

**Oponentský posudek na habilitační práci
JUDr. Magdalény Svobodové, Ph.D.
“Občanství Evropské unie”**

Habilitationka předložila práci na téma “Občanství Evropské unie”, která mi byla na základě rozhodnutí vědecké rady Právnické fakulty Univerzity Karlovy (dále jen “PF UK”) postoupena k vypracování oponentského posudku.

I. Předmět práce a hlavní výzkumné otázky

Problematika vývoje a charakteru evropského občanství a jeho rozvoj je, s ohledem na nedávné vystoupení Velké Británie z EU, problematikou často diskutovanou. Jak sama autorka na mnoha místech upozorňuje, jednou z příčin brexitu byl i rozvoj judikatury Soudního dvora EU a s tím související rozšiřování práva jednotlivců.

V úvodu práce si habilitantka položila tři základní výzkumné otázky. První z nich se týká charakteru unijního občanství ve srovnání s tradičním institutem státního občanství. Druhá výzkumná otázka směřuje k vyjasnění přínosu unijního občanství pro občany členských států. Třetí výzkumná otázka si klade za cíl určit, jakým způsobem Soudní dvůr Evropské unie podporuje svou rozhodovací činností autonomii občanství EU.

II. Ke struktuře a metodám habilitační práce

Autorka staví tezi, že evropské občanství je podobné občanství státnímu a od toho se také odvíjí nejen struktura celé práce, ale též jistá disproporce mezi jejími jednotlivými částmi. Práce se skládá z úvodu, pěti částí a závěru. Text je doplněn seznamem zkratk a seznamem použitých zdrojů.

První část je věnována otázkám vzniku a vývoji občanství a důvodům, které vedly k zavedení tohoto právního institutu do primárního i sekundárního práva EU. V druhé části autorka definuje pojem občanství Unie a srovnává chápání občanství unijního s občanstvím státním. Třetí, nejobsáhlejší část práce se týká obsahu evropského občanství. Autorka v ní kategorizuje a velmi detailně analyzuje obsah občanství EU na základě bohaté judikatury Evropského soudního dvora. Ve čtvrté části se autorka věnuje otázce nabývání a pozbytování

evropského občanství. V této části jsou nejlépe patrné důsledky habilitantkou přijatého rozdělení zkoumané tematiky. Na rozdíl od občanství státního je totiž otázka nabývání a pozbyvání občanství evropského spíše okrajová. Nabývání a pozbyvání občanství unijního je přímým důsledkem nabytí či pozbytí občanství členského státu. Proto, na rozdíl od vnitrostátní judikatury, v této oblasti není tato problematika na evropské úrovni nějak zásadně podpořena judikaturou. V této souvislosti je nutné upozornit, že to se v nejbližší době může změnit, neboť Soudnímu dvoru EU byla předložena prejudiciální otázka týkající se nabytí státního občanství a tedy i evropského občanství dítětem, které se narodilo rodiči žijícím ve stejnopohlavním svazku, a v nejbližší době lze tedy očekávat posun i v této oblasti. V poslední, páté části práce se autorka zamýšlí nad občanstvím EU v kontextu vystoupení Velké Británie z Evropské unie a s tím souvisejícím postavením občanů Spojeného království a občanů EU po brexitu.

Ač to sama v textu výrazně nepřiznává, autorka použila v první řadě právně dogmatickou metodu. Zasazuje problematiku evropského občanství do širšího evropsko-právního kontextu a posuzuje význam tohoto právního institutu metodou historickou, komparativní a analytickou. Historická metoda se uplatnila zejména při nalézání kořenů evropského občanství jako právního institutu a jeho spojení s pojmy jako "evropský démos" a "evropská identita". Komparativní a analytická metoda však v práci jednoznačně převládají. Habilitantka s neobyčejnou pečlivostí analyzuje a porovnává judikaturu Soudního dvora a na tomto základě srozumitelně formuluje vlastní jednoznačné závěry a konfrontuje je se závěry českých i zahraničních autorů.

S použitím těchto metod analyzuje danou problematiku a v závěru odpovídá na vytyčené výzkumné otázky.

III. Ke zpracování obsahu a přínosu práce

Již v první části týkající se historického evropského vývoje autorka připomíná některé obavy, které se v některých členských státech pojily se zakotvením institutu evropského občanství v Maastrichtské smlouvě. V kontextu pozdější judikatury totiž velmi aktuálně zní připomenutí dánských obav, že evropské občanství může být potenciálně nebezpečným prvkem, který

může zpochybnit tradiční institut státního občanství. Z habilitantkou provedené precizní analýzy judikatury totiž jednoznačně vyplývá, že aktuální tendence vlastně tímto směrem směřuje. Členské státy již nemohou zcela svobodně určovat podmínky nabývání a pozbývání státního občanství, neboť musí vzít v úvahu nejen požadavky vyplývající z předpisů EU, ale (a to možná především) i často velmi nestálou interpretaci těchto předpisů vyplývajících z judikatury Soudního dvora EU.

