie.

¹⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 1982, Schul, 15/81, Recueil, s. 1409: „The concept of a common market [...] involves the elimination of all obstacles to intra-community trade in order to merge the national markets into a single market bringing about conditions as close as possible to those of a genuine internal market.“

¹⁶ Ustanovení čl. 114 SFEU.

¹⁷ Blíže viz BARNARD, Catherine. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2010, s. 10 a násl. ISBN 978-0-19-956224-4.

¹⁸ Ustanovení čl. 7 Smlouvy o založení Evropského hospodářského společenství: „V rozsahu uplatňování této smlouvy, a aniž by byla dotčena jakákoliv její zvláštní ustanovení, jakákoliv diskriminace z důvodů státní příslušnosti je zakázána.“

¹⁹ Zákaz diskriminace obsahuje i Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli (čl. 4, 60 a 70). Ten však nenavazoval výslovně na státní příslušnost a platil pouze pro společný trh s uhlím a ocelí.

²⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 10. 1977, Albert Ruckdeschel & Co. a Hansa-Lagerhaus Ströh, Diamalt AG, 117/76, Recueil, s. 1753: „This does not alter the fact that the prohibition of discrimination [...] is merely a specific enunciation of the general principle of equality which is one of the fundamental principles of Community law. This principle requires that similar situations shall not be treated differently unless differentiation is objectively justified.“

V dnešní době zakazuje jakoukoli diskriminaci na základě státní příslušnosti čl. 18 SFEU. Tento zákaz je nutné odlišovat od národní úpravy rovnosti, která vychází z ústavních principů a jejímiž adresáty jsou všichni občané daného státu. Je také nutné jej odlišovat od lidskoprávního pojetí zákazu diskriminace, kterého požívají všechny lidské bytosti.^{21,22} Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti v komunitárním smyslu platí v situacích, na které dopadá SEU a SFEU. Jde tak zejména o případy diskriminace, které ohrožují jednu ze čtyř svobod v rámci jednotného vnitřního trhu. Soudní dvůr vykládá zákaz diskriminace podle čl. 18 SFEU tak, že se vztahuje na unijní občany, kteří využili práva volného pohybu a pobývají legálně v jiném členském státě bez ohledu na to, zda jsou ekonomicky aktivní či nikoli.²³

Diskriminace na základě státní příslušnosti

Právo Evropské unie zakazuje jak přímou, tak nepřímou diskriminaci. Přímou diskriminací se zpravidla rozumí méně příznivé zacházení z důvodu státní příslušnosti. Na druhou stranu nepřímá diskriminace spočívá v existenci nějakého pravidla, které je ve vztahu ke státní příslušnosti na první pohled neutrální, ale které má fakticky větší dopad na státní příslušníky z jiných členských států EU. V praxi se může za nepřímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti považovat například podmínka bydliště nebo jazyka v přístupu k nějakému právu nebo statku. O nepřímou diskriminaci se ale nejedná tehdy, pokud se neutrálním pravidlem sleduje legitimní cíl a omezení je přiměřené.^{24, 25} Unijní právo naopak nezakazuje diskriminaci obrácenou, tj. jev, kdy stát méně příznivě zachází s vlastními státními příslušníky, kteří nevykonali právo volného pohybu.²⁶

Přímá a nepřímá diskriminace

²¹ Blíže viz SCHEU, Harald Christian. Unijní občanství a antidiskriminační právo EU. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2013 (2), s. 15. ISBN 978-80-246-2698-7.

²² Primární právo EU sice pamatuje i na zákaz diskriminace v lidskoprávním smyslu (čl. 19 SFEU), ale tento sborník si neklade za cíl se tomuto tématu blíže věnovat.

²³ SCHWARZE, Jürgen a kol. *EU-Kommentar*. 3. vyd. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2012, s. 477. ISBN 978-8329-6329-3. V judikatuře lze vysledovat i určité tendence směřující k tomu, že výkon práva volného pohybu není nezbytným předpokladem pro uplatnění práv plynoucích z čl. 18 a násl. SFEU, viz např. VAN ELJKEN, Hanneke. *EU citizenship & the constitutionalisation of the European Union*. Groningen: Europa Law Publishing, 2015, s. 69. ISBN 978-90-8952-156-9.

²⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 5. 1996, C-237/94, O'Flynn, Recueil, s. I-02617, bod 19: „It is otherwise only if those provisions are justified by objective considerations independent of the nationality of the workers concerned, and if they are proportionate to the legitimate aim pursued by the national law“.

²⁵ Blíže viz BARNARD, Catherine. *The substantive law of the EU: the four freedoms*. 3rd ed. New York: Oxford University Press, 2010, s. 239 a násl. ISBN 978-0-19-956224-4.

²⁶ K problematice obrácené diskriminace viz stanovisko generální advokátky Eleanor Sharpston ve věci Gerardo Ruiz Zambrano proti Office national de l'emploi (ONEm), C-34/09 Sb. rozh., I-01177, nebo SEHNÁLEK, David. Občanství Evropské unie – nedopsaná kapitola unijního práva. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica. Praha: Karolinum, 2013 (2), s. 57–65. ISSN 0323-0619.

OBČANSTVÍ EU

Obecný zákaz diskriminace v čl. 18 SFEU je na mnoha místech ve Smlouvách dále specifikován pro konkrétní oblasti, mimo jiné pro oblasti čtyř svobod. Samostatně se čl. 18 SFEU uplatní pouze v těch situacích, na které dopadá unijní právo a pro které Smlouva nestanoví zvláštní úpravu zákazu diskriminace.

Zákaz diskriminace a volný pohyb služeb

Ve vztahu k volnému pohybu zboží SFEU uvádí, že v odůvodněných případech lze omezit nebo zakázat dovoz, vývoz a tranzit zboží. Tato omezení a zákazy však nesmějí sloužit jako prostředky svévolné diskriminace mezi členskými státy (čl. 36). Členské státy mají upravit státní monopoly obchodní povahy tak, aby se vyloučila jakákoli diskriminace (čl. 37 odst. 1).

Zákaz diskriminace a volný pohyb pracovníků

Volný pohyb pracovníků zase dle SFEU zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnávání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky (čl. 45 odst. 2). V kontextu volného pohybu osob bylo právo nebýt diskriminován jedním z práv plynoucích z občanství EU.

3. OBČANSTVÍ EU

EU jako spojení národů

Zavedení občanství Unie symbolizuje posun od Evropského hospodářského společenství k Evropské unii, tj. od hospodářsky orientované mezinárodní organizace k mezinárodní organizaci, v jejímž centru zájmu stojí občan. Potvrzuje ideu, podle níž je Unie spojením národů Evropy, o nichž se hovoří v preambulích zakládacích smluv Společenství, později Unie, od počátku evropské integrace.²⁷

Občanem EU je každá osoba se státní příslušností některého členského státu EU. Vztah mezi občanstvím členského státu a občanstvím EU je komplementární. Občanství EU doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje jej.^{28,29} Občanům EU výslovně plynou ze SFEU tato práva:

Práva občana EU

- právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států,
- právo volit a být volen do Evropského parlamentu a v obecních volbách,
- právo na diplomatickou a konzulární ochranu a
- petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo komunikovat s orgány EU v některém jazyce členského státu.³⁰

²⁷ Preambule SFEU hovoří o vytváření „stále těsnějšího svazku mezi národy Evropy“.

²⁸ Ustanovení čl. 20 bod 1 SFEU.

²⁹ Podrobnou diskusi o tom, zda unijní občanství plní komplementární nebo doplňující úlohu k občanství daného členského státu viz CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *The evolution of EU law*. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2011, s. 598 a násl. ISBN 978-0-199-59296-8.

³⁰ Ustanovení čl. 20 bod 2 SFEU.

Tato práva se nijak zásadně neliší od práv, která přiznávala Maastrichtská smlouva z roku 1993, jež pojem občanství EU poprvé zavedla. Z výčtu je patrné silné provázání občanství EU s volným pohybem osob. Nutno podotknout, že se ale nejedná o vyčerpávající přehled práv. A to z toho důvodu, že SFEU výčet v čl. 20 uvozuje slovním spojením „mimo jiné“. Další práva a povinnosti plynou z jiných ustanovení SEU a SFEU a specifikují se v sekundárním právu EU (nařízení, směrnice a další právní akty).

Na počátku bylo unijní občanství spojeno především se zákazem diskriminace na základě státní příslušnosti. Soudní dvůr v kauze *Grzelczyk* uvádí, že status občana EU je „základním statutem státních příslušníků členských států umožňujícím těm z nich, kteří se nacházejí ve stejné situaci, požívat, bez ohledu na jejich státní příslušnosti a s výhradou výjimek výslovně stanovených v tomto ohledu, stejného právního zacházení“³¹. Postupem času se však unijní občanství proměňovalo a navázání na ekonomické důvody pramenící z jednotného vnitřního trhu se oslabily ve prospěch širšího chápání unijního občanství.

Klíčová změna nastala po přijetí Lisabonské smlouvy účinné od roku 2009. Ta totiž do SEU vnesla důraz na právo každého unijního občana podílet se na demokratickém životě EU (čl. 10 odst. 3) a zavedla občanskou iniciativu (čl. 11 odst. 4). Součástí primárního práva je také od té doby katalog lidských práv – Listina základních práv Evropské unie (čl. 6). A Listina do středu činnosti Unie staví jednotlivce tím, že zavádí unijní občanství a vytváří prostor svobody, bezpečnosti a práva.³²

Zdá se tedy, že je čím dál větší tendence přidávat k původním právům plynoucím z unijního občanství (především právo na volný pohyb osob a právo nebýt diskriminován na základě státní příslušnosti) i další práva, která mají politický a lidskoprávní rozměr.

Občanství EU
dle SDEU

Politická
a lidská
práva

4. VOLNÝ POHYB OSOB

Na počátku evropské integrace v roce 1951 stála dohoda mezi Německem, Belgií, Francií, Itálií, Lucemburskem a Nizozemskem o usnadnění obchodu s uhlím a ocelí. Podporoval se volný pohyb kvalifikovaných pracovníků mezi členskými státy.³³ Římské smlouvy z roku 1957 volný pohyb

³¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 1. 2001, *Grzelczyk*, C-184/99, Recueil, s. 6193.

³² Blíže viz MLSNA, Petr. Občanství národních států a Evropské unie – filozofické základy a vývoj. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. Praha: Karolinum, 2013 (2), s. 83. ISBN 978-80-246-2698-7.

³³ Ustanovení čl. 69 odst. 1 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a oceli: „Členské státy se zavazují zrušit veškerá na státní příslušnosti založená omezení zaměstnávání

pracovníků rozšířily i mimo toto průmyslové odvětví.³⁴ Volný pohyb se umožňoval ekonomicky aktivním osobám. V sedmdesátých a osmdesátých letech minulého století se však tato koncepce začala proměňovat a kromě ekonomických důvodů se prosadily i lidskoprávní aspekty. Z volného pohybu pracovníků se stal volný pohyb osob, který zahrnoval i ekonomicky neaktivní osoby.³⁵

Základem pro volný pohyb pracovníků po Unii je čl. 45 SFEU. Tento článek samotný jednak zakazuje diskriminaci pracovníků z důvodu jejich státní příslušnosti, jednak zakotvuje právo ucházet se o skutečně nabízená pracovní místa a za tím účelem se volně pohybovat na území členských států a pobývat v některém z členských států za účelem výkonu zaměstnání.

**Volný pohyb
osob
a horizontální
přímý účinek**

Ustanovení čl. 45 SFEU má horizontální přímý účinek, je tedy možné se ho přímo před soudem dovolat, a to jak vůči státu³⁶ a vůči organizacím, které kolektivním způsobem upravují práva a povinnosti (např. mezinárodní cyklistická unie,³⁷ unie fotbalových asociací³⁸), tak vůči soukromým subjektům.³⁹

Volný pohyb pracovníků

**Nařízení
o volném
pohybu
pracovníků**

Základním předpisem v této oblasti je nařízení o volném pohybu pracovníků. Nařízení obsahuje katalog práv, která náležejí unijním pracovníkům v hostitelském členském státě. Primárně mají pracovníci právo na přístup k zaměstnání a na jeho výkon bez ohledu na své občanství či bydliště. Dle nařízení mají pracovníci právo na rovné zacházení (tj. stejné jako s tuzemskými pracovníky), pokud jde o podmínky zaměstnávání a pracovní podmínky, zejména z oblasti odměňování, skončení pracovního poměru a návratu k povolání nebo opětovného zaměstnání, pokud se stal pracovník nezaměstnaným.⁴⁰ Pracovníci mají rovněž právo na rovné zacházení v oblasti členství v odborových organizacích.⁴¹

v uhelném a ocelářském průmyslu, uplatňovaná vůči pracovníkům, kteří jsou příslušníky některého z členských států a mají ověřenou kvalifikaci v uhelných a ocelářských povoláních, s výhradou omezení, která vyplývají ze základních požadavků zdravotnictví a veřejného pořádku.“

³⁴ Ustanovení čl. 48 Smlouvy o založené Evropského hospodářského společenství: „Je zajištěn volný pohyb pracovníků ve Společenství.“

³⁵ Blíže viz VLÁČIL, Jiří. *Obecná unijní pravidla pro vstup a pobyt na území členských států. Správní právo*. Praha: Ministerstvo vnitra ČR, 2016 (4), s. 193.

³⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 12. 1974, Van Duyn, 41/74, Recueil, s. 1337.

³⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 12. 12. 1974, Walrave, 36/74, Recueil, s. 1405.

³⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 12. 1995, Bosman, C-415/93, Recueil, s. 4921

³⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 6. 2000, Angonese, C-281/98, Recueil, s. 4139.

⁴⁰ Ustanovení čl. 1 až 7 nařízení o volném pohybu pracovníků.

⁴¹ Ustanovení čl. 8 nařízení o volném pohybu pracovníků.

Nařízení dále přiznává unijním pracovníkům všechna práva a výhody udělované tuzemským pracovníkům v oblasti bydlení, včetně možnosti zapsat se v oblasti místa zaměstnání na seznam žadatelů o bydlení a požívat přitom stejné z toho plynoucí výhody a přednosti, jaké náleží tuzemským pracovníkům.⁴² V českých poměrech to dopadá především na obecní bydlení. Unijní pracovníci tedy mají možnost ucházet se o obecní bydlení za stejných podmínek jako čeští občané a obce nemohou tyto žadatele znevýhodňovat.

Bydlení

Definici pojmu pracovník pro účely unijního práva formuloval Soudní dvůr v rozhodnutí *Lawrie-Blum*⁴³ – pojem pracovník musí být v každém případě vykládán v unijním smyslu, tedy nezávisle na tom, koho za pracovníka považují vnitrostátní právní řády.⁴⁴ Pracovněprávní vztah má podle Soudního dvora čtyři základní znaky – trvá po určenou dobu, po kterou pracovník vykonává práci, vykonává ji pro jinou osobu a podle jejích pokynů a dostává za ni odměnu. Dále je pro aplikaci unijního práva nutné, aby práce měla přeshraniční rozměr.

Pracovník

Definice pracovníka byla později mnohokrát upřesňována dalšími soudními rozhodnutími. Za pracovníka je možné považovat osobu, která vykonává skutečnou a efektivní činnost, která není zcela okrajová a nepodstatná.⁴⁵ Na překážku ale není, pokud je práce vykonávána pouze na částečný úvazek.⁴⁶

Ustanovení čl. 45 SFEU přiznává pracovníkům právo ucházet se o skutečně nabízená místa, vztahuje se tedy i na osoby, které se do jiného členského státu teprve vypraví hledat práci. Tyto osoby mají právo na vstup a pohyb po členských státech za účelem hledání práce a nesmí být vyhoštěny, pokud prokážou, že pokračují v hledání zaměstnání a mají skutečnou naději, že zaměstnání najdou.⁴⁷ Nemají však zcela stejné postavení jako osoby, které již práci vykonávají. Členské státy uchazečům o práci nemusí poskytovat dávky sociální pomoci. Nemohou jim ale odeprít dávky určené ke zjednodušení přístupu k zaměstnání v daném státě, má-li uchazeč skutečné pouto k trhu práce v daném státě.⁴⁸ Smyslem tohoto poněkud

Uchazeči
o zaměstnání

⁴² Ustanovení čl. 9 nařízení o volném pohybu pracovníků.

⁴³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 7. 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, Recueil, s. 2121.

⁴⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 3. 1964, *Unger*, 75/63, Recueil, s. 347.

⁴⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 1982, *Levin*, 53/81, Recueil, s. 1035 a rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 1992, *Raulin*, C-357/89, Recueil, s. I-01027.

⁴⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 6. 1986, *Kempf*, 139/85, Recueil, s. 1741.

⁴⁷ Ustanovení čl. 14 odst. 4 směrnice o volném pohybu osob.

⁴⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 6. 1987, *Lebon*, 316/85, Recueil, s. 2811; rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2004, *Collins*, C-138/02, Recueil, s. 2703; rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 6. 2009, ve spojených věcech *Athanasios Vatsouras a Josif Koupantze* proti *Arbeitsgemeinschaft (ARGE) Nürnberg 900*, C-22/08 a C-23/08.

komplikovaného pravidla je skutečně umožnění ucházet se o práci v jiných členských státech, stejně jako mají možnost domácí státní příslušníci toho státu, a zároveň zachování možnosti předcházet a omezovat tzv. dávkovou turistiku, tedy jev, kdy se jednotlivci přesouvají do jiných členských států nikoli za účelem výkonu práce, nýbrž za účelem využívání sociálního systému hostitelského státu.⁴⁹ V případě ztráty zaměstnání má (bývalý) pracovník právo najít si další zaměstnání, právo pobytu na území členského státu mu zůstává zachováno.⁵⁰

Rodinní příslušníci

Rodinný příslušník migrujícího pracovníka

Určitá práva mají i rodinní příslušníci migrujících pracovníků.⁵¹ A to z toho důvodu, aby pracovník nebyl při volbě místa svého zaměstnání skutečně ničím omezen. Především mají právo pobytu, i když sami nejsou občany Unie.⁵² Nařízení o volném pohybu přímo uvádí, že děti unijního pracovníka mají přístup k obecnému, učňovskému a odbornému vzdělání za stejných podmínek jako tuzemští státní příslušníci. A to tehdy, pokud tyto děti mají bydliště ve stejném státě, v jakém je rodič-pracovník zaměstnán.⁵³ Rodinní příslušníci mají také právo na sociální a daňové výhody jako migrující pracovník.⁵⁴

Omezení volného pohybu osob

Volný pohyb pracovníků mohou členské státy omezit. Omezením se rozumí jakékoli nerovné zacházení založené na státní příslušnosti pracovníka, ať už přímo, či nepřímo. Omezením jsou také vnitrostátní opatření, která mohou zabránit nebo učinit méně přitažlivým výkon svobody volného pohybu.

⁴⁹ K uchazečům o práci blíže viz KUNERTOVÁ, Tereza. *Pracovník v Evropské unii. Za prací, studiem a na dovolenou „jen“ s právem EU*. Praha: Leges, 2014, s. 43–45. ISBN 978-80-7502-032-1.

⁵⁰ Ustanovení čl. 7 odst. 3 směrnice o volném pohybu.

⁵¹ Směrnice o volném pohybu v čl. 2 odst. 2 rodinným příslušníkem rozumí:

„a) manžel nebo manželka;

b) partner, se kterým občan Unie uzavřel registrované partnerství na základě právních předpisů členského státu, zachází-li právní řád hostitelského členského státu s registrovaným partnerstvím jako s manželstvím, v souladu s podmínkami stanovenými souvisejícími právními předpisy hostitelského členského státu;

c) potomci v přímé linii, kteří jsou mladší 21 let nebo jsou vyživovanými osobami, a takoví potomci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b);

d) předci v přímé linii, kteří jsou vyživovanými osobami, a takoví předci manžela či manželky nebo partnera či partnerky stanovení v písmenu b)“.

⁵² Ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. d) a odst. 2 směrnice o volném pohybu.

⁵³ Ustanovení čl. 10 nařízení o volném pohybu pracovníků.

⁵⁴ TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jirí. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 231. ISBN 978-80-87576-53-3.

Přímou diskriminaci unijních pracovníků je možné ospravedlnit pouze z důvodu veřejné bezpečnosti, veřejného pořádku a ochrany zdraví.⁵⁵ Nepřímou diskriminací omezení volného pohybu může být v souladu s unijním právem, pokud směřuje k legitimnímu cíli a je odůvodněno závažným důvodem veřejného zájmu.⁵⁶ Omezení musejí být zároveň způsobilá dosáhnout stanoveného cíle a musejí být přiměřená, tj. nesmějí překračovat meze toho, co je pro dosažení cíle nezbytné.⁵⁷

**Výjimky
ze zákazu
diskriminace**

SFEU dále výslovně povoluje výjimku pro zaměstnání ve veřejné správě – pracovní pozice ve veřejné správě může stát vyhradit pouze pro své občany.⁵⁸ Výjimka se ovšem vztahuje pouze na pracovní pozice, které jsou spojeny s výkonem veřejné moci, nikoli na všechny pracovní pozice u veřejnoprávních zaměstnavatelů (např. ve zdravotnictví, školství apod.).⁵⁹

**Zaměstnání
ve veřejné
správě**

Usazování

Od volného pohybu pracovníků, tj. zaměstnaných osob, je třeba odlišovat svobodu usazování, tj. provozování výdělečné činnosti v zahraničí. Svoboda usazování zakotvená v čl. 49 SFEU zaručuje fyzickým i právnickým osobám přístup k samostatně výdělečným činnostem a jejich výkonu, stejně jako k zřizování a řízení podniků, a to za podmínek, které stát stanovuje pro vlastní státní příslušníky. Usazování se od poskytování služeb liší zejména tím, že je stálé a pravidelné (blíže k tomu viz podkapitola 5 Volný pohyb služeb). Od volného pohybu pracovníků se liší v tom, že se jedná o samostatné podnikání, nikoli o závislou činnost.

**Provozování
výdělečné
činnosti**

Práva usazování se je možné přímo dovolávat vůči státu.⁶⁰ Přímý účinek tohoto ustanovení v horizontální rovině je však stejně jako u čl. 56 SFEU (volný pohyb služeb) omezený vůči těm soukromoprávním subjektům, které hromadným způsobem upravují práva a povinnosti osob, například odborové⁶¹ či profesní organizace⁶².

Podmínky pro usazování jsou upraveny ve směrnici o službách na vnitřním trhu. Směrnice v obecné rovině stanovuje kritéria pro povolování

**Směrnice
o službách
na vnitřním
trhu**

⁵⁵ Ustanovení čl. 45 odst. 3 SFEU.

⁵⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 31. 3. 1993, Kraus, C-19/92, Recueil, s. 1663.

⁵⁷ TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 229–231. ISBN 978-80-87576-53-3.

⁵⁸ Ustanovení čl. 45 odst. 4 SFEU.

⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 2. 7. 1996. Komise proti Belgii, C-173/94, Recueil, s. I-03265.

⁶⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 6. 1974, Reyners, 2/74, Recueil, s. 631.

⁶¹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. prosince 2007, International Transport Workers' Federation a Finnish Seamen's Union proti Viking Line ABP a OÜ Viking Line Eesti, C-438/05 Sb. rozh., s. 10779.

⁶² Rozsudek Soudního dvora ze dne 19. 2. 2002, Wouters, C-309/99, Recueil, s. 1577.

usazení zahraničních osob a zakazuje státům používat pro povolení diskriminační kritéria.

Uznávání
odborné
kvalifikace

Se svobodou usazování úzce souvisí otázka uznávání odborných kvalifikací. Možnost usadit se v jiném státě by byla značně omezena, pokud by státy striktně vyžadovaly splnění kvalifikačních předpokladů, které jsou stanoveny pro tuzemské státní příslušníky. Byla proto přijata směrnice o uznávání odborných kvalifikací, která představuje obecný rámec pro uznávání odborné kvalifikace získané v jiných členských státech. A to v těch případech, ve kterých členské státy podmiňují přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité kvalifikace. Směrnice u řady povolání zavádí systém automatického uznávání, u ostatních zavádí všeobecný systém vzájemného uznávání kvalifikací, který je založený na hodnocení vnitrostátních profesních pravidel a zajišťování transparentnosti. Členské státy nemohou podmínit výkon povolání získáním kvalifikace výlučně ve svém státě. Mají povinnost posoudit jakoukoli kvalifikaci a praxi a pouze v odůvodněných případech za splnění podmínky přiměřenosti mohou žádat o doplnění kvalifikace v hostitelském státě.^{63, 64}

Ekonomicky neaktivní osoby

Původně se volný pohyb vztahoval na ekonomicky aktivní občany EU. Od sedmdesátých let minulého století však Soudní dvůr ve svých rozhodnutích rozšiřoval definici pracovníka.⁶⁵ Následně bylo přijato několik směrnic, které volný pohyb a pobyt umožňovaly i ekonomicky neaktivním osobám – studentům, důchodcům a nezaměstnaným. Z volného pohybu pracovníků se tak stal volný pohyb osob.⁶⁶

Právo na
dlouhodobý
pobyt

Směrnice o volném pohybu nyní upravuje právo na dlouhodobý pobyt (dobu delší než tři měsíce) na území jiného členského státu i pro osoby, které nejsou zaměstnanci nebo osobami samostatně výdělečně činnými (dále také „OSVČ“). Ekonomicky neaktivní osoby však mohou toto právo vykonávat při kumulativním splnění dvou podmínek:

⁶³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 7. 5. 1991, Vlassopoulou, C-340/89, Recueil, s. 2357.

⁶⁴ TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 237. ISBN 978-80-87576-53-3.

⁶⁵ Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 1982, Levin, 53/81, Recueil, s. 1035, rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 7. 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, s. 2121, rozsudek Soudního dvora ze dne 21. 6. 1988, Lair, 39/86, Recueil, s. 3161 a rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 2. 1992, Raulin, C-357/89, Recueil, s. I-01027.

⁶⁶ BALDONI, Emiliana. The Free Movement of Persons in the European Union: A Legal-historical Overview. In: PIONEUR Working Paper [online]. 2003, 2 [cit. 2017-08-17]. Dostupné z: http://www.academia.edu/21816300/The_Free_Movement_of_Persons_in_the_European_Union_A_Legal-historical_Overview

(1) musejí mít pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestaly zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu,

(2) musejí být účastníky zdravotního pojištění, kterým jsou v hostitelském členském státě kryta všechna rizika.⁶⁷

Výši dostatečných prostředků směrnice nestanovuje a nesmějí ji paušálně stanovit ani členské státy. Státy mají povinnost v konkrétním případě zohlednit osobní poměry dotčené osoby.⁶⁸ V některých případech dokonce podmínka dostatečných prostředků splněná být nemusí (např. rodič dítěte, které se v hostitelském státě vzdělává⁶⁹).

Rovné zacházení

Základním principem, který dopadá na unijní občany pobývající v jiném členském státě, je právo na rovné zacházení, tj. právo na to, aby s migrujícím občanem členského státu Unie bylo zacházeno stejně jako se státními příslušníky domovského státu. Právo na rovné zacházení se dovozuje ze samotného čl. 18 SFEU a z rozsáhlé judikatury Soudního dvora. Je také zakotveno v čl. 24 směrnice o volném pohybu. Právo na rovné zacházení se vztahuje i na rodinné příslušníky, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu a mají právo pobytu nebo trvalého pobytu.

Výjimky z práva na rovné zacházení mohou být stanoveny buď ve SFEU či SEU, nebo v sekundárních právních předpisech. Směrnice o volném pohybu sama zakotvuje výjimku z rovného zacházení, která se vztahuje k poskytování sociální pomoci.⁷⁰ Na sociální pomoc nemají dle tohoto ustanovení směrnice nárok osoby v prvních třech měsících pobytu v členském státě. Studenti kromě toho nemají nárok na vyživovací podporu při studiu (kterou se rozumí stipendia nebo půjčky na studium) až do nabytí práva trvalého pobytu v členském státě, tj. během prvních pěti let pobytu v členském státě.

Soudní dvůr obecně vykládá právo na rovné zacházení v oblasti poskytování sociální pomoci tak, že v období mezi třetím měsícem a pátým rokem pobytu ve státě mohou členské státy podmínit přiznání dávky sociální pomoci dosaženým stupněm integrace žadatele do společnosti v tomto

Poskytování sociální pomoci

Stupeň integrace

⁶⁷ Ustanovení čl. 7 odst. 1 písm. b) a c) směrnice o volném pohybu.

⁶⁸ Ustanovení čl. 8 odst. 4 směrnice o volném pohybu.

⁶⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 2. 2010, London Borough of Harrow proti Nimco Hassan Ibrahim, Secretary of State for the Home Department, C-310/08 Sb. rozh., s. 4281 a rozsudek Soudního dvora ze dne 20. 10. 2009, Maria Teixeira proti London Borough of Lambeth a Secretary of State for the Home Department, C-480/08 Sb. rozh., s. 1107.

⁷⁰ Ustanovení § 24 odst. 2 směrnice o volném pohybu.

(hostitelském) státě. Stupeň integrace se prokazuje zejména délkou pobytu ve státě, ale do úvahy by se měla brát i jiná kritéria. S rostoucí mírou integrace v novém členském státě se zároveň oslabuje vazba migrujícího občana k jeho původně domovskému státu. Čím silnější je vazba migrujícího občana k hostitelskému státu, tím více solidarity by s ním měl tento stát projevovat a na základě toho mu poskytovat sociální pomoc. Ve chvíli, kdy dojde k plnému zapojení občana do společnosti hostitelského státu, měl by mu tento stát poskytovat stejné sociální výhody jako vlastním občanům.⁷¹

5. VOLNÝ POHYB SLUŽEB

Služba Služby jsou SFEU definovány jako výkony poskytované zpravidla za úplatu, zejména se jimi rozumí činnosti průmyslové povahy, činnosti obchodní povahy, řemeslné činnosti a činnosti v oblasti svobodných povolání. Podstatné je, že za služby ve smyslu čl. 57 SFEU je možné považovat pouze takové služby, které jsou poskytovány přeshraničně. V opačném případě, kde přeshraniční prvek chybí, se jedná o čistě vnitrostátní situace (vnitrostátní poskytování služeb), které do působnosti SFEU nespádají.

Přeshraniční prvek Přeshraniční prvek může spočívat v různých okolnostech – za poskytnutím služby může cestovat příjemce (např. pacient vycestuje za zdravotní péčí do zahraničí, tzv. pasivní aspekt volného pohybu služeb) nebo se do jiného státu může přemisťovat poskytovatel služby (např. advokát poskytuje své služby v cizině, tzv. aktivní aspekt volného pohybu služeb), případně se může přemisťovat pouze samotná služba (např. finanční služby poskytované na dálku).⁷²

Rozdíl mezi poskytováním služby a usazováním Pokud se poskytovatel služby přemisťuje do jiného státu, je potřeba poskytování služeb odlišovat od svobody usazování. Pojmovým znakem služeb, který je odlišuje od usazování, je dočasnost jejich poskytování. Dočasnost nemusí nutně znamenat krátké časové období, kromě délky trvání je potřeba brát do úvahy také pravidelnost, opakování služby a její případnou přerušovanost.⁷³ Pokud je služba poskytována v zahraničí soustavně, pravidelně, bude se jednat o svobodu usazování. Naopak pokud je poskytnutí služby jednorázové, bude situace spadat pod poskytování služeb, i když si poskytovatel za tím účelem v hostitelském členském státě zřídí potřebnou infrastrukturu (např. kancelář), je-li to nezbytné.

⁷¹ Viz také VAN EIJKEN, Hanneke. *EU citizenship & the constitutionalisation of the European Union*. Groningen: Europa Law Publishing, 2015, s. 149–150. ISBN 978-90-8952-156-9.

⁷² Blíže viz TOMÁŠEK, Michal, TÝČ, Vladimír, MALENOVSKÝ, Jiří. *Právo Evropské unie*. Praha: Leges, 2013, s. 219. ISBN 978-80-87576-53-3.

⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 11. 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. 4165.

Dalším pojmovým znakem služeb je jejich úplatnost. Ta se vykládá poměrně široce a zahrnuje také činnosti, které jsou placené nepřímou, například z veřejných fondů (typickým příkladem může být zdravotní péče hrazená z veřejného zdravotního pojištění).

Soudní dvůr již judikoval, že čl. 56 a třetí odstavec čl. 57 SFEU, které volný pohyb služeb zaručují, mají přímý účinek. Horizontální přímý účinek těchto ustanovení je však značně omezený – vůči soukromým subjektům je možné dovolávat se těchto ustanovení, jen pokud vykonávají autonomní pravomoc a hromadným způsobem upravují určitou činnost.⁷⁴ Příkladem mohou být pravidla či jednání odborové organizace,⁷⁵ sportovní asociace⁷⁶ nebo soukromoprávní certifikační autority v situacích, kdy certifikace je pro vstup na trh v členském státě povinná.⁷⁷

Ze sekundárního práva představuje obecný rámec směrnice o službách na vnitřním trhu. Tato směrnice upravuje jak aktivní, tak pasivní stránku poskytování služeb.⁷⁸ Základním pravidlem pramenícím ze směrnice je zásada nediskriminace na základě státní příslušnosti. Směrnice dopadá jak na poskytovatele služeb z jiného členského státu, tak na příjemce služeb z jiného členského státu. Členské státy nesmějí poskytovatelům služeb klást překážky, které jsou přímo nebo nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti.⁷⁹ Příjemci služeb zase nesmějí podléhat diskriminačním požadavkům na základě své státní příslušnosti nebo místa bydliště.⁸⁰

Provedením směrnice o službách na vnitřním trhu je v českém prostředí zákon o volném pohybu služeb. Ten stanovuje podmínky pro povolování poskytování služeb poskytovatelům z jiných států a rovněž všem poskytovatelům služeb ukládá povinnost zajistit, aby podmínky přístupu k jím poskytovaným službám nebyly diskriminační, zejména co se týče státní příslušnosti příjemců služeb nebo jejich místa bydliště. Zároveň přitom upřesňuje, že diskriminací není stanovení rozdílných podmínek přístupu

Úplatnost

Volný pohyb služeb a horizontální přímý účinek

Směrnice o službách na vnitřním trhu

Zákon o volném pohybu služeb

⁷⁴ PETRLÍK, David. *Vnitřní trh v judikatuře Evropského soudního dvora (2004–2015)*. Praha: Leges, 2016, s. 36–39 (kap. 1.3.1). ISBN 978-80-7502-138-0.

⁷⁵ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 12. 2007, Laval un Partneri Ltd proti Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan a Svenska Elektrikerförbundet, C-341/05 Sb. rozh., s. 11767.

⁷⁶ Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 7. 2006, David Meca-Medina a Igor Majcen proti Komisi Evropských společenství, C-519/04 P Sb. rozh., s. 6991.

⁷⁷ Rozsudek Soudního dvora (čtvrtého senátu) ze dne 12. 7. 2012. Fra.bo SpA proti Deutsche Vereinigung des Gas- und Wasserfaches eV (DVGW) – Technisch-Wissenschaftlicher Verein, C-171/11 Sb. rozh.

⁷⁸ Kromě toho také obsahuje pravidla týkající se svobody usazování v jiných členských státech a na ni navázaného poskytování služeb.

⁷⁹ Ustanovení čl. 16 směrnice o službách na vnitřním trhu.

⁸⁰ Ustanovení čl. 20 směrnice o službách na vnitřním trhu.

ke službám na základě objektivních kritérií, zejména účtování dodatečných nákladů vzniklých v důsledku vzdálenosti nebo v důsledku technické povahy poskytování služby.⁸¹

Omezení
volného
pohybu
služeb

Volný pohyb služeb stejně jako ostatní ze čtyř základních svobod vnitřního trhu mohou členské státy omezit. Omezení je možné jen z naléhavých důvodů veřejného zájmu, přípustné důvody omezení vyplývají z judikatury Soudního dvora; analogicky je možno aplikovat i důvody zakotvené v čl. 36 SFEU,⁸² které dopadají na volný pohyb zboží.⁸³ Vnitrostátní opatření, která omezují volný pohyb služeb, musejí zároveň být způsobilá dosáhnout stanoveného cíle, musejí být přiměřená a aplikovaná nediskriminačním způsobem.⁸⁴

⁸¹ Ustanovení § 12 zákona o volném pohybu služeb.

⁸² Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 10. 1982, Coditel, 262/81, Recueil, s. 3381.

⁸³ Ve vztahu k dovoleným omezením volného pohybu zboží je nejbohatší judikatura. Ustanovení čl. 36 SFEU výslovně povoluje omezení odůvodněná veřejnou mravností, veřejným pořádkem, veřejnou bezpečností, ochranou zdraví a života lidí a zvířat, ochranou rostlin, ochranou národního kulturního pokladu, jenž má uměleckou, historickou nebo archeologickou hodnotu, nebo ochranou průmyslového a obchodního vlastnictví.

⁸⁴ Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 11. 1995, Gebhard, C-55/94, Recueil, s. 4165; blíže viz také čl. 16 směrnice o službách na vnitřním trhu.

IV.

Činnost ochránce

Tato kapitola se věnuje tématům, se kterými se veřejný ochránce práv v kontextu práva EU setkává nejčastěji. Konkrétně jde o pobytová práva, oblast sociálního zabezpečení, otázky související se zaměstnáváním, zdravotní péčí, vzděláváním, poskytováním služeb a bydlením.

1. POBYTOVÁ PRÁVA

Občané EU mají právo volného pohybu napříč členskými státy EU. Na toto právo pak přirozeně navazuje i právo pobytu. Veřejný ochránce práv v minulosti v tomto ohledu nejčastěji prověřoval postupy Ministerstva vnitra (odboru azylové a migrační politiky, Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců), Ministerstva zahraničních věcí a zastupitelských úřadů České republiky na území jiných států (velvyslanectví).

Základní právní rámec pobytových práv obsahuje směrnice o volném pohybu. Ta se vztahuje na občany Evropské unie, kteří vykonali volný pohyb osob, a na jejich rodinné příslušníky, kteří je doprovázejí. Tato směrnice je do českého právního řádu transponována v zákoně o pobytu cizinců.

Směrnice o volném pohybu dopadá pouze na rodinné příslušníky takových občanů EU, kteří vykonali své právo na volný pohyb. Česká právní úprava s cílem zabránit převrácené diskriminaci proto postavila na roveň těmto rodinným příslušníkům také rodinné příslušníky občanů České republiky, kteří žádný volný pohyb v EU nevykonali (§ 15a odst. 3 zákona o pobytu cizinců). A právě v takových situacích se na veřejného ochránce práv lidé v minulosti obraceli nejčastěji.

Nutno dodat, že v současné době se od tohoto dorovnání částečně upouští. Novela zákona o pobytu cizinců účinná od 15. srpna 2017 zhoršuje postavení rodinných příslušníků občanů České republiky především při podání žádosti o povolení k přechodnému pobytu. Osobně na území ji nemohou podat ti rodinní příslušníci, kteří na území pobývají bez oprávnění nebo kteří by ji podali v době platnosti výjezdního příkazu.

Vedle směrnice o volném pohybu je dalším významným právním předpisem směrnice o dlouhodobých rezidentech. Ta stanovuje podmínky, za

**Směrnice
o volném
pohybu**

**Rodinní
příslušníci
občanů ČR**

**Směrnice
o dlouho-
dobých
rezidentech**

kterých občané třetích zemí nabývají právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta členského státu EU.

**Neúplná
transpozice**

V souvislosti s touto směrnicí se ochránce zabýval případem stěžovatelky původně z Arménie, která spolu se svou matkou a bratrem pobývala v České republice nejméně pět let na základě povolení k přechodnému pobytu jako rodinná příslušnice občana ČR.⁸⁵ Po pěti letech požádala o trvalý pobyt. Její žádost ale byla neúspěšná, jelikož tehdejší zákon o pobytu cizinců nepamatoval na to, že by podmínku pěti let mohl žadatel či žadatelka splnit díky přechodnému pobytu z titulu rodinného příslušníka občana EU. Stěžovatelka se obrátila na ochránce, který konstatoval neúplnou transpozici směrnice o dlouhodobých rezidentech do českého práva. Podrobné odůvodnění tohoto závěru je v další části (viz s. 58). Stěžovatelce dal nakonec za pravdu i soud.⁸⁶ Platí tedy, že cizinec je oprávněn podat žádost o povolení k trvalému pobytu, pokud bezprostředně před podáním žádosti na území České republiky pobýval po dobu pěti let na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU.

Nutno dodat, že na tento rozpor mezi českým právním řádem a právem EU již zareagoval i zákonodárce. Od prosince 2015 se v zákoně o pobytu cizinců výslovně uvádí, že do doby pětiletého nepřetržitého pobytu na území se v některých případech započítává i doba přechodného pobytu [§ 68 odst. 2 písm. c) zákona o pobytu cizinců]. K situacím podobným té, ve které se ocitla stěžovatelka, by tak již nemělo docházet.

