



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
YVESE BOTA
přednesené dne 6. března 2012¹

Věc C-364/10

**Maďarsko
proti**

Slovenské republice

„Nesplnění povinnosti státem — Článek 259 SFEU — Článek 21 odst. 1 SFEU — Směrnice 2004/38/ES — Právo občanů Unie pobývat na území členských států — Odepření vstupu prezidenta Maďarska na území Slovenské republiky — Uplatnění unijního práva na hlavy státu — Zneužití unijního práva“

I – Skutkový a právní kontext žaloby

1. Projednávaná žaloba pro nesplnění povinnosti byla podána Maďarskem dne 8. července 2010 na základě článku 259 SFEU. Tento členský stát se 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/EHS² a z čl. 21 odst. 1 SFEU, když dne 21. srpna 2008 nepovolila prezidentovi Maďarska L. Sólyomovi vstup na své území, přičemž se dovolávala směrnice 2004/38, 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 takovému představiteli Maďarska, jako je prezident tohoto členského 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.

2. Skutkový základ sporu mezi Maďarskem a Slovenskou republikou lze shrnout následovně.

1 — Původní jazyk: francouzština.

2 — Úř. věst. L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46, a opravy Úř. věst. L 229, s. 35, a Úř. věst. 2005, L 197, s. 34.

3. Na pozvání sdružení se sídlem na Slovensku plánoval prezident Maďarska L. Sólyom navštívit dne 21. srpna 2009 město Komárno (Slovensko), aby se tam zúčastnil slavnostního odhalení sochy svatého Štěpána.
4. K pochopení okolností této návštěvy je třeba zejména připomenout, že den 20. srpna je v Maďarsku státním svátkem – dnem památky svatého Štěpána, zakladatele a prvního krále uherského státu. Dále je třeba uvést, že 21. srpen je na Slovensku citlivým datem, jelikož dne 21. srpna 1968 došlo k invazi vojsk Varšavské smlouvy, mezi nimiž byla i maďarská vojska, do Československa.
5. Poté, co mezi velvyslanectvími obou členských států došlo k výměně několika diplomatických nót ohledně plánované návštěvy prezidenta Sólyoma, tři nejvyšší představitelé Slovenské republiky, tedy prezident republiky I. Gašparovič, předseda vlády R. Fico a předseda Národní rady P. Paška, přijali společné prohlášení, ve kterém uvedli, že návštěvu prezidenta Sólyoma nepovažují za vhodnou zejména s ohledem na skutečnost, že nevyjádřil přání setkat se slovenskými představiteli a že 21. srpen je zvláště citlivým datem.
6. V návaznosti na další diplomatické kontakty prezident Sólyom uvedl, že i nadále trvá na uskutečnění této návštěvy.
7. Písemnou nótou ze dne 21. srpna 2009 slovenský ministr zahraničních věcí informoval velvyslance Maďarska v Bratislavě (Slovensko), že slovenské orgány rozhodly odepřít prezidentovi Sólyomovi vstup na slovenské území v tentýž den z důvodů ohrožení bezpečnosti na základě ustanovení směrnice 2004/38, jakož i na základě ustanovení vnitrostátního práva týkajících se pobytu cizinců a státní policie.
8. Jelikož byl prezident Sólyom o obsahu této nóty informován, když byl již na cestě na Slovensko, potvrdil na hranici její přijetí a na slovenské území 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 Sólyomovi na její území. Maďarské orgány rovněž konstatovaly, že rozhodnutí o odepření vstupu nebylo dostatečně odůvodněné. 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 názorech ohledně právních aspektů sporného rozhodnutí, přičemž vyjádřili lítost nad okolnostmi cesty prezidenta Sólyoma. Při stejné příležitosti bylo přijato „aide-mémoire“, aby byla do budoucna objasněna některá praktická pravidla oficiálních a neoficiálních návštěv v obou státech.
11. Nótou ze dne 17. září 2009 slovenské orgány odpověděly na nótou ze dne 24. srpna 2009, přičemž uvedly, že s ohledem na okolnosti události bylo použití směrnice 2004/38 „poslední možností“, jak zabránit prezidentovi Sólyomovi 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 Evropské komise J. Barrotovi dopis, ve kterém žádal o stanovisko Komise k možnému porušení unijního práva Slovenskou republikou.
13. Ve své odpovědi, zaslané dopisem ze dne 10. září 2009, J. Barrot 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 že musí být dotyčné osobě oznámeno způsobem stanoveným v článku 30 uvedené směrnice s uvedením přesných

