

# Posudek oponenta habilitační práce

Uchazečka: JUDr. Magdaléna Svobodová, Ph.D.

**Název habilitační práce: Občanství Evropské unie**

Oponent: prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.

Pracoviště oponenta: Právnická fakulta Masarykovy univerzity v Brně

---

## Úvodní poznámky

Habilitační práce je předložena v celkovém rozsahu 260 stran (včetně pramenů). Je nazvána velmi obecně „Občanství Evropské unie“ s tím, že obsah práce je konkrétněji determinován výzkumnými otázkami, s nimiž také koresponduje její struktura.

## Přístup k řešení - poznámky k obsahu práce

Autorka vytyčila následující výzkumné otázky (str. 5): 1. Srovnání občanství EU s institutem státního občanství. 2. Přínos občanství EU pro občany členských států. 3. Eventuální autonomie občanství EU. Tyto výzkumné otázky mají charakter analytický, nikoli deskriptivní.

První výzkumná otázka je stěžejní, neboť směřuje k jasnému vymezení toho, čím vlastně unijní občanství je. Je to otázka složitá, neboť se rozhodně nejedná o analogii státního občanství. Unijní právo občanství Unie nedefinuje, jen stanoví, že každý občan členského státu je zároveň občanem Unie. Zároveň platí opak - každý občan Unie má občanství některého členského státu. Jedná se tak o dvě množiny osob, které jsou ovšem identické, takže vlastně tvoří množinu jedinou. Pak se ovšem klade otázka, jaký smysl má dvojitý různý označení používané paralelně pro tytéž osoby. Státní občanství zůstává i po zavedení občanství Unie nedotčeno. Kromě toho některá "evropská" politická práva měli občané členských států již před zavedením unijního občanství (volební právo do Evropského parlamentu).

Touto otázkou se autorka zabývá mimo jiné na str. 44 a 45. Je patrné, že se zřejmě nikdo z politiků, kteří prosazovali zavedení evropského občanství, nezabýval tím, že z hlediska právně-logického se jedná o zbytečné označení, neboť je plně definováno jako automatický atribut občanství členského státu. Tedy: definujeme-li unijní občanství jen z hlediska okruhu zahrnutých osob, pak se neliší od pojmu "občanství členských států".

Proč je tedy unijní občanství tak žádoucím a nezpochybnitelným pojmem? Odpovědi na tuto otázku jsou naznačeny na příklad na str. 56. Práva a povinnosti státních občanů a občanů Unie nejsou v praxi identická. Unijní občanství se uplatňuje tam, kde se jedná o politická práva

občana na unijní úrovni. V první řadě z občanství Unie nevyplývají (zatím-?) pro občana žádné povinnosti, byť je článek 20 SFEU v úvodu zmiňuje. V tomtéž článku jsou demonstrativně vyjmenována práva občanů *na unijní úrovni*, která jsou evidentně důvodem zavedení pojmu unijního občanství. Naproti tomu práva nebo povinnosti státního občana vnitrostátní povahy vůbec do sféry zájmu unijního občanství nespádají.

Tato úvaha pokračuje na str. 57 práce. K zavedení pojmu občanství Unie vedly podle autorky politické důvody (vytváření politické unie, vytváření evropské identity). Stále nicméně zůstává z zodpovězení ***otázka: zatímco státní občanství je právním vztahem mezi občanem a státem, je také unijní občanství skutečně právním vztahem mezi občanem a Unii? Nebo je to jen vztah neprávní, politický?*** (Viz též str. 60 dole.)

Shrnutí k pojmu *občanství Unie*: Občanství Unie označuje osoby, které mají politická práva vůči EU, stanovená v primárním právu EU. Z právního hlediska jsou těmito osobami všichni občané členských států. Z širšího hlediska není rozhodující okruh osob, které do vymezení „občané EU“ patří, ale soubor jejich zvláštních práv, která působí ve vztahu k Unii. Jinými slovy - označení "občan Unie" není relevantní v souvislosti s běžnými právy a povinnostmi občana vůči svému státu, které vyplývají z vnitrostátního právního řádu. Jakmile se však jedná o práva občana vůči Unii, je označení "občan Unie" vhodné. Z tohoto pojetí vychází i celá část 3 práce, jakož i formulace výzkumného úkolu č. 2.