**Účelové
manželství**

Další penzum případů tvoří podněty od občanů a občanek České republiky, kteří vstoupili do manželství s cizinkou či cizincem.⁸⁷ Úřady jejich sňatek považovaly za účelový, což komplikovalo společný život manželů v České republice. Účelovým manželstvím v kontextu cizineckého práva je manželství uzavřené pouze formálně, aby byly naplněny předpoklady

⁸⁵ Dopis veřejného ochránce práv adresovaný stěžovatelce ze dne 15. září 2015, sp. zn. 1158/2015/VOP/HL, dostupný z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3244>

⁸⁶ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2017, sp. zn. 3 A 26/2015, www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 90/2017-37, www.nssoud.cz

⁸⁷ Například zpráva o šetření ve věci udělení krátkodobého víza ze dne 6. března 2008, sp. zn. 4537/2007/VOP/PP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3786>, a závěrečné stanovisko ze dne 26. března 2009, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3788>; zpráva o šetření ve věci udělení krátkodobého víza ze dne 15. září 2010, sp. zn. 676/2010/VOP/PP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3782>; zpráva o šetření ve věci udělení dlouhodobého víza ze dne 20. června 2011, sp. zn. 3452/2010/VOP/PP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3624> a závěrečné stanovisko ze dne 7. února 2012, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3626>; zpráva o šetření ve věci udělení krátkodobého víza ze dne 29. června 2012, sp. zn. 6312/2011/VOP/PN, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1366>, a závěrečné stanovisko ze dne 3. července 2013, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1364>; zpráva o šetření ve věci povolení k přechodnému pobytu ze dne 13. listopadu 2013, sp. zn. 3020/2013/VOP/AT, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3800>

stanovené právními předpisy pro získání pobytového oprávnění, přičemž manželé nemají úmysl dál vést a rozvíjet (skutečný) rodinný život, případně existenci rodinného života pouze předstírají.⁸⁸

Na cizince a cizinky, kteří uzavřeli manželství s českou občankou či občanem, pohlíží český právní řád jako na rodinné příslušníky občanů EU a vztahují se na ně unijní předpisy. Jde především o vízový kodex, který stanovuje podmínky udělování víz pro pobyty v členských státech nepřesahující tři měsíce, a směrnici o volném pohybu. Přestože na udělení víza obecně není právní nárok, u rodinných příslušníků občanů EU je tato zásada prolomena. Tato kategorie cizinců má právo na vstup na území členského státu a také nárok na obdržení vstupního víza.

Ochránce se konkrétně zabýval případem Česky a Tunisana, kteří se po uzavření manželství rozhodli žít v České republice.⁸⁹ Manžel z toho důvodu požádal o udělení krátkodobého víza jako rodinný příslušník občanky EU. Zastupitelský úřad České republiky v Tunisku však jeho žádost zamítl kvůli podvodu bez dalšího podrobnějšího odůvodnění. Tento závěr potvrdilo i Ministerstvo zahraničních věcí.

Ochránce oba úřady oslovil a zjistil, že podvodem mělo být účelové manželství. Tomu měl nasvědčovat velký věkový rozdíl mezi manželi (manželce bylo 43 let a byla o jedenáct let starší než manžel), který zpochybňuje tvrzení, že by manželé spolu chtěli založit rodinu. Celá svatba byla iniciována ze strany stěžovatele, manželé se znali krátce, v jejich výpovědích byly zásadní rozdíly a existovala mezi nimi jazyková bariéra (oba hovořili francouzsky pouze částečně).

Ochránce se nejdříve vypořádal s otázkou, jaké právní předpisy se v této situaci aplikují. Na vízové řízení se primárně použije eurokonformní výklad zákona o pobytu cizinců (ve smyslu směrnice o volném pohybu). Následně se jako základní procesní předpis použije vízový kodex. Pokud by ani ten danou situaci neupravoval, použije se zákon o pobytu cizinců a správní řád.

Důkazní břemeno o účelovosti manželství nese správní orgán. Ochránce měl pochybnosti o tom, že shromážděné důkazy dosvědčovaly podvodné jednání. Předně se na účelovost manželství nedá usuzovat z věkového rozdílu manželů nebo věku manželky a pravděpodobnosti početí dítěte. Nelze ani jednoznačně uzavřít, zda je devět měsíců mezi seznámením

**Euro-
konformní
výklad
zákona
o pobytu
cizinců**

⁸⁸ Zpráva o šetření ve věci udělení krátkodobého víza ze dne 10. května 2012, sp. zn. 4715/2011/VOP/JŠM, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3792>, a závěrečné stanovisko ze dne 1. listopadu 2012, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3794>

⁸⁹ Zpráva o šetření ve věci udělení krátkodobého víza ze dne 12. května 2011, sp. zn. 3754/2010/VOP/PP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3778>, a závěrečné stanovisko ze dne 7. února 2012, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3630>

a svatbou krátká doba. Úřady si navíc nevyžádaly dodatečné důkazy v podobě online komunikace manželů. Ochránce proto šetření uzavřel s tím, že se zastupitelský úřad a Ministerstvo zahraničních věcí dopustily několika pochybení (včetně nezákonného zamítnutí žádosti). Stěžovatel nakonec s další žádostí o vízum uspěl.

Lze uzavřít, že v souvislosti s pobytoвыми právy a občanstvím EU hledávají pomoc veřejného ochránce práv nejčastěji občané a občanky České republiky a jejich rodinní příslušníci. Ty zákon o pobytu cizinců postavil na roveň (byť s některými výjimkami) občanům EU a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo na volný pohyb a pobyt v rámci EU.

2. SOCIÁLNÍ ZABEZPEČENÍ

Koordinace systémů sociálního zabezpečení

V oblasti sociálního zabezpečení je nezbytné přijímat taková opatření, která umožní volný pohyb pracovníků a oprávněných příslušníků jejich rodin (čl. 48 SFEU). Koordinace systémů sociálního zabezpečení jednotlivých členských států spočívá na pěti základních principech – rovné zacházení, aplikace právních předpisů jednoho státu, sčítání dob, zachování nabytých práv a asimilace faktů.

Zásada použití právního řádu jednoho státu

V souladu se zásadou použití právního řádu jednoho státu platí, že osoby, na které se vztahuje nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, obvykle podléhají v určitý časový okamžik právním předpisům pouze jediného členského státu. V případě osob zaměstnaných a samostatně výdělečně činných to je stát, v němž vykonávají výdělečnou činnost.⁹⁰ Nařízení výslovně zapovídá, aby výdělečně činná osoba byla postížena odvozy do systémů sociálního zabezpečení současně ve více členských státech než ve státě, v němž vykonává výdělečnou činnost (jedná se o zákaz dvojího odvodu pojistného).⁹¹ Zároveň by ani neměla nastat varianta, že migrující osoba nepodléhá právním předpisům žádné členské země (tj. že by nebyla účastna systému sociální ochrany v žádném členském státě).

Zásada sčítání dob

Zásada sčítání dob zjednodušeně funguje tak, že členské státy mají povinnost sčítat doby pojištění, zaměstnání, samostatné výdělečné činnosti nebo bydlení získané ve všech členských státech, které jsou rozhodné pro nároky na dávky spadající do působnosti nařízení o koordinaci systémů

⁹⁰ Ustanovení čl. 11 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁹¹ Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 5. 5. 1977, Perenboom, 102/76, Recueil, s. 815 nebo rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 2. 2000, Komise proti Francii, C-169/98, Recueil, s. I-01049.

sociálního zabezpečení. Migrující osoby by proto neměly být znevýhodněny z toho důvodu, že vykonaly své právo volného pohybu.⁹²

Princip zachování nabytých práv bývá nazýván též principem exportu dávek. Podle něj mají státy povinnost vyplácet dávky příjemcům bez ohledu na to, že příjemce nebo jeho rodinní příslušníci bydlí v jiném členském státě než ve státě, ve kterém se nachází instituce odpovědná za poskytování dávek.⁹³

Podle principu stejného hodnocení skutečností (nebo asimilace faktů), pokud zákon s pobíráním určitých příjmů nebo dávek nebo s jinými skutečnostmi spojuje určité právní následky a dochází k nim v jiném členském státě, přihlíží k nim příslušný členský stát, jako by k nim došlo na jeho území.⁹⁴ Tedy tak jako by dávky nebo příjmy byly pobírány podle jeho vnitrostátních předpisů.

Podrobné informace k právnímu režimu koordinace jsou ve sborníku stanovisek ochránce k důchodům.⁹⁵ Následují konkrétní případy z činnosti ochránce.

Ochránce se například zabýval přímou diskriminací na základě státní příslušnosti při uznávání dob důchodového pojištění.⁹⁶ Stěžovatel byl občanem Polska, který celý život žil v České republice. V průběhu svého života pracoval pouze v České republice, na území Polska nezískal žádnou dobu důchodového pojištění, pouze zde studoval střední školu před dosažením věku 18 let i po něm. Polsko mu tuto dobu jako dobu polského pojištění nezapočetla. Česká správa sociálního zabezpečení (ČSSZ) mu dobu studia rovněž odmítla zhodnotit s odůvodněním, že není občanem České republiky, který byl ke studiu v Polsku vyslán a rovněž za tuto dobu nezaplátil v České republice pojistné.

Pokud by stěžovatel byl občanem ČR, dobu studia v Polsku po dosažení věku 18 let by mu ČSSZ (pokud by ji nepotvrdil polský nositel pojištění) bez dalšího započítala jako českou náhradní dobu pojištění. ČSSZ tak s občanem jiného členského státu EU zacházela pouze na základě jeho státní příslušnosti méně příznivým způsobem než s českým státním občanem, přičemž pro tento postup neexistoval žádný legitimní důvod. Ochránce proto dospěl k závěru, že postup ČSSZ byl v rozporu s unijním právem. Podrobné zdůvodnění tohoto závěru je v další části (viz s. 89). Na základě

Zásada zachování nabytých práv

Zásada stejného hodnocení skutečností

Uznávání dob důchodového pojištění

⁹² Ustanovení čl. 6 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁹³ Ustanovení čl. 7 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁹⁴ Ustanovení čl. 5 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

⁹⁵ ŠABATOVÁ, Anna, HRUBÝ, Jiří, ČERNÁ, Jitka, MATĚJČEK, Pavel a kol. *Důchody II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a. s., 2016. 351 s., s. 137 a násl. ISBN 978-80-7552-329-7.

⁹⁶ Zpráva o šetření ve věci ostatního důchodu podle koordinačních nařízení EU ze dne 18. února 2014, sp. zn. 2535/2013/VOP/JČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/400>

šetření ochránce pak ČSSZ stěžovateli dodatečně doby studia v Polsku zhodnotila jako českou náhradní dobu pojištění a navýšila mu český starobní důchod.

Nešlo o jediný případ důchodových dávek s přeshraničním prvkem. Ochránce se zabýval i situací stěžovatelky, která během života pracovala na Ukrajině, v České republice a ve Velké Británii a svůj český starobní důchod považovala za příliš nízký.⁹⁷ ČSSZ pro účely stanovení výše důchodu započítala dobu pojištění, kterou stěžovatelka získala na Ukrajině, nikoliv však dobu pojištění z Velké Británie. Za období, kdy stěžovatelka byla důchodově pojištěna ve Velké Británii, jí pak ČSSZ při stanovení výše procentní výměry důchodu nezapočetla tzv. průměrné indexované výdělků⁹⁸, což mělo za následek rozmělnění výdělků. Ochránce se obrátil na ČSSZ, která následně stěžovatelčin český starobní důchod navýšila a důchod jí doplatila.⁹⁹

Opakovaně se na ochránce obraceli také lidé, kteří namítali nesprávný postup úřadů práce při výplatě rodičovského příspěvku.¹⁰⁰ Stěžovatelce z Ústeckého kraje například úřad práce přiznal a vyplácel rodičovský příspěvek.¹⁰¹ Když začal otec dítěte dojíždět za prací do Německa, stěžovatelka to úřadu práce řádně oznámila a ten určil, že v souladu s předpisy EU má rodičovský příspěvek dál vyplácet Německo. Výplatu české dávky zastavil a odkázal stěžovatelku, ať si o příspěvek požádá v Německu. Protože příslušná německá instituce nereagovala, zůstala stěžovatelka bez rodičovského příspěvku.

Výplata
rodičovského
příspěvku

⁹⁷ Zpráva o šetření ve věci důchodu podle koordinačních nařízení EU a dávky na základě dvoustranné smlouvy o sociálním zabezpečení ze dne 20. listopadu 2013, sp. zn. 1388/2012/VOP/JČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/204>

⁹⁸ Při rozhodování o důchodech s mezinárodním prvkem záleží vždy na obsahu smlouvy o sociálním zabezpečení, jakým způsobem se stanoví výše dílčích důchodů. Při určování výše dílčího důchodu podle mezinárodních smluv, které má uzavřeny Česká republika, se za doby pojištění v druhém smluvním státě nikdy nezapočítávají výdělků v něm skutečně dosažené. Buď se doba pojištění v druhém státě vyloučí, tj. hledí se na ni, jako by neproběhla, nebo se za ni dosadí tzv. průměrné indexované výdělků. Výše průměrných indexovaných výdělků se vypočte z průměrné výše výdělků dosažených na území státu, který rozhoduje o důchodu. Účelem obou popsanych postupů je zamezení rozmělnění výdělků, kterých osoba dosáhla ve státě, v němž se rozhoduje o důchodu.

⁹⁹ Další informace o případy jsou dostupné v ŠABATOVÁ, Anna, HRUBÝ, Jiří, ČERNÁ, Jitka, MATĚJČEK, Pavel a kol. *Důchody II*. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv ve spolupráci se společností Wolters Kluwer, a. s., 2016. 351 s., s. 132 a násl. ISBN 978-80-7552-329-7.

¹⁰⁰ Například zpráva o šetření ve věci rodičovského příspěvku ze dne 24. září 2012, sp. zn. 3881/2012/VOP/AV, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/578>; zpráva o šetření ve věci rodinné dávky podle koordinačních nařízení EU ze dne 12. května 2015, sp. zn. 1672/2015/VOP/AV, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3566>

¹⁰¹ Zpráva o šetření ve věci rodinné dávky podle koordinačních nařízení EU ze dne 17. srpna 2015, sp. zn. 2331/2015/VOP/AV, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3170>

Ochránce dal úřadu práce za pravdu v tom, že podle evropských koordinačních nařízení¹⁰² mělo rodičovský příspěvek přednostně vyplácet Německo z důvodu místa zaměstnání otce. Sekundárně však tuto povinnost měla i Česká republika na základě bydliště dítěte. Tento „zdvojený“ systém má rodinu chránit a zaručit, že nezůstane bez pomoci, pokud by primárně příslušný stát dávku neposkytoval. Úřad práce tedy správně výplatu dávky zastavil, neměl však matku odkázat, aby si v Německu rodičovský příspěvek vyřídila. Úřad práce měl sám kontaktovat příslušnou německou instituci a žádost o dávku jí předat. Pokud by německá instituce do dvou měsíců nereagovala, měl začít vyplácet prozatímní dávku, aby rodina nezůstala bez finančního zajištění.¹⁰³ Bližší odůvodnění tohoto závěru je v další části (viz s. 78).

Na základě šetření ochránce úřad práce kontaktoval příslušnou německou instituci. Ta ve lhůtě dvou měsíců nereagovala. Úřad práce proto zpětně stěžovatelce vyplatil rodičovský příspěvek v celkovém úhrnu 140 000 Kč. I pokud by německá instituce reagovala, musela by konstatovat, že stěžovatelka už neměla na dávku v Německu nárok s ohledem na věk dítěte (dávka se v Německu vyplácí pouze do 14 měsíců věku dítěte a v době, kdy úřad práce určil, že z důvodu zaměstnání otce má dávku vyplácet Německo, už bylo dítě starší). Český úřad práce by tedy jako sekundárně kompetentní stát rodičovský příspěvek stěžovatelce zpětně vyplatil (do v ČR stanoveného celkového limitu 220 000 Kč).

V jiném případě vznikla otázka, který právní řád je příslušný pro přiznání peněžité pomoci v mateřství.¹⁰⁴ Stěžovatelka pracovala jako příhraniční pracovníce na Slovensku, zatímco bydliště měla v České republice, kam se jednou za týden vracela. Po skončení pracovního poměru se stěžovatelka v ČR přihlásila do evidence uchazečů o zaměstnání, byla jí přiznána podpora v nezaměstnanosti a stala se českým zdravotním pojištěncem. Následně požádala o peněžitou pomoc v mateřství, její žádost však byla zamítnuta jak v České republice, tak na Slovensku. České úřady tvrdily, že jí pomoc náleží ve státě, kde naposledy pracovala. Slovenské úřady tvrdily, že od přiznání podpory v nezaměstnanosti stěžovatelka podléhala českým právním předpisům.

**Peněžítá
pomoc
v mateřství**

¹⁰² Nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a nařízení o prováděcích pravidlech ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

¹⁰³ Nutno poznamenat, že v současné době to již neplatí. Prozatímní vyplácení dávky umožňovalo dřívější metodické vedení Ministerstva práce a sociálních věcí. Ministerstvo ale tento názor přehodnotilo a v současné době může úřad práce pouze urgovat vyřízení žádosti (s výjimkou případů hodných zvláštního zřetele, např. rodina v extrémně tíživé sociální situaci).

¹⁰⁴ Zpráva o šetření ve věci dávky v nemoci podle koordinačních nařízení EU ze dne 25. března 2015, sp. zn. 3986/2014/VOP/JČ, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2634>

Ochránce použil nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení a dospěl k následujícímu závěru. Pokud příhraniční pracovník po ukončení zaměstnání požádá o podporu v nezaměstnanosti v členském státě bydliště odlišném od státu zaměstnání a tato je mu přiznána, mění se příslušnost k právním předpisům v oblasti sociálního zabezpečení ze státu zaměstnání na stát bydliště. To znamená, že všechny dávky sociálního zabezpečení, včetně peněžitých dávek v nemoci, mateřství a otcovství, této osobě poskytuje stát bydliště podle svých právních předpisů, jako kdyby tento pracovník byl v něm předtím zaměstnán. Ministerstvo práce a sociálních věcí se s argumentací ochránce ztotožnilo a uložilo ČSSZ, aby stěžovatelce peněžitou pomoc v mateřství dodatečně poskytla. Ta jí nakonec vyplatila 110 152 Kč.

3. PRÁCE, ZAMĚSTNÁNÍ, ZAMĚSTNANOST

Pro oblast práce a zaměstnání je základním pravidlem čl. 45 SFEU, který zakotvuje volný pohyb pracovníků po Unii a s tím související zákaz diskriminace. Ze sekundární legislativy je možno zmínit nařízení o volném pohybu pracovníků.

Práva
pracovníků

S pracovníkem z jiného členského státu by mělo být zacházeno stejně jako s pracovníkem tuzemským, a to ve všech oblastech. Pracovníci mají právo volně se pohybovat a pobývat na území Unie za účelem výkonu zaměstnání, ucházet se o pracovní místa, mají také právo na stejné daňové výhody, stejně jako na výhody sociální. Sociální výhody jsou pojímány poměrně široce a zahrnují výhody finančního i nefinančního charakteru a rovněž ty, které jsou primárně určeny rodinným příslušníkům pracovníka, pokud jsou alespoň nepřímou výhodou i pro samotného pracovníka. Rodinní příslušníci unijních pracovníků mají stejné postavení jako unijní pracovníci, ač sami pracovníky nejsou – například děti pracovníků mají stejný přístup ke vzdělávání jako tuzemští občané.

Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti se aplikuje i v horizontálních vztazích, tedy i na soukromoprávní pracovněprávní vztahy. Ochránce se například zabýval podmínkami zaměstnavatele pro přiznání příspěvku na bydlení osobám, které se přestěhovaly do blízkosti jeho továrny.¹⁰⁵ Splnění podmínek výplaty příspěvku bylo ověřováno prostřednictvím doložení změny adresy trvalého bydliště. Nastavené podmínky znevýhodňovaly unijní občany, kteří se přistěhovali do České republiky za prací u tohoto zaměstnavatele, oproti občanům českým, protože v době

¹⁰⁵ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 13. dubna 2015, sp. zn. 6856/2012/VOP/VP.

podání žádosti o příspěvek neměli v České republice trvalý pobyt. Příspěvek jim tak nebyl přiznán ani vyplacen.

Zaměstnavatelé mají povinnost rovného zacházení s tuzemskými a unijními pracovníky.¹⁰⁶ Kromě toho je každé ujednání v kolektivní nebo individuální smlouvě, které by znevýhodňovalo unijní pracovníky, od počátku neplatné, a tudíž nevyvolává žádné právní účinky.¹⁰⁷ Podle nařízení bylo třeba případ posoudit tak, že podmínky přiznání příspěvku nevyžadují změnu trvalého bydliště, ale pouze bydliště.

K obdobnému závěru dospěl Krajský soud v Brně¹⁰⁸, když konstatoval, že s ohledem na zásadu rovného zacházení se všemi občany Unie je třeba podmínku trvalého pobytu v případě občanů jiných států Unie považovat za splněnou povolením přechodného pobytu. Občané Unie totiž nabudou právo trvalého pobytu, tedy i možnost získat trvalé bydliště na území České republiky, zpravidla až po pěti letech pobytu,¹⁰⁹ čímž jsou oproti občanům České republiky významně znevýhodněni.

Po získání trvalého pobytu v ČR, tedy po 5 letech pobytu, by unijní občané podmínky zaměstnavatele pro přiznání příspěvku na bydlení také nesplnili, protože už by bydleli v blízkosti továrny a nesplňovali by podmínku přestěhování se. Podmínkou změny trvalého bydliště tak byl příspěvek na bydlení fakticky odepřen všem zaměstnancům, kteří se přestěhovali do blízkosti továrny z jiného státu Unie, čímž byli znevýhodněni z důvodu své státní příslušnosti.

Ochránce se také setkává s podněty na diskriminační pracovní inzerci, kdy zaměstnavatelé v inzerátech požadují, aby uchazeči byli české národnosti. Takový požadavek může představovat diskriminaci z důvodu národnosti. Může být ale také rozporný se zákazem diskriminace z důvodu státní příslušnosti. Veřejné vystavení inzerátu totiž může potenciálně uchazeče s jinou než českou národností odrazovat ucházet se o pozici, a tudíž působí jako překážka jejich přístupu na trh práce. Zveřejnění takové inzerce je porušením zákona o zaměstnanosti¹¹⁰ a je přestupkem.¹¹¹

V tomto kontextu je třeba zmínit i judikaturu Soudního dvora. Ta se sice vztahuje k diskriminaci na základě rasy a etnicity, analogicky ji však lze použít i na pracovní inzerci, která je diskriminační z důvodu státní příslušnosti. Soudní dvůr v kauze *Feryn* konstatoval, že samotné zveřejnění

Trvalý
a přechodný
pobyt

Pracovní
inzerce

¹⁰⁶ Ustanovení čl. 7 nařízení o volném pohybu pracovníků.

¹⁰⁷ Ustanovení čl. 7 odst. 4 nařízení o volném pohybu pracovníků.

¹⁰⁸ Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. září 2014, sp. zn. 64 A 6/2014, dostupné z: www.nssoud.cz

¹⁰⁹ Srov. ustanovení § 87g odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců.

¹¹⁰ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o zaměstnanosti.

¹¹¹ Ustanovení § 139 odst. 1 písm. a), resp. § 140 odst. 1 písm. a) zákona o zaměstnanosti.

diskriminační inzerce je diskriminační, protože může mít pro dotčené osoby odrazující účinek.¹¹² Existence diskriminace nepředpokládá existenci konkrétního stěžovatele, který tvrdí, že se stal obětí takové diskriminace. Zaměstnavatel může podezření na diskriminaci vyvrátit tím, že prokáže, že jeho skutečná náborová praxe prohlášením v inzerci neodpovídá.

Jazykové požadavky v zaměstnání

Specifickým problémem je vyžadování užívání českého jazyka v zaměstnání ve vztahu ke slovenským občanům.¹¹³ Žádný právní předpis tuto podmínku nevyžaduje. Zaměstnavatelům na druhou stranu žádný předpis výslovně nezakazuje po zaměstnancích český jazyk vyžadovat.

V obecné rovině na situaci dopadá zákon o zaměstnanosti, který výslovně upravuje zákaz odepřít někomu právo na zaměstnání z důvodu jazyka.¹¹⁴ Tato úprava se uplatní především při přijímání do zaměstnání. Zákoník práce zakazuje nerovné zacházení a diskriminaci se zaměstnanci v průběhu pracovního poměru obecně, aniž by vymezil zakázané důvody. Ohledně bližšího vymezení pojmu diskriminace se odkazuje na antidiskriminační zákon.¹¹⁵

**Zákaz
diskriminace
z důvodu
národnosti**

Antidiskriminační zákon jazyk jako zakázané kritérium rozlišování nezná, ale zakazuje rozlišování z důvodu národnosti. Jazyk je jedním ze znaků definujících národnost, proto může požadavek na jazyk založit tzv. nepřímou diskriminaci, tj. použití zdánlivě neutrálního kritéria, které může způsobit znevýhodnění z důvodu národnosti.

**Diskriminace
formou
obtěžování**

Antidiskriminační právo postihuje i obtěžování, tj. nežádoucí chování, jehož záměrem nebo důsledkem je snížení důstojnosti osob a vytvoření zastrašujícího, nepřátelského, ponižujícího, pokořujícího nebo urážlivého prostředí (např. zákaz mluvit na pracovišti jiným jazykem než českým bez objektivního zdůvodnění).

Na situaci je rovněž možné aplikovat unijní právo, konkrétně čl. 45 SFEU, který zakazuje diskriminaci pracovníků z důvodu státní příslušnosti. Cílem tohoto ustanovení je zabezpečit volný pohyb pracovníků uvnitř Unie a zabránit jeho neodůvodněnému omezování, ke kterému by mohlo dojít mj. striktním vyžadováním českého jazyka v zaměstnání.

¹¹² Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. 7. 2008, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding proti Firma Feryn NV, C-54/07 Sb. rozh., s. 5187.

¹¹³ Ochránce se touto problematikou zabýval v dopise ze dne 13. ledna 2011, sp. zn. 164/2010/DIS, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2306>

¹¹⁴ Ustanovení § 4 zákona o zaměstnanosti.

¹¹⁵ Ustanovení § 16 a 17 zákoníku práce.

Soudní dvůr se používáním cizího jazyka při výkonu výdělečné činnosti zabýval v případě *Salomone Haim*.¹¹⁶ Dovodil, že pravidlo, podle něhož lékař (v posuzovaném případě se jednalo o zubaře) musí ovládat úřední jazyk státu, v němž hodlá vykonávat své povolání, je v souladu s unijním právem. Schopnost spolehlivě komunikovat se správnými úřady, profesními organizacemi a s pacienty za účelem zajištění zdravotní péče označil za naléhavý důvod veřejného zájmu, který je k dosažení sledovaného cíle přiměřený. Soudní dvůr ale také připomenul, že by jazykové požadavky neměly jít dále, než je nezbytné. Vyzdvihl také zájmy pacientů, jejichž mateřským jazykem není jazyk daného státu, a zájem na tom, aby ve státě praktikovalo určité množství lékařů, kteří jsou schopni komunikovat v jejich jazyce.

V případě *Angonese* Soudní dvůr posuzoval podmínku, podle níž se v italské provincii Bolzano mohli o určitou pracovní pozici ucházet pouze držitelé certifikátu, který potvrzoval bilingvismus uchazečů v italštině a němčině.¹¹⁷ Certifikát vydávaly pouze úřady v provincii Bolzano. Znevýhodnění tak byli jak občané jiných unijních států, tak občané Itálie, kteří využili svého práva pobývat za účelem práce nebo předchozího studia v zahraničí jako pan Angonese, a v důsledku toho neměli požadovaný certifikát, ač oba požadované jazyky ovládali. Soudní dvůr uznal požadavek na bilingvismus uchazečů. Za neslučitelný se zásadou volného pohybu pracovníků však prohlásil požadavek prokazovat jej výlučně jedním druhem certifikátu, který je možné získat pouze v daném regionu.

Jak evropské právo (zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti), tak i antidiskriminační právo (zákaz diskriminace z důvodu národnosti) vyžadují, aby byl požadavek znalosti a používání jazyka přiměřený a nezbytný vzhledem k účelu, jehož má být dosaženo. Pokud rozlišování vyhoví požadavku přiměřenosti a nezbytnosti, lze ho ospravedlnit a o diskriminaci se nejedná.

Požadavek vyvarovat se používání slovenského jazyka v českém prostředí v rámci zaměstnání nelze hodnotit paušálně, ale vždy s ohledem na konkrétní situaci. Na jedné straně je slovenský jazyk pro některé česky mluvící osoby téměř stejně srozumitelný jako český jazyk. Na straně druhé je nutné dodat, že s ohledem na zřídka setkávání se se slovenštinou zejména v médiích se česky mluvícím osobám zvláště mladšího věku slovenský jazyk postupně odcizuje.

Existují proto situace, v nichž je striktní vyžadování českého jazyka nepřiměřené vzhledem ke stanovenému cíli. Legitimní je vyžadovat sepsání oficiálních dokumentů a korespondence nebo například zdravotnické

¹¹⁶ Rozsudek Soudní dvora ze dne 4. 7. 2000, *Haim*, C-424/97, Recueil, s. 5123.

¹¹⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 6. 6. 2000, *Angonese*, C-281/98, Recueil, s. 4139.

dokumentace výhradně v českém jazyce. Legitimní je taktéž vyžadovat komunikaci v češtině s klienty, kteří by mohli mít problém s porozuměním slovenštiny.

Naproti tomu by v příkrém rozporu s požadavkem přiměřenosti byla podmínka, aby byl český jazyk mateřským jazykem všech zaměstnanců. Naprostý zákaz používání slovenštiny na pracovišti – např. při komunikaci s kolegy taktéž mluvícími slovensky, by znamenal diskriminaci z důvodu národnosti v rozporu s antidiskriminačním právem a zároveň diskriminaci z důvodu státní příslušnosti zakázanou unijním právem. Totéž v některých případech platí pro požadavek hovořit česky čistě bez cizího přízvuku, i když jinak by byl projev bezchybný.

Sporným se stává požadavek mluvit česky při komunikaci s klienty, kteří slovenštině rozumí stejně jako češtině, používat výhradně češtinu při komunikaci s nadřízenými a ostatními kolegy, popř. při styku s osobami zvnějšku. V posledně jmenovaných případech by bylo nutné požadavek posoudit s ohledem na konkrétní okolnosti. Používání výhradně českého jazyka by muselo být přiměřené a nezbytné vzhledem k cíli, který sleduje. Legitimním cílem je především předcházení nedorozuměním, která by mohla při používání slovenského jazyka vzniknout. Problematické by naopak bylo šikanózní vyžadování češtiny, pokud je slovenština ostatními akceptována a nadto jsou na ni ze strany klientů a kolegů vesměs pozitivní ohlasy.

Podpora v nezaměstnanosti

Oblast zaměstnanosti úzce souvisí se sociální politikou.¹¹⁸ Po ukončení zaměstnání v jiném členském státě mají osoby (za splnění dalších vnitrostátním právem stanovených podmínek) nárok na dávky v nezaměstnanosti. Jejich poskytování pak spadá do působnosti nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.¹¹⁹

**Podpora
v nezaměst-
nanosti**

Nejčastější případy, jimiž se ochránce zabýval, byly stížnosti osob, které po nějakou dobu pracovaly a pobývaly v jiném členském státě EU, po skončení zaměstnání se vrátily do ČR a požádaly úřad práce o výplatu podpory v nezaměstnanosti. Podpora v nezaměstnanosti jim nebyla přiznána s poukazem na to, že pro účely vyplacení dávek v nezaměstnanosti je příslušný ten stát, v němž byl jednotlivec naposledy zaměstnán; to je základní pravidlo, které vychází z nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení. Pouze pokud by si i přes zaměstnání v zahraničí

¹¹⁸ Blíže viz hlavy IX a X SFEU.

¹¹⁹ Věcná působnost je vymezena v čl. 3 tohoto nařízení.

udrželi místo bydliště v ČR, byly by k poskytování podpory v nezaměstnanosti příslušné české úřady.¹²⁰

Bydliště je specifický pojem užívaný koordinačními nařízeními (v anglické verzi *residence*) a je jimi samotnými definováno jako „obvyklé bydliště“ („*the place where a person habitually resides*“). Nemá žádnou souvislost s evidovaným trvalým pobytem, státním občanstvím, národností apod. Nařízení o prováděcích pravidlech ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení obsahuje tato kritéria pro určení státu bydliště:

- délka a nepřetržitost přítomnosti na území státu,
- osobní situace dané osoby, včetně:
 - povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména místa, kde se činnost obvykle vykonává, její stability a doby platnosti každé pracovní smlouvy,
 - rodinné situace dané osoby a jejích rodinných vazeb,
 - vykonávání jakýchkoli nevýdělečných činností,
 - v případě studentů zdroje jejich příjmu,
 - situace týkající se bydlení dané osoby, zejména nakolik je toto bydlení trvalé,
 - členského státu, v němž je daná osoba považována za daňového rezidenta.

Jde tedy o objektivní kritéria, která nemohou být bez dalšího převážena subjektivním vnímáním jednotlivce ohledně toho, který stát považuje za své bydliště, resp. v běžném pojetí za „vlast“, „domovinu“, „zemi původu“ či zemi, ke které člověka váže nejsilnější osobní pouto. Pojmeme bydliště v uvedeném smyslu se v minulosti zabýval také Soudní dvůr, jehož judikatura se stala předobrazem uvedených kritérií obsažených v prováděcím nařízení.¹²¹

Soudní dvůr dospěl k závěru, že stát bydliště je třeba omezit na zemi, ve které pracovník, i když je zaměstnán v jiném členském státě, obvykle pobývá a kde se také nachází obvyklé centrum (středisko) jeho zájmů. Dále dovodil, že jestliže má jednotlivec stabilní zaměstnání v jednom členském státě, lze předpokládat, že tam i bydlí, i když třeba zanechal svou rodinu v jiné zemi. Pro určení státu bydliště je tak třeba vzít v úvahu nejen rodinnou situaci, ale také povahu vykonávaného zaměstnání a další skutečnosti.

¹²⁰ Ustanovení čl. 65 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

¹²¹ Především rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 2. 1977, Paolo, 76/76, Recueil, s. 131. Rozhodnutí je sice staršího data a zabývalo se dříve platnými koordinačními nařízeními, nicméně je však stále aktuální s ohledem na to, že s přijetím nových koordinačních nařízení k posunu ve vnímání bydliště v podstatě nedošlo.

Ve většině ochráncem posuzovaných případů úřady práce nepochybily, když stěžovatelům nepřiznaly podporu v nezaměstnanosti. Zpráva z případu, v němž ochránce pochybení shledal, je v další části (viz s. 92).

4. ZDRAVOTNÍ PÉČE A ZDRAVOTNÍ POJIŠTĚNÍ

Významnou oblastí, která úzce souvisí s volným pohybem osob na ekonomickém i neekonomickém základě, jakož i s volným pohybem služeb a zboží, je oblast poskytování zdravotní péče a jejího proplácení. V členských státech EU fungují rozličné systémy financování zdravotní péče a úhrad ze strany pacientů, potřeba nastavit pravidla pro proplácení zdravotní péče poskytnuté v zahraničí je proto zřejmá.

Poskytování zdravotní péče na unijní úrovni spadá do věcné působnosti nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení, které je dále doplněno směrnicí o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči. Základním kamenem této právní úpravy je to, že unijním občanům musí být v členských státech poskytnuta zdravotní péče ve stejné kvalitě jako tuzemským občanům a rezidentům. Pojištěnec je však zároveň povinen zaplatit spoluúcast ve stejné výši jako místní pojištěnci.¹²²

Občané EU mají v jiném členském státě nárok na lékařsky nezbytnou zdravotní péči s přihlédnutím k povaze nemoci a předpokládané době pobytu na území daného státu, přičemž zdravotní péče musí být poskytnuta v takovém rozsahu, aby zahraniční pojištěnec nemusel vycestovat do země pojištění dříve, než původně zamýšlel.¹²³ Péče by měla být poskytnuta po předložení Evropského průkazu zdravotního pojištění (EHIC), který má v zemích EU standardizovanou podobu.¹²⁴ Pracovníci, tedy osoby zaměstnané v jiném členském státě, jsou zdravotně pojištěni ve státě, kde vykonávají práci.

Pro plánované vycestování za péčí platí speciální pravidla. Členské státy mají možnost náhradu nákladů za poskytnutí zdravotní péče v zahraničí podmínit předchozím souhlasem. Státy nesmí odmítnout povolení, pokud má pacient ve svém státě právo na požadovanou zdravotní péči a zároveň tuto zdravotní péče nelze v daném státě poskytnout v době, která je pro danou péči obvyklá, přičemž je třeba přihlížet k momentálnímu

¹²² Blíže viz KŘEPELKA, Filip. Složitá a zdlouhavá propojování zdravotnictví v Evropské unii. Časopis zdravotnického práva a bioetiky. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2014(3), s. 1–43. ISSN 1804-8137.

¹²³ Ustanovení § 5 odst. 1 písm. c) zákona o zdravotních službách.

¹²⁴ Rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systému sociálního zabezpečení č. S1 ze dne 12. června 2009 o evropském průkazu zdravotního pojištění (2010/C 106/08).

zdravotnímu stavu pojištěnce a pravděpodobnému dalšímu průběhu nemoci.¹²⁵ V situacích, kdy souhlas pojišťovny není vyžadován, platí, že vycestuje-li osoba za zdravotní péči a uhradí ji ze svých prostředků, může po návratu požádat zdravotní pojišťovnu ve svém domovském státě o úhradu nákladů. Náhrada nákladů se mu poskytne do výše stanovené pro úhradu takových služeb, pokud by byly poskytnuty na území ČR.¹²⁶

V oblasti zdravotního pojištění se ochránce nejčastěji setkává s obecnými dotazy na proplácení zdravotní péče českým občanům v zahraničí nebo naopak na proplácení zdravotní péče cizincům na území ČR. Setkal se ale i s podnětem rodičů, kteří si stěžovali na konkrétní postup zdravotní pojišťovny, jež nechtěla jejich synovi povolit vycestovat za zdravotní péči do zahraničí. Ochránce v daném případě pochybení zdravotní pojišťovny neshledal, jelikož rodiče požadovali poskytnutí zdravotní péče v zahraničí, přestože byla dostupná i v České republice.¹²⁷

Dále se ochránce zabýval případem Slovenky, poživatelky slovenského invalidního důchodu, která žila v ČR a působila zde jako OSVČ. Vzhledem k tomu, že její příjmy z výdělečné činnosti byly nízké, zdravotní pojišťovna jí vyměřovala pojistné z minimálního vyměřovacího základu. Pokud by byla poživatelkou českého důchodu (a plátcem pojistného za ni by z tohoto titulu byl stát), platila by pojistné ze skutečně dosaženého příjmu, které by bylo nižší než jí placené pojistné z minimálního vyměřovacího základu. V daném případě tedy vznikla nerovnost mezi poživateli českých a zahraničních důchodů, kteří na území ČR vykonávají samostatně výdělečnou činnost malého rozsahu.

Postup zdravotní pojišťovny byl zcela v souladu s českými právními předpisy, vznikla však pochybnost ohledně toho, zda aplikace těchto předpisů není v rozporu s unijními koordinačními nařízeními, která zakotvují zásadu rovného zacházení a stejného hodnocení skutečností.¹²⁸ Zákonná úprava je zjevně méně výhodná pro občany jiných států – je totiž pravděpodobné, že splnění této podmínky (pobírání důchodu) bude jednodušší pro státní příslušníky České republiky. To by postačovalo pro konstatování nepřímé diskriminace, pokud by rozdílné zacházení nemělo legitimní důvod.¹²⁹

Legitimní důvod nerovného zacházení shledal ochránce v potřebě minimální naplněnosti systému veřejného zdravotního pojištění, které je

¹²⁵ Ustanovení čl. 8 směrnice o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.

¹²⁶ Ustanovení § 11 odst. 1 písm. m) a § 14 zákona o veřejném zdravotním pojištění, čl. 7 odst. 4 směrnice o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči.

¹²⁷ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 4. října 2006, sp. zn. 3658/2006/VOP/KPV.

¹²⁸ Ustanovení čl. 4 a 5 nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

¹²⁹ Např. rozsudek Soudního dvora ze dne 23. 3. 2004, Collins, C138/02, Recueil, s. 2703.

dosaženo tím, že za každého pojištěnce se do systému dostává určité základní množství prostředků, přičemž tato platba je (může být) rozdělena mezi různé plátce.¹³⁰ V případě důchodců se ve stanovení plátce pojistného projevuje do jisté míry prvek zásluhovosti. Pokud jsou „osvobozeni“ od placení pojistného, resp. v případě přivýdělnku od nutnosti odvést pojistné alespoň z minimálního vyměřovacího základu, lze tuto konstrukci odůvodnit tím, že po nezanedbatelnou část života byli ekonomicky aktivní a plnohodnotně se podíleli na tvorbě prostředků veřejného zdravotního pojištění.

To se však nedá říci o poživatelích důchodu z cizího státu – ti naopak většinou přispívali právě do systému sociálního zabezpečení země, která jim poté na základě toho přiznala důchod. Pokud by se na ně mělo nahlížet stejně jako na osoby pobírající důchod z České republiky, za které je plátcem pojistného stát, nebo by se dokonce mělo dovozovat, že stát (Česká republika) by měl být reálně plátcem pojistného i za tyto osoby, šlo by podle názoru ochránce o objektivně nezdůvodněný výsledek použití zásady stejného posuzování skutečností ve smyslu odstavců 9 až 12 preambule nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.¹³¹ Ochránce tedy vyhodnotil aplikaci české právní úpravy jako souladnou s tou unijní a v postupu zdravotní pojišťovny neshledal pochybení.

Umělé
přerušeni
těhotenství

Ochránce se dále zabýval také podmínkami umělého přerušeni těhotenství stanovenými zákonem o umělém přerušeni těhotenství a jeho prováděcí vyhláškou.^{132,133} Podle tohoto zákona není možné provést umělé přerušeni těhotenství cizinkám, které se na území republiky zdržují pouze přechodně.¹³⁴ Podle prováděcí vyhlášky se za přechodný pobyt nepovažuje pobyt cizinek, které v ČR pracují, studují, dále také pobyt rodinných příslušnic osob pracujících v ČR, a cizinek, které mají povolení k pobytu pro cizince podle zvláštních předpisů.¹³⁵

¹³⁰ U většiny z kategorií státních pojištěnců platí pravidlo, že stát za ně sice pojistné odvádí, ale pokud tyto osoby zároveň mají příjem ze zaměstnání či podnikání, jsou povinny pojistné zaplatit rovněž z těchto příjmů (§ 7 odst. 2 zákona o veřejném zdravotním pojištění).