Ze srovnání státního a unijního občanství autorka vyvozuje logický závěr, že unijní občanství má daleko k tomu, aby mohlo být považováno za ekvivalent občanství státního, ač správně přiznává, že unijní občanství významně ovlivňuje občanství státní.

Těžištěm předkládané práce je analýza judikatury, která stanoví o obsahu občanství EU. Autorka se velmi výstižně argumentačně vypořádává s často až paradoxními rozpory v jednotlivých rozsudcích Soudního dvora. Snad nejjasněji to zaznívá v autorčině hodnocení rozsudku ve věci Coman. Nelze než souhlasit s jejím názorem, že **přání** Soudního dvora přiznat právo pobytu bylo východiskem pro potřebnou argumentaci. Habilitantka poukazuje na překotnost a nekonzistenci judikatury oblasti pobytových práv při nelegálním pobytu v členském státu, jakož i ochrany proti zbavení práv vyplývajících z občanství Unie. Tato velmi poctivá a detailní analýza opravňuje k závěru, že přístup Soudního dvora je v těchto oblastech z mnoha důvodů sporný.

Zvláštní vyzdvížení zasluhuje nástin otázek spojených s dopadem pandemie COVID-19 na pohyb v osob v EU. S ohledem na to, že práce byla dokončena v čase ještě trvajících omezení, zůstává tato část pouze hrubým náčrtem. Je pochopitelné, že s ohledem na překotnost, s jakou české úřady měnily legislativu v této oblasti, nelze od autorky vyžadovat podobně detailní analýzu jako v případě "nekovidních" přepisů.

Ve vztahu k české legislativě transponující unijní předpis habilitantka poukazuje na zjevný rozpor ustanovení § 93 odst. 2 zákona o pobytu cizinců s předpisy pobytové směrnice. Škoda, že důvody tohoto zcela evidentního rozporu blíže nekomentuje, a to ani ve světle možnosti uložit správní pokutu.

Aktuálním doplněním problematiky unijního občanství jsou části týkající se brexitu a jeho právních následků v oblasti unijního občanství.

Na závěr si dovoluji jednu osobní poznámku. Ač jsem byla jedním ze zakládajících členů katedry evropského práva na PF UK, po svém odchodu do zahraničí jsem měla spíše společensko-přátelský než odborný kontakt s některými jejími členy. V práci JUDr. Svobodové jsem proto překvapivě našla pregnantně vyjádřené a judikaturou podpořené kritické závěry, ne nepodobné mým, nezávisle vzniklým. Jde zejména o její pochybnosti ohledně konzistence a právní správnosti rozhodovací praxe Soudního dvora v oblasti obsahu unijního občanství. Na řadě míst práce habilitantka explicitně poukazuje na nejasné chápání samotných hranic unijních předpisů v evropské judikatuře. Děkuji jí proto touto cestou za další podnětné myšlenky, které lze, v kontextu nedávných rozsudků ústavních soudů členských států, rozvinout následujícími otázkami: "Není nejasnost co do hranic unijních pravomocí, detekovatelná v soudní praxi týkající se evropského občanství, vlastní i jiným oblastem unijního práva či snad dokonce právu EU jako takovému? Není (diplomaticky řečeno) fluidní chápání unijního prvku v judikatuře Soudního dvora důvodem odporu některých členských států vůči závěrům z judikatury vyplývajícím?"

Během obhajoby navrhuji habilitantce položit následující doplňující otázku:

"Domníváte se, že předpisy členského státu stanovící požadavek státního občanství tohoto státu jako jediného pro výkon některých funkcí jsou v souladu s unijním právem?"
(Otázku pokládám v kontextu polské novelizace zákona o Nejvyšším soudu z r. 2018, která zavedla požadavek polského občanství **jako jediného** u soudců (včetně přísedících) a prokurátorů. Toto omezení se týká také osob, které mají vedle polského občanství i občanství jiných členských států EU a to bez ohledu na způsob, jakým toto občanství nabyli. Pro výkon funkce soudce a prokurátora je proto požadováno, aby se jiného než polského občanství zřekli.)

Lze tedy shrnout, že **předložená habilitační práce je aktuálním příspěvkem z hlediska současného stavu oboru.**

IV. K formálním otázkám

Závěrem je nutné zdůraznit, že z hlediska formálního je práce velmi pečlivě zpracovaná a tvrzení jsou dokumentována odkazem na příslušné prameny. S ohledem na vysoký zájem laické i odborné veřejnosti o otázky spojené s evropským občanstvím a jeho praktickými důsledky rozhodně **doporučuji publikovat práci v knižní formě.**

V. Závěr

Habilitační práce JUDr. Magdalény Svobodové **splňuje** požadavky standardně kladené na habilitační práce v oboru Evropské právo.

Ve Varšavě dne 18. listopadu 2021

doc. JUDr. Jana Plaňavová-Latanowicz
Centrum Europejskie
Uniwersytet Warszawski