



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

29. dubna 2025*

„Nesplnění povinnosti státem – Článek 20 SFEU – Občanství Unie – Článek 4 odst. 3 SEU – Zásada loajální spolupráce – Zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy – Udělení občanství členského státu – Jedinečný vztah solidarity a loajality – Uplatňování režimu občanství pro investory – Udělení státního občanství výměnou za předem stanovené platby nebo investice – Transakční povaha režimu udělování státního občanství, který se podobá ‚komercializaci‘ unijního občanství“

Ve věci C-181/23,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti podaná na základě článku 258 SFEU dne 21. března 2023,

Evropská komise, zástupci: C. Ladenburger, E. Montaguti a J. Tomkin, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

Republice Malta, zástupci: A. Buhagiar, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s: D. Sarmiento-Ramirez Escudero, abogado,

žalované,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení: K. Lenaerts, předseda, T. von Danwitz, místopředseda, K. Jürimäe, C. Lycourgos, I. Jarukaitis, M. L. Arastey Sahún, S. Rodin (zpravodaj), A. Kumin, N. Jääskinen a D. Gratsias, předsedové senátů, E. Regan, I. Ziemele a J. Passer, soudci,

generální advokát: A. M. Collins,

za soudní kancelář: R. Stefanova-Kamiševa, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 17. června 2024,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 4. října 2024,

vydává tento

* Jednací jazyk: l'anglais

Rozsudek

- 1 Evropská komise se svou žalobou domáhá, aby Soudní dvůr určil, že Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje takový oficiální režim občanství pro investory, jako je Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment (udělení maltského občanství za výjimečné služby prostřednictvím přímých investic, dále jen „režim občanství pro investory z roku 2020“), na základě čl. 10 odst. 2 Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [zákon o maltském státním občanství (kapitola 188 maltských zákonů)], ve znění Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020) [druhá změna zákona o maltském státním občanství (zákon XXXVIII z roku 2020)] (*The Malta Government Gazette* č. 20,452, ze dne 31. července 2020, dále jen „zákon z roku 2020“), a Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta) [nařízení o udělování státního občanství za výjimečné služby z roku 2020 (sekundární předpis 188.06 maltských zákonů)] (*The Malta Government Gazette* č. 20,524, ze dne 20. listopadu 2020, dále jen „nařízení z roku 2020“), který nabízí udělení státního občanství bez skutečné vazby žadatelů k této zemi výměnou za předem stanovené platby či investice, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.

Právní rámec

Unijní právo

Smlouvy o EU a FEU

- 2 Článek 1 druhý pododstavec SEU zní následovně:
„Tato smlouva představuje novou etapu v procesu vytváření stále užšího svazku mezi národy Evropy, v němž jsou rozhodnutí přijímána co nejotevřeněji a co nejblíže občanům.“
- 3 Článek 2 SEU stanoví:
„Unie je založena na hodnotách úcty k lidské důstojnosti, svobody, demokracie, rovnosti, právního státu a dodržování lidských práv, včetně práv příslušníků menšin. Tyto hodnoty jsou společné členským státům ve společnosti vyznačující se pluralismem, nepřipustností diskriminace, tolerancí, spravedlností, solidaritou a rovností žen a mužů.“
- 4 Článek 3 odst. 2 TUE zní:
„Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob ve spojení s vhodnými opatřeními týkajícími se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.“
- 5 Článek 4 SEU stanoví:
„[...]
2. Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti,

udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.

3. Podle zásady loajální spolupráce se Unie a členské státy navzájem respektují a pomáhají si při plnění úkolů vyplývajících ze Smluv.

Členské státy učiní veškerá vhodná obecná nebo zvláštní opatření k plnění závazků, které vyplývají ze Smluv nebo z aktů orgánů Unie.

Členské státy usnadňují Unii plnění jejích úkolů a zdrží se všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie.“

6 Článek 9 SEU stanoví:

„Ve všech svých činnostech dodržuje Unie zásadu rovnosti svých občanů, kterým se dostává od jejích orgánů, institucí a jiných subjektů stejné pozornosti. Občanem Unie je každá osoba, která má státní příslušnost členského státu. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.“

7 Článek 10 SEU zní:

„1. Fungování Unie je založeno na zastupitelské demokracii.

2. Občané jsou na úrovni Unie přímo zastoupeni v Evropském parlamentu.

Členské státy jsou zastoupeny v Evropské radě svými hlavami států nebo předsedy vlád a v Radě svými vládami, kteří jsou demokraticky odpovědní buď svým vnitrostátním parlamentům, nebo svým občanům.

3. Každý občan má právo podílet se na demokratickém životě Unie. Rozhodnutí jsou přijímána co nejotevřeněji a co nejbližší občanům.

4. Politické strany na evropské úrovni přispívají k utváření evropského politického vědomí a k vyjadřování vůle občanů Unie.“

8 Článek 11 SEU stanoví:

„1. Orgány dávají vhodnými způsoby občanům a reprezentativním sdružením možnost projevit a veřejně si vyměňovat své názory na všechny oblasti činnosti Unie.

[...]

4. Nejméně jeden milion občanů Unie pocházejících z podstatného počtu členských států se může ujmout iniciativy a vyzvat Evropskou komisi, aby v rámci svých pravomocí předložila vhodný návrh k otázkám, k nimž je podle mínění těchto občanů nezbytné přijetí právního aktu Unie pro účely provedení Smluv.

Postup a podmínky požadované pro tuto iniciativu se stanoví v souladu s čl. 24 prvním pododstavcem Smlouvy o fungování Evropské unie.“

9 Článek 20 TFUE zní:

„1. Zavádí se občanství Unie. Každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.

2. Občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. Mají mimo jiné:

- a) právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států;
- b) 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 státu;
- c) na území třetí země, kde členský stát, jehož jsou státními příslušníky, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou a konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu;
- d) petiční právo k Evropskému parlamentu, právo obracet se na evropského veřejného ochránce práv a právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z jazyků Smluv a obdržet odpověď ve stejném jazyce.

Tato práva se vykonávají za podmínek a v mezích stanovených Smlouvami a opatřeními přijatými na jejich základě.“

10 Článek 21 odst. 1 SFEU uvádí:

„Každý občan Unie má právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení.“

11 Článek 22 SFEU stanoví:

„1. Každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, má právo volit a být volen v obecních volbách v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem jednomyslně; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.

2. Aniž je dotčen čl. 223 odst. 1 a pravidla přijatá k jeho provedení, má každý občan Unie mající bydliště v členském státě, jehož není státním příslušníkem, právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu v členském státě, v němž má bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Toto právo je vykonáváno v souladu s podrobnou úpravou přijatou Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem; tato úprava může stanovit výjimky tam, kde je to odůvodněno zvláštními obtížemi některého členského státu.“

12 Článek 23 SFEU zní:

„Každý občan Unie má na území třetí země, kde členský stát, jehož je občan státním příslušníkem, nemá své zastoupení, právo na diplomatickou nebo konzulární ochranu kterýmkoli členským státem za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu. Členské státy přijmou nezbytná ustanovení a zahájí mezinárodní jednání potřebná pro zajištění této ochrany.

[...]“

13 Článek 24 SFEU stanoví:

„Evropský parlament a Rada přijímají řádným legislativním postupem formou nařízení ustanovení o postupech a podmínkách požadovaných pro předložení občanské iniciativy ve smyslu článku 11 [SEU], včetně minimálního počtu členských států, z nichž musí pocházet občané, kteří ji předkládají.

Každý občan Unie má petiční právo k Evropskému parlamentu v souladu s článkem 227.

Každý občan Unie se může obracet na veřejného ochránce práv ustanoveného v souladu s článkem 228.