¹³¹ Podle preambule nesmí aplikace zásady stejného posuzování skutečností nebo událostí vést k objektivně nezdůvodněným výsledkům nebo k případům souběhu dávek téhož druhu za tutéž dobu.

¹³² Vyhláška č. 75/1986 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 66/1986 Sb., o umělém přerušeni těhotenství.

¹³³ Zpráva o šetření ve věci nerovného zacházení ex lege v poskytování zdravotní péče z důvodu pohlaví (rodičovství), věku a státní příslušnosti ze dne 19. srpna 2013, sp. zn. 32/2011/DIS/ZO, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1520>

¹³⁴ Ustanovení § 10 zákona o umělém přerušeni těhotenství: „Umělé přerušeni těhotenství podle § 4 (provedeni umělého přerušeni těhotenství na žádost ženy – pozn. aut.) se neprovede cizinkám, které se v České socialistické republice zdržují pouze přechodně.“

¹³⁵ Ustanovení § 10 vyhlášky č. 75/1986 Sb., kterou se provádí zákon České národní rady č. 66/1986 Sb., o umělém přerušeni těhotenství.

Předmětné ustanovení zákona o umělém přerušení těhotenství ochránce shledal v rozporu s čl. 56 SFEU, který zakazuje omezení volného pohybu služeb uvnitř Unie a s tím související diskriminaci z důvodu státní příslušnosti – občané Unie mohou bez omezení cestovat do zahraničí a využívat tam služby stejným způsobem jako tuzemci.¹³⁶ Soudní dvůr již v rozhodnutí *Grogan* vyložil, že provádění umělého přerušení těhotenství je stejně jako jiné zdravotní služby službou ve smyslu v čl. 56 SFEU, a proto se na její přeshraniční poskytování nesmějí vztahovat omezení.¹³⁷

S ohledem na přímý účinek článků 56 a 18 SFEU je nutno na ustanovení zákona o umělém přerušení těhotenství, které zakazuje provést umělé přerušení těhotenství cizinkám, vůči unijním občankám pohlížet jako na neaplikovatelné. Občanky jiných členských států EU tak mohou na území ČR umělé přerušení těhotenství podstoupit, i pokud se v ČR zdržují pouze přechodně.

5. VZDĚLÁVÁNÍ A STUDIUM

Také oblast vzdělávání patří do působnosti Evropské unie¹³⁸ a unijní občané by neměli být v přístupu ke vzdělání diskriminováni. Ochránce vydal doporučení k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání¹³⁹, v němž zdůraznil zákaz činit rozdíly na základě státní příslušnosti dítěte. Mateřské školy často využívají trvalý pobyt na území obce jako kritérium pro přijetí dítěte ke vzdělávání. Je-li toto kritérium postaveno jako zvýhodňující (tedy ne bezpodmínečné), je legitimní, protože obec naplňuje zřízením školy základní úkoly územní samosprávy,¹⁴⁰ mezi které patří vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, mimo jiné i potřeby vzdělání.^{141, 142} Kritérium trvalého pobytu by ale mělo být definováno tak, aby zahrnovalo nejen české občany s trvalým pobytem na území obce, ale také občany jiných států Unie, kteří mají na území obce hlášeno místo pobytu.¹⁴³

Přijímání
ke vzdělávání

¹³⁶ Tzv. pasivní aspekt volného pohybu služeb.

¹³⁷ Rozsudek Soudního dvora ze dne 4. 10. 1991, *Grogan*, C-159/90, Recueil, s. 4685.

¹³⁸ Viz také čl. 165 a 166 SFEU.

¹³⁹ Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení v přístupu k předškolnímu vzdělávání ze dne 9. října 2012, sp. zn. 166/2010/DIS/JŠK. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2510>

¹⁴⁰ Viz ustanovení § 35 odst. 2 zákona o obcích.

¹⁴¹ Povinnost obce zabezpečovat vzdělání dětí, které mají v obci trvalý pobyt, vyplývá i z ustanovení § 34 školského zákona.

¹⁴² Ředitel/ka vykonávající státní správu sice není úkoly samosprávy vázán/a, není však úkolem státní správy činnost samosprávy a plnění jejich úkolů znesnadňovat.

¹⁴³ Dle ustanovení § 93 odst. 2 a souv. § 87n odst. 2, resp. § 87r odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

Stipendia
na vysoké
škole

Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti se vztahuje také na poskytování stipendií vysokými školami. Příklad studentky z jiného členského státu, který posuzoval ochránce, se týkal nepřiznání sociálního stipendia pro nesplnění podmínky trvalého pobytu a bydliště na území ČR.¹⁴⁴

Podle zákona o vysokých školách je možné stipendia rozlišit na státní (vyplácená z dotace nebo z příspěvku státu v rámci výkonu přenesené státní správy) a stipendia vyplácená z vlastních prostředků vysoké školy v rámci výkonu akademické samosprávy. Zákon o vysokých školách blíže upravuje podmínky, za nichž vysoká škola je povinna studentovi sociální stipendium přiznat – rozhodný příjem rodiny nepřevyšuje životní minimum rodiny zvýšené o 50 % a student má nárok na přídavek na dítě.¹⁴⁵ Pro nárok na přídavek na dítě je obecně nutné mít na území České republiky trvalý pobyt a bydliště. Trvalý pobyt vzniká občanům Unie po pěti letech nepřetržitého legálního pobytu na území jiného členského státu.¹⁴⁶ Podmínka trvalého pobytu a bydliště se vztahuje i na osoby posuzované společně s příjemcem podpory.¹⁴⁷ Tyto podmínky studentka nesplňovala.

Poskytování sociálních dávek a vzdělávání spadá do pravomoci Unie, jelikož obě oblasti – sociální politika a vzdělávání – jsou na úrovni SFEU upraveny.¹⁴⁸ Pravomoc Unie v těchto situacích potvrdil i Soudní dvůr.¹⁴⁹

Postup vysoké školy tak bylo potřeba posoudit ve světle práva Evropské unie, především ustanovení čl. 18 a 21 SFEU a směrnice o volném pohybu. Stipendium je specifickým druhem sociální výhody. Unijní právo umožňuje za účelem udržení přijatelné míry zátěže pro veřejné rozpočty přiznávat stipendia občanům jiných států za splnění podmínky úzkého vztahu cizího občana k členskému státu a s tím souvisejícího určitého stupně integrace.¹⁵⁰ Potřebného stupně integrace pro přiznání vyživovací podpory při studiu je dosaženo nejpozději po pěti letech nepřetržitého legálního pobytu, po nichž vzniká občanovi Unie právo trvalého pobytu.¹⁵¹

¹⁴⁴ Zpráva o šetření ve věci diskriminace z důvodu státní příslušnosti v oblasti výplaty sociálního stipendia ze dne 11. března 2015, sp. zn. 253/2012/DIS/VP, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2638>.

¹⁴⁵ Ustanovení § 91 odst. 3 zákona o vysokých školách.

¹⁴⁶ Ustanovení čl. 16 odst. 1 směrnice o volném pohybu.

¹⁴⁷ Ustanovení § 3 odst. 1 zákona o státní sociální podpoře.

¹⁴⁸ Hlava X SFEU, resp. hlava XII SFEU.

¹⁴⁹ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2005, Bidar, C-209/03, Recueil, s. 8, bod 42: „Je třeba mít za to, že situace občana Unie, který legálně pobývá v jiném členském státě, spadá do působnosti Smlouvy ve smyslu prvního pododstavce čl. 12 ES [dnes čl. 18 SFEU] s ohledem na získání podpory poskytované studentům ať již ve formě dotované půjčky, nebo stipendia a směřující k pokrytí jeho životních nákladů.“

¹⁵⁰ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2005, Bidar, C-209/03, Recueil, s. 8, bod 57.

¹⁵¹ Ustanovení čl. 16 odst. 1 a čl. 24 odst. 2 směrnice o volném pohybu.

Tato pravidla byla později výslovně zahrnuta do směrnice o volném pohybu. Směrnice o volném pohybu nyní výslovně umožňuje státům před nabytím práva trvalého pobytu nepřiznat vyživovací podporu při studiu, jíž se mimo jiné rozumí stipendia.¹⁵² Na základě toho ochránce shledal postup vysoké školy souladný s právem.

Ochránce se také zabýval případem studentky ze Slovenska, která si stěžovala na podmínky projektu vypsaného fakultou veřejné vysoké školy, které umožňovaly poskytnout výhody (jednalo se o získání stáže v rámci studovaného oboru) pouze studujícím majícím české občanství nebo trvalý pobyt na území ČR. Univerzita podmínku odůvodnila tím, že projekt byl vypsán v návaznosti na projektovou výzvu vyhlášenou Ministerstvem školství, mládeže a tělovýchovy, podle níž mezi příjemci výhod z projektu mohou být pouze osoby s českým občanstvím nebo trvalým pobytem v ČR. Ministerstvo uvedlo, že projektovou výzvu vypsalo v návaznosti na cíl Konvergence Evropského sociálního fondu, jehož cílem je podpora zejména rozvinutých regionů EU za účelem zlepšení podmínek pro růst a zaměstnanost.

Podmínka trvalého pobytu na území ČR může za určitých okolností být legitimní,¹⁵³ v každém případě musí být přiměřená. Ministerstvo nepředložilo žádné přesvědčivé argumenty, proč je ve výzvách obsažena omezující podmínka týkající se občanství ČR, resp. povoleného trvalého pobytu. Požadavek na primární určení podpory pouze obyvatelstvu ČR nelze uspokojivě vysvětlit snahou o regionální zaměření podpory z cíle Konvergence, neboť nejužší vztah k podporovanému regionu není možné presumovat pouze na základě státního občanství ČR nebo povoleného trvalého pobytu v ČR.

Daná praxe také vzbuzuje podezření na nepřímou diskriminaci z důvodu národnosti, protože zdaleka největší skupinou zahraničních studentů na českých vysokých školách jsou právě slovenští občané a kritérium českého občanství nebo trvalého pobytu v ČR dopadá nepříznivě především na ně. Podrobnější odůvodnění případu je v další části (viz s. 110).

V souvislosti s touto projektovou výzvou Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy ochránce řešil i případ doktorského studenta cizí státní příslušnosti, který se přihlásil na kurz vědecké práce. Pořadatel mu následně sdělil, že se kurzu účastnit z důvodu své státní příslušnosti nemůže. Z šetření ochránce vyplynulo, že kurz byl financován ze stejného

**Stáž
na vysoké
škole**

¹⁵² Ustanovení čl. 24 odst. 2 směrnice o volném pohybu.

¹⁵³ Poskytování výhod sociálního charakteru unijním občanům může stát podmínit dosažením určitého stupně integrace ve společnosti daného státu, která se zpravidla prokazuje zejména délkou pobytu. Občané, kteří nabyli v daném státě právo trvalého pobytu, tak tuto podmínku splňují. Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 2005, Bidar, C-209/03, Recueil, s. 8.

projektu jako v předchozím případě. Ochránce shodně shledal podmínky účasti na kurzu plynoucí z projektu jako diskriminační z důvodu státní příslušnosti, a tím rozporné s právem EU. Po komunikaci ochránce s pořadatelem kurzu byla studentům – občanům jiných států EU nakonec na kurzu účast umožněna.

6. POSKYTOVÁNÍ SLUŽEB

Dvojí ceny Nikoli ojedinělým případem diskriminace¹⁵⁴ založené na státní příslušnosti v oblasti poskytování zboží a služeb je stanovování dvojích cen¹⁵⁵ – nižších pro česky hovořící osoby a vyšších pro ostatní. Cizincům se účtuje vyšší cena s odůvodněním vyšší kupní síly turistů ze zahraničí s tím, že i vyšší cena je pro ně stále příznivá. Účelem je stanovení maximální ceny, kterou jsou konkrétní spotřebitelé ochotni zaplatit.

Dvojí ceny se objevují při poskytování ubytování v hotelech, poskytování stravovacích služeb v restauracích, u taxislužby nebo i při určování výše vstupného do historických památek.¹⁵⁶ Pokud s vyšší cenou není spojena žádná speciální služba (např. prohlídka vedená v cizím jazyce), není možné takové určení ceny považovat za legitimní. Porušování tohoto zákazu kontroluje Česká obchodní inspekce. Průměrná pokuta udělená inspekci za dvojí ceny v letech 2010 až 2014 byla 43 750 Kč.¹⁵⁷

Ve vztahu k občanům EU je odlišené určení ceny rozporné s právem EU, jelikož se jedná o nedovolené omezení volného pohybu služeb. Zastřešeným důvodem pro rozlišování z důvodu státní příslušnosti může být i kritérium místa trvalého pobytu. V rámci EU musí být státním příslušníkům všech členských států při využívání služeb a nakupování zboží zaručeny stejné podmínky.

Problematikou tzv. turistických cen se Soudní dvůr několikrát zabýval. Případy se týkaly stanovení vstupného do muzeí a památek výhodněji pro

¹⁵⁴ Blíže viz Česká obchodní inspekce. Rozdílné ceny pro cizince [online]. Praha: 2. 3. 2017 [cit. 2017-08-23]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/rozdilne-ceny-pro-cizince/>; nebo Česká obchodní inspekce. Diskriminace 2016 [on-line]. Praha: 24. 3. 2017 [cit. 2017-08-23]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/diskriminace-2016/>.

¹⁵⁵ Ochránce se tímto tématem podrobně zabýval v doporučení veřejného ochránce práv pro cenové rozlišování ze dne 23. srpna 2011, sp. zn. 158/2010/DIS/JKV, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2380>

¹⁵⁶ Blíže viz Česká obchodní inspekce. Diskriminace 2016 [on-line]. Praha: 24. 3. 2017 [cit. 2017-08-23]. Dostupné z: <https://www.coi.cz/diskriminace-2016/>.

¹⁵⁷ Veřejný ochránce práv. Diskriminace v ČR: oběť diskriminace a její překážky v přístupu ke spravedlnosti [dokument pdf]. Brno: Kancelář veřejného ochránce práv, 2015 [cit. 2017-08-25]. Dostupné z: https://www.ochrance.cz/fileadmin/user_upload/DISKRIMINACE/Vyzkum/diskriminace_CZ_fin.pdf, s. 119.

občany a osoby usazené ve státech, kde se památky nachází, zatímco občané ostatních členských států Evropské unie na podobnou výhodu neměli nárok.¹⁵⁸ Soudní dvůr shledal, že se jedná o nepřípustnou diskriminaci založenou na státní příslušnosti, která je porušením dnešních článků 18 a 56 SFEU.

Obdobný případ se řešil i před českými soudy. Obvodní soud pro Prahu 6 projednával případ týkající se vstupného za prohlídku prostor Trojského zámku, který je součástí Galerie hlavního města Prahy.¹⁵⁹ Pro česky hovořící návštěvníky bylo vstupné stanoveno ve výši 50 Kč a pro cizince 100 Kč. Nadstandardní služba, která by odpovídala vyššímu vstupnému, nebyla zahraničním návštěvníkům ani poskytnuta, ani nabídnuta. Vstupné pro česky hovořící osoby bylo označováno jako „zvýhodněné“ nebo jako „sleva“. Soud uznal, že uplatňování dvojích cen je v rozporu s dobrými mravy, a přiznal navrhovateli nárok na náhradu škody. Již během soudního řízení byly ceny vstupného upraveny. Soud se případem zabýval ještě před vstupem České republiky do EU, neposuzoval proto rozpor s unijním právem.

Mimo to se ochránce zabýval také pravidly pro distribuci vstupenek na sportovní zápasy.¹⁶⁰ Podle těchto pravidel měly být vstupenky do sektoru hostů vydávány po předložení dokladu totožnosti prokazujícího státní příslušnost ČR. Pořadatel pravidlo odůvodnil tím, že v minulosti měl negativní zkušenost s polskými fanoušky jednoho sportovního klubu. Zavedení tohoto pravidla mělo mít za cíl zvýšit bezpečnost při sportovních utkáních.

V hodnoceném případě by realizací pravidel pořadatel znevýhodňoval osoby s cizí státní příslušností v přístupu ke službě v porovnání s občany ČR. Aby se v případě rozdílného zacházení nejednalo o diskriminaci, muselo by toto rozlišení mít rozumné a objektivní ospravedlnění – muselo by sledovat legitimní cíl a prostředky k jeho dosažení by musely být přiměřené.¹⁶¹

V hodnoceném případě však tato kritéria splněna nebyla. I kdyby cílem opatření bylo zajištění bezpečnosti při fotbalovém utkání (což je sám o sobě cíl legitimní),¹⁶² není možné konstatovat, že by vzhledem k tomuto cíli bylo opatření přiměřené. Postihuje totiž paušálně i celou řadu osob,

**Vstupenky
na sportovní
zápas**

¹⁵⁸ Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. 3. 1994, Komise proti Španělsku, C-45/93, Recueil, s. 911 a rozsudek Soudního dvora ze dne 16. 1. 2003, Komise proti Itálii, C-388/01.

¹⁵⁹ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 6 ze dne 13. 1. 1999, sp. zn. 6 C 209/98.

¹⁶⁰ Zpráva veřejného ochránce práv o šetření ve věci přístupu ke zboží a službám ze dne 24. srpna 2010, sp. zn. 75/2010/DIS/JŠK, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2330>

¹⁶¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, čj. 1 As 14/2006, č. 443/2007 Sb. NSS, www.nssoud.cz

¹⁶² Srov. ustanovení § 7a odst. 1 zákona o podpoře sportu: „Vlastník sportovního zařízení (dále jen ‚vlastník‘) nebo osoba oprávněná vlastníkem využít sportovní zařízení k uspořádání sportovního podniku (dále jen ‚provozovatel‘) jsou povinni, je-li to nezbytné pro bezpečnost osob a majetku ve sportovním zařízení, přijmout potřebná opatření k zajištění pořádku v průběhu sportovního podniku [...]“

u kterých není důvod se domnívat, že budou pořádek při zápase porušovat; vychází tedy z předpokladu, že každý cizí státní příslušník je výtržník. Na druhé straně celou řadu potenciálních rušitelů pořádku (tj. z řad občanů ČR) nepostihuje. Uvedeného cíle je také přitom možné dosahovat i jinými způsoby, které jsou efektivnější, a to individuální kontrolou. Uvedená pravidla by mohla narušovat volný pohyb služeb na vnitřním trhu Evropské unie. Aplikací těchto pravidel by docházelo k diskriminaci z důvodu státní příslušnosti zakázané ustanovením § 12 odst. 1 zákona o volném pohybu služeb a § 6 zákona o ochraně spotřebitele, který obecně zakazuje diskriminaci spotřebitele.

Slevy ve veřejné dopravě

Zlevněné žakovské jízdné Ochránce se zabýval cenovým výměrem Ministerstva financí, podle něhož na zlevněné žakovské jízdné mají nárok pouze studenti prezenčního studia ve věku do 26 let v železniční i autobusové dopravě při cestování na trase z místa trvalého pobytu (popř. i internátu, koleje či domova mládeže) do místa sídla školy. Místo trvalého pobytu se přitom musí nacházet na území České republiky.

Žakovské jízdné je zvláštním druhem jízdného ve snížené výši, které se přiznává studentům při cestování na trase z místa bydliště do místa sídla školy, nevztahuje se na poskytování dopravních služeb obecně. Nejedná se o půjčku, stipendium, ani obdobnou dávku či podporu. Slevy na jízdném jsou dopravcům dorovnávány z veřejných prostředků. Proto se jedná o výhodu na pomezí dávky určené studentům a výhody pro studenty v oblasti poskytování služeb.

Požadavek trvalého pobytu byl zaveden za účelem poskytování slevy z jízdného pouze studentům, kteří mají úzký vztah k České republice, tj. primárně české státní občany a současně i cizí státní příslušníky, kteří mají na území České republiky trvalý pobyt.

Vzhledem k tomu, že za slevy poskytnuté v rámci žakovského jízdného mají dopravci právo na kompenzaci, je nárok na slevu koncipován tak, aby zahrnoval pouze osoby, jejichž rodiče či ony samotné přispívají do veřejných rozpočtů, z nichž jsou pak kompenzace hrazeny. Požadavek trvalého pobytu na území České republiky je ovšem stanoven bez ohledu na to, zda se zde student či jeho rodiče věnují výdělečné činnosti. Osoby ekonomicky aktivní a jejich rodinní příslušníci mají právo na stejné sociální výhody i před nabytím práva trvalého pobytu.

Je sice pravda, že Soudní dvůr v řadě svých rozhodnutí shledal, že podmínka dlouhodobého či trvalého pobytu u ekonomicky neaktivních osob

je ve vztahu k přiznání podpory legitimní,¹⁶³ ale vyžadování usazení v České republice pro přiznání žakovského jízdného postrádá smyslu. Žakovské jízdné se poskytuje studentům, kteří do místa sídla školy dojíždí. Proto byl cenový výměr Ministerstva financí rozporný se zákazem diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakotveným v čl. 18 SFEU a ve vztahu k unijním pracovníkům a jejich rodinným příslušníkům také s čl. 45 SFEU. Podrobnější odůvodnění případu je v další části (viz s. 103).

Ochránce dále posuzoval stížnost na podmínky městské hromadné dopravy, které neumožňovaly poskytnout slevu na jízdné držitelům slovenského průkazu ZŤP, ač poskytovaly slevy držitelům českého průkazu ZTP.¹⁶⁴ Ochránce v tom diskriminaci z důvodu státní příslušnosti neshledal – slovenský preukaz občana s těžkým zdravotním postižením (ZŤP), ač je doslovný překlad jeho názvu shodný s českým průkazem ZTP, není možné považovat za český průkaz ZTP a spojovat s ním stejné výhody, protože je vydaný za podmínek stanovených slovenskými právními předpisy. Záleží tedy na konkrétním poskytovateli služeb, jaká kritéria pro poskytnutí slev zvolí. Získat český průkaz ZTP navíc mohou i občané jiných členských států EU.¹⁶⁵

**Zlevněné
jízdné pro
držitele
průkazu ZTP**

Finanční služby

Ochránce se setkal s podnětem občana EU, který namítal diskriminaci z důvodu cizího státního občanství při poskytování hypotečního úvěru bankou. Při prověřování tohoto podnětu vyšlo najevo, že banka nemá stanovené jiné podmínky pro české občany a pro občany jiných států Unie (např. jiný maximální limit pro poskytnutí úvěru vzhledem k hodnotě nemovitosti). K rozdílnému zacházení s cizinci dochází v procesu hodnocení rizik. Vyhodnocování rizik a kontrola předkládaných informací se u cizinců provádí důsledněji, protože neexistuje mezinárodní výměna informací mezi úvěrovými registry ohledně zadluženosti a úvěrové historie cizinců a také z důvodu komplikovanějšího případného vymáhání pohledávky u klientů – cizinců.

**Hypoteční
úvěr**

Ač je zřejmé, že žádosti o poskytnutí hypotečního úvěru banka posuzovala přísněji u jiných než českých občanů, nejedná se o zakázanou

¹⁶³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. 7. 1986, Lawrie-Blum, 66/85, Recueil, s. 2121, rozsudek Soudního dvora ze dne 18. 11. 2008, Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, C-158/07 Sb. rozh., s. 8507, rozsudek Soudního dvora ze dne 22. 5. 2008, Halina Nerkowska proti Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie, C-499/06 Sb. rozh., s. 3993 a rozsudek Soudního dvora ze dne 26. 10. 2006, K. Tas-Hagen a R. A. Tas proti Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraa, C-192/05 Sb. rozh., s. 10451.

¹⁶⁴ Spis vedený pod sp. zn. 3294/2015/VOP/VB.

¹⁶⁵ Ustanovení § 3 zákona o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením.

diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, protože tuto praxi banka odůvodnila a důvody uvedené bankou ochránce seznal pro snížení rizika legitimními. Nelze také opomíjet obecnou povinnost bank postupovat obezřetně a způsobem, který neohrožuje bezpečnost a stabilitu banky,¹⁶⁶ obzvláště v případech poskytování hypotečních úvěrů, které jsou charakteristické svou dlouhodobostí a vyšším objemem poskytnutých peněžních prostředků. Vzhledem k tomu, že banka poskytovala hypoteční úvěry i klientům – cizincům, pouze jejich žádosti posuzovala důkladněji, ochránce shledal tuto praxi jako přiměřenou. Zpráva z případu je v další části (viz s. 119).

Spotřebitelský
úvěr

Ochránce se zabýval případem, kdy prodejce zboží při prodeji zboží na splátky vyžadoval po cizincích, občanech Unie, splnění odlišných, přísnějších podmínek.¹⁶⁷ Konkrétně se jednalo o nutnost předložit průkaz o povolení k pobytu, kopii dokladu totožnosti a druhého podpůrného dokladu, tj. předložit 3 různé doklady. Občané ČR naproti tomu měli povinnost předložit pouze dva doklady. Případem se zabývala také Česká obchodní inspekce.

Ochránce vyhodnotil, že pokud se po občanech jiného členského státu vyžaduje pro poskytnutí spotřebitelského úvěru na zboží více dokladů než po českých občanech, jedná se o diskriminaci z důvodu státní příslušnosti podle čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie.

Diskriminaci spotřebitele zakazuje také § 6 zákona o ochraně spotřebitele. Ten sice neobsahuje žádný výčet diskriminačních důvodů, ale s ohledem na ustanovení čl. 18 SFEU je nutné ho vykládat, že se vztahuje i na tento důvod.

Stanovením přísnějších podmínek prodejce zboží odůvodňoval snahu snížit riziko prodeje zboží pod falešnou identitou. Tento cíl vyhodnotil ochránce jako legitimní, přijaté prostředky směřující k tomuto cíli však neshledal přiměřenými. Průkaz trvalého pobytu je veřejnou listinou prokazující stejné údaje jako občanský průkaz.¹⁶⁸ Průkaz o trvalém pobytu občana Evropské unie proto plní obdobnou identifikační roli jako občanský průkaz. Je tak nepřiměřené udávanému cíli, aby prodejce vyžadoval dvojí ověření identity a k tomu předložení dalšího podpůrného dokladu (tj. tří identifikačních dokladů), když českým občanům postačí předložit pouze občanský průkaz a další podpůrný doklad (tj. dva identifikační doklady).

Česká obchodní inspekce, která se případem na podnět stěžovatele zabývala, dospěla ke shodnému závěru jako ochránce a uložila prodejci zboží pokutu ve výši 50 000 Kč pro porušení § 6 zákona o ochraně spotřebitele.

¹⁶⁶ Ustanovení § 12 odst. 1 zákona o bankách.

¹⁶⁷ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 23. května 2016, sp. zn. 465/2015/VOP/VP.

¹⁶⁸ Srov. ustanovení § 87r odst. 2 zákona o pobytu cizinců s § 2 odst. 1 zákona o občanských průkazech.

7. BYDLENÍ

Obecní bydlení

Ochránce vydal doporučení k pronájmu obecních bytů, kde se zabýval mimo jiné podmínkou české státní příslušnosti, která se v podmínkách pro přidělování obecních bytů některých měst a obcí vyskytuje.¹⁶⁹ Ochránce se setkal s případy, kdy bylo občanství České republiky jako kritérium pro výběr budoucího pronajímatele užíváno obcemi nejčastěji jako podmínka zařazení do evidence uchazečů o obecní byt nebo kritérium zakládající lepší bodové ohodnocení vůči ostatním občanům Evropské unie.

Podmínka české státní příslušnosti

Právo svobodného pohybu a pobytu na území Unie, jak plyne z čl. 21 SFEU, náleží všem unijním občanům. Všichni unijní občané, kteří pobývají legálně na území jiného členského státu, mohou těžit ze zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakotveného v čl. 18 SFEU a blíže specifikovaného v čl. 24 směrnice o volném pohybu. Občané Unie proto mají při získávání stejná práva jako Češi.

Speciálně ve vztahu k unijním pracovníkům se na oblast bydlení vztahuje nařízení o volném pohybu pracovníků. Podle čl. 9 tohoto nařízení mají pracovníci zaměstnaní v jiném členském státě stejná práva v oblasti bydlení (včetně vlastnictví bydlení) jako tuzemští občané. Dle tohoto ustanovení se mohou ucházet o zápis na seznam žadatelů o bydlení v místě, kde jsou seznamy vedeny, a požívat z toho plynoucí výhody a přednosti. Pracovníci, tj. jiní než čeští občané Unie zaměstnaní na území ČR, se tedy mohou ucházet o obecní bydlení a nesmějí být oproti českým státním příslušníkům jakkoli znevýhodněni. Soudní dvůr potvrdil, že omezení dlouhodobých pronájmů nebo nabývání nemovitostí, které směřuje vůči unijním pracovníkům, je v rozporu s unijním právem.¹⁷⁰

Poskytování obecního bydlení je jednou z úloh obce stanovenou zákonem o obcích. Úloha pečovat o uspokojování potřeby bydlení směřuje k osobám, které jsou v obci hlášeny k trvalému pobytu, ať už se jedná o české státní občany,¹⁷¹ nebo o občany jiných členských států Evropské unie.¹⁷²

¹⁶⁹ Doporučení veřejného ochránce práv k naplňování práva na rovné zacházení s žadatelem o pronájem obecního bytu ze dne 18. března 2010, sp. zn. 22/2010/DIS/AHŘ. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2590>

¹⁷⁰ Soudní dvůr rozhodl, že řecký právní předpis, podle něhož měli cizí státní občané zákaz nabývat nemovitý majetek nebo pronajmout si nemovitost na dobu delší než 3 roky, je v rozporu s čl. 45 SFEU, protože omezuje volný pohyb pracovníků. Rozsudek Soudního dvora ze dne 30. 5. 1989, Komise proti Řecku, 305/87, Recueil, s. 1461.

¹⁷¹ Ustanovení § 16 zákona o obcích.

¹⁷² Podle § 17 zákona o obcích mají stejná práva jako občané obce (tj. občané ČR, kteří mají v obci hlášen trvalý pobyt) také cizí státní občané, kteří jsou v obci hlášeni k trvalému pobytu,

Tato úloha obce vychází především z toho, že obec je územním samosprávným společenstvím občanů, kteří tvoří personální základ obce. To vychází z čl. 100 odst. 1 Ústavy České republiky a § 1 zákona o obcích. Je tedy legitimní, je-li jednou z povinností obce v samostatné působnosti uspokojování potřeby bydlení svých občanů, jestliže obce postavení svých občanů do jisté míry zvýhodní. Zvýhodnění je však nutno vztahovat i na ostatní příslušníky jiných členských států EU, kteří mají v ČR potvrzen přechodný pobyt¹⁷³ nebo mají povolen trvalý pobyt¹⁷⁴ a místo pobytu¹⁷⁵ mají hlášeno na území obce.

Nezařazení, resp. odmítnutí zařazení, uchazeče – občana jiného členského státu EU do evidence uchazečů o pronájem obecního bytu je přímou diskriminací. Stejně tak je přímou diskriminací, pokud obec občany jiných členských států EU sice mezi žadatele o byt zařadí, ale oproti českým občanům je znevýhodní (například nižším bodovým ohodnocením při posuzování žádostí). Ochránce doporučuje v pravidlech kritérium znevýhodňující občany jiných členských států EU nepoužívat. Pokud obec hodlá při pronájmu obecních bytů upřednostňovat občany ČR své obce, musí být takto zvýhodnění i občané jiných členských států EU s místem hlášeného pobytu na území obce.

**Dům
s pečovatelskou
službou**

Poněkud odlišně než na obecní bydlení poskytované na tržním principu je potřeba nahlížet na poskytování bydlení v domě s pečovatelskou službou. Poskytování bydlení v domě s pečovatelskou službou obcemi je možné považovat jak za uspokojování potřeby bydlení, tak za určitou formu sociální pomoci.

Ze směrnice o volném pohybu vyplývá, že právo na rovné zacházení v této oblasti mají ekonomicky aktivní občané EU. Žadatelé o byt s pečovatelskou službou ale do tohoto okruhu osob patrně příliš často spadat nebudou. Právo na rovné zacházení jako čeští občané mají také občané EU, kteří získali právo trvalého pobytu v ČR.¹⁷⁶

Naproti tomu členské státy nemají povinnost přiznat cizím unijním občanům sociální pomoc v prvních třech měsících jejich pobytu. V mezidobí, tedy mezi třetím měsícem pobytu a nabytím práva trvalého pobytu po 5 letech pobytu, mají unijní občané právo na rovné zacházení s tuzemci. Mají tedy i právo na to, aby jim stát poskytoval sociální

stanoví-li tak mezinárodní smlouva, kterou je Česká republika vázána a která byla vyhlášena; touto smlouvou je Smlouva o fungování Evropské unie.

¹⁷³ Ustanovení § 87a a násl. zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁴ Ustanovení § 87g a násl. zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁵ Ustanovení § 93 odst. 2 a související § 87n odst. 2, resp. § 87r odst. 2 zákona o pobytu cizinců.

¹⁷⁶ Ustanovení čl. 24 odst. 1 směrnice o volném pohybu.

pomoc.¹⁷⁷ Poskytnutí sociální pomoci může stát podmínit určitým stupněm integrace do společnosti. Při rozhodování by měl brát do úvahy délku pobytu ve státě, osobní poměry žadatele, zda se jedná o dočasné potíže a objem požadované pomoci.¹⁷⁸ Dostane-li se ekonomicky neaktivní unijní občan do situace, kdy by byl nepřiměřenou zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského státu, jeho právo pobytu může zaniknout.¹⁷⁹

Ochránce se zabýval stížností na pravidla přidělování bytů v domě s pečovatelskou službou, která obsahovala podmínku českého státního občanství.¹⁸⁰ Tato podmínka byla vyhodnocena jako rozporná s unijním právem. V případě zaměstnaných osob se tato podmínka může dostat do rozporu s nařízením o volném pohybu pracovníků, v případě osob s trvalým pobytem na území ČR je tato podmínka v rozporu se směrnicí o volném pohybu. V případě unijních občanů, kteří nejsou zaměstnaní a mají na území ČR pouze přechodný pobyt, by bylo potřeba se blíže zabývat stupněm jejich integrace do české společnosti. Paušální vyřazení osob, které v ČR dlouhodobě pobývají a nejsou zátěží pro český systém sociální pomoci (typicky se může jednat o osoby pobírající důchod z jiného členského státu), z možnosti žádat o byt v domě s pečovatelskou službou by rovněž bylo možné vyhodnotit jako rozporné s unijním právem.

Bydlení na soukromém trhu

Ochránce se setkává rovněž s diskriminací při poskytování bydlení na soukromém trhu. Ochránce posuzoval například případ, kdy realitní kancelář odmítla umožnit prohlídku bytu partnerské dvojici, kdy jeden z dvojice byl cizí národnosti. Realitní kancelář svůj krok odůvodnila tím, že majitel bytu si nepřeje byt pronajímat cizincům. Pod pojmem „cizinec“ lze chápat státní příslušnost (tj. státní občan jiného státu než České republiky s jakoukoliv národností) nebo národnost (tj. státní občan jakéhokoliv státu včetně České republiky s jiným než českým původem). Posuzovaný případ vzbuzuje dojem, že se jednalo o určitou kombinaci těchto dvou důvodů – prohlídka bytu by pravděpodobně byla odepřena jak občanům jiných států, tak českým občanům jiné národnosti (např. ukrajinské, vietnamské, apod.), která může být znatelná např. ze jména, fyzického vzhledu nebo z přízvuku.

**Neumožnění
prohlídky
bytu cizinci**

¹⁷⁷ Ustanovení čl. 24 odst. 2 směrnice o volném pohybu.

¹⁷⁸ Viz také bod 16 odůvodnění směrnice o volném pohybu.

¹⁷⁹ Ustanovení čl. 7 směrnice o volném pohybu.

¹⁸⁰ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ve věci občanství ČR jako podmínky pro přidělení bytu v domě s pečovatelskou službou ze dne 10. září 2010, sp. zn. 84/2010/DIS/JŠK. Dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2312>

Postup realitní kanceláře v takových případech zakládá diskriminaci z důvodu národnosti zakázanou antidiskriminačním zákonem. Mimoto je také diskriminační vůči státním příslušníkům jiných členských států Evropské unie, čímž koliduje zejména s volným pohybem pracovníků a s svobodou usazování. Podrobnější odůvodnění případu je v další části (viz s. 123).

Státní podpora stavebního spoření

Další zajímavou otázkou spojenou s bydlením je poskytování státní podpory stavebního spoření. Státní podpora stavebního spoření se přiznává občanům ČR, občanům Evropské unie, kterým byl vydán průkaz nebo potvrzení o pobytu na území České republiky a přiděleno rodné číslo, nebo fyzickým osobám s trvalým pobytem na území České republiky a přiděleným rodným číslem.¹⁸¹ Přiznání podpory občanům jiných členských států EU je tak podmíněno potvrzením o pobytu na území ČR.

Pro vydání potvrzení o přechodném pobytu musí unijní občan doložit mj. doklad potvrzující účel pobytu, jde-li o zaměstnání, podnikání nebo jinou výdělečnou činnost anebo studium. Pakliže se jedná o rodinného příslušníka občana EU, který je sám občanem EU, musí doložit doklad potvrzující, že je rodinným příslušníkem tohoto občana.¹⁸²

Přechodný pobyt na území České republiky nepodléhá povolovacímu režimu, potvrzení o přechodném pobytu na území pouze deklaruje existující právo volného pohybu osob a právo usazování (na rozdíl např. od rozhodnutí o povolení k pobytu). Občané členských států Evropské unie současně nemají povinnost o potvrzení žádat i přesto, že mají v úmyslu pobývat na území České republiky po dobu delší než 3 měsíce.

Ochránce se zabýval případem, kdy státní podpora stavebního spoření byla žadateli přiznána až poté, co mu bylo vydáno potvrzení o pobytu.¹⁸³ Žadatelem byl v tomto případě občan jiného členského státu, který se narodil na území ČR rodičům, kteří zde měli dlouhodobý pobyt za účelem zaměstnání.

S ohledem na to, že rodinní příslušníci pracovníků z jiných členských států mají požívat stejných výhod v oblasti bydlení jako občané hostitelského státu¹⁸⁴ a s ohledem na obecnou zásadu zákazu diskriminace z důvodu

¹⁸¹ Ustanovení § 4 odst. 2 zákona o stavebním spoření.

¹⁸² Ustanovení § 87a zákona o pobytu cizinců.

¹⁸³ Viz blíže průběžná zpráva o výsledku šetření ve věci státního příspěvku ke stavebnímu spoření pro cizí státní příslušníky ze dne 31. srpna 2011, sp. zn. 71/2011/DIS/JKV.

¹⁸⁴ Ustanovení čl. 9 nařízení o volném pohybu pracovníků.

státní příslušnosti by občané jiných členských států měli mít nárok na státní podporu stavebního spoření po celou dobu svého pobytu v ČR.

Poskytnutí státní podpory by proto nemělo být vázáno na vydání potvrzení o přechodném pobytu, ale k datu počátku trvání přechodného pobytu na území České republiky, který je uveden v tomto dokumentu. To platí především pro potvrzení vydaná občanům Evropské unie, kteří se narodili na území České republiky.

8. OSTATNÍ

V této poslední podkapitole jsou uvedené zajímavé případy ochránce, které ale zároveň nelze tematicky podřadit pod některou z předchozích podkapitol.

Ochránce se například zabýval otázkou řídičských oprávnění a řídičských průkazů s cizozemským prvkem (včetně EU).¹⁸⁵ Ukázalo se totiž, že postup správních orgánů v otázce posuzování řízení motorového vozidla bez příslušného řídičského oprávnění a výměny cizozemského řídičského průkazu je nejednotný. V Kanceláři veřejného ochránce práv se proto uskutečnilo jednání se zástupci Ministerstva dopravy, Policie ČR, krajských úřadů a Magistrátu hl. m. Prahy. Výstupem této snahy je stanovisko, které má za cíl sjednotit stávající praxi. Závěry ochránce jsou tyto:

**Řidičské
průkazy**

- Držitel řídičského průkazu členského státu, řídičského průkazu vydaného cizím státem nebo mezinárodního řídičského průkazu vydaného cizím státem nepozbývá řídičské oprávnění v důsledku v tuzemsku uloženého trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel ani v důsledku dosažení hranice 12 bodů v bodovém hodnocení, avšak v obou případech pozbývá oprávnění řídit motorová vozidla na území České republiky.
- Držitel tuzemského řídičského průkazu, který pozbyl řídičské oprávnění, může získat nové řídičské oprávnění v jiném státě. Nové řídičské oprávnění a řídičský průkaz jej pak zpravidla opravňují i k řízení na území České republiky.
- Pokud řidič při silniční kontrole předloží cizozemský řídičský průkaz, pak informace v evidenci řidičů o tom, že dotyčný má blokaci řídičského oprávnění a dosud si nepožádal o vrácení řídičského oprávnění,

¹⁸⁵ Stanovisko veřejného ochránce práv k některým aspektům týkajícím se držitelů řídičského průkazu členského státu a řídičského průkazu vydaného cizím státem ze dne 13. ledna 2016, sp. zn. 24/2015/SZD/MK, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3574>

není sama o sobě důvodem pro zadržení předkládaného řidičského průkazu.¹⁸⁶

Změna
příjmení
registrované
partnerky

Bližší odůvodnění těchto závěrů je v další části (viz s. 70). Správní orgány tyto závěry přijaly a ochránce nemá známky o tom, že by v jejich praxi nadále vznikaly neodůvodněné rozdíly.

V jiném případě řešil ochránce situaci Češky, která se svou partnerkou uzavřela v Německu registrované partnerství a přejala její příjmení.¹⁸⁷ Následně požádala o zápis uzavření partnerství do zvláštní matriky a nový občanský průkaz. Problém však nastal se zápisem jejího nového příjmení. Český zákon o registrovaném partnerství totiž dohodu partnerů o společném příjmení neupravuje. Zároveň ale stěžovatelka nechtěla požádat o změnu příjmení, jelikož by pak doklad nemohl nést její rodné příjmení.

