



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

zo 16. októbra 2012\*

„Nesplnenie povinnosti členským štátom — Článok 259 ZFEÚ — Občianstvo Únie — Článok 21 ZFEÚ — Smernica 2004/38/ES — Právo na pohyb na území členských štátov — Prezident Maďarska — Odopretie vstupu na územie Slovenskej republiky — Diplomatické vzťahy medzi členskými štátmi“

Vo veci C-364/10,

ktorej predmetom je žaloba o nesplnenie povinnosti podľa článku 259 ZFEÚ, podaná 8. júla 2010,

**Maďarsko**, v zastúpení: M. Z. Fehér a E. Orgován, splnomocnení zástupcovia,

žalobca,

proti

**Slovenskej republike**, v zastúpení: B. Ricziová, splnomocnená zástupkyňa,

žalovanej,

ktorú v konaní podporuje:

**Európska komisia**, v zastúpení: A. Tokár, D. Maidani a S. Boelaert, splnomocnení zástupcovia, s adresou na doručovanie v Luxemburgu,

vedľajší účastník konania,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr A. Tizzano (spravodajca), M. Ilešič, J. Malenovský, sudcovia A. Borg Barthet, U. Lõhmus, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel a M. Safjan,

generálny advokát: Y. Bot,

tajomník: R. Şereş, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. februára 2012,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 6. marca 2012,

vyhlásil tento

\* Jazyk konania: slovenčina.

## Rozsudok

- 1 Maďarsko sa svojou žalobou domáha, aby Súdny dvor:
  - určil, že Slovenská republika si nespĺnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 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 (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), a z článku 21 ods. 1 ZFEÚ, keď 21. augusta 2009 nepovolila prezidentovi Maďarska L. Sólyomovi vstup na svoje územie, pričom sa odvolávala na uvedenú smernicu, ale nerešpektovala jej ustanovenia,
  - vyhlásil, že právu Únie a osobitne článku 3 ods. 2 ZEÚ a článku 21 ods. 1 ZFEÚ odporuje stanovisko Slovenskej republiky, ktoré zastávala do podania tejto žaloby, spočívajúce v tom, že odoprieť vstup predstaviteľovi Maďarska, akým je prezident tohto štátu, na územie Slovenskej republiky je v súlade so smernicou 2004/38, čím potvrdila, že takýto protiprávny postoj sa môže zopakovať,
  - vyhlásil, že Slovenská republika zneužila právo Únie, keď jej štátne orgány 21. augusta 2009 nepovolili prezidentovi Sólyomovi vstup na jej územie, a
  - v prípade, že by konkrétny predpis medzinárodného práva mohol obmedziť osobnú pôsobnosť smernice 2004/38, určil rozsah a účinok takýchto výnimiek.

### Právny rámec

- 2 Článok 5 smernice 2004/38 v odseku 1 stanovuje:

„1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a udelia rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, povolenie na vstup na ich územie s platným pasom.

V súvislosti s občanmi Únie nie je možné zaviesť žiadne vstupné víza ani rovnocenné formality.“
- 3 Kapitola VI tejto smernice s názvom „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“ zahŕňa článok 27, ktorého prvé dva odseky stanovujú:

„1. S výhradou ustanovení tejto kapitoly členské štáty môžu obmedziť slobodu pohybu a pobytu občanov Únie a ich rodinných príslušníkov bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia. Tieto dôvody sa nesmú využívať pre ekonomické účely.

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade so zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti [Skoršie odsúdenia za trestné činy – *neoficiálny preklad*], sa samy osebe nepovažujú za dôvod na prijatie takýchto opatrení.

Osobné správanie daného jednotlivca musí predstavovať skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Zdôvodnenia, ktoré sú oddelené od podrobností prípadu, alebo ktoré sa spoliehajú na aspekty všeobecnej prevencie, sú neprijateľné.“

4 Nakoniec článok 30 uvedenej smernice stanovuje:

„1. Dané osoby dostanú písomné oznámenie o akýchkoľvek rozhodnutiach prijatých podľa článku 27 ods. 1 tak, aby boli schopné porozumieť ich obsahu a dôsledkom pre nich.

2. Dané osoby budú presne a úplne informované o dôvodoch verejnej bezpečnosti, verejného poriadku alebo verejného zdravia, na základe ktorých sa rozhodnutia v ich prípade prijali, pokiaľ to nie je v rozpore so záujmami štátnej bezpečnosti.