a úplných důvodů. Jacques Barrot měl rovněž za to, že na uplatňování pravidel směrnice 2004/38 mají dbát především vnitrostátní soudy. 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 Maďarska stížnost předsedovi Komise a žádal, aby Komise přezkoumala, 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. Dopisem ze dne 11. prosince 2009 Komise potvrdila, 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 vyhražují právo kontrolovat vstup zahraniční hlavy státu na své území bez ohledu na to, zda je tato hlava státu občanem Unie, či nikoliv“. Členské státy Evropské unie podle jejího názoru 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, ale z dokumentů přiložených ke stížnosti maďarského ministra zahraničních věcí vyplývá, že Maďarsko a Slovenská republika se neshodují v otázce soukromé či oficiální povahy plánované návštěvy. Komise byla tedy toho názoru, že nemůže konstatovat, že Slovenská republika nesplnila povinnosti vyplývající z ustanovení unijního práva týkajících se volného pohybu občanů Unie, i když se Slovenská republika ve své písemné nótě ze dne 21. srpna 2009 nesprávně odvolávala na směrnici 2004/38 a akty přijaté k jejímu provedení do vnitrostátního práva.

16. Dne 16. prosince 2009 slovenský ministr zahraničních věcí ke stanovisku Komise uvedl, že „[p]ro [Slovenskou republiku] to znamená, že máme pravdu, a že když něco děláme, máme to promyšlené a nevykřikujeme do světa, že někdo porušuje evropské normy, aniž víme, o čem mluvíme“. Zdůraznil, že „by bylo dobré, aby stejně jako my a Komise [...] i Maďarsko považovalo tuto věc za uzavřenou“. Dále dodal, že Bratislava považuje dopis Komise za potvrzení správnosti svého stanoviska.

17. Dne 15. března 2010 slovenský předseda vlády R. Fico v reakci na názor prezidenta Sólyoma ohledně výuky jazyků na základních školách veřejně prohlásil, že „[v] těchto souvislostech bylo odmítnutí vstupu Lászlovi Sólyomovi dne 21. srpna 2009 jedno z našich nejsprávnějších rozhodnutí“. A nyní ho považujeme za ještě správnější než v období přijímání tohoto rozhodnutí“.

18. Dne 30. března 2010 Maďarsko v souladu s článkem 259 SFEU předložilo danou věc Komisi. Dne 30. dubna 2010 Slovenská republika předložila své vyjádření. Oba členské státy pak přednesly svá ústní vyjádření dne 12. května 2010 na slyšení organizovaném Komisí.

19. Ve svém 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.

22. Soudní dvůr vyslechl Maďarsko, Slovenskou republiku a Komisi na jednání, které se konalo dne 1. února 2012.

II – Hlavní argumenty účastníků řízení

23. Slovenská republika především uvádí, že pochybuje o pravomoci Soudního dvora rozhodnout v tomto sporu, a to z důvodu, že se na takovou situaci, jaká je dána v projednávané věci, unijní právo nevztahuje.

24. Maďarsko, podporované v této 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. Konkrétně, 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.

25. Pokud jde o meritum věci, Maďarsko uplatňuje proti Slovenské republice čtyři žalobní důvody.

26. Ve svém prvním žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že Slovenská republika porušila čl. 21 odst. 1 SFEU a směrnicí 2004/38, když prezidentovi Sólyomovi odepřela vstup na své území.

27. Maďarsko s cílem prokázat 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.

28. Maďarsko 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 rezidenty³. Kromě toho takové normy mezinárodního práva upravující vstup hlavy státu na území jiného státu podle Maďarska neexistují. Pokud by totiž s ohledem na judikaturu Soudního dvora, podle které unijní zákonodárce musí dodržovat mezinárodní právo⁴, 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 by nebylo možné, aby jejich použití ohrožovalo účinek takové unijní právní úpravy, jako je směrnice 2004/38, zavedením výjimky z její osobní působnosti⁵.