Postup zvláštní matriky ochránce vnímal jako překážku volného pohybu osob. V Německu totiž byla stěžovatelka evidovaná pod svým novým příjmením, kdežto v ČR pod rodným příjmením, což přinášelo praktické problémy. Zvláštní matrika pochybila, když při zápisu registrovaného partnerství postupovala pouze podle vnitrostátních právních předpisů, aniž přihlédla k čl. 21 SFEU zaručujícímu občanům EU právo svobody pohybu a pobytu na území členských států. Podle judikatury Soudního dvora může být překážka pohybu osob odůvodněna pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích a je přiměřená legitimně sledovanému cíli. Ochránce věc uzavřel s tím, že zájem na udržení veřejného pořádku nepřeváží nad zájmem stěžovatelky. Bližší odůvodnění je v další části (viz s. 82). Stěžovatelka se proti zamítavému rozhodnutí o opravu zápisu v matriční knize bránila soudně. Soud přijal argumentaci vycházející z práva EU a zamítavé rozhodnutí nakonec zrušil.¹⁸⁸

Volební právo
občanů EU

Ochránce se dále zabýval otázkou volebního práva občanů EU s přechodným pobytem na území České republiky.¹⁸⁹ Před komunálními volbami v roce 2014 ochránce upozornil na to, že volební zákon porušuje právo EU. To totiž požaduje pro migrující občany EU stejné podmínky ve volbách do Evropského parlamentu a obecních voleb, jako mají státní příslušníci daného členského státu. Právo volit a být volen se dle čl. 20 SFEU navazuje na podmínku bydliště ve členském státě. Kdežto u voleb do Evropského parlamentu toto platí pro migrující občany EU, kteří mají na

¹⁸⁶ Ve smyslu ustanovení § 118b ve spojení s § 118a odst. 1 písm. g) zákona o silničním provozu.

¹⁸⁷ Zpráva o šetření ve věci jména a příjmení ze dne 20. května 2011, sp. zn. 5108/2010/VOP/MV, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1912>

¹⁸⁸ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2013, sp. zn. 30 A 128/2011, www.nssoud.cz

¹⁸⁹ Dopis veřejné ochránkyně práv adresovaný ministromi vnitra ze dne 21. července 2014, sp. zn. 20/2014/SZD/DKR, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/5354>

českém území trvalý nebo přechodný pobyt, u komunálních voleb je podmínkou pouze trvalý pobyt. Tento nepoměr mezi českým právním řádem a právem EU musely v individuálních případech před volbami do zastupitelstev obcí v roce 2014 dorovnávat soudy.¹⁹⁰ Vláda chtěla volební zákon změnit tak, aby byl rozpor odstraněn. Tento návrh však nakonec v Poslanecké sněmovně neuspěl, a tak rozpor mezi unijním a vnitrostátním právem nadále trvá.

¹⁹⁰ Např. rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 64 A 6/2014, www.nssoud.cz

1. Započítávání doby pro priznání trvalého pobytu¹⁹¹

Výsledek:

Stěžovatelka předložila závěry ochránce v soudním řízení a spor vyhrála. Dle rozhodnutí soudu jsou cizinec či cizinka oprávněni podat žádost o povolení k trvalému pobytu, pokud bezprostředně před podáním žádosti na území České republiky pobývali po dobu pěti let na základě povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU.¹⁹² V podobném duchu došlo i ke změně zákona o pobytu cizinců.

Právní věty:

- I. Ustanovení § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých dalších předpisů, je třeba vykládat tak, že se do doby pěti let pro získání trvalého pobytu započítává také přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, a to na základě přímého účinku čl. 4 směrnice 2003/109/ES o dlouhodobých rezidentech.*
- II. Ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je třeba vykládat tak, že žádost o trvalý pobyt podle § 68 odst. 1 může na území podat i osoba pobývajíc zde na základě přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU, v opačném případě by směrnice o dlouhodobých rezidentech byla zbavena svého užitečného účinku (effet utile).*

V Brně dne 15. září 2015
Sp. zn. 1158/2015/VOP/HL

¹⁹¹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3244>

¹⁹² Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 2. 2017, sp. zn. 3 A 26/2015, www.nssoud.cz a rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 5. 2017, čj. 1 Azs 90/2017-37, www.nssoud.cz

Vážená slečno G.,

odpovídám na Váš podnět ze dne 18. února 2015, který směřuje proti rozhodnutí Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců (dále jen „Komise“) ze dne 10. února 2015, č. j. MV-144060-5/SO-2014. Tímto rozhodnutím Komise zamítla Vaše odvolání proti rozhodnutí Ministerstva vnitra, odboru azylové a migrační politiky ze dne 25. září 2014 o neudělení trvalého pobytu. Důvodem pro zamítnutí Vaší žádosti bylo to, že jste žádost o udělení trvalého pobytu podala na území, ačkoli podle správních orgánů jste k tomu nebyla oprávněna podle § 69 odst. 5 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o pobytu cizinců“).

Z podkladů, které mám k dispozici, vyplývá, že na území České republiky jste získala povolení k přechodnému pobytu rodinného příslušníka občana EU v lednu 2009. V prosinci 2013 jste podala žádost o prodloužení povolení k přechodnému pobytu a do ukončení tohoto řízení jste zde pobývala na základě § 87y zákona o pobytu cizinců. Dne 19. srpna 2014 Ministerstvo vnitra zamítlo odvolání proti rozhodnutí o zastavení řízení o prodloužení přechodného pobytu. V té době jste tady pobývala již pět let na základě povolení k přechodnému pobytu (nejdříve na základě § 87a, poté na základě fikce podle § 87y zákona o pobytu cizinců). Během řízení o prodloužení přechodného pobytu jste přestala splňovat definici rodinného příslušníka občana EU ve smyslu § 15a zákona o pobytu cizinců, a proto jste nemohla požádat o trvalý pobyt podle § 87g zákona o pobytu cizinců. V té době už jste splňovala podmínku pětiletého pobytu podle směrnice o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (dále jen „směrnice o dlouhodobých rezidentech“).¹⁹³ Dne 29. ledna 2014 jste proto podala žádost o trvalý pobyt podle § 68 zákona o pobytu cizinců. Řízení o trvalém pobytu Ministerstvo vnitra zastavilo podle § 169 odst. 8 písm. c) zákona o pobytu cizinců s odůvodněním, že jste podala žádost na území, ač jste k tomu nebyla oprávněna.

Tento závěr potvrdila i Komise s odůvodněním, že ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, podle kterého lze podat žádost o trvalý pobyt po pěti letech oprávněného pobytu na území, nezahrnuje případy, kdy zde cizinec pobýval na základě povolení k přechodnému pobytu. Z toho Komise odvodila, že nejste oprávněna podat žádost o trvalý pobyt ministerstvu na území České republiky. V současné době probíhá řízení o žalobě proti rozhodnutí, kterým Komise zamítla Vaše odvolání.

[...]

¹⁹³ Směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty.

A. POSTUP ODBORU AZYLOVÉ A MIGRAČNÍ POLITIKY A KOMISE

Ministerstvo vnitra, odbor azylové a migrační politiky, shledalo, že doba přechodného pobytu se podle § 68 zákona o pobytu cizinců nezapočítává do celkové doby pro udělení trvalého pobytu. Nadto odbor azylové a migrační politiky i Komise dovodily, že jste nebyla oprávněna žádost o trvalý pobyt podat na území, neboť přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU není uveden v § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, který upravuje podání žádosti o trvalý pobyt po uplynutí pěti let nepřetržitého pobytu na území podle § 68 tohoto zákona.

Mám za to, že tato ustanovení jsou v rozporu se směrnicí o dlouhodobých rezidentech z důvodů, které shrnuji níže. Podle mého názoru je nutné uvedená ustanovení vykládat tak, že zahrnují rovněž přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU. Tento typ pobytu lze na základě přímého účinku čl. 4 směrnice o dlouhodobých rezidentech započítat do pěti let oprávněného pobytu pro účely získání trvalého pobytu (srov. § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců). Navíc státní příslušníci, kteří na území pobývají s tímto účelem, mají mít možnost podat žádost o trvalý pobyt na území, aby tím nebyl popřen účel uvedené směrnice (srov. § 69 odst. 5 téhož zákona).

B. HODNOCENÍ PRÁVNÍ ÚPRAVY

B.1 Má být přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU započten do 5 let dle § 68 zákona o pobytu cizinců?

Trvalý pobyt se na žádost vydá cizinci po pěti letech nepřetržitého pobytu na území (§ 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců). Ustanovení § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců zahrnuje do doby pěti let oprávněného pobytu pro účely žádosti o trvalý pobyt různé pobytové tituly, nezmiňuje ovšem přechodný pobyt rodinného příslušníka EU (§ 87b zákona o pobytu cizinců),¹⁹⁴ na základě něhož jste pobývala na území se svou rodinou.

¹⁹⁴ Podle § 68 odst. 2: „Do doby pobytu podle odstavce 1 se **započítává** doba pobytu na území na dlouhodobé vízum, na povolení k dlouhodobému pobytu a doba pobytu v postavení azyllanta, nebo osoby požívající doplňkové ochrany podle zvláštního právního předpisu. Doba pobytu na území za účelem studia **se započítává** jednou polovinou. Jednou polovinou se dále započítává doba, po kterou bylo vedeno řízení o udělení mezinárodní ochrany, které vedlo k rozhodnutí o udělení azylu nebo doplňkové ochrany, a to včetně doby řízení o žalobě nebo o kasační stížnosti; bylo-li řízení o udělení mezinárodní ochrany vedeno déle než 18 měsíců, započítává se tato doba v celém rozsahu. Do doby pobytu podle odstavce 1 se nezapočítává doba, po kterou byl cizinec vyslán zahraničním zaměstnavatelem nebo zahraniční právnickou nebo fyzickou osobou, a dále doba, po kterou cizinec na území pobýval za účelem zaměstnání závislého na střídání ročního období, nebo vypomáhal s domácími pracemi za stravu, ubytování a kapesné

Toto ustanovení je transpozicí čl. 4 směrnice o dlouhodobých rezidentech, jak vyplývá z § 83 zákona o pobytu cizinců, podle něhož ministerstvo v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přiznává cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropském společenství na území.¹⁹⁵

Směrnice o dlouhodobých rezidentech upravuje, kteří cizinci po uplynutí lhůty pěti let mohou získat status tzv. dlouhodobě pobývajících rezidenta, který se v podmínkách České republiky obvykle pojí s trvalým pobytem.

Podle odstavce prvního článku 4 „[č]lenské státy **přiznávají** právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta státním příslušníkům třetích zemí, kteří bezprostředně před podáním příslušné žádosti pobývali oprávněně a **nepřetržitě na jejich území po dobu pěti let**“. Do doby pěti let se podle čl. 4 odst. 2 směrnice nemohou započítat některé druhy pobytů, u jiných typů pobytů lze započítat kratší délku pobytu: „Do výpočtu doby uvedené v odstavci 1 **se nezapočítávají** doby pobytu z důvodů uvedených v čl. 3 odst. 2 písm. e) a f) [t. j. přechodné pobyty, jako např. sezónní pracovníci, au-pair; pobyt podle Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích]. Získá-li v případech zahrnutých v čl. 3 odst. 2 písm. a) [tj. studenti] státní příslušník třetí země právní nárok na pobyt, jenž mu umožní získat právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, **může být** pro výpočet doby uvedené v odstavci 1 **vzata v úvahu pouze** poloviční délka pobytů za účelem studia nebo odborného vzdělání. V případě osob, kterým byla poskytnuta mezinárodní ochrana, se při výpočtu doby uvedené v odstavci 1 **vezme v úvahu alespoň** polovina doby mezi dnem podání žádosti o mezinárodní ochranu, na základě které byla tato mezinárodní ochrana poskytnuta, a dnem udělení povolení k pobytu podle článku 24 směrnice 2004/83/ES, nebo celá doba, jestliže její délka přesáhla 18 měsíců“.

Typy pobytů, které je nutné či možné vyloučit z pětileté lhůty pro získání statusu dlouhodobého rezidenta, jsou stanoveny taxativně. **Mezi vyloučenými dobami pobytu směrnice neuvádí přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, a tento typ pobytu je tedy nutné do doby pěti let plně zahrnout** (viz dále). Český zákon o pobytu cizinců naproti tomu taxativně určuje typy pobytů, které do doby pěti let pro získání trvalého pobytu lze započítat. Jelikož v nich neuvádí přechodný pobyt rodinného

určené k uspokojování jeho základních sociálních, kulturních nebo vzdělávacích potřeb (au pair).“

¹⁹⁵ Ustanovení § 83 odst. 1 zákona o pobytu cizinců stanoví: „Ministerstvo v rozhodnutí o povolení k trvalému pobytu přiznává cizinci právní postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta v Evropském společenství na území (dále jen „rezident na území“), jestliže cizinec a) splnil podmínku 5 let nepřetržitého pobytu na území (§ 68), b) nenarušil závažným způsobem veřejný pořádek, nebo neohrozil bezpečnost státu nebo jiného členského státu Evropské unie a c) prokázal zajištění prostředků k trvalému pobytu na území podle § 71.“

příslušníka občana EU, nelze podle tohoto zákona započít tento typ pobytu do pěti let, po nichž může cizinec získat trvalý pobyt. Tato úprava je tedy v rozporu se směrnicí, která naopak neumožňuje tento typ pobytu do doby pěti let pobytu nezapočít.

Směrnice neumožňuje vyloučit dobu pobytu cizincům, kteří zde pobývají z titulu jiných směrnic, tedy ani občanům třetích států, mají-li postavení rodinných příslušníků občanů EU podle směrnice 2004/38/ES.¹⁹⁶ Podobný závěr o tom, že do doby pěti let se má započít i doba pobytu z titulu směrnice 2004/38/ES, zastává i odborná literatura, citují: „Jelikož směrnice nevylučuje ze své působnosti ty občany třetích zemí, kteří přijeli s cílem spojit se s rodinou, ať už na základě směrnice o sloučení rodiny, unijního práva volného pohybu osob, práva o občanství Evropské unie (na základě případu Zambrano...), nebo čistě na základě národního práva, i takové osoby mohou získat status dlouhodobého rezidenta, pokud splňují relevantní ustanovení.“¹⁹⁷ Ještě přílehavěji na případ Vaší rodiny sedí následující popis: „Může nás napadnout třeba případ občanů třetích zemí, rodinných příslušníků doprovázejících občana EU, který využívá právo volného pohybu, kteří mají právo pobytu bez ohledu na konkrétní povolení k pobytu či pobytovou kartu. Za normálních okolností mají tito rodinní příslušníci právo na trvalý pobyt podle směrnice 2004/38/ES, ale může se stát, že rodinné pouto s občanem EU se přetrhne po několika letech a rodinný příslušník pak získá právo pobytu z jiných důvodů. Mají být předchozí léta oprávněného pobytu – bez povolení k pobytu – započtena i v takovém případě? Jelikož oprávněnost pobytu nemůže být popřena, neboť vyplývá přímo z komunitárního práva, není důvod, proč by neměla být započtena.“¹⁹⁸ Tento závěr naznačují také přípravné práce ke směrnici. Komise navrhovala, aby z možnosti získat status dlouhodobého rezidenta byli vyloučeni rodinní příslušníci občanů EU, kteří vykonali volný pohyb osob, do doby,

¹⁹⁶ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států.

¹⁹⁷ NIESSEN, Jan, GUILD, Elspeth. *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary)*, 2nd Revised Edition, Martinus Nijhoff Publishers, 2012, s. 299: „Since the Directive does not exclude from its scope those third-country nationals who have joined family members, whether pursuant to the family reunion Directive, EU free movement law, EU citizenship law (of the Zambrano case – see chapter 2) or purely national law, such persons could also obtain long-term resident status if they meet the relevant provisions“.

¹⁹⁸ BOELES, Pieter, DEN HEIJER, Maarten, LODDER, Gerrie, WOUTERS, Kees. *European Migration Law*, Leiden Institute of Immigration Law, Intersentia, 2009, s. 209: „One can firstly think of third country national family members who accompany an EU citizen making use of his right to free movement and who enjoy a right of residence regardless of having a permit or residence card. Normally, these family members will be eligible for permanent residence under Directive 2004/38, but it may happen that the family bond with an EU citizen breaks down after some years and that the family member consecutively obtains a right of residence on other grounds. Must the previous period of legal residence – without a residence permit – in

než získají trvalý pobyt na základě legislativy upravující volný pohyb osob. Rada tento návrh nepřijala a do směrnice se nepromítl. Možnost vyloučit ze směrnice rodinné příslušníky občanů EU tedy byla v průběhu legislativních prací výslovně odmítnuta.¹⁹⁹

Jak uvádím výše, česká právní úprava naopak vyjmenovává doby pobytu, které lze započítat do pěti let pro účely trvalého pobytu podle § 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců. **Tím, že v § 68 odst. 2 zákona o pobytu cizinců přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU není uveden, je transpozice směrnice o dlouhodobých rezidentech neúplná.** Ve svém důsledku totiž vylučuje z možnosti získat status dlouhodobého rezidenta rodinné příslušníky občanů EU, kteří naopak podle směrnice na tento status po uplynutí pěti let pobytu mají za splnění dalších podmínek nárok. Zde je nutné přihlédnout též k tomu, že směrnice 2004/38/ES se sice vztahuje na rodinné příslušníky občanů EU, kteří vykonali volný pohyb osob, nicméně česká vnitrostátní úprava na jejich roveň staví i rodinné příslušníky občanů ČR, kteří volný pohyb osob nevykonali, a to podle § 15a odst. 4 zákona o pobytu cizinců.²⁰⁰

Nebyla-li směrnice správně provedena do vnitrostátního práva, může se jednotlivce dovolávat, aby bylo vnitrostátní právo vykládáno v nejvyšší možné míře v souladu s touto směrnicí (eurokonformně).²⁰¹ Národní soud by se měl vynasnažit takto vykládat vnitrostátní právo provádějící směrnicí bez ohledu na to, zda ustanovení směrnice mají přímý účinek. Neměl by se omezit pouze na znění směrnice, ale měl by vnitrostátní ustanovení vyložit tak, aby co nejprůběžněji odpovídalo účelu směrnice.²⁰² Nicméně ve Vaší

that situation also be counted? Since the lawful character of the residence cannot be denied as it stems directly from Community law, there is no reason why not“.

¹⁹⁹ HAILBRONNER, Kay. *EU Immigration and Asylum Law. Commentary on EU Regulations and Directives*, Oxford: Hart Publishing, 2010, 3rd Chapter : *Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003, II. Drafting History*.

²⁰⁰ K tomuto závěru dospěl i Nejvyšší správní soud, například v rozsudku ze dne 2. dubna 2015, č. j. 9 Azs 137/2014-47: „... s ohledem na § 15a odst. 5 (dnes § 15a odst. 4) zákona o pobytu cizinců je tedy třeba vykládat i § 871 odst. 1 písm. a) zákona o pobytu cizinců způsobem souladným s unijním právem ve všech případech. Tedy nejen v případech, na které se přímo vztahuje směrnice 2004/38/ES, ale i v případě rodinného příslušníka občana České republiky bez ohledu na to, zda došlo k realizaci práva volného pohybu občana EU z jednoho členského státu do druhého“.

²⁰¹ Tento princip vyplývá ze zásady loajality zakotvené v čl. 4 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii a vychází z toho, že vnitrostátní soudy, jako každý jiný orgán členského státu, mají pomoci dosáhnout závazného účinku směrnic vycházejících z čl. 288 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie. V odborné literatuře se tento princip nazývá též nepřímým účinkem směrnice. Srov. např. PRECHAL, Sasha. *Directives in EC Law*, 2nd Edition, Oxford: EC Law Library, 2006, s. 180–184.

²⁰² Ibid, s. 184. Tyto závěry vyplývají z judikatury Soudního dvora, například srov. rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. října 2004, Bernhard Pfeiffer (C-397/01), bod 115.

věci by započtení doby přechodného pobytu rodinného příslušníka občana EU do pěti let pro získání trvalého pobytu bylo v přímém rozporu s vnitrostátními ustanoveními (§ 68 odst. 1 zákona o pobytu cizinců), a tudíž pouze eurokonformní výklad nepostačuje na to, aby bylo dosaženo toho, co požaduje směrnice.

Není-li možné vnitrostátní právo interpretovat eurokonformně, je nutné zkoumat, zda ustanovení evropského práva má přímý účinek, na základě kterého jím lze nahradit vnitrostátní pravidlo, které je v rozporu s dotčenou směrnicí. Ne každé ustanovení směrnice má tzv. přímý účinek, tedy schopnost, aby při aplikaci práva bylo použitelné pravidlo směrnice namísto vnitrostátního pravidla, které je s ním v rozporu. Podmínky pro přímý účinek stanovil Soudní dvůr EU (dále též „SDEU“, předtím Evropský soudní dvůr) takto: ustanovení musí být **bezpodmínečné, dostatečně přesné**, musela už **uplynout transpoziční lhůta** pro danou směrnici a přímou aplikací směrnice **nedojde k uložení povinnosti jednotlivci** (tzv. vertikální přímý účinek).²⁰³ Ustanovení není dostatečně přesné, pokud je tak „vágní a obecné, že pro jeho aplikaci v konkrétním případě musí být přijata další opatření, aby měl vnitrostátní soud k dispozici určité znaky, se kterými může pracovat“.²⁰⁴ Takto vágní ustanovení nemůže soud aplikovat přímo, neboť by to bylo v rozporu s mezemi jeho soudní funkce.²⁰⁵ Ustanovení není bezpodmínečné, pokud závisí na uplynutí určité doby, případně na splnění určitých skutkových okolností, které nemůže zjistit soudce, ale měly by být určeny členským státem. Ustanovení také není bezpodmínečné, pokud záleží na přijetí dalších prováděcích opatření nebo pokud dává členským státům možnost se od něj odchýlit.²⁰⁶

Mám za to, že čl. 4 směrnice o dlouhodobých rezidentech je dostatečně přesný a bezpodmínečný v tom, že požaduje započíst pět let oprávněného pobytu cizince na území s výjimkou konkrétních typů pobytů uvedených

²⁰³ „Ve všech případech, kdy se ustanovení směrnice z hlediska svého obsahu jeví jako **bezpodmínečná a dostatečně přesná**, jsou jednotlivci oprávněni dovolávat se jich před vnitrostátními soudy vůči státu, a to ať již v případě, že stát směrnicí **včas neprovedl do vnitrostátního práva**, tak i v případě, že ji **provedl nesprávně** (viz zejména rozsudky ze dne 19. listopadu 1991, Francovich a další, C6/90 a C9/90, Recueil, s. 15357, bod 11, a ze dne 11. července 2002, Marks & Spencer, C62/00, Recueil, s. I6325, bod 25)“ (důraz doplněn). Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 5. října 2004, Bernhard Pfeiffer (C-397/01), Wilhelm Roith (C-398/01), Albert Süß (C-399/01), Michael Winter (C-400/01), Klaus Nestvogel (C-401/01), Roswitha Zeller (C-402/01) a Matthias Döbele (C-403/01) proti Deutsches Rotes Kreuz, Kreisverband Waldshut eV., ECR 2004 I-08835, bod 103. Ve vnitrostátní judikatuře tyto principy shrnul například Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 1. 11. 2012, č. j. 9 As 111/2012-34, dostupném na www.nssoud.cz

²⁰⁴ PRECHAL, Sasha. *Directives in EC Law*, 2nd Edition, Oxford: EC Law Library, 2006, s. 244.

²⁰⁵ *Ibid.*, s. 244.

²⁰⁶ *Ibid.*, s. 245–246.

v čl. 4 odst. 2. Výčet vyloučených dob je taxativní a článek 4 směrnice nenabízí členským státům možnost uvážení, aby vyloučily i další doby pobytu nezmíněné v odstavci druhém, ani žádné výjimky ze započtení dané doby. Transpoziční lhůta pro směrnici vypršela již 23. ledna 2006. Přímý účinek čl. 4 odst. 1 směrnice již uznaly i některé vnitrostátní orgány jiných členských států EU, Soudní dvůr EU se k této otázce zatím nevyslovil.²⁰⁷

Současné znění § 68 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců, která do doby trvalého pobytu přechodný pobyt rodinných příslušníků občanů EU nezapočítává, je tedy dle mého názoru v rozporu se směrnicí o dlouhodobých rezidentech a jejím článkem 4. To potvrzuje i připravovaná novela zákona o pobytu cizinců, která tento nedostatek napravuje.²⁰⁸

Mám za to, že ve Vaší situaci je namísto § 68 odst. 1 a 2 zákona o pobytu cizinců vyložit tak, že do doby pěti let pobytu se započítává také pobyt rodinného příslušníka občana EU ve smyslu směrnice 2004/38/ES, a to za použití přímého účinku čl. 4 směrnice o dlouhodobých rezidentech. Rozhodnutí odboru azylové a migrační politiky i Komise, která tuto skutečnost nereflektují, proto považuji za nesprávné.

²⁰⁷ Shledal to Nejvyšší soud Kypru a španělské ministerstvo práce a imigrace. ARCARAZO, Diego Acosta *The Long-Term Residence Status as a Subsidiary Form of EU Citizenship, An Analysis of Directive 2003/109*, Martinus Nijhoff Publishers, 2011, s. 108.

²⁰⁸ Viz sněmovní tisk 463/0, část č. 1/8, Novela zákona o azylu a o pobytu cizinců na území ČR – EU. Nově navrhovaný § 68 odst. 2 písm. c) zní: „Do doby pobytu podle odstavce 1 se **započítávají ... c) doba předchozího pobytu na základě povolení k přechodnému pobytu včetně doby, po kterou bylo vedeno řízení o žádosti**, na základě které bylo povolení k přechodnému pobytu vydáno, pokud 1. bylo cizinci na žádost podle § 87f odst. 5 vydáno povolení k dlouhodobému pobytu po ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie, nebo 2. cizinec požádal o vydání povolení k trvalému pobytu během lhůty k vycestování stanovené z důvodu ukončení přechodného pobytu rodinného příslušníka občana Evropské unie uvedené v § 87f odst. 5.“ Důvodová zpráva k tomu říká (k bodu 45 – k § 68 odst. 2 a 3): „Ač je navrhováno zcela nové znění odstavců 2 a 3 § 68, nejde o celkovou nebo koncepční změnu tohoto ustanovení. Bylo však třeba zohlednit některé nejasnosti **s ohledem na správnou aplikaci směrnice 2003/109/ES**, a dále aktuální judikaturu Soudního dvora Evropské unie. Z důvodu přehlednosti a jasnosti ustanovení se ale navrhuje zcela nové znění ustanovení. První novinkou v daném ustanovení je navrhovaný odstavec 2 písm. c), což je v zásadě legislativně technický důsledek nové úpravy § 87f, kdy je cizinci, kterému byl ukončen přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU na základě § 87f odst. 1, umožněno podat žádost o dlouhodobý pobyt, anebo pokud na území již pobývá nepřetržitě 5 let, je oprávněn podat žádost o trvalý pobyt. V případě vydání povolení k dlouhodobému pobytu tak pokračuje kontinuálně pobyt cizince na území; v případě, že již na území pobývá nepřetržitě 5 let a žádost o dlouhodobý pobyt by již byla nadbytečná, může požádat o povolení k trvalému pobytu v době běhu lhůty k vycestování, která v případě ukončení přechodného pobytu z důvodů podle § 87f odst. 1 bude vždy 60 dnů. Pro účely započítávání dosavadního přechodného pobytu cizince do doby pobytu pro získání trvalého pobytu bylo třeba tuto otázku speciálně upravit. **Cizinec již není v postavení rodinného příslušníka občana EU, aby mohl požádat o trvalý pobyt jako rodinný příslušník, ale jeho dosavadní pobyt na území je třeba započítat do doby pobytu pro účely získání povolení k trvalému pobytu** podle § 68 se současnou možností získat tak postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta EU“ (důraz doplněn).

B.2 Má mít žadatel s pěti lety přechodného pobytu možnost podat žádost o trvalý pobyt na území?

Další otázkou je, zda ze směrnice či ze zákona vyplývá povinnost umožnit Vám o trvalý pobyt požádat na území státu.

Zákon o pobytu cizinců v § 69 odst. 5 upravuje místo podání žádosti o trvalý pobyt po pěti letech oprávněného pobytu. Podle tohoto ustanovení „[ž]ádost o povolení k trvalému pobytu podle § 68 odst. 1 podává cizinec ministerstvu, pokud na území pobývá na **dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu, nebo na základě dokladu vydaného k pobytu na území podle zvláštního právního předpisu**; žádost podle § 68 odst. 5 je oprávněn podat **těž** na zastupitelském úřadu“ (důraz doplněn). Ustanovení § 68 odst. 5 téhož zákona upravuje situace, kdy cizinec v době splnění podmínky nepřetržitého pětiletého pobytu pobývá mimo území České republiky. Toto ustanovení tedy není pro Váš případ relevantní.

Směrnice neupravuje konkrétně, kde má být žádost o postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta podána. K místu podání žádosti uvádí čl. 7 odst. 1 směrnice pouze následující: „Za účelem získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta podá dotyčný státní příslušník třetí země žádost u příslušných orgánů členského státu, ve kterém pobývá. K žádosti jsou přiloženy písemné doklady stanovené vnitrostátními právními předpisy, z nichž vyplývá, že splňuje podmínky podle článku 4 a 5, a je-li třeba, platný cestovní doklad, nebo jeho ověřený opis [...]“.

Obecným pravidlem podle § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců citovaného výše je, že se žádost podává ministerstvu. Výjimkou jsou případy, kdy v době splnění podmínek pro udělení trvalého pobytu cizinec pobývá v zahraničí. V tom případě může žádost podat též na zastupitelském úřadu, resp. má na výběr, zda žádost podá ministerstvu, nebo na zastupitelském úřadu. K tomuto závěru lze dospět jazykovým výkladem § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců, v opačném případě by bylo ve větě za středníkem nadbytečné slovo „též“.

V zákoně je u některých jiných typů pobytů stanoveno obecné pravidlo podávání žádostí na zastupitelském úřadu. Jedná se o dlouhodobá víza dle § 53 zákona o pobytu cizinců²⁰⁹ nebo o trvalý pobyt podle § 66 zákona o pobytu cizinců.²¹⁰ V prvním případě jde ovšem pouze o dlouhodobá víza,

²⁰⁹ „(1) Žádost o udělení dlouhodobého víza se podává **na zastupitelském úřadu**, pokud tento zákon nestanoví jinak. Žádost je cizinec oprávněn podat **pouze na zastupitelském úřadu** ve státě, jehož je cizinec občanem, popřípadě jenž vydal cestovní doklad, jehož je cizinec držitelem, nebo ve státě, ve kterém má cizinec povolen dlouhodobý nebo trvalý pobyt; to neplatí, jde-li o cizince, který je uveden v právním předpisu vydaném podle § 182 odst. 1 písm. e)“ (důraz doplněn).

²¹⁰ Podle § 69 odst. 1 zákona o pobytu cizinců: „Žádost o povolení k trvalému pobytu podle § 66 se

kteřá jsou specifická tím, že cizinci v té době obvykle ještě pobývají v zemi původu a snaží se do země teprve dostat. Také druhý jmenovaný případ má svá specifika, zejm. že nebyla ještě splněna podmínka předchozího pětiletého pobytu na území. Ve Vašem případě je tedy zřejmé, že ani jeden z těchto obecných principů se na Vás nemůže vztahovat, neboť svoji žádost naopak opíráte o dlouhodobý pobyt na území.

Ze samotného ustanovení pak prostým jazykovým výkladem vyplývá, že cizinci mají dvě možnosti, kde žádost o trvalý pobyt podat: buď **pouze na ministerstvu** v případech podle § 68 odst. 1, nebo na **ministerstvu anebo zastupitelském úřadu** v případech podle § 68 odst. 5. V obou případech mají možnost žádost podat na území, podání žádosti mimo území je tedy výjimkou z pravidla. Nicméně první část ustanovení podání žádosti ministerstvu omezuje na případy, kdy cizinec má dlouhodobé vízum, povolení k dlouhodobému pobytu nebo doklad k pobytu vydaný podle zvláštního právního předpisu. Případy, kdy má žadatel přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, ustanovení jako celek opomíjí a zákon nijak neurčuje místo, kde má žádost o trvalý pobyt podat. Zcela určitě ovšem nestanoví povinnost podat takovou žádost mimo území. **Jedná se zde o mezeru v právu, kterou lze patřičným výkladem doplnit.**

Směrnice o dlouhodobých rezidentech místo podání žádosti výslovně neupravuje. Podle čl. 7 odst. 1 této směrnice má žadatel žádost podat „u příslušných orgánů členského státu, ve kterém pobývá“. Náleží členským státům určit, které orgány jsou příslušné k přijetí žádosti, tudíž jimi mohou zřejmě být i zastupitelské úřady. Návod k tomu, kde by mělo být místo podání, nevyplyne ani po přečtení jiných jazykových znění směrnice. Podle anglického znění směrnice má být žádost podána „with the competent authorities of the Member State in which he/she resides“, podle francouzského „auprès des autorités compétentes de l'État membre dans lequel il réside“, podle slovenského „na príslušné orgány členského štátu, v ktorom sa zdržiava“ a podle německého „bei den zuständigen Behörden des Mitgliedstaats, in dem er sich aufhält, einen Antrag ein“.

Otázkou, zda lze určit místo podání žádosti, se zatím nezabýval Soudní dvůr EU. Zkoumal nicméně jinou, částečně související otázku, a to možnost stanovit vnitrostátní procesní pravidla ke směrnici tam, kde tyto otázky směrnice neupravuje.

V rozsudku ve věci *Komise proti Nizozemsku* ze dne 26. 4. 2012, C-508/10²¹¹ zkoumal, zda Nizozemsko může určit výběr poplatků za řízení o udělení trvalého pobytu, pokud směrnice tuto otázku neupravuje,

podává **na zastupitelském úřadu**, pokud není dále stanoveno jinak“ (důraz doplněn).

²¹¹ Úř. věst. C 174, 16. 6. 2012, s. 7–8.

a zda je přitom vázáno nějakými pravidly, například proporcionalitou. Situace v projednávané věci byla podobná otázce stanovení místa podání žádosti, neboť se jednalo také o procesní pravidlo nikterak neupravené směrnicí. SDEU vycházel z těchto ustanovení odůvodnění směrnice: „(6) Hlavním kritériem pro získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by měla být délka pobytu na území členského státu [...]“ a „(10) Je třeba stanovit procesní pravidla pro posuzování žádostí o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta. Tyto postupy by měly být s ohledem na běžné pracovní zatížení správních orgánů členských států účinné a snadno zvládnutelné, jakož i průhledné a spravedlivé, aby dotyčným osobám nabízely dostatečnou právní jistotu. Neměly by se stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu“.

Komise tvrdila, že pakliže Nizozemsko poplatky určí, musejí být ve srovnatelné výši s poplatky, které musí platit občané Unie, kteří využívají svého práva na volný pohyb, za získání obdobných dokladů, neboť účel této směrnice je podobný účelu směrnice 2004/38/ES. Poplatky nesmějí odradit dotyčné osoby od podání žádosti o přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta.²¹²

Podle Soudního dvora EU: „70. Poplatky, které mají značný finanční dopad na státní příslušníky třetích zemí splňující podmínky upravené směrnicí 2003/109 pro přiznání těchto povolení k pobytu, by mohly v rozporu s jejím desátým bodem odůvodnění tyto státní příslušníky zbavit možnosti uplatnit práva přiznaná touto směrnicí. 71. Jak přitom vyplývá z uvedeného bodu odůvodnění, systém procesních pravidel upravujících posuzování žádostí o získání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta by se neměl stát prostředkem k omezování výkonu práva pobytu.“ Jelikož Nizozemsko stanovilo skutečně vysoké poplatky, podle Soudního dvora EU tato výše byla způsobilá vytvořit překážku výkonu práv přiznaných směrnicí 2003/109, a tím tato právní úprava zbavovala směrnici jejího užitečného účinku. Soudní dvůr EU dokonce porovnal náklady, které má nizozemský občan na získání občanského průkazu a náklady na získání statusu dlouhodobého rezidenta.²¹³

Tento případ poukazuje na to, že i při stanovování procesních pravidel, včetně úpravy místa podání žádosti, je nutné brát ohled na to, že **tato pravidla nemají mít za cíl omezit možnost žadatelů účastnit se řízení.** V případě Vaší rodiny se jeví, že pravidlo podání žádosti mimo území,

²¹² Bod 48 rozsudku.

²¹³ Bod 77 rozsudku: „Třebaže se nizozemští občané a státní příslušníci třetích zemí, jakož i jejich rodinní příslušníci, na které se vztahuje směrnice 2003/109, nenacházejí ve stejné situaci, dokazuje takový rozdíl nepříměřenou povahu poplatků vybraných na základě vnitrostátní právní úpravy dotčené v projednávaném případě“.

kteřé nadto odporuje znění zákona, by mělo přesně takový dopad na projednávanou žádost. Vzhledem k nákladům, které by Vaše rodina musela vynaložit na vycestování a pobyt ve své původní vlasti, kde již ztratila zázemí, požadavek podání žádosti o trvalý pobyt mimo území zbavuje směrnici jejího užitečného účinku.

Výše citovaný rozsudek SDEU uvádí, že účelem směrnice je „integrace státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou trvale usazeni v členských státech“.²¹⁴ Tentýž rozsudek dále uvádí, že „vzhledem k cíli sledovanému směrnicí 2003/109 [...] pokud státní příslušníci třetích zemí splní podmínky a dodrží postupy upravené v této směrnici, mají nárok na přiznání právního postavení dlouhodobě pobývajících rezidenta, jakož i další práva, která vyplývají z přiznání tohoto právního postavení“.²¹⁵ Pokud by státní příslušníci třetích zemí, kteří mají nárok takový status získat, neměli možnost podat žádost o takový pobyt, **byla by směrnice zbavena svého užitečného účinku**. Ustanovení § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců je tedy podle mého názoru třeba vykládat tak, že zahrnuje také přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU. Ať už tímto výkladem doplníme část ustanovení před středníkem, či za ním, v obou případech může být žádost podána i na ministerstvu. Není možné dospět k závěru, že žadatel s přechodným pobytem sice po pěti letech může o pobyt požádat (aplikací přímého účinku čl. 4 směrnice při výkladu § 68 odst. 1 a 2 zákona), ale neexistuje místo, kde by tak mohl učinit.

C. SHRnutí

Domnívám se, že je nutné vykládat § 68 zákona o pobytu cizinců tak, že se do doby pěti let pro získání trvalého pobytu započítává také přechodný pobyt rodinného příslušníka občana EU, a to na základě aplikace přímého účinku čl. 4 směrnice o dlouhodobých rezidentech. Zároveň je nutné, aby byla procesní pravidla, která se na získání trvalého pobytu vztahují, zejména místo podání žádosti, vyložena tak, že zahrnují i případy rodinných příslušníků občanů EU. Skutečnost, že tento typ pobytu není v § 69 odst. 5 zákona o pobytu cizinců zahrnut, je právní mezerou, kterou lze výkladem překlenout. Ačkoli směrnice 2003/109/ES ve svém článku 7 neupravuje místo podání žádosti o pobyt, takový výklad vnitrostátního ustanovení je nutný proto, aby nebyl popřen účel směrnice. Pokud totiž žadatelé, kteří zde pět let pobývali na přechodný pobyt, mají možnost zahrnout si tento

²¹⁴ Bod 66 rozsudku.

²¹⁵ Bod 68 rozsudku.

pobyt pro účely získání trvalého pobytu, avšak není nijak upraveno místo podání žádosti, je směrnice zbavena svého užitečného účinku (*effet utile*) ve smyslu uvedeného rozsudku SDEU *Komise proti Nizozemsku*.

Tento problém by Vám ostatně nevyvstal, pokud by se postupovalo podle nově navržené právní úpravy v § 68, § 69 a § 87f zákona o pobytu cizinců, které již reflektují nesoulad právní úpravy s evropskou úpravou dlouhodobých rezidentů.

...
S pozdravem
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

2. Řidičské průkazy²¹⁶

Výsledek:

Správní orgány přijaly stanovisko ochránce a svou praxi sjednotily.

Právní věty:

- I. Držitel řidičského průkazu členského státu, řidičského průkazu vydaného cizím státem nebo mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem nepozbývá řidičské oprávnění v důsledku v tuzemsku uloženého trestu nebo sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel ani v důsledku dosažení hranice 12 bodů v bodovém hodnocení, avšak v obou případech pozbývá oprávnění řídit motorová vozidla na území České republiky.*
- II. Držitel tuzemského řidičského průkazu, který pozbyl řidičské oprávnění, může získat nové řidičské oprávnění v jiném státě. Nové řidičské oprávnění a řidičský průkaz jej pak zpravidla opravňují i k řízení na území České republiky.*
- III. Pokud řidič při silniční kontrole předloží cizozemský řidičský průkaz, pak informace v evidenci řidičů o tom, že dotýčný má blokaci řidičského oprávnění a dosud si nepožádal o vrácení řidičského oprávnění, není sama o sobě důvodem pro zadržení předkládaného řidičského průkazu s poukazem na ustanovení § 118b ve spojení s § 118a odst. 1 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb.*

²¹⁶ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3574>

- IV. Řízení s řidičským průkazem cizího státu (non-EU) podléhajícím výměně za český řidičský průkaz ve smyslu § 116 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb. nenaplňuje formální znaky přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb. (řízení bez příslušného řidičského oprávnění).
- V. Správní orgán by měl zpravidla vyhovět žádosti o výměnu řidičského průkazu cizího státu (non-EU) i po uplynutí lhůty stanovené pro podání žádosti o jeho výměnu dle § 116 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb.

V Brně dne 13. ledna 2016
Sp. zn. 24/2015/SZD/MK

Stanovisko veřejného ochránce práv k některým aspektům týkajícím se držitelů řidičského průkazu členského státu a řidičského průkazu vydaného cizím státem²¹⁷

Z praktických poznatků ochránce vyplývá, že v rámci České republiky je postup správních orgánů v otázce posuzování řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění a výměny cizozemského řidičského průkazu nejednotný.

