



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
ANTHONYHO MICHAELA COLLINSE
přednesené dne 4. října 2024¹

Věc C-181/23

**Evropská komise
proti**

Republice Malta

„Nesplnění povinnosti státem podle článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU – Režim občanství pro investory – Udělení státního občanství občanům třetích zemí za předem stanovené platby či investice – Neexistence skutečné vazby mezi žadateli o udělení státního občanství a členským státem“

K rozsahu žaloby

1. Původem této žaloby podané na základě článku 258 SFEU je přijetí a uplatňování režimu získávání maltského občanství prostřednictvím naturalizace za mimořádné služby prostřednictvím přímých investic z roku 2020 (dále jen „režim občanství z roku 2020“)². Evropská komise navrhuje, aby Soudní dvůr rozhodl, že Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje režim občanství z roku 2020, který nabízí udělení státního občanství za předem stanovené platby či investice osobám, aniž by existovala skutečná vazba mezi nimi a Maltskou republikou, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.

2. Republika Malta tvrdí, že žaloba Komise je po právní i skutkové stránce neopodstatněná. Unijní právo neupravuje podmínky, za nichž mohou osoby nabýt státní občanství členského státu, ledaže by tyto podmínky obecně a systematicky ohrožovaly hodnoty a cíle Unie. Mezinárodní právo veřejné³ ani unijní právo nevyžadují, aby měla osoba před nabytím státního občanství „předchozí skutečnou vazbu“ s určitým státem. Republika Malta Komisi rovněž vytýká, že nadměrně zjednodušila režim občanství z roku 2020, aby se pokusila „navést“ Soudní dvůr k nesprávnému posouzení skutkového stavu.

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Režim občanství z roku 2020 tvoří zákon o státním občanství z roku 2020 a nařízení z roku 2020, které jsou popsány v bodech 5 až 7 tohoto stanoviska.

³ – Dále jen „mezinárodní právo“.

Právní rámec – maltské právo

Maltese Citizenship Act (maltský zákon o státním občanství)

3. Maltský zákon o státním občanství upravuje nabývání, odnímání a vzdání se maltského občanství⁴. Článek 10 tohoto zákona stanoví podmínky řádného udělení státního občanství. Podle čl. 10 odst. 1 může být žadateli vydáno osvědčení o udělení státního občanství Malty, pokud žadatel vůči ministrovi⁵ prokáže, že splňuje následující podmínky:

„a) žadatel bydlel na Maltě nepřetržitě po dobu dvanácti měsíců bezprostředně předcházejících dni podání žádosti;

b) během šesti let bezprostředně předcházejících uvedenému dvanáctiměsíčnímu období bydlel na Maltě celkově po dobu nejméně čtyř let;

c) má odpovídající znalost maltského nebo anglického jazyka;

d) je bezúhonný a

e) byl by řádným občanem Malty.“

4. Článek 10 odst. 1 druhý pododstavec maltského zákona o státním občanství stanoví, že považuje-li to ministr za zvláštních okolností daného konkrétního případu za vhodné, může povolit, aby byly do výpočtu souhrnné doby uvedené pod písmenem b) započteny i doby pobytu, které nastaly i více než sedm let přede dnem podání žádosti. Podrobná pravidla týkající se žádostí o udělení státního občanství na základě čl. 10 odst. 1 maltského zákona o státním občanství stanoví 1989 Citizenship Regulations (nařízení o státním občanství z roku 1989) (ve znění pozdějších předpisů)⁶.

⁴ – Maltese Citizenship Act (Chap. 188), ACT XXX [maltský zákon o státním občanství (kap. 188), zákon XXX] z roku 1965 ve znění zákonů II z roku 1970, XXXI z roku 1972, LVIII z roku 1974, XXXI z roku 1975, IX z roku 1977, XIII z roku 1983, XXIV z roku 1989, IV z roku 2000 a X z roku 2007; a Legal Notice 410 (právní akt 410) z roku 2007 a zákon XV z roku 2013, zákony XXIV a XXVI z roku 2017 a zákony XV a XXXVIII z roku 2020.

⁵ – Článek 2 odst. 1 maltského zákona o státním občanství stanoví, že „ministrem“ se rozumí ministr, do jehož pravomoci aktuálně spadají záležitosti týkající se maltského státního občanství, přičemž v rozsahu svěřené pravomoci zahrnuje tento pojem i jakoukoli osobu pověřenou tímto ministrem k jednání jeho jménem“.

⁶ – Subsidiary Legislation (S.L.) 188.01 Citizenship Regulations [podpůrný právní předpis (S.L.) 188.01 nařízení o státním občanství] ze dne 1. srpna 1989 [Legal Notice 106 (právní akt 106) z roku 1989 ve znění právních aktů 16 z roku 1993, 232 z roku 1997, 26 z roku 2000, 188 a 410 z roku 2007, 17 a 63 z roku 2014; zákon XIII z roku 2015, Legal Notice (právní akt) 336 z roku 2017, 214 z roku 2019 a 443 z roku 2020].

Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act, 2020 (druhá změna zákona o maltském státním občanství z roku 2020)

5. Dne 28. července 2020 přijala Republika Malta druhou změnu zákona o maltském státním občanství z roku 2020 (dále jen „zákon o státním občanství z roku 2020“)⁷. Článek 3 tohoto zákona nahradil znění čl. 10 odst. 9 maltského zákona o státním občanství následujícím zněním:

„Bez ohledu na ustanovení tohoto nebo jakéhokoli jiného zákona může ministr vydat osvědčení o udělení státního občanství Malty cizímu státnímu příslušníkovi nebo osobě bez státní příslušnosti, kteří prokázali Republice Malta nebo lidstvu výjimečnou službu nebo na jejichž naturalizaci má Republika Malta výjimečný zájem, pokud tyto osoby splní podmínky stanovené tímto zákonem. Pro účely tohoto ustanovení má výraz ‚výjimečný‘ význam ‚zjevně mimořádný‘ a rozumí se jím zejména příspěvky vědců, výzkumných pracovníků, atletů, sportovců, umělců, výkonných umělců v oblasti kultury, investorů a podnikatelů: s tím, že ministr vydá osvědčení o udělení státního občanství i způsobilé osobě vyživované cizím státním příslušníkem nebo osobou bez státní příslušnosti, kteří prokázali Republice Malta výjimečné služby prostřednictvím investic: a dále s tím, že tato osoba podá žádost předepsanou formou a složí přísahu věrnosti na Maltě.“

6. Dne 20. listopadu 2020 přijala⁸ Republika Malta Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (nařízení o udělování občanství za výjimečné služby z roku 2020) (dále jen „nařízení z roku 2020“)⁹. Části III a IV nařízení z roku 2020 obsahují podrobná pravidla pro vyřizování žádostí o udělení státního občanství za výjimečné služby na základě zásluh a „prostřednictvím přímých investic do hospodářského a sociálního rozvoje Maltské republiky“¹⁰. Zahraniční investoři¹¹ mohou požádat o udělení státního občanství v rámci uvedené druhé kategorie, pokud splňují nebo se zaváží splnit následující podmínky:

- a) poskytnutí příspěvku maltské vládě ve výši 600 000 eur, resp. 750 000 eur, přičemž částka ve výši 10 000 eur z tohoto příspěvku bude zaplacená jako nevratná záloha spolu s podáním žádostí o povolení k pobytu nebo předložením formuláře způsobilosti a zůstatek bude splatný po schválení žádosti o udělení státního občanství;

⁷ – Act No XXXVIII (zákon č. XXXVIII) z roku 2020, vyhlášený dne 31. července 2020. Dne 15. listopadu 2013 přijala Maltská republika Act No XV of 2013 amending the Maltese Citizenship Act (Chap. 188 (15 November 2013)) (zákon č. XV z roku 2013, kterým se mění maltský zákon o státním občanství [kap. 188 (15. listopadu 2013)]) (dále jen „zákon o státním občanství z roku 2013“). Souběžně s postupem stanoveným v čl. 10 odst. 1 maltského zákona o státním občanství zavedl zákon o státním občanství z roku 2013 zrychlené řízení o udělení státního občanství účastí na „individuálním programu pro investory“, který se řídí odlišnými podmínkami a postupy. Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (nařízení o individuálním programu Maltské republiky pro investory z roku 2014) [Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta (podpůrný právní předpis 188.03 Sbírky zákonů Maltské republiky)], přijatá na základě Legal Notice 47 (právní akt 47) z roku 2014 a vyhlášená v Úředním věstníku vlády Maltské republiky dne 4. února 2014 (dále jen „nařízení z roku 2014“), byla zrušena dne 20. listopadu 2020, a to Legal Notice 437 (právní akt 437) z roku 2020. Hranice 1 800 úspěšných žadatelů (bez vyživovaných osob) se vztahuje na režim přijatý na základě zákona o státním občanství z roku 2013 a nařízení z roku 2014 (dále jen „režim občanství z roku 2014“). Bez ohledu na podobnosti mezi režimy občanství z let 2014 a 2020 a četnými odkazy ve spisech na oba tyto režimy se projednávána žaloba pro nesplnění povinnosti týká pouze režimu občanství z roku 2020.

⁸ – V souladu s čl. 10 odst. 9 maltského zákona o státním občanství ve znění zákona o státním občanství z roku 2020.

⁹ – Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta (podpůrný právní předpis 188.06 Sbírky zákonů Maltské republiky). Nařízení z roku 2020 byla přijata na základě právního aktu 437 z roku 2020.

¹⁰ – Nařízení z roku 2020 sice zrušila nařízení z roku 2014, nicméně čl. 31 odst. 1 druhý pododstavec nařízení z roku 2020 zachovává nařízení z roku 2014 v platnosti, dokud nebude dosaženo maximálního počtu 1 800 žádostí povolených na základě nařízení z roku 2014.

¹¹ – Žádosti mohou zahrnovat i „vyživované“ rodinné příslušníky žadatele, ovšem mimo jiné za podmínky, že za každého z nich bude zaplacená dodatečná platba ve výši 50 000 eur. Viz čl. 16 odst. 3 nařízení z roku 2020 a odst. 1 písm. b) přílohy I těchto nařízení.