29. Maďarsko poznamenává, že hlavy členských států jsou po dobu výkonu své funkce rovněž občany Unie, takže má za to, že pouhá skutečnost, že mezinárodní právo za účelem usnadnění výkonu funkce hlavy státu přiznává osobám, které tuto funkci vykonávají, výsady a imunity, neznamená zánik ani dočasné neuplatňování práv a povinností, které na základě Smlouvy o FEU souvisí s občanstvím Unie. Maďarsko má naopak za to, že tyto výsady a imunity jsou zvláštními právy hlav států, která práva a povinnosti související s občanstvím Unie neomezují, ale doplňují.

30. Maďarsko rovněž tvrdí, že rozsah práva každého občana Unie svobodně se pohybovat v rámci Unie nelze vykládat restriktivně, takže toto právo může podléhat pouze omezením, která jsou ve směrnici 2004/38 stanovena formou výjimky. Uplatnění těchto omezení je nicméně možné pouze tehdy, pokud jsou splněny hmotněprávní a procesněprávní podmínky stanovené touto směrnicí.

3 — Úř. věst. L 16, s. 44; Zvl. vyd. 19/06, s. 272.

4 — Maďarsko v tomto ohledu cituje rozsudky ze dne 24. listopadu 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, Recueil, s. I-6019, bod 9), a ze dne 16. června 1998, Racke (C-162/96, Recueil, s. I-3655, bod 45).

5 — Maďarsko vychází z rozsudků ze dne 6. dubna 1995, RTE a ITP v. Komise (C-241/91 P a C-242/91 P, Recueil, s. I-743, bod 84), a ze dne 22. října 2009, Bogiatzi (C-301/08, Sb. rozh. s. I-10185, bod 19), ve kterých Soudní dvůr rozhodl, že „ustanovení smlouvy uzavřené před tím, než vstoupila v platnost Smlouva, se nelze dovolávat ve vztazích uvnitř Společenství“. Tento členský stát tvrdí, že tento závěr platí rovněž pro pravidla obsažená v mezinárodním obyčejovém právu.

31. Pokud jde přitom o hmotněprávní podmínky, článek 27 odst. 2 směrnice 2004/38 připouští, že členské státy mohou přijmout omezující opatření z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti, pokud jsou založena výlučně na chování dotyčné osoby a jsou v souladu se zásadou přiměřenosti. Tato omezení mohou být kromě toho uplatněna pouze tehdy, pokud 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 má 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. Slovenská republika při odepření vstupu L. Sólyomovi 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, stejně jako Komise především upřesňuje, že plánovaná návštěva L. Sólyoma byla veřejnou, a nikoliv soukromou návštěvou, a hlavní otázkou sporu je tedy to, zda se unijní právo, zejména pak článek 21 SFEU a směrnice 2004/38, vztahuje na hlavy členských států.

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 úmluvami⁶. Zásada svěřením pravomocí vyplývající z 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. Belgie⁷, podle kterého si členské státy i po přístupu k Unii zachovávají možnost upravovat své diplomatické vztahy. Kromě toho žádné ustanovení Smluv Unii výslovně nesvěřuje pravomoc upravovat diplomatické vztahy mezi členskými státy. Slovenská republika je dále toho názoru, že jelikož je hlava státu nositelem svrchované moci státu, v jehož čele stojí, může odcestovat do jiného svrchovaného státu pouze s vědomím a souhlasem poslední uvedené hlavy 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 FEU nebo ustanovení sekundárního práva.

35. Pokud jde o argumenty Maďarska týkající se použitelnosti unijního práva v projednávané věci, Slovenská republika zaprvé namítá, že skutečnost, že směrnice 2004/38 nestanoví výjimku, pokud jde o pohyb hlav států, neznamená, že se tato směrnice na poslední 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. Zatřetí unijní zákonodárce nemá na základě výše uvedených rozsudků Poulsen a Diva Navigation, jakož i Racke povinnost uvést pro každý akt sekundárního práva věcnou a osobní působnost Smluv v kontextu mezinárodního práva. Konečně začtvrté výše uvedené rozsudky RTE a ITP v. Komise, jakož i Bogiatzi jsou podle Slovenské republiky relevantní pouze tehdy, pokud pravomoc Unie není zpochybňována. Tak tomu však v daném případě není.

