



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (velkého senátu)

16. října 2012 *

„Nesplnění povinnosti státem — Článek 259 SFEU — Občanství Unie — Článek 21 SFEU — Směrnice 2004/38/ES — Právo pohybovat se na území členských států — Prezident Maďarska — Odepření vstupu na území Slovenské republiky — Diplomatické vztahy mezi členskými státy“

Ve věci C-364/10,

jejímž předmětem je žaloba pro nesplnění povinnosti na základě článku 259 SFEU, podaná dne 8. července 2010,

Maďarsko, zastoupené M. Z. Fehérem a E. Orgován, jako zmocněnci,

žalobce,

proti

Slovenské republice, zastoupené B. Ricziovou, jako zmocněnkyní,

žalované,

podporované

Evropskou komisí, zastoupenou A. Tokárem, jakož i D. Maidani a S. Boelaert, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

vedlejší účastníci řízení,

SOUDNÍ DVŮR (velký senát),

ve složení V. Skouris, předseda, M.K. Lenaerts, místopředseda, A. Tizzano (zpravodaj), M. Ilešič, J. Malenovský, předsedové senátů, A. Borg Barthet, U. Lohmus, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel a M. Safjan, soudci,

generální advokát: Y. Bot,

vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 1. února 2012,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 6. března 2012,

vydává tento

* Jednací jazyk: slovenština.

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Maďarsko domáhá, aby Soudní dvůr:
 - určil, že Slovenská republika porušila povinnosti, které pro ni vyplývají ze 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. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05 s. 46) a z čl. 21 odst. 1 SFEU, když dne 21. srpna 2009 nepovolila prezidentovi Maďarska Lászlovi Sólyomovi vstup na své území, přičemž se dovolávala uvedené směrnice, ale nerespektovala její ustanovení;
 - určil, že stanovisko, které Slovenská republika zastávala až do podání projednávané žaloby a které spočívá v tom, že zakázat vstup na slovenské území představiteli Maďarska, jako je prezident tohoto státu, je podle jejího názoru v souladu se směrnicí 2004/38, čímž potvrdila, že tento protiprávní postoj se může zopakovat, je v rozporu s unijním právem, a konkrétně s čl. 3 odst. 2 SEU a čl. 21 odst. 1 SFEU;
 - určil, že Slovenská republika zneužila unijní právo, když její orgány dne 21. srpna 2009 odepřely prezidentovi Sólyomovi vstup na její území, a
 - za předpokladu, že by konkrétní norma mezinárodního práva mohla omezit osobní působnost směrnice 2004/38, určil rozsah a účinek takových výjimek.

Právní rámec

- 2 Článek 5 směrnice 2004/38 ve svém odstavci 1 uvádí:

„1. Aniž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům Unie vstup na své území s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem a rodinným příslušníkům, kteří nejsou státními příslušníky žádného členského státu, vstup na své území s platným cestovním pasem.

Po občanech Unie nesmějí být požadována výjezdní víza ani jiné rovnocenné formality.“
- 3 Kapitola VI této směrnice, nadepsaná „Omezení práva vstupu a práva pobytu z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví“, obsahuje článek 27, jehož první dva odstavce stanoví:

„1. S výhradou této kapitoly smějí členské státy omezit svobodu pohybu a pobytu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků bez ohledu na státní příslušnost z důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví. Tyto důvody nesmějí být uplatňovány k hospodářským účelům.

2. Opatření přijatá z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti musí být v souladu se zásadou přiměřenosti a musí být založena výlučně na osobním chování dotyčné osoby. Předchozí odsouzení pro trestný čin samo o sobě přijetí takových opatření neodůvodňuje.

Osobní chování dotyčného jednotlivce musí představovat skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Odůvodnění, která přímo nesouvisí s dotyčnou osobou nebo souvisejí s generální prevencí, nejsou přípustná.“

4 Konečně, článek 30 dané směrnice stanoví:

„1. Rozhodnutí přijatá podle čl. 27 odst. 1 se dotýčným osobám oznamují písemně a takovým způsobem, aby mohly porozumět jejich obsahu a jejich důsledkům pro svou osobu.

2. Není-li to v rozporu se zájmy bezpečnosti státu, jsou dotýčné osoby přesně a úplně informovány o důvodech veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti nebo veřejného zdraví, na nichž jsou založena rozhodnutí přijatá v jejich případě.