Každý občan Unie se může písemně obracet v jednom z jazyků uvedených v čl. 55 odst. 1 Smlouvy o Evropské unii na každý orgán nebo instituci, který je uveden v tomto článku nebo v článku 13 Smlouvy o Evropské unii, a má právo obdržet odpověď ve stejném jazyce.“

Prohlášení č. 2

14 Prohlášení č. 2 o státní příslušnosti členského státu, jež bylo přiloženo členskými státy k závěrečnému aktu Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1992, C 191, s. 98, dále jen „prohlášení č. 2“), zní:

„Konference prohlašuje, že všude tam, kde se Smlouva o založení Evropského společenství zmiňuje o státních příslušnicích členských států, řeší se otázka, kterého členského státu má jednotlivec státní příslušnost, výlučně odkazem na vnitrostátní právo příslušného členského státu.“

Rozhodnutí z Edinburghu

15 Oddíl A rozhodnutí hlav států a předsedů vlád, zasedajících v Evropské radě v Edinburghu 11. a 12. prosince 1992, o určitých Dánskem vznesených problémech týkajících se Smlouvy o Evropské unii (Úř. věst. 1992, C 348, s. 1, dále jen „rozhodnutí z Edinburghu“), zní:

„Ustanovení druhé části Smlouvy o založení Evropského společenství, týkající se občanství Unie, přiznávají státním příslušníkům členských států dodatečná práva a ochranu, tak jak jsou stanoveny v této části. V žádném ohledu nenahrazují občanství členského státu. O otázkách, zda má určitá osoba státní příslušnost členského státu, či nikoliv, bude rozhodováno pouze na základě vnitrostátního práva dotyčného členského státu.“

Maltské právo

16 Článek 10 zákona o maltském státním občanství, který stanoví podmínky běžného udělení státního občanství, v odst. 1 prvním pododstavci stanoví, že žadateli může být vydáno osvědčení o udělení maltského státního občanství, pokud ministři prokáže, že:

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

- b) během šesti let bezprostředně předcházejících uvedenému dvanáctiměsíčnímu období pobýval na Maltě celkově po dobu nejméně čtyř let;
 - c) má dostačující znalost maltského nebo anglického jazyka;
 - d) je bezúhonný a
 - e) byl by řádným občanem Malty.“
- 17 Podle čl. 10 odst. 1 druhého pododstavce tohoto zákona může ministr, považuje-li to za zvláštních okolností konkrétního případu za vhodné, povolit aby byly při výpočtu celkového počtu let uvedeného pod písmenem b) tohoto čl. 10 odst. 1 započteny i doby pobytu dříve než sedm let přede dnem podání žádosti.
- 18 Dne 15. listopadu 2013 přijala Republika Malta Act No. XV of 2013: Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta) [zákon č. XV z roku 2013, kterým se mění zákon o maltském státním občanství (kapitola 188 maltských zákonů)] (*The Malta Government Gazette* č. 19,166, ze dne 15. listopadu 2013, dále jen „změna z roku 2013“). Souběžně s postupem stanoveným v čl. 10 odst. 1 zákona o maltském státním občanství otevřela změna z roku 2013 žadateli možnost získat osvědčení o udělení státního občanství prostřednictvím účasti na „režimu pro individuální investory“, pro který platí odlišné podmínky a postupy.
- 19 Režim ve prospěch individuálních investorů byl původně upraven v Individual Investor Programme of the Republic of Malta Regulations, 2014 (Subsidiary Legislation 188.03 of the Laws of Malta) [nařízení z roku 2014 o režimu Maltské republiky pro individuální investory (sekundární předpis 188.03 maltských zákonů)] (*The Malta Government Gazette* č. 19,205, ze dne 4. února 2014, dále jen „nařízení z roku 2014“). Na základě změny z roku 2013 a nařízení z roku 2014 (dále jen „režim občanství pro investory z roku 2014“) nemohl počet úspěšných primárních žadatelů, bez vyživovaných osob, překročit 1800 za celou dobu platnosti režimu.
- 20 Dne 28. července 2020 přijala Republika Malta zákon z roku 2020.
- 21 Po nabytí účinnosti tohoto zákona čl. 10 odst. 9 zákona o maltském státním občanství stanoví:
- „Bez ohledu na ustanovení tohoto nebo jakéhokoli jiného zákona může ministr vydat osvědčení o udělení maltského občanství cizímu státnímu příslušníkovi nebo osobě bez státní příslušnosti, kteří prokázali Republice Malta nebo lidstvu výjimečnou službu nebo v jejichž případě má Republika Malta na udělení občanství výjimečný zájem, pokud tyto osoby splňují 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 uznané 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 Maltě.“

- 22 Článek 9 zákona z roku 2020, z něhož vychází článek 27 zákona o maltském státním občanství, stanoví, jako přechodné ustanovení, že zákon z roku 2020 se nepoužije na žádosti o získání maltského občanství udělením podané před nabytím jeho účinnosti.
- 23 Dne 20. listopadu 2020 přijala Republika Malta nařízení z roku 2020 a vyhlášky o zřízení agentur příslušných ke správě režimu občanství pro investory z roku 2020.
- 24 Podle čl. 15 odst. 3, čl. 16 odst. 1 písm. a), b) a d) a odst. 7 nařízení z roku 2020, jakož i první přílohy tohoto nařízení mohou zahraniční investoři požádat o udělení státního občanství za výjimečné služby prostřednictvím přímých investic, pokud splňují nebo se zaváží splnit následující podmínky:
- 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 žádosti o povolení k pobytu nebo předložením formuláře způsobilosti a zůstatek bude splatný po schválení žádosti o udělení státního občanství;
 - 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 roční nájemné ve výši minimálně 16 000 eur;
 - poskytnutí daru ve výši nejméně 10 000 eur registrované dobročinné, kulturní, sportovní, vědecké či umělecké nevládní organizaci či spolku nebo organizaci či spolku, které jsou zaměřeny na péči o zvířata, popřípadě organizaci či spolku, které jsou jinak schváleny příslušnými orgány;
 - pobyt na Maltě po dobu 36 měsíců (platba činí 600 000 eur), která může být zkrácena až na 12 měsíců za předpokladu provedení výjimečné přímé investice (platba činí 750 000 eur);
 - splnění podmínek způsobilosti dle posouzení příslušných orgánů a získání povolení k podání žádosti o udělení státního občanství v souladu s článkem 10 uvedeného nařízení.
- 25 Podle čl. 16 odst. 3 nařízení z roku 2020 a bodu 1 písm. b) jeho první přílohy mohou žádosti zahrnovat rovněž rodinné příslušníky žadatele. Za tímto účelem musí být provedeny dodatečné platby, jejichž výše činí 50 000 eur na manžela nebo manželku a každé dítě.
- 26 Článek 19 tohoto nařízení stanoví:
- „Počet osvědčení vydaných v rámci režimu udělování maltského občanství za výjimečné služby prostřednictvím přímých investic, bez vyživovaných osob, nepřekročí hranici čtyř set (400) ročně, a v každém případě platí, že celkový souhrnný počet úspěšných žadatelů, bez vyživovaných osob, nepřekročí tisíc pět set (1 500) osob“.
- 27 Článek 31 odst. 1 uvedeného nařízení zrušil nařízení z roku 2014, nicméně zachoval jeho účinnost, dokud nebude dosaženo maximálního počtu žádostí, stanoveného v článku 12 nařízení z roku 2014 na 1800, s výjimkou vyživovaných osob.