- b) pořízení nemovitosti určené k bydlení na Maltě v minimální hodnotě 700 000 eur a ponechání si této nemovitosti ve vlastnictví, popřípadě pronájem nemovitosti určené k bydlení na Maltě na dobu nejméně 5 let za minimální roční nájemné ve výši 16 000 eur;
- c) poskytnutí daru ve výši nejméně 10 000 eur registrované dobročinné, kulturní, sportovní, vědecké či umělecké nevládní organizaci či spolku nebo nevládní organizaci či spolku, které jsou zaměřeny na péči o zvířata, popřípadě organizaci či spolku, které budou jinak schváleny příslušnými orgány;
- d) pobyt na Maltě po dobu 36 měsíců (přičemž v takovém případě platí povinnost zaplatit částku ve výši 600 000 eur), která může být zkrácena až na 12 měsíců za předpokladu provedení výjimečné přímé investice, a sice zaplacení částky ve výši nejméně 750 000 eur;
- e) splnění podmínek způsobilosti dle posouzení příslušných orgánů a získání povolení k podání žádosti o udělení státního občanství v souladu s článkem 10 nařízení z roku 2020.

7. Článek 19 nařízení z roku 2020 stanoví, že „počet udělených osvědčení v rámci režimu nabývání maltského občanství prostřednictvím naturalizace za mimořádné služby prostřednictvím přímých investic, bez vyživovaných osob, nepřekročí hranici čtyř set (400) žádostí ročně, a v každém případě platí, že celkový souhrnný počet úspěšných žadatelů, bez vyživovaných osob, nepřekročí tisíc pět set (1 500) osob“.

Postup před zahájením soudního řízení

8. Dne 20. října 2020 zaslala Komise Republice Malta výzvu dopisem. Vyjádřila obavu, že Individual Investor Programme (Program individuálních investorů) přijatý na základě maltského zákona o státním občanství ve znění zákona o státním občanství z roku 2013 a nařízení z roku 2014 je neslučitelný s občanstvím Unie zavedeným článkem 20 SFEU a se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU. Dne 9. června 2021 zaslala Komise Republice Malta doplňující výzvu dopisem, v níž uvedla, že vzhledem k tomu, že revidovaný legislativní rámec režimu občanství z roku 2020 nemění jeho povahu obchodní transakce, porušuje článek 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.

9. Republika Malta na tento dopis odpověděla dne 6. srpna 2021. S posouzením Komise nesouhlasila. Zejména uvedla, že postoj Komise je neslučitelný se zásadou svěření pravomocí, neboť zasahuje do oblasti spadající do svrchovanosti členských států.

10. Dne 2. března 2022 Republika Malta až do odvolání pozastavila uplatňování svého režimu občanství pro investory ve vztahu k ruským a běloruským státním příslušníkům.

11. Dne 6. dubna 2022 zaslala Komise Republice Malta odůvodněné stanovisko. Komise zopakovala a dále rozpracovala argumenty, které uvedla ve své výzvě dopisem a doplňující výzvě dopisem. Republika Malta ve své odpovědi vyjádřila nesouhlas s posouzením Komise a tvrdila, že její legislativní rámec upravující udělování občanství investorům je plně v souladu s unijním právem.

Řízení před Soudním dvorem

12. Návrhem došlým Soudnímu dvoru dne 22. března 2023 podala Komise na základě článku 258 SFEU projednávanou žalobu, kterou se domáhá toho, aby Soudní dvůr rozhodl, že:

„Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje takový oficiální režim, jako je režim získávání maltského občanství prostřednictvím naturalizace za mimořádné služby prostřednictvím přímých investic podle čl. 10 odst. 9 maltského zákona o státním občanství ve znění druhé změny zákona o maltském státním občanství z roku 2020 a nařízení o udělování občanství za výjimečné služby z roku 2020, který nabízí naturalizaci bez skutečné vazby žadatele k této zemi za předem stanovené platby či investice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.“

13. Komise rovněž navrhuje, aby byla Republice Malta uložena náhrada nákladů řízení.

14. Ve své žalobní odpovědi předložené dne 27. června 2023 Republika Malta navrhuje, aby Soudní dvůr projednávanou žalobu zamítl a uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

15. Po další výměně spisů účastnic řízení se dne 17. června 2024 konalo jednání, na němž Komise a Republika Malta přednesly ústní vyjádření a odpověděly na otázky Soudního dvora.

Právní rozbor

Argumenty účastnic řízení

16. Žaloba Komise sestává z jediného žalobního důvodu, který se dělí do tří částí.

17. Zaprvé Komise uvádí, že členské státy sice mají pravomoc přijímat pravidla upravující nabývání jejich státního občanství, nicméně unijní právo výkon této pravomoci omezuje¹². Občanství Unie je založeno na institutu vzájemné důvěry. V zájmu zachování této vzájemné důvěry je členským státům zakázáno přijímat pravidla týkající se občanství, která narušují podstatu, hodnotu a integritu občanství Unie. Občanství Unie je předurčeno k tomu, aby se stalo základním statutem státních příslušníků členských států¹³. Unijní právo ukládá členským státům rozsáhlé povinnosti, pokud jde o zacházení s občany Unie, kteří se hodlají dovolávat práv, jež jim občanství Unie přiznává. Vzhledem k tomu, že udělení státního občanství členského státu má automaticky za následek nabytí občanství Unie a požívání práv s ním spojených, mají podmínky pro udělení tohoto občanství natolik přímý dopad na ostatní členské státy i na Unii, že již nejsou výlučnou záležitostí daného členského státu. Členské státy tak musí při udělování státní příslušnosti státním příslušníkům třetích zemí přihlížet k unijnímu právu, zejména zásadě loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU a celistvosti statusu občanství Unie zavedeného článkem 20 SFEU.

¹² – Rozsudky ze dne 7. července 1992, Micheletti a další (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10) (dále jen „rozsudek Micheletti“), ze dne 20. února 2001, Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, bod 19) (dále jen „rozsudek Kaur“), ze dne 19. října 2004, Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 37) (dále jen „rozsudek Zhu a Chen“), ze dne 2. března 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, body 39, 41 a 45) (dále jen „rozsudek Rottmann“), a ze dne 12. března 2019, Tjebbes a další (C-221/17, EU:C:2019:189, bod 30) (dále jen „rozsudek Tjebbes“).

¹³ – Rozsudek ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 82).

18. Zadruhé Komise zdůrazňuje, že Unie je založena na integraci evropských států, které sdílejí společný soubor cílů a hodnot, což obnáší též spojování národů všech těchto členských států. Občanství Unie tak předpokládá posílení vazeb mezi státními příslušníky členských států a Uníí a dále integraci a prohloubení solidarity mezi různými národy Evropy, které jsou základními aktéry budování Evropské unie jakožto jediné entity. Povaha občanství Unie, které zahrnuje právo pohybovat se a pobývat na území jiného členského státu, právo na stejné zacházení, jaké se dostává státním příslušníkům tohoto členského státu, a právo volit a být volen v obecních volbách hostitelských členských států a ve volbách do Evropského parlamentu, tento výklad dále posiluje. Občanství Unie a práva z něj vyplývající tedy vyjadřují solidaritu a vzájemnou důvěru mezi členskými státy. Automatické a bezpodmínečné rozšíření některých práv na státní příslušníky všech členských států je v souladu se zásadou vzájemné důvěry a vychází ze sdílené teze, že „státní příslušnost je odrazem projevení skutečné vazby mezi [státem] a jeho státními příslušníky“¹⁴. „[J]edinečný vztah solidarity a loajálnosti mezi [tímto státem] a jeho státními příslušníky, jakož i vzájemnost práv a povinností [...] jsou základem vztahu založeného státní příslušností“¹⁵.

19. Pokud členský stát zavede a uplatňuje režim občanství pro investory, který usnadňuje systematické udělování jeho státního občanství osobám za předem stanovené platby, aniž by vyžadoval existenci skutečné vazby mezi tímto státem a těmito osobami, ohrožuje a narušuje podstatu a celistvost občanství Unie i vzájemnou důvěru, na níž je tento institut založen. Takový režim občanství pro investory je tudíž neslučitelný s koncepcí občanství Unie upravenou v článku 20 SFEU a se zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU. Z toho vyplývá, že zavedení a uplatňování takových režimů, byť by byly vnímány jako naplňující (čistě finanční) zájem členského státu, poškozují cíle Unie.

20. Zatřetí, režim občanství z roku 2020 splňuje kritéria protiprávního režimu občanství pro investory, jak je popsán ve druhé části, neboť umožňuje systematické udělování státního občanství za platby předem stanovených významných částek, aniž by od žadatelů vyžadoval, aby prokázali skutečnou vazbu na Maltskou republiku. Článek 10 odst. 1 písm. a) maltského zákona o státním občanství, který upravuje „řádné“ udělování státního občanství, stanoví, že žadatel musí být schopen prokázat, že „bydlel na Maltě nepřetržitě po dobu dvanácti měsíců“ bezprostředně předcházejících dni podání žádosti. Podle čl. 10 odst. 1 písm. b) tohoto zákona musí tato osoba prokázat, že během šesti let „bydlel[a] na Maltě celkově po dobu nejméně čtyř let“. Na žadatele spadající do režimu občanství z roku 2020 se vztahují kvalitativně odlišná ustanovení. Komise zejména tvrdí, že režim občanství z roku 2020 neobsahuje dostatečné záruky zajištění toho, že povinnost pobytu nebude jen čistě fiktivním požadavkem, resp. že bude existovat skutečná vazba mezi Maltskou republikou a osobami, které v rámci tohoto režimu žádají o státní příslušnost Maltské republiky.

21. V souladu s čl. 16 odst. 1 písm. a) nařízení z roku 2020 musí hlavní žadatel, jakož i jím vyživované osoby, které dosáhly věku 18 let, prokázat, že po dobu 36 měsíců bydleli na Maltě. Článek 16 odst. 1 písm. a) ve spojení s první přílohou nařízení z roku 2020 stanoví, že v případě zaplacení částky ve výši 750 000 eur (tj. dalších 150 000 eur) může být tato doba pobytu zkrácena až na 12 měsíců. Nařízení z roku 2020 nedefinují pojem „pobyt“ nebo „bydlení“. Nestanoví žádný požadavek rovnocenný tomu, aby tento pobyt trval „nepřetržitě“ po celou stanovenou dobu. Vzhledem k tomu, že neexistují žádná pravidla, která by vyžadovala pravidelnou fyzickou přítom-

¹⁴ – Rozsudek Tjebbes, bod 35.