[...]

Ačkoli toto stanovisko není právně závazné, měly by k němu správní orgány při své aplikační praxi přihlédnout, neboť je vydáváno s cílem sjednotit stávající nejednotnou praxi, a dostát tak principům transparentnosti a dobré správy, které jsou vlastní demokratickému právnímu státu, jímž se Česká republika snaží být.

V rámci tohoto stanoviska se budu zabývat:

- problematikou posouzení různých situací z hlediska možného naplnění skutkové podstaty přestupku dle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů;²¹⁸
- problematikou výměny řidičského průkazu členského státu nebo cizího státu;
- možnostmi zadržení cizozemských řidičských průkazů.

²¹⁷ Ve smyslu § 104 odst. 2 písm. b) a c) zákona č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.

²¹⁸ Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v provozu na pozemních komunikacích e) řídí motorové vozidlo a

1. v rozporu s § 3 odst. 3 písm. a) není držitelem příslušného řidičského oprávnění.

Dotčená ustanovení právního řádu:

- (1) čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod;
- (2) čl. 11 odst. 4 směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2006/126/ES;
- (3) Úmluvy o silničním provozu (Vídeň 1968 a Ženeva 1949);
- (4) § 94a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (5) § 103 odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (6) § 104 odst. 1 a 2 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (7) § 116 odst. 1, 2, a 3 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (8) § 118 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (9) § 118a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (10) § 118b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (11) § 118c odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (12) § 123c odst. 3 a 7 zákona č. 361/2000 Sb.

A. ŘÍZENÍ MOTOROVÉHO VOZIDLA BEZ PŘÍSLUŠNÉHO ŘIDIČSKÉHO OPRAVNĚNÍ

Mezi nejčastější situace, při nichž může docházet k výkladovým a aplikačním nejasnostem, a jimž se proto budu věnovat podrobněji, patří:

- (1) dosažení hranice 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče;
- (2) pravomocné uložení zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel;
- (3) řízení s řidičským průkazem podléhajícím výměně ve smyslu § 118 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.;
- (4) řízení s řidičským průkazem nesplňujícím náležitosti Úmluv o silničním provozu (Vídeň 1968 a Ženeva 1949).

A.1 Dosažení hranice 12 bodů v bodovém hodnocení řidiče

Je-li řidič držitelem tuzemského řidičského průkazu, má pro něj dosažení hranice 12 bodů mj. za následek pozbytí řidičského oprávnění.²¹⁹ Je-li však řidič držitelem řidičského průkazu členského státu, řidičského průkazu vydaného cizím státem, mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím státem, pozbývá právo k řízení motorového vozidla na území České republiky po dobu jednoho roku, avšak řidičské oprávnění nepozbývá.²²⁰

Držitel řidičského průkazu členského státu, řidičského průkazu vydaného cizím státem a mezinárodního řidičského průkazu vydaného cizím

²¹⁹ Srov. § 123c odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb.

²²⁰ Srov. § 123c odst. 7 zákona č. 361/2000 Sb.

státem tedy na území České republiky po uplynutí jednoho roku od dosažení 12 bodů ve svém bodovém hodnocení smí opět řídit motorová vozidla příslušné skupiny, a to aniž by musel tuzemské úřady žádat o vrácení řidičského oprávnění.

Řidiči, který byl držitelem tuzemského řidičského průkazu a dosáhl hranice 12 bodů v bodovém hodnocení, a tedy pozbyl řidičské oprávnění, však nic nebrání v tom, aby řidičské oprávnění získal na území jiného státu než České republiky. Pokud tak učiní, získá nové řidičské oprávnění a nový řidičský průkaz. Nový řidičský průkaz jej opravňuje po uplynutí 1 roku ode dne, kdy pozbyl tuzemské řidičské oprávnění,²²¹ k řízení motorových vozidel příslušné skupiny na území České republiky, a to aniž by byl nucen žádat o vrácení řidičského oprávnění dle § 123d zákona č. 361/2000 Sb. Pakliže by správní orgán zjistil, že tento nový řidičský průkaz, resp. řidičské oprávnění, řidič nabyt v době trvání 1 roku od pozbytí řidičského oprávnění, může oslovit stát, který řidičský průkaz vydal, a na tuto skutečnost jej upozornit. V závislosti na výsledku řízení o platnosti řidičského průkazu v zemi, která jej vydala, a v závislosti na účincích případného zrušení (odnětí) takového řidičského oprávnění/průkazu dle cizozemské právní úpravy (*ex tunc / ex nunc*) zdejší správní orgán posoudí, zda jednání řidiče lze posoudit jako řízení bez příslušného řidičského oprávnění (v případě účinků *ex tunc*).

Prokáže-li se tedy řidič po jednom roce od pozbytí řidičského oprávnění v důsledku dosažení hranice 12 bodů platným řidičským průkazem členského státu nebo cizího státu, není zpravidla namístě se domnívat, že řídí bez příslušného řidičského oprávnění jen na základě údaje v evidenci řidičů, že má blokaci řidičského oprávnění a dosud si nepožádal o jeho vrácení. Tato úvaha má své opodstatnění především tehdy, předloží-li řidič ke kontrole tuzemský řidičský průkaz. V takovém případě se lze domnívat, že řidič jednak nesplnil svou zákonnou povinnost jej ve lhůtě odevzdat a následně ani nepožádal o vrácení řidičského oprávnění. Pochyby o řádném nabytí cizozemského řidičského oprávnění lze mít také v případě podezření, že došlo k výměně tuzemského neodevzdaného řidičského průkazu za předkládaný řidičský průkaz členského nebo cizího státu.

Legální (ve smyslu zahraniční právní úpravy) získání řidičského oprávnění a řidičského průkazu tedy ve svém důsledku nahrazuje proceduru vrácení řidičského oprávnění dle § 123d zákona č. 361/2000 Sb.

²²¹ Srov. § 123d odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb.

A.2 Pravomocné uložení zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel

Dle § 94a odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. *držitel řidičského oprávnění pozbývá řidičské oprávnění dnem právní moci rozhodnutí, kterým mu byl soudem uložen trest nebo příslušným správním úřadem uložena sankce zákazu činnosti spočívající v zákazu řízení motorových vozidel, kterým bylo uloženo v trestním řízení přiměřené omezení spočívající ve zdržení se řízení motorových vozidel nebo kterým bylo rozhodnuto o podmíněném odložení podání návrhu na potrestání nebo podmíněném zastavení trestního stíhání, v průběhu jehož zkušební doby se držitel řidičského oprávnění zavázal zdržet se řízení motorových vozidel.*

Byť toto ustanovení na první pohled nerozlišuje mezi držitelem tuzemského řidičského oprávnění a držitelem cizozemského řidičského oprávnění (EU + non-EU), z povahy věci vyplývá, že v důsledku tuzemského aktu veřejné moci nemůže dojít k odnětí oprávnění vydaného jiným státem. To znamená, že pozbytí řidičského oprávnění dopadá pouze na držitele českého řidičského oprávnění. Držitelé cizích řidičských průkazů/oprávnění tedy mohou po uplynutí doby sankce na území České republiky řídit, aniž by museli tuzemské orgány o cokoli žádat.

Chce-li v budoucnu (po uplynutí uloženého trestu) osoba, která pozbyla tuzemské řidičské oprávnění, opět řídit motorová vozidla, má na výběr ze dvou variant. Buď může požádat o vrácení řidičského oprávnění dle § 102 zákona č. 361/2000 Sb., nebo obdobně v bodě A. 1 získat řidičský průkaz / řidičské oprávnění v jiném státě. Z žádného ustanovení právního řádu totiž nelze dovodit, že by tato osoba musela řidičské oprávnění (zno- vu) získat právě a jen v České republice.

Výše uvedená argumentace vychází z premisy, že český řidičský průkaz osvědčuje nabytí/držení českého řidičského oprávnění. To v praxi znamená, že požádá-li osoba o výměnu cizozemského řidičského průkazu (prokazujícího cizozemské řidičské oprávnění) dle § 116 zákona č. 361/2000 Sb., pak jestliže jí úřad vyhoví, považuje se původní cizozemské řidičské oprávnění za řidičské oprávnění české. Řidičský průkaz tedy prokazuje držení řidičského oprávnění toho státu, který průkaz vydal.

I zde tedy platí, že prokáže-li se řidič po uplynutí uloženého trestu zákazu činnosti spočívajícího v zákazu řízení motorových vozidel platným řidičským průkazem členského státu nebo cizího státu, není namístě se domnívat, že řídí bez příslušného řidičského oprávnění jen na základě údaje v evidenci řidičů, že má blokaci řidičského oprávnění a dosud si nepožádal o jeho vrácení. Tato úvaha má i v tomto případě své opodstatnění jen tehdy, předloží-li řidič ke kontrole tuzemský řidičský průkaz a lze se

domnívat, že řidič jednak nesplnil svou zákonnou povinnost jej ve lhůtě odevzdat a následně ani nepožádal o vrácení řidičského oprávnění, nebo došlo k výměně tohoto řidičského průkazu za předkládaný řidičský průkaz členského nebo cizího státu.

A.3 Řízení s řidičským průkazem podléhajícím výměně ve smyslu § 118 odst. 2 zákona č. 361/2000 Sb.

Dotčené ustanovení výslovně říká, že řidičský průkaz vydaný cizím státem, jehož držitel má na území České republiky trvalý pobyt nebo přechodný pobyt na dlouhodobé vízum na dobu delší než 1 rok, neopravňuje k řízení motorového vozidla na území České republiky, jestliže tento držitel nepožádal o výměnu řidičského průkazu vydaného cizím státem za řidičský průkaz podle § 116 odst. 2 nebo odst. 3; toto neplatí, jestliže se na držitele řidičského průkazu vydaného cizím státem vztahuje výjimka podle § 116 odst. 6.

Byť zákon používá sloveso „neopravňuje“, což může svádět k posouzení situace, kdy řidič řídí motorové vozidlo s tímto řidičským průkazem, ačkoli si jej měl vyměnit za český řidičský průkaz, jako přestupek dle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb. (řízení bez oprávnění), jsem přesvědčen, že taková právní kvalifikace je nesprávná.

Prvním důvodem je, že by tím Česká republika ex lege odňala řidičské oprávnění udělené jiným státem. Druhým důvodem pak je, že dotčené ustanovení je systematicky zařazeno v paragrafu pojednávajícím o neplatnosti řidičských průkazů. Třetím důvodem pak je skutečnost, že správní orgán by nepochybně měl vyhovět i opožděné²²² žádosti o výměnu tohoto řidičského průkazu a nikterak by neměl rozporovat fakt, že žadatel (držitel řidičského průkazu) je držitelem příslušných řidičských oprávnění. Podpurným důvodem pak je, že přestupek řízení bez příslušného oprávnění by měl dopadat na ty, kteří jsou vážnou hrozbou pro bezpečnost silničního provozu – tedy ty, kteří řidičské oprávnění nikdy neměli, nebo ty, kteří o něj svým nezodpovědným jednáním přišli. Neměl by však dopadat na ty, kteří se provinili jen administrativním pochybením a pro ostatní účastníky provozu nejsou žádným rizikem.

Výše popsané jednání však může být posouzeno jako řízení s neplatným řidičským průkazem. Neplatnost řidičského průkazu však není překážkou pro pozdní²²³ výměnu řidičského průkazu.

²²² Tj. po lhůtě stanovené dle § 116 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb.

²²³ Tj. po lhůtě stanovené dle § 116 odst. 3 zákona č. 361/2000 Sb.

A.4 Řízení s řidičským průkazem nespĺňujícím náležitosti Úmluv o silničním provozu (Víděň 1968 a Ženeva 1949)

Prokáže-li se řidič při silniční kontrole řidičským průkazem, který nespĺňuje požadavky zmíněných Úmluv, lze toto jednání kvalifikovat jako přestupek dle § 125c odst. 1 písm. e) bod 1 zákona č. 361/2000 Sb.

Na rozdíl od předchozích situací totiž Česká republika není vázána povinností uznávat cizozemský řidičský průkaz nespĺňující podmínky Úmluv jako doklad prokazující řidičské oprávnění jeho držitele. Dle čl. 41 odst. 2 písm. a) bod I. Vídeňské úmluvy, ve znění jejích dodatků, platí, že smluvní strany musí uznat každý vnitrostátní řidičský průkaz, který odpovídá ustanovením přílohy 6 této Úmluvy.

B. VÝMĚNA CIZOZEMSKÉHO ŘIDIČSKÉHO PRŮKAZU

S problematikou získání cizozemského řidičského průkazu (EU + non-EU) souvisí agenda výměn těchto průkazů ve smyslu § 116 zákona č. 361/2000 Sb. V praxi dochází k situacím popsaným výše, kdy řidič má v tuzemském registru řidičů tzv. blokaci řidičského oprávnění, avšak získal cizozemský řidičský průkaz, který následně chce vyměnit za řidičský průkaz tuzemský – lhostejno z jakých důvodů. Získání cizozemského řidičského průkazu je v těchto případech zpravidla spojeno s nižšími požadavky kladenými na žadatele, než by tomu bylo v tuzemsku.

Současná právní úprava však správním orgánům nedává mnoho prostoru pro uvážení, zda žádosti o výměnu vyhoví či nikoli, pokud je jim (při splnění dalších podmínek²²⁴) k výměně předložen platný řidičský průkaz členského státu nebo řidičský průkaz vydaný cizím státem.

Byť se může získání cizozemského řidičského průkazu jevit jako účelová snaha o obejití tuzemské striktnější právní úpravy, právní řád neobsahuje žádné ustanovení, které by správnímu orgánu umožňovalo odmítnout provedení výměny řidičského průkazu, byť žadatel má platnou blokaci řidičského oprávnění a dosud si nepožádal o jeho vrácení. Jedinou výjimkou je institut zneužití práva (viz níže).

Nedůvodné lpění na požadavku absolvování procesu vrácení řidičského oprávnění dle tuzemských předpisů by navíc vedlo k porušení § 110 odst. 6 zákona č. 361/2000 Sb., dle něžž držitel řidičského oprávnění nesmí mít více než jeden platný řidičský průkaz členského státu nebo řidičský průkaz vydaný cizím státem.

²²⁴ Zejm. obvyklé bydliště.

Zjistí-li však správní orgán, že žadatel získal řidičský průkaz členského státu v době, kdy tuzemský řidičský průkaz byl „odejmut“,²²⁵ je vhodné, aby o této skutečnosti v souladu s § 116 zákona č. 361/2000 Sb.²²⁶ vyrozuměl stát, který řidičský průkaz vydal. To platí obdobně i pro řidičské průkazy cizích států, kde však správní orgán nemá oporu v evropské legislativě a musí se spolehnout na právní úpravu třetí země. Pokud ale získání řidičského průkazu cizího státu nebylo v rozporu s tamním právním řádem, nelze řidičský průkaz označit za neplatný a jeho výměnu neprovést.

V souvislosti s možnou námitkou o zneužití práva žadatele o výměnu cizozemského řidičského průkazu je třeba uvést, že podobnými situacemi se zabýval Soudní dvůr EU ve spojených věcech C329/06 a C343/06.²²⁷ Zde soud dospěl k závěru, že získání řidičského průkazu v jiné zemi EU za snazších podmínek než v zemi, kde k pozbytí řidičského oprávnění došlo, není důvodem pro odmítnutí platnosti nového řidičského průkazu. Si-

²²⁵ Srov. směrnice EP a Rady č. 2006/126 ES.

Členský stát odmítne uznat platnost každého řidičského průkazu, který jiný členský stát vydal osobě, jejíž řidičský průkaz je na území prvního státu omezen, pozastaven nebo odejmut.

²²⁶ Má-li obecní úřad obce s rozšířenou působností pochybnost o platnosti řidičského průkazu členského státu nebo o pravdivosti údajů uvedených v čestném prohlášení podle § 109 odst. 8 písm. h), ověř si u příslušného úřadu členského státu, který řidičský průkaz členského státu vydal, platnost tohoto řidičského průkazu a zda žadateli nebylo řidičské oprávnění pozastaveno nebo odejmuto.

²²⁷ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=66883&doclang=CS>

I) Článek 1 odst. 2, čl. 7 odst. 1 a čl. 8 odst. 2 a 4 směrnice Rady 91/439/EHS ze dne 29. července 1991 o řidičských průkazech ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1882/2003 ze dne 29. září 2003 musejí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby členský stát za takových okolností, jako jsou okolnosti věci v původních řízeních, odmítl na svém území uznat řidičské oprávnění vyplývající z řidičského průkazu vydaného později jiným členským státem v období, v němž dotčené osobě nebyl uložen zákaz žádat o nový řidičský průkaz, a tudíž platnost tohoto řidičského průkazu, pokud držitel tohoto řidičského průkazu nesplnil podmínky vyžadované v tomto prvním členském státě pro vydání nového řidičského průkazu po odnětí předchozího řidičského průkazu, včetně zkoušky způsobilosti k řízení osvědčující, že důvody zmíněného odnětí již pominuly.

Za stejných okolností zmíněná ustanovení nebrání tomu, aby členský stát odmítl na svém území uznat řidičské oprávnění vyplývající z řidičského průkazu vydaného později jiným členským státem, pokud bylo na základě údajů v něm uvedených nebo jiných nesporných informací pocházejících z členského státu vydání prokázáno, že v době, kdy byl zmíněný řidičský průkaz vydán, neměl jeho držitel – jemuž byl na území prvního členského státu odejmut předchozí řidičský průkaz – obvyklé bydliště na území členského státu vydání.

II) Článek 1 odst. 2 a čl. 8 odst. 2 a 4 směrnice 91/439 ve znění nařízení č. 1882/2003 brání tomu, aby členský stát, který je podle této směrnice povinen uznat řidičské oprávnění vyplývající z řidičského průkazu vydaného jiným členským státem, předběžně pozastavil toto oprávnění, zatímco tento členský stát vydání ověřuje podmínky vydání tohoto řidičského průkazu. Naopak v témže kontextu zmíněná ustanovení nebrání tomu, aby členský stát rozhodl o pozastavení zmíněného oprávnění, pokud z údajů uvedených ve zmíněném řidičském průkazu nebo z jiných nesporných informací pocházejících z tohoto jiného členského státu vyplývá, že podmínka bydliště uložená v čl. 7 odst. 1 písm. b) uvedené směrnice nebyla splněna v době vydání tohoto řidičského průkazu.

tuace by však byla odlišná, pokud by úřady „cílového státu“ dodatečně zjistily, že žadatel vědomě uvedl správní orgány v omyl, např. údaji o místě svého obvyklého bydliště.

I když tedy aplikace institutu zneužití práva není a priori vyloučena, mohou k ní tuzemské správní orgány přistupovat jen v krajních případech, kdy se skutečně jedná o zneužití práva, a nikoli realizaci práva na volný pohyb osob jak v EU, tak i mimo ni, přičemž správní orgán musí svůj případný negativní závěr náležitě odůvodnit.

C. MOŽNOSTI ZADRŽENÍ ŘIDIČSKÉHO PRŮKAZU ČLENSKÉHO STÁTU NEBO ŘIDIČSKÉHO PRŮKAZU CIZÍHO STÁTU

Jak vyplývá z rozboru v části A, sama skutečnost, že řidič při silniční kontrole předložil řidičský průkaz členského státu nebo řidičský průkaz cizího státu, společně s informací o blokaci řidičského oprávnění zpravidla nezakládá důvod pro zadržení tohoto řidičského průkazu s poukazem na § 118b odst. 1 zákona č. 361/2000 Sb. ve spojení s § 118a odst. 1 písm. g) zákona č. 361/2000 Sb.²²⁸ Navíc důvodem pro zadržení řidičského průkazu není pouhé podezření, že dotyčný řídí bez příslušného řidičského oprávnění, ale jistota, že tak činí.

Nemá-li policista, resp. správní orgán informaci o tom, že řidič pozbyl zahraniční řidičské oprávnění, které při silniční kontrole prokazuje zahraničním řidičským průkazem, nemůže přistoupit k zadržení řidičského průkazu. Nelze pochopitelně vyloučit, že policista nabude podezření ze spáchání přestupku spočívajícího v řízení motorového vozidla bez příslušného řidičského oprávnění. To však může být řešeno ve standardním správním řízení, aniž by k zadržení řidičského průkazu došlo.

Pokud by řidič předložil ke kontrole řidičský průkaz cizího státu, který by neodpovídal požadavkům Úmluv, pak by k jeho zadržení dojít mohlo, neboť jak je uvedeno výše, takovýto řidičský průkaz Česká republika neuznává jako doklad osvědčující udělení řidičského oprávnění.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránkyně práv

²²⁸ Policista může při dohledu na bezpečnost a plynulost provozu na pozemních komunikacích přikázat řidiči motorového vozidla jízdu na nejbližší, z hlediska bezpečnosti a plynulosti provozu na pozemních komunikacích, vhodné místo k odstavení vozidla a zabránit mu v jízdě použitím technického prostředku k zabránění odjezdu vozidla (dále jen „technický prostředek“) nebo odtaháním vozidla, jestliže řidič

g) řídil motorové vozidlo, aniž by byl držitelem řidičského oprávnění pro příslušnou skupinu vozidel.

3. Rodičovský příspěvek z Německa²²⁹

Výsledek:

Úřad práce po šetření ochránce doplatil matce více než 140 000 Kč rodičovského příspěvku. Úřad tak napravil svou nečinnost, v jejímž důsledku matka po velkou část rodičovské dovolené nedostávala žádné peníze.

Právní věta:

Zjistí-li orgán státní sociální podpory, že z důvodu výdělečné činnosti rodiče v jiném členském státě Evropské unie je primárně příslušný k výplatě rodičovského příspěvku tento jiný členský stát, zatímco Česká republika je příslušná k vyplácení vyrovnávacího doplatku z důvodu bydliště rodiny v České republice, pozastaví nárok na český rodičovský příspěvek a informuje o tom příslušnou instituci jiného členského státu. V případě, že tato nezačne dávku vyplácet, poskytne po dobu řešení sporu prozatímně rodičovský příspěvek Česká republika jako stát bydliště dětí.

V Brně dne 17. srpna 2015
Sp. zn. 2331/2015/VOP/AV

Vážený pane řediteli,

děkuji Vám za vyjádření k podnětu S. a M. I. (dále také jen „stěžovatelé“) a dovoluji si Vás seznámit s výsledky šetření postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem, kontaktního pracoviště X. (dále také jen „úřad práce“).

Nejprve mi dovoluji v krátkosti shrnout skutková zjištění, ke kterým jsem dospěla v rámci šetření. Paní S. I., narozená dne xyz, v podnětu uvedla, že úřad práce zastavil výplatu rodičovského příspěvku, který pobírala z důvodu péče o dceru E. I., narozenou abc, neboť otec dítěte začal vykonávat výdělečnou činnost ve Spolkové republice Německo. Stěžovatelka následně nepobírala rodičovský příspěvek ani z Německa, ani z České republiky.

Z vyjádření úřadu práce vyplynulo, že stěžovatelka pobírala rodičovský příspěvek z důvodu péče o dceru E. ode dne 4. 2. 2011 na základě žádosti podané dne 14. 3. 2011. Rodičovský příspěvek byl vyplácen od 4. 2. 2011 do 30. 11. 2011 ve výši 7 600 Kč měsíčně a od 1. 12. 2011 ve výši 3 800 Kč

²²⁹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3170>

měsíčně. Dne 9. 3. 2012 stěžovatelé na úřadu práce uvedli, že pan I. je od 2. 1. 2012 zaměstnán ve Spolkové republice Německo (doložili pracovní smlouvu). Paní I. uvedla, že není v žádném pracovním poměru ani v evidenci uchazečů o zaměstnání. Rodina žije v České republice, pan I. jezdí do Německa za prací. Na základě těchto skutečností byli stěžovatelé seznámeni s tím, že od 1. 2. 2012 je pro výplatu rodinných dávek primárně kompetentní Spolková republika Německo. Paní I. požádala o ukončení výplaty přídavků na děti a přislíbila doložení potvrzení o nároku na rodičovský příspěvek v Německu. Úřad práce potvrdil paní I. formuláře E 411 a E 401. Dne 29. 5. 2015 **paní I. požádala o ukončení stávající žádosti o rodičovský příspěvek ke dni 31. 1. 2012, neboť ještě nemohla doložit potvrzení o nároku na dávku v Německu.** Úřad práce rozhodl dne 25. 6. 2012 rodičovský příspěvek na žádost stěžovatelky odejmout od 1. 2. 2012, protože nárok na dávku zanikl ke dni 31. 1. 2012. Stěžovatelka zároveň uplatnila novou žádost o rodičovský příspěvek zpětně od 29. 2. 2012 a požádala o přerušení řízení do doby potvrzení nároku na dávku v Německu (řízení bylo přerušeno usnesením ze dne 25. 6. 2012). Paní I. dosud potvrzení o nároku na rodičovský příspěvek v Německu nedoložila.

Po prostudování spisové dokumentace a vyjádření úřadu práce jsem dospěla k následujícím závěrům. Úřad práce postupoval v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále také jen „nařízení č. 883/2004“),²³⁰ pokud určil, že z důvodu výdělečné činnosti otce dítěte ve Spolkové republice Německo je příslušné k vyplácení rodičovského příspěvku od 1. 2. 2012 primárně Německo.²³¹ Sekundárně příslušná je Česká republika z důvodu bydliště rodiny v České republice.

Podle čl. 68 odst. 2 nařízení č. 883/2004 se v případě souběhu nároků rodinné dávky poskytují v souladu s právními předpisy, které mají v souladu s odstavcem 1 přednost. **Nároky na rodinné dávky z důvodu kolidujících právních předpisů se pozastavují až do částky stanovené prvními právními předpisy a v nezbytných případech se poskytuje vyrovnávací doplatek ve výši, která tuto částku přesahuje.**²³²

Úřad práce nepochybil, jestliže z důvodu výdělečné činnosti otce dítěte v Německu určil, že primárně kompetentní stát k výplatě dávky je Německo, a výplatu dávky zastavil [neměl tak učinit neformálně, nýbrž měl vydat rozhodnutí v souladu s § 52 a 69 odst. 1 písm. c) zákona

²³⁰ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³¹ Čl. 68 odst. 1 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³² Čl. 68 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů]. Je třeba zmínit též čl. 59 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení²³³ (dále také jen „nařízení č. 987/2009“), který upravuje pravidla pro případy, kdy dojde ke změně příslušnosti pro poskytování rodinných dávek. Podle tohoto článku měl český úřad práce vyplácet rodičovský příspěvek stěžovatelce až do konce kalendářního měsíce, kdy došlo ke změně příslušnosti pro poskytování rodinných dávek, a uvědomit příslušnou německou instituci o datu, od něhož přestane rodičovský příspěvek vyplácet. Od toho data nabývá účinnosti výplata dávek druhým členským státem nebo dotyčnými členskými státy.

Pokud by příslušná německá instituce odmítla jako prioritní stát vyplácet rodičovský příspěvek (z důvodu rozdílného názoru na to, které právní předpisy jsou na základě práva přednosti použitelné) nebo by byla nečinná, **měla po dobu řešení této věci poskytovat prozatímně rodičovský příspěvek Česká republika jako stát bydliště dětí.**²³⁴ Následně by mohlo dojít k finančnímu vyrovnání mezi institucemi.²³⁵

Vzhledem k délce poskytování rodičovského příspěvku (Elterngeld) v Německu²³⁶ je zřejmé, že od 14 měsíců věku dítěte rodině již nemůže vzniknout nárok na dávku v Německu, tím spíše měl úřad práce po uplynutí této doby přistoupit k vyplácení prozatímní dávky.

Ve většině ustanovení koordinačních nařízení k rodinným dávkám je zakotvena povinnost aktivního přístupu ze strany instituce, nikoli osoby, úřad práce tak neměl nechávat vyřízení rodičovského příspěvku z Německa na stěžovatelce.

Nebylo tedy třeba, aby stěžovatelka žádala o odnětí rodičovského příspěvku z České republiky a aby následně podala novou žádost o český rodičovský příspěvek. Stěžovatelka tak přesto učinila, úřad práce tedy měl možnost své pochybení napravit a druhou žádost stěžovatelky o rodičovský příspěvek postoupit příslušné instituci v Německu. **Úřad práce měl přijmout prozatímní rozhodnutí o tom, který stát je prioritní k výplatě**

²³³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³⁴ Čl. 60 odst. 4 ve spojení s čl. 6 odst. 2 až 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³⁵ Čl. 60 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³⁶ Evropská komise. Koordinierung der Sozialversicherungssysteme in der EU. Ihre Rechte in den einzelnen Ländern [online]. Brüssel: Europäische Kommission [vid. 27. 3. 2015]. Dostupné z: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1111&langId=de&intPageId=2545>

rodičovského příspěvku, žádost postoupit příslušné instituci v Německu a uvědomit o tom žadatelku o dávku.²³⁷ Příslušná německá instituce měla následně do dvou měsíců přijmout stanovisko k tomuto rozhodnutí, pokud by tak neučinila, měla začít vyplácet dávky prozatímně.²³⁸ Jestliže by kompetenci k přiznání rodinné dávky odmítla (případně by ne-reagovala ve lhůtě dvou měsíců), vznikl by spor o přiznání dávek s tím, že po dobu řešení měl poskytovat prozatímně dávky stát bydliště dětí.²³⁹

Šetřením jsem tak zjistila pochybení v postupu Úřadu práce České republiky, krajské pobočky v Ústí nad Labem. V souladu s § 18 odst. 1 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů Vás žádám, abyste se k výše uvedeným závěrům vyjádřil a informoval mě o přijatém opatření k nápravě, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení tohoto dopisu.

Již v této fázi šetření si dovoluji uvést, že úřad práce má možnost své pochybení napravit tak, že se obrátí na příslušnou instituci v Německu, aby ověřil nárok stěžovatelky na rodičovský příspěvek z Německa. Následně by měl rozhodnout o tom, zda stěžovatelce vznikl nárok na doplatek rodičovského příspěvku z České republiky z důvodu bydliště rodiny v České republice, a doplatek vyplatit (vzhledem k tomu, že v Německu je rodičovský příspěvek poskytován do 14 měsíců věku dítěte, je pravděpodobné, že nárok na doplatek ze sekundárně kompetentního státu vznikl).

S ohledem na to, že stížností na postup této krajské pobočky při vyřizování rodičovského příspěvku podle nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení jsem obdržela více, dávám krajské pobočce ke zvážení, aby přistoupila k proškolení zaměstnanců v této problematice a k ověření správnosti nastavení mechanismu elektronické výměny informací mezi Úřadem práce České republiky a příslušnou německou institucí.

Na vědomí zasílám tuto informaci generálnímu ředitelství Úřadu práce České republiky.

S pozdravem
Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

²³⁷ Čl. 68 odst. 3 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³⁸ Čl. 60 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

²³⁹ Čl. 60 odst. 4 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení.

4. Registrované partnerství a změna jména²⁴⁰

Výsledek:

Stěžovatelka se proti zamítavému rozhodnutí o opravu zápisu v matriční knize bránila soudně. Jako jeden z důkazů předložila zprávu veřejného ochránce práv. Soud přijal argumentaci vycházející z práva EU a zamítavé rozhodnutí úřadu nakonec zrušil.²⁴¹

Právní věta:

Zvláštní matrika pochybila tím, že při zápisu registrovaného partnerství uzavřeného ve Spolkové republice Německo postupovala pouze podle vnitrostátních právních předpisů, aniž přihlédla k čl. 21 Smlouvy o fungování Evropské unie zaručujícímu občanům EU právo svobody pohybu a pobytu na území členských států. Podle judikatury Soudního dvora EU může být překážka pohybu osob odůvodněna pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích a je přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právním řádem.

V Brně dne 20. května 2011
Sp. zn. 5108/2010/VOP/MV

Zpráva o výsledku šetření

A. OBSAH PODNĚTU

Kanceláři veřejného ochránce práv byl dne 21. 10. 2010 doručen podnět paní I. K., rozené L.-ové (dále také „stěžovatelka“), občanky České republiky, která uzavřela v Německu dne 4. 9. 2009 registrované partnerství a přijala v souladu s německými předpisy příjmení své partnerky. Jako L.-ová požádala dne 4. 1. 2010 prostřednictvím Úřadu městské části Praha 6 Úřad městské části Brno-střed (dále také „zvláštní matrika“ nebo „ÚMČ Brno-střed“) o zápis uzavření partnerství do zvláštní matriky a po obdržení dokladu o registrovaném partnerství (dne 1. 4. 2010) požádala následně příslušný úřad o vydání nového občanského průkazu.

V Německu, kde žije, je na všech úřadech vedena jako K. Stěžovatelka se proto obrátila podáním ze dne 16. 6. 2010 na Ministerstvo vnitra ČR

²⁴⁰ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1912>

²⁴¹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 11. 2013, sp. zn. 30 A 128/2011, www.nssoud.cz

(dále také „MV ČR“) a požádala o rozhodnutí, že její příjmení zní K., že má být provedena změna na matričním úřadě a že všechny české úřady jsou povinny její nové příjmení akceptovat. Ministerstvo vnitra ČR jí odpovědělo dopisem ze dne 13. 7. 2010, v němž uvedlo, že zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o registrovaném partnerství“) neupravuje dohodu o příjmení osob vstupujících do partnerství a doporučili jí podat žádost o změnu příjmení. Stěžovatelka však již v podání ze dne 16. 6. 2010 uvedla, že na Matričním úřadě v Praze 6 se dozvěděla, že by po povolení změny příjmení ztratila své rodné příjmení. Svého rodného příjmení se však nechce vzdát. Opětovně se proto obrátila na MV ČR a zdůraznila, že žádala o zahájení správního řízení. Ministerstvo vnitra ČR jí odpovědělo dopisem ze dne 6. 8. 2010, v němž s odkazem na ustanovení § 3 odst. 4 a § 87 odst. 1 zákona č. 301/2000 Sb., o matrikách, jménu a příjmení a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o matrikách“) uvedlo, že pokud zvláštní matrika nevyhověla v plném rozsahu žádosti o zápis uzavření registrovaného partnerství, bylo namíště vydat o tom rozhodnutí, proti kterému se lze odvolat k Magistrátu města Brna.

Stěžovatelka požádala dne 10. 9. 2010 zvláštní matriku o opravu příjmení v souladu s již jednou předloženými, úředně přeloženými doklady. Zvláštní matrika jí sdělením vydaným podle ustanovení § 154 a 155 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů (dále také „správní řád“) nevyhověla. Stěžovatelka reagovala dne 11. 10. 2010 žádostí o zahájení správního řízení.

Po předběžném zjištění, že zvláštní matrika ani po obdržení podání stěžovatelky ze dne 11. 10. 2010 nerozhodla o zamítnutí žádosti ve správním řízení podle části druhé správního řádu, bylo na základě podnětu stěžovatelky zahájeno šetření podle ustanovení § 14 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zákon o veřejném ochránci práv“). Vedoucí odboru matriky ÚMČ Brno-střed byla podle ustanovení § 15 odst. 2 zákona o veřejném ochránci práv požádána o poskytnutí vysvětlení k postupu zvláštní matriky v této věci a dále o předložení kopie příslušného spisu a k němu se vztahující korespondence s Ministerstvem vnitra ČR.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z podkladů poskytnutých vedoucí odboru matriky ÚMČ Brno-střed jsou zřejmé následující skutečnosti.

Stěžovatelka po obdržení dokladu o registrovaném partnerství, vydaného zvláštní matrikou dne 4. 2. 2010, nenamítala, že by byl údaj o jejím příjmení v tomto dokladu uveden nesprávně.

Z podání stěžovatelky ze dnů 10. 9. 2010 a 11. 10. 2010, adresovaných zvláštní matrice, je jednoznačně zřejmé, že má za to, že ode dne uzavření registrovaného partnerství je její příjmení K. a že žádá o opravu svého příjmení v zápisu o uzavření registrovaného partnerství, resp. o vydání správného rozhodnutí, proti kterému by mohla podat odvolání, a následně se bránit podáním správní žaloby u soudu. Zvláštní matrika na obě tato podání reagovala sdělením s odkazem na ustanovení § 154 a 155 správního řádu, argumentujíc tím, že podaná žádost nespadá do ustanovení uvedených v ustanovení § 38a odst. 2 zákona o registrovaném partnerství, kdy při nevyhovění žádosti má být vydáno rozhodnutí. Podle zvláštní matriky žádné ustanovení zákona o registrovaném partnerství ani jiný právní předpis neupravuje užívání příjmení po uzavření registrovaného partnerství na území ČR a ani při uzavření partnerství v zahraničí. Zvláštní matrika dále v odpovědi stěžovatelce poukázala na ustanovení § 68 zákona o matrikách, podle něhož má fyzická osoba, které byl vydán matriční doklad, povinnost užívat v úředním styku příjmení, které je uvedeno na tomto dokladu.

Vedoucí odboru matriky ÚMČ Brno-střed požádala dne 27. 10. 2010 o názor na celou záležitost MV ČR. Ministerstvo vnitra ČR odpovědělo dopisem ze dne 13. 12. 2010, v němž s odkazem na ustanovení § 3 odst. 4 a § 87 odst. 1 ve spojení s ustanovením § 5 zákona o matrikách uvedlo, že pokud zvláštní matrika nevyhoví žadatelce ve věci zápisu uzavření registrovaného partnerství v cizině na základě předloženého cizozemského dokladu o registrovaném partnerství, tj. včetně dohody o příjmení po uzavření registrovaného partnerství, je namístě vydat o tom rozhodnutí. K hmotněprávní stránce věci, tj. zda zvláštní matrika měla zapsat nové příjmení stěžovatelky uvedené na německém dokladu, se MV ČR nevyjádřilo.

Vedoucí odboru matriky ÚMČ Brno-střed v průvodním dopisu ze dne 8. 2. 2011, kterým reagovala na výzvu podle ustanovení § 15 zákona o veřejném ochránci práv, poukázala na to, že stěžovatelka se po převzetí dokladu vydaného zvláštní matrikou proti jeho obsahu bezprostředně neohradila. Dále poukázala rovněž na to, že stěžovatelka ani proti jednomu sdělení zvláštní matriky (ze dnů 23. 9. 2010 a 22. 11. 2010) nepodala stížnost proti postupu správního orgánu podle ustanovení § 175 správního řádu. Závěrem zopakovala právní argumentaci obsaženou již v předchozích sděleních zvláštní matriky adresovaných stěžovatelce.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

[...]

Pokud jde o procesní stránku věci, ztotožňuji se s názorem MV ČR, vyjádřeným v přípisech ze dnů 6. 8. 2010 a 13. 12. 2010. Za matriční knihu označuje ustanovení § 3 odst. 4 zákona o matrikách i knihu, do níž zvláštní matrika zapisuje vznik partnerství. Ustanovení § 5 zákona o matrikách upravující provádění zápisů, dodatečných záznamů a oprav v matriční knize se tak vztahuje i na zvláštní matriku, která zapisuje i partnerství uzavřená občany na území cizího státu (ustanovení § 42 odst. 2 zákona o matrikách). Ustanovení § 38a zákona o registrovaném partnerství se na zvláštní matriku nevztahuje.²⁴² Pokud zvláštní matrika žádosti stěžovatelky ze dne 10. 9. 2010 nevyhověla, měla o tom vydat rozhodnutí podle části druhé správního řádu.

Jestliže však zvláštní matrika zastávala názor, že o zamítnutí žádosti o opravu zápisu o uzavření registrovaného partnerství nelze rozhodnout podle části druhé správního řádu, pak je třeba podotknout, že i za tohoto předpokladu postupovala nesprávně. S podáním stěžovatelky ze dne 10. 9. 2010 by totiž měla naložit jako se stížností ve smyslu ustanovení § 175 správního řádu na postup zvláštní matriky při provedení zápisu uzavření registrovaného partnerství. Podání ze dne 11. 10. 2010 pak měla podle jeho obsahu posoudit jako vyjádření nesouhlasu s vyřízením stížnosti a podle ustanovení § 175 odst. 7 správního řádu je postoupit nadřízenému správnímu orgánu.

Pokud jde o odpověď na otázku, zda zvláštní matrika mohla zapsat nové příjmení stěžovatelky podle předloženého německého dokladu, pak lze přisvědčit argumentům ÚMČ Brno-střed do té míry, že podle vnitrostátních právních předpisů tak učinit nelze. Při provádění zápisů do zvláštní matriky se postupuje tak, že zápisy matričních událostí se provádějí v souladu s předpisy České republiky platnými v době vzniku matriční události, a právní řád České republiky skutečně nezná institut dohody o užívání příjmení při uzavření partnerství. Ustanovení § 70 odst. 4 zákona o matrikách, podle něhož zvláštní matrika na žádost občana uvede jeho příjmení v podobě uvedené na cizozemském matričním dokladu, použít v tomto případě nelze, neboť se týká pouze zápisu manželství uzavřeného na území cizího státu.

²⁴² Podle zákona o registrovaném partnerství vedou příslušné matriční úřady knihu registrovaného partnerství. Pro vedení knihy registrovaného partnerství stanoví zákon zvláštní pravidla. Z žádného ustanovení nelze dovodit, že by se na vedení této knihy vztahovala, alespoň podřídně, ustanovení o matričních knihách v zákoně o matrikách. Na vedení knihy, do níž zapisuje ÚMČ Brno-střed (zvláštní matrika) registrovaná partnerství uzavřená v cizině, se však zákon o matrikách vztahuje.

Česká republika přijetím zákona o registrovaném partnerství vytvořila právní rámec pro trvalé partnerské soužití osob stejného pohlaví a změnou řady zákonů ulehčila těmto osobám řešení různých životních situací. Současně je však třeba vzít v úvahu, že registrované partnerství nepostavila na roveň manželství. Odlišnosti v postavení osob žijících v registrovaném partnerství a v manželství lze najít v mnoha právních předpisech.