Postup před zahájením soudního řízení

- 28 Režim občanství pro investory z roku 2014 umožňoval cizím státním příslušníkům získat maltskou státní příslušnost výměnou za předem určené platby a investice stanovené v nařízení z roku 2014. V souladu s tímto nařízením byl vypracováním, prováděním, řízením, provozováním a propagací tohoto režimu pověřen koncesionář.
- 29 Poté, co se Komise o uvedeném režimu dozvěděla, zahájila s Republikou Malta dialog o dopadech tohoto režimu na Unii a ostatní členské státy.
- 30 Dopisem ze dne 1. dubna 2020 oznámila Komise Republice Malta, že o takových režimech občanství pro investory, jako je režim občanství pro investory z roku 2014, které vedou k „prodeji“ občanství Unie, lze mít za to, že využívají společný výdobytek, jímž je občanství Unie, v rozporu se zásadou loajální spolupráce mezi Unií a členskými státy.
- 31 V období od dubna do října 2020 poskytla Republika Malta další upřesnění týkající se fungování režimu občanství pro investory z roku 2014 a informovala Komisi o svém záměru revidovat stávající právní rámec.
- 32 Dne 20. října 2020 zaslala Komise Republice Malta formální upozornění. V tomto upozornění zopakovala své znepokojení nad neslučitelností takového režimu občanství pro investory, jako je režim občanství pro investory z roku 2014, s článkem 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.
- 33 Republika Malta ve své odpovědi ze dne 18. prosince 2020 na toto formální upozornění informovala Komisi, že provedla revizi vnitrostátního právního rámce pro udělování maltské státní příslušnosti. Upřesnila, že v návaznosti na přijetí zákona z roku 2020 již ustanovení umožňující udělení maltské státní příslušnosti na základě nařízení z roku 2014 nejsou platná. Doplnila však, že s ohledem na legitimní očekávání a již přijaté závazky bude zachována účinnost těchto ustanovení a použijí se na žádosti obdržené do 15. srpna 2020.
- 34 Dne 9. června 2021 zaslala Komise Republice Malta doplňující formální upozornění, v němž uvedla, že změny zavedené zákonem z roku 2020 a nařízením z roku 2020 nemění transakční povahu režimu občanství pro investory z roku 2014 a režim občanství pro investory z roku 2020 je rovněž v rozporu s článkem 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.
- 35 Dopisem ze dne 6. srpna 2021 Republika Malta odpověděla na doplňující formální upozornění a vyjádřila nesouhlas s Komisí. Tento členský stát zejména uvedl, že postoj Komise je neslučitelný se zásadou svěřené pravomoci, jelikož vede k zásahu do oblasti spadající do svrchovanosti členských států.
- 36 Dne 2. března 2022 Republika Malta až do odvolání pozastavila svůj režim občanství pro investory z roku 2020 ve vztahu k ruským a běloruským státním příslušníkům a zachovala jeho účinnost pro občany jiných třetích zemí s výjimkou státních příslušníků Afghánistánu, Severní Koreje, Íránu, Demokratické republiky Kongo, Somálska, Súdánu, Jižního Súdánu, Sýrie, Venezuely a Jemenu.
- 37 Dne 28. března 2022 přijala Komise doporučení o okamžitých krocích v souvislosti s ruskou invazí na Ukrajinu, které se týkají režimů občanství pro investory a režimů pobytu pro investory [C(2022) 2028 final]. V tomto doporučení Komise zopakovala svůj názor, že režimy občanství pro

investory založené na udělení státního občanství výměnou za předem stanovené platby nebo investice jsou v rozporu s unijním právem, a vyzvala všechny členské státy uplatňující takové režimy, aby je zrušily.

- 38 Dne 6. dubna 2022 zaslala Komise Republice Malta odůvodněné stanovisko, ve kterém potvrdila svůj postoj, že režim občanství pro investory z roku 2014 i režim občanství pro investory z roku 2020 jsou v rozporu s článkem 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU, a vyzvala tento členský stát, aby přijal opatření nezbytná k tomu, aby tomuto stanovisku vyhověl ve lhůtě dvou měsíců od jeho doručení.
- 39 V odpovědi ze dne 6. června 2022 na odůvodněné stanovisko vyjádřila Republika Malta znovu nesouhlas s postojem Komise.
- 40 Vzhledem k tomu, že Komise má za to, že režim občanství pro investory z roku 2014 a režim občanství pro investory z roku 2020 uplatňované Republikou Malta jsou neslučitelné s unijním právem, zahájila toto řízení o nesplnění povinnosti, přičemž upřesnila, že se toto řízení týká pouze posledně uvedeného režimu. Komise nicméně dodává, že ustanovení režimu občanství pro investory z roku 2014, která jsou v rozporu s unijním právem, byla v zásadě převzata do právního rámce, jímž se řídí režim občanství pro investory z roku 2020, takže tento orgán ve svém posouzení posledně uvedeného režimu odkazuje na skutkové okolnosti, které existovaly již v rámci uplatňování režimu občanství pro investory z roku 2014.

K žalobě

- 41 Žaloba je založena na jediném žalobním důvodu, vycházejícím z porušení článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.

Argumentace účastnic řízení

- 42 Na prvním místě Komise uvádí, že ačkoli vymezení podmínek nabývání a pozbývání státní příslušnosti členského státu spadá do pravomoci každého členského státu, při výkonu této pravomoci musí být dodržováno unijní právo. Vzhledem k tomu, že udělení státní příslušnosti členského státu automaticky vede k udělení statusu občana Unie, je každý členský stát při výkonu této výlučné pravomoci povinen nenarušovat ani neohrožovat podstatu, hodnotu a integritu občanství Unie, aby byla zachována vzájemná důvěra, která je základem tohoto statusu. Tyto požadavky vyplývají ze zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU a ze statusu občana Unie stanoveného v článku 20 SFEU.
- 43 Státní příslušnost členského státu je podle Komise jedinou podmínkou vyžadovanou k tomu být občanem Unie ve smyslu článku 20 SFEU. Občanství Unie se pojí s právy přiznanými přímo právním systémem Unie, zejména s právem svobodně se pohybovat a pobývat na území Unie a s právem nebýt diskriminován na základě státní příslušnosti. Kromě toho obsahuje občanství Unie silný občanský prvek a zahrnuje politická práva zásadní pro účast na demokratickém životě Unie, zakotvená v čl. 10 odst. 3 SEU, jakož i právo státního příslušníka členského státu na konzulární ochranu jiných členských států ve třetí zemi, kde tento členský stát nemá své zastoupení. Jak Soudní dvůr opakovaně uvedl, status občana Unie je předurčen být základním statutem státních příslušníků členských států.

- 44 Na rozdíl od toho, co tvrdí Republika Malta v žalobní odpovědi, projednávaná žaloba podle Komise nezpochybňuje celý vnitrostátní legislativní rámec upravující udělování státního občanství jednotlivcům, neboť je omezena na specifický režim udělování občanství členského státu investorům, který tím, že vede ke komodifikaci občanství Unie, narušuje integritu tohoto statusu způsobem, který představuje zvláště závažné porušení unijního práva.
- 45 Kromě toho tvrzení Republiky Malta, že Soudní dvůr může přezkoumávat výkon vnitrostátních pravomocí v oblasti udělování jeho státního občanství pouze z pohledu toho, zda nepředstavují závažné porušování hodnot nebo cílů Unie, obecně a systematicky, nemá oporu ve Smlouvách ani v judikatuře Soudního dvora.
- 46 Na druhém místě poukazuje Komise na to, že režim občanství pro investory, který zahrnuje systematické udělování občanství členského státu výměnou za předem stanovené platby nebo investice a bez požadavku skutečné vazby mezi státem a žadateli, narušuje a ohrožuje podstatu a integritu občanství Unie zavedeného v článku 20 SFEU a porušuje zásadu loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU.
- 47 Zprvce Unie není založena pouze na integraci skupiny evropských států sdílejících soubor společných hodnot, ale rovněž na sblížování národů každého z těchto států, což zdůraznila Lisabonská smlouva.
- 48 Ustanovení o demokratických zásadách vložená touto Smlouvou do hlavy II Smlouvy o EU tak potvrzují ústřední úlohu občanů Unie, která je nejen hospodářskou Unií, ale také politickou Unií. Ustanovení o unijních orgánech obsažená v hlavě III Smlouvy o EU dále připomínají, že hodnoty podporované a cíle sledované unijními orgány, jakož i zájmy, kterým slouží, jsou hodnoty, cíle a zájmy občanů Unie i členských států.
- 49 Zadruhé Komise uvádí, že jak vyplývá z posudku 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014 (EU:C:2014:2454, bod 172), občanství Unie a práva, která z tohoto statusu vyplývají, patří mezi nejzákladnější ustanovení Smluv, jež tvoří součást systému, který je pro Unii specifický, a jsou strukturována tak, aby přispívala k uskutečňování procesu integrace, který je základním důvodem existence samotné Unie. Občanství Unie a práva vyplývající z tohoto statusu je tedy třeba považovat za vyjádření solidarity a vzájemné důvěry mezi členskými státy.
- 50 Pokud jde konkrétně o vzájemnou důvěru, Komise tvrdí, že členské státy se při souhlasu s přiznáním práv spojených s občanstvím Unie a s rozšířením této solidarity na jiné opírají o základní společnou koncepci státní příslušnosti členského státu, podle které je tato příslušnost vyjádřením skutečné vazby mezi členským státem a jeho státními příslušníky. Od roku 1980 totiž Soudní dvůr uznává, že jedinečný vztah solidarity a loajality mezi členským státem a jeho státními příslušníky, jakož i vzájemnost práv a povinností jsou základem vztahu státní příslušnosti.
- 51 Komise dodává, že souhlas každého členského státu s automatickým a bezpodmínečným rozšířením některých práv na státní příslušníky všech ostatních členských států v souladu se zásadou vzájemné důvěry spočívá na předpokladu, že tyto jiné členské státy udělují státní občanství pouze na základě skutečné vazby s dotyčným žadatelem. Takový bezpodmínečný souhlas by přitom byl ohrožen, kdyby se členské státy nemohly spolehnout na to, že rozhodnutí o udělení státního občanství jsou založena na tomto společném konceptu „státní příslušnosti členského státu“. V tomto ohledu Komise podotýká, že z rozsudku ze dne 7. července 1992, Micheletti a další (C-369/90, EU:C:1992:295), vyplývá, že mezi členskými státy existuje povinnost vzájemného uznávání rozhodnutí ve věcech státní příslušnosti členského státu.