¹⁵ – Rozsudek Rottmann, bod 51, a rozsudek Tjebbes, bod 33. Viz též rozsudek ze dne 17. prosince 1980, Komise v. Belgie (149/79, EU:C:1980:297, bod 10), a rozsudek Mezinárodního soudního dvora (dále jen „MSD“) ze dne 6. dubna 1955, Lichtenštejnsko v. Guatemala, Předběžná námitka (druhá fáze), [1955] ICJ Rep 4, 20 (dále jen „rozsudek Nottebohm“).

nost po jakoukoli významně dlouhou dobu, jež by mohla být přerušena vycestováním nebo krátkodobými pobyty v zahraničí, neobsahují nařízení z roku 2020 pravidla upravující nepřítomnost, která by byla způsobilá přerušit relevantní doby pobytu. Komise tudíž tvrdí, že čl. 16 odst. 1 písm. a) nařízení z roku 2020 požaduje pouze pobyt *de iure*, nikoli fyzickou přítomnost na Maltě.

22. Komise rovněž odmítá tvrzení Maltské republiky, že má právo udělit občanství na základě „budoucí vazby“, která vznikne následnou integrací a přispěním dané osoby tomuto členskému státu. Takový přístup, který by bylo možno charakterizovat jako „kup nyní – vytvoř si vazbu později“, je s unijním právem neslučitelný. Komise připomíná, že výhody plynoucí z občanství Unie, včetně svobody pohybu, nabývají účinnosti okamžikem získání tohoto statusu. Neexistuje žádná záruka toho, že maltský občan, který získal státní občanství v rámci režimu občanství z roku 2020, v dané zemi zůstane a vytvoří si na ni vazby. Mohl by se rozhodnout přestěhovat se do jiného členského státu, nebo si dokonce zachovat ústředí svých zájmů ve třetí zemi, zatímco by využíval práv vyplývajících z občanství Unie bez vytvoření si vazby na kterýkoli členský stát. Propagační materiály zveřejněné zprostředkovateli oprávněnými k propagaci tohoto režimu upozorňují na možnost občana, kterému bylo uděleno státní občanství, usadit se v jiném členském státě nebo ve státě přidruženém k Schengenské úmluvě, jakožto jednu z výhod plynoucích ze získání maltské státní příslušnosti.

23. Komise ve své replice odmítá tvrzení, že projednávaná žaloba zpochybňuje celý vnitrostátní právní rámec pro udělování státního občanství. Komise nemá v úmyslu předepisovat členským státům způsob, jakým mají určovat, „kdo jsou jejich státní příslušníci“. Daná žaloba je omezena na konkrétní režim občanství pro investory, který devalvací občanství Unie na pouhou komoditu ohrožuje celistvost tohoto statusu způsobem, který představuje zvláště závažné porušení unijního práva.

24. Komise opírá svůj návrh o unijní právo, o zvláštní požadavky vyplývající ze statusu občanství Unie a o povinnost loajální spolupráce, která členským státům ukládá, aby se zdržely jakéhokoli jednání, které by mohlo ohrozit dosažení cílů Unie. Republika Malta sice popírá, že by rozsudek ve věci Nottebohm podporoval tezi, že mezinárodní právo vyžaduje skutečnou vazbu jako podmínku nabytí státního občanství, nicméně tento rozsudek je, a i nadále zůstává, široce citovaným rozhodnutím ve vztahu k problematice práva států odmítnout uznat státní příslušnost udělenou jiným státem. V souladu s rozsudkem Micheletti členské státy nejsou oprávněny odmítnout uznat státní příslušnost občana členského státu. Automatická povaha tohoto uznání v unijním právním řádu vytváří právní základ pro společně sdílenou koncepci státní příslušnosti, která vychází z existence skutečné vazby mezi členským státem a jeho státními příslušníky.

25. Komise tvrdí, že právní rámec režimu občanství z roku 2020 ukazuje, že prověrka prováděná ve vztahu k žadatelům je zaměřena na posouzení toho, zda nepředstavují bezpečnostní riziko nebo riziko ztráty dobré pověsti, a zhodnocení míry jejich zámožnosti. Cílem této prověrky není ověřit existenci skutečné vazby mezi žadatelem a Maltskou republikou. Existence tohoto procesu ověřování a diskreční pravomoc ministra¹⁶, který má možnost odmítnout vydání osvědčení o udělení státního občanství, nemění povahu tohoto režimu jako pouhé obchodní transakce. Republika Malta nepochybně, že skutečná fyzická přítomnost na Maltě je podmínkou zahrnutí do režimu občanství z roku 2020 pouze ve dvou situacích: k poskytnutí biometrických údajů za účelem získání povolení k pobytu a ke složení přísahy věrnosti. „Pobyt *de iure*“, který režim vyžaduje, tak nemůže vytvořit skutečnou vazbu mezi Maltskou republikou a žadatelem o státní občanství.

¹⁶ – Jak je vymezena v čl. 2 odst. 1 maltského zákona o státním občanství.

26. Republika Malta zaprvé uvádí, že státy se odnepaměti snaží přilákat bohatství a prosperitu tím, že podporují příliv zámožných osob prostřednictvím udělování státního občanství nebo obdobného institutu. Pravomoc udělit státní občanství je samotným jádrem národní svrchovanosti. Úzce souvisí s koncepcí a vývojem národní identity členského státu, kterou je podle čl. 4 odst. 2 SEU Unie povinna chránit. Republika Malta připouští, že existence „předchozí skutečné vazby“ je legitimním základem, o němž se státy mohou opírat při rozhodování o uznání vazeb jednotlivce na jejich politické společenství. Je nicméně na demokratických institucích každého členského státu, aby si tuto možnost zvolily prostřednictvím politických a svrchovaných rozhodnutí, která jsou často založena na hlediscích férovosti a morální spravedlnosti. Členský stát tak disponuje širokou diskreční pravomocí při rozhodování o tom, jaké vazby jsou dostatečné k odůvodnění to, že bude danému jednotlivci nabídnuto stát se členem politického společenství tohoto státu. Smlouvy a přípravné práce týkající se Smluv neukládají členským státům povinnost po jakékoli osobě požadovat, aby před udělením státního občanství prokázala „předchozí skutečnou vazbu“ na s členský stát. Republika Malta rovněž tvrdí, že tento požadavek neexistuje ani v mezinárodním právu a že rozsudek ve věci *Nottebohm*, kterého se dovolává Komise, je předmětem intenzivní a zasloužené kritiky.

27. Na základě těchto důvodů Republika Malta tvrdí, že pouze v případech, kdy politika udělování státního občanství členského státu vede obecně a systematicky k závažnému porušování hodnot a cílů Unie, jak jsou definovány ve Smlouvách a v právních předpisech, je přijatelný závěr, že tato politika představuje porušení těchto pravidel a hodnot. Tak tomu ale v projednávané věci není. Jednání Komise je bezprecedentní. Jejím cílem je zabránit členskému státu v provádění politických rozhodnutí, která legitimně učinil v oblasti vnitrostátní pravomoci uznané článkem 9 SEU a čl. 20 odst. 1 SFEU. Projednávaná žaloba rovněž zpochybňuje legalitu celého vnitrostátního právního rámce upravujícího udělování státního občanství. Republika Malta dodává, že extenzivní výklad článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU, který obhájí Komise, bude mít bezprostřední dopad na legislativní rámce upravující státní příslušnost ve všech členských státech, zejména těch, v nichž je státní občanství udělováno na základě volného uvážení. Nevyhnutelně budou zavedeny informační povinnosti, které Komisi, jakožto strážkyni Smluv, povedou k přezkoumávání politik, právních předpisů a postupů členských států v oblasti udělování státního občanství ve světle unijního práva. Tento vývoj bude členské státy motivovat k tomu, aby zpochybňovaly, a v konečném důsledku napadaly právo a praxi ostatních členských států v této oblasti. Taková kontrola může být odůvodněná pouze tehdy, je-li vhodnými důkazy jasně prokázáno, že pravidla uplatňovaná členským státem obecně a systematicky představují skutečné riziko pro hodnoty a cíle Unie.

28. Republika Malta dodává, že jediný žalobní důvod Komise nepřipustně zjednodušuje judikaturu Soudního dvora tím, že usiluje o postavení institutu nabývání státního občanství na roveň institutu jeho odnímání. Odnětí státního občanství členského státu zbavuje dotčenou osobu občanství Unie a všech práv s ním spojených. Z hlediska unijního práva musí jednání členského státu, které může *de iure* či *de facto* vést ke zbavení práv a povinností spojených s občanstvím Unie, podléhat pečlivému a přísnému dohledu. Nabytí státního občanství nezmenšuje, ale naopak rozšiřuje rozsah práv a povinností určité osoby. Nabytí státního občanství tak musí být posuzováno podle odlišného standardu. Nepochopení tohoto základního rozdílu ze strany Komise je příčinou toho, proč Komise obhájí výklad Smluv, který by vedl k nepřiměřenému zasahování unijní kontroly do oblastí vnitrostátní pravomoci, která je úzce spjata se svrchovanými výsadami členských států.

29. Republika Malta tvrdí, že vylíčení režimu občanství z roku 2020 ze strany Komise jako „automatické a nepodmíněné“ cesty k maltské státní příslušnosti, která umožňuje „systematické udělování státního občanství za předem stanovené platby“ v „ryze rozpočtovém zájmu“ Maltské republiky, je nadměrným zjednodušením, které postrádá jakýkoli právní či skutkový základ. Počáteční investice sice iniciuje použití tohoto režimu, ovšem nepůsobí „automaticky a nepodmíněně“, naopak přikládá velkou váhu dopadu každé žádosti na „bezpečnost, dobrou pověst, systémové vlivy, soulad a další kritéria“. Skutečnost, že přibližně jedna třetina všech přípustných žádostí je zamítnuta, je dostatečným důkazem neexistence jakéhokoli automatického vyřizování žádostí. Rovněž platí, že udělení státního občanství není přímým důsledkem finanční transakce, neboť žadatelé musí přijmout dlouhodobé závazky a i po udělení státního občanství nadále podléhají dlouhodobému dohledu. Republika Malta tak tvrdí, že režim občanství z roku 2020 je legitimním, solidním, profesionálně řízeným a účinným režimem udělování státního občanství, jehož uplatňování nenarušuje cíle Unie. Režim občanství z roku 2020 je transparentní, pečlivě sledovaný a má přímý a pozitivní dopad na maltskou společnost. Republika Malta odmítá vyjádření Komise, podle níž lze tento režim charakterizovat jako „kup nyní – vytvoř si vazbu později“. Úspěšní uchazeči vykazují řadu minulých, současných i budoucích vazeb na maltskou společnost a tyto vazby se v průběhu času vyvíjejí.