S tímto problémem velmi úzce souvisí pojednání o třech dimenzích unijního občanství (str. 60 a násl.). 1. O právní dimenzi autorka uvádí, že reálně je řada práv občana Unie zajišťována členskými státy. Unie tato práva stanoví, ale členské státy je pak fakticky zajišťují. 2. Demokratická dimenze občanství Unie je omezena na volby do Evropského parlamentu, které probíhají podle národních zákonů. Zřejmě neřešitelným problémem je demokratický deficit EU. 3. Občanství jako členství v politickém společenství (Unie) je také problematické - unijní občanství je plně v rukou členských států. S tímto pohledem lze souhlasit.

Je třeba souhlasit i s tím, že neexistence "evropského lidu" znemožňuje pohled na občanství Unie jako na analogii státního občanství. Není výrazem občanské identity. Navíc Unie není státem, není tedy nositelkou státní moci (str. 63).

Z uvedeného vyplývá, že unijní občanství není analogií státního občanství. Užití termínu "občanství" je skutečně matoucí. Ve skutečnosti je to institut *sui generis* vázaný na unijní politická práva občanů členských států. ***Domnívám se ovšem, že jakákoli analogie s občanstvím federace není na místě, neboť federace je státem a občanství federace je klasickým státním občanstvím, i když existuje současně i občanství jednotlivých složek federace.***

Až potud uvedené úvahy vycházely z **částí 1 a 2 práce**. Část 3 (Obsah občanství Unie) je věnována velmi podrobnému rozboru jednotlivých práv, které unijní občanství přináší. Autorka rovněž podrobně rozebrala zákaz diskriminace na základě státní příslušnosti. Analýza je velmi důkladná, neboť je podrobná, přehledná a je prováděna v návaznosti na četnou judikaturu Soudního dvora. V tomto posudku není tato část komentována, byť ji oponent silně chválí.

**Část 4**, věnovaná nabývání a pozbývání občanství EU (rozuměj zprostředkovaně přes státní občanství), poukazuje mimo jiné na zajímavý problém: problematické udělování státního občanství, které má za následek automatický vznik občanství unijního. Problém spočívá v

tom, že občanství členského státu získávají za úplaty cizinci, kteří nemají žádný skutečný vztah k uděloujícímu státu. Nemají také žádný faktický vztah k Unii, jejíž občanství, a tím i rozsáhlá unijní politická práva, takto automaticky získávají. Tento stav je právně těžko řešitelný, neboť unijní občanství má akcesorickou povahu - je plně závislé na občanství členského státu, který je uděluje nebo odnímá podle svého vlastního práva, do něhož Unie nemůže zasahovat. Autorka navrhuje (str. 203) řešit tuto zvláštní situaci uplatněním povinnosti loajální spolupráce, která je v takových případech zřejmě alespoň nepřímo porušena. Oponent tento názor sdílí a dovede si představit, že by Soudní dvůr tento argument mohl jako hodně tvůrčí řešení někdy použít.

Problémy jsou i s odnímáním státního občanství. Taktéž tvůrčí přístup zaujal Soudní dvůr v rozsudku *Rottman*, který je rozebrán na str. 196 a násl. Zde ovšem již Soudní dvůr zřejmě přestřelil: zbavení osoby státního občanství podle národního práva zkrátka musí být Unii respektováno. Totéž platí o dále citovaném rozsudku *Tjebbes*. Lze souhlasit s tím, že Soudní dvůr zde zasáhl do suverenity členských států, jinak řečeno jednal nad rámec pravomoci Unie. Unie by skutečně neměla zasahovat do vnitrostátních věcí, i když odnětí státního občanství má za následek zánik občanství unijního nebo nemožnost využívat práv, které z něj vyplývají.

V této souvislosti je možno si klást otázku, ***jak se překračování unijních pravomocí Soudním dvorem bránit***. Spory o pravomoc by měly být logicky řešeny těmi subjekty, které pravomoc svěřují, tedy členskými státy. Ve skutečnosti tyto spory řeší podle práva EU Soudní dvůr. Jedinou obranou členských států je tak (bohužel) nerespektování takového rozsudku přijatého Soudním dvorem *ultra vires*.

Konkrétní případ z poslední doby představuje nález německého Spolkového ústavního soudu, který vychází z toho, že posouzení, zda orgán Unie jedná *ultra vires*, náleží jemu. To potvrdil v nedávném nálezu z 5.5.2020 (2 BvR 859/15), kdy odmítl v konkrétní věci podřízení Německé spolkové banky Evropské centrální bance, která podle něj překročila svoji pravomoc, a to i přes rozhodnutí Soudního dvora z 11.12.2018 (C-493/17 *Evropská centrální banka*), který neshledal v činnosti ECB žádné vady z hlediska pravomoci, a tím sám také svou pravomoc překročil.