V daném případě však hraje významnou roli to, že stěžovatelka přijala příjmení své partnerky v souladu s právním řádem členské země Evropské unie a na území tohoto členského státu žije. Kdykoli překročí hranice mezi Českou republikou a Německem, musí používat jiné příjmení. Řada úkonů ve veřejném i soukromém životě vyžaduje prokázání totožnosti, k němuž obvykle dochází předložením cestovního dokladu. Stěžovatelka je státní občankou České republiky, cestovní doklad jí tedy vydává Česká republika. Pokud však Česká republika odmítne uznat příjmení, které získala v Německu, způsobí tak stěžovatelce v Německu značné obtíže. Při nutnosti předkládání dokladů z jednoho členského státu v druhém členském státě může rozdíl v příjmení vyvolat pochybnosti o totožnosti nebo o pravosti dokladů či údajů v nich uvedených.

Je pravdou, že stěžovatelka se po obdržení dokladu ze zvláštní matriky proti jejímu postupu bezprostředně neohradila a nechala si vystavit nový občanský průkaz na příjmení L.-ová. Do určité míry si tak ztížila své procesní postavení. Tento její postup však nasvědčuje tomu, že si zprvu zřejmě neuvědomila, s jakými obtížemi plynoucími z rozdílnosti příjmení se bude muset potýkat. O užívání příjmení K. i v České republice pak začala usilovat poměrně brzy, až když problémy reálně nastaly.

Podle čl. 21 (bývalý článek 18) Smlouvy o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“)²⁴³ má každý občan Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Podle judikatury Soudního dvora Evropské unie²⁴⁴ může být překážka pohybu osob odůvodněna pouze tehdy, pokud se zakládá na objektivních hlediscích a je přiměřená cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právním řádem. Objektivní důvody související s veřejným pořádkem mohou odůvodnit skutečnost, že členský stát odmítne uznat příjmení svého občana, které získal v jiném členském státě. Pojem veřejný pořádek, pokud má odůvodnit odchylku od základní svobody, musí být ale chápán restriktivně, jeho obsah nemůže být určován jednostranně každým členským státem bez kontroly ze strany orgánů Evropské unie.

²⁴³ Konsolidované znění, Úřední věstník EU C 83, ze dne 30. 3. 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:FULL:CS:PDF>

²⁴⁴ Viz rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 14. 10. 2008, Grunkin, C-353/06, bod 29, a rozsudek Soudního dvora (druhého senátu) ze dne 22. 12. 2010, Sayn-Wittgenstein, C-208/09, body 81, 85, 86.

I když pravidla upravující příjmení náleží do pravomoci členských států, musí členské státy při výkonu této pravomoci dodržovat evropské právo, ledaže by se jednalo o vnitrostátní situaci, která k evropskému právu nemá žádný vztah. Článek 21 SFEU tak brání tomu, aby členský stát odmítl na základě vnitrostátního práva uzнат příjmení svého občana, určené a zapsané podle práva druhého členského státu. Členský stát může s odkazem na své vnitrostátní právo odmítnout uzнат takto získané příjmení jen tehdy, má-li k tomu dostatečné objektivní důvody.

Obtíže vznikající stěžovatelce z rozdílnosti příjmení užívaného v České republice a v Německu lze považovat za překážku volného pohybu. V daném případě je tak třeba posoudit, zda existují objektivní důvody, které zabraňují tomu, aby stěžovatelka užívala i v České republice příjmení K., zda je namísto výhrada veřejného pořádku, která by odůvodnila nemožnost užívání příjmení přijatého v Německu.

Jak Ministerstvo vnitra ČR, tak Úřad městské části Brno-střed informovaly stěžovatelku o možnosti požádat o změnu příjmení, přičemž naznačily, že změna by jí mohla být povolena. Postoj těchto úřadů tak nasvědčuje tomu, že neexistují žádné objektivní důvody, žádná výhrada veřejného pořádku, které by bránily tomu, aby stěžovatelka užívala v České republice příjmení své německé partnerky. Je tedy zřejmé, že veřejný zájem zde nepřevažuje nad zájmem stěžovatelky.

Stěžovatelka však toto nabízené řešení odmítá z toho důvodu, že byla příslušným úřadem informována, že by se změna příjmení promítla do její rodné matriky a nemohla by nadále uvádět L.-ová jako své rodné příjmení.²⁴⁵ Na tomto místě lze uvést, že v cestovním dokladu se rodné příjmení neuvádí.²⁴⁶ Pokud by stěžovatelka požádala o změnu příjmení a o užívání příjmení v mužském tvaru a jejím žádostem bylo vyhověno, pak by v cestovním pasu měla uvedeno pouze příjmení K. Stěžovatelce by pak větší obtíže při prokazování totožnosti v Německu patrně již neměly nastat.^{247, 248}

²⁴⁵ Veřejný ochránce práv při šetření zahájeném na základě jiného podnětu zjistil, že v právním řádu České republiky není rodné příjmení definováno a nejsou stanovena pravidla pro užívání rodného příjmení po povolené změně příjmení. Praxe matričních úřadů plyne pouze z pokynu MV ČR daného neformálně na jaře 2009. V daném případě by tak mohl být spor o to, zda by se povolená změna příjmení z L.-ová na K. měla zaznamenat i v rodné matrice stěžovatelky, anebo jen v knize registrovaného partnerství, vedené zvláštní matrikou.

²⁴⁶ Viz ustanovení § 6 zákona č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, ve znění pozdějších předpisů.

²⁴⁷ Je možné, že stěžovatelka užívá v Německu jako cestovní doklad svůj občanský průkaz, v němž je rodné příjmení uváděno. Pokud však stěžovatelka hodlá žít v Německu trvale a získá příslušné povolení německých úřadů, pak by měla ohlásit ukončení trvalého pobytu na území ČR a odevzdat občanský průkaz.

²⁴⁸ Může to ale záviset na tom, nakolik je pro německé úřady k identifikaci osob dostačující pouze údaj o aktuálním příjmení (Familiename), či zda využívají i údaj o rodném příjmení (Geburtsname).

Na druhou stranu je však třeba vzít v úvahu, že ve srovnání s ženami, které při uzavření manželství přijaly příjmení svého manžela, by stěžovatelka nemožnost používat rodné příjmení L.-ová v České republice mohla pociťovat jako jakýsi trest. V důsledku nemožnosti uvádět i rodné příjmení by tak její vztah k registrované partnerce – vyjádřený navenek přijetím jejího příjmení – byl paradoxně jakoby větší než u žen, které při uzavření manželství přijmou příjmení manžela.

Pokud by zvláštní matrika s přihlédnutím k judikatuře Evropského soudního dvora v zápisu o uzavření registrovaného partnerství stěžovatelky provedla záznam a v poznámce dokladu o registrovaném partnerství uvedla, že při uzavření partnerství přijala v souladu s německým právem příjmení své partnerky, pak by stěžovatelka mohla být v České republice evidována jako K., rozená L.-ová, a to s účinností ode dne uzavření registrovaného partnerství.

D. ZÁVĚRY

Zvláštní matrika pochybila, když při zápisu registrovaného partnerství uzavřeného ve Spolkové republice Německo postupovala pouze podle vnitrostátních právních předpisů, aniž přihlédla k čl. 21 SFEU zaručujícímu občanům EU právo svobody pohybu a pobytu na území členských států.

Pokud zvláštní matrika měla za to, že žádosti o opravu příjmení v knize, do níž zapisuje vznik partnerství, nelze v plném rozsahu vyhovět, pak pochybila, když o tom nevydala rozhodnutí.

Zjistí-li ochránce šetřením porušení právních předpisů či jiná pochybení, vyzve podle ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv úřad, aby se k jeho zjištění ve lhůtě 30 dnů vyjádřil.

V postupu zvláštní matricy ve věci, s níž se na mě stěžovatelka obrátila, jsem zjistil výše uvedená pochybení. Vyzývám proto vedoucí odboru matricy Úřadu městské části Brno-střed, aby se k mým zjištěním ve stanovené lhůtě vyjádřila a informovala mě případně o opatřeních přijatých k nápravě.

Zprávu zasílám také stěžovateli, resp. její zmocněnkyni Z. S. Spolu s vyjádřením dotčeného úřadu bude zpráva o výsledku šetření podkladem pro moje závěrečné stanovisko.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

5. STAROBNÍ DŮCHOD A STUDIUM V ZAHRANIČÍ²⁴⁹

Výsledek:

Česká správa sociálního zabezpečení na základě šetření veřejného ochránce práv stěžovateli dodatečně zhodnotila dobu jeho studia v Polsku jako českou náhradní dobu pojištění a navýšila mu český starobní důchod.

Právní věta:

Méně příznivé zacházení s občanem jiného členského státu EU, který splňuje všechny podmínky, jež jsou stanoveny pro občany ČR pro započtení doby studia jako české doby pojištění, zakládá přímou diskriminaci na základě státní příslušnosti ve smyslu čl. 12 a čl. 39 odst. 2 SES (čl. 18 a čl. 45 odst. 2 SFEU) a čl. 3 odst. 1 nařízení č. 1408/71.

V Brně dne 18. února 2014
Sp. zn. 2535/2013/VOP/JČ

Vážený pane M.,
dovoluji si Vás informovat, že jsem se dne 20. prosince 2013 ujal dalšího vyřizování Vašeho podnětu, v němž jste si stěžoval, že Vám Česká správa sociálního zabezpečení (dále také „ČSSZ“) nezapočetla při rozhodování o Vašem starobním důchodu dobu studia na střední škole v Polsku v období od 1. 9. 1966 do 30. 6. 1969 (tj. předtím, než jste dosáhl věku 18 let), a od 1. 7. 1969 do 12. 6. 1971 a od 1. 9. 1972 do 20. 6. 1974 po dosažení věku 18 let.

Na základě těchto skutečností zahájil veřejný ochránce práv šetření a požádal ČSSZ o zaslání vyjádření. ČSSZ ve své odpovědi ochránci uznala, že Vám měla dobu studia v Polsku započíst, a zahájila řízení o změnu důchodu.

V postupu ČSSZ ve Vaší důchodové záležitosti shledávám pochybení ve smyslu ustanovení § 18 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů.

Dle ustanovení § 13 odst. 1 zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů (dále také „zdp“) se za českou dobu pojištění považují též doby zaměstnání získané před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, s výjimkou doby studia po dosažení věku 18 let; jde-li však o dobu zaměstnání v cizině před 1. květnem 1990,

²⁴⁹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/400>

hodnotí se tato doba, jen pokud za ni bylo zapláceno pojistné, a to nejdříve ode dne zaplacení pojistného. Ustanovení § 13 odst. 2 věty druhé zdp pak zakotvuje, že za náhradní dobu pojištění se považuje též doba studia získaná před 1. lednem 1996 podle předpisů platných před tímto dnem, a to po dobu prvních šesti let tohoto studia po dosažení věku 18 let.

Dle ustanovení § 169a zákona č. 100/1988 Sb., o sociálním zabezpečení, účinného ke dni 31. 12. 1995 se doby zaměstnání a náhradní doby v cizině před 1. květnem 1990 hodnotí podle předpisů platných před tímto dnem; přitom se nevyžaduje splnění podmínky povolení československých státních orgánů k pobytu v cizině.

Ustanovení § 11 zákona č. 100/1988 Sb. ve znění do 30. 4. 1990 zakotvovalo, že pokud nevyplývá něco jiného z mezinárodních smluv, hodnotí se z dob zaměstnání a náhradních dob v cizině pro vznik nebo výši nároku na důchod jen doby uvedené v ustanovení § 8 odst. 1 písm. a) až d) a f) a v § 9 odst. 1 písm. e), f) a h) cit. zákona, a to:

(1) československým státním občanům, kteří se zdržovali v cizině s povolením příslušného československého státního orgánu; federální ministerstvo práce a sociálních věcí může v dohodě se zúčastněnými ústředními orgány povolit výjimku z důvodů hodných zvláštního zřetele;

(2) cizím státním příslušníkům, kteří na území československého státu byli zaměstnání u československé organizace aspoň 10 roků; do doby zaměstnání se přitom nezahrnují náhradní doby.

Dle ustanovení § 8 odst. 1 písm. f) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění do 30. 4. 1990 se pak za českou dobu zaměstnání považovala doba studia od prvního ročníku střední školy, nejdříve však po ukončení osmi roků školní docházky.

K dané problematice existuje poměrně bohatá judikatura českých správních soudů, která dospěla k závěru, že za doby studia v zahraničí před 30. 4. 1990 (a to nejen tehdy, je-li náhradní dobou zaměstnání, ale i tehdy, je-li dobou zaměstnání) není třeba zaplatit pro jejich započtení pojistné na sociální zabezpečení [např. rozsudek Nejvyššího správního soudu (dále také „NSS“) sp. zn. 6Ads 66/2007, ze dne 14. října 2008, sp. zn. 6Ads 89/2007, ze dne 27. listopadu 2008, sp. zn. 6Ads 23/2007, ze dne 30. ledna 2008 a sp. zn. 3Ads 65/2009, ze dne 23. září 2009; dostupné z: www.nssoud.cz]. Nejblíže skutkovému stavu Vaší věci je rozsudek NSS sp. zn. 4Ads 111/2011, ze dne 25. dubna 2012, který nejenže konstatuje, že pro započtení doby studia před 30. 4. 1990 není po vstupu ČR do EU třeba, aby osoba zaplatila pojistné, ale ani aby byla ke studiu do Polska vyslána.

Na základě výše uvedeného, pokud byste byl občanem ČR, doba studia na střední škole v Polsku by Vám byla ČSSZ (pokud by ji nepotvrdil polský

nositel pojištění) bez dalšího započtena. ČSSZ tak s Vámi jako s občanem jiného členského státu, přestože jste celý život podléhal pouze českým právním předpisům, zacházela z důvodu Vaší státní příslušnosti odlišným (méně příznivým) způsobem než s českým státním občanem ve stejné situaci, přičemž pro tento postup neexistoval žádný legitimní důvod. Postup ČSSZ tudíž byl v rozporu s čl. 12 a čl. 39 odst. 2 Smlouvy o Evropském společenství ve znění Niceské smlouvy (dále také „SES“) a čl. 3 odst. 1 nařízení (ES) č. 1408/71, o uplatňování systémů sociálního zabezpečení na zaměstnané osoby, osoby samostatně výdělečně činné a jejich rodinné příslušníky pohybující se v rámci Společenství, ve znění pozdějších předpisů, které byly účinné ke dni 1. 8. 2008, od něhož Vám byl přiznán starobní důchod. Zmíněná ustanovení zakotvují zákaz diskriminace s občany jiných členských států Evropské unie na základě jejich státní příslušnosti. Vzhledem k tomu, že nezapočtení předmětné doby se událo jenom kvůli Vaší státní příslušnosti, lze konstatovat, že se jednalo o přímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.

V této souvislosti je třeba ještě dodat, že na základě čl. 12 a čl. 39 odst. 2 SES a článku 3 odst. 1 nařízení 1408/71 byla ČSSZ povinna aplikovat ve Vaší věci právní úpravu platnou pro občany ČR zakotvenou v § 11 písm. a) zákona č. 100/1988 Sb. ve znění do 30. 4. 1990, nikoliv právní úpravu určenou pro cizince obsaženou v ustanovení § 11 písm. b) citovaného zákona, přestože podmínky v ní uvedené pro zápočet doby studia jako české doby pojištění jste rovněž splnil. Podle zmíněných předpisů evropského sociálního práva musí být postavení občanů jiných členských států, kteří podléhají právním předpisům dotčeného členského státu, v oblasti sociálního zabezpečení stejně výhodné jako postavení jeho státních občanů. Jinak řečeno, pro občany jiných členských států musí platit stejná pravidla jako pro občany ČR.

ČSSZ však již vydáním nového rozhodnutí ze dne 16. 10. 2013 zjedнала ve Vaší věci nápravu, nežádám proto od ní přijetí dalších opatření a vyřizování Vaší důchodové záležitosti ukončuji.

Zároveň si Vás dovoluji informovat, že můžete Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR požádat o poskytnutí přiměřeného zadostiučinění za nemajetkovou újmu, která Vám vznikla původním nezákonným rozhodnutím ČSSZ. Žádost je třeba podat do 6 měsíců ode dne, kdy rozhodnutí ČSSZ o zvýšení důchodu ze dne 16. 10. 2013 nabylo právní moci, jinak se nárok promlčí. Rozhodnutí nabyvá právní moci marným uplynutím 30denní lhůty pro podání námitek, která se počítá ode dne, kdy Vám bylo doručeno. Jinak řečeno, po 30 dnech od doručení rozhodnutí, pokud jste proti němu nepodal námitky, nabyvá rozhodnutí právní moci a za šest měsíců ode dne

nabytí právní moci se nárok na přiměřené zadostiučinění v penězích promlčí.

Pokud Vám v důsledku původní nižší výše důchodu vznikla škoda, můžete Ministerstvo práce a sociálních věcí ČR požádat rovněž o její náhradu. Výši škody musíte přesně vyčíslit a k žádosti přiložit doklady, z nichž budou její vznik a výše patrné. Náhrada škody se promlčuje ve lhůtě tří let ode dne doručení rozhodnutí ze dne 16. 10. 2013.

S pozdravem

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejné ochránky práv

6. Podpora v nezaměstnanosti po návratu z Velké Británie²⁵⁰

Výsledek:

Ministerstvo práce a sociálních věcí se se závěry ochránce v níže uvedeném případě neztotožnilo a ve svém vyjádření setrvalo na názoru, že skutkové okolnosti případu paní K. neumožňují dojít k závěru, že si zachovala bydliště v ČR; přitom akcentovalo zejména délku pobytu stěžovatelky ve Velké Británii.

Ochránce proto vydal závěrečné stanovisko, v němž zopakoval, že posouzení daného případu je hraniční. Přesto však stěžovatelkou tvrzené a prokázané skutečnosti naznačují, že si bydliště v ČR zachovala. Zdůraznila, že vyjma délky pobytu v zahraničí je potřeba brát do úvahy i jiné skutečnosti, které mohou prokázat vztah migrujícího pracovníka k domovskému státu, přičemž není možné jednotlivé informace hodnotit izolovaně, nýbrž je nutné je vykládat v jejich souhrnu.

Ochránce se s podobnými podněty (posouzení zachování bydliště v ČR pro účely přiznání podpory v nezaměstnanosti pracovníkům migrujícím do jiných členských států EU) setkával opakovaně. Na rozdíl od případu paní K. ve většině ostatních případů ochránce pochybení na straně Úřadu práce ČR neshledal.

V reakci na množství podnětů zahájil ochránce šetření z vlastní iniciativy s cílem podrobit analýze některé praktické aspekty rozhodování krajských poboček úřadu práce při žádostech o podporu v nezaměstnanosti za použití koordinačních nařízení. V návaznosti

²⁵⁰ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/1020>

na toto šetření změnil úřad práce „Dotazník pro určení státu bydliště pro účely aplikace koordinačních nařízení ES“, který uchazeči o zaměstnání vyplňují vedle standardní žádosti o podporu v nezaměstnanosti a jehož podoba byla pro žadatele o podporu v nezaměstnanosti matoucí. Dotazník je díky změně přehlednější a jasnější a obsahuje informace pro žadatele ve srozumitelnější podobě.

V Brně dne 15. května 2014
Sp. zn. 5323/2013/VOP/LDF

Zpráva o šetření Posouzení zachování bydliště v ČR jako podmínka pro výplatu podpory v nezaměstnanosti

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Paní M K. (dále také „stěžovatelka“) zaslala dne 21. 8. 2013 písemný podnět veřejnému ochránci práv, ve kterém si stěžuje na postup Úřadu práce České republiky – krajské pobočky Brno (dále také „úřad práce“) a Ministerstva práce a sociálních věcí (dále také „MPSV“). Stěžovatelce nebyla úřadem práce přiznána podpora v nezaměstnanosti, jelikož si během svého posledního zaměstnání ve Velké Británii nezachovala bydliště v České republice (dále také „ČR“). Tento závěr byl rovněž potvrzen v rozhodnutí o odvolání Ministerstvem práce a sociálních věcí.

Paní K. namítá, že její žádost byla chybně posouzena. Stěžovatelka uvádí, že ve Velké Británii vykonávala pomocné práce v kuchyni a restauracích, zaměstnání byla vždy krátkodobého (sezónního) charakteru, ubytována byla na ubytovnách zaměstnavatelů, v jedné místnosti s minimálním vybavením, sdílela kuchyň a koupelnu pro průměrně 6–8 osob. V ČR měla dceru, která studovala, dům, přátele, rodinu, pravidelně se domů vracela. Velkou Británii opustila ihned po skončení posledního zaměstnání, a to jak ze zdravotních důvodů, tak proto, že byla nucena se odstěhovat z ubytovny zaměstnavatele. Má za to, že si bydliště v ČR zachovala.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Stěžovatelka od června 2008 do dubna 2012 pracovala ve Velké Británii. Poté, co se vrátila do České republiky, zažádala dne **19. 4. 2012** o podporu

v nezaměstnanosti. Předložila následující doklady: registraci u praktického lékaře v ČR, vlastnictví k nemovitosti, výpisy z účtu, stavební spoření, SIPO, doklad o úhradě poplatku za svoz tuhého komunálního odpadu, doklad o úhradě poplatku za psa a část dokladů dokazujících její návštěvy ČR.

Dne **26. 7. 2012** vydal úřad práce rozhodnutí, ve kterém stěžovatelce nebyla přiznána podpora v nezaměstnanosti. V odůvodnění je uvedeno, že v rozhodném období 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání byla stěžovatelka zaměstnána ve Velké Británii a že toto zaměstnání bylo dobou pojištění podle právních předpisů Velké Británie v době od 15. 4. 2009 do 14. 4. 2012, přičemž celkově pobývala ve Velké Británii od 2. 6. 2008 do dubna 2012. Tyto doby pojištění tak nelze započítat pro splnění podmínky získání alespoň 12 měsíců předchozího zaměstnání. Pro splnění této podmínky lze na základě čl. 61 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, o koordinaci sociálního zabezpečení (dále také „nařízení č. 883/2004“), sčítat doby pojištění získané v jiném členském státě EU jen v případě, že nezaměstnaná osoba naposledy získala doby pojištění podle právních předpisů, podle kterých je žádáno o dávky v nezaměstnanosti. Výjimku z tohoto ustanovení uvedenou v čl. 65 nařízení č. 883/2004 nelze v tomto případě uplatnit, neboť si stěžovatelka nezachovala bydliště ve smyslu výše zmíněného nařízení v České republice, a to zejména s přihlédnutím k těm skutečnostem, že stěžovatelka ve Velké Británii pobývala a pracovala dlouhodobě. Do České republiky se sice vracela, avšak návštěvy byly pouze krátkodobého charakteru, pouze za účelem návštěvy rodiny a dovolené. Doložení dokladu o stavebním spoření úřad práce posoudil jako nedostačující. Existenci smlouvy o stavebním spoření coby finančního produktu úřad práce nepovažuje za skutečnost svojí povahou prokazující bydliště ve smyslu výše uvedeného nařízení. Poplatek za svoz tuhého komunálního odpadu a poplatek za psa úřad práce rovněž nepovažuje za skutečnost právně relevantní k prokázání bydliště v České republice. Jako skutečnost nedostačující k zachování vazeb k České republice úřad práce dále vyhodnotil doklady související s vlastnictvím nemovitosti, jež stěžovatelka předložila.

Stěžovatelka podala dne **7. 8. 2012** odvolání proti rozhodnutí úřadu práce. Dle stěžovatelky se úřad práce dostatečně nevypořádal se skutečností, že po dobu svého zaměstnání ve Velké Británii nikdy nevlastnila či neměla pronajatou nemovitost a bydlela v jedné místnosti v ubytovnách zaměstnavatele, což lze jen stěží nazvat „bydlištěm“ v porovnání s vlastním rodinným domem v České republice. Dále uvedla, že zde měla rodinu a pravidelně cca 4krát ročně se do České republiky vracela.

MPSV jako odvolací orgán dne **16. 11. 2012** výrok v části o nepřiznání podpory v nezaměstnanosti rozhodnutí úřadu práce potvrdil. Odvolací orgán opřel odůvodnění svého rozhodnutí shodně jako úřad práce zejména o délku pobytu stěžovatelky v zahraničí, k ostatním argumentům se sice vyjádřil, ale neměly vliv na věcné posouzení bydliště v případě paní K.

Jelikož jádrem šetření ochránce zahájeného dne **4. 11. 2013** je posouzení zachování bydliště paní M. K., byly dotčený úřad práce i MPSV vyzvány k vyjádření zejména k této skutečnosti. Konkrétně šlo o objasnění důvodu, proč byl aplikován pouze čl. 11 písm. a) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004, o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále také „nařízení č. 987/2009“), jenž hovoří o délce a nepřetržitosti přítomnosti na území členského státu, a z jakého důvodu nebylo přihlédnuto i k dalším okolnostem, zejména proč nebyl dostatečně zohledněn fakt, že stěžovatelka vykonávala pouze sezónní práce a ubytována byla vždy v ubytovnách zaměstnavatelů.

Dne **30. 1. 2014** bylo doručeno velmi detailní vyjádření úřadu práce k případu stěžovatelky, ve kterém jsou uvedeny následující skutečnosti. K aplikaci dalších okolností (kromě délky pobytu v zahraničí) úřad práce uvádí, že tyto skutečnosti byly vzaty v úvahu při rozhodování úřadu práce a stejně tak tyto skutečnosti „*hodnotil i odvolací orgán – MPSV, jelikož situace ohledně bydlení je jedno z posuzovaných kritérií určování státu bydliště. Ani odvolací orgán zejména s ohledem na délku pracovního pobytu paní K. ve Velké Británii neučinil v názoru na určení bydliště jiný závěr než na Úřadu práce České republiky – krajské pobočce Brno, kontaktním pracovišti v Hodoníně. Navíc do dotazníku paní K. uvedla, že zamýšlí pobývat mimo Českou republiku jeden rok, ale její skutečná nepřítomnost byla čtyřletá*“. Úřad dodává: „*Je nesporné, že se paní K. po dobu výkonu práce v zahraničí obvykle nezdržovala v České republice, naopak, jak sama uvedla, během svého posledního zaměstnání se zdržovala ve Velké Británii od roku 2008 do roku 2012. Už samotná délka pobytu mimo Českou republiku nasvědčuje tomu, že si paní K. centrum zájmu v České republice po dobu výkonu zaměstnání ve Velké Británii nezachovala.*“

K důvodům, které vedly k rozhodnutí, že si paní K. nezachovala bydliště v České republice, odkazuje úřad práce mimo jiné na rozhodnutí Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení (dále také „Správní komise“) č. U2 ze dne 12. 6. 2009 o rozsahu působnosti čl. 65 odst. 2 nařízení č. 883/2004 o právu na dávky v nezaměstnanosti zcela nezaměstnaných osob. Správní komise má za to, že pro uplatnění výše zmíněného nařízení nelze pojem „bydliště“ vykládat takovým způsobem, aby byla oblast působení tohoto ustanovení rozšířena na všechny osoby,

kteří mají v členském státě poměrně stabilní zaměstnání nebo samostatnou výdělečnou činnost a své rodiny nechaly v zemi původu.

K pojmu bydliště pak úřad práce rovněž odkazuje na judikaturu Soudního dvora EU. Na základě výše zmíněného soudního rozhodnutí úřad práce uvádí, že *„je nutné vzít v úvahu zejména délku a nepřetržitost přítomnosti paní K. na území dotčeného státu, povahu její výdělečné činnosti v této zemi, rodinnou situaci a rodinné vazby, situaci ohledně bydlení atd. Paní K. do dotazníku uvedla, že se do České republiky vracela alespoň 2krát ročně, z čehož nelze usuzovat, že by tato skutečnost svědčila o zachování centra zájmů v České republice“*.

K dalším skutečnostem doloženým stěžovatelkou se vyjadřuje následovně: *„Paní K. doložená registrace u praktického lékaře v České republice (MUDr. A. B.) nepostačuje pro prokázání zachování bydliště v České republice v době pobytu paní K. ve Velké Británii. Paní K. neprokázala, že by péči u uvedené lékařky pravidelně využívala.“*

K dalším paní M. K. doloženým dokladům (kupní smlouva k nemovitosti, výpisy z účtů, stavební spoření, životní pojištění, poplatky za odpad, vlastnictví nemovitosti) nelze přihlídnout, neboť tyto doklady dle úřadu práce nijak neprokazují, že by si paní K. zachovala centrum zájmů v České republice. Pokud jde o frekvenci návratů do České republiky během zaměstnání v jiném členském státě, tak z dokladů přiložených paní K. vyplývá, že se do České republiky vracela přibližně čtyřikrát ročně. Dle úřadu práce *„nešlo tedy považovat doloženou četnost návratů do České republiky za častou“*.

Ve vztahu k trvalému bydlišti úřad práce uvádí: *„Zachování adresy trvalého pobytu v České republice – údaj o trvalém pobytu má pouze evidenční charakter a nijak nevypovídá o centru zájmů fyzické osoby během doby, kdy tato vykonává zaměstnání v jiném členském státě Evropské unie [...]. Bydlištěm se tedy nerozumí trvalý či hlášený pobyt, nýbrž středisko zájmů.“*

Skutečnosti týkající se charakteru ubytování a zaměstnání paní K. byly dle úřadu práce vzaty v úvahu, avšak zejména s ohledem na délku pracovního pobytu paní K. ve Velké Británii nemohly zvrátit rozhodnutí úřadu práce.

V závěru úřad práce konstatuje, že *„skutečnosti, které uváděla při správním řízení [...], nebyly takové povahy, aby mohly bez dalšího svědčit tomu, že si paní K. během svého zaměstnání ve Velké Británii zachovala vazby ve svém bydlišti v České republice, a ani neprokázala, že by se během této doby v hojné míře zdržovala v České republice“*.

Vyjádření MPSV bylo doručeno dne **3. 1. 2014**. Především odkazuje na předchozí opakované vyjádření MPSV veřejnému ochránci práv k problematice aplikace článku 65 nařízení č. 883/2004 a zdůrazňuje, že *„jedněmi*

z posuzovaných kritérií jsou délka a nepřetržitost přítomnosti na území dotčených členských států, osobní situace dané osoby, včetně povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména místa, kde se činnost obvykle vykonává, stability činnosti a doby platnosti každé pracovní smlouvy“.

Dále ředitel odboru služeb trhu práce MPSV JUDr. Jiří Vaňásek poukazuje na skutečnost, že „nelze jednoznačně konstatovat, že kritérium délky pracovního pobytu má větší váhu než ostatní kritéria, avšak v konkrétním případě to vyloučit nemohu, a to zejména v případech několikaletých pracovních pobytů mimo stát původu, což ostatně vyplývá už ze zmiňovaného rozhodnutí Správní komise“.

MPSV doplňuje, že nelze určit „jaká hranice délky pobytu by byla hodnocena jako relevantní“, neboť případy se posuzují jednotlivě, vždy s ohledem na okolnosti a zvláštnosti toho kterého případu. JUDr. Vaňásek tedy dodává: „Závěrem bych rád ještě podotkl, že Vámi zmiňované kritérium ‚záměr dotčené osoby‘ je rozhodující, ostatně jak sama uvádíte, v případech, kdy dotčené instituce nedosáhnou stran posouzení státu bydliště shody, což však nepochybně není případ jmenované.“

C. HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKY

[...]

Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, stanoví, že nárok na podporu v nezaměstnanosti má uchazeč o zaměstnání, který získal v období posledních 2 let před zařazením do evidence uchazečů o zaměstnání zaměstnáním nebo jinou výdělečnou činností dobu důchodového pojištění²⁵¹ v délce alespoň 12 měsíců.

Z členství České republiky v Evropské unii vyplývá, mimo jiné, i vázanost příslušnou evropskou legislativou, v oblasti sociálního zabezpečení pak zejména již výše zmíněnými nařízeními č. 883/2004 a č. 987/2009. Oba předpisy jsou pro Českou republiku účinné od 1. 5. 2010 a jsou aplikovány přímo a přednostně před národními právními předpisy²⁵². Dále o nich budu hovořit také jako o **koordinačních nařízeních**.

Tato nařízení obsahují pravidla pro určení, která členská země Evropské unie, popřípadě Evropského hospodářského prostoru (Norsko, Island, Lichtenštejnsko) včetně Švýcarska (dále také „členské státy“), má v konkrétním případě o dávkách sociálního zabezpečení rozhodovat. Vztahují

²⁵¹ Ve smyslu zákona č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění.

²⁵² Právní předpisy EU jsou přístupné v národních jazycích na <http://eur-lex.europa.eu>

se také na dávky pro případ nezaměstnanosti – jedním ze základních principů je, že jednotlivec podléhá v zásadě vždy právním předpisům pouze jednoho členského státu.²⁵³

Jakkoliv je tedy pro nárok na podporu v nezaměstnanosti podle zákona o zaměstnanosti rozhodné získání doby důchodového pojištění podle českých právních předpisů, koordinační nařízení stanovují, že v určitých případech je třeba vzít do úvahy i doby pojištění získané v ostatních zemích EU.

Základní podmínkou u dávek v nezaměstnanosti je, že (zjednodušeně řečeno) poslední doba pojištění byla získána podle právních předpisů státu, ve kterém je o dávku žádáno. Pokud by tedy paní K. např. po skončení zaměstnání ve Velké Británii vykonávala v České republice takovou výdělečnou činnost, která by třeba i krátkodobě zakládala její účast na důchodovém pojištění, a poté požádala o podporu v zaměstnanosti Úřad práce ČR, započítala by se bez obtíží i doba pojištění získaná ve Velké Británii. Česká republika by byla jakožto stát posledního zaměstnání kompetentní k rozhodování o dávkách v nezaměstnanosti ve smyslu koordinačních nařízení – základním pravidlem totiž je, že příslušným státem je u osob vykonávajících výdělečnou činnost stát, kde ji vykonávají, pro účely vyplácení dávek v nezaměstnanosti je pak v zásadě příslušný ten stát, ve kterém byl jednotlivec naposledy zaměstnán.

Tak tomu ovšem v šetřeném případě nebylo, neboť stěžovatelka o podporu v nezaměstnanosti požádala v ČR ihned po skončení zaměstnání ve Velké Británii, aniž by v ČR získala jakoukoliv dobu důchodového pojištění. Proto byla primárně Velká Británie jako stát posledního zaměstnání příslušná k rozhodování o dávkách v nezaměstnanosti. Pokud by stěžovatelka ve Velké Británii o dávky požádala a splnila podmínky stanovené britskými předpisy, mohla by požádat o její výplatu do ČR, resp. do kteréhokoliv státu EU, kam by poté zamířila, což koordinační nařízení umožňují. Jakkoli chápu námitky paní K. k nepružnosti tohoto postupu v jejím případě, jelikož dle praxe britských úřadů by musela ve Velké Británii pobývat a hledat si nové zaměstnání minimálně 4 týdny, účelem koordinačních nařízení má být podpora volného pohybu pracovní síly v rámci Evropské unie, nikoli využívání sociálních výhod ve státě, jehož podmínky jsou pro konkrétní osobu příznivější.

S ohledem na výše uvedené je v případě paní K. předmětem šetření a mého hodnocení **příslušnost ČR k poskytování podpory v nezaměstnanosti**. Zápočet doby pojištění získané ve Velké Británii je totiž dle

²⁵³ Pro úplnost dodávám, že tyto evropské právní předpisy samy o sobě nezakládají jednotlivcům nárok na dávky – pouze určují, který stát je k poskytnutí určité dávky příslušný. Podmínky vzniku nároku se pak řídí národní legislativou, stejně jako rozhodovací proces.

koordinčních nařízeních možný pouze tehdy, **pokud by v ČR měla během svého posledního zaměstnání bydliště**. Jde o výjimku uvedenou v článku 65 nařízení č. 883/2004.

Bydliště je specifický pojem užívaný koordinčními nařízením (v anglické verzi „residence“) a je jimi samotnými definováno jako „obvyklé bydliště“ („the place where a person habitually resides“). Nemá žádnou souvislost s evidovaným trvalým pobytem, státním občanstvím, národností apod.

Nařízení č. 987/2009 obsahuje například tato kritéria pro určení státu bydliště:

- délka a nepřetržitost přítomnosti na území dotčených členských států;
- osobní situace dané osoby, včetně:
 - povahy a konkrétních znaků všech vykonávaných činností, zejména místa, kde se činnost obvykle vykonává, stability činnosti a doby platnosti každé pracovní smlouvy,
 - rodinné situace dané osoby a jejích rodinných vazeb,
 - vykonávání jakýchkoli nevýdělečných činností,
 - v případě studentů zdroje jejich příjmu,
 - situace týkající se bydlení dané osoby, zejména nakolik je toto bydlení trvalé,
 - členského státu, v němž je daná osoba považována za daňového rezidenta.

Důležitý je také záměr dotyčné osoby, jak se jeví z těchto skutečností a okolností – subjektivní vnímání však nemůže převážet nad objektivními fakty.²⁵⁴

Uvedená kritéria konkretizuje **směrnice generálního ředitele Úřadu práce ČR č. 2/2013** nazvaná „Postup při aplikaci evropských koordinčních nařízeních v oblasti podpory v nezaměstnanosti“ (dále také „směrnice ÚP“). Na s. 10 uvádí: „*U pobytu nad tři roky mohou následující skutečnosti nasvědčovat tomu, že si uchazeč o zaměstnání bydliště v ČR nezachoval:*

- a) *stabilní zaměstnání/SVČ v zahraničí, i když rodina pobývala v ČR;*
- b) *pobyt rodiny/partnera s dotyčným v zahraničí;*
- c) *bydlení ve vlastní nemovitosti v zahraničí;*
- d) *návraty méně než 4krát ročně.*

Důležité: hranice tří let je pouze orientační!“

Byť pracovala paní M. K. ve Velké Británii téměř 4 roky, povaha její práce nebyla stabilní, šlo o řetězení několika pracovních poměrů, které

²⁵⁴ FUCHS, Maximilian. *Europäisches Sozialrecht*. 5. vyd. Baden-Baden: Nomos, 2010, s. 96.

byly sezónního či krátkodobého charakteru, její rodina (dcera a manžel) pobývala nadále v České republice, kde stěžovatelka vlastní nemovitost (na rozdíl od bydlení na ubytovně provozované jednotlivými zaměstnavateli ve Velké Británii) a do České republiky se vracela dle doložených podkladů v průměru 4krát ročně (navíc uvádí, že některé cesty nemůže zpětně doložit). **Tyto skutečnosti ve světle koordinačních nařízení, záměru paní K. i směrnice ÚP naznačují, že si stěžovatelka zachovala bydliště v České republice.** Podle orientačních kritérií úřadu práce uvedených výše tedy paní K. splňuje všechny body uvedené pod písmeny a) až d).

Nepopírám, že hodnocení bydliště v šetřeném případě je složité. Jsem si vědoma, že jednotlivé skutečnosti doložené stěžovatelkou samy o sobě nesvědčí pro zachování bydliště v České republice, jelikož délka pracovního pobytu paní K. ve Velké Británii je značná (téměř čtyři roky), nicméně **veškeré doložené skutečnosti je nezbytné vykládat v jejich souhrnu a není možné hodnotit izolovaně jednotlivé skutečnosti.**

I Evropský soudní dvůr (nyní Soudní dvůr EU) především v rozsudku ve věci Silvana Di Paolo²⁵⁵ dospěl k závěru, že příslušné ustanovení koordinačních nařízení, které umožňuje přenesení odpovědnosti za výplatu dávek v nezaměstnanosti z členského státu posledního zaměstnání do členského státu bydliště, zdůrazňuje, že musí být vykládáno restriktivně. Jeho aplikace je odůvodněna jen u některých kategorií pracovníků, kteří si ponechali úzké vazby se zemí, kde se usadili a obvykle žijí, ale již nelze dovozovat, že by se měla vztahovat na všechny migrující pracovníky, kteří vykonávají činnost v jednom členském státě, zatímco jejich rodiny mají i nadále obvyklé bydliště v jiném členském státě. Můj závěr respektuje výše uvedené rozhodnutí, jelikož věc Silvana Di Paolo se týká výhradně jednoho aspektu případu, a to místa pobytu rodiny migrujícího pracovníka. Je nepochybné, že prostý fakt, že stěžovatelka ponechala v České republice zletilou dceru a manžela, neznamená vždy a automaticky zachování bydliště v České republice a tato skutečnost by bez dalších okolností neměla vliv na zákonnost rozhodnutí v šetřené věci. Soud dále uvádí, že „*skutečnost, že pracovník opustil svou rodinu v uvedeném státě, není sama o sobě dostatečná pro konstatování, že i on sám si v něm udržel bydliště během zaměstnání v jiném státě. Jinými slovy, jestliže má jednotlivec stabilní zaměstnání v jednom členském státě, lze předpokládat, že tam i bydlí, i když zanechal svou rodinu jinde*“. Právě nestabilita zaměstnání a s tím spojená povaha ubytování v zahraničí svědčí ve věci paní K. pro zachování bydliště v České republice.

²⁵⁵ Silvana Di Paolo v. Office national de l'emploi, C76/76 [1977] ECR 315. K dispozici např. na <http://curia.europa.eu/>.

Ke shodnému závěru jako Evropský soudní dvůr dospěla i Správní komise pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení ve svém rozhodnutí č. U2 ze dne 12. června 2009, na které poukazuje i úřad práce. V souladu s čl. 65 odst. 5 nařízení č. 883/2004 přechází povinnost vyplácet dávky z příslušného státu na stát bydliště, což je podle správní komise přijatelné v případě příhraničních pracovníků²⁵⁶ a některých kategorií osob, které obdobně zachovávají úzké vazby se svými zeměmi původu, nikoliv však již tehdy, pokud by na základě příliš širokého výkladu pojmu „bydliště“ měla být oblast působnosti dotčeného článku rozšířena na každého, kdo má v členském státě poměrně stabilní výdělečnou činnost a své rodiny nechal v zemi původu. Ustanovení čl. 65 odst. 5 základního nařízení se tak podle správní komise použije např. na osoby zaměstnané na lodi plující pod vlajkou členského státu (jehož předpisům by standardně podléhaly), pokud během svého posledního zaměstnání bydlely v jiném členském státě.