30. Republika Malta ve své duplice tvrdí, že pokud by Soudní dvůr vyhověl žalobnímu důvodu Komise, byl by povinen zrušit celý soubor zákonných a podzákonných právních předpisů, nikoli pouze jediné ustanovení nebo konkrétní soubor pravidel týkající se státní příslušnosti. Komise zpochybňuje celý právní rámec členského státu upravující udělování státního občanství, čímž Soudní dvůr nabádá k tomu, aby jednal jako „nepřímý zákonodárce“ a vetoval vnitrostátní právní úpravu přijatou v oblasti vyhrazené členským státům. Čím širší je rozsah kontroly svěřené v oblasti výlučné vnitrostátní pravomoci, tím vyšší je riziko, že její výkon překročí pravomoc Unie ve zvláště citlivé oblasti. Z tohoto důvodu Republika Malta tvrdí, že zásah Soudního dvora by mohl být odůvodněn pouze významným porušením hodnot nebo cílů Unie. Závěrem a na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, Republika Malta zdůrazňuje, že Unie je politickým společenstvím, nikoli „jedinou entitou“.

Posouzení

K přípustnosti

31. Republika Malta sice výslovně nezpochybňuje přípustnost projednávané žaloby, nicméně odkazuje na rozdíly mezi argumenty, které Komise vznesla v průběhu postupu před zahájením soudního řízení, a argumenty, které hodlá uplatňovat nyní. Republika Malta tvrdí, že řada argumentů Komise uplatněných v replice se liší od argumentů uvedených v žalobě. Rovněž nesouhlasí s tím, aby Komise uplatňovala jako důkaz „Passport papers“¹⁷, neboť tyto materiály se týkají fungování režimu občanství z roku 2014, nikoli režimu občanství z roku 2020, o který se v projednávané věci jedná.

32. Soudní dvůr může i bez návrhu zkoumat, zda jsou splněny podmínky stanovené v článku 258 SFEU pro podání žaloby pro nesplnění povinnosti¹⁸. Vzhledem k tomu, že otázka přípustnosti žaloby byla vznesena na jednání a Komise měla příležitost na otázku Soudního dvora týkající se

¹⁷ – Viz materiál „Passport papers“ zveřejněný Daphne Caruana Galizia Foundation, <https://www.daphne.foundation/passport-papers/2021/04/round-up>.

¹⁸ – Rozsudek ze dne 5. dubna 2017, Komise v. Bulharsko (C-488/15, EU:C:2017:267, bod 50).

tohoto aspektu odpovědět, je třeba, aby Soudní dvůr tuto problematiku posoudil. Podle ustálené judikatury je předmět žaloby pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU určen odůvodněným stanoviskem Komise. Tento dokument musí obsahovat soudržný a podrobný výklad důvodů, které vedly Komisi k přesvědčení, že dotčený členský stát nesplnil povinnosti, které pro něj vyplývají ze Smlouvy. Následná žaloba pro nesplnění povinnosti musí být založena na stejných důvodech jako odůvodněné stanovisko, takže Soudní dvůr nemůže zkoumat důvod, který nebyl uveden v odůvodněném stanovisku¹⁹. Předmět projednávané žaloby je vymezen úžeji než žalobní důvod uvedený v odůvodněném stanovisku ze dne 6. dubna 2022, neboť odůvodněné stanovisko bylo zacíleno na režimy občanství z roku 2014 i z roku 2020. S touto výhradou – která nevyvolává žádné pochybnosti²⁰ – lze konstatovat, že žaloba je založena na stejných důvodech jako odůvodněné stanovisko. Odůvodněné stanovisko i žaloba zmiňují porušení článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU v důsledku právních předpisů, které Republika Malta zavedla a které nabízejí udělení státního občanství osobám za předem stanovené platby nebo investice, aniž by vyžadovaly existenci skutečné vazby mezi tímto členským státem a těmito osobami.

33. Pokud jde o údajné rozdíly mezi žalobou a replikou, z ustálené judikatury vyplývá, že účastník řízení nemůže v průběhu řízení měnit předmět sporu, takže opodstatněnost žaloby je třeba zkoumat pouze z hlediska návrhových žádání obsažených v žalobě²¹. Komise je nicméně oprávněna odpovědět na argumenty, které Republika Malta vznesla ve své žalobní odpovědi, pokud se – jako v projednávané věci – rozsah řízení nezmění.

34. Navrhuji tedy Soudnímu dvoru, aby konstatoval, že projednávaná žaloba i argumenty vznesené v replice jsou přípustné.

35. Pokud jde o připuštění tzv. „Passport papers“ jako důkazu, Komise nerozporuje skutečnost, že tyto se týkají uplatňování režimu občanství z roku 2014, který je *ratione materiae* ve vztahu k projednávané žalobě irelevantní. Na rozdíl od toho, co podle všeho tvrdí Komise, se tedy obsahu těchto písemností nelze žádným způsobem dovolávat k dovození závěrů o legalitě režimu občanství z roku 2020.

K věci samé

– Úvodní poznámky

36. Projednávanou žalobou se Komise domáhá, aby Soudní dvůr rozhodl, že Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje čl. 10 odst. 9 zákona o státním občanství z roku 2020 a nařízení z roku 2020, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z čl. 20 odst. 1 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU. Pokud Soudní dvůr tomuto návrhu vyhoví, bude Republika Malta povinna přijmout opatření, která budou

¹⁹ – Rozsudek ze dne 24. června 2004, Komise v. Nizozemsko (C-350/02, EU:C:2004:389, bod 20). Cílem postupu před zahájením soudního řízení je dát dotčenému členskému státu možnost splnit povinnosti, které pro něj plynou z unijního práva, nebo se účinně bránit proti výtkám formulovaným Komisí. Řádný průběh postupu před zahájením soudního řízení je podstatnou zárukou nejen ochrany práv dotčeného členského státu, ale rovněž zajištění toho, aby předmětem případného soudního řízení byl jasně vymezený spor. Postup před zahájením soudního řízení tak sleduje tři cíle: poskytnout členskému státu možnost ukončit případné porušování povinností, umožnit mu využít svého práva na obhajobu a vymezit předmět sporu s ohledem na případné předložení věci Soudnímu dvoru (rozsudek ze dne 16. září 2015, Komise v. Slovensko, C-433/13, EU:C:2015:602, body 39 a 49).

²⁰ – Požadavek, podle kterého je předmět žaloby podle článku 258 SFEU vymezen postupem před zahájením soudního řízení upraveným tímto ustanovením, nemůže jít tak daleko, aby v každém případě ukládal dokonalou shodu mezi výrokem odůvodněného stanoviska a návrhovými žádáními žaloby, jestliže předmět sporu nebyl rozšířen nebo změněn, ale naopak byl pouze zúžen (rozsudek ze dne 14. března 2006, Komise v. Francie, C-177/04, EU:C:2006:173, bod 37).

²¹ – Rozsudek ze dne 11. listopadu 2010, Komise v. Portugalsko (C-543/08, EU:C:2010:669, bod 20). Viz též článek 21 statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 120 písm. c) jeho jednacího řádu.

vyplývat z jeho rozsudku²². Z toho plyne, že na rozdíl od tvrzení Republiky Malta není tímto řízením napadána legalita celého legislativního rámce tohoto členského státu týkající se udělování státního občanství²³. Stejně tak platí, že žaloba Komise není snahou tohoto orgánu přijímat právní předpisy v oblasti občanství Unie, ať již s přímou, či nepřímou součinností Soudního dvora.

37. Republika Malta připouští, že členský stát, který by přijal politiku udělování státního občanství, jež by vylučovala osoby určité rasy nebo etnického původu, by porušoval zejména článek 20 SFEU ve spojení s článkem 2 SEU. Vzhledem k tomu, že Komise netvrdí, že by režim občanství z roku 2020 představoval diskriminaci na základě rasy, etnického původu nebo jinou, nemusí se Soudní dvůr tímto aspektem dále zdržovat²⁴. Republika Malta rovněž tvrdí, že vyvinula značné úsilí a vynaložila značné zdroje na provádění mnohastupňové prověrky, aby zajistila, že režim občanství z roku 2020 je v souladu, mimo jiné, s unijní právní úpravou v oblasti boje proti praní peněz, korupci a terorismu a tuto právní úpravu provádí. Vzhledem k tomu, že žaloba Komise není založena na případném nesplnění povinnosti Maltské republiky zajistit soulad s touto resp. jakoukoli unijní právní úpravou, je tento aspekt rovněž bezpředmětný.

38. V rámci řízení o nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU musí Komise prokázat existenci tvrzeného nesplnění povinnosti členského státu, která je pro něj závazná na základě unijního práva, aniž by se mohla opírat o jakoukoli domněnku²⁵.

39. V souladu s ustálenou judikaturou ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU vyplývá, že členské státy jsou povinny přijmout veškerá opatření nezbytná k zajištění působnosti a účinnosti unijního práva. Nesplnění obecné povinnosti loajální spolupráce, která vyplývá z čl. 4 odst. 3 SEU, lze konstatovat pouze u jednání, která jsou odlišná od jednání zakládajících nesplnění zvláštních povinností dotčeným členským státem²⁶.