6 — Slovenská republika odkazuje zejména na Vídeňskou úmluvu ze dne 18. dubna 1961 o diplomatických stycích (dále jen „Vídeňská úmluva z roku 1961“), Vídeňskou úmluvu ze dne 24. dubna 1963 o konzulárních stycích, Vídeňskou úmluvu ze dne 14. března 1975 o zastoupení států v jejich stycích s mezinárodními organizacemi univerzální povahy, Úmluvu o zvláštních misích, přijatou Valným shromážděním Organizace spojených národů dne 8. prosince 1969 (dále jen „Úmluva o zvláštních misích“), jakož i na Úmluvu o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců, připojenou k rezoluci 3166 (XXVIII) Valného shromáždění Organizace spojených národů ze dne 14. prosince 1973.

7 — C-437/04, Sb. rozh. s. I-2513.

36. 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, přičemž by byla 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 imunity by ji nemohl ani později vyhostit.

37. Každopádně i za předpokladu, že by se unijní právo v projednávané věci použilo, Slovenská republika popírá, že toto právo a zvláště 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 nót, jejímž cílem byla organizace plánované návštěvy L. Sólyoma, a není tedy „rozhodnutím“ ve smyslu této směrnice. Platí to tím spíše, že tato nota 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 takového rozhodnutí. Kromě toho uvedená nota, která nebyla vůbec adresována L. Sólyomovi, byla diplomatickou cestou sdělena Maďarsku.

38. Slovenská republika rovněž tvrdí, že nešťastná formulace a právně irelevantní zmínka o směrnici 2004/38 v písemné notě ze dne 21. srpna 2009 nedokazují meritorně právní aplikaci této směrnice na projednávanou věc. Podle tohoto členského státu odkaz na danou směrnici, který je uveden v této notě s cílem upozornit maďarské orgány na potenciální ohrožení veřejné bezpečnosti, nebyl vhodný.

39. Ve svém druhém žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že existuje nebezpečí, že Slovenská republika v budoucnu opět poruší článek 3 SEU a článek 21 SFEU, jakož i směrnici 2004/38. Takové nebezpečí podle Maďarska potvrzuje zejména několik prohlášení slovenských orgánů, z nichž zejména prohlášení slovenského ministra zahraničních věcí ze dne 16. prosince 2009 a prohlášení slovenského předsedy vlády ze dne 15. března 2010, podle kterých svým chováním v případě prezidenta Maďarska neporušily unijní právo.

40. Vzhledem k tomu, že Slovenská republika zpochybňuje jakékoli porušení unijního práva zejména z důvodu jeho nepoužitelnosti na projednávanou věc, má za to, že logicky tedy žádné nebezpečí opakování neexistuje. 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 noty ze dne 21. srpna 2009, jejichž zohlednění v projednávaném řízení by bylo v rozporu s právem Slovenské republiky na obhajobu. Posledně uvedená s odkazem na značné zlepšení vztahů mezi oběma státy v období po namítaných skutečnostech konečně vylučuje možnost, že by se jakékoli podobné nedorozumění v budoucnu opakovalo.

41. Ve svém třetím žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že nejenže praxe slovenských orgánů byla v rozporu se směrnicí 2004/83, ale i 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 rozsudek ze dne 14. prosince 2000, Emsland-Stärke⁸). Tyto orgány se ve skutečnosti odvolávaly na uvedenou směrnici v zájmu politických cílů.

42. Podle Maďarska je přitom použití unijního práva k tomu, aby byla jakožto projev nevraživosti v politické rovině přijata opatření omezující volný pohyb občanů, v rozporu s nejzákladnějšími unijními hodnotami. Stejně tak se nelze dovolávat veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti uvedených ve směrnici 2004/83 ke sledování politických cílů. Maďarsko dodává, že pokud by 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.

8 — C-110/99, Recueil, s. I-11569.

43. Slovenská republika namítá, že k žádnému zneužití unijního práva nedošlo, jelikož toto právo se v projednávané věci neuplatní.