Budu-li tedy výše uvedené aplikovat na případ paní K., mám za to, že se šetřené správní úřady **dupustily pochybení** v řízení o rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti v tom směru, že špatně vyhodnotily podklady a informace sdělené stěžovatelkou. Z dostupných informací mám za to, že i přes téměř 4letý pobyt paní M. K. v zahraničí si s ohledem na povahu svého zaměstnání a povahu ubytování ve Velké Británii spolu s četností návštěv v ČR a stabilním uspořádáním svých aktivit v ČR (rodinné vazby, vlastní bydlení) **zachovala bydliště v České republice**. Byť žádá z doložených skutečností sama o sobě není důvodem pro zachování střediska zájmu v ČR, **je nutné tyto okolnosti posuzovat ve svém souhrnu**, což vede k výše uvedenému závěru. Navíc jsem přesvědčena, že v pochybnostech je nezbytné postupovat ve prospěch stěžovatele.

Ve vztahu k ostatním podkladům předloženým paní M. K. (zejména registrace u praktického lékaře v ČR, výpisy z účtu, stavební spoření, doklad o úhradě poplatku za svoz tuhého komunálního odpadu, doklad o úhradě poplatku za psa) mám za to, že tyto nemají v podstatě v šetřeném případě na posouzení bydliště vliv. V tomto ohledu ovšem považuji za důležité zdůraznit, že případ paní K. podporuje zjištění veřejného ochránce práv i z ostatních šetření, ve kterých stěžovatelé (vedení strukturou úřadem práce předkládaného dotazníku pro určení státu bydliště) dokládali podklady, jež nejsou, dle mého názoru, pro hodnocení zachování bydliště relevantní.

Jelikož se můj předchůdce JUDr. Pavel Varvařovský s obdobnými podněty uchazečů o zaměstnání v minulosti opakovaně setkával, přistoupil

²⁵⁶ Příhraničním pracovníkem se rozumí každá osoba zaměstnaná nebo samostatně výdělečně činná v určitém členském státě, která má bydliště v jiném členském státě, do něhož se zpravidla vrací denně nebo alespoň jednou týdně.

k systematickému sledování procesních aspektů rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti dle koordinačních nařízeních. Stěžovatelé ve svých podnětech adresovaných ochránci uváděli, že po svém zařazení do evidence uchazečů o zaměstnání na úřadu práce vyplnili obsáhlý dotazník, aniž mu přesně rozuměli a chápali jeho smysl. Dále doložili (shodně jako paní K.) značné množství podkladů (pracovní smlouvu, podklady k bydlení v zahraničí, dokumenty osvědčující vedení běžného účtu v České republice, registraci u praktického lékaře, potvrzení o stavebním spoření či například o některých volnočasových aktivitách jako např. úhrada členských poplatků zahrádkářského spolku, jezdeckého oddílu apod.). Uchazeči byli poté rozhořčeni, že jim nebyla přiznána podpora v nezaměstnanosti s ohledem na skutečnost, že si nezachovali bydliště v ČR, většinou s poukazem na to, že v zahraničí byli příliš dlouho a dokumenty, které předkládají, zachování vazeb s Českou republikou nedokládají, byť postupovali přesně podle předloženého dotazníku. Tomuto závěru nerozumí a s rozhodnutím proto nesouhlasí. Ve většině těchto případů nebylo shledáno pochybení úřadu (na rozdíl od případu paní M. K.), nicméně můj předchůdce i já sdílíme rozhořčení uchazečů o neprůhlednosti celého procesu a nejasnostech v rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti.

S ohledem na výše uvedené JUDr. Pavel Varvařovský provedl obecnější šetření z vlastní iniciativy, které mělo podobu dotazníkového šetření cíleného na krajské pobočky Úřadu práce ČR a jehož účelem bylo zjistit bližší informace o praxi určování bydliště žadatele o podporu v nezaměstnanosti a o některých souvisejících aspektech. Na základě zjištěných poznatků pak definoval několik oblastí, v nichž ochránce viděl možnosti zlepšení přístupu úřadu práce s cílem posílit informovanost uchazečů o zaměstnání a zprůhlednit celý proces rozhodování o podpoře v nezaměstnanosti.

Tyto okruhy byly předmětem diskuze u kulatého stolu počátkem dubna tohoto roku, kde se sešli zástupci krajských poboček Úřadu práce ČR, MPSV a Kanceláře veřejného ochránce práv.

Nejzásadnější změnou, která by měla mít dopad i na případy obdobné situaci paní K., je přepracování samotného dotazníku k určení státu bydliště tak, aby přílehavěji reflektoval kritéria podstatná pro posouzení státu bydliště. Kromě samotné délky pobytu pracovníka v zahraničí je to i povaha a stabilita zaměstnání, bydlení v zahraničí, rodinné vazby, případně volnočasové aktivity. Uchazeči by již neměli být dotazníkem mylně naváděni k dokládání skutečností, které nemají prakticky na posouzení bydliště vliv a plynou jen z prostého zachování trvalého bydliště v evidenčním slova smyslu.

D. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem ve smyslu ustanovení § 18 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv dospěla k přesvědčení, že se Úřad práce ČR a Ministerstvo práce a sociálních věcí dopustily pochybení spočívajícího v chybném posouzení nároku stěžovatelky na podporu v nezaměstnanosti, jelikož si dle koordinačních nařízení zachovala v ČR bydliště.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

7. Zlevněné jízdné pro studenty dojíždějící ze zahraničí²⁵⁷

Výsledek:

V návaznosti na tuto zprávu vydal ochránce doporučení ke změně předmětného cenového výměru tak, aby neobsahoval podmínku trvalého pobytu na území ČR, a byl tak uveden do souladu s evropským právem.²⁵⁸ Ministr financí na doporučení ochránce přistoupil a cenový výměr odpovídajícím způsobem změnil. Od 1. ledna 2012 tak mají nárok na žákovské jízdné ve vnitrostátní železniční veřejné osobní a silniční linkové osobní dopravě všichni žáci a studenti škol z místa bydliště do místa sídla školy, přičemž při jízdě do zahraničí a ze zahraničí se nárok na zvláštní jízdné přiznává do pohraničního bodu a z něho.

Právní věta:

Striktní vyžadování trvalého pobytu na území České republiky pro přiznání žákovského jízdného je nepřímou diskriminační ve vztahu ke státní příslušnosti, a proto je v rozporu s právem Evropské unie a zákonem o volném pohybu služeb.

V Brně dne 16. srpna 2011
Sp. zn. 114/2011/DIS/JKV

²⁵⁷ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2548>

²⁵⁸ Doporučení veřejného ochránce práv dle ustanovení § 22 odst. 1 zákona o veřejném ochránci práv ke změně cenového výměru Ministerstva financí č. 01/2010 ze dne 8. prosince 2009 a ze dne 6. října 2011, sp. zn. 114/2011/DIS/JKV, dostupné z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2422>

Zpráva o šetření trvalý pobyt na území České republiky jako podmínka pro přiznání žakovského jízdného

A. OBSAH PODNĚTU A SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

[...]

Paní M. je občankou Slovenské republiky s trvalým pobytem na území Slovenské republiky. V současné době studuje na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a domáhala se přiznání nároku na zvláštní jízdné pro žáky a studenty škol (tzv. žakovské jízdné). Na žakovské jízdné mají nárok studenti prezenčního studia ve věku do 26 let v železniční i autobusové dopravě při cestování na trase z místa trvalého pobytu (popř. i internátu, koleje či domova mládeže) do místa sídla školy. Místo trvalého pobytu se přitom musí nacházet na území České republiky. V případě, že se místo sídla školy nachází mimo Českou republiku, náleží žakovské jízdné do místa pohraničního bodu. Paní M. namítá, že se spolu s kolegy ze Slovenska stala obětí diskriminace v rozporu se Smlouvou o fungování Evropské unie (dále také „SFEU“), zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů a zákonem č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon) (dále jen „ADZ“).

[...]

B. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

B.1 Antidiskriminační zákon

ADZ zakazuje diskriminaci ve vymezených oblastech na základě důvodů uvedených v ustanovení § 2 odst. 3. K tomu, aby bylo možné určité jednání či opomenutí kvalifikovat jako diskriminaci v rozporu s ADZ, je třeba identifikovat oblast a zakázaný důvod rozlišování. Paní M. ve své argumentaci uvádí, že podmínka trvalého pobytu na území České republiky pro přiznání žakovského jízdného vede k jejímu znevýhodnění v oblasti poskytování vzdělávání a v oblasti přístupu ke zboží a službám, v úvahu by přicházela ještě oblast přiznání a poskytování sociálních výhod.

Oblast poskytování vzdělání se v daném případě nemůže jednat. Vzdělání je nutné vnímat jako souhrn znalostí a dovedností získávaných v průběhu procesu vzdělávání. Vzdělání nemá majetkovou povahu a tato

oblast nezahrnuje ani doplňkové služby (jako je např. stravování), ani výhody poskytované v souvislosti se studiem (slevy). V úvahu proto přichází pouze oblast poskytování zboží a služeb, případně poskytování sociálních výhod. Sociální výhodou se přitom rozumí mimo jiné i sleva či osvobození od poplatků poskytované určité skupině fyzických osob s obvykle nižšími příjmy nebo vyššími životními náklady, než mají ostatní.

Jako zakázaný důvod rozlišování paní M. uvádí národnost. Požadavek trvalého pobytu na území České republiky má podle ní nepříznivý dopad na osoby jiných národností, protože ty ve většině případů trvalý pobyt na území České republiky nemají. Diskriminaci založenou na národnosti ale nelze chápat tímto způsobem. Je sice pravda, že v důsledku vzniku národních států mají cizí státní příslušníci s trvalým pobytem na území mimo Českou republiku současně i odlišnou národnost, ale kritérium trvalého pobytu zde zakládá diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, nikoliv národnosti ve smyslu antidiskriminačního zákona. Kritérium trvalého pobytu může v souladu s judikaturou Soudního dvora Evropské unie založit diskriminaci z důvodu státní příslušnosti.²⁵⁹ Na situaci paní M. proto nelze použít ADZ, ale je třeba hodnotit ji toliko z pohledu předpisů, které zakazují diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, tj. především práva Evropské unie.

B.2 Evropské právo

Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti zakotvuje primární právo Evropské unie. Konkrétně se jedná o ustanovení článku 18 Smlouvy o fungování Evropské unie, který zakazuje jakoukoliv diskriminaci z důvodu státní příslušnosti v rámci použití smluv. Volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu je v návaznosti na ustanovení čl. 26 SFEU zajištěn na úrovni vnitřního trhu, který zahrnuje prostor bez vnitřních hranic. Právo na volný pohyb v rámci členských států Evropské unie mají všichni občané unie bez ohledu na to, zda v hostitelském státě vykonávají výdělečnou činnost. S právem volného pohybu dále souvisí i komplementární práva, mezi něž patří i právo na vzdělání. V rámci volného pohybu služeb jsou zakázána omezení pro státní příslušníky členských států, kteří jsou usazeni v jiném členském státě, než se nachází příjemce služeb. Soudní dvůr Evropské unie (dále jen „SDEU“) přitom konstatoval, že součástí volného poskytování služeb je svoboda příjemců služeb (tj. např. turistů) vycestovat do jiného členského státu a využívat tamních služeb za stejných podmínek

²⁵⁹ Viz rozsudek Soudního dvora EU ze dne 15. března 1994, ve věci C-45/93, Komise v. Španělské království [1994] ECR I-00911, rozsudek Soudního dvora EU ze dne 16. ledna 2003, ve věci C-388/01, Komise v. Itálie [2003] ECR I-00721.

jako tuzemci. Oprávněným z volného pohybu služeb tak není pouze poskytovatel služby, ale i příjemce služby,²⁶⁰ který má právo přesunout se za účelem přijetí služby z domovského státu do státu, kde je služba nabízena, a to bez omezení (jedná se o tzv. pasivní stránku volného pohybu služeb). Zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti se vztahuje i na příjemce služeb.

B.2.1 Volný pohyb osob

Právo občanů členských států Evropské unie na usazování bylo konkretizováno směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států (dále také „směrnice“). V souladu s ustanovením čl. 24 směrnice hostitelský stát není povinen před nabytím práva trvalého pobytu přiznat vyživovací podporu při studiu, jíž se rozumí stipendia nebo půjčky na studium. Otázkou v posuzovaném případě je, zda může být zvláštní žákovské jízdné považováno za vyživovací podporu při studiu, jak namítá ve svém vyjádření Ministerstvo financí. Podle vyjádření Ministerstva financí je žákovské jízdné formou sociální výhody, kterou stát není povinen poskytovat osobám bez trvalého pobytu na jeho území. Paní M. naproti tomu tvrdí, že výše uvedená směrnice obsahuje taxativní výčet podpor a jako takový jej nelze libovolně rozšiřovat. Podporami se podle ní rozumí pouze stipendia nebo půjčky na studium, žákovské jízdné podle ní charakteru podpory vůbec neodpovídá. Se závěrem paní M. o taxativním vymezení podpor nelze souhlasit, směrnice používá pojmu vyživovací podpora při studiu, který dále upřesňuje uvedením příkladu stipendia či půjčky na studium. Žákovské jízdné je zvláštním druhem jízdného ve snížené výši než obyčejné jízdné, které se přiznává studentům při cestování na trase z místa bydliště do místa sídla školy. Nejedná se o půjčku, stipendium, ani obdobnou dávku či podporu. Jedná se o výhodu (slevu) přiznávanou v rámci poskytování služeb. Tato výhoda je ovšem přiznávaná pouze studentům cestujícím na trase z místa bydliště do místa sídla školy, nevztahuje se na poskytování dopravních služeb obecně. Slevy na jízdném jsou podle vyjádření Ministerstva financí dopravcům dorovnávány z veřejných prostředků. Proto se jedná o výhodu na pomezí dávky určené studentům a výhody pro studenty v oblasti poskytování služeb.

Současně ale nelze souhlasit ani s názorem ministerstva, že přiznání žákovského jízdného jakožto podpory při studiu lze podmínit trvalým

²⁶⁰ Srov. rozsudek SDEU ze dne 31. 1. 1984 ve věci C-262/82 a C-26/83, Luisi a Carbone v. Ministero del Tesoro; rozsudek SDEU ze dne 2. 2. 1989 ve věci 186/87, Cowan v. Trésor public.

usazením v České republice. Není pochyb o tom, že přiznávání sociálních výhod pro studenty spadá do rozsahu působnosti SFEU,²⁶¹ což je podmínkou aplikovatelnosti evropského práva na danou situaci. Je sice pravda, že SDEU v řadě svých rozhodnutí shledal, že podmínka dlouhodobého či trvalého pobytu je ve vztahu k přiznání podpory legitimní,²⁶² ale vyžadování usazení v České republice pro přiznání žákovského jízdného postrádá smyslu. Žákovské jízdné se poskytuje studentům, kteří do místa sídla školy dojíždí. Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti vyplývá z občanství Evropské unie jako základního statusu občanů všech členských států Evropské unie,²⁶³ proto se vztahuje i na osoby pravidelně dojíždějící za studiem do jiného členského státu.²⁶⁴ Podle směrnice navíc podporu při studiu nelze odepřít osobám, které se na území jiného členského státu věnují výdělečné činnosti.²⁶⁵

B.2.2 Volný pohyb služeb

Přímo použitelná ustanovení SFEU zakazující omezení volného pohybu služeb byla provedena směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu. Dle ustanovení čl. 20 směrnice členské státy zajistí, aby příjemce nepodléhal diskriminačním požadavkům na základě své státní příslušnosti nebo místa bydliště. Mají také povinnost zajistit, aby obecné podmínky přístupu ke službám, které

²⁶¹ Přiznáváním výhod pro studenty se SDEU věnoval např. ve svém rozhodnutí ze dne 21. 6. 1988 ve věci 39/86, Sylvie Lair proti Universität Hannover, a rozsudku ze dne 21. 6. 1988 ve věci 197/86, Steven Malcolm Brown v. The Secretary of State for Scotland.

²⁶² Např. rozsudek SDEU ze dne 15. března 2005 ve věci C-209/03, The Queen, na žádost Danyho Bidara v. London Borough of Ealing a Secretary of State for Education and Skills; rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 18. 11. 2008 ve věci C-158/07, Jacqueline Förster proti Hoofd-directie van de Informatie Beheer Groep; rozsudek SDEU ze dne 22. 5. 2008 ve věci C-499/06, Halina Nerkowska proti Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie; rozsudek SDEU ze dne 26. 10. 2006 ve věci C-192/05, K. Tas-Hagen a R. A. Tas proti Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad.

²⁶³ Viz rozsudek SDEU ze dne 12. 5. 1998 ve věci C-85/96, María Martínez Sala v Freistaat Bayern; rozsudek SDEU ze dne 20. 9. 2001 ve věci C-184/99, Rudy Grzelczyk v Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve; rozsudek SDEU ze dne 11. 7. 2002 ve věci C-224/98, Marie-Nathalie D'Hoop v Office national de l'emploi.

²⁶⁴ SDEU v rozsudku ze dne 1. 10. 2009 ve věci C-103/08, Arthur Gottwald proti Bezirkshauptmannschaft Bregenz, vyjádřil názor, že rozlišování založené na místě trvalého pobytu může odůvodnit „vůle zajistit existenci určité vazby mezi společností dotčeného členského státu a příjemcem dotyčné dávky“. Podmínku určitého vztahu k hostitelskému státu pro přiznání výhody přitom splňují osoby, které sem pravidelně cestují z profesních či osobních důvodů. Ve vztahu k těmto osobám by bylo rozlišování založené na místě bydliště nepřiměřené.

²⁶⁵ Paní M. doložila, že splňuje definici pracovníka podle práva Evropské unie, protože vykonávala práci pro Kancelář veřejného ochránce práv v rámci dohody o provedení práce a v současné době je stážistkou v Centru pro lidská práva a demokratizaci při Mezinárodním politologickém ústavu Masarykovy univerzity.

poskytovatel široké veřejnosti poskytuje, neobsahovaly žádná diskriminační ustanovení vztahující se ke státní příslušnosti nebo místu bydliště příjemce, aniž by však vylučovaly možnost zohlednit rozdíly v podmínkách přístupu, pokud jsou tyto rozdíly přímo opodstatněné objektivními kritérii. Ustanovení této směrnice byla do českého právního řádu zapracována zákonem č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, který v ustanovení § 12 ukládá poskytovatelům služeb, aby zajistili nediskriminační podmínky přístupu ke službám na základě státní příslušnosti příjemců služeb nebo jejich místa bydliště. Zákon o volném pohybu služeb přitom podobně jako směrnice ponechává možnost stanovení rozdílných podmínek přístupu ke službám, které ale musí být založeny na objektivních kritériích.

Soudní dvůr Evropské unie se k otázce odlišných cen služeb odvislých od trvalého bydliště příjemců služeb vyjádřil v rozhodnutích ohledně tzv. turistických cen.²⁶⁶ Za diskriminaci příjemců služeb Soudní dvůr Evropské unie označil stanovení odlišných cen vstupného do památek, které jsou převážně navštěvovány turisty, v závislosti na místě trvalého bydliště.

B.2.3 Zásada přiměřenosti

Při posuzování, zda je omezující opatření přípustné, se postupuje podle následujícího testu přiměřenosti: 1. nejprve je třeba, aby opatření vyhovělo testu vhodnosti, tj. zda je vhodné k dosažení legitimního cíle; 2. musí být zjištěno, zda je opatření nutné k tomu, aby bylo cíle dosaženo, resp. zda by stejného výsledku nemohlo být dosaženo méně omezujícím způsobem (test nejméně omezující alternativy); 3. nakonec je třeba posoudit, zda opatření nemá nepřiměřený vliv na jím dotčené osoby (přiměřenost v užším smyslu).²⁶⁷

Požadavek trvalého pobytu byl zaveden za účelem poskytování slevy z jízdného pouze studentům, kteří mají úzký vztah k České republice, tj. primárně českým státním občanům a současně i cizím státním příslušníkům, kteří mají na území České republiky trvalý pobyt. Za slevy poskytnuté v rámci žákovského jízdného mají dopravci právo na kompenzaci. Proto je nárok na slevu koncipován tak, aby zahrnoval pouze osoby, jejichž rodiče či ony samotné přispívají do veřejných rozpočtů, z nichž jsou pak kompenzace hrazeny. Požadavek trvalého pobytu na území České republiky je ovšem dán striktně bez ohledu na to, zda se zde oprávněná osoba

²⁶⁶ Rozsudek SDEU ze dne 15. března 1994 ve věci C-45/93, Komise v. Španělské království [1994] ECR I-00911, rozsudek SDEU ze dne 16. ledna 2003, ve věci C 388/01, Komise v. Itálie [2003] ECR I-00721.

²⁶⁷ K pojmu zásady přiměřenosti jako základní zásadě evropského práva blíže viz CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Grainne *EU Law. Text, Cases and Materials*. 4th Edition. New York: Oxford University Press, 2008, s. 544 a násl.

či její rodiče skutečně věnují výdělečné činnosti. Cenový výměr nezohledňuje ani status osob (včetně rodinných příslušníků), které využily práva usazování v jiném členském státě Evropské unie, ale ještě nezískaly na území České republiky právo trvalého pobytu. Z nároku na zvláštní jízdné jsou vyloučeni cizí státní příslušníci s místem trvalého pobytu na území jiného členského státu Evropské unie pravidelně dojíždějící do místa sídla školy v České republice. Velmi často se přitom jedná o osoby, které se souběžně se studiem na území České republiky věnují i výdělečné činnosti. Požadavek trvalého pobytu na území České republiky současně omezuje i další osoby, které využily práva usazování v jiném členském státě Evropské unie. Toto opatření se negativně dotkne např. rodinných příslušníků cizinců usazených v České republice, kteří zde nemají trvalý pobyt. Pokud zde jejich dítě navštěvuje školu, nemá nárok na zvláštní jízdné, které náleží osobám s trvalým pobytem (českým státním příslušníkům) ve srovnatelné situaci. Dalším okruhem osob, které mohou být zkoumaným opatřením dotčeny, jsou osoby, které se usadí v České republice a vykonávají zde výdělečnou činnost nebo sem následují rodinného příslušníka, který je zde zaměstnaný, a přitom tyto osoby studují v místě odlišném od místa, kde se usadily. Nárok na zvláštní jízdné je jim tak odepřen s odkazem na to, že nemají na území České republiky trvalý pobyt, i přesto, že čeští státní příslušníci s trvalým pobytem v České republice ve srovnatelné situaci, s bydlištěm ve stejném místě a totožným sídlem školy na žákovské jízdné nárok mají.

B.2.4 Zhodnocení

S ohledem na výše uvedené je nutné dojít k závěru, že požadavek trvalého pobytu na území České republiky pro účely přiznání žákovského jízdného je v rozporu s evropským právem. Omezení nároku na žákovské jízdné pouze na osoby s trvalým pobytem na území České republiky nepřiměřeně nepříznivě dopadá na studenty pravidelně dojíždějící do České republiky, jakož i na další osoby využívající volného pohybu osob a svobody usazování. Ustanovení cenového výměru Ministerstva financí je dále i v rozporu se zákonem o volném pohybu služeb. Nelze souhlasit s názorem Ministerstva financí, podle něhož je zcela v kompetenci státu, aby se rozhodl, jaké druhy podpor poskytne pouze studentům s trvalým pobytem na území České republiky. Kritérium, které je způsobilé znevýhodnit státní příslušníky jiných členských států Evropské unie, musí být přiměřené.

[...]

C. ZÁVĚR

[...]

Striktní vyžadování trvalého pobytu na území České republiky pro přiznání žakovského jízdného je nepřímou diskriminační ve vztahu ke státní příslušnosti, a proto je v rozporu s právem Evropské unie a zákonem o volném pohybu služeb.

[...]

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

8. Trvalý pobyt v ČR jako podmínka pro získání stáže²⁶⁸

Výsledek:

Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy přistoupilo na výtky ochránce a z výzev ministerstva v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost podmínku státní příslušnosti, resp. trvalého pobytu, odstranilo. Výzvy v rámci aktuálního Operačního programu Výzkum, vývoj a vzdělávání tuto podmínku rovněž neobsahují.

Právní věty:

- I. Omezení cílové skupiny pro účely podpory poskytované v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost určeného pro podporu regionů České republiky pouze na státní příslušníky České republiky, resp. osoby s povoleným trvalým pobytem na území České republiky, představuje diskriminaci založenou na státní příslušnosti, která je v rozporu s primárním právem EU (čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie).*
- II. S ohledem na to, že podmínka českého státního občanství, resp. trvalého pobytu na území ČR, dopadá především na slovenské studující dojíždějící za studiem do České republiky, jedná se zároveň o diskriminaci založenou na národnosti v rozporu s antidiskriminačním zákonem.*

V Brně dne 2. září 2013
Sp. zn. 114/2012/DIS/JKV

²⁶⁸ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2550>

**Zpráva o šetření
ve věci diskriminace z důvodu státní příslušnosti v rámci projektu
„Inovace uměnovědných studijních oborů na FF MU“**

Na veřejného ochránce práv se v květnu 2012 obrátila studentka ze Slovenské republiky ve věci přiznávání výhod z projektu „Inovace uměnovědných studijních oborů na FF MU“ pouze studujícím majícím občanství České republiky či trvalý pobyt v České republice. V době podání podnětu byla stěžovatelka studentkou Filozofické fakulty Masarykovy univerzity. Studium ukončila v září roku 2012.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Stěžovatelka namítala diskriminaci z důvodu státní příslušnosti, neboť se jako občanka Slovenské republiky bez trvalého pobytu na území České republiky nemohla účastnit stáží v rámci programu „Inovace uměnovědných studijních oborů na FF MU“.

Dle názoru stěžovatelky by stáž měli získávat studující v závislosti na dosažených studijních výsledcích, a nikoliv z důvodu státního občanství či trvalého pobytu v České republice. Upozornila přitom na skutečnost, že je projekt spolufinancovaný ze zdrojů Evropského sociálního fondu Evropské unie.

Aby bylo možné diskriminaci potvrdit, či vyvrátit, resp. zjistit, zda je požadavek na státní příslušnost ČR či trvalý pobyt v ČR přiměřený, obrátil se ochránce s dotazy týkajícími se rozlišování z důvodu státní příslušnosti nejprve na děkana Filozofické fakulty Masarykovy univerzity a následně i na ministra školství.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Děkan Filozofické fakulty Masarykovy univerzity prof. PhDr. Josef Krob, CSc., v dopisu ze dne 29. června 2012 uvedl, že daná podmínka je stanovena v návaznosti na odstavec 13 Výzvy č. 28 Operačního programu vzdělávání pro konkurenceschopnost Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy České republiky (dále také „MŠMT“). Pokud chce Filozofická fakulta Masarykovy univerzity předmětnou dotaci čerpat, je nutné podmínky výzvy stanovené MŠMT respektovat.

Ustanovení odst. 13 Výzvy č. 28 Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako řídicího orgánu Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost č. j. 32544/2010-41 stanoví (dále jen „OP VK“):

„13. Místo dopadu podporovaných aktivit individuálních projektů ostatních

Oblast podpory 2.2 je určena pro všechny regiony ČR spadající do Cíle Konvergence, tzn. všechny individuální projekty ostatní musí mít dopad na cílové skupiny osob, které studují nebo pracují v regionech České republiky mimo území NUTS II hl. města Prahy a mají české občanství nebo povolení k trvalému pobytu na území ČR. Sídlo žadatele může být na celém území České republiky včetně NUTS II hl. m. Prahy.“

Dne 13. srpna 2012 zaslal kvestor MU náměstkovi ministra školství, mládeže a tělovýchovy dopis s žádostí o umožnění zahrnout mezi podporovanou cílovou skupinu v projektech OP VK i studující slovenské národnosti. Náměstek reagoval dopisem ze dne 19. října 2012, v němž uvedl, že žádosti o započítávání slovenských studentů mezi cílovou skupinu ve všech projektech Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost není možné vyhovět. Občany Slovenské republiky je přitom možné zahrnout pouze v některých oblastech podpory, např. v oblasti podpory 2.3 – Lidské zdroje ve výzkumu a vývoji. Závěrem uvedl, že *„v případě programu podporovaných z fondů Evropské unie je nepřijatelné porušovat pravidla stanovená Evropskou komisí“*.

Veřejný ochránce práv se v rámci šetření taktéž obrátil na tehdejšího ministra školství, mládeže a tělovýchovy dopisem ze dne 26. listopadu 2013. V dopisu ze dne 4. ledna 2013 bývalý ministr uvedl, že daná podpora individuálních projektů spadá v rámci 2. Prioritní osy, oblasti podpory 2.2 Vysokoškolské vzdělávání do cíle „Konvergence“. Tento cíl je vymezen sekundárním právem EU, konkrétně nařízením rady ES č. 1083/2006. Je určen k podpoře nejméně rozvinutých regionů EU za účelem zlepšení podmínek pro růst a zaměstnanost prostřednictvím investic mj. do hmotného a lidského kapitálu. Již v rámci programového dokumentu Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost vydaného MŠMT bylo uvedeno, že se daný operační program zaměřuje na podporu v oblastech, které přispějí k rozvoji potenciálu populace ČR a na vytvoření vhodných podmínek pro vzdělávání a učení.

[...]

Dle ministra školství je cílem předmětného kritéria snaha co nejdůsledněji naplnit podmínku územního zaměření podpory, která je poskytována z Evropského sociálního fondu v rámci cíle Konvergence. Dle názoru MŠMT se podpora poskytnutá zahraničnímu studentovi s požadavkem územního zaměření podpory neslučuje. Předmětné kritérium dle ministra

školství plyne z aplikace požadavku na územní zaměření podpory, konkrétně z článku 3 a článku 5 nařízení rady č. 1083/2006 Sb. – tedy vymezení cílů Konvergence v kombinaci s metodou přidělování finančních prostředků.

Součástí výzvy č. 28 k předkládání žádostí o finanční podporu z OP VK je rovněž Metodický výklad výzvy 2.2 Vysokoškolské vzdělávání sp. zn. 32544/2010-41. Uvedený výklad stanoví, že pro předmětnou výzvu jsou vybrány následující cílové skupiny, přičemž jiné cílové skupiny nemohou být v rámci jednotlivých aktivit vykazovány jako podpořené osoby: „*studenti VŠ; akademičtí pracovníci VŠ; ostatní pracovníci VŠ. [...] Rozhodující je místo výkonu povolání nebo studia, které může být ve všech regionech ČR vyjma území NUTS II hl. m. Praha. Osoby, které jsou cílovými skupinami, musí mít české občanství nebo trvalý pobyt v ČR. (Např. studenti ze Slovenska nemohou být v rámci projektu podpořeni.)*“.

Veřejný ochránce práv dále zjistil, že v rámci programu Inovace uměnovědných studijních oborů na FF MU jsou nabízeny individuální stáže studujícím bakalářských i magisterských programů v různých institucích v délce 20 pracovních dnů. Studujícím je v rámci stáží zpětně hrazeno ubytování, stravné a cestovné a přiděleno mimořádné stipendium ve výši 6 500 Kč.²⁶⁹

C. HODNOCENÍ VĚCI ZÁSTUPCEM OCHRÁNCE

C.1 Zákaz diskriminace z důvodu státní příslušnosti v primárním právu EU

Česká republika je na základě svého členství v Evropské unii a čl. 10 Ústavy České republiky vázána právem Evropské unie, které zakazuje diskriminaci na základě státní příslušnosti. Článek 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“) zakazuje jakoukoliv diskriminaci z důvodu státní příslušnosti v rámci použití smluv. V návaznosti na ustanovení čl. 20 a 21 SFEU má každá osoba, která má státní občanství členského státu, právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států. Volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu je v návaznosti na ustanovení čl. 26 SFEU zajištěn na úrovni vnitřního trhu, který zahrnuje prostor bez vnitřních hranic. Právo na volný pohyb v rámci členských států Evropské unie mají všichni občané unie bez ohledu na to, zda v hostitelském státě vykonávají výdělečnou činnost. S právem volného pohybu dále souvisí i komplementární právo, mezi něž patří i právo na vzdělání.

²⁶⁹ http://www.phil.muni.cz/wufv/home/vyveska/CIUS_FAV_staze_2013-1.pdf [citováno 3. dubna 2013].

Volný pohyb osob v rámci Evropské unie představuje základní právo pracovníků a jejich rodin (čl. 45 a násl. SFEU). Volný pohyb pracovníků přitom zahrnuje odstranění jakékoli diskriminace mezi pracovníky členských států na základě státní příslušnosti, pokud jde o zaměstnání, odměnu za práci a jiné pracovní podmínky.

Migraci za vzděláním je přitom ve světle výše uvedeného nutné vnímat jako migraci za účelem budoucího usazení a zaměstnání na území. Právo na volný pohyb pracovníků zahrnuje i přípravu na budoucí povolání.

C.2 Zákaz diskriminace z důvodu národnosti

Protože se v několika citovaných dokumentech výslovně objevuje, že výhody nelze poskytnout studujícím ze Slovenské republiky, přichází v úvahu i hodnocení, zda by se nemohlo jednat o diskriminaci založenou na národnosti zakázanou antidiskriminačním zákonem.

Podle zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon), se zakazuje přímá i nepřímá diskriminace v přístupu a při poskytování sociálních výhod založená na příslušnosti k národnosti.²⁷⁰ Zde je totiž třeba zkoumat, zda přiznání výhod z projektu může vést také k neoprávněnému rozlišování na základě národnosti studentů. Pokud jde o studium běžných studijních programů na českých školách, z cizích státních příslušníků je nejčastěji studují právě studující ze Slovenské republiky. Studujících z jiných členských zemí EU se tento problém bude týkat pouze okrajově nebo vůbec. S ohledem na tuto skutečnost proto vzniká podezření, že se jedná o pravidlo nasměřované k omezení čerpání výhod právě slovenskými studujícími. Slovenští studující jsou v tomto kontextu vnímáni jako jiná kategorie studujících ve srovnání s českými studujícími, ačkoliv zde studují stejný studijní program a musí splnit stejné požadavky jako čeští studující. Takovéto jednání má proto potenciál zasáhnout jejich důstojnost, a představovat tak i diskriminaci založenou na národnosti.

C.3 Sekundární legislativa EU a rozhodovací praxe SDEU

Ustanovení SFEU o volném pohybu osob je dále konkretizováno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen „nařízení 492/2011“) a 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 (dále jen „směrnice“).

²⁷⁰ Ustanovení § 1 odst. 1 písm. g) ve spojení s ustanovením § 2 odst. 3 a ustanovením § 3 odst. 1 zákona.

Zásada rovného zacházení a výjimka z této zásady pro přiznání sociálních stipendií studujícím, kteří nejsou zaměstnání, jsou upraveny ustanovením čl. 24 směrnice. Uvedené ustanovení zakotvuje právo na rovné zacházení pro občany všech členských států. V odstavci 2 je pak obsažena tato výjimka z ustanovení:

„2. Odchylně od odstavce 1 není hostitelský členský stát [...] povinen přiznat před nabytím práva trvalého pobytu vyživovací podporu při studiu, včetně odborné přípravy, již se rozumí stipendia nebo půjčky na studium osobám jiným než zaměstnaným osobám, osobám samostatně výdělečně činným, osobám ponechávajícím si takové postavení a jejich rodinným příslušníkům.“

Uvedené neplatí, pokud by se jednalo o pracovníka ve smyslu nařízení Evropského parlamentu a Rady EU č. 492/2011 ze dne 5. dubna 2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie (dále jen „nařízení 492/2011/ES“), který má právo na veškeré výhody, stipendia či půjčky stejně jako občané či osoby s trvalým pobytem na daném území.

Operační program vzdělávání pro konkurenceschopnost byl vyhlášen v souladu s nařízením Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999 (dále jen „nařízení 1083/2006/ES“). Dle ustanovení čl. 22 Preambule nařízení 1083/2006/ES by činnosti fondů a operace, na jejichž financování se podílejí, měly být provázány s ostatními politikami EU a v souladu s právními předpisy EU. V ustanovení čl. 3 odst. 2 nařízení 1083/2006/ES stanoví cíl „Konvergence“ k urychlení konvergence nejméně rozvinutých členských států a regionů tím, že budou zlepšeny podmínky pro růst a zaměstnanost mj. prostřednictvím zvýšení kvality investic do hmotného a lidského kapitálu. V čl. 5 nařízení vymezuje územní působnost („územní způsobilost“) pro financování ze strukturálních fondů v rámci cíle „Konvergence“. Způsobilé jsou ty regiony, které odpovídají úrovni 2 společné klasifikace územních statistických jednotek (NUTS 2), jejichž HDP na obyvatele je nižší než 75 % průměru HDP EU-25 na obyvatele.

Soudní dvůr Evropské unie v řadě svých rozhodnutí shledal, že podmínka dlouhodobého či trvalého pobytu je ve vztahu k přiznání podpory legitimní,²⁷¹ avšak tento požadavek musí být přiměřený.

²⁷¹ Např. rozsudek SDEU ze dne 15. března 2005 ve věci C-209/03, The Queen, na žádost Dan-yho Bidara v. London Borough of Ealing a Secretary of State for Education and Skills; rozsudek SDEU (velkého senátu) ze dne 18. 11. 2008 ve věci C-158/07, Jacqueline Förster proti Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep; rozsudek SDEU ze dne 22. 5. 2008 ve věci C-499/06, Halina Nerkowska proti Zakład Ubezpieczeń Społecznych Oddział w Koszalinie;

C.4 Zhodnocení přiměřenosti požadavku na občanství ČR, resp. trvalý pobyt v ČR

Sekundární právo EU musí být vždy vykládáno v souladu s primárním právem. V tomto případě bude stěžejní posoudit, zda je přiměřené, aby výhody z projektu mohli čerpat pouze státní příslušníci České republiky, případně osoby s povoleným trvalým pobytem na území České republiky.

Zajištění studijní praxe a přiznání stipendia je formou výhody, která spadá do rozsahu působnosti SFEU, protože přímo souvisí s volným pohybem osob na vnitřním trhu Evropské unie (dále jen „SFEU“). Proto je na pravidla poskytování aplikovatelné ustanovení čl. 18 SFEU a v něm zakotvený zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti.

Pokud je přiznání této výhody vázáno na kritérium trvalého pobytu a státního občanství, dochází k rozdílnému zacházení. Výjimku ze zákazu diskriminace založené na státní příslušnosti formulovanou v ustanovení čl. 24 odst. 2 směrnice je nutné stejně jako všechny výjimky z primárního práva EU vykládat restriktivně. Tato se i v souladu s jazykovým výkladem vztahuje pouze na vyživovací podporu při studiu, „*jíž se rozumí stipendia nebo půjčky na studium*“. Výhody přiznávané v rámci programu Inovace uměnovědných studijních oborů na FF MU jako vyživovací podporu při studiu chápat nelze. Hlavním cílem programu je umožnění výkonu stáže a zlepšení profesních (kvalifikačních) předpokladů jednotlivců, a tím také zvýšení kvality lidských zdrojů v regionu, nikoliv poskytování podpory studujícím za účelem finančního zvládnutí studia.

Co se týče požadavku na trvalý pobyt na území České republiky, tento vede zpravidla k vyloučení studujících ze Slovenské republiky. Trvalý pobyt v České republice bude mít pouze zlomek studujících se slovenským státním občanstvím, bude se jednat o ty, kteří se v České republice usadili spolu se svou rodinou. Typický studující české vysoké školy ze Slovenska však za studiem do České republiky pouze dojíždí, a tak realizuje své právo na svobodu pohybu uvnitř Unie. Není přitom důvod, aby si pro tyto účely žádal o trvalý pobyt na území České republiky. Nadto se v souladu s ustanovením § 68 zákona č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů povolení k trvalému pobytu vydá po pěti letech nepřetržitého pobytu na území. Standardní doba pro získání magisterského akademického titulu přitom včetně předchozího bakalářského studia činí právě pět let.

rozsudek SDEU ze dne 26. 10. 2006 ve věci C-192/05, K. Tas-Hagen a R. A. Tas proti Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad; rozsudek SDEU ze dne 13. dubna 2010 ve věci C-73/08, Nicolas Bressol a další a Céline Chaverot a další proti Gouvernement de la Communauté française.

Studující ze Slovenské republiky, jejichž rodina není v České republice usazena a pouze sem za studiem dojíždějí, tak zpravidla nejsou schopni vyhovět podmínce pro získání trvalého pobytu na území České republiky, přesto studium studijního programu v České republice zpravidla znamená vybudování úzkého vztahu k České republice a též budoucí usazení za účelem zaměstnání, a to především s ohledem na neexistenci jazykové bariéry a historicky dané dlouhodobě úzké vztahy mezi oběma zeměmi.²⁷² Pokud MŠMT argumentuje tím, že je podporu nutné důsledně omezit na regiony ČR spadající do cíle Konvergence, tento požadavek by neměl z poskytování podpory vyloučit studující z jiných členských zemí Evropské unie, kteří pravidelně dojíždějí za studiem do některého z podporovaných regionů v ČR, neboť ti vykazují úzký vztah k podporovanému regionu podobně jako občané ČR dojíždějící za studiem.

MŠMT nepředložilo žádné přesvědčivé argumenty, proč je ve výzvách obsažena omezující podmínka týkající se občanství ČR, resp. povoleného trvalého pobytu. Požadavek na primární určení podpory pouze obyvatelstvu ČR nelze uspokojivě vysvětlit snahou o regionální zaměření podpory z cíle Konvergence, neboť pokud jde o situaci v Brně, na kterou upozornila stěžovatelka, studující dojíždějící ze Slovenské republiky se nemalou měrou účastní zdejšího akademického života a následně zde nacházejí i pracovní uplatnění.