40. Projednávanou žalobou se Komise domáhá určení, že Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje režim občanství z roku 2020, který nabízí udělení státního občanství osobám, jež nemají skutečnou vazbu na tuto zemi, za předem stanovené platby či investice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 odst. 1 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU. Jak bylo potvrzeno na jednání, tvrzení Komise, že režim občanství z roku 2020 funguje tak, že jiným členským státům ukládá závazky a povinnosti v rozporu s čl. 4 odst. 3 SEU, vzniklo a vyplývá z jejího tvrzení, že Republika Malta porušuje článek 20 SFEU. Bez důkazu o porušení ustanovení Smlouvy upravujících občanství tedy tvrzení, že Republika Malta porušuje povinnost loajální spolupráce, nemá žádný právní ani faktický základ. Jak potvrzuje judikatura, údajné porušení čl. 4 odst. 3 SEU odkazuje na jednání, které se neliší od porušení zvláštní povinnosti na základě článku 20 SFEU. Doporučuji tedy Soudnímu dvoru, aby konstatoval, že v rámci řízení v projednávané věci není povinen posuzovat tvrzení, že Republika Malta nesplnila povinnosti, které pro ni plynou z čl. 4 odst. 3 SEU, odděleně od údajného porušení článku 20 SFEU.

²² – Viz čl. 260 odst. 1 SFEU.

²³ – Pokud Komise dospěje k názoru, že určitý členský stát nesplnil povinnosti, přísluší jí, aby v řízení podle článku 258 SFEU posoudila účelnost podání žaloby proti tomuto státu, určila ustanovení, která porušil, a zvolila okamžik, kdy vůči němu zahájí řízení o žalobě pro nesplnění povinnosti (rozsudek ze dne 3. března 2016, Komise v. Malta, C-12/14, EU:C:2016:135, bod 24).

²⁴ – Maltská republika tvrdí, že režim občanství z roku 2020 uplatňuje objektivní a transparentní kritéria. Článek 5 odst. 1 Evropské úmluvy o státním občanství, která byla přijata pod záštitou Rady Evropy a vstoupila v platnost dne 1. března 2000 (dále jen „Evropská úmluva o státním občanství“), stanoví, že „[n]ormy smluvního státu o státním občanství nesmějí rozlišovat nebo obsahovat postup rovnající se diskriminaci z důvodů pohlaví, náboženství, rasy, barvy pleti nebo národnostního či etnického původu“.

²⁵ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 26. dubna 2005, Komise v. Irsko (C-494/01, EU:C:2005:250, bod 41 a citovaná judikatura).

²⁶ – Rozsudek ze dne 17. prosince 2020, Komise v. Slovinsko (Archivy ECB) (C-316/19, EU:C:2020:1030, body 119 a 121 a citovaná judikatura).

– K požadavku „skutečné vazby“ z hlediska unijního práva a mezinárodního práva týkajícího se státní příslušnosti

41. Z písemných a ústních vyjádření účastnic řízení vyplývá, že mezi nimi není sporu o obsahu a uplatňování režimu občanství z roku 2020. Republika Malta zejména nezpochybňuje to, že žadatelům nabízí udělení státního občanství za předem stanovené platby, s výhradou splnění určitých požadavků²⁷. Republika Malta na jednání potvrdila, že výměnou za zaplacení určitého finančního příspěvku postačuje k udělení státního občanství pouze jediný rok *de iure* pobytu v tomto členském státě. Komise ve svých ústních vyjádřeních potvrdila, že její jediný žalobní důvod je založen na existenci požadavku vyplývajícího z unijního – a v menší míře z mezinárodního – práva, podle kterého musí za účelem zachování celistvosti občanství Unie existovat „skutečná vazba“ mezi členským státem a jeho státními příslušníky. V rámci těchto vyjádření Komise rovněž potvrdila, že úspěch její žaloby závisí na platnosti tohoto předpokladu.

42. Článek 20 odst. 1 SFEU zavádí občanství Unie. Podle článku 9 SEU a čl. 20 odst. 1 SFEU každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Článek 9 SEU rovněž stanoví, že občanství Unie doplňuje občanství členského státu a nenahrazuje je. Status občanství Unie je neoddtělitelně spjat se státní příslušností členského státu a je na ní zcela závislý. Nabytí státního občanství členského státu vede k automatickému a bezpodmínečnému nabytí občanství Unie. Ztráta státní příslušnosti členského státu vede k tomu, že dotyčná osoba automaticky pozbývá statusu občana Unie²⁸. Státní příslušnost členského státu je podmínkou *sine qua non*, resp. „nezbytnou podmínkou“ pro získání statusu občana Unie.

43. V judikatuře následující po vydání rozsudku Grzelczyk²⁹ Soudní dvůr opakovaně potvrdil, že status občana Unie je „určen k tomu, být základním statutem státních příslušníků členských států“³⁰. To v praxi znamená, že občanství Unie přiznává osobám, které toto občanství mají, celý soubor práv. Jedná se zejména o právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států³¹ a právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu³². Každý občan Unie se rovněž může dovolávat zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti zakotveného v článku 18 SFEU ve všech situacích spadajících do věcné působnosti

²⁷ – Viz bod 29 tohoto stanoviska.

²⁸ – Rozsudek ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut National de la Statistique a des Études Économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, body 46 až 48 a 57) (dále jen „rozsudek Préfet du Gers“). V bodě 48 tohoto rozsudku se uvádí, že „[p]rostřednictvím článku 9 SEU a článku 20 SFEU tedy autoři Smluv zavedli neoddtělitelnou a výlučnou propojenost mezi držením státní příslušnosti členského státu a nabytím, ale i zachováním, statusu občana Unie“. V návaznosti na svrchované rozhodnutí Spojeného království o vystoupení z Unie na základě čl. 50 odst. 1 SEU přestaly být ve Spojeném království Smlouvy použitelné k okamžiku vstupu Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii (Úř. věst. 2020, L 29, s. 7) v platnost, tedy ke dni 1. února 2020. Od tohoto data již nemají státní příslušníci tohoto státu státní příslušnost členského státu a nejsou již občany Unie (viz rozsudek Préfet du Gers, bod 91).

²⁹ – Rozsudek ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31). Viz též rozsudky ze dne 17. září 2002, Baumbast a R (C-413/99, EU:C:2002:493, bod 82), a ze dne 15. července 2021, The Department for Communities in Northern Ireland (C-709/20, EU:C:2021:602, bod 62). V posudku 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 172) Soudní dvůr konstatoval, že „[k] naplňování cílů Unie, které jsou připomenuty v článku 3 SEU, dochází prostřednictvím řady základních ustanovení, jako jsou ustanovení upravující volný pohyb zboží, služeb, kapitálu a osob, občanství Unie, prostor svobody, bezpečnosti a práva a politiku hospodářské soutěže. Tato ustanovení tvoří součást systému, který je pro Unii specifický, jsou strukturována tak, aby přispívala – a to každé z nich ve své konkrétní oblasti a se svými zvláštními rysy – k uskutečňování procesu integrace, který je základním důvodem existence samotné Unie“.

³⁰ – Viz též rozsudky Tjebbes, bod 31, a Préfet du Gers, bod 49 a citovaná judikatura.

³¹ – Článek 20 odst. 2 písm. a) a článek 21 SFEU. Práva přiznaná občanu Unie článkem 21 odst. 1 SFEU mají zejména usnadnit postupnou integraci dotyčného občana Unie do společnosti hostitelského členského státu (rozsudek ze dne 14. listopadu 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56).

³² – S výhradou podmínek a omezení stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých na jejich základě: čl. 20 odst. 2 písm. b) SFEU a článek 22 SFEU. Viz též články 40 a 41 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

unijního práva³³. Základní status občanství Unie a odpovídající závazky a povinnosti, které tento institut ukládá členským státům, neznamenají, že výkon těchto práv nepodléhá splnění určitých podmínek³⁴.

44. Vzhledem k tomu, že požívání výhod občanství Unie zcela závisí na existenci státní příslušnosti členského státu, přísluší podle ustálené judikatury každému členskému státu, který jedná v rámci své výlučné pravomoci³⁵ a v souladu s mezinárodním právem³⁶, aby vymezil podmínky pro nabývání a pozbývání svého státního občanství³⁷. Jak jsem uvedl ve svém stanovisku ve věci *Préfet du Gers*³⁸, členské státy se mohly rozhodnout spojit své pravomoci a svěřit Evropské unii pravomoc určit, kdo se může stát občanem Unie. Rozhodly se, že tak neučiní.

45. Rozsah výsad členských států v této oblasti odráží i prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu, jež bylo přiloženo k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii³⁹. Jak již bylo uvedeno, nabytí státního občanství členského státu vede automaticky k nabytí občanství Unie, které jsou všechny ostatní členské státy z hlediska unijního práva povinny uznat. Prohlášení č. 2 upřesňuje, že „všude tam, kde se Smlouva o založení Evropského společenství zmiňuje o státních příslušnících členských států, řeší se otázka, kterého členského státu má jednotlivec státní příslušnost, výlučně odkazem na vnitrostátní právo příslušného členského státu“. Prohlášení č. 2 tak odráží postoj členských států, podle kterého se jejich pojetí státní příslušnosti dotýká samotné podstaty jejich svrchovanosti a národní identity, které nemají v úmyslu sdílet.

³³ – Článek 18 SFEU se použije samostatně pouze v situacích upravených unijním právem, pro něž Smlouva o FEU nestanoví zvláštní pravidla zákazu diskriminace (rozsudek ze dne 15. července 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, body 63 a 65 a citovaná judikatura).

³⁴ – Článek 6 odst. 1 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 (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a oprava v Úř. věst. 2011, L 327, s. 70) stanoví, že „[o]bčané Unie mají právo pobytu na území jiného členského státu po dobu až tří měsíců, aniž by podléhali jakýmkoli podmínkám či formalitám s výjimkou povinnosti být držitelem platného průkazu totožnosti nebo cestovního pasu“. Naproti tomu podle článků 7 a 16 směrnice 2004/38 podléhá právo pobytu občana Unie v jiném členském státě po dobu delší než tři měsíce, ale kratší než pět let dalším podmínkám. Například čl. 7 odst. 1 písm. b) směrnice 2004/38 stanoví, že neaktivní občané Unie musí mít „pro sebe a své rodinné příslušníky dostatečné prostředky, aby se po dobu svého pobytu nestali zátěží pro systém sociální pomoci hostitelského členského státu [...]“ (viz rozsudek ze dne 15. července 2021, *The Department for Communities in Northern Ireland*, C-709/20, EU:C:2021:602, body 75 až 79).