3. Takéto oznámenie uvádza súd alebo správny úrad, na ktorom môže daná osoba podať odvolanie, časový limit na podanie odvolania a prípadne čas, do kedy musí daná osoba opustiť územie členského štátu. Okrem riadne zdôvodnených súrnych prípadov, čas na opustenie územia nie je kratší ako jeden mesiac od dátumu oznámenia.“

### **Skutkové okolnosti, konanie pred podaním žaloby a konanie pred Súdnym dvorom**

- 5 Dňa 21. augusta 2009 sa mal prezident Maďarska L. Sólyom na pozvanie občianskeho združenia so sídlom na území Slovenska dostaviť do slovenského mesta Komárna, aby sa zúčastnil slávnosti pri príležitosti odhalenia sochy svätého Štefana.
- 6 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru na jednej strane vyplýva, že 20. august je v Maďarsku na pamiatku svätého Štefana, zakladateľa a prvého kráľa uhorského štátu, vyhlásený za štátny sviatok. Na druhej strane 21. august sa na Slovensku považuje za citlivý dátum, pretože 21. augusta 1968 vojská piatich krajín Varšavskej zmluvy, medzi ktorými bolo aj maďarské vojsko, obsadili Československú socialistickú republiku.
- 7 Po výmene niekoľkých diplomatických nót medzi veľvyslanectvami oboch členských štátov v súvislosti s plánovanou návštevou prezidenta Maďarska slovenské ministerstvo zahraničných vecí nakoniec 21. augusta 2009 zaslalo maďarskému veľvyslancovi v Slovenskej republike verbálnu nótu, v ktorej nepovoľuje prezidentovi Maďarska vstúpiť na slovenské územie. Táto nóta na účely odôvodnenia uvedeného zákazu odkazovala na smernicu 2004/38, ako aj ustanovenia vnútroštátneho práva týkajúce sa jednak pobytu cudzincov a jednak policajného zboru.
- 8 Prezident Sólyom bol o obsahu tejto nóty informovaný v čase, keď už bol na ceste do Slovenskej republiky, pričom na hranici potvrdil jej prijatie a upustil od svojho úmyslu vstúpiť na územie tohto členského štátu.
- 9 V nóte z 24. augusta 2009 maďarské orgány predovšetkým spochybnili skutočnosť, že by smernica 2004/38 mohla byť platným právnym základom, ktorý by Slovenskej republike umožňoval odôvodniť odopretie vstupu prezidentovi Maďarska na jej územie. Tieto orgány takisto uviedli, že rozhodnutie o nepovolení vstupu nebolo dostatočne odôvodnené. Z týchto dôvodov Slovenská republika prijatím tohto opatrenia porušila právo Únie.
- 10 Na stretnutí, ktoré sa uskutočnilo 10. septembra 2009 v Szécsény (Maďarsko), maďarský a slovenský predseda vlády prijali spoločné vyhlásenie, v ktorom zotrvali na svojich jednotlivých stanoviskách, pokiaľ ide o právne aspekty sporného rozhodnutia, pričom vyjadrili poľutovanie nad okolnosťami cesty prezidenta Sólyoma. Pri tejto istej príležitosti bola prijatá „aide mémoire“ s cieľom objasniť do budúcnosti niektoré praktické pravidlá v prípade oficiálnych a neoficiálnych návštev v oboch dotknutých štátoch.