44. Každopádně podle judikatury Soudního dvora (zvláště výše uvedený rozsudek Emsland-Stärke) platí, že konstatování zneužití práva vyžaduje existenci dvou prvků, a sice objektivního prvku spočívajícího v použití unijní právní úpravy k jiným účelům než účelům jí vlastním a subjektivního prvku souvisejícího se záměrem získat výhodu vyplývající z unijního práva tím, že jsou uměle vytvořeny podmínky vyžadované pro její získání. Slovenská republika zpochybňuje, že by tyto dva prvky byly dány v projednávané věci, jelikož unijní právo se nepoužije a Slovenská republika neusilovala o získání žádné výhody.

45. Ve svém čtvrtém a posledním žalobním důvodu Maďarsko tvrdí, že pokud by Soudní dvůr dospěl k závěru, že se v projednávané věci neuplatní 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.

46. Slovenská republika má za to, že otázka, na které osoby, kromě hlav států, se článek 21 SFEU a směrnice 2004/38 nevztahují, nemá na řešení sporu žádný vliv.

III – Mé posouzení

47. Nejprve upřesňuji, že Soudní dvůr má podle mého názoru rozhodně pravomoc rozhodovat projednávanou žalobu pro nesplnění povinnosti, jelikož spor mezi Maďarskem a Slovenskou republikou je založen na údajném porušení unijního práva. Soudní dvůr má v rámci této žaloby vymezit působnost pravidel týkajících se občanství Unie, a zejména rozhodnout, zda lze hlavu členského státu v rámci jejich oficiálních cest na území jiných členských států považovat za občana Unie. Je v souladu s článkem 344 SFEU, aby o sporu týkajícím se výkladu a provádění ustanovení Smlouvy o FEU, která upravují občanství Unie, rozhodoval Soudní dvůr v rámci jednoho z řízení stanovených touto Smlouvou, v daném případě článkem 259 SFEU.

48. K věci samé především uvádím, že s ohledem na objektivní okolnosti návštěvy plánované L. Sólyomem, jak vyplývají z vyjádření předložených Soudnímu dvoru, je třeba tuto návštěvu považovat za návštěvu veřejné povahy. Je totiž nesporné, že L. Sólyom měl v úmyslu přijet do města Komárno, aby se zúčastnil odhalení památníku, který je symbolem spjatým s historií maďarského státu, a pronést při této příležitosti proslov. V tomto případě se tedy nejedná o návštěvu, která by se omezovala na čistě soukromé zájmy, dokonce ani o návštěvu v utajení, neboť slovenské orgány byly diplomatickou cestou o této návštěvě několikrát informovány.

49. Z toho vyplývá, že L. Sólyom chtěl do města Komárno přijet v rámci výkonu své funkce prezidenta Maďarska, a nikoliv pouze jako občan Unie.

50. Platím přitom, že i když je pohyb občanů Unie mezi členskými státy upraven unijním právem, zejména článkem 21 SFEU a směrnicí 2004/38, není tomu tak v případě návštěv hlav států v členských zemích.

51. Jak stanoví čl. 5 odst. 2 SEU, „[p]odle zásady svěřeni pravomocí jedná Unie pouze v mezích pravomocí svěřených jí ve Smlouvách členskými státy pro dosažení cílů stanovených ve Smlouvách. Pravomoci, které nejsou Smlouvami Unii svěřeny, náležejí členským státům“⁹. Vzhledem k tomu, že Smlouvy k otázce vstupu hlav států na území členských států mlčí, vyvozují z toho, že se v daném případě jedná o pravomoc vyhrazenou členským státům.

9 — Viz v tomtéž smyslu čl. 4 odst. 1 SEU.

52. Ostatně je třeba poznamenat, že Soudní dvůr ve svém výše uvedeném rozsudku Komise v. Belgie v souvislosti s Vídeňskou úmluvou z roku 1961 uvedl, že tato úmluva „je dohodou mezinárodního práva uzavřenou mezi členskými státy a třetími státy *při výkonu jejich pravomocí v oblasti diplomatických vztahů*“¹⁰¹¹ a že „se týká v zásadě dvoustranných vztahů mezi státy“¹². Z toho vyplývá, že oblast diplomatických vztahů zůstává v souladu s mezinárodním právem v pravomoci členských států. Totéž podle mého názoru platí v případě pohybu hlav členských států včetně jejich vstupu na území jiných členských států za takových okolností, jako jsou okolnosti dotčené v projednávané věci.