3. V oznámení rozhodnutí je uveden soud nebo správní orgán, u kterého může dotýčná osoba podat opravný prostředek, lhůta k jeho podání a popřípadě lhůta, kterou má osoba na opuštění území členského státu. S výjimkou odůvodněných naléhavých případů nesmí být lhůta na opuštění území kratší než jeden měsíc ode dne oznámení.“

Skutkový základ sporu, postup před zahájením soudního řízení a řízení před Soudním dvorem

- 5 Na pozvání sdružení se sídlem na Slovensku měl prezident Maďarska L. Sólyom navštívit dne 21. srpna 2009 slovenské město Komárno, aby se tam zúčastnil slavnostního odhalení sochy svatého Štěpána.
- 6 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že den 20. srpna je v Maďarsku státním svátkem – dnem památky svatého Štěpána, zakladatele a prvního krále uherského státu. Ze spisu dále vyplývá, že 21. srpen je na Slovensku považován za citlivé datum, jelikož dne 21. srpna 1968 došlo k invazi vojsk pěti zemí Varšavské smlouvy, mezi nimiž byla i maďarská vojska, do Československé socialistické republiky.
- 7 Poté, co mezi velvyslanectvími obou členských států došlo k výměně několika diplomatických nót ohledně plánované návštěvy prezidenta Maďarska, zaslal slovenský ministr zahraničních věcí nakonec dne 21. srpna 2009 velvyslanec Maďarska ve Slovenské republice písemnou nótu, v níž prezidentovi Maďarska odepřel vstup na slovenské území. K odůvodnění uvedeného odepření vstupu bylo v této nótě odkázáno na směrnici 2004/38, jakož i ustanovení vnitrostátního práva týkající se jednak pobytu cizinců, jednak policejních složek.
- 8 Prezident Sólyom, který byl o obsahu uvedené nóty informován v době, kdy byl již na cestě do Slovenské republiky, potvrdil na hranici její přijetí a na území tohoto členského státu nevstoupil.
- 9 V nótě ze dne 24. srpna 2009 maďarské orgány zejména zpochybnily, že by směrnice 2004/38 mohla být platným právním základem, jenž by Slovenské republice umožňoval odůvodnit odepření vstupu prezidentovi Maďarska na její území. Maďarské orgány rovněž konstatovaly, že toto rozhodnutí o odepření vstupu nebylo dostatečně odůvodněno. Z těchto důvodů Slovenská republika přijala podle maďarských orgánů toto opatření v rozporu s unijním právem.
- 10 Na schůzce, která se konala dne 10. září 2009 v Szécsény (Maďarsko), maďarský a slovenský předseda vlády přijali společné prohlášení, ve kterém setrvali na svých postojích ohledně právních aspektů sporného rozhodnutí, přičemž vyjádřili lítost nad okolnostmi cesty prezidenta Sólyoma. Při stejné příležitosti bylo přijato „aide-mémoire“ s cílem vyjasnit *pro futuro* některá praktická pravidla oficiálních a neoficiálních návštěv v obou dotčených státech.
- 11 Nótou ze dne 17. září 2009 slovenské orgány na nótu ze dne 24. srpna 2009 odpověděly, že s ohledem na okolnosti události bylo použito směrnice 2004/38 „poslední možností“, jak zabránit prezidentovi Maďarska ve vstupu na území Slovenské republiky, a že svým jednáním nijak neporušily unijní právo.