- 11 Slovenské orgány nótou zo 17. septembra 2009 odpovedali na nótu z 24. augusta 2009, že vzhľadom na okolnosti incidentu bolo uplatnenie smernice 2004/38 „poslednou možnosťou“, ako zabrániť prezidentovi Maďarska vstúpiť na územie Slovenskej republiky, a že v nijakom prípade nekonali v rozpore s právom Únie.
- 12 Medzitým maďarský minister zahraničných vecí 3. septembra 2009 zaslal podpredsedovi Európskej komisie Európskych spoločenstiev list, v ktorom požiadal Komisiu o prijatie stanoviska v súvislosti s prípadným porušením práva Únie Slovenskou republikou.
- 13 Vo svojej odpovedi z 10. septembra 2009 podpredseda Komisie pripustil, že podľa smernice 2004/38 musí akékoľvek obmedzenie práva na voľný pohyb zodpovedať zásade proporcionality, že podľa článku 27 ods. 2 tejto smernice sa takéto obmedzenie musí zakladať na osobnom správaní danej osoby a že musí byť oznámené dotknutej osobe spôsobom stanoveným v článku 30 s presným a úplným uvedením dôvodov nepovolania vstupu. Takisto uviedol, že uplatňovanie pravidiel uvedenej smernice prináleží predovšetkým vnútroštátnym súdom. Zdôraznil, že je potrebné prijať všetky opatrenia, aby sa také situácie neopakovali, a vyhlásil, že verí, že konštruktívny dvojstranný dialóg medzi oboma členskými krajinami umožní vyriešiť toto nedorozumenie.
- 14 Dňa 12. októbra 2009 maďarský minister zahraničných vecí zaslal v mene maďarskej vlády sťažnosť predsedovi Komisie a požiadal ho, aby preskúmal možnosť začatia konania o nesplnení povinností na základe článku 258 ZFEÚ proti Slovenskej republike z dôvodu porušenia článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38.
- 15 Listom z 11. decembra 2009 Komisia vyjadrila názor, že „občania Únie majú na základe článku [21 ZFEÚ] a smernice 2004/38 právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov“. Komisia však spresnila, že „členské štáty si na základe medzinárodného práva vyhradzujú právo na kontrolu vstupu zahraničnej hlavy štátu na svoje územie, a to bez ohľadu na to, či je daná hlava štátu občanom Únie, alebo nie je“.
- 16 Členské štáty Únie naďalej organizujú oficiálne návštevy v rámci bilaterálnych vzťahov, takže táto oblasť nespadá do pôsobnosti práva Únie. Podľa Komisie je nepochybné, že hlava štátu sa môže rozhodnúť navštíviť iný členský štát ako súkromná osoba na základe článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38, ale z dokumentov priložených k sťažnosti maďarského ministra zahraničných vecí vyplýva, že Maďarsko a Slovenská republika sa nezhodujú v otázke povahy plánovanej návštevy.
- 17 Komisia preto konštatovala, že nemôže dospieť k záveru, že Slovenská republika si nesplnila povinnosti, ktoré jej vyplývajú z ustanovení práva Únie o voľnom pohybe občanov Únie, hoci tento členský štát vo svojej nóte z 21. augusta 2009 nesprávne uviedol smernicu 2004/38 a právne predpisy prijaté na jej uplatnenie vo vnútroštátnom práve.
- 18 Dňa 30. marca 2010 Maďarsko predložilo vec Komisii v súlade s článkom 259 ZFEÚ. Dňa 30. apríla 2010 Slovenská republika predložila svoje pripomienky. Napokon 12. mája 2010 boli na vypočutí uskutočnenom Komisiou vypočuté oba členské štáty, ktoré predniesli svoje pripomienky.
- 19 Komisia vo svojom odôvodnenom stanovisku z 24. júna 2010 skonštatovala, že ustanovenia článku 21 ods. 1 ZFEÚ a smernice 2004/38 sa neuplatňujú na návštevy uskutočnené hlavou členského štátu na území iného členského štátu a že namietané nesplnenie povinností nie je za týchto podmienok dôvodné.
- 20 Dňa 8. júla 2010 Maďarsko podalo túto žalobu. Slovenská republika navrhuje zamietnuť žalobu a zaviazat Maďarsko na náhradu trov konania.
- 21 Uznesením predsedu Súdneho dvora z 28. januára 2011 bolo vyhovené návrhu Komisie na jej vstup ako vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Slovenskej republiky.

## O žalobe

### *O právomoci Súdneho dvora*

#### Argumentácia účastníkov konania

- 22 Slovenská republika poukazuje na nedostatok právomoci Súdneho dvora na rozhodovanie o tomto spore, pretože na situáciu, o akú ide v prejednávanej veci, sa neuplatňuje právo Únie.
- 23 Maďarsko, ktoré Komisia v tomto jedinom bode podporuje, sa naopak domnieva, že vzhľadom na skutočnosť, že členské štáty sa podľa článku 344 ZFEÚ zaviazali, že spory, ktoré sa týkajú výkladu alebo uplatňovania Zmlúv, nebudú riešiť inak, než v súlade so Zmluvami, len Súdny dvor Európskej únie je príslušný rozhodnúť o spore medzi dvoma členskými štátmi týkajúcom sa výkladu práva Únie. Konkrétne, ak sa členský štát domnieva, že iný členský štát porušil právo Únie, môže buď požiadať Komisiu, aby podala v súlade s článkom 258 ZFEÚ žalobu o nesplnenie povinnosti, alebo podať priamo túto žalobu na Súdny dvor podľa článku 259 ZFEÚ.

#### Posúdenie Súdnym dvorom

- 24 Pokiaľ ide o rozhodnutie o námietke nedostatku právomoci vznesenej Slovenskou republikou, stačí konštatovať, že v rámci tejto žaloby bol Súdny dvor vyzvaný, aby rozhodol o rozsahu práva Únie a najmä článku 21 ZFEÚ, ako aj smernice 2004/38, aby bolo možné posúdiť existenciu údajného nesplnenia povinností Slovenskou republikou, ktoré jej vyplývajú z tejto smernice na základe uvedeného práva.
- 25 Otázka, či právo Únie sa na prejednaný prípad uplatňuje, pritom v plnom rozsahu spadá do právomoci Súdneho dvora rozhodovať o existencii prípadného nesplnenia povinností vyplývajúcich z uvedeného práva, a to konkrétne v súlade s článkom 259 ZFEÚ.
- 26 Súdny dvor je teda príslušný na rozhodnutie o žalobe Maďarska a námietku nedostatku právomoci vznesenú Slovenskou republikou treba zamietnuť.