³⁵ – Neexistují žádné unijní právní předpisy upravující nabývání nebo pozbývání občanství Unie. Maltská republika na jednání uvedla, že taková právní úprava by mohla být zavedena na základě článku 352 SFEU.

³⁶ – Ve svých písemných i ústních vyjádřeních Komise tvrdí, že se v tomto řízení neopírá o mezinárodní právo. Toto tvrzení je poněkud neslučitelné s jejím odkazem na rozsudek *Nottebohm*, kterého se na podporu svého tvrzení dovolává. Unijní právo v každém případě vyžaduje, aby členské státy při stanovování pravidel pro nabývání a pozbývání státního občanství respektovaly mezinárodní právo (viz rozsudek *Tjebbes*, bod 30). Z toho vyplývá, že v případě absence rozporu mezinárodní právo prostupuje normami unijního práva v této oblasti a normy unijního práva musí mezinárodní právo respektovat. Viz nicméně stanovisko generálního advokáta M. Pojarese Madura ve věci *Kadi v. Rada a Komise* (C-402/05 P, EU:C:2008:11, bod 24), v němž tento uvádí, že „[v]ztah mezi mezinárodním právem a právním řádem [...] se řídí samotným [unijním] právním řádem [...] a mezinárodní právo může prostoupit tímto právním řádem pouze za podmínek stanovených [unijními] ústavními zásadami [...]“.

³⁷ – Rozsudek ze dne 18. ledna 2022, *Wiener Landesregierung* (Odvolání příslibu udělení státního občanství) (C-118/20, EU:C:2022:34, bod 37 a citovaná judikatura) (dále jen „rozsudek *Wiener Landesregierung*“). Obdobně viz rozsudek *Kaur*, bod 25. Soudní dvůr upřesnil, že jednostranné prohlášení členského státu učiněné před jeho přistoupením k Evropskému společenství (ES), jehož cílem je vymezit osobní působnost ustanovení práva ES, a tedy státní příslušníky tohoto členského státu, kteří by mohli požívat výhod plynoucích z těchto ustanovení, nezbavuje tyto příslušníky těchto práv, jelikož jich nikdy nepožívali.

³⁸ – Stanovisko generálního advokáta A. M. Collinse ve věci *Préfet du Gers a Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (C-673/20, EU:C:2022:129, bod 22).

³⁹ – Prohlášení přiložené k Maastrichtské smlouvě z roku 1992, kterou bylo zavedeno občanství Unie (Úř. věst. 1992, C 191, s. 98) (dále jen „prohlášení č. 2“). Prohlášení č. 2 mělo ujasnit vymezení osobní působnosti ustanovení unijního práva odkazujících na pojem „státní příslušník“, a musí tak být zohledněno pro určování osobní působnosti Smlouvy o EU [rozsudek ze dne 5. září 2023, *Udlændinge- og Integrationsministeriet* (Pozbytí dánské státní příslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 27].

46. Smlouvy obsahují četné odkazy na národy Evropy, národy Unie, národy členských států a evropské národy. Občané Unie jsou kromě toho základními aktéry budování Unie jakožto jediné entity⁴⁰, což dokládá zejména právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu⁴¹. To nic nemění na skutečnosti, že členské státy rozhodly, že pouze jim přísluší určovat, kdo má právo být jedním z jejich státních příslušníků, a v důsledku toho i občanem Unie. „Jediná entita“, která vyplývá ze zavedení občanství Unie, tedy neukládá členským státům povinnosti, pokud jde o podmínky udělování státního občanství.

47. V duchu vzájemného respektu a důvěry členské státy bezpodmínečně souhlasily s tím, že budou dodržovat rozhodnutí ostatních členských států, pokud jde o otázku, zda má určitá osoba státní příslušnost členského státu, a tudíž občanství Unie, bez ohledu na konkrétní vztah mezi touto osobou a tímto členským státem. Článek 9 SEU, čl. 20 odst. 1 SFEU ani prohlášení č. 2 neumožňují unijním institucím ani jiným členským státům zavádět podmínky pro uznávání státní příslušnosti jiného členského státu.

48. V rozsudku Micheletti⁴² Soudní dvůr rozhodl, že členskému státu nepřísluší, aby omezoval účinky udělení státní příslušnosti jiného členského státu tím, že by vyžadoval splnění dodatečné podmínky pro uznání této státní příslušnosti za účelem výkonu základních svobod stanovených ve Smlouvě o ES⁴³. Tento rozsudek sice předchází zavedení občanství Unie, nicméně Soudní dvůr tuto zásadu převzal mimo jiné i v rozsudku Zhu a Chen⁴⁴, tedy v kontextu občanství Unie⁴⁵. Z toho vyplývá, že Unie, její instituce a její členské státy musí v zásadě dodržovat pravidla všech (ostatních) členských států týkající se podmínek nabývání a pozbývání státního občanství. Důsledkem systému povinného vzájemného uznávání, který tato judikatura posuzuje, je to, že členské státy nejsou povinny uplatňovat společné pojetí toho, co představuje státní příslušnost, a že se jejich pravidla pro udělování státní příslušnosti mohou lišit.

49. Unijní právo sice nestanoví podmínky nabývání a pozbývání státního občanství členského státu⁴⁶, a členské státy jsou povinny za tímto účelem respektovat pravidla jiného členského státu, nicméně v judikatuře již bylo konstatováno, že použití těchto pravidel nesmí porušovat unijní právo v situacích, na které se unijní právo uplatní⁴⁷. Výkon svrchované výsady členského státu udělit nebo odejmout státní občanství není neomezený a unijní právo i mezinárodní právo mohou v zásadě výkon této výsady omezit⁴⁸. Na rozdíl od toho, co tvrdí Republika Malta, platí, že veškerá

⁴⁰ – Tato „jediná entita“ je omezena ustanoveními Smluv, a nelze ji tedy srovnávat se státem.

⁴¹ – Článek 20 odst. 2 písm. b) SFEU. Viz též články 9 až 11 SEU, týkající se demokratických zásad, které hojně odkazují na občany Unie.

⁴² – Bod 10.

⁴³ – Ve svém stanovisku ve věci Micheletti a další (C-369/90, EU:C:1992:47, body 3 a 4) generální advokát G. Tesaro uvedl, že nabytí a pozbytí státního občanství přísluší výlučně každému státu. Státní příslušnost členského státu, bez ohledu na způsob, jakým byla získána, je jedinou podmínkou, kterou musí daná osoba splnit, aby mohla vykonávat právo na usazování, přičemž žádný jiný faktor ani kritérium nelze brát v úvahu.

⁴⁴ – Bod 39. Viz též rozsudek ze dne 2. října 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 28). V rozsudku Zhu a Chen, bodě 39, Soudní dvůr neodkazuje na omezení uložené právními předpisy, ale obecně uvádí, že členskému státu nepřísluší, aby omezoval účinky udělení státní příslušnosti jiného členského státu tím, že by vyžadoval splnění dodatečných podmínek pro uznání této státní příslušnosti.

⁴⁵ – Články 17 a 18 ES (nyní články 20 a 21 SFEU).

⁴⁶ – Přiznání pravomocí Evropské unii upravuje zásada svěření pravomocí: čl. 4 odst. 1 a čl. 5 odst. 1 a 2 SEU. Pravomoci, které nejsou svěřeny Unii, náleží členským státům. Unie si nemůže přivlastňovat pravomoci v oblastech vyhrazených výlučně členským státům.

⁴⁷ – Tuto obecnou tezi unijního práva uplatňuje rozsudek Rottmann, body 39 a 41, a rozsudek Tjebbes, bod 30.

⁴⁸ – Viz rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 38 a citovaná judikatura), ve kterém Soudní dvůr upřesnil, že „vymezení podmínek pro nabývání a pozbývání státní příslušnosti spadá v souladu s mezinárodním právem do pravomocí členských států a v situacích, na které se uplatní unijní právo, musí dotyčná vnitrostátní pravidla toto právo respektovat“.

porušení unijního práva, jakoukoliv mají povahu, mohou být předmětem žaloby pro nesplnění povinnosti podle článku 258 SFEU. Uplatnění tohoto postupu není vyhrazeno pouze k postihování jednání, která lze kvalifikovat jako závažná porušení⁴⁹.

50. Pominu-li projednávanou žalobu, nejsem si vědom žádné jiné věci, v níž by Soudní dvůr posuzoval pravidla členského státu týkající se nabývání státního občanství z hlediska unijního práva, a zejména pak s odkazem na občanství Unie. Tuto situaci lze vysvětlit tím, že unijní právo nemůže žádné osobě přiznat právo stát se státním příslušníkem některého členského státu. V rozsudku Micheletti se Soudní dvůr zabýval nikoliv italskými pravidly upravujícími udělování státního občanství ve světle unijního práva, ale spíše slučitelností španělských pravidel, jejichž cílem bylo omezit účinek italského práva ve Španělsku, s unijním právem. V rozsudku Zhu a Chen⁵⁰ posuzoval Soudní dvůr otázku zneužití práva v souvislosti s nabýváním občanství Unie⁵¹. Soudní dvůr v něm zamítl návrh vlády Spojeného království, aby bylo státnímu příslušníkovi třetí země zabráněno v tom, aby se spoléhal na unijní právo – zejména v souvislosti s právem občanů Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států –, pokud uspořádal své záležitosti takovým způsobem, aby zajistil, že jeho dítě získá státní příslušnost členského státu, a tedy občanství Unie a práva z něj vyplývající. Při tomto zamítnutí Soudní dvůr zdůraznil, že žádný z účastníků, kteří předložili svá vyjádření, nezpochybnil legalitu nabytí státní příslušnosti členského státu dotčeným dítětem ani skutečnost, že k takovému nabytí došlo⁵².

51. Soudní dvůr potvrdil, že právní subjekty musí dodržovat obecnou právní zásadu, podle níž se nemohou podvodně nebo zneužívajícím způsobem dovolávat unijních právních norem⁵³. Legalitu udělení či nabytí občanství Unie lze tedy v zásadě posuzovat z hlediska této teze. Projednávaná žaloba vychází z tvrzení, že Republika Malta nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 SFEU. Netvrdí, že tento členský stát zneužil právo či „pokřivil“ práva, která mu byla přiznána. Uplatnění této teorie tak v rámci řízení v projednávané věci nepřichází v úvahu.