- 12 V mezidobí, a sice dne 3. září 2009, maďarský ministr zahraničních věcí zaslal místopředsedovi Komise Evropských společenství dopis, ve kterém žádal o stanovisko Komise k možnému porušení unijního práva Slovenskou republikou.
- 13 V odpovědi ze dne 10. září 2009 místopředseda Komise připustil, že podle směrnice 2004/38 musí být jakékoli omezení práva volného pohybu v souladu se zásadou proporcionality, musí být podle čl. 27 odst. 2 této směrnice založeno na osobním chování dotyčné osoby a musí být dotyčné osobě oznámeno způsobem stanoveným v článku 30 spolu s uvedením přesných a úplných důvodů. Místopředseda Komise měl rovněž za to, že uplatňování pravidel uvedené směrnice přísluší především vnitrostátním soudům. Zdůraznil, že je třeba přijmout veškerá nezbytná opatření, aby se takové situace neopakovaly, a prohlásil, že věří, že konstruktivní dialog mezi oběma členskými státy umožní daný spor vyřešit.
- 14 Dne 12. října 2009 maďarský ministr zahraničních věcí zaslal jménem maďarské vlády stížnost předsedovi Komise a žádal, aby Komise posoudila, zda je vhodné proti Slovenské republice zahájit řízení pro nesplnění povinnosti na základě článku 258 SFEU pro porušení článku 21 SFEU a směrnice 2004/38.
- 15 V dopise ze dne 11. prosince 2009 byla Komise toho názoru, že „na základě článku [21 SFEU] a směrnice 2004/38 mají občané Unie právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států“. Komise nicméně upřesnila, že „členské státy si na základě mezinárodního práva vyhrazují právo kontrolovat vstup zahraniční hlavy státu na své území bez ohledu na to, zda je tato hlava státu občanem Unie, či nikoliv“.
- 16 Členské státy Evropské unie podle názoru Komise i nadále organizují oficiální návštěvy v rámci dvoustranných politických vztahů, takže tato oblast nespadá do působnosti unijního práva. Podle Komise se sice hlava státu může na základě článku 21 SFEU a směrnice 2004/38 rozhodnout navštívit jiný členský stát jako soukromá osoba, z dokumentů přiložených ke stížnosti maďarského ministra zahraničních věcí však vyplývá, že Maďarsko a Slovenská republika se neshodují v otázce povahy plánované návštěvy.
- 17 Komise byla tedy toho názoru, že nemůže konstatovat, že Slovenská republika nesplnila povinnosti vyplývající z ustanovení unijního práva týkajících se volného pohybu občanů Unie, byť se tento členský stát v písemné nótě ze dne 21. srpna 2009 nesprávně odvolával na směrnici 2004/38 a akty přijaté k jejímu provedení do vnitrostátního práva.
- 18 Dne 30. března 2010 Maďarsko v souladu s článkem 259 SFEU předložilo danou věc Komisi. Slovenská republika předložila své vyjádření dne 30. dubna 2010. Oba členské státy pak přednesly svá ústní vyjádření dne 12. května 2010 na slyšení organizovaném Komisí.
- 19 V odůvodněném stanovisku ze dne 24. června 2010 měla Komise za to, že ustanovení čl. 21 odst. 1 SFEU a směrnice 2004/38 se nevztahují na návštěvy hlavy členského státu na území jiného členského státu a že za těchto podmínek není tvrzené nesplnění povinností odůvodněné.
- 20 Dne 8. července 2010 podalo Maďarsko projednávanou žalobu. Slovenská republika navrhuje žalobu zamítnout a uložit Maďarsku náhradu nákladů řízení.
- 21 Usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 28. ledna 2011 bylo povoleno vedlejší účastenství Komise na podporu návrhových žádání Slovenské republiky.

K žalobě

K pravomoci Soudního dvora

Argumentace účastníků řízení

- 22 Slovenská republika se dovolává nedostatkem pravomoci Soudního dvora k rozhodování v tomto sporu, a to z důvodu, že se na takovou situaci, jaká je dána v projednávané věci, unijní právo nevztahuje.
- 23 Maďarsko, podporované v této jediné otázce Komisí, má naproti tomu za to, že jelikož se členské státy podle článku 344 SFEU zavázaly, že spory o výklad nebo provádění Smluv nebudou řešit jinak, než jak stanoví Smlouvy, je jediným, kdo má pravomoc rozhodnout spor mezi dvěma členskými státy týkající se výkladu unijního práva, Soudní dvůr Evropské unie. Konkrétně podle nich platí, že členský stát, který má za to, že jiný členský stát porušil unijní právo, může buď požádat Komisi, aby podle článku 258 SFEU podala žalobu pro nesplnění povinnosti, nebo takovou žalobu podat přímo k Soudnímu dvoru na základě článku 259 SFEU.

Závěry Soudního dvora

- 24 Pro rozhodnutí o námitce nedostatkem pravomoci vznesené Slovenskou republikou postačí konstatovat, že v rámci projednávané žaloby má Soudní dvůr rozhodnout o působnosti unijního práva, zejména pak článku 21 SFEU a směrnice 2004/38, za účelem posouzení údajného nesplnění povinností, které pro Slovenskou republiku vyplývají z uvedeného práva.
- 25 Otázka, zda je unijní právo použitelné na projednávaný případ, je přitom – zejména podle článku 259 SFEU – plně v pravomoci Soudního dvora k rozhodnutí o případném porušení uvedeného práva.
- 26 Soudní dvůr má tedy pravomoc rozhodnout o žalobě Maďarska a námitka nedostatkem pravomoci vznesená Slovenskou republikou musí být zamítnuta.