### *O prvom žalobnom dôvode*

#### Argumentácia účastníkov konania

- 27 V rámci svojho prvého žalobného dôvodu Maďarsko tvrdí, že Slovenská republika tým, že prezidentovi Maďarska odoprela vstup na svoje územie, porušila článok 21 ods. 1 ZFEÚ a smernicu 2004/38.
- 28 Na preukázanie uplatniteľnosti práva Únie na prejednanú vec maďarská vláda predovšetkým tvrdí, že smernica 2004/38 sa uplatňuje na každého občana Únie vrátane hláv štátov a na všetky druhy návštev, t. j. tak na oficiálne, ako aj súkromné návštevy.
- 29 Dodáva, že ak by Európsky parlament a Rada Európskej únie mali v úmysle podriaďiť výkon práva voľného pohybu normám medzinárodného práva, urobili by tak, ako to napríklad urobili v článku 3 ods. 2 písm. f) smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (Ú. v. EÚ L 16, 2004, s. 44; Mim. vyd. 19/001, s. 272). Okrem toho také normy medzinárodného práva neexistujú. Ak totiž s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej normotvorca Únie musí dodržiavať medzinárodné právo, takéto normy existujú, smernica 2004/38 by ich zohľadňovala. V každom prípade

aj za predpokladu, že takéto normy existujú, Maďarsko sa domnieva, že ich uplatnenie nemôže obmedziť účinok právnej úpravy Únie, akou je smernica 2004/38, a to zavedením výnimky z rozsahu osobnej pôsobnosti tejto smernice.

- 30 Maďarsko ďalej tvrdí, že rozsah práva každého občana Únie voľne sa pohybovať v rámci Európskej únie nemožno vykladať reštriktívne, pretože na toto právo možno uplatniť len obmedzenia stanovené smernicou 2004/38 ako výnimky. Uplatniť tieto obmedzenia pritom možno len v prípade, že sú splnené hmotnoprávne a procesnoprávne podmienky stanovené uvedenou smernicou.
- 31 Pokiaľ ide pritom o hmotnoprávne podmienky, článok 27 ods. 2 smernice 2004/38 pripúšťa, že členské štáty môžu prijať obmedzujúce opatrenia z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti, ak vychádzajú výlučne z osobného správania daného jednotlivca a sú v súlade so zásadou proporcionality. Navyše tieto obmedzenia možno uplatniť iba v prípade, ak osobné správanie daného jednotlivca predstavuje skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti. Čo sa týka procesnoprávnych podmienok, článok 30 tejto smernice stanovuje záruky, ktoré musia byť priznané každému občanovi Únie, ktorého právo na voľný pohyb bolo obmedzené, a ktoré sa týkajú najmä oznámenia dôvodov akéhokoľvek obmedzujúceho opatrenia a opravných prostriedkov, ktoré môže tento občan využiť.
- 32 Maďarsko zastáva názor, že žalovaná, keď odoprela vstup prezidentovi Maďarska na slovenské územie, nerešpektovala ani hmotnoprávne, ani procesnoprávne podmienky stanovené smernicou 2004/38. L. Sólyom na jednej strane totiž nepredstavoval nijakú hrozbu ovplyvňujúcu akýkoľvek základný záujem spoločnosti, čiže nepovolenie vstupu bolo v každom prípade neprimeraným opatrením. Na druhej strane L. Sólyomovi nebolo vôbec zaslané oznámenie, ktorým by bol informovaný o dôvodoch dotknutého rozhodnutia a opravných prostriedkoch, ktoré môže využiť.
- 33 Slovenská republika, ktorú v tomto bode podporuje Komisia, v prvom rade spresňuje, že plánovaná návšteva prezidenta Maďarska nebola súkromnou návštevou občana Únie, ale návštevou hlavy štátu na území iného členského štátu. Otázkou preto je, či sa právo Únie, a osobitne článok 21 ZFEÚ, ako aj smernica 2004/38 uplatňujú na hlavy členských štátov.
- 34 V tejto súvislosti sa Slovenská republika domnieva, že vzhľadom na úlohu hláv štátov spadá ich presun v rámci Únie do oblasti diplomatických vzťahov medzi členskými štátmi, ktoré sú upravené medzinárodným obyčajovým právom a medzinárodnými dohodami. Zásada prenesenia právomocí vyplývajúca z článku 3 ZEÚ, článku 4 ods. 1 ZEÚ a článku 5 ZEÚ totiž vylučuje bilaterálne diplomatické vzťahy medzi členskými štátmi z pôsobnosti práva Únie. Potvrďuje to predovšetkým rozsudok z 22. marca 2007, Komisia/Belgicko (C-437/04, Zb. s. I-2513), podľa ktorého si členské štáty aj po pristúpení k Európskej únii zachovávajú možnosť upravovať svoje diplomatické vzťahy. Navyše nijaké ustanovenie Zmlúv výslovne nepriznáva Únii právomoc upravovať diplomatické vzťahy medzi členskými štátmi.
- 35 Ďalej hlava štátu, ktorá je predstaviteľom suverenity štátu, ktorý zastupuje, môže vycestovať do iného suverénneho štátu iba s vedomím a so súhlasom tohto štátu. Slovenská republika v tejto súvislosti pripomína, že článok 4 ods. 2 ZEÚ stanovuje, že „Únia rešpektuje rovnosť členských štátov pred zmluvami, ako aj ich národnú identitu“ a že zásada voľného pohybu nemôže v nijakom prípade zmeniť pôsobnosť Zmluvy o EÚ alebo ustanovení sekundárneho práva.
- 36 Pokiaľ ide o tvrdenia Maďarska týkajúce sa uplatnenia práva Únie na prejednávajúcu vec, Slovenská republika po prvé odpovedá, že aj keď smernica 2004/38 nestanovuje výnimku týkajúcu sa pohybu hláv štátov, neznamená to, že sa táto smernica na ne vzťahuje, pretože uplatnenie práva Únie na hlavy štátov vylučujú samotné Zmluvy. Po druhé Slovenská republika, ako aj Komisia spochybňujú porovnanie smernice 2004/38 so smernicou 2003/109, lebo tieto dva texty majú odlišné ciele, keďže cieľom smernice 2003/109 je zlepšenie integrácie legálnych prisťahovalcov. Po tretie rozsudky z 24. novembra 1992, Poulsen a Diva Navigation (C-286/90, Zb. s. I-6019), ako aj zo 16. júna 1998,