52. Judikatura Soudního dvora je rozsáhlejší, pokud jde o otázku odnětí nebo pozbytí občanství Unie. Zatímco pravomoc udělit státní občanství je vyhrazena členským státům a občanství Unie závisí na výkonu této pravomoci, uplatnění výsady odejmout státní občanství, a tedy občanství Unie, podléhá řadě jasně stanovených omezení. Důležitým rysem této judikatury je to, že pojednává o výkonu svrchovaných výsad členských států vůči jejich vlastním státním příslušníkům, nikoli státním příslušníkům jiných členských států nebo třetích zemí. Vzhledem k obavám, že odnětí státního občanství, které má za následek ztrátu občanství Unie, by mohlo učinit dotčenou osobu osobou bez státní příslušnosti a zbavit ji práv přiznaných Smlouvami a Listinou, zaručuje unijní právo určitý minimální standard právní ochrany osobám, které se v takové situaci ocitnou. Výsledkem je situace, kdy nelze postulovat přesnou paralelu mezi udělením státního občanství členského státu a jeho odnětím, což má za následek, že unijní právo

⁴⁹ – Článek 258 SFEU umožňuje Komisi zahájit řízení o nesplnění povinnosti, má-li za to, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá z unijního práva, aniž jí ukládá, aby rozlišovala podle povahy a závažnosti tvrzeného porušení (rozsudek ze dne 27. listopadu 1990, Komise v. Itálie, C-209/88, EU:C:1990:423, bod 14; obdobně viz rozsudek ze dne 18. října 2007, Komise v. Dánsko, C-19/05, EU:C:2007:606, bod 35).

⁵⁰ – Rozsudek Zhu a Chen, body 34 až 40.

⁵¹ – Obdobně viz Sloane, R. D., *Breaking the Genuine Link. The Contemporary International Legal Regulation of Nationality*, Harvard International Law Review, sv. 50, č. 1. Autor má za to, že rozsudek Nottebohm lze správně vykládat jako restriktivní rozhodnutí, v němž se MSD dovolával obecné zásady zneužití práva, aby zabránil F. Nottebohmovi vyhnout se důsledkům válečného práva.

⁵² – Prokázání zneužití vyžaduje souhrn objektivních okolností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a subjektivní znak spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání (rozsudek ze dne 26. února 2019, T Danmark a Y Denmark, C-116/16 a C-117/16, EU:C:2019:135, body 70 a 97 a citovaná judikatura) (dále jen „rozsudek T Danmark“).

⁵³ – Rozsudek T Danmark, body 70 až 71 a citovaná judikatura. Pojem zneužití unijního práva nebo zneužití práva se v zásadě může vztahovat na jednání jednotlivců a členských států za podmínky, že je prokázána příslušná pravomoc Unie a jsou předloženy nezbytné důkazy.

klade na členské státy v rámci každého z těchto institutů jiné nároky. Z těchto důvodů souhlasím s tvrzením Maltské republiky, podle něhož nelze nabytí státní příslušnosti členského státu stavět na roveň jeho odnětí.

53. Tuto tezi dokládá rozsudek Rottmann⁵⁴, v němž Soudní dvůr rozhodl, že bez ohledu na skutečnost, že pravidla týkající se nabývání a pozbývání státního občanství spadají do pravomoci členských států, uplatní se unijní právo v případě, kdy může určitá osoba přijít o občanství Unie a práva s ním spojená. Pokud se výkon pravomocí členských států v této oblasti dotýká práv přiznaných a chráněných unijním právním řádem, může být předmětem soudního přezkumu ve vztahu k těmto právům. Členský stát může jednotlivci odejmout státní občanství, pokud bylo získáno podvodem, přestože tím dotyčná osoba ztrácí občanství Unie a může se stát osobou bez státní příslušnosti⁵⁵, je-li dodržena zásada proporcionality⁵⁶. Uplatnění této zásady může vyžadovat, aby dotyčné osobě byla poskytnuta přiměřená lhůta před pozbytím státní příslušnosti, aby se mohla pokusit získat zpět státní občanství jiného členského státu⁵⁷.

54. Soudní dvůr rovněž rozhodl, a to v rozsudku Tjebbes⁵⁸, že členský stát je oprávněn vycházet z předpokladu, že státní příslušnost je odrazem projevení skutečné vazby na tento členský stát. Členský stát tak může spojit neexistenci nebo zánik takové skutečné vazby mezi ním a určitou osobou se ztrátou jeho státní příslušnosti, a to za podmínky, že se ve vztahu k důsledkům této ztráty pro dotyčnou osobu⁵⁹ uplatní zásada proporcionality s ohledem na unijní právo. Podle Soudního dvora je ztráta státní příslušnosti členského státu ze zákona s touto zásadou neslučitelná, pokud příslušná vnitrostátní právní úprava neumožňuje provést individuální posouzení důsledků této ztráty pro dotyčné osoby⁶⁰.

55. Z toho vyplývá, že členský stát sice může v souladu se svými vlastními právními předpisy v oblasti státního občanství požadovat prokázání skutečné vazby, jak je těmito předpisy definována, resp. „jedinečn[ého] vztah[u] solidarity a loajality mezi ním a svými státními příslušníky“⁶¹, unijní právo existenci takového vztahu pro účely nabytí nebo zachování si této

⁵⁴ – Body 41, 42, 48, 57 a 58.

⁵⁵ – Článek 15 odst. 2 Všeobecné deklarace lidských práv, přijaté Valným shromážděním OSN dne 10. prosince 1948, stanoví, že „[n]ikdo nesmí být svévolně zbaven své státní příslušnosti“. Článek 8 odst. 2 písm. b) Úmluvy o omezení případů bezdomovectví, přijaté v New Yorku dne 30. srpna 1961, která vstoupila v platnost dne 13. prosince 1975, stanoví, že osoba může být občanství smluvního státu zbavena, bylo-li občanství získáno na základě nepravdivých údajů nebo podvodem. Článek 8 odst. 4 dále stanoví, že pravomoci zbavovat občanství, kterou čl. 8 odst. 2 písm. b) umožňuje, bude smluvní stát využívat pouze na základě zákona, který dotyčnou osobu opravňuje, aby byla řádně slyšena soudem nebo jiným nezávislým orgánem. Kromě toho čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy o státním občanství stanoví, že „[s]mluvní stát nesmí ve svém vnitrostátním právu stanovit, že jeho státního občanství se pozbývá ze zákona nebo z iniciativy smluvního státu, s výjimkou následujících případů: [...] b) nabytí státního občanství podvodem nebo na základě poskytnutí nepravdivých informací nebo zatajení jakýchkoli významných skutečností žadatelem“. Viz též čl. 18 odst. 2 písm. a) Evropské úmluvy o státním občanství, který stanoví, že „[p]ři rozhodování o udělení nebo zachování státního občanství při nástupnictví státu bude každý smluvní stát, kterého se to týká, přihlížet zejména: [...] a) k tomu, zda dotyčná osoba má skutečnou a účinnou vazbu ke státu [...]“.

⁵⁶ – Soudní dvůr konstatoval, že rozhodnutí o zrušení aktu, jímž bylo uděleno státní občanství, z důvodu podvodného jednání může být odůvodněno obecným zájmem (rozsudek Rottmann, bod 51, rozsudek Tjebbes, bod 33, a rozsudek Wiener Landesregierung, bod 52).

⁵⁷ – Což příslušelo ověřit předkládajícímu soudu.

⁵⁸ – Body 35, 40 a 41. Soudní dvůr posuzoval, zda článek 20 SFEU brání právní úpravě členského státu, která stanoví, že pozbytí jeho státní příslušnosti může nastat ze zákona. V případě osob, které nejsou rovněž státními příslušníky jiného členského státu, dojde k této ztrátě občanství Unie bez individuálního posuzování přiměřenosti této ztráty pro dotčenou osobu.

⁵⁹ – A případně pro situaci jejich rodinných příslušníků [rozsudek ze dne 5. září 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pozbytí dánské státní příslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 32]. Ztráta státní příslušnosti musí být v souladu se základními právy zaručenými Listinou, a zejména s právem na respektování rodinného života, které je zakotveno v článku 7 Listiny (rozsudek Tjebbes, bod 45, a rozsudek Wiener Landesregierung, bod 61).

⁶⁰ – Viz rozsudek Tjebbes, bod 41, a rozsudek Wiener Landesregierung, bod 59. Soudní dvůr rozhodl, že rozhodnutí o odvolání příslibu udělení státního občanství tohoto členského státu, v jehož důsledku dotyčná osoba s konečnou platností ztratí status občana Unie, je neslučitelné se zásadou proporcionality, je-li takovéto rozhodnutí odůvodněno správními delikty porušujícími zákon o silničním provozu, jež jsou podle platného vnitrostátního práva trestány pouhou peněžitou sankcí (rozsudek Wiener Landesregierung, bod 74).

⁶¹ – Rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Stadt Duisburg (Pozbytí německé státní příslušnosti) (C-684/22 až C-686/22, EU:C:2024:345, bod 37 a citovaná judikatura).

státní příslušnosti nepředpokládá, natož aby ji požadovalo⁶². Unijní právo takový požadavek vnitrostátního práva členského státu toleruje pouze v souvislosti s odnětím nebo zrušením státní příslušnosti, za podmínky dodržení zásady proporcionality a přiznání určitých procesních záruk dotčené osobě⁶³.

56. Pokud jde o požadavek „skutečné vazby“ z hlediska mezinárodního práva, je pravda – jak uvádí Komise –, že v rozsudku Nottebohm⁶⁴ MSD rozhodl, že stát může odmítnout uznat státní příslušnost přiznanou jiným státem, neexistuje-li skutečná vazba či propojení mezi touto osobou a státní příslušností, které se domáhá. Rozsudek MSD se omezuje na to, že státům umožňuje odmítnout uznání státního občanství uděleného v případě neexistence skutečné vazby mezi osobou a státem, jehož státní příslušnosti se dotčená osoba dovolává. Neukládá státům, aby vyžadovaly existenci takového vztahu mezi nimi samotnými a jejich vlastními státními příslušníky nebo mezi jinými státy a jejich státními příslušníky⁶⁵. Pro účely projednávané žaloby je třeba zdůraznit, že MSD pojem „skutečná vazba“ podle mezinárodního práva nedefinoval, a tím spíše ani nevyžadoval, aby státy udělovaly státní občanství s odkazem na takový vztah. Právě naopak: MSD rozhodl, že „přísluší každému svrchovanému státu, aby vlastními právními předpisy upravil pravidla týkající se nabývání svého státního občanství“⁶⁶. Z rozsudku Nottebohm vyplývá, že přinejmenším podle názoru MSD jsou pravidla pro udělování státního občanství záležitostí jednotlivých států.