- 52 Za těchto podmínek je podle Komise zavedení režimu občanství pro investory, který má povahu transakce a umožňuje systematické udělování občanství členského státu za předem stanovené platby nebo investice žadatelům, kteří nemají skutečnou vazbu na členský stát, a proto zjevně nepatří do kategorie osob, jež mají podle autorů Smluv nárok na občanství Unie, v rozporu se samotnou podstatou statusu občana Unie.
- 53 Zatřetí Komise připomíná, že čl. 4 odst. 3 SEU, který zakotvuje zásadu loajální spolupráce, zahrnuje jak „pozitivní“ povinnost usnadňovat posílání Unie, tak „negativní“ povinnost zdržet se přijímání opatření, jež by mohla ohrozit cíle Unie. Zavedení a uplatňování režimu občanství pro investory, který umožňuje systematické udělování občanství členského státu na základě předem stanovených plateb nebo investic, aniž je nutné prokázat skutečnou vazbu k členskému státu, který toto občanství uděluje, přitom ohrožuje integritu statusu občana Unie, jakož i vzájemnou důvěru, která je základem tohoto statusu a práv s ním spojených.
- 54 Pokud jde o stanovení použitelného a funkčního prahu pro rozhodování o tom, co představuje „skutečnou vazbu“ pro účely udělení občanství členského státu, má Komise za to, že skutečný pobyt je jedním z prostředků prokázání takové vazby. Komisi však nepřisluší, aby stanovila kritéria, která mají členské státy upřednostňovat při udělování svého státního občanství.
- 55 Na třetím místě Komise poukazuje na to, že režim občanství pro investory z roku 2020, který umožňuje systematické udělování maltského státního občanství výměnou za předem stanovené značné platby nebo investice, a má tak povahu transakce, představuje protiprávní režim občanství pro investory.
- 56 Zaprvé požadavek legálního pobytu stanovený v rámci režimu občanství pro investory z roku 2020 nestačí k zaručení existence skutečné vazby na Republiku Malta.
- 57 V tomto ohledu se Komise domnívá, že dokumenty a e-maily získané Nadací Daphne Caruana Galizia a předané médiím v rámci projektu „Passport Papers“ (dále jen „Passport Papers“) prokazují neexistenci požadavku skutečného pobytu v rámci režimu občanství pro investory z roku 2014. Tyto dokumenty nepředstavují důkaz tvrzeného nesplnění povinnosti, ale jejich cílem je pouze podpořit argument Komise, podle kterého závažné nedostatky v maltském legislativním rámci vedou k systematickému udělování občanství Unie státním příslušníkům třetích zemí, kteří neprokázali, že splňují požadavek skutečného předchozího pobytu na Maltě.
- 58 Kromě toho nebylo v průběhu postupu před zahájením soudního řízení zpochybněno, že není nutné prokázat skutečnou významnou přítomnost na maltském území. Neexistenci nutnosti prokázat fyzickou přítomnost po významnou dobu v rámci režimu občanství pro investory z roku 2020 podporuje dále srovnání požadavků tohoto režimu s požadavky na „běžné“ udělení státního občanství stanovenými v čl. 10 odst. 1 zákona o maltském státním občanství, když posledně uvedené ustanovení vyžaduje pobyt na Maltě po stanovenou dobu „nepřetržitě“ a neobsahuje pravidla týkající se nepřítomností, které mohou přerušit doby pobytu. Kromě toho Republika Malta nebyla během této fáze před zahájením soudního řízení schopna sdělit informace o žádostech o občanství, které byly zamítnuty nebo vzaty zpět z důvodu nesplnění požadavku pobytu. Teoretická povaha požadavku pobytu se odráží rovněž v pravidlech, která umožňují zkrátit požadovanou dobu pobytu ze tří let na minimální dobu dvanácti měsíců za zaplacení dodatečné částky ve výši 150 000 eur.

- 59 Zadruhé podle Komise musí „skutečná vazba“ existovat v době udělení občanství členského státu. Režim, který umožňuje udělení státního občanství při vytvoření takové vazby po tomto udělení, není v souladu s cílem posílení solidarity mezi národy Unie díky existenci skutečné vazby na členský stát Unie. Takový režim občanství pro investory, jako je režim dotčený v projednávané žalobě, se v tomto ohledu zjevně liší od režimu, jehož cílem je motivovat státní příslušníky třetích zemí, aby pracovali a žili v některém členském státě.
- 60 Dále vzhledem k tomu, že výhody přiznané občanstvím Unie nabývají účinnosti v okamžiku přiznání tohoto statusu, neexistuje žádná záruka, že se jednotlivec, jemuž bylo nedávno uděleno maltské občanství, rozhodne zůstat na Maltě, aby si vytvořil „budoucí skutečnou vazbu“, a neodcestovat do jiného členského státu Unie nebo nepobývat ve třetí zemi, přičemž využije práv plynoucích z občanství Unie. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že propagační materiály zveřejněné schválenými agenturami pro režim občanství pro investory z roku 2020 představují možnost jednotlivce, jemuž je uděleno občanství, usadit se v jiném členském státě nebo v zemi přidružené k Schengenu jako jednu z „výhod“ maltské státní příslušnosti.
- 61 Komise dodává, že nepochybně, že řízení o udělení státního občanství zahrnuje proces ověřování vůči žadatelům. Z legislativního rámce upravujícího režim občanství pro investory z roku 2020 však vyplývá, že tento proces spočívá v posouzení rizika, které mohou žadatelé představovat v oblasti bezpečnosti, nebo jejich pověsti, jakož i rozsahu jejich majetku, a nikoli v ověření existence skutečné vazby mezi takovými žadateli a Republikou Malta. Existence tohoto procesu ověřování a diskreční pravomoc ministra, který má možnost odmítnout vydání osvědčení o udělení státního občanství, nemění transakční povahu tohoto režimu.
- 62 Kromě toho Komise poznamenává, že Republika Malta nepochybně skutečnost, že k tomu, aby se na žadatele vztahoval režim občanství pro investory z roku 2020, je skutečná fyzická přítomnost žadatele na Maltě vyžadována pouze dvakrát, a sice k poskytnutí biometrických údajů za účelem získání povolení k pobytu a ke složení přísahy věrnosti. Legální pobyt, který tento režim vyžaduje, tedy neumožňuje vytvořit skutečnou vazbu mezi Republikou Malta a tímto žadatelem.
- 63 Republika Malta na svou obranu na prvním místě uvádí, že pravomoc členských států v oblasti udělování jejich státního občanství sice musí být v oblastech pravomocí Unie vykonávána v souladu s unijním právem, avšak nesmí být dotčena povinnost ctít národní identitu členských států.
- 64 Republika Malta úvodem podotýká, že Komise v žalobě přezkoumává celý legislativní rámec upravující požadavky, postupy a účinky režimu udělování státního občanství členského státu, což znamená zpochybnění politických rozhodnutí tohoto členského státu v oblasti státní příslušnosti. V tomto ohledu platí, že čím rozsáhlejší je přezkum prováděný v oblasti vnitrostátní pravomoci, tím vyšší je riziko, že Unie překročí své pravomoci.
- 65 Zprv přezkum jednání členských států v situacích, které se podobají *de iure* nebo *de facto* zbavení práv a povinností spojených se statusem občana Unie, musí být prováděn na základě jiného kritéria, než je kritérium použitelné v případech udělení státní příslušnosti členského státu. Pravomoc udělit státní občanství je totiž jádrem národní svrchovanosti a je úzce spjata s koncepcí a vývojem národní identity členského státu, kterou má Unie podle čl. 4 odst. 2 SEU chránit.

- 66 Nemá-li být ohrožena výlučná pravomoc členských států v oblasti nabývání státního občanství, je tedy politika členského státu při udělování státního občanství v rozporu s unijním právem pouze tehdy, pokud vede obecně a systematicky k závažnému porušování hodnot a cílů Unie, jak jsou definovány v unijním právu. Podle Republiky Malta je tento výklad v souladu s judikaturou Soudního dvora, podle které je status občana Unie „předurčen“ být základním statutem státních příslušníků členských států, přičemž je třeba upřesnit, že se nejedná o danou skutečnost, ale o dynamický proces, který v současné fázi integrace úzce koexistuje se státní příslušností členských států.
- 67 Zadruhé podle Republiky Malta výklad zastávaný Komisí s sebou nese závažná rizika. Tento výklad by měl především bezprostřední dopad na legislativní rámce upravující státní příslušnost ve všech členských státech, zejména ve státech, v nichž je státní občanství udělováno na základě volného uvážení. Uvedený výklad by dále znamenal, že Komise jakožto strážkyně Smluv může přezkoumávat ve světle unijního práva politiky, zákony a praxi členských států v oblasti udělování státního občanství. Takový výklad by konečně členským státům umožnil zpochybnit právo a praxi ostatních členských států v této oblasti.
- 68 Pokud by bylo žalobě Komise vyhověno, musela by Republika Malta zrušit řadu právních a správních předpisů. Komise tím, že zpochybňuje celý právní rámec členského státu upravující přístup ke státní příslušnosti, vyzývá Soudní dvůr k tomu, aby jednal jako „nepřímý zákonodárce“ a vetoval vnitrostátní právní úpravu přijatou v oblasti spadající do výlučné pravomoci členských států.
- 69 Na druhém místě Republika Malta tvrdí, že unijní právo neukládá členským státům právní povinnost požadovat „předchozí skutečnou vazbu“ na členský stát udělující občanství, bez ohledu na existenci plateb nebo jiných závazků ze strany žadatele. Existence takové vazby by zajisté mohla legitimně vést státy k tomu, aby uznaly, že jednotlivec je dostatečně spjat s jejich politickým společenstvím. Tento výsledek však nevyplývá ze závazku na základě mezinárodního nebo unijního práva, ale z politického a svrchovaného rozhodnutí přijatého demokratickými orgány členských států.
- 70 Zaprvé povinnost požadovat před udělením občanství členského státu „předchozí skutečnou vazbu“ nevyplývá ze Smluv ani z postupu, který vedl k jejich přijetí. Z prohlášení č. 2 a z rozhodnutí z Edinburghu ostatně vyplývá, že otázka, zda má jednotlivec státní příslušnost členského státu, se řeší výlučně odkazem na vnitrostátní právo příslušného členského státu. Kromě toho Smlouvy nepojímají Unii jako „jednotný politický subjekt“.
- 71 Zadruhé požadavek „předchozí skutečné vazby“ podle Republiky Malta nevyplývá z mezinárodního práva. Zejména jej nelze vyvodit z rozsudku ze dne 6. dubna 1955, *Nottebohm (Lichtenštejnsko v. Guatemala)* (Sbírka MSD 1955, s. 4), o který se Komise opřela při odůvodnění povinnosti podle unijního práva, která vyžaduje existenci takové vazby jako podmínky pro udělení občanství členského státu, přičemž Soudní dvůr navíc takový požadavek zamítl v rozsudku ze dne 7. července 1992, *Micheletti a další (C-369/90, EU:C:1992:295)*.
- 72 Zatřetí Komise neposkytla použitelné a funkční minimální vymezení toho, co představuje „předchozí skutečná vazba“, a není na Republice Malta, aby takové vymezení provedla.
- 73 Na třetím místě Republika Malta tvrdí, že režim občanství pro investory z roku 2020 představuje legitimní, spolehlivý, účinný a profesionálně řízený režim udělování státního občanství, který neohrožuje cíle Unie. Prezentace tohoto režimu ze strany Komise jako automatické

a bezpodmínečné cesty k maltské státní příslušnosti, která umožňuje systematické udělování občanství tohoto členského státu výměnou za předem stanovené platby nebo investice v čistě rozpočtovém zájmu Republiky Malta, představuje přílišné zjednodušení, které postrádá jakýkoli právní či skutkový základ.

- 74 Zaprvé Republika Malta vždy jednala v dobré víře a v souladu se zásadou loajální spolupráce mezi Uníí a členskými státy uvedenou v čl. 4 odst. 3 SEU. V návaznosti na dialog zahájený s Komisí provedl tento členský stát legislativní změny.
- 75 Zadruhé Komise založila svou analýzu na chybné a zkreslené prezentaci maltského legislativního rámce. Tento legislativní rámec předně nezavádí „transakční“ režim, ale vyčerpávající, komplexní a vícefázový postup, do kterého jsou zapojeny různé orgány veřejné správy za účelem zajištění striktních záruk a který může vést k udělení státního občanství.
- 76 Uvedený legislativní rámec nadto neumožňuje systematické udělování maltského státního občanství výměnou za určité platby, neboť se jedná o rámec diskrečního rozhodování podléhající přísným kontrolním mechanismům. Postup konkrétně zahrnuje jedenáct procesních fází, jejichž cílem je poskytnout celkový přehled o žadateli, což usnadňuje konečné a diskreční rozhodnutí ministra. Splnění stanovených požadavků žadatelem mu nepřiznává automatické právo na udělení státního občanství.
- 77 A konečně tento legislativní rámec spočívá na různých minulých, stávajících a budoucích vazbách, které se v průběhu času vyvíjejí. Je vyžadována předchozí doba legálního pobytu v délce tří let nebo jednoho roku v závislosti na rozsahu investic, což je v souladu s mezinárodní praxí v oblasti pobytu a občanství pro investory. Kromě toho správní praxe v oblasti „běžného“ udělování státního občanství podle čl. 10 odst. 1 zákona o maltském státním občanství je, že fyzická přítomnost je vyžadována pouze po konkrétní časové intervaly. Imigrační právo nadto poskytuje řadu příkladů, ve kterých musí být integrační opatření uplatněna v následné fázi, a to jak u řízení o pobytu, tak u řízení o udělení státního občanství, z důvodu neexistence předchozích vazeb na hostitelský stát.
- 78 Tento členský stát rovněž nesouhlasí s tím, aby Komise předložila Passport Papers jako důkazy, které musí Soudní dvůr zohlednit, jelikož tyto dokumenty se týkají uplatňování režimu občanství pro investory z roku 2014, a nikoli režimu občanství pro investory z roku 2020, který je předmětem projednávané žaloby.