Racke (C-162/96, Zb. s. I-3655), nezakladajú pre normotvorcu Únie nijakú povinnosť uviesť v prípade akéhokoľvek sekundárneho aktu vecnú a osobnú pôsobnosť Zmlúv v kontexte medzinárodného práva. Napokon po štvrté rozsudky zo 6. apríla 1995, RTE a IPT/Komisia (C-241/91 P a C-242/91 P, Zb. s. I-743), ako aj z 22. októbra 2009, Bogiatzi (C-301/08, Zb. s. I-10185), by boli relevantné len v prípade, že právomoc Únie nie je spochybnená, čo však nie je prípad prejednávanej veci.

- 37 Navyše, ak by sa pripustilo uplatnenie práva Únie za okolností, o aké ide v prejednávanej veci, hlava členského štátu by v inom členskom štáte na základe práva Únie požívala privilégiá, pričom by však zároveň bola pred uplatnením správnych rozhodnutí prijatých týmto štátom na základe práva Únie chránená imunitou, ktorú jej priznáva medzinárodné právo. Dôsledkom by bola skutočnosť, že členský štát by takejto osobe nemohol ani odoprieť vstup na svoje územie a vzhľadom na jej imunitu by ju z tohto územia ani nemohol neskôr vyhostiť.
- 38 V každom prípade aj za predpokladu, že by sa právo Únie na prejednanú vec uplatňovalo, Slovenská republika popiera, že uplatnila toto právo, a osobitne smernicu 2004/38. V tejto súvislosti sa domnieva, že verbálna nóta z 21. augusta 2009 obsahujúca odkaz na smernicu 2004/38 spadá do rámca výmeny diplomatických nôt v súvislosti s organizáciou plánovanej návštevy prezidenta Maďarska, a nemožno ju preto považovať za „rozhodnutie“ v zmysle tejto smernice. Navyše táto nóta nebola vypracovaná policajným príslušníkom pohraničnej kontroly, ale ministerstvom zahraničných vecí, to znamená orgánom, ktorý zjavne nemá právomoc na prijatie rozhodnutia na prvom stupni podľa smernice 2004/38 a príslušných vnútroštátnych predpisov. Okrem toho táto nóta bola zaslaná diplomatickou cestou Maďarsku a vôbec nie L. Sólyomovi.
- 39 Slovenská republika tiež tvrdí, že nešťastná formulácia tejto nóty a odkaz na smernicu 2004/38 neznamená vecné uplatnenie uvedenej smernice na prejednanú vec.