53. Nesdílím názor zastávaný Maďarskem, že status občana Unie, jakož i práva a povinnosti, které z něj vyplývají, by měly mít přednost před statutem, který mají hlavy členských států, takže tyto osoby by měly mít možnost kdykoli využít svobody pohybu v rámci Unie. Takové extenzivní pojetí toho, co zahrnuje občanství Unie, by vedlo k rozšíření pravomocí Unie způsobem neslučitelným se zásadou svěřeni pravomocí.

54. V tomto případě se navíc jedná o pojetí, které opomíjí specifčnost postavení hlav států. Tato specifčnost spočívá především v jejich postavení nejvyššího orgánu státu, který tento stát zastupuje, ztělesňuje a zavazuje na mezinárodní úrovni¹³. Toto zvláštní postavení obrazně znamená, že pokud hlava státu cestuje v rámci veřejné návštěvy, nemůže tak nikdy činit zcela soukromě, jelikož stát, který ji přijímá, přijímá především společenství, které tato zastupuje.

55. I když v současné době neexistuje žádná mezinárodní úmluva, která by obecně definovala status hlav států v mezinárodním právu a zvláště otázku jejich vstupu na území států, nic to nemění na tom, že hlavy států mají na základě mezinárodního práva nesporně postavení, které není srovnatelné s žádným jiným postavením, a už vůbec ne s postavením občana, který chce navštívit jiný stát z čistě soukromého důvodu.

56. Zvláštní zacházení, které mezinárodní právo vyhrazuje hlavám států, z velké části vyplývá z mezinárodního obyčeje, jakož i – v menším rozsahu a pokud jde o některé zvláštní aspekty – z mezinárodních úmluv¹⁴. Toto zvláštní zacházení se týká ochrany, výhod, výsad a imunit, které jsou jim příznány¹⁵.

57. Postavení nejvyššího představitele státu, které má hlava státu, jakož i zásada svrchované rovnosti států svědčí podle mého názoru ve prospěch opačného názoru, než je názor zastávaný Maďarskem, a sice že návštěvy hlav států v rámci členských států Unie podléhají souhlasu hostitelského státu¹⁶ a pravidlům stanoveným tímto státem v rámci jeho pravomocí a nemohou být posuzovány z hlediska svobody pohybu.

10 — Zvýrazněno autorem stanoviska.

11 — Bod 33.

12 — Tamtéž.

13 — Viz Salmon, J., „Représentativité internationale et chef d'État“, *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand: Société française pour le droit international, Éditions A, Pedone, Paris, 2002, s. 155.

14 — Viz zejména Úmluva o zvláštních misích, jakož i Úmluva o zabránění a trestání trestných činů proti osobám požívajícím mezinárodní ochrany včetně diplomatických zástupců, citované v poznámce pod čarou 6 tohoto stanoviska.

15 — Viz v této věci Watts, A., „Heads of State“, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, body 12 až 20; *Oppenheim's International Law*, 9. vydání, sv. 1, Peace, § 451 a násl., a Cosnard, M., „Les immunités du chef d'État“, *Le chef d'État et le droit international*, colloque de Clermont-Ferrand, Société française de droit international, uvedeno výše, s. 189.

16 — Tento odkaz na „souhlas“ se nachází v několika mezinárodních úmluvách, zejména v článku 2 Vídeňské úmluvy z roku 1961, v čl. 2 odst. 1 a 2 Vídeňské úmluvy ze dne 24. dubna 1963 o konzulárních stycích a v čl. 1 písm. a), člancích 2 a 6 a článku 18 Úmluvy o zvláštních misích.