Je to samozřejmě velmi závažný problém, protože snížení autority Soudního dvora by mohlo vést k nežádoucímu oslabení fungování unijní justice, a tím k narušení funkčnosti celého unijního mechanismu. Soudní dvůr by měl přestat s nekontrolovatelnou právotvornou činností, která je podle Smluv svěřena zcela jiným orgánům.

**Část 5** je věnována Brexitu. Mám za to, že není jakákoli pochybnost o tom, že přestane-li být osoba občanem **členského** státu (tj. po vystoupení), pozbývá unijní občanství. Určitá "setrvačnost", tedy oboustranné dočasné částečné uznávání unijních práv, nemá nic společného s občanstvím Unie, ale je to důsledek nového smluvního režimu mezi Unii a vystoupivším státem.

### **Hodnocení závěrů práce - ke třem výzkumným otázkám**

1. S definicí občanství Unie, ke které autorka došla a která je zopakována v závěrech na str. 222, lze v zásadě souhlasit. ***Ne zcela lze akceptovat následnou zmínku o "federativním prvku unijní architektury,"*** neboť mezi občanstvím Unie a občanstvím federálního státu je

propastný rozdíl. Unie není federací, není státem, a proto je také pravdou, co autorka dále uvádí: "Unijní občanství tak není projevem suverenity Evropské unie:" Unie jakožto zvláštní (nestátní) subjekt nemá státní moc, a tudíž ani suverenitu (str. 222). Má pouze pravomoci, které jí svěřily suverénní státy. Proto také další text na str. 222 dole a dále je třeba brát s rezervou. Vztah mezi občanstvím Unie a občanstvím členského státu lze těžko přirovnávat ke vztahu např. mezi občanstvím Spolkové republiky Německa a občanstvím Bavorska.

2. K přínosu unijního občanství pro občany Unie (str. 224 a n.). Je jasné, že autorka zde nemá na mysli přínos označení "občan EU", ale jeho obsahu, tedy práv občana na unijní úrovni. Dochází k nepřekvapivému závěru, že přínos je dán, uplatňování těchto práv má pozitivní účinky. V této souvislosti je třeba vyzvednout a podpořit autorčiny kritické poznámky k aktivistické judikatuře Soudního dvora (viz též výše v tomto posudku).

3. Autonomie, resp. "autonomizace" unijního občanství je sice vydatně podporována rozhodovací činností Soudního dvora (str. 225 a n.), avšak v realitě nemůže existovat, jak se autorka správně domnívá. Pokud by k tomu mělo dojít, znamenalo by to, že by např. některé osoby, které nejsou občany žádného členského státu, mohly získat unijní politická práva a volit, nebo dokonce být voleni do Evropského parlamentu. Něco takového by bylo představitelné jen kdyby se Unie stala skutečnou federací, tedy státním subjektem s vlastním skutečným státním občanstvím. Vyvrcholením těchto divokých úvah je velmi exotický názor citovaný v závěru práce (str. 228), tedy oddělení občanství Unie od státního občanství *za současného stavu*. Autorka zcela správně ukazuje na absurdnost takové koncepce, která by byla jak právně, tak politicky neproveditelná a měla by velmi sporný význam pro občany členských států.

### **Otázky k obhajobě**

Na některých místech textu posudku je uvedena drobná polemika oponenta s názory autorky. Kromě toho uvádíme dvě další otázky:

1. Jakým způsobem a podle jakých pravidel by se občan Unie mohl domáhat svých práv vyplývajících z občanství Unie, pokud by byla porušována (např. nepovolení pobytu v jiném členském státě, neposkytnutí konzulární pomoci apod.)? Který subjekt by za takové porušení nesl odpovědnost?

2. Druhá otázka je zvýrazněna v textu výše na str. 2 tučnou kurzívou.

### **Celkové hodnocení a závěr**

Habilitační práce rozebírá institut občanství Unie v širších souvislostech a odpovídá vyčerpávajícím způsobem na výzkumné otázky uvedené v úvodu. Práce je přehledná, zcela věcná a závěry jsou jasné. Příkladná je práce s judikaturou. Autorka vícekrát uvádí vlastní názory na problematické otázky. Pracovala s velkým množstvím tuzemských a zahraničních pramenů.

**Habilitační spis Magdalény Svobodové** vyhovuje požadavkům vědecké metody práce po věcné i formální stránce. Dokládá autorčinu vysokou odbornou erudici a **splňuje požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru právo Evropské unie.**

V Rosicích u Brna dne 21. září 2021.

prof. JUDr. Vladimír Týč, CSc.