#### Posúdenie Súdny dvorom

- 40 Na to, aby bolo možné rozhodnúť o prvom žalobnom dôvode, treba v prvom rade opäť potvrdiť, že status občana Únie má byť základným statusom štátnych príslušníkov členských štátov (pozri najmä rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk, C-184/99, Zb. s. I-6193, bod 31; z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, Zb. s. I-1449, bod 43, ako aj z 15. novembra 2011, Dereci a i., C-256/11, Zb. s. I-11315, bod 62).
- 41 Na tieto účely článok 20 ZFEÚ priznáva každej osobe, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu, status občana Únie (pozri najmä rozsudky z 11. júla 2002, D’Hoop, C-224/98, Zb. s. I-6191, bod 27; z 2. októbra 2003, Garcia Avello, C-148/02, Zb. s. I-11613, bod 21, a z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano, C-34/09, Zb. s. I-1177, bod 40).
- 42 Z toho vyplýva, že vzhľadom na skutočnosť, že L. Sólyom má maďarskú štátnu príslušnosť, je mu nepopierateľne priznaný tento status.
- 43 Na jednej strane pritom nemožno popierať, že v súlade s článkom 21 ZFEÚ občianstvo Únie priznáva každému občanovi Únie základné a individuálne právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok uvedených v Zmluvách a opatrení prijatých na účely ich vykonania (rozsudky zo 7. októbra 2010, Lassal, C-162/09, Zb. s. I-9217, bod 29, a z 5. mája 2011, McCarthy, C-434/09, Zb. s. I-3375, bod 27).
- 44 Na druhej strane je potrebné pripomenúť, že právo Únie treba vykladať so zreteľom na príslušné právne normy medzinárodného práva, keďže toto právo je súčasťou právneho poriadku Únie a je pre jej inštitúcie záväzné (pozri v tomto zmysle rozsudky Racke, už citovaný, body 45 a 46, ako aj z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia, C-402/05 P a C-415/05 P, Zb. s. I-6351, bod 291).

- 45 V prejednávanej veci treba preto preskúmať, ako uvádza Slovenská republika, či skutočnosť, že L. Sólyom, ktorý ako občan Únie v čase skutkových okolností zastával funkciu hlavy Maďarska, môže na základe medzinárodného práva viesť k obmedzeniu výkonu práva na pohyb, ktoré mu priznáva článok 21 ZFEÚ.
- 46 Na tieto účely je potrebné pripomenúť, že na základe obyčajových pravidiel všeobecného medzinárodného práva, ako aj pravidiel mnohostranných dohôd má hlava štátu v medzinárodných vzťahoch osobitné postavenie, ktoré zahŕňa najmä výsady a imunity.
- 47 Osobitne článok 1 Newyorského dohovoru zo 14. decembra 1973 o zabránení a trestaní trestných činov proti osobám požívajúcim medzinárodnú ochranu vrátane diplomatických zástupcov predovšetkým zdôrazňuje, že každá hlava štátu, ktorá sa nachádza na území cudzieho členského štátu, požíva túto ochranu.
- 48 Prítomnosť hlavy štátu na území iného štátu tak ukladá tomuto štátu povinnosť zabezpečiť ochranu osobe, ktorá zastáva túto funkciu, a to nezávisle od dôvodu jej pobytu.
- 49 Status hlavy štátu sa teda vyznačuje špecifikom vyplývajúcim zo skutočnosti, že ho upravuje medzinárodné právo, v dôsledku čoho konanie hlavy štátu z medzinárodného hľadiska, akým je jej prítomnosť v zahraničí, podlieha tomuto právu – a najmä právu diplomatických vzťahov.
- 50 Takéto špecifikum odlišuje osobu, ktorej je priznaný tento status, od všetkých ostatných občanov Únie, takže na vstup tejto osoby na územie iného členského štátu sa nevzťahujú tie isté podmienky ako podmienky uplatniteľné na ostatných občanov.
- 51 Z toho vyplýva, že skutočnosť, že občan Únie zastáva funkciu hlavy štátu, môže na základe medzinárodného práva odôvodňovať obmedzenie výkonu práva na pohyb, ktoré mu priznáva článok 21 ZFEÚ.
- 52 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba dospieť k záveru, že za okolností, o aké ide v prejednávanej veci, ani článok 21 ZFEÚ, ani *a fortiori* smernica 2004/38 neukladajú Slovenskej republike povinnosť zaručiť prezidentovi Maďarska vstup na svoje územie a z toho dôvodu treba prvý žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