58. To znamená, že stejně jako každou pravomoc vyhrazenou členským státům by tyto státy neměly svou pravomoc v oblasti diplomacie vykonávat způsobem, který by mohl vést k trvalému přerušení diplomatických vztahů mezi dvěma členskými státy. Takové přerušení by totiž bylo neslučitelné s procesem integrace, jehož cílem je podle znění preambule Smlouvy o EU vytvořit „stále užší svazek mezi národy Evropy“, a bránilo by dosažení hlavních cílů Unie, včetně podpory míru.

59. Pod unijní právo by spadala pouze situace trvalého narušení diplomatických vztahů mezi dvěma členskými státy, která je v rozporu se závazkem těchto členských států udržovat dobré sousedské vztahy, jenž je nedílnou součástí jejich rozhodnutí přistoupit k Unii, jelikož podle čl. 4 odst. 3 posledního pododstavce SEU se členské státy musí zdržet všech opatření, jež by mohla ohrozit dosažení unijních cílů.

60. O takovou situaci se v projednávané věci zjevně nejedná, což dokládá zejména setkání mezi maďarským a slovenským předsedou vlády, jež se konalo dne 10. září 2009, tedy několik dní po události, která je předmětem projednávaného řízení¹⁷. Při této příležitosti posledně uvedení ostatně potvrdili svůj závazek dodržovat a uplatňovat všechny články Smlouvy týkající se dobrých sousedských vztahů a přátelské spolupráce mezi Maďarskou republikou a Slovenskou republikou, podepsané v Paříži dne 19. března 1995¹⁸.

61. Jestliže se tedy unijní právo na událost, ke které došlo dne 21. srpna 2009, nevztahuje, mám za to, že nelze konstatovat nesplnění povinností podle článku 259 SFEU.

62. Přezkum žalobního důvodu, podle kterého se Slovenská republika dopustila zneužití práva, když se ve své písemné nótě ze dne 21. srpna 2009 dovolávala pro účely odepření vstupu prezidentovi Sólyomovi na své území zejména směrnice 2004/38, nemůže podle mého názoru tento závěr změnit.

63. Stanovisko Slovenské republiky je v tomto bodě neměnné. Uznává, že odkaz na směrnici 2004/38 v této písemné nótě nebyl vhodný, a s ohledem na výše uvedené úvahy s tím nelze než souhlasit. Nelze z toho však vyvodit, že se v tomto případě jedná o zneužití práva ve smyslu judikatury Soudního dvora, které vyžaduje existenci objektivního prvku a subjektivního prvku¹⁹.

64. Z vyjádření předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že tato písemná nota byla po opětovném diplomatickém úsilí ze strany Slovenské republiky posledním prostředkem, jak vyjádřit svůj nesouhlas s návštěvou L. Sólyoma naplánovanou na den, který tento členský stát považuje za citlivý. Je zřejmé, že odkaz na směrnici 2004/38 v uvedené nótě vycházel z důvodů týkajících se veřejné bezpečnosti²⁰. Vzhledem k tomu, že takové důvody jsou uvedeny v této směrnici, zejména v jejím čl. 27 odst. 2 druhém pododstavci, a k tomu, že návštěva plánovaná L. Sólyomem mohla s ohledem na její politický kontext důvodně vyžadovat posouzení rizik v oblasti veřejné bezpečnosti, není podle mého názoru prokázáno, že se Slovenská republika odkazem na směrnici 2004/38 v písemné nótě ze dne 21. srpna 2009 dopustila zneužití práva.

65. V odpověď na poslední žalobní důvod Maďarska je konečně třeba uvést, že jelikož se projednávaný spor týká pouze návštěvy hlavy státu, není třeba v rámci projednávaného řízení blíže zkoumat, jaká by byla situace občanů Unie vykonávajících jiné oficiální funkce.

17 — Viz bod 10 tohoto stanoviska.

18 — Znění této Úmluvy je k dispozici zejména v *Revue générale de droit international public*, Éditions A. Pedone, Paris, 1995, s. 525.

19 — Viz výše uvedený rozsudek Emsland-Stärke (body 52 a 53).

20 — Viz bod 57 žalobní odpovědi Slovenské republiky a samotné znění písemné note ze dne 21. srpna 2009, která uvádí zohlednění rizik pro bezpečnost.

IV – Závěry

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

- žalobu zamítl;
- uložil Maďarsku náhradu nákladů řízení.