Závěry Soudního dvora

- 79 Je namístě připomenout, že podle článku 9 SEU a čl. 20 odst. 1 SFEU každá osoba, která má státní příslušnost členského státu, je občanem Unie. Podle těchto ustanovení občanství Unie doplňuje občanství členského státu, nenahrazuje je.
- 80 Kromě toho z prohlášení č. 2 a z rozhodnutí z Edinburghu vyplývá, že otázka, zda má jednotlivec státní příslušnost členského státu, se řeší výlučně odkazem na vnitrostátní právo příslušného členského státu.
- 81 Podle ustálené judikatury však platí, že i když vymezení podmínek pro nabývání a pozbývání státní příslušnosti členského státu spadá v souladu s mezinárodním právem do pravomoci členských států, musí být tato pravomoc vykonávána v souladu s unijním právem [rozsudky ze dne 7. července 1992, Micheletti a další, C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10; ze dne 2. března 2010,

Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 45, a ze dne 5. září 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pozbytí dánské státní příslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, bod 30 a citovaná judikatura].

- 82 V tomto ohledu je třeba bez dalšího odmítnout argumentaci, kterou uplatňuje Republika Malta na úvod a podle níž musí být přezkum postupů udělování státního občanství členských států omezen, na rozdíl od přezkumu případů pozbytí nebo odnětí tohoto občanství, které s sebou nese zbavení práv, jež jednotlivci vyplývají z unijního práva, na zjištění závažného porušování hodnot nebo cílů Unie, které má obecnou a systematickou povahu.
- 83 Znění Smluv ani jejich struktura totiž neumožňují dovodit z nich vůli jejich autorů stanovit, pokud jde o udělování občanství členského státu, výjimku z povinnosti dodržovat unijní právo, která by vyžadovala, aby k porušení unijního práva při výkonu pravomoci členských států v této oblasti mohlo vést pouze takové závažné porušování hodnot a cílů Unie. Za těchto podmínek nelze takovou výjimku připustit, jelikož by znamenala omezení účinků spojených s předností unijního práva, která patří mezi jeho základní charakteristiky a tudíž je součástí ústavního rámce Unie [v tomto smyslu viz posudek 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 166].
- 84 Pokud jde o tvrzené porušení článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU, je třeba nejprve poznamenat, že podle samotného znění čl. 3 odst. 2 SEU Unie poskytuje svým občanům prostor svobody, bezpečnosti a práva bez vnitřních hranic, ve kterém je zaručen volný pohyb osob, který je umožněn existencí vhodných opatření týkajících se ochrany vnějších hranic, azylu, přistěhovalectví a předcházení a potírání zločinnosti.
- 85 V tomto ohledu Soudní dvůr upřesnil, že jak zásada vzájemné důvěry mezi členskými státy, tak zásada vzájemného uznávání, která je založena na první z těchto zásad, mají v unijním právu zásadní význam vzhledem k tomu, že umožňují vytvoření a zachování tohoto prostoru bez vnitřních hranic [posudek 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 191, a rozsudek ze dne 29. července 2024, Alchaster, C-202/24, EU:C:2024:649, bod 63].
- 86 Vytvoření tohoto prostoru bez vnitřních hranic zahrnuje právo, přiznané přímo každému občanovi Unie článkem 20 odst. 2 písm. a) a článkem 21 odst. 1 SFEU, svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jehož výkon má 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 Úř. věst. L 327, s. 70) podle ustálené judikatury usnadnit (rozsudky ze dne 12. března 2014, O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135, bod 35; ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další, C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 31, a ze dne 22. února 2024, Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date, C-491/21, EU:C:2024:143, bod 37).
- 87 Toto právo ostatně nachází konkrétní vyjádření v článku 45 SFEU týkajícím se volného pohybu pracovníků, v článku 49 SFEU týkajícím se svobody usazování a v článku 56 SFEU týkajícím se volného pohybu služeb [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. listopadu 2021, MH a ILA (Důchodové nároky v případě úpadku), C-168/20, EU:C:2021:907, bod 61 a citovaná judikatura].

- 88 Občanům Unie jsou dále přiznána politická práva, která zajišťují jejich účast na demokratickém životě Unie, uvedená v člancích 10 a 11 SEU a konkretizovaná v člancích 20, 22 a 24 SFEU. Jedná se zejména o právo předložit občanskou iniciativu, petiční právo k Parlamentu, právo obracet se na veřejného ochránce práv, právo obracet se na orgány a poradní instituce Unie v jednom z úředních jazyků Unie, jakož i právo volit a být volen ve volbách do Evropského parlamentu a v obecních volbách v členském státě, v němž mají občané bydliště, za stejných podmínek jako státní příslušníci tohoto státu.
- 89 Občané Unie se při výkonu politických práv, která jim přiznávají články 10 a 11 SEU, přímo podílejí na demokratickém životě Unie. Její fungování je totiž založeno na zastupitelské demokracii, která konkretizuje hodnotu demokracie, jež je podle článku 2 SEU jednou z hodnot, na kterých je Unie založena [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. prosince 2019, Puppink a další v. Komise, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, bod 65; ze dne 19. listopadu 2024, Komise v. Česká republika (Volitelnost a členství v politické straně), C-808/21, EU:C:2024:962, body 114 a 115, jakož i ze dne 19. listopadu 2024, Komise v. Polsko (Volitelnost a členství v politické straně), C-814/21, EU:C:2024:963, body 112 a 113]. Z toho vyplývá, že výkon pravomoci členských států vymezit podmínky pro udělení jejich státního občanství ovlivňuje fungování Unie jakožto společného právního řádu.
- 90 Občanství Unie konečně rovněž přiznává každému státnímu příslušníkovi členského státu ve třetí zemi, kde tento členský stát nemá zastoupení, právo, zakotvené v čl. 20 odst. 2 písm. c) SFEU a konkretizované v článku 23 SFEU, na diplomatickou a konzulární ochranu ostatních členských států za stejných podmínek jako jejich státní příslušníci.
- 91 Právě s ohledem na tato různá práva Soudní dvůr rozhodl, že ustanovení týkající se občanství Unie patří mezi základní ustanovení Smluv, která jsou součástí systému, jenž je pro Unii specifický, a jsou strukturována tak, aby přispívala k uskutečňování procesu integrace, který je základním důvodem existence samotné Unie, a tvoří tak nedílnou součást jejího ústavního rámce [v tomto smyslu viz posudek 2/13 (Přistoupení Unie k EÚLP) ze dne 18. prosince 2014, EU:C:2014:2454, bod 172].
- 92 S ohledem jak na rozsah práv spojených se statusem občana Unie, uvedených v bodech 86 až 90 tohoto rozsudku, tak na okolnost, že tento status automaticky vyplývá z postavení státního příslušníka členského státu, Soudní dvůr rovněž opakovaně rozhodl, že status občana Unie představuje základní status státních příslušníků členských států [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31; ze dne 18. ledna 2022, Wiener Landesregierung (Odvolání příslibu udělení státního občanství), C-118/20, EU:C:2022:34, body 38 a 58, a ze dne 5. září 2023, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Pozbytí dánské státní příslušnosti), C-689/21, EU:C:2023:626, body 29 a 38, jakož i citovaná judikatura].
- 93 Občanství Unie je tedy jedním z hlavních projevů solidarity, která je samotným základem integračního procesu připomenutého v bodě 91 tohoto rozsudku, a je tedy součástí identity Unie jakožto vlastního právního řádu, který členské státy akceptují na základě vzájemnosti (rozsudky ze dne 15. července 1964, Costa, 6/64, EU:C:1964:66, Recueil, s. 1058 až 1060, a ze dne 21. prosince 2021, Euro Box Promotion a další, C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 a C-840/19, EU:C:2021:1034, bod 246).

- 94 Navíc podle zásady loajální spolupráce zakotvené v čl. 4 odst. 3 SEU je na každém členském státu, aby se mimo jiné zdržel všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení cílů Unie [rozsudek ze dne 4. července 2023, *Meta Platforms a další* (Všeobecné podmínky používání sociální sítě), C-252/21, EU:C:2023:537, bod 53].
- 95 Výkon pravomoci členských států vymezit podmínky pro udělení státního občanství tedy není, stejně jako jejich pravomoc vymezit podmínky ztráty státního občanství, neomezený. Občanství Unie je totiž založeno na společných hodnotách zakotvených v článku 2 SEU a na vzájemné důvěře členských států v to, že žádný z nich nevykonává tuto pravomoc způsobem, který by byl zjevně neslučitelný se samotnou povahou občanství Unie.
- 96 V tomto ohledu z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že základem vztahu založeného státní příslušností členského státu je jedinečný vztah solidarity a loajality mezi tímto státem a jeho státními příslušníky, jakož i vzájemnost práv a povinností [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 17. prosince 1980, *Komise v. Belgie*, 149/79, EU:C:1980:297, bod 10; ze dne 3. července 1986, *Lawrie-Blum*, 66/85, EU:C:1986:284, bod 27; ze dne 26. dubna 2007, *Alevizos*, C-392/05, EU:C:2007:251, bod 70; ze dne 2. března 2010, *Rottmann*, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 51, a ze dne 25. dubna 2024, *Stadt Duisburg* (Pozbytí německé státní příslušnosti), C-684/22 až C-686/22, EU:C:2024:345, bod 37].
- 97 Ve stejném duchu ze samotného znění čl. 20 odst. 2 první věty SFEU vyplývá, že občané Unie mají práva a povinnosti stanovené Smlouvami. V souladu s odstavcem 1 tohoto článku 20 je jedinečný vztah solidarity a loajality mezi každým členským státem a jeho státními příslušníky rovněž základem práv a povinností, které Smlouvy vyhrazuji občanům Unie.
- 98 Pokud jde o vytvoření takového jedinečného vztahu solidarity a loajality, z judikatury připomenuté v bodě 81 tohoto rozsudku vyplývá, že vymezení podmínek pro udělení občanství členského státu nespadá do pravomoci Unie, ale do pravomoci každého členského státu, který má široký prostor pro uvážení při volbě kritérií, která mají být použita, za předpokladu, že jsou tato kritéria uplatňována v souladu s unijním právem.
- 99 Členský stát přitom zjevně porušuje požadavek takového jedinečného vztahu solidarity a loajality, který se vyznačuje vzájemností práv a povinností mezi členským státem a jeho státními příslušníky, a narušuje tak vzájemnou důvěru, na níž je založeno občanství Unie, v rozporu s článkem 20 SFEU a zásadou loajální spolupráce zakotvenou v čl. 4 odst. 3 SEU, když zavede a uplatňuje režim udělování státního občanství založený na postupu, který má povahu transakce mezi tímto členským státem a osobami podávajícími žádost na základě tohoto režimu, a vede k nabytí občanství uvedeného členského státu, a tudíž i postavení občana Unie, v podstatě výměnou za předem stanovené platby nebo investice.
- 100 Takový režim se totiž podobá komercializaci statusu státního příslušníka členského státu a potažmo statusu občana Unie, která je neslučitelná s koncepcí tohoto základního statusu, jak vyplývá ze Smluv.
- 101 Kromě toho je třeba připomenout, že členské státy jsou povinny uznat účinky spojené s udělením státního občanství jednotlivci jiným členským státem pro účely výkonu práv a svobod vyplývajících z práva Unie [v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. července 1992, *Micheletti a další*, C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10; ze dne 2. října 2003, *Garcia Avello*, C-148/02, EU:C:2003:539, bod 28, a ze dne 19. října 2004, *Zhu a Chen*, C-200/02, EU:C:2004:639, bod 39]. Udělení státního občanství, které má povahu transakce, výměnou za předem stanovené

platby nebo investice, je přitom nejen v rozporu se zásadou loajální spolupráce, ale může rovněž zpochybnit vzájemnou důvěru, která je základem tohoto požadavku uznání, jelikož předpokladem této důvěry je, že udělení občanství členského státu je založeno na jedinečném vztahu solidarity a loajality, který odůvodňuje přiznání práv vyplývajících zejména ze statusu občana Unie.

- 102 V projednávané věci z ustanovení upravujících režim občanství pro investory z roku 2020, připomenutých v bodě 24 tohoto rozsudku, vyplývá, že podmínkami, které musí být splněny, aby investor mohl požádat o maltské státní občanství, jsou zaprvé zaplacení příspěvku ve výši 600 000 eur nebo 750 000 eur maltské vládě, zadruhé nabytí nemovitosti určené k bydlení v hodnotě nejmeně 700 000 eur nebo alternativně pronájem takové nemovitosti za roční nájemné ve výši nejmeně 16 000 eur na dobu nejmeně 5 let, zatřetí dar ve výši nejmeně 10 000 eur registrované dobročinné, kulturní, sportovní, vědecké či umělecké nevládní organizaci či spolku nebo organizaci či spolku, které jsou zaměřeny na péči o zvířata, popřípadě organizaci či spolku, které jsou jinak schváleny příslušnými orgány, začtvrté legální pobyt na Maltě po dobu 36 měsíců, přičemž tato doba může být zkrácena na 12 měsíců, pokud žadatel poskytne dodatečný příspěvek ve výši 150 000 eur, a zapáté získání potvrzení způsobilosti a povolení k podání žádosti o udělení státního občanství.
- 103 Na prvním místě, první tři podmínky stanovené ustanoveními upravujícími režim občanství pro investory z roku 2020 nasvědčují tomu, že v rámci tohoto režimu zaujímají platby nebo investice v předem stanovené minimální výši rozhodující místo, což naznačuje, že tento režim se podobá komercializaci udělování občanství členského státu na základě postupu transakční povahy.
- 104 Je však třeba posoudit, zda takovou kvalifikaci mohou zpochybnit ostatní podmínky, kterým podléhá udělení maltského státního občanství na základě režimu občanství pro investory z roku 2020.
- 105 Pokud jde na druhém místě o podmínku týkající se legálního pobytu na Maltě po určitou minimální dobu před takovým udělením, je třeba bez dalšího konstatovat, že se Komise nemůže účinně dovolávat Passport Papers na podporu své argumentace, podle které se tato podmínka týká výlučně bydliště žadatele, a nikoli jeho fyzické přítomnosti na maltském území. Tyto dokumenty totiž souvisejí s režimem občanství pro investory z roku 2014, který není předmětem projednávané žaloby.
- 106 Z vysvětlení poskytnutých Republikou Malta však vyplývá, že podmínka předchozího pobytu na maltském území stanovená v rámci režimu občanství pro investory z roku 2020 se týká legálního pobytu žadatele. Podle informací ve spise předloženém Soudnímu dvoru se přitom taková podmínka nerovná požadavku skutečného pobytu na maltském území, jelikož fyzická přítomnost žadatele na tomto území je vyžadována pouze při odebrání biometrických údajů pro získání povolení k pobytu a při složení přísahy.
- 107 Tuto analýzu nemůže zpochybnit tvrzení Republiky Malta, že úspěšní žadatelé byli fyzicky přítomni po celou dobu svého legálního pobytu, jelikož toto tvrzení neodpovídá právnímu rámci popsanému tímto členským státem a je nadto podloženo pouze několika příklady.