⁶² – Viz obdobně čl. 7 odst. 1 Evropské úmluvy o státním občanství, podle kterého „[s]mluvní stát nesmí ve svém vnitrostátním právu stanovit, že jeho státního občanství se pozbývá ze zákona nebo z iniciativy smluvního státu, s výjimkou následujících případů: [...] e) neexistence skutečné vazby mezi smluvním státem a občanem, obvykle trvale pobývajícím v zahraničí“. Úmluva tuto „skutečnou vazbu“ nedefinuje. Z toho podle mého názoru vyplývá, že čl. 7 odst. 1 písm. e) Evropské úmluvy o státním občanství ponechává na každém smluvním státě, aby rozhodl, co představuje skutečnou vazbu mezi ním a jeho státními příslušníky.

⁶³ – Viz rozsudek ze dne 25. dubna 2024, Stadt Duisburg (Pozbytí německé státní příslušnosti) (C-684/22 až C-686/22, EU:C:2024:345, body 56 až 65 a citovaná judikatura). Viz naproti tomu rozsudek Préfet de Gers, bod 62, v němž Soudní dvůr rozhodl, že povinnost individuálního posouzení přiměřenosti důsledků ztráty občanství Unie v situacích spadajících do unijního práva se nepoužije na ztrátu tohoto statusu jakožto automatický výsledek svrchovaného rozhodnutí vystoupit z Unie přijatého bývalým členským státem.

⁶⁴ – Friedrich Nottebohm, německý státní příslušník, se narodil v roce 1881 v Německu. V roce 1905 se usadil v Guatemale a otevřel si zde podnik. V roce 1939, bezprostředně po začátku druhé světové války, požádal o občanství Lichtenštejnska. Po získání lichtenštejnského cestovního pasu v prosinci 1939 jej nechal F. Nottebohm opatřit vízem generálního konzula Guatemaly v Curychu. Na začátku roku 1940 se vrátil do Guatemaly, aby pokračoval ve své podnikatelské činnosti. V roce 1943 byl F. Nottebohm zatčen guatemalskými orgány z podnětu vlády Spojených států amerických, předán americkým ozbrojeným silám a deportován do uvedené země, kde byl bez soudu internován po dobu dvou let a tří měsíců. Guatemalské orgány zahájily proti F. Nottebohmovi soudní řízení za účelem vyvlastnění jeho majetku bez náhrady. V prosinci 1951 zahájila vláda Lichtenštejnska u MSD řízení, v němž se na vládě Guatemaly domáhala vrácení majetku a náhrady újmy vzniklé v důsledku úkonů jí učiněných proti F. Nottebohmovi a jeho majetku. Uvedená vláda tvrdila, že tento nárok je nepřipustný, a to zejména na základě skutečnosti, že Lichtenštejnské knížectví neprokázalo, že by F. Nottebohm, „v zájmu jehož ochrany jednalo“, podle práva tohoto státu řádně získal lichtenštejnské státní občanství. Rozsudek MSD, omezující se na otázku přípustnosti, se zabývá tím, „zda se lze v [...] řízení zahájeném u [MSD] vůči Guatemale dovolávat státní příslušnosti udělené F. Nottebohmovi“.

⁶⁵ – Viz obdobně čl. 3 odst. 1 Evropské úmluvy o státním občanství ze dne 6. listopadu 1997, který stanoví, že „[k]aždý stát podle svého vlastního práva stanoví, kdo jsou jeho státní občané“. Článek 3 odst. 2 Evropské úmluvy o státním občanství stanoví, že „[t]oto právo budou jiné státy uznávat, pokud je v souladu s použitelnými mezinárodními úmluvami, obyčejovým mezinárodním právem a právními zásadami všeobecně uznávanými, pokud jde o státní občanství“. Viz též článek 1 Úmluvy o některých otázkách střetů zákonů o státním občanství (přijata dne 13. dubna 1930, vstoupila v platnost dne 1. července 1937) 179 LNTS 4137 (dále jen „Úmluva o střetech zákonů o státním občanství“), jehož znění je téměř stejné jako znění čl. 3 odst. 1 a 2 Evropské úmluvy o státní občanství. Článek 2 Úmluvy o střetech zákonů o státním občanství stanoví, že „[o] otázkách, zda má určitá osoba státní příslušnost členského státu, bude rozhodováno na základě vnitrostátního práva dotyčného členského státu“. Odkazy na mezinárodní právo v těchto úmluvách se poněkud točí v kruhu. Je důvodné očekávat, že tyto úmluvy nabídnou definici nebo alespoň specifikaci minimálních podmínek, které mezinárodní právo vyžaduje při udělování státního občanství určité osobě. Skutečnost, že se tyto úmluvy systematicky vyhýbají zakotvení bytí minimálních norem v této oblasti, podle mého názoru dokládá jasný úmysl ponechat definici státního občanství a podmínky jeho udělení na právní úpravě jednotlivých států. Z toho vyplývá, že k dnešnímu dni má mezinárodní právo v této oblasti pouze okrajový dopad.

⁶⁶ – MSD dále uvedl, že „není nutné rozhodovat o tom, zda mezinárodní právo omezuje jeho svobodu rozhodování v této oblasti. Kromě toho má státní příslušnost právě v rámci právního řádu státu, který tuto státní příslušnost udělil, své nejvíce bezprostřední a dalekosáhlé účinky, přičemž pro většinu osob se jedná o účinky jediné. Státní příslušnost slouží především k určení toho, zda osoba, které byla udělena, požívá práv, jež právo dotčeného státu přiznává svým státním příslušníkům, a je vázána povinnostmi, které právo dotčeného státu svým státním příslušníkům ukládá. To je implicitně obsaženo v širší koncepci, podle níž státní příslušnost spadá do vlastní jurisdikce státu“.

57. Mezi unijním a mezinárodním právem není žádný významný rozdíl v otázce, zda musí mezi jednotlivcem a státem, jehož je státním příslušníkem, existovat skutečná vazba, jelikož unijní ani mezinárodní právo takový požadavek nestanoví. Podmínky pro udělování státního občanství jsou záležitostí vnitrostátního práva⁶⁷, byť je nutno do jisté míry dodržovat mezinárodní pravidla, jejichž cílem je bránit bezdomovectví, a je třeba respektovat lidská a procesní práva dotčených osob. V kontextu unijního práva brání prohlášení č. 2 a linie judikatury vycházející z rozsudku Micheletti členským státům v tom, aby neuznávaly udělení státního občanství jiným členským státem, což podle všeho schvaluje i rozsudek Nottebohm⁶⁸. Rovněž neexistuje žádný logický základ pro tvrzení, že vzhledem k tomu, že jsou členské státy povinny uznávat státní občanství udělené jinými členskými státy, musí jejich vnitrostátní právní předpisy obsahovat nějaké konkrétní pravidlo, natož pravidlo, které vyžaduje existenci „skutečné vazby“ jako podmínku pro získání či udržení tohoto státního občanství. Povinnost uznávat státní občanství udělené jinými členskými státy zakotvená v unijním právu je výrazem vzájemného uznávání a respektování svrchovanosti každého členského státu – nikoli prostředkem k zasahování do výlučných pravomocí členských států v této oblasti. Jiný závěr by narušil pečlivě budovanou rovnováhu mezi státní příslušností členského státu a občanstvím Unie ve Smlouvách a představoval by zcela protiprávní erozi pravomoci členských států ve velmi citlivé oblasti, kterou se členské státy jasně rozhodly ponechat pod svou výlučnou kontrolou.

58. Z toho podle mého názoru vyplývá, že Komise neprokázala, že k tomu, aby bylo legálně uděleno občanství určitého státu, vyžaduje článek 20 SFEU existenci „skutečné vazby“ či „předchozí skutečné vazby“ mezi členským státem a jednotlivcem nad rámec toho, co může vyžadovat vnitrostátní právo členského státu. Je možné, že by se Republika Malta mohla mít zájem reagovat na druhou a třetí část argumentace Komise. Při respektování pojetí Komise rozfázovaného do tří na sebe navazujících částí je podle mého názoru nutno konstatovat, že není nutné, aby Soudní dvůr rozhodoval nad rámec první části. Při absenci důkazu o jiném porušení unijního práva navrhuji, aby Soudní dvůr projednávanou žalobu zamítl.

Náklady řízení

59. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

60. V projednávané věci Komise a Republika Malta požadovaly uložení náhrady nákladů řízení druhému účastníkovi řízení.

61. Vzhledem k tomu, že Republika Malta požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení.

⁶⁷ – Neexistují žádná všeobecně přijímaná pravidla pro nabývání státního občanství podle unijního nebo mezinárodního práva. To platí navzdory tomu, že státy mohou často udělit státní příslušnost na základě (variant) společných norem nebo institutů, jako je *ius soli* nebo *ius sanguinis*. Viz obdobně čl. 6 odst. 1 písm. a) Evropské úmluvy o státním občanství.

⁶⁸ – Ve svém stanovisku ve věci Micheletti a další (C-369/90, EU:C:1992:47, bod 5) generální advokát G. Tesaro uvedl, že „se nejeví, že by věc předložená Soudnímu dvoru představovala vhodný rámec pro ožívání problémů týkajících se skutečné státní příslušnosti, která má svůj původ v „romantickém období“ mezinárodních vztahů, zejména v institutu diplomatické ochrany; tím méně je relevantní dobře známý (a jak je třeba připomenout i kontroverzní) rozsudek [MSD] ve věci Nottebohm“.

Závěry

62. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr:

- žalobu zamítl a
- rozhodl, že Komise ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Maltskou republikou.