### *O treťom žalobnom dôvode*

#### Argumentácia účastníkov konania

- 53 V rámci svojho tretieho žalobného dôvodu, ktorý treba preskúmať v druhom rade, Maďarsko jednak tvrdí, že Slovenská republika tým, že odoprela prezidentovi Maďarska vstup na svoje územie, porušila smernicu 2004/38, a jednak, že pod pojem zneužitia práva, ako ho definuje judikatúra Súdneho dvora (pozri najmä rozsudok zo 14. decembra 2000, Emsland-Stärke, C-110/99, Zb. s. I-11569), spadá aj skutočnosť, že sa pri verbálnej nóte z 21. augusta 2009 opierali o túto smernicu. V skutočnosti sa Slovenská republika odvolávala na uvedenú smernicu s cieľom dosiahnuť politické ciele.
- 54 Odvolávanie sa na právo Únie na vyjadrenie politicky motivovaného negatívneho postoja prostredníctvom opatrení obmedzujúcich voľný pohyb občanov je pritom podľa Maďarska v rozpore so základnými hodnotami Únie. Na politické účely sa takisto nemožno odvolávať na verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť, ktoré sú uvedené v smernici 2004/38. Maďarsko dopĺňa, že ak by sa takéto konanie považovalo za konanie v súlade s právom Únie, nič by nebránilo tomu, aby sa ostatné členské štáty v budúcnosti pri „riešení“ bilaterálnych sporov odvolávali na právo Únie, čo je v rozpore s cieľmi tohto práva.



55 Slovenská republika odpovedá, že nedošlo k nijakému zneužitiu práva Únie pri jeho uplatnení, pretože toto právo sa na prejednávajúcu vec neuplatňuje, a že v každom prípade podmienky stanovené judikatúrou na účel konštatovania takéhoto zneužitia neboli v prejednávanej veci splnené.

#### Posúdenie Súdny dvorom

56 Je potrebné pripomenúť, že Slovenská republika sa vo svojej verbálnej nóte z 21. augusta 2009 nesprávne odvolávala na smernicu 2004/38, čo aj tento členský štát uznal.

57 Táto skutočnosť však nestačí na preukázanie toho, že sa Slovenská republika dopustila zneužitia práva.

58 Súdny dvor už totiž rozhodol, že dôkaz zneužívajúceho konania si vyžaduje jednak súbor objektívnych okolností, z ktorých vyplýva, že aj napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právnou úpravou Únie cieľ tejto právnej úpravy nebol dosiahnutý, a jednak subjektívny prvok spočívajúci v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy Únie tým, že sa umelo vytvárajú podmienky potrebné na jej získanie (rozsudky Emsland-Stärke, už citovaný, body 52 a 53, ako aj z 21. júla 2005, Eichsfelder Schlachtbetrieb, C-515/03, Zb. s. I-7355, bod 39).

59 V prejednávanej veci na jednej strane podmienky stanovené na uplatnenie smernice 2004/38 neboli pritom z formálneho hľadiska splnené. Jediným aktom odkazujúcim na túto smernicu je verbálna nóta z 21. augusta 2009 slovenského ministerstva zahraničných vecí adresovaná veľvyslancovi Maďarska v Slovenskej republike, pričom nijaké rozhodnutie v zmysle článku 27 uvedenej smernice nebolo prijaté príslušnými vnútroštátnymi orgánmi a *a fortiori* ani oznámené L. Sólyomovi v súlade s článkom 30 tejto istej smernice.

60 Na druhej strane na základe týchto istých dôvodov zo spisu jasne vyplýva, že Slovenská republika nevytvorila umelo podmienky požadované na uplatnenie smernice 2004/38. Samotné odvolanie sa na túto smernicu v uvedenej verbálnej nóte nemôže jednoznačne viesť k uplatneniu uvedenej smernice na skutkovú situáciu, na ktorú nie je uplatniteľná.

61 Za týchto podmienok treba aj tretí žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

#### *O druhom a štvrtom žalobnom dôvode*

62 Druhý a štvrtý žalobný dôvod je potrebné preskúmať spoločne.

#### Argumentácia účastníkov konania

63 Svojím druhým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že existuje nebezpečenstvo, že Slovenská republika sa v budúcnosti opäť dopustí porušenia článku 3 ZEÚ a článku 21 ZFEÚ, ako aj smernice 2004/38. Toto nebezpečenstvo potvrdzujú najmä viaceré vyhlásenia zo strany slovenských orgánov, podľa ktorých svojím konaním voči prezidentovi Maďarska neporušili právo Únie.