K prvnímu žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

- 27 Maďarsko v rámci svého prvního žalobního důvodu tvrdí, že Slovenská republika porušila čl. 21 odst. 1 SFEU a směrnicí 2004/38, když odeprěla prezidentovi Maďarska vstup na své území.
- 28 Maďarská vláda s cílem prokázat nejprve použitelnost unijního práva v projednávané věci zejména uvádí, že směrnice 2004/38 se vztahuje na každého občana Unie, včetně hlav států, a na všechny druhy návštěv, to znamená jak na návštěvy oficiální, tak soukromé.
- 29 Maďarská vláda dodává, že pokud by Evropský parlament a Rada Evropské unie chtěly, aby výkon práva na volný pohyb podléhal normám mezinárodního práva, pak by tuto skutečnost upravily, jak učinily například v čl. 3 odst. 2 písm. f) směrnice Rady 2003/109/ES ze dne 25. listopadu 2003 o právním postavení státních příslušníků třetích zemí, kteří jsou dlouhodobě pobývajícími rezidenty (Úř. věst. 2004, L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272). Maďarská vláda dále tvrdí, že takové normy mezinárodního práva neexistují. Vzhledem k judikatuře Soudního dvora, podle které unijní zákonodárce musí dodržovat mezinárodní právo, má za to, že pokud by takové normy existovaly, směrnice 2004/38 by je zohlednila. I za předpokladu, že by tyto normy existovaly, je Maďarsko v každém případě toho názoru, že jejich použití nemůže ohrožovat účinek takové unijní právní úpravy, jako je směrnice 2004/38, zavedením výjimky z její osobní působnosti.

- 30 Maďarsko dále tvrdí, že rozsah práva každého občana Unie svobodně se pohybovat v rámci Evropské unie nelze vykládat restriktivně, takže toto právo může podléhat pouze omezením, která jsou stanovena formou výjimky ve směrnici 2004/38. Uplatnění těchto omezení je podle názoru Maďarska nicméně možné pouze tehdy, když jsou splněny hmotněprávní a procesněprávní podmínky stanovené uvedenou směrnicí.
- 31 Pokud však jde o hmotněprávní podmínky, článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38 podle Maďarska připouští, že členské státy mohou přijmout omezující opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, jsou-li založena výlučně na chování dotyčné osoby a jsou v souladu se zásadou přiměřenosti. Tato omezení mohou být kromě toho uplatněna pouze tehdy, když osobní chování dotyčného jednotlivce představuje skutečné, aktuální a dostatečně závažné ohrožení některého ze základních zájmů společnosti. Co se týče procesněprávních podmínek, článek 30 téže směrnice uvádí záruky, které musí mít každý občan Unie, jehož právo na volný pohyb je omezeno, a které se týkají zejména oznámení důvodů jakéhokoliv omezujícího opatření a opravných prostředků, které má k dispozici.
- 32 Žalovaná při odepření vstupu prezidentovi Maďarska na slovenské území nesplnila podle Maďarska hmotněprávní ani procesněprávní podmínky stanovené ve směrnici 2004/38. László Sólyom totiž nepředstavoval ohrožení žádného ze základních zájmů společnosti a odepření vstupu je v každém případě nepřiměřeným opatřením. Lászlóvi Sólyomovi nebylo zasláno žádné oznámení, aby byl informován o důvodech dotčeného rozhodnutí a opravných prostředcích, které měl k dispozici.
- 33 Slovenská republika, kterou v této otázce podporuje Komise, především upřesňuje, že plánovaná návštěva prezidenta Maďarska nebyla soukromou návštěvou občana Unie, ale návštěvou hlavy státu na území jiného členského státu. Otázkou je tedy to, zda se unijní právo, zejména pak článek 21 SFEU a směrnice 2004/38, na hlavy členských států vztahuje.
- 34 V této souvislosti má Slovenská republika za to, že s ohledem na úlohu hlav států spadá jejich pohyb v rámci Unie do oblasti diplomatických vztahů mezi členskými státy, které jsou upraveny mezinárodním obyčejovým právem a mezinárodními úmluvami. Zásada svěření pravomocí vyplývající z článku 3 SEU, čl. 4 odst. 1 SEU a článku 5 SEU totiž vylučuje dvoustranné diplomatické vztahy mezi členskými státy z působnosti unijního práva. Tato skutečnost je podle Slovenské republiky potvrzena především rozsudkem ze dne 22. března 2007, Komise v. Belgie (C-437/04, Sb. rozh. s. I-2513), podle kterého si členské státy i po přístupu k Evropské unii zachovávají možnost upravovat své diplomatické vztahy. Kromě toho žádné ustanovení Smluv Unii výslovně nesvěřuje pravomoc upravovat diplomatické vztahy mezi členskými státy.
- 35 Slovenská republika je dále toho názoru, že jelikož je hlava státu představitelem svrchovanosti státu, který zastupuje, může odcestovat do jiného svrchovaného státu pouze s vědomím a souhlasem posledně uvedeného státu. Slovenská republika v tomto ohledu připomíná, že čl. 4 odst. 2 SEU stanoví, že „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu“, a že zásada volného pohybu nemůže v žádném případě změnit rozsah působnosti Smlouvy o EU nebo ustanovení sekundárního práva.
- 36 Pokud jde o argumenty Maďarska týkající se použitelnosti unijního práva na projednávanou věc, Slovenská republika zaprvé namítá, že skutečnost, že směrnice 2004/38 nestanoví výjimku, pokud jde o pohyb hlav států, neznamená, že se tato směrnice na posledně uvedené vztahuje, jelikož použití unijního práva na hlavy států je vyloučeno samotnými Smlouvami. Zadruhé Slovenská republika, stejně jako Komise zpochybňuje srovnání směrnice 2004/38 se směrnicí 2003/109, jelikož tyto dva předpisy mají odlišné cíle, neboť cílem směrnice 2003/109 je zlepšení integrace legálních přistěhovalců. Zatřetí unijní zákonodárce nemá na základě rozsudků ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, Recueil, s. I-6019), a ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, Recueil, s. I-3655), povinnost uvést pro každý akt sekundárního práva věcnou a osobní působnost Smluv v kontextu mezinárodního práva. Konečně začtvrté, rozsudky ze dne 6. dubna 1995, RTE a ITP

v. Komise (C-241/91 P a C-242/91 P, Recueil, s. I-743), a ze dne 22. října 2009, Bogiatzi (C-301/08, Sb. rozh. s. I-10185), jsou podle Slovenské republiky relevantní pouze tehdy, když pravomoc Unie není zpochybňována. Tak tomu však v daném případě není.

- 37 Bylo-li by ostatně připuštěno použití unijního práva za takových okolností, jako jsou okolnosti projednávaného případu, požívala by hlava jednoho členského státu v jiném členském státě výsad na základě unijního práva a byla by proti použitelnosti správních rozhodnutí přijatých tímto státem na základě unijního práva současně chráněna imunitami přiznanými mezinárodním právem. Důsledkem toho by bylo, že by členský stát nemohl takové osobě odepřít vstup na své území a s ohledem na její imunitu by ji nemohl ani později vyhostit.
- 38 I za předpokladu, že by unijní právo bylo na projednávanou věc použitelné, Slovenská republika každopádně popírá, že toto právo, a zvláště pak směrnici 2004/38, použila. Slovenská republika má v tomto ohledu za to, že písemná nota ze dne 21. srpna 2009, jež obsahuje odkaz na směrnici 2004/38, spadá do rámce výměny diplomatických not, jejímž cílem byla organizace plánované návštěvy prezidenta Maďarska, a není tedy „rozhodnutím“ ve smyslu této směrnice. Tato nota ostatně nebyla vypracována příslušníkem pohraniční kontroly, ale ministrem zahraničních věcí, to znamená orgánem, který je podle směrnice 2004/38 a příslušných vnitrostátních předpisů zjevně nepřislušný k přijetí prvostupňového rozhodnutí. Kromě toho uvedená nota, která nebyla ani v nejmenším adresována L. Sólyomovi, byla diplomatickou cestou sdělena Maďarsku.
- 39 Slovenská republika rovněž tvrdí, že nešťastná formulace této noty a zmínka o směrnici 2004/38 neznamená věcné uplatnění uvedené směrnice na projednávanou věc.

Závěry Soudního dvora

- 40 Pro rozhodnutí o prvním žalobním důvodu je třeba především zopakovat, že status občana Unie je předurčen k tomu, být základním statusem státních příslušníků členských států (zejména viz rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk, C-184/99, Recueil, s. I-6193, bod 31; ze dne 2. března 2010, Rottmann, C-135/08, Sb. rozh. s. I-1449, bod 43, a ze dne 15. listopadu 2011, Dereci a další, C-256/11, Sb. rozh. s. I-11315, bod 62).
- 41 Za tímto účelem článek 20 SFEU přiznává každé osobě, která má státní příslušnost členského státu, status občana Unie (zejména viz rozsudky ze dne 11. července 2002, D’Hoop, C-224/98, Recueil, s. I-6191, bod 27; ze dne 2. října 2003, Garcia Avello, C-148/02, Recueil, s. I-11613, bod 21, a ze dne 8. března 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Sb. rozh. s. I-1177, bod 40).
- 42 Z toho plyne, že vzhledem k tomu, že L. Sólyom má maďarskou státní příslušnost, má nesporně tento status občana Unie.
- 43 Je pravda, že podle článku 21 SFEU občanství Unie přiznává každému občanu Unie základní a individuální právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a opatřeních přijatých k jejich provedení (rozsudky ze dne 7. října 2010, Lassal, C-162/09, Sb. rozh. s. I-9217, bod 29, a ze dne 5. května 2011, McCarthy, C-434/09, Sb. rozh. s. I-3375, bod 27).
- 44 Dále je třeba připomenout, že unijní právo je třeba vykládat ve světle příslušných pravidel mezinárodního práva, jelikož toto právo je součástí unijního právního řádu a je pro unijní orgány závazné (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Racke, body 45 a 46, a rozsudek ze dne 3. září 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation v. Rada a Komise, C-402/05 P a C-415/05 P, Sb. rozh. s. I-6351, bod 291).

- 45 V projednávané věci je tedy třeba ověřit, zda okolnost, že L. Sólyom, který je občanem Unie, v rozhodné době z hlediska skutkového stavu vykonával funkci maďarské hlavy státu, může – jak tvrdí Slovenská republika – představovat omezení výkonu práva pohybu, které mu přiznává článek 21 SFEU, na základě mezinárodního práva.
- 46 Pro tyto účely je třeba připomenout, že na základě obvyčejových pravidel obecného mezinárodního práva a pravidel obsažených v mnohostranných úmluvách má hlava státu v mezinárodních vztazích zvláštní status, s nímž jsou spojeny zejména výsady a imunity.
- 47 Konkrétně článek 1 Newyorské úmluvy ze dne 14. prosince 1973 o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců mimo jiné uvádí, že této ochrany požívá každá hlava státu, která se nachází na území cizího státu.
- 48 Přítomnost hlavy státu na území jiného státu tak posledně uvedenému ukládá povinnost zajistit ochranu osoby, která vykonává tuto funkci, a to nezávisle na důvodu jejího pobytu.
- 49 Status hlavy státu má tedy specifickou povahu, jež vyplývá z toho, že je upraven mezinárodním právem, a má za následek, že se na takové vystupování hlavy státu na mezinárodní úrovni, jako je její přítomnost v zahraničí, vztahuje toto právo, zejména pak právo diplomatických vztahů.
- 50 Taková specifická povaha umožňuje odlišit osobu, která má tento status, od všech ostatních občanů Unie, takže na vstup této osoby na území jiného členského státu se nevztahují stejné podmínky, jaké jsou použitelné na ostatní občany.
- 51 Z toho plyne, že okolnost, že občan Unie vykonává funkci hlavy státu, může odůvodnit omezení výkonu práva pohybu, které mu přiznává článek 21 SFEU, na základě mezinárodního práva.
- 52 S ohledem na výše uvedené je třeba dospět k závěru, že za okolností projednávané věci článek 21 SFEU, a tím spíše ani směrnice 2004/38, neukládaly Slovenské republice povinnost zaručit prezidentovi Maďarska vstup na její území, a že první žalobní důvod musí být tedy zamítnut jako neopodstatněný.

Ke třetímu žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

- 53 V rámci svého třetího žalobního důvodu, který je třeba přezkoumat na druhém místě, Maďarsko tvrdí, že Slovenská republika tím, že prezidentovi Maďarska odepřela vstup na své území, porušila směrnici 2004/38 a že samotná skutečnost, že písemná nota ze dne 21. srpna 2009 vychází z této směrnice, spadá pod pojem „zneužití práva“, jak jej definuje judikatura Soudního dvora (zejména viz rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Recueil, s. I-11569). Slovenská republika se podle názoru Maďarska ve skutečnosti odvolávala na uvedenou směrnici v zájmu politických cílů.
- 54 Využití unijního práva k vyjádření politicky motivované nevráživosti prostřednictvím opatření omezujících volný pohyb občanů je podle Maďarska v rozporu se základními hodnotami Unie. Stejně tak se nelze dovolávat veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti uvedených ve směrnici 2004/38 k politickým účelům. Maďarsko dodává, že kdyby takové chování bylo považováno za slučitelné s unijním právem, nic by v budoucnu ostatním členským státům nebránilo „řešit“ dvoustranné spory na základě unijního práva, což je zjevně v rozporu s cíli tohoto práva.
- 55 Slovenská republika namítá, že k žádnému zneužití unijního práva nedošlo, jelikož toto právo se v projednávané věci neuplatní, a že podmínky stanovené judikaturou pro konstatování takového zneužití nejsou v projednávané věci v žádném případě splněny.

Závěry Soudního dvora

- 56 Je třeba připomenout, že Slovenská republika se ve své písemné nótě ze dne 21. srpna 2009 nesprávně dovolávala směrnicí 2004/38, což tento členský stát ostatně uznal.
- 57 Tato okolnost však nepostačuje k prokázání toho, že se Slovenská republika dopustila zneužití práva.
- 58 Soudní dvůr již totiž rozhodl, že důkaz o zneužití vyžaduje souhrn objektivních skutečností, ze kterých vyplývá, že i přes formální dodržení podmínek stanovených unijní právní úpravou nebylo dosaženo cíle sledovaného touto právní úpravou, a subjektivní prvek spočívající v záměru získat výhodu vyplývající z unijní právní úpravy tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání (výše uvedený rozsudek Emsland-Stärke, body 52 a 53, a rozsudek ze dne 21. července 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Sb. rozh. s. I-7355, bod 39).
- 59 V projednávané věci však podmínky stanovené pro použití směrnice 2004/38 nebyly formálně naplněny. Vzhledem k tomu, že jediným aktem, který odkazuje na tuto směrnici, je písemná nota ze dne 21. srpna 2009, kterou slovenský ministr zahraničních věcí zaslal velvyslanci Maďarska ve Slovenské republice, nebylo příslušnými vnitrostátními orgány přijato žádné rozhodnutí ve smyslu článku 27 uvedené směrnice, a tím spíše nebylo ani oznámeno L. Sólyomovi v souladu s jejím článkem 30.
- 60 Z týchž důvodů ze spisu dále jasně vyplývá, že Slovenská republika uměle nevytvořila podmínky vyžadované pro použití směrnice 2004/38. Pouhý odkaz na tuto směrnici v uvedené písemné nótě totiž zjevně nemůže mít za následek použitelnost uvedené směrnice na skutkovou situaci, na kterou použitelná není.
- 61 Za těchto podmínek je třeba třetí žalobní důvod rovněž zamítnout jako neopodstatněný.

Ke druhému a čtvrtému žalobnímu důvodu

- 62 Druhý a čtvrtý žalobní důvod je třeba přezkoumat společně.

Argumentace účastníků řízení

- 63 V rámci svého druhého žalobního důvodu Maďarsko tvrdí, že existuje nebezpečí, že Slovenská republika v budoucnosti opět poruší článek 3 SEU a článek 21 SFEU, jakož i směrnici 2004/38. Takové nebezpečí podle Maďarska potvrzuje zejména několik prohlášení slovenských orgánů, podle kterých svým chováním v případě prezidenta Maďarska neporušily unijní právo.
- 64 Vzhledem k tomu, že Slovenská republika zpochybňuje jakékoli porušení unijního práva zejména z důvodu jeho nepoužitelnosti na projednávanou věc, má za to, že v důsledku toho neexistuje žádné nebezpečí opakování. Druhý žalobní důvod se v každém případě zakládá pouze na možném a budoucím chování slovenských orgánů. Kromě toho důkazy, které Maďarsko uvádí na podporu tohoto žalobního důvodu, jsou prohlášení učiněná po vydání nóty ze dne 21. srpna 2009, jejichž zohlednění v projednávaném řízení by bylo v rozporu s právem Slovenské republiky na obhajobu. A konečně, posledně jmenovaná vylučuje s poukazem na značné zlepšení vztahů mezi oběma státy v období po namítaných skutečnostech, o němž svědčí zejména setkání ze dne 10. září 2009, jež je zmiňováno v bodě 10 tohoto rozsudku, možnost, že by se jakékoli podobné nedorozumění v budoucnosti opakovalo.