- 108 Za těchto podmínek nelze mít s ohledem na velmi omezenou přítomnost na maltském území, která je vyžadována v rámci režimu občanství pro investory z roku 2020, za to, že Republika Malta považovala skutečný pobyt na tomto území za základní kritérium pro udělení svého státního občanství v rámci uvedeného režimu, které doplňuje kritérium předem stanovených plateb nebo investic uvedených v bodě 103 tohoto rozsudku.
- 109 Tento závěr je podpořen okolností, že délka legálního pobytu předcházejícího udělení maltského státního občanství v rámci režimu občanství pro investory z roku 2020 může být zkrácena ze tří let na jeden rok za dodatečnou platbu ve výši 150 000 eura, takže podmínka pobytu je sama podle všeho úzce spjata s transakční povahou udělování maltského státního občanství v rámci tohoto režimu výměnou za předem stanovené platby nebo investice.
- 110 Uvedený závěr podporuje i srovnání, které provedla Komise mezi režimem občanství pro investory z roku 2020 a „běžným“ postupem udělení státního občanství podle čl. 10 odst. 1 zákona o maltském státním občanství, který vyžaduje, aby žadatelé pobývali na Maltě „nepřetržitě“ po dobu dvanácti měsíců před podáním žádosti o udělení státního občanství, ale rovněž po dobu nejméně čtyř z šesti let bezprostředně předcházejících tomuto dvanáctiměsíčnímu období.
- 111 Z tohoto srovnání totiž vyplývá, že pokud žádost o udělení státního občanství není doprovázena předem stanovenými platbami nebo investicemi, považuje Republika Malta za dobu, která umožňuje zvážit udělení maltského státního občanství, pouze výrazně delší skutečný pobyt.
- 112 Pokud jde na třetím místě o poslední podmínku uvedenou v bodě 102 tohoto rozsudku, Republika Malta tvrdí, že cílem postupu kontroly způsobilosti žadatele je provést ověření týkající se tohoto žadatele, jeho obchodních a podnikatelských vztahů, jeho politické expozice, zdroje jeho majetku, jeho pověsti, právních a regulačních záležitostí týkajících se tohoto žadatele a relativního dopadu na bezprostřední okolí uvedeného žadatele.
- 113 Je přitom třeba poznamenat, že podle upřesnění poskytnutých Republikou Malta je cílem takových ověření v podstatě ujistit se, že uplatňování režimu občanství pro investory z roku 2020 neohrožuje určité cíle veřejného zájmu Republiky Malta, zejména veřejnou bezpečnost a národní bezpečnost tohoto členského státu, nebo jeho vnitřní a vnější obraz. Tato ověření naproti tomu nemohou zpochybnit závěr, že tento režim se podobá komercializaci udělování maltského státního občanství na základě postupu transakční povahy.
- 114 Cílem těchto ověření totiž není posoudit, zda situace žadatele odůvodňuje, aby mu bylo uděleno maltské státní občanství, ale pouze určit, zda určitá řádně zjištěná rizika brání jeho udělení navzdory skutečnosti, že žadatel je ochoten provést platby nebo investice umožňující splnit první tři podmínky uvedené v bodě 102 tohoto rozsudku. Funkce takto přiznaná uvedeným ověřením znamená, že mají za následek omezení působnosti režimu občanství pro investory z roku 2020, avšak není tím zpochybněna transakční povaha tohoto režimu.
- 115 Republika Malta dále tvrdí, že režim občanství pro investory z roku 2020 zohledňuje určité vazby žadatelů, jako jsou investice do místního hospodářství, začlenění těchto žadatelů do společenské struktury prostřednictvím jejich investic, nebo budoucí vazby mezi uvedenými žadateli a Republikou Malta, které by mohly být rozvinuty po udělení tohoto státního občanství.
- 116 V tomto ohledu žádná skutečnost ve spise předloženém Soudnímu dvoru neumožňuje mít za to, že režim občanství pro investory z roku 2020 vyžaduje specifické a konkrétní posouzení relevance určitých investic za účelem zjištění skutečné existence a intenzity vazeb žadatele

k Republice Malta, nebo umožnění rozvinutí takových vazeb k tomuto členskému státu, které se liší od posouzení splnění podmínek stanovených ustanoveními, jež upravují tento režim a byla připomenuta v bodě 102 tohoto rozsudku.

- 117 Pokud jde dále o argument Republiky Malta, že zohledňuje vazby, které by mohl žadatel v rámci režimu občanství pro investory z roku 2020 rozvinout po rozhodnutí o udělení státního občanství, je třeba uvést, že z upřesnění poskytnutých tímto členským státem vyplývá, že jeho orgány mohou odejmout maltské státní občanství udělené v rámci tohoto režimu ze tří důvodů, a sice z důvodu nesplnění hmotněprávní povinnosti stanovené použitelnou právní úpravou, existence ohrožení národní bezpečnosti nebo zapojení dotyčné osoby do jednání, které vážně poškozuje zájmy Republiky Malta.
- 118 I když tedy maltské orgány po dobu pěti let ode dne udělení státního občanství v podstatě dbají na to, aby žadatelé nadále dodržovali podmínky udělení státního občanství, nic to nemění na tom, že nelze mít za to, že režim občanství pro investory z roku 2020 obsahuje podmínku, jež má být splněna po rozhodnutí o udělení státního občanství, která by doplňovala podmínky uvedené v bodě 102 tohoto rozsudku.
- 119 Na čtvrtém a posledním místě, z výňatků z internetových stránek schválených agentur propagujících režim občanství pro investory z roku 2020, které předložila Komise v příloze žaloby, vyplývá, že tento režim nabízel potenciálním žadatelům „právo pobývat, studovat a pracovat v kterékoliv z 27 zemí Unie“, jakož i „občanství země [Unie] pro celou rodinu žadatele, včetně svobodných a finančně závislých dětí mladších 29 let, jakož i rodičů starších 55 let“. I když Republika Malta tvrdí, že činnost soukromých třetích osob nelze přičítat maltským orgánům, nic to nemění na tom, že tento členský stát nespochybně, že tyto výňatky pochází z internetových stránek agentur schválených v rámci uplatňování režimu občanství pro investory z roku 2020, které v tomto ohledu hrají zásadní roli, jelikož žádosti o udělení státního občanství v rámci tohoto režimu mohou být podávány pouze prostřednictvím těchto agentur.
- 120 Republika Malta tak režim občanství pro investory z roku 2020 veřejně prezentovala jako režim udělování státního občanství, který nabízí především výhody plynoucí z občanství Unie, zejména právo svobodně se pohybovat a pobývat v ostatních členských státech. Taková prezentace přispívá k prokázání toho, že tento členský stát prostřednictvím uvedeného režimu zavedl postup transakční povahy podobající se komercializaci udělování občanství členského státu, přičemž k propagaci tohoto postupu využil práv spojených s postavením občana Unie.
- 121 Je tedy třeba konstatovat, že Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje oficiální režim občanství pro investory z roku 2020, na základě čl. 10 odst. 2 zákona o maltském státním občanství, který zavádí transakční postup udělování státního občanství výměnou za předem stanovené platby či investice a podobá se tak komercializaci udělování občanství členského státu a potažmo i statusu občana Unie, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.

K nákladům řízení

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

Z těchto důvodů Soudní dvůr (velký senát) rozhodl takto:

- 1) Republika Malta tím, že zavedla a uplatňuje takový oficiální režim občanství pro investory, jako je **Maltese Citizenship by Naturalisation for Exceptional Services by Direct Investment** (udělení maltského občanství za výjimečné služby prostřednictvím přímých investic), na základě čl. 10 odst. 2 **Maltese Citizenship Act (Chapter 188 of the Laws of Malta)** [zákon o maltském státním občanství (kapitola 188 maltských zákonů)], ve znění **Maltese Citizenship (Amendment No. 2) Act (Act XXXVIII of 2020)** [druhá změna zákona o maltském státním občanství (zákon XXXVIII z roku 2020)], a **Granting of citizenship for Exceptional Services Regulations, 2020 (Subsidiary Legislation 188.06 of the Laws of Malta)** [nařízení o udělování státního občanství za výjimečné služby z roku 2020 (sekundární předpis 188.06 maltských zákonů)], který zavádí transakční postup udělování státního občanství výměnou za předem stanovené platby či investice a podobá se tak komercializaci udělování občanství členského státu a potažmo i statusu občana Unie, nesplnila povinnosti, které pro ni vyplývají z článku 20 SFEU a čl. 4 odst. 3 SEU.
- 2) Republice Malta se ukládá náhrada nákladů řízení.

Podpisy