Takovéto nastavení podpory je pak v přímém rozporu s cíli Evropské unie, jak je definuje primární i sekundární právo EU. Neexistuje totiž legitimní odůvodnění proto, aby byla podpora omezena pouze na obyvatele ČR (s občanstvím či trvalým pobytem) a byly z ní vyloučeny osoby dojíždějící ze sousedního členského státu EU, které se běžně účastní na životě regionu. Nejužší vztah k podporovanému regionu není možné presumovat pouze na základě státního občanství ČR nebo povoleného trvalého pobytu v ČR. Pokud bychom např. uvážili situaci tří různých osob, které studují či pracují v podporovaném regionu, jen obtížně lze určit, zda má nejužší vztah k podporovanému regionu, v tomto případě Brnu, osoba s trvalým pobytem na území hlavního města Prahy vyloučeného z podpory, osoba s českým státním občanstvím dojíždějící za studiem do Brna, či osoba s trvalým pobytem ve Slovenské republice taktéž dojíždějící za studiem do Brna. Zatímco v prvních dvou případech může být podpora poskytnuta, v posledním nikoliv. Požadavek občanství a trvalého pobytu přitom není možné použít k objektivnímu rozlišení situací těchto tří osob, a proto se jeví jako svévolné. V tomto ohledu se proto požadavek českého občanství

²⁷² V oblasti školství, kultury a vědy jsou normativně vyjádřeny v Dohodě mezi vládou České republiky a vládou Slovenské republiky o spolupráci v oblasti kultury, školství a vědy (sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 83/2000 Sb. m. s.).

či trvalého pobytu kdekoli na území České republiky nejví jako nezbytný k dosažení cíle co nejužšího vztahu k podporovanému regionu, jehož úroveň lidských zdrojů má být financováním zlepšena.

Požadavek výslovné vázanosti podpory individuálních projektů na občanství či trvalý pobyt v předmětném členském státu jako výjimku ze zákazu diskriminace z důvodu státní příslušnosti neobsahuje ani nařízení Rady 1083/2006/ES citované MŠMT. Článek 5 nařízení Rady 1083/2006/ES, na kterém MŠMT zakládá podmínku občanství či trvalého pobytu k čerpání individuální podpory, stanoví podmínky územní způsobilosti (resp. působnosti). Tyto podmínky jsou splněny (stejně jako v předchozím argumentu) již prvním požadavkem dopadu na cílové skupiny osob, které studují nebo pracují v regionech České republiky mimo území NUTS II hl. města Prahy. Druhá podmínka stanovená MŠMT – požadavek občanství České republiky či trvalého pobytu v České republice – následně omezuje osobní působnost poskytované podpory, kterou však již sekundární právo EU výslovně nestanoví.

S ohledem na shora uvedené proto podmínka, která přiznání individuálních výhod v programu Inovace uměnovědných studijních oborů na FF MU činí závislým na státním občanství České republiky či trvalém pobytu na území České republiky na základě ustanovení odst. 13 výzvy č. 28 Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy jako řídicího orgánu Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost č. j. 32544/2010-41, představuje přímou diskriminaci z důvodu státní příslušnosti v rozporu s právem EU.

Mimoto existuje důvodné podezření, že byla podmínka státního občanství ČR, resp. trvalého pobytu na území ČR, stanovena pouze za účelem vyloučení slovenských studujících z podpory. Pro vyloučení těchto studujících přitom neexistuje legitimní ospravedlnění, neboť jakožto migrující občané EU by měli mít stejné postavení jako státní příslušníci České republiky. Protože se v materiálech k programu, který má sloužit k rozvoji určitého regionu, výslovně objevilo vyjádření, že není možné podpořit studující ze Slovenska, jedná se o diskriminaci založenou na národnosti v rozporu s antidiskriminačním zákonem.

D. ZÁVĚRY

Omezení cílové skupiny pro účely podpory poskytované v rámci Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost určeného pro podporu regionů České republiky pouze na státní příslušníky České republiky,

resp. osoby s povoleným trvalým pobytem na území České republiky, představuje nepřípustnou diskriminaci založenou na státní příslušnosti v rozporu s primárním právem EU.

S ohledem na to, že podmínka českého státního občanství, resp. trvalého pobytu na území ČR, dopadá především na slovenské studující dojíždějící za studiem do České republiky, jedná se o diskriminaci založenou na národnosti v rozporu s antidiskriminačním zákonem.

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěl k přesvědčení, že se Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy jakožto řídicí orgán Operačního programu Vzdělávání pro konkurenceschopnost dopustilo pochybení spočívajícího v diskriminaci založené na státní příslušnosti v rozporu s primárním právem Evropské unie a diskriminaci založené na národnosti v rozporu s antidiskriminačním zákonem.

JUDr. Stanislav Křeček
zástupce veřejného ochránce práv

9. Hypoteční úvěr pro cizince²⁷³

Právní věta:

Důslednější prověřování rizikovosti klienta týkající se cizinců, včetně ostatních občanů Evropské unie, ve věci poskytování hypotečních úvěrů, je s ohledem na specifický charakter služby a povinnosti bankovního subjektu legitimním cílem.

V Brně dne 20. prosince 2010
Sp. zn. 77/2010/DIS/AHŘ

Zpráva o šetření Poskytování hypotečního úvěru cizím státním příslušníkům – občanům EU

A. OBSAH PODNĚTU

Stěžovatel, pan M., podal stížnost proti postupu banky X (dále také jako „X“ nebo „Banka“), podle něhož se praxe při poskytování hypotečního úvěru tímto subjektem liší ve vztahu ke státním příslušníkům České

²⁷³ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/2322>

republiky a vůči cizím státním příslušníkům, včetně ostatních občanů Evropské unie (dále jen „EU“ nebo „Unie“). V podání stěžovatel uvádí, že tuto informaci obdržel od Útvaru péče o zákazníky X. Dále pan M. ve svém podání předkládá tvrzení, že dle vnitřního předpisu X je českým státním občanům údajně poskytován hypoteční úvěr až do výše 100 % ceny zastavené nemovitosti, zatímco cizincům pouze do výše 85 % ceny zastavené nemovitosti. Pan X. se proto zajímal, zda nemůže docházet k porušování zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (dále jen „antidiskriminační zákon“).

B. PRŮBĚH ŠETŘENÍ A SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

Z informací veřejně dostupných na webových stránkách banky X není patrné, že by se maximální poskytovaná výše hypotečního úvěru lišila na základě státní příslušnosti žadatele. Obrátil jsem se proto na právní oddělení X s žádostí o spolupráci a vysvětlení postupu při poskytování hypotečních úvěrů. Z dopisu vedoucí odboru F. plyne, že X a priori neomezuje výši poskytovaného hypotečního úvěru na základě státní příslušnosti; „*podmínky pro výpočet úvěru, hodnocení bonity a stanovení produktových parametrů jsou stejné jak pro občany ČR, tak i pro cizince (jak z členských zemí EU, tak i ze třetích zemí)*“. Bylo zjištěno, že žádosti o úvěr ve výši 100 % hodnoty zastavované nemovitosti jsou vyhodnocovány individuálně na centrále X. K rozdílnému zacházení na základě státní příslušnosti dochází dle X pouze v procesu hodnocení rizik vyplývajících z poskytnutí hypotečního úvěru. Vyhodnocování rizik a kontrola předkládaných informací se u cizinců provádí důsledněji. Prvním důvodem je neexistující mezinárodní výměna informací mezi úvěrovými registry týkající se zadluženosti a úvěrové historie klienta cizince. Další pohnutkou je komplikovanější vymáhání pohledávky u klientů – cizinců.

C. PRÁVNÍ HODNOCENÍ

Na úvod musím konstatovat, že skutkový stav případu popsany výše nelze kvalifikovat z hlediska zákona č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (dále jen „antidiskriminační zákon“). Antidiskriminační zákon totiž, jak vyplývá z dikce ustanovení § 2 odst. 3, nezakazuje rozlišování na základě státní příslušnosti. Věc je tedy nutno vnímat z hlediska práva Evropské unie; státní

příslušnost je totiž ve smyslu práva i politik Unie typickým podezřelým rozlišovacím kritériem.

Na počátku mého šetření ve věci existovalo podezření, že X uplatňuje při poskytování hypotečních úvěrů cizincům plošně jiné podmínky nežli při poskytování stejné služby občanům ČR. Vzhledem ke skutečnosti, že Česká republika je členským státem Evropské unie, je vázána i právem tohoto subjektu, na jehož utváření se podílí, stejně jako na tvorbě společných politik Unie. Evropské integrační procesy mají významný ekonomický aspekt, který se projevuje zejména ve vytváření jednotného vnitřního trhu. Vnitřní trh zahrnuje prostor bez vnitřních hranic, v němž je zajištěn volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu v souladu s právem EU.²⁷⁴ Jedním z nástrojů k dosažení vnitřního trhu je odstranění jakékoliv diskriminace na základě státní příslušnosti. Pokud se kritérium státní příslušnosti objeví jako důvod pro méně výhodné zacházení s ostatními občany EU při poskytování služeb, je nutno zvažovat korespondenci s obecným zákazem diskriminace obsaženým v čl. 18 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen „SFEU“). Otázkou podrobnější právní kvalifikace by pak bylo, zda by v takovém případě šlo o jednání proti svobodě volného pohybu občanů EU, nebo o jednání proti volnému pohybu služeb. Vzhledem ke skutečnosti, že pan M. je polským občanem, trvale usazeným a zaměstnaným na území České republiky, přikláním se spíše k prvně zmiňované svobodě – volnému pohybu osob v rámci Unie. O volný pohyb služeb by se totiž dle mého soudu mohlo jednat tehdy, pokud by stěžovatel na území ČR nebyl trvale usazen a službu přijímal pouze jako krátkodobý rezident. Zde je však třeba upozornit na to, že kvalifikace, do které z výše zmíněných svobod poskytování hypotečního úvěru spadá, závisí dle judikatury ESD²⁷⁵ do značné míry na konkrétní situaci. Dle názoru Soudního dvora Evropské unie (dále jen „SDEU“) vysloveného v případě *Fidium Finanz AD* (C-452/04), záleží na tom, která svoboda bude v konkrétním případě převažujícím faktorem.

Z pohledu volného pohybu pracovníků přichází v úvahu aplikace čl. 45 SFEU rozvádějící obecný zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti zakotvený v čl. 18 téhož dokumentu. Prvně jmenovaný článek má horizontální i vertikální přímý účinek [(*Walrave and Koch* (C-36/74), *Bosman* (C-415/93), *Angonese* (C-281/98)], tj. je přímo aplikovatelný rovněž na vztahy mezi soukromými osobami. Poselstvím předpisů práva EU týkajících se volného pohybu osob (resp. pracovníků) je v co možná největší

²⁷⁴ Čl. 26 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie.

²⁷⁵ Např. *Fidium Finanz AD* (C-452/04; body 43 a 44), dále viz CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law. Texts, Cases and Materials. Fourth Edition.* Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 817.

míře podpořit migraci jednotlivců vytvářejících ekonomický potenciál. Za tímto účelem se Unie snaží odstranit překážky zabraňující realizaci tohoto cíle. Jak vyplývá z odborné literatury,²⁷⁶ důležité je posoudit, zda je to které opatření či pravidlo s to být překážkou v přístupu pracovníka na pracovní trh příslušného členského státu.²⁷⁷ Že ne vždy se musí jednat o přímou souvislost s výkonem zaměstnání, se ukázalo na případu Komise proti Dánsku (C-464/02). Jako stěžejní v kontextu řešené situace se však jeví nařízení ze dne 15. října 1968 č. 1612/68 o volném pohybu pracovníků uvnitř Společenství, které nejenže konkretizuje přístup na pracovní trh samotný, nýbrž pracovníkům a jejich rodinám zakládá také tzv. komplementární oprávnění. Mezi taková oprávnění patří zrovnoprávnění občanů EU v oblasti ubytování, včetně vlastnictví ubytování, které potřebuje.²⁷⁸ Mohlo by se zdát, že poskytování úvěru s tímto komplementárním oprávněním přímo nesouvisí. ESD se však vyjádřil ve svém rozsudku ve věci Komise proti Itálii (C-63/86; bod 15 a 16), že překážky kladené do cesty cizím státním příslušníkům při získávání bydlení, a to včetně získání prostředků na jeho pořízení, mohou být vnímány jako nepřípustné omezení volného pohybu, v daném případě v rámci volného pohybu služeb, resp. svobody usazování.

O diskriminaci se nemůže jednat tam, kde rozdílné zacházení s osobami ve srovnatelné situaci lze ospravedlnit legitimním cílem a pokud jsou prostředky k jeho dosažení přiměřené a nezbytné. Vyrozuměl jsem, že v případě X je rozdílný postup vůči cizincům uplatňován pouze v rámci hodnocení rizik, když se tento proces vůči nim realizuje důsledněji. Relevantním argumentem v dané souvislosti je bezpochyby vyšší riziko komplikovaného a delšího soudního vymáhání pohledávek, stejně jako omezené možnosti výměny informací o zadluženosti a úvěrové historii klienta – cizince. Proto považuji důkladnější prověření informací předložených

²⁷⁶ CRAIG, Paul, DE BÚRCA, Gráinne. *EU Law. Texts, Cases and Materials*. Fourth Edition. Oxford: Oxford University Press, 2008, s. 760–761.

²⁷⁷ V tomto smyslu se vyjádřil ESD např. ve věci Komise proti Dánsku (C-464/02; body 34–36): „Všechna ustanovení Smlouvy týkající se volného pohybu osob mají za cíl usnadnění výkonu výdělečné činnosti jakékoli povahy na celém území Společenství pro státní příslušníky Společenství a brání opatřením, která by mohla znevýhodňovat tyto státní příslušníky, pokud chtějí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu [...] Ustanovení, která zabraňují nebo odrazují státního příslušníka členského státu opustit jeho zemi původu za účelem výkonu jeho práva na volný pohyb, tedy představují překážky této svobody, i když se uplatňují nezávisle na státní příslušnosti dotyčných pracovníků (výše uvedený rozsudek *Bosman*, bod 96).“ Pro to, aby mohla představovat takové překážky, je však třeba, aby podmiňovala přístup pracovníků na trh práce (Graf, C-190/98, bod 23).

²⁷⁸ Čl. 9 odst. 1 nařízení: „Pracovník, který je státním příslušníkem jednoho členského státu a je zaměstnán na území jiného členského státu, požívá všech práv a výhod udělovaných vlastním státním příslušníkům v oblasti ubytování, včetně vlastnictví ubytování, které potřebuje.“

cizinci žádajícími o poskytnutí úvěru za legitimní, a to i vzhledem ke skutečnosti, že hypoteční úvěr je specifickou finanční službou charakterizovanou dlouhodobostí závazkového vztahu. Banka musí zároveň při své činnosti dostát povinnostem plynoucím ze zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, mimo jiné počínat si ve své činnosti obezřetně.

D. SHRNUTÍ A ZÁVĚR

Ze stanoviska banky X. vyplývá, že neaplikuje opatření, podle kterého by cizincům paušálně poskytovala hypoteční úvěr za méně výhodných podmínek nežli občanům České republiky. Klientovi – cizinci, stejně jako občanu ČR, může být poskytnut úvěr až ve výši 100 % hodnoty zastavované nemovitosti. Postupuje-li banka X vůči klientům – cizincům při poskytování hypotečních úvěrů rozdílně, pak takové zacházení spočívá v důkladnějším prověřování informací o zadluženosti a úvěrové historii žadatele.

Z výše předestřených důvodů konstatuji, že mým šetřením ve věci poskytování hypotečních úvěrů bankou X. se neprokázalo, že by byli cizinci, včetně ostatních občanů Evropské unie, v přístupu k této službě znevýhodněni oproti občanům České republiky. Důslednější prověřování rizikovosti klienta je s ohledem na specifický charakter služby a povinnosti bankovního subjektu legitimním cílem.

JUDr. Pavel Varvařovský
veřejný ochránce práv

10. Pronájem bytu pouze pro Čechy²⁷⁹

Výsledek:

Ochránce se v návaznosti na tento podnět obrátil na Českou obchodní inspekci, která uložila realitní kanceláři pokutu za porušení zákazu diskriminace spotřebitele. Výše pokuty však byla uložena na spodní hranici zákonného rozpětí (tzn. 4 000 Kč) a dotčená realitní kancelář nadále otevřeně inzerovala nabídky bydlení, které nejsou cizincům přístupné, pokuta tudíž zjevně nenaplnila preventivní funkci.

Ochránce proto vydal vůči ČOI závěrečné stanovisko, v němž ČOI navrhl, aby zahájila správní řízení s realitní kanceláří pro dlouhodobé

²⁷⁹ Elektronická verze je dostupná v Evidenci stanovisek ochránce na <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/3246>

porušování zákazu diskriminace ve vztahu k cizincům a při ukládání sankce zohlednila to, že sankce za diskriminaci musí být účinné, přiměřené a odrazující. Účinné, přiměřené a odrazující sankce jsou požadovány antidiskriminačními směrnici EU, jakož i související judikaturou Soudního dvora EU. Komunikace s ČOI prozatím není ukončena.

V Brně dne 1. září 2015
Sp. zn. 172/2013/DIS/IŠ

Zpráva o šetření ve věci zprostředkování pronájmu bytu realitní kanceláří cizinci

Na veřejného ochránce práv se obrátili paní I. V. a pan D. G. (dále jen „stěžovatelé“, resp. „stěžovatel“ nebo „stěžovatelka“) s podnětem týkajícím se zprostředkování pronájmu bytu v Y. realitní kanceláří. Stěžovatelka požádala realitní kancelář XXX (dále také „realitní kancelář“) o zprostředkování nájmu bytu, resp. o umožnění prohlídky vybraných bytů, které vyhledala na webových stránkách realitní kanceláře. Stěžovatelka kontaktovala pověřenou pracovníci realitní kanceláře Mgr. K. Š. (dále jen „zaměstnankyně K. Š.“). V rámci telefonického rozhovoru se zaměstnankyní K. Š. stěžovatelka sdělila, že její snoubenec (stěžovatel), se kterým by v bytě bydlela, je cizí národnosti. Zaměstnankyně realitní kanceláře K. Š. odmítla zprostředkovat prohlídku, protože majitel bytů si nepřál jako nájemníky „cizince“ a stěžovatelka, resp. společně stěžovatelé tento požadavek nesplňovali. Na školení zaměstnancům realitní kanceláře údajně řekli, že pokud odmítají Romy a cizince, je to zcela v souladu s českým právem. Tato konstatování měla proběhnout jen telefonicky, stěžovatelka ale následně obdržela i písemné vyjádření zaměstnankyně K. Š.

A. PŘEDMĚT ŠETŘENÍ

Okolnosti popsané stěžovatelkou naznačovaly, že se realitní kancelář mohla dopustit diskriminace ve smyslu antidiskriminačního zákona²⁸⁰ a diskriminace spotřebitele ve smyslu zákona o ochraně spotřebitele²⁸¹. V rámci šetření jsem se proto zaměřila na postup realitní kanceláře, která se diskriminace měla dopustit. Předmětem mého šetření bylo posouzení, zda bylo dotčeno právo stěžovatelů na rovné zacházení.

²⁸⁰ Zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění zákona č. 89/2012 Sb.

²⁸¹ Zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů.

B. SKUTKOVÁ ZJIŠTĚNÍ

B.1 Postup realitní kanceláře vůči stěžovatelům

Dne 25. listopadu 2013 obdržela stěžovatelka prostřednictvím e-mailu vyjádření zaměstnankyně K. Š. ze zákaznické linky realitní kanceláře:

„Dobrý den, vážená paní V., děkuji předem za Váš e-mail, dle našeho rozhovoru dne 24. 11. 2013 Vám z mé strany bylo jasně řečeno, že my, coby realitní agentura, pouze zprostředkováváme kontakty mezi majiteli a poptávajícími. Vy, pokud byste byla též majitelka nemovitosti, měla byste své jisté požadavky a pokyny na obyvatele, kteří budou v budoucnu vaši nemovitost obývat, a správně vedená realitní agentura Vaše požadavky bude navýše respektovat, zanesse údaje do systému a předloží je poptávajícím. Na věci, že jste bohužel vyhledali byt, kde si pan majitel přál pouze české občany, neshledáváme nic diskriminačního či dle našeho hovoru rasového podnětu, pan majitel měl patrně své důvody, díky kterým rozhodnutí učinil, a my ho musíme samozřejmě respektovat coby našeho klienta. Je mi velice líto, že nemohla být skutečněná prohlídka Vámi vybraného bytu, ale jak jsem již zmínila výše, my jsme pouze zprostředkovatelem a rozhodně se ohrazujeme proti tvrzení, že naše realitní společnost by jakkoliv podporovala či se angažovala v diskriminačním řízení proti jakýmkoliv cizineckým menšinám v České republice. Přijměte tuto skutečnost jako fakt, přeji Vám brzké nalezení vyhovujícího bydlení, mnoho úspěchů a děkujeme za projevený zájem spolupracovat s naší společností.“

V rámci šetření zástupce vedoucího oddělení rovného zacházení Kanceláře veřejného ochránce práv vyzval realitní kancelář k vyjádření k tvrzením stěžovatelky, přičemž žádal odpovědi zejména na následující otázky:

(1) Byla státní příslušnost stěžovatele, která je jiná než česká, důvodem pro neumožnění prohlídky vybraných bytů?

(2) Bylo výslovným požadavkem majitele bytů, aby nebyly umožněny prohlídky osobám jiné než české státní příslušnosti? Bylo výslovným požadavkem majitele bytů neumožnit prohlídky některým cizincům, např. pouze Vietnamcům nebo Ukrajincům?

(3) Jak je nakládáno s požadavkem majitelů bytu, že byt nejsou ochotni pronajmout cizinci? Je tento požadavek součástí ujednání (smlouvy) mezi realitní kanceláří a majitelem nabízeného bytu? Respektujete bezvýhradně všechny požadavky tohoto typu?

Realitní kancelář v dopisu ze dne 8. října 2014 k těmto otázkám uvedla:

(1) Důvodem bylo přání našeho klienta po předchozích opakovaně negativních zkušenostech. Jsme pouze zprostředkovatel a nemůžeme bohužel nikterak majitele bytů nutit k umožnění prohlídky bytu.

(2) Náš klient svůj požadavek nespécifikoval. Nebyl nasměrován proti osobám konkrétní státní příslušnosti.

(3) Zprostředkovatel nemůže svým klientům vnucovat zájemce. Můžeme pouze o zájemci našeho klienta informovat. A je plně na klientovi, zda se rozhodne s ním do smluvního vztahu vstoupit. Tento požadavek nebyl součástí písemné smlouvy. Klient jej vyjádřil až následně včetně dalších svých požadavků a představ. Snažíme se obecně respektovat všechna přání našich klientů, ovšem v žádném případě ne bezvýhradně. Pokud by se podle našeho názoru jednalo o diskriminaci, například založenou na rase, pohlaví atd., jsme připraveni s takovýmto klientem okamžitě rozvázat náš obchodní vztah – v tomto případě se jednalo o situaci hraniční.

Jak jsem uvedla výše, v rámci šetření jsem oslovila i Asociaci realitních kanceláří České republiky. Dopisem ze dne 5. září 2014 jsem se prostřednictvím pověřeného pracovníka Kanceláře veřejného ochránce práv dotázala na obecnou praxi na realitním trhu, se kterou má tato profesní komora zkušenosti. Zejména mě zajímalo, jak se staví ke zprostředkování nájmu bytu cizincům, příp. jestli se setkává s rozlišováním mezi občany Evropské unie a třetích zemí, příp. jak vnímá pokyny majitelů nemovitostí týkající se rozlišování mezi uchazeči. Dopisem ze dne 30. září 2014 se Asociace realitních kanceláří České republiky vyjádřila k těmto otázkám, když mimo jiného konstatovala, že *„[j]e důležité si uvědomit, že realitní kancelář není ten, kdo rozhoduje. Jako zprostředkovatel koná na příkaz pronajímatele, resp. majitele. Jejich právní jednání nejsme schopni ovlivnit. [...] o konečném výběru nájemce rozhoduje vždy pronajímatel. Realitní kancelář pouze zprostředkovává příležitost k uzavření nájemní, resp. kupní smlouvy“*.

C. HODNOCENÍ VĚCI OCHRÁNKYNI

C.1 Aplikace antidiskriminačního zákona

Diskriminací se obecně rozumí situace, kdy se s jednou osobou zachází méně příznivě než s jinou osobou ve srovnatelné situaci, a to z diskriminačních důvodů vymezených antidiskriminačním zákonem. Pro zhodnocení případu stěžovatelů je tedy nevyhnutné zabývat se otázkou, zda na věc vůbec dopadne antidiskriminační zákon; zda se tedy jedná o některou z vymezených oblastí společenských vztahů a zda stěžovatel, resp. stěžovatelé, jsou nositeli některého diskriminačního důvodu ve smyslu antidiskriminačního zákona.

Jednou z oblastí, na které dopadá antidiskriminační zákon, je ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 antidiskriminačního zákona i oblast přístupu ke zboží a službám, včetně bydlení, pokud jsou nabízeny veřejnosti. Činnost realitní kanceláře, která poskytuje službu široké veřejnosti ve formě zprostředkování možnosti uzavření smlouvy o nájmu bytu, zcela jistě do této oblasti spadá.

Diskriminaci rozeznáváme ve více formách. Jednou z nich je i navádění k diskriminaci. Antidiskriminační zákon stanoví v ustanovení § 4 odst. 5, že naváděním k diskriminaci se rozumí chování osoby, která druhého přesvědčuje, utvrzuje nebo podněcuje, aby diskriminoval třetí osobu. Komentář k tomuto ustanovení uvádí, že „*existuje [...] celá řada právních vztahů, v nichž jedna strana fakticky požívá v určitých ohledech nadřazeného postavení, ačkoliv formálně jde o vztah mezi subjekty zásadně rovnými. Příkladem může být postavení zákazníka vůči dodavateli, kde zákazník podmiňuje zadání zakázky tím, že bude provedena pouze osobami určité rasové nebo etnické příslušnosti, pohlaví apod.*“²⁸² Z tohoto důvodu jsem se zabývala i povahou jednání majitele nemovitosti, a nikoli pouze jednáním realitní kanceláře, ačkoliv se jedná o subjekty, které jsou si ve vzájemném právním vztahu rovny.

C.2 Diskriminace stěžovatele z důvodu národnosti, resp. z důvodu státní příslušnosti

Součástí taxativního výčtu diskriminačních důvodů ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona je důvod „národnost“, který v určitých případech může souviset i s pojmem „státní příslušnost“, nelze je ale automaticky považovat za totožné. Pokud by docházelo k nerovnému zacházení pouze a jen z důvodu státní příslušnosti, mohlo by se jednat ve smyslu antidiskriminačního zákona o formu nepřímé diskriminace. Takové rozlišování by totiž nemuselo ve svém důsledku směřovat ke všem osobám – cizincům, ale k osobám určité národnosti, např. by byl odmítnut Ukrajinec a Vietnamec, ale Němec nebo Rakušan by byl akceptován. Navíc v této souvislosti nelze vyloučit porušení jiných předpisů, např. zákona o ochraně spotřebitele, který taxativní výčet diskriminačních důvodů neobsahuje, a proto by nerovné zacházení z jakéhokoliv důvodu mohlo být ve smyslu tohoto zákona posouzeno jako diskriminace.

Případ stěžovatelů vzbuzuje dojem, že se jedná o určitou kombinaci těchto dvou důvodů.

V telefonickém hovoru měla zaměstnankyně K. Š. informovat stěžovatelku, že si majitel bytu nepřeje „cizince“. V písemném vyjádření, které

²⁸² BOUČKOVÁ, Pavla, HAVELKOVÁ, Barbara, KOLDINSKÁ, Kristína kol. *Antidiskriminační zákon. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 191.

bylo odcitováno výše, již zaměstnankyně K. Š. použila v souvislosti s právním majitelem nemovitostí slovní spojení „české občany“.

Pod pojmem „cizinec“ lze chápat státní příslušnost (tj. státní občan jiného státu než České republiky s jakoukoliv národností) nebo národnost (tj. státní občan jakéhokoliv státu, včetně České republiky s jiným než českým původem). Tato koncepce směřuje k otázce, zda realitní kancelář zjišťovala státní příslušnost, resp. občanství uchazečů o zprostředkování nájmu bytu, nebo zda dotazování směřovala spíše k národnostnímu původu. Realitní kancelář se nijak nedotazovala na státní příslušnost, resp. státní občanství stěžovatele. Není proto zcela jednoznačné, zda by osobě, která má sice české státní občanství, ale je např. vietnamského nebo ruského původu (který je znatelný ze jména, vzhledu nebo z přízvuku), byla umožněna prohlídka nemovitosti.

Realitní kancelář nijak nerozporovala, že postupovala podle požadavku, který spočíval v odmítnutí „cizinců“ jako možných nájemníků. Jelikož podstatou pokynu majitele nemovitosti nebylo rozlišovat osoby na základě státní příslušnosti, resp. státního občanství, domnívám se, že podstatou rozlišování byla skutečnost, že osoba není „rodilý Čech“. Domnívám se totiž, že pokud by se u realitní kanceláře ucházel o zprostředkování nájmu bytu Vietnamec, který má sice české občanství, ale zároveň vietnamskou národnost (jméno, fyzický vzhled, přízvuk), nebyl by dotazován, zda má nebo nemá české občanství, ale byl by automaticky považován za „cizince“. Skutkové okolnosti proto naznačují, že se jednalo o posuzování jednotlivců na základě národnosti, a nikoliv primárně na základě státní příslušnosti, resp. státního občanství. V případě stěžovatele se proto může jednat o diskriminaci z důvodu národnosti.

Pokud nebyla stěžovateli umožněna prohlídka nemovitosti, resp. zprostředkován nájem nemovitosti pouze z důvodu, že realitní kancelář jej vyhodnotila jako „cizince“, ačkoliv byla předmětná nemovitost objektivně dostupná, realitní kancelář se dopustila ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 antidiskriminačního zákona přímé diskriminace stěžovatele z důvodu národnosti v oblasti přístupu k bydlení nabízeného veřejnosti.

C.3 Diskriminace stěžovatelky z důvodu „národnosti“, resp. „státní příslušnosti“ s ohledem na koncepci tzv. odvozené diskriminace

Stěžovatelka je české státní příslušnosti a právě ona komunikovala s realitní kanceláří při sjednávání termínů prohlídek vybraných nemovitostí. Ačkoliv stěžovatelka není sama o sobě nositelkou diskriminační charakteristiky – „národnosti“, není vyloučeno, aby se i ona sama stala obětí diskriminace.

Antidiskriminační zákon rozeznává jako základní formy přímou a nepřímou diskriminaci. Za diskriminaci se považuje i obtěžování, sexuální obtěžování, pronásledování, pokyn k diskriminaci a navádění k diskriminaci. Soudní dvůr Evropské unie poprvé definoval formu tzv. odvozené diskriminace v rozsudku ve věci Coleman²⁸³, a to v oblasti práce a zaměstnávání z důvodu zdravotního postižení. Paní Coleman nebyla přímo nositelkou diskriminačního znaku, tj. osobou se zdravotním postižením, obdobně jako stěžovatelka není cizinkou. Navzdory tomu pracuje tato judikatura s konceptem, že v některých případech se i osoba, která není nositelem diskriminačního znaku, může setkat s diskriminačním jednáním, protože je v úzkém a specifickém vztahu s jinou osobou, která nositelem diskriminačního znaku je. K této otázce uvedl generální advokát M. Poiares Madura:

„Přímé zaměření se na osobu se zvláštní charakteristikou však není jediným možným způsobem její diskriminace; existují i jiné, subtilnější a méně zjevné způsoby. Jednou z možností narušení důstojnosti a autonomie osob, které náleží k určité skupině, je zaměřit se nikoli na ně, nýbrž na třetí osoby, které s nimi mají blízký vztah a které samy do uvedené skupiny nepatří. Z širokého dosahu pojmu ‚rovnost‘ vyplývá, že i na tyto subtilnější formy diskriminace by se měly vztahovat předpisy o zákazu diskriminace, neboť i takové formy diskriminace se dotýkají osob náležících do problematických kategorií. [...] Důstojnost osoby se zvláštní charakteristikou je totiž dotčena stejně tak její přímou diskriminací jako tím, že vnímá, že jiný je diskriminován pouze z důvodu svého vztahu k takové osobě. Tímto způsobem osoba, která je bezprostřední obětí diskriminace, nejen trpí sama křivdou, ale stává se rovněž prostředkem narušení důstojnosti osoby náležející do problematické kategorie.

Pokud diskriminující osoba zbaví jednotlivce hodnotných možností volby v oblastech, které mají zásadní význam pro jeho život, protože dotčený má vztah s osobou s problematickou charakteristikou, zbavuje rovněž takovou osobu hodnotných možností volby a brání jí ve výkonu její autonomie. Jinými slovy, osobě, která náleží do problematické kategorie, je upřena škála možností, která by jí byla jinak otevřena.“²⁸⁴

Obdobný případ, který se sice týkal diskriminace z důvodu zdravotního postižení, jsem řešila i v minulosti. Závěry tohoto případu jsou v základní rovině aplikovatelné i v případě stěžovatelů. Konstatovala jsem totiž, že „je-li zdravotní postižení osoby blízké žadateli, který se jakýmkoli způsobem uchází o uzavření nájemní smlouvy k obecnímu bytu, předmě-

²⁸³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 17. 7. 2008, S. Coleman v. Attridge Law a Steve Law, C-303/06 Sb. rozh., s. I-05603. Paní Coleman požadovala v rámci výkonu svojí práce na administrativní pozici více volna z důvodu péče o svého zdravotně postiženého syna.

²⁸⁴ Stanovisko generálního advokáta Poiares Madura ve věci S. Coleman proti Attridge Law a Steve Law, C-303/06 Sb. rozh. bod 12–23.

tem zájmu a hodnocení ze strany obce, a toto hodnocení může mít vliv na rozhodnutí o přidělení bytu, je třeba vždy se zabývat otázkou, zda se nejedná o odvozenou, případně vícenásobnou diskriminaci. Tato okolnost hraje roli tehdy, sdílí-li osoba se zdravotním postižením jako rodinný příslušník či osoba blízká (druh, družka) s žadatelem o byt společnou domácnost už před podáním žádosti. To platí i v případě, že společnou domácnost nesdílí, ale společně s ním o přidělení bytu žádá. Rozhodující bude, zda v poptávaném bytě mají tyto osoby bydlet společně. Jestliže ano, je třeba osobu se zdravotním postižením pro tyto účely považovat za osobu s žadatelem společně posuzovanou“.²⁸⁵

Stěžovatelka uvedla, že stěžovatel je jejím snoubencem a společně žili delší dobu v zahraničí. Služby realitní kanceláře využili proto, že plánovali bydlení ve společném bytě v Y. S ohledem na tyto skutečnosti není namístě pochybovat, že se skutečně jedná o vztah osob blízkých.

Ačkoliv stěžovatelka jako Češka nemohla být v tomto případě nositelkou diskriminačního znaku národnosti, v návaznosti na národnost jejího snoubence se mohla stát obětí přímé diskriminace v oblasti přístupu k bydlení, které bylo nabízeno veřejnosti, a to z důvodu národnosti, když jí společně se stěžovatelem bylo odepřeno zprostředkování nájmu bytu, resp. umožnění prohlídky vybrané nemovitosti.

D. ZÁVĚRY

Na základě výše popsaných zjištění a úvah jsem dospěla k přesvědčení, že se realitní kancelář XXX dopustila diskriminace stěžovatelky a stěžovatele z důvodu národnosti v oblasti přístupu ke zboží a službám, kam je výslovně zahrnuta i oblast bydlení. Nepříznivé zacházení a újma na straně stěžovatele a stěžovatelky spočívá v tom, že jim nebylo umožněno se vůbec ucházet o uzavření nájemní smlouvy k bytu, který byl nabízen veřejnosti.

Mgr. Anna Šabatová, Ph.D.
veřejná ochránkyně práv

²⁸⁵ Zpráva o šetření veřejného ochránce práv ze dne 12. 3. 2014, sp. zn. 233/2012/DIS, dostupná z: <http://eso.ochrance.cz/Nalezene/Edit/86>

VI.

Použité právní předpisy

- antidiskriminační zákon – zákon č. 198/2009 Sb., o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací a o změně některých zákonů (antidiskriminační zákon), ve znění pozdějších předpisů
- Jednotný evropský akt
- Listina základních práv Evropské unie
- nařízení o koordinaci systémů sociálního zabezpečení – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 ze dne 29. dubna 2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení
- nařízení o prováděcích pravidlech ke koordinaci systémů sociálního zabezpečení – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 ze dne 16. září 2009, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení (ES) č. 883/2004 o koordinaci systémů sociálního zabezpečení
- nařízení o volném pohybu pracovníků – nařízení Evropského parlamentu a rady (EU) č. 492/2011 o volném pohybu pracovníků uvnitř Unie
- SEU – Smlouva o Evropské unii
- SFEU – Smlouva o fungování Evropské unie
- směrnice o dlouhodobých rezidentech – směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty
- směrnice o migrujících pracovnících – 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
- směrnice o službách na vnitřním trhu – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu
- směrnice o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2011/24/EU ze dne 9. března 2011 o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči
- směrnice o uznávání odborných kvalifikací – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 6. července 2005 o uznávání odborných kvalifikací

- směrnice o volném pohybu – směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS
- Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a oceli
- Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství
- správní řád – zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů
- vízový kodex – nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 810/2009 ze dne 13. července 2009 o kodexu Společenství o vízech
- volební zákon – zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o bankách – zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů
- zákon o občanských průkazech – zákon č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o ochraně spotřebitele – zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o pobytu cizinců – zákon č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o podpoře sportu – zákon č. 115/2001 Sb., o podpoře sportu, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením – zákon č. 329/2011 Sb., o poskytování dávek osobám se zdravotním postižením a o změně souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o registrovaném partnerství – zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o regulaci reklamy – zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o silničním provozu – zákon č. 361/2000 Sb., o provozu na pozemních komunikacích a o změnách některých zákonů (zákon o silničním provozu), ve znění pozdějších předpisů

- zákon o státní sociální podpoře – zákon č. 117/1995 Sb., o státní sociální podpoře, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o stavebním spoření – zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o umělém přerušení těhotenství – zákon č. 66/1986 Sb., o umělém přerušení těhotenství, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o veřejném ochránci práv – zákon č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o veřejném zdravotním pojištění – zákon č. 48/1997 Sb., o veřejném zdravotním pojištění a o změně a doplnění některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o volném pohybu služeb – zákon č. 222/2009 Sb., o volném pohybu služeb, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o vysokých školách – zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o zaměstnanosti – zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů
- zákon o zdravotních službách – zákon 372/2011 Sb., o zdravotních službách a podmínkách jejich poskytování (zákon o zdravotních službách), ve znění pozdějších předpisů
- zákoník práce – zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů

VII.

Rejstřík

A

antidiskriminační zákon 36, 54, 104,
105, 110, 114, 118, 119, 120, 124,
127, 128
– aplikace 126

B

bydlení
– pronájem obecních bytů 51n
– soukromý trh 53n

D

diskriminace na základě národnosti
53, 114, 127, 128
diskriminace na základě státní
příslušnosti 31, 53, 89, 111, 128
– zákaz 14n, 25, 43, 49, 106, 113, 116,
120, 121, 127
diskriminace spotřebitele 50, 124
– zákaz 123
dlouhodobý rezident 27, 28, 58n

E

ekonomicky neaktivní osoby 22

F

finanční služby 49n

H

hypoteční úvěr pro cizince 119n

J

jednotný vnitřní trh 12n

M

manželství s cizinkou/cizincem 28, 29

O

občanství EU 7, 9, 12, 16

P

pobytové právo 27n
podpora v nezaměstnanosti 33, 34,
38n, 92n
poskytování služeb 46n
práce 10, 19, 20, 34, 35, 37
pronájem bytu
– Čechům 123n
– cizincům 124

R

registrované partnerství
– změna jména 82n
rodičovský příspěvek 32, 78n
rodinní příslušníci 8, 9, 10, 20, 23, 27n,
34, 42, 48, 49, 54, 58n, 67, 69, 91,
106, 109, 114, 115, 129
rovné zacházení 18, 23, 30, 35, 41, 43,
52, 114, 124

Ř

řidičský průkaz 70n
– cizozemský 55, 70n
– možnosti zadržení 77n
– vydaný v ČR 10, 55
– výměna cizozemského řidičského
průkazu 75n

S

slevy ve veřejné dopravě 48
směrnice o dlouhodobých rezidentech
27, 58n, 67, 69
sociální zabezpečení 30n
SOLVIT 11

OBČANSTVÍ EU

spotřebitelské smlouvy 11
starobní důchod 7, 10, 31n, 41n, 53,
89n

státní podpora stavebního spoření 54
stipendium 23, 44, 48, 106, 113n
studium 43
– v zahraničí 10, 89n

T

trvalý pobyt
– jako podmínka pro získání stáže
110n, 116

U

usazování 13, 21, 24, 54, 106, 109

V

volný pohyb osob 17n, 22, 27, 63, 77,
106, 113
– omezení 20
– překážka 56
volný pohyb pracovníků 13, 18, 20, 30,
34, 36, 113, 114

volný pohyb služeb 24n, 48, 107, 121
vzdělávání 43n, 104, 105, 110n

Z

zákon o pobytu cizinců 27n, 58n, 69,
116
zákon o zaměstnanosti 35, 36, 97
zaměstnání 18n, 34, 38, 39, 51, 53,
90n, 97n
– jazykové požadavky v zaměstnání
36n
zásada přiměřenosti 108
zásada sčítání dob 30
zdravotní péče 25, 37, 40n
zdravotní pojištění 40n
zlevněné jízdné 103n

Ž

žádost o povolení k trvalému pobytu
58, 66n
– započítávání doby pro přiznání 58n