- 65 V rámci svého čtvrtého žalobního důvodu Maďarsko tvrdí, že kdyby Soudní dvůr dospěl k závěru, že se v projednávané věci nepoužije unijní právo, nýbrž pravidla mezinárodního práva, měl by upřesnit osobní působnost těchto pravidel, aby vyjasnil meze použití článku 21 SFEU a směrnice 2004/38, pokud jde o dvoustranné vztahy mezi členskými státy. Soudní dvůr by měl zejména upřesnit, zda se tyto meze týkají pouze hlav států, nebo také jiných skupin občanů Unie.
- 66 Slovenská republika má za to, že otázka, na které další osoby kromě hlav států se článek 21 SFEU a směrnice 2004/38 nevztahují, nemá na řešení sporu žádný vliv.

Závěry Soudního dvora

- 67 Pro účely rozhodnutí o těchto dvou projednávaných žalobních důvodech je třeba připomenout, že cílem řízení zavedeného článkem 259 SFEU je určit, zda je jednání členského státu v rozporu s unijním právem, a přimět tento členský stát, aby v tomto jednání ustal (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 7. února 1979, Francie v. Komise, 15/76 a 16/76, Recueil, s. 321, bod 27; ze dne 6. prosince 2007, Komise v. Německo, C-456/05, Sb. rozh. s. I-10517, bod 25, a ze dne 21. září 2010, Švédsko a další v. API a Komise, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Sb. rozh. s. I-8533, bod 119).
- 68 Vzhledem k tomu, že cílem Smlouvy je účinně odstranit nesplnění povinností členskými státy a jejich důsledky (rozsudek ze dne 12. července 1973, Komise v. Německo, 70/72, Recueil, s. 813, bod 13), je tedy žaloba na základě článku 259 SFEU, která se týká budoucích a možných nesplnění povinností nebo se omezuje na žádost o výklad unijního práva, nepřipustná.
- 69 Je nutno konstatovat, že Maďarsko v rámci svého druhého žalobního důvodu uvádí pouze to, že v budoucnosti může dojít k porušení článků 3 SEU a 21 SFEU, jakož i směrnice 2004/38, a netvrdí, že toto nebezpečí, i kdyby bylo prokázáno, představuje samo o sobě porušení unijního práva.
- 70 Pokud jde o jeho čtvrtý žalobní důvod, Maďarsko nepožaduje, aby Soudní dvůr konstatoval, že Slovenská republika nespĺnila své povinnosti, ale domáhá se pouze výkladu unijního práva. Tento výklad je kromě toho údajně nezbytný za účelem použití tohoto práva na skutkovou situaci, která se liší od situace v projednávané věci. Okolnosti události, k níž dne 21. srpna 2009 došlo mezi Maďarskem a Slovenskou republikou, se totiž týkaly pouze prezidenta Maďarska, a nikoliv ostatních skupin občanů.
- 71 Za těchto podmínek je třeba druhý a čtvrtý žalobní důvod odmítnout jako nepřipustný.
- 72 Vzhledem k tomu, že žádnému žalobnímu důvodu Maďarska nebylo vyhověno, je třeba žalobu v plném rozsahu zamítnout.

K nákladům řízení

- 73 Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu 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 Slovenská republika požadovala náhradu nákladů řízení a Maďarsko nemělo ve věci úspěch, je důvodné uložit posleďně uvedenému náhradu nákladů řízení.
- 74 Podle odst. 4 prvního pododstavce téhož článku ponese Komise, která vstoupila do projednávaného sporu jako vedlejší účastnice, vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Maďarsku se ukládá náhrada nákladů řízení.**

3) Evropská komise ponese vlastní náklady řízení.

Podpisy.