64 Keďže Slovenská republika spochybňuje akékoľvek nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie predovšetkým z dôvodu jeho neuplatniteľnosti v prejednávanej veci, zastáva názor, že neexistuje nijaké nebezpečenstvo, že sa táto situácia zopakuje. V každom prípade druhý žalobný dôvod sa zakladá len na prípadnom a budúcom konaní slovenských orgánov. Navyše dôkazy, ktoré Maďarsko uviedlo na podporu tohto žalobného dôvodu, sú vyhlásenia urobené po vydaní nóty z 21. augusta 2009, ktorých zohľadnenie by v prejednávanej veci znamenalo porušenie práva Slovenskej republiky na obranu. Nakoniec Slovenská republika s poukázaním na zreteľné zlepšenie vzťahov medzi oboma členskými

štátmi v období po namietaných skutočnostiach – o čom svedčí najmä stretnutie z 10. septembra 2009, ktoré sa spomína v bode 10 tohto rozsudku – vylučuje akúkoľvek možnosť zopakovania podobného nedorozumenia v budúcnosti.

- 65 Svojím štvrtým žalobným dôvodom Maďarsko tvrdí, že ak Súdny dvor dospeje k záveru, že na prejednávajúcu vec sa uplatňujú medzinárodné právne normy a nie právo Únie, mal by spresniť osobnú pôsobnosť týchto noriem, aby tak jasne vymedzil uplatnenie článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38, pokiaľ ide o bilaterálne vzťahy medzi členskými štátmi. Súdny dvor by mal najmä spresniť, či sa tieto vymedzenia vzťahujú len na hlavy štátov, alebo aj na iné kategórie občanov Únie.
- 66 Slovenská republika sa domnieva, že otázka, ktoré osoby okrem hláv štátov sú vylúčené z pôsobnosti článku 21 ZFEÚ a smernice 2004/38, nemá nijaký vplyv na vyriešenie sporu.

#### Posúdenie Súdnym dvorom

- 67 Na účely rozhodnutia o týchto dvoch žalobných dôvodoch je potrebné pripomenúť, že cieľom konania podľa článku 259 ZFEÚ je určiť a zastaviť konanie členského štátu, ktoré je v rozpore s právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky zo 7. februára 1979, Francúzsko/Komisia, 15/76 a 16/76, Zb. s. 321, bod 27; zo 6. decembra 2007, Komisia/Nemecko, C-456/05, Zb. s. I-10517, bod 25, ako aj z 21. septembra 2010, Švédsko a i./API a Komisia, C-514/07 P, C-528/07 P a C-532/07 P, Zb. s. I-8533, bod 119).
- 68 Keďže cieľ Zmluvy spočíva v odstránení skutočne existujúcich nesplnení povinností členských štátov a ich následkov (rozsudok z 12. júla 1973, Komisia/Nemecko, 70/72, Zb. s. 813, bod 13), žaloba na základe článku 259 ZFEÚ týkajúca sa budúceho a prípadného nesplnenia povinností, alebo aj obmedzujúca sa len na žiadosť o výklad práva Únie je neprípustná.
- 69 Treba pritom konštatovať, že Maďarsko sa svojím druhým žalobným dôvodom obmedzuje jednak len na tvrdenia o nebezpečenstve spočívajúcom v nesplnení povinností vyplývajúcich z článkov 3 ZEÚ a 21 ZFEÚ, ako aj smernice 2004/38 v budúcnosti, a jednak neuvádza, že toto nebezpečenstvo, ak by sa skutočne preukázalo, predstavuje samo osebe nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie.
- 70 Čo sa týka štvrtého žalobného dôvodu, Maďarsko nenavrhuje Súdnemu dvoru, aby určil nesplnenie povinností, ktorého sa dopustila Slovenská republika, ale mu len ide o výklad práva Únie. Navyše tento výklad by mohol byť údajne potrebný na účely uplatnenia tohto práva na inú skutkovú situáciu, než o akú ide v prejednávanej veci. Okolnosti súvisiace s incidentom, ku ktorému došlo 21. augusta 2009 medzi Maďarskom a Slovenskou republikou, sa týkajú len prezidenta Maďarska a nie iných kategórií občanov.
- 71 Za týchto podmienok treba druhý a štvrtý žalobný dôvod zamietnuť ako neprípustné.
- 72 Vzhľadom na skutočnosť, že sa nevyhovelo ani jednému žalobnému dôvodu Maďarska, treba žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

#### O trovách

- 73 Podľa článku 69 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Slovenská republika navrhla zaviazat' Maďarsko na náhradu trov konania a to nemalo úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ho na náhradu trov konania.
- 74 Komisia, ktorá vstúpila do konania ako vedľajší účastník, znáša podľa odseku 4 prvého pododseku tohto istého článku svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol a vyhlásil:

- 1. Žaloba sa zmieta.**
- 2. Maďarsko je povinné nahradiť trovy konania.**
- 3. Európska komisia znáša svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy