



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 20. mája 2014¹

Vec C-202/13

**Sean Ambrose McCarthy,
Helena Patricia McCarthy Rodriguez,
Natasha Caley McCarthy Rodriguez
proti
Secretary of State for the Home Department**

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal High Court of Justice (England & Wales),
Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené kráľovstvo)]

„Právo na vstup a krátkodobý pobyt — Štátny príslušník tretieho štátu, rodinný príslušník občana
Únie, ktorý je držiteľom povolenia na pobyt v členskom štáte — Vnútroštátna právna úprava, ktorá
podmieňuje vstup na vnútroštátne územie predchádzajúcim získaním povolenia na vstup“

Obsah

I – Úvod	3
II – Právny rámec	3
A – Právo Únie	3
1. Zmluva o fungovaní Európskej únie	3
2. Protokol č. 20	4
3. Smernica 2004/38	4
4. Nariadenie (ES) č. 539/2001	6
5. Nariadenie (ES) č. 562/2006	6
B – Vnútroštátne právo	6
III – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej	7

¹ — Jazyk prednesu: francúzština.

IV – Prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnyim dvorom	10
V – Analýza	10
A – O uplatniteľnosti smernice 2004/38	11
1. Úvodné pripomienky a osobitosti veci	11
2. Analýza odvodeného práva na pobyt v najnovšej judikatúre Súdneho dvora	12
3. Uplatniteľnosť smernice 2004/38 v prípade, ak sa občan Únie, ktorý predtým skutočne využil svoju slobodu pohybu, premiestňuje do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom	14
a) Teleologické odôvodnenie extenzívnejšieho výkladu smernice 2004/38	14
i) O neexistencii zhody medzi členským štátom, z ktorého občan Únie pochádza, a členským štátom, ktorého je štátnym príslušníkom	15
ii) O rôznych smeroch, ktorými sa pohybujú občania Únie	16
b) Stručné pripomenutie relevantnej judikatúry týkajúcej sa odvodeného práva na pobyt	16
c) Predbežný záver	18
4. Uplatniteľnosť smernice 2004/38, ak občan Únie, ktorý skutočne využíva svoju slobodu pohybu tým, že sa zdržiava v hostiteľskom štáte, súčasne vykonáva slobodu pohybu tým, že sa premiestňuje do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom: prípad práva na vstup a krátkodobý pobyt	18
a) Výkon slobody pohybu v hostiteľskom členskom štáte súčasne s pobytom v členskom štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom	19
b) Výkon slobody pohybu po skutočnom pobyte v hostiteľskom členskom štáte súčasne s výkonom práva na vstup a krátkodobý pobyt v členskom štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom	19
c) Predbežný záver	21
B – O určení opatrení, ktoré možno prijať na základe článku 35 smernice 2004/38	21
1. O pojme zneužitie práva v relevantnej judikatúre Súdneho dvora	22
2. O výklade článku 35 smernice 2004/38 s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora	23
3. O námietkach uvedených Spojeným kráľovstvom	25
C – O protokole č. 20	27
VI – Návrh	28

I – Úvod

1. Členský štát zaviedol a zachováva v platnosti opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou, ktoré vyžaduje, aby štátni príslušníci tretieho štátu, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie a chcú vstúpiť na územie tohto členského štátu, boli držiteľmi vstupného víza vydaného týmto štátom.
2. V tejto veci je na Súdny dvor po prvýkrát podaný návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu jednak článku 35 smernice 2004/38/ES² a jednak článku 1 protokolu č. 20, tvoriaceho prílohu Zmluvy o fungovaní Európskej únie³.
3. Na účely odpovede na túto otázku má Súdny dvor rozhodnúť najmä o uplatniteľnosti smernice 2004/38 na štátnu príslušníčku tretieho štátu, ktorá má spolu so svojím manželom a dcérou, ktorí sú občanmi Únie, bydlisko v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, a ktorá ich chce v rámci krátkodobých ciest sprevádzať do členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Hoci sa už Súdny dvor zaoberal otázkou úzko súvisiacou s touto otázkou v nedávnom rozsudku O. a B.⁴, riešenie prijaté v uvedenom rozsudku sa nezdá byť uspokojivé s ohľadom na okolnosti prejednáwanej veci. Navrhнем teda všeobecnejšie riešenie umožňujúce zabezpečiť súlad medzi pôsobnosťou Zmluvy o FEÚ a pôsobnosťou smernice 2004/38.

II – Právny rámec

A – Právo Únie

1. Zmluva o fungovaní Európskej únie
4. Článok 20 ods. 1 ZFEÚ ustanovuje občianstvo Únie a stanovuje, že občanom Únie je „každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu“. Podľa článku 20 ods. 2 písm. a) občania Únie majú „právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov“.
5. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ dodáva, že toto právo „podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 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).

3 — Protokol o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na Spojené kráľovstvo a Írsko.

4 — C-456/12, EU:C:2014:135.

2. Protokol č. 20

6. Článok 1 protokolu č. 20 stanovuje:

„Spojené kráľovstvo má právo, bez ohľadu na články 26 a 77 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, všetky ostatné ustanovenia tejto zmluvy alebo Zmluvy o Európskej únii, všetky opatrenia prijaté podľa týchto zmlúv, alebo všetky medzinárodné dohody uzatvorené Úniou alebo Úniou a jej členskými štátmi s jedným alebo viacerými tretími štátmi, vykonávať na svojich hraniciach s ostatnými členskými štátmi také kontroly osôb žiadajúcich o vstup do Spojeného kráľovstva, aké považuje za nevyhnutné na účel/na účely/s cieľom:

- a) overenia práva na vstup do Spojeného kráľovstva u občanov členských štátov a u ich závislých osôb vykonávajúcich práva udelené právom Únie, ako aj občanov ostatných štátov, ktorým boli tieto práva udelené dohodou, ktorou je Spojené kráľovstvo viazané, a
- b) rozhodnutia, či sa ostatným osobám udelí povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva.

Nič v článkoch 26 a 77 Zmluvy o fungovaní Európskej únie alebo vo všetkých ostatných ustanoveniach tejto zmluvy alebo Zmluvy o Európskej únii, alebo vo všetkých opatreniach prijatých podľa týchto zmlúv, nemá vplyv na právo Spojeného kráľovstva prijať alebo vykonávať akékoľvek takéto kontroly. Odkazy na Spojené kráľovstvo v tomto článku zahŕňajú územia, za ktorých zahraničné vzťahy je Spojené kráľovstvo zodpovedné.“

3. Smernica 2004/38

7. Z odôvodnenia 5 tejto smernice vyplýva, že „právo všetkých občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov by sa malo, ak sa má uplatňovať podľa objektívnych podmienok slobody a dôstojnosti, udeliť tiež ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť“.

8. Podľa odôvodnenia 28 smernice 2004/38 „aby sa predišlo zneužívaniu práv alebo podvodu, najmä manželstvám z rozumu alebo iným formám vzťahov uzavretým výlučne s cieľom využívania práva voľného pohybu a pobytu, členské štáty by mali mať možnosť, aby prijali potrebné opatrenia“.

9. Pokiaľ ide o osobnú pôsobnosť smernice 2004/38, článok 3 ods. 1 nazvaný „Oprávnené osoby“ stanovuje:

„Táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a na ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú.“

10. Pokiaľ ide o právo na vstup príslušníkov Únie a ich rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích štátov, článok 5 ods. 1 a 2 smernice 2004/38 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.

2. Rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátni príslušníci členského štátu, musia mať iba vstupné vízum v súlade s nariadením (ES) č. 539/2001, alebo prípadne v súlade s vnútroštátnou legislatívou. Na účely tejto smernice vlastníenie platného pobytového preukazu uvedeného v článku 10 oslobodzuje takýchto rodinných príslušníkov od vízovej požiadavky.

Členské štáty takýmto osobám umožnia, aby získali potrebné víza. Takéto víza sa vydávajú bezplatne a čo najskôr a na základe zrýchleného postupu.“

11. Pokiaľ ide o právo na pobyt a vydanie pobytového preukazu rodinným príslušníkom príslušníka Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretieho štátu, článok 10 tejto smernice stanovuje:

„1. Právo pobytu rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, sa dokazuje vydaním dokladu nazvaného ‚Pobytový preukaz rodinného príslušníka občana Únie‘ nie neskôr ako šesť mesiacov od dátumu predloženia žiadosti. Potvrdenie o požiadaní o pobytový preukaz sa vydáva okamžite.

2. Na účely vydania pobytového preukazu môžu členské štáty požadovať nasledujúce doklady:

- a) platný pas;
- b) doklad osvedčujúci existenciu rodinného vzťahu alebo registrovaného partnerstva;
- c) registračné potvrdenie alebo, v prípade neexistencie registračného systému, akýkoľvek dôkaz pobytu v hostiteľskom členskom štáte občana Únie, ktorého sprevádzajú, alebo ku ktorému sa pripájajú;
- d) v prípadoch spadajúcich pod [písm.] c) a d) článku 2 [bodu] 2 dokumentačné dôkazy, že uvedené podmienky sú splnené;
- e) v prípadoch spadajúcich pod článok 3 ods. 2 písm. a) doklad vydaný príslušným úradom v krajine pôvodu alebo krajine, odkiaľ prichádzajú, potvrdzujúci, že sú osobami závislými od občana Únie, alebo sú členmi domácnosti občana Únie, alebo dôkaz o existencii vážnych zdravotných dôvodov, ktoré prísne vyžadujú osobnú starostlivosť rodinného príslušníka občanom Únie;
- f) v prípadoch spadajúcich pod článok 3 ods. 2 písm. b) dôkaz o existencii trvalého vzťahu s občanom Únie.“

12. Podľa článku 11 smernice 2004/38 je pobytový preukaz vydaný na základe článku 10 v zásade platný päť rokov. Články 12 až 15 stanovujú pravidlá týkajúce sa zachovania a straty práva na pobyt rodinných príslušníkov občana Únie.

13. Pokiaľ ide o prijatie opatrení proti prípadnému zneužívaniu práv priznaných smernicou 2004/38, článok 35 stanovuje:

„Členské štáty môžu prijať potrebné opatrenia na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie akéhokoľvek práva priznaného podľa tejto smernice v prípade zneužívania práv alebo podvodu, ako napríklad manželstvá z rozumu. Všetky takéto opatrenia musia byť primerané a podliehať procedurálnym ochranám stanoveným v článkoch 30 a 31.“

4. Nariadenie (ES) č. 539/2001

14. Odôvodnenie 4 nariadenia (ES) č. 539/2001⁵ stanovuje, že „podľa článku 1 protokolu o stanovisku Spojeného kráľovstva a Írska, tvoriaceho prílohu k Zmluve o Európskej únii a Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, sa Írsko a Spojené kráľovstvo nezúčastňujú na prijatí tohto nariadenia. Následne a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 4 vyššie uvedeného protokolu, sa ustanovenia tohto nariadenia nevzťahujú ani na Írsko, ani na Spojené kráľovstvo“.

5. Nariadenie (ES) č. 562/2006

15. Nariadenie (ES) č. 562/2006⁶ stanovuje nevykonávanie kontrol osôb prekračujúcich vnútorné hranice medzi členskými štátmi Európskej únie a stanovuje pravidlá uplatniteľné na kontrolu osôb prekračujúcich vonkajšie hranice členských štátov Európskej únie. Podľa jeho odôvodnenia 27 toto nariadenie „predstavuje rozvoj ustanovení schengenského *acquis*, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím Rady 2000/365/ES z 29. mája 2000, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na niektorých ustanoveniach schengenského *acquis*... Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijímaní, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu“.

B – Vnútroštátne právo

16. Pokiaľ ide o právo na vstup štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí sú rodinnými príslušníkmi príslušníka Únie, článok 11 ods. 2 až 4 nariadenia z roku 2006 o prisťahovalectve (Európsky hospodársky priestor) [„Immigration (European Economic Area) Regulations 2006/1003“, ďalej len „nariadenie o prisťahovalectve“] stanovuje:

„2. Osobe, ktorá nie je príslušníkom EHP, musí byť umožnený vstup do Spojeného kráľovstva, ak je rodinným príslušníkom príslušníka EHP, rodinným príslušníkom, ktorý si zachoval právo na pobyt, alebo osobou, ktorá má právo na trvalý pobyt podľa článku 15, ak pri príchode predloží:

- a) platný pas a
- b) doklad rodinného príslušníka EHP, pobytový preukaz alebo preukaz o trvalom pobyte.

3. Imigračný úradník nedá pečiatku do pasu osobe, ktorej bol povolený vstup do Spojeného kráľovstva podľa tohto článku a ktorá nie je príslušníkom EHP, ak predloží pobytový preukaz alebo preukaz o trvalom pobyte.

4. Skôr než imigračný úradník odmietne vstup do Spojeného kráľovstva osobe podľa tohto článku z dôvodu, že pri príchode nepredložila doklady uvedené v odsekoch 1 alebo 2, všetkými primeranými spôsobmi jej umožní, aby získala potrebné doklady alebo aby mu ich doručila v primeranej lehote, alebo jej umožní, aby inak preukázala, že je:

- a) príslušníkom EHP;
- b) rodinným príslušníkom príslušníka EHP, ktorý má právo tohto príslušníka sprevádzať alebo sa k nemu pripojiť v Spojenom kráľovstve alebo

⁵ — Nariadenie Rady (ES) z 15. marca 2001 uvádzajúce zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia mať víza pri prekračovaní vonkajších hraníc členských štátov a krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto povinnosti (Ú. v. ES L 81, s. 1; Mím. vyd. 19/004, s. 65).

⁶ — Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1).

- c) rodinným príslušníkom, ktorý si zachoval právo na pobyt, alebo osobou, ktorá má právo na trvalý pobyt...”

17. Pokiaľ ide o vydanie dokladu rodinného príslušníka EHP, uvedeného v článku 11 nariadenia o prisťahovalectve, článok 12 ods. 1, 4 a 5 tohto nariadenia stanovujú:

„1. Imigračný úradník vydá doklad rodinného príslušníka EHP osobe, ktorá oň požiada, ak je táto osoba rodinným príslušníkom príslušníka EHP a:

- a) tento príslušník EHP:
- i) má trvalý pobyt na území Spojeného kráľovstva v zmysle tohto nariadenia alebo
 - ii) má pricestovať do Spojeného kráľovstva do šiestich mesiacov od dátumu podania žiadosti a po príchode do Spojeného kráľovstva bude príslušníkom EHP s trvalým pobytom na území Spojeného kráľovstva v zmysle tohto nariadenia a
- b) rodinný príslušník bude príslušníka EHP v Spojenom kráľovstve sprevádzať alebo sa tam k nemu pripojiť a:
- i) má v štáte EHP zákonný pobyt alebo
 - ii) spĺňa požiadavky stanovené právnymi predpismi v oblasti prisťahovalectva (iné ako tie, ktoré sa týkajú povolenia na vstup) umožňujúce jeho vstup do Spojeného kráľovstva ako rodinného príslušníka príslušníka EHP alebo, v prípade priamych potomkov alebo závislých priamych príbuzných po vzostupnej línii jeho manželského partnera alebo registrovaného partnera, ako rodinného príslušníka jeho manželského alebo registrovaného partnera, ak sa príslušník EHP alebo manželský alebo registrovaný partner nachádza a je usadený v Spojenom kráľovstve.

4. Doklad rodinného príslušníka EHP vydaný podľa tohto článku sa vydá bezplatne a v čo najkratšej možnej lehote.

5. Doklad rodinného príslušníka EHP sa však podľa tohto článku nesmie vydať, ak má byť žiadateľ alebo dotknutý príslušník EHP vyhostený zo Spojeného kráľovstva z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia v zmysle článku 21.“

III – Skutkové okolnosti sporu vo veci samej

18. Pán Sean Ambrose McCarthy má dvojakú, britskú a írsku štátnu príslušnosť.⁷ Je ženatý s kolumbijskou štátnou príslušníčkou a majú spolu jednu dcéru.

7 — Výraz „britská štátna príslušnosť“ preberám na tomto mieste aj ďalej v tomto texte z formulácie uvedenej v rozhodnutí vnútroštátneho textu.

19. Podľa informácií, ktoré poskytli zástupcovia žalobcov vo veci samej na pojednávaní pred Súdny dvorom, má pán McCarthy status „britského subjektu s právom pobytu v Spojenom kráľovstve“.⁸ Tento status vyplýva zo skutočnosti, že sa narodil v Írsku pred nadobudnutím účinnosti zákona o britskej štátnej príslušnosti z roku 1948.⁹

20. Navyše z pripomienok predložených na pojednávaní vyplýva, že pán McCarthy mal päťdesiatdva rokov trvalý pobyt v Írsku, zatiaľ čo v Spojenom kráľovstve mal trvalý pobyt len šesť rokov, od roku 1967 do roku 1973.

21. Pokiaľ ide o jeho dcéru, jej dvojaká britská a írská štátna príslušnosť vyplýva zo statusu jej otca a zároveň zo skutočnosti, že sa narodila v Spojenom kráľovstve, ktoré je členským štátom, v ktorom však nikdy nemala trvalý pobyt.

22. Pani Helena Patricia McCarthyová Rodriguezová je držiteľkou pobytového preukazu rodinného príslušníka občana Únie, vydaného španielskymi orgánmi na základe článku 10 smernice 2004/38.¹⁰

23. Žalobcovia vo veci samej majú od mája 2010 trvalý pobyt v Španielsku, kde vlastní dom. Vlastnia tiež dom v Spojenom kráľovstve, kam pravidelne cestujú.

24. Podľa ustanovení vnútroštátneho práva v oblasti prisťahovalectva na účely cestovania do Spojeného kráľovstva musia držiteľia pobytového preukazu požiadať o povolenie na vstup („doklad rodinného príslušníka EHS“) platné po dobu šiestich mesiacov. Tento doklad rodinného príslušníka možno obnoviť pod podmienkou, že sa jeho držiteľ osobne dostaví na diplomatickú misiu Spojeného kráľovstva v zahraničí a vyplní formulár obsahujúci podrobnosti týkajúce sa finančných prostriedkov a zárobkovej činnosti žiadateľa.

25. Keďže diplomatická misia Spojeného kráľovstva v Španielsku sa nachádza v Madride, pani McCarthyová musí cestovať z mesta Marbella, kde rodina žije, do Madridu vždy, keď chce obnoviť svoj doklad rodinného príslušníka, aby mohla cestovať do Spojeného kráľovstva spolu so svojou rodinou. Keď predložila len svoj pobytový preukaz bez dokladu rodinného príslušníka, bol jej odmietnutý nástup na palubu lietadla do Spojeného kráľovstva.

26. Ako totiž vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, Secretary of State for the Home Department¹¹ (ďalej len „Secretary of State“) uverejnil pokyny určené dopravcom vykonávajúcim prepravu osôb do Spojeného kráľovstva. Cieľom týchto pokynov je podnecovať uvedených dopravcov k tomu, aby neprepravovali cestujúcich, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretieho štátu a nie sú držiteľmi pobytového preukazu vydaného orgánmi Spojeného kráľovstva alebo cestovných dokladov, akým je platný doklad rodinného príslušníka EHS.¹²

8 — British subject with a right of abode in the United Kingdom.

9 — British Nationality Act 1948. An Act to make provision for British nationality and for citizenship of the United Kingdom and Colonies and for purposes connected with the matters aforesaid, 30th July 1948. Podľa nového vyhlásenia Spojeného kráľovstva z 1. januára 1983 o definícii pojmu „štátni príslušníci“ (Ú. v. ES C 23, 1983, s. 1, ďalej len „vyhlásenie z roku 1983“) sa však má definícia pojmu „štátni príslušníci“ chápať ako definícia vzťahujúca sa nielen na britských občanov *stricto sensu*, ale aj na britské subjekty, ktoré majú právo na pobyt v Spojenom kráľovstve a sú preto oslobodené od povinnosti imigračnej kontroly tohto členského štátu, ako je to v prípade pána McCarthyho [vyhlásenie z roku 1983 bolo vydané pri príležitosti nadobudnutia účinnosti zákona z roku 1981 o britskej štátnej príslušnosti (British Nationality Act 1981) 1. januára 1983 (British Nationality Act 1981)].

10 — Zo spisu vyplýva, že doba platnosti uvedeného pobytového preukazu uplynie 25. apríla 2015.

11 — Minister vnútra Spojeného kráľovstva.

12 — Podľa § 40 zákona z roku 1999 o prisťahovalectve a azyle (Immigration and Asylum Act 1999) sú dopravcovia v prípade nesplnenia tejto povinnosti povinní zaplatiť pokutu.

27. Dňa 6. januára 2012 podali žalobcovia vo veci samej na vnútroštátnom súde žalobu proti Spojenému kráľovstvu Veľkej Británie a Severného Írska, ktorou sa domáhajú určenia, že Spojené kráľovstvo nesplnilo povinnosť správneho prebratia smernice 2004/38 do svojho právneho poriadku. Žalobcovia tvrdili, že nesprávne prebratie uvedeného ustanovenia Spojeným kráľovstvom a uverejnenie pokynov určených dopravcom vážne narúša ich právo na voľný pohyb.

28. Ako vyplýva z rozhodnutia vnútroštátneho súdu, Európska komisia v tejto súvislosti zaslala 22. júna 2011 na základe článku 258 ZFEÚ výzvu Spojenému kráľovstvu, v ktorej konštatovala nesprávne prebratie článku 5 ods. 2 smernice 2004/38. Spojené kráľovstvo odpovedalo 22. septembra 2011. Dňa 26. apríla 2012 zaslala Komisia Spojenému kráľovstvu odôvodnené stanovisko v tomto zmysle, na ktoré Spojené kráľovstvo odpovedalo 24. júla 2012.

29. Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu tiež vyplýva, že žalobcovia vo veci samej tvrdili najmä, že podmienky režimu dokladov rodinného príslušníka uplatňované na držiteľov pobytových preukazov sú finančne nákladné a spôsobujú rodine ťažkosti.¹³

30. Na základe dohody účastníkov konania vo veci samej dosiahla pani McCarthyová na vnútroštátnom súde prijatie predbežných opatrení vyžadujúcich obnovenie jej dokladu rodinného príslušníka na základe písomnej žiadosti zaslanej poštou diplomatickej misii v Madride bez toho, aby sa tam musela osobne dostaviť.

31. Secretary of State tvrdil, že nariadením o prisťahovalectve sa nevykonáva článok 5 ods. 2 smernice 2004/37 a že toto nariadenie je odôvodnené ako opatrenie nevyhnutné podľa článku 35 tejto smernice, ako aj kontrolné opatrenie v zmysle článku 1 protokolu č. 20. Secretary of State uviedol, že je potrebné zohľadniť neexistenciu jednotného modelu uplatniteľného na pobytové preukazy upravené v článku 10 smernice 2004/38. Predovšetkým, tieto preukazy nie sú preložené do angličtiny a je možné ich falšovať.¹⁴ Okrem toho existuje „systémový problém zneužívania práv a podvodov“, ktorých sa dopúšťajú štátni príslušníci tretích štátov.¹⁵ Secretary of State predložil v tejto súvislosti dôkazy vnútroštátnemu súdu.¹⁶

32. Vnútroštátny súd po posúdení týchto dôkazov dospel k záveru, že sa stotožňuje s obavami Secretary of State týkajúcimi sa zneužitia práva.

13 — V tejto súvislosti odkazujú na postup obnovenia „dokladu rodinného príslušníka“, ktorý od nich vyžaduje, aby sa dostavili do Madridu a ubytovali sa tam.

14 — Z rozhodnutia vnútroštátneho súdu vyplýva, že Secretary of State sa odvoláva najmä na analýzu pobytových preukazov vydávaných ostatnými členskými štátmi s ohľadom na minimálne bezpečnostné normy stanovené Medzinárodnou organizáciou civilného letectva pre cestovné doklady snímateľné prístrojom, ktorú vykonala hraničná ochrana (Border Agency) Spojeného kráľovstva v roku 2011.

15 — Táto formulácia, ako aj formulácia „systémové zneužívanie“ sú použité v rozhodnutí vnútroštátneho súdu v súvislosti so zneužívaním práva na voľný pohyb zo strany štátnych príslušníkov tretích štátov, najmä práva na vstup, ktoré má rodinný príslušník, ktorý nie je príslušníkom EHS, s cieľom obchádzať vnútroštátne kontroly v oblasti prisťahovalectva.

16 — V tejto súvislosti treba spresniť, že pobytové preukazy vydávané Spolkovou republikou Nemecko a Estónskou republikou v zásade spĺňajú príslušné bezpečnostné normy, najmä normy stanovené Medzinárodnou organizáciou civilného letectva, takže je plánovaná zmena nariadenia o prisťahovalectve pre osoby, ktoré sú držiteľmi pobytového preukazu vydaného jedným z týchto dvoch členských štátov.

IV – Prejudiciálne otázky a konanie pred Súdnym dvorom

33. Za týchto podmienok vnútroštátny súd rozsudkom z 25. januára 2013, doručeným do kancelárie Súdného dvora 17. apríla 2013, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

- „1. Umožňuje článok 35 [smernice 2004/38] členskému štátu prijať opatrenia so všeobecnou pôsobnosťou na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie práva priznaného článkom 5 ods. 2 smernice, ktorý oslobodzuje rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi pobytových preukazov vydaných podľa článku 10 smernice, od vízovej povinnosti?
 2. Umožňuje článok 1 protokolu č. 20 o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na Spojené kráľovstvo a Írsko Spojenému kráľovstvu požadovať od držiteľov pobytových preukazov vstupné víza udelené ešte pred vstupom do krajiny?
 3. V prípade kladnej odpovede na prvú alebo druhú otázku, je prístup Spojeného kráľovstva k držiteľom pobytových preukazov v prejednávanej veci odôvodnený vzhľadom na dôkazy zhrnuté v uznesení vnútroštátneho súdu?“
34. Žalobcovia vo veci samej, Helénska republika, Španielske kráľovstvo, Poľská republika, Slovenská republika, Spojené kráľovstvo a Komisia predložili písomné pripomienky.
35. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 4. marca 2014, žalobcovia vo veci samej, Helénska republika, Španielske kráľovstvo, Spojené kráľovstvo a Komisia predložili aj ústne pripomienky.

V – Analýza

36. Cieľom návrhu na začatie prejudiciálneho konania je v podstate zistiť, či článok 35 smernice 2004/38 a protokol č. 20 umožňujú Spojenému kráľovstvu prijať opatrenia, akými sú opatrenia dotknuté vo veci samej, ktoré vo všeobecnosti podmieňujú právo na vstup štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí sú držiteľmi pobytového preukazu rodinného príslušníka občana Únie, na územie Spojeného kráľovstva povinnosťou získať vopred vstupné víza.

37. V ďalšej časti najskôr preskúmam, či sa na osobu v situácii, akou je situácia pani McCarthyovej, môžu uplatniť ustanovenia o odvodenom práve, ktoré za určitých podmienok oslobodzujú rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nemajú štátnu príslušnosť členského štátu, od povinnosti získať vstupné víza. V prípade kladnej odpovede na túto otázku ďalej preskúmam, či je Spojené kráľovstvo oprávnené ukladať na základe článku 35 smernice 2004/38 povinnosť pre štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie a majú pobytový preukaz v zmysle článku 10 tejto smernice vydaný iným členským štátom, mať na účely návratu do Spojeného kráľovstva „doklad rodinného príslušníka“. Napokon sa budem zaoberať tou istou otázkou, avšak tentokrát z hľadiska protokolu č. 20.

A – O uplatniteľnosti smernice 2004/38

38. Na úvod treba spresniť, že účastníci konania a vedľajší účastníci konania s výnimkou Spojeného kráľovstva nespochybňujú uplatniteľnosť smernice 2004/38 ani vo svojich písomných pripomienkach, ani vo svojich ústnych pripomienkach na pojednávaní.¹⁷ Hoci Spojené kráľovstvo na pojednávaní podrobným spôsobom spochybňovalo uplatniteľnosť tejto smernice, napriek tomu ju na pojednávaní vec uplatňuje. Ani vnútroštátny súd sa touto otázkou nezaoberal. Svoje odôvodnenie totiž taktiež založil na uplatniteľnosti smernice. Domnievam sa však, že ide o otázku, ktorá stojí za preskúmanie.

1. Úvodné pripomienky a osobitosti veci

39. Zavedením občianstva Únie v roku 1992¹⁸ dovŕšila Maastrichtská zmluva dlhé obdobie vývoja¹⁹. Od „Európy občanov“²⁰, o ktorej sa hovorilo v 70. a 80. rokoch, po súčasné občianstvo Únie ubehla dlhá cesta, ktorej hlavnou myšlienkou boli najmä práva na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov. Občianstvo Únie dnes predstavuje status všetkých občanov bez ohľadu na to, či sú ekonomicky aktívni²¹ alebo nie²². Jeho zavedením v zmluvách sa teda legitimizoval proces európskej integrácie posilnením účasti občanov.

40. Od tej doby občania Únie, ktorí sa pohybujú na území členských štátov, nielenže začleňujú cestovanie do svojho každodenného života, ale vidia v ňom aj hlavný prvok predstavy, ktorú majú osebe samých ako občania Únie. Všetky práva a povinnosti priznané občanom Únie, ako aj ich rodinným príslušníkom, totiž uľahčujú najmä ich pohyb, pobyt, prístup k vzdelaniu, hľadanie zamestnania alebo prácu. Ich občianstvo je teda základným prvkom ich európskej identity.²³

41. V situácii, akou je tá vo veci samej, sa pani McCarthyová, štátna príslušníčka tretieho štátu, snaží získať právo na vstup do členského štátu, ktorého štátnymi príslušníkmi sú jej manžel a dcéra, konkrétne do Spojeného kráľovstva, aby ich mohla sprevádzať najmä počas krátkodobých ciest.

42. Okrem toho, žalobcovia vo veci samej sa usadili v inom členskom štáte, ako je členský štát, ktorého je pán McCarthy štátnym príslušníkom, v prejednávanej veci v Španielsku, a španielske orgány vydali pani McCarthyovej pobytový preukaz na základe článku 10 smernice 2004/38.

43. Predmetné cesty sú teda krátkodobými cestami a uskutočňujú sa do členského štátu, ktorého štátnymi príslušníkmi sú pán McCarthy a jeho dcéra, občania, ktorí využili svoje právo na voľný pohyb.

17 — Pokiaľ ide o Poľskú republiku, obmedzila sa len na nastolenie otázky uplatniteľnosti tejto smernice na prejednávajúcu vec.

18 — Treba podotknúť, že pôvodný článok 17 ods. 1 Zmluvy o ES stanovoval, že „občianstvo Únie nenahrádza, ale dopĺňa štátnu príslušnosť jednotlivca“. Táto veta, ktorá bola doplnená Amsterdamskou Zmluvou (Ú. v. ES C 340, 1997, s. 1), bola zmenená Lisabonskou zmluvou, ktorej článok 20 ods. 1 stanovuje, že občianstvo Únie „dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho“. Pozri tiež článok 9 Zmluvy o EÚ. K analýze tejto zmeny pozri DE WAELE, H.: EU citizenship: Revisiting its Meaning, Place and Potential. In: *European Journal of Migration and Law*, 12 (2010), s. 319 až 336, s. 320.

19 — Pre historický prehľad vytvárania európskeho občianstva pozri O'LEARY, S.: *The evolving Concept of Community Citizenship, From the Free Movement of Persons to Union Citizenship*. Haag, London, Boston (Kluwer), 1996, s. 4; a CARABOT BENLOLO, M.: *Les fondements juridiques de la citoyenneté européenne*. Bruylant, 2007, s. 1.

20 — Pozri správu Tindemans z 29. decembra 1975, *Bulletin Európskych spoločstiev*, dodatok 1/76, a správu *ad hoc* Výboru „Európa občanov“ z 29. marca 1985, *Bulletin Európskych spoločstiev*, 85/3.

21 — Pozri články 26 ZFEÚ, 45 ZFEÚ, 49 ZFEÚ a 56 ZFEÚ. Práva priznané zamestnancom, samostatne zárobkovo činným osobám alebo poskytovateľom služieb predchádzajú zavedeniu občianstva Únie a spadajú do oblasti vnútorného trhu.

22 — Článok 21 ZFEÚ.

23 — Prieskumy realizované v roku 2010 ukázali, že takmer deväť z desiatich občanov vie o svojom práve na voľný pohyb. Pozri správu Komisie o občianstve EÚ za rok 2010 „Odstránenie prekážok vykonávania práv občanov EÚ“ [KOM (2010) 603 v konečnom znení, s. 16]. Občianstvo Únie je takmer synonymom slobody pohybu. Pozri návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady 11. augusta 2011 o Európskom roku občanov (2013) [KOM (2011) 489 v konečnom znení, s. 1].

44. Tu treba poznamenať, že na pojednávaní bolo uvedené, ako vyplýva z bodov 19 až 21 týchto návrhov, že dvojaká štátna príslušnosť pána McCarthyho a jeho dcéry, britská a írka, vyplýva z osobitných historických okolností.

45. Pri súčasnom stave práva Únie však otázka, či osoba má alebo nemá štátnu príslušnosť konkrétneho členského štátu, závisí výlučne od obsahu vnútroštátneho práva dotknutého členského štátu.²⁴ Súdny dvor v tejto súvislosti konštatoval, že „definovanie podmienok nadobudnutia a straty občianstva je v súlade s medzinárodným právom v právomoci každého členského štátu“.²⁵

46. Podľa vyhlásenia z roku 1983²⁶ a na účely práva Únie sú preto pán McCarthy a jeho dcéra britskými štátnymi príslušníkmi.²⁷

2. Analýza odvodeného práva na pobyt v najnovšej judikatúre Súdneho dvora

47. Na účely určenia toho, či môže byť odvodené právo na pobyt založené na smernici 2004/38, treba vychádzať z jej článku 3. V tejto súvislosti Súdny dvor vo svojej judikatúre vykladal ustanovenia tejto smernice doslovne, systematicky a teleologicky, čo potvrdil vo svojom nedávnom rozsudku O. a B.²⁸

48. Súdny dvor totiž vo svojom odôvodnení zdôraznil, že hoci článok 21 ZFEÚ stanovuje, že každý občan Únie má právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, toto právo nie je absolútne, ale v súlade s týmto článkom „podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a opatreniach prijatých na ich vykonanie“.²⁹ Súdny dvor tiež pripomenul, že pokiaľ ide o smernicu 2004/38, jej cieľom je zjednodušiť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané článkom 21 ods. 1 ZFEÚ, a že predmetom tejto smernice je najmä posilniť toto právo.³⁰

49. Súdny dvor tak uviedol, že článok 21 ods. 1 ZFEÚ ani ustanovenia smernice 2004/38 nepriznávajú štátnym príslušníkom tretích štátov nijaké samostatné právo. Prípadné práva priznané štátnym príslušníkom tretích krajín ustanoveniami Zmluvy týkajúcimi sa občianstva Únie totiž nie sú vlastné práva uvedených štátnych príslušníkov, ale ide o práva odvodené z výkonu slobody pohybu občana Únie.³¹

50. Súdny dvor v tejto súvislosti vyhlásil, že ako vyplýva z doslovného, systematického a teleologického výkladu ustanovení smernice 2004/38, tieto ustanovenia neumožňujú založiť odvodené právo na pobyt pre štátnych príslušníkov tretích štátov, rodinných príslušníkov občana Únie, v členskom štáte, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom.³² Presnejšie povedané, osobná pôsobnosť smernice 2004/38 je

24 — Pozri najmä vyhlásenie č. 2 o štátnej príslušnosti členského štátu, pripojené členskými štátmi k Záverečnému aktu Zmluvy o Európskej únii (Ú. v. ES C 191, 1992, s. 98), a článok 3 Európskeho dohovoru o občianstve, ktorý prijala Rada Európy 6. novembra 1997 a ktorý nadobudol účinnosť 1. marca 2000. Španielske kráľovstvo a Spojené kráľovstvo tento dohovor ani nepodpísali, ani neratifikovali.

25 — Pozri najmä rozsudky Micheletti a i. (C-369/90, EU:C:1992:295, bod 10), Kaur (C-192/99, EU:C:2001:106, bod 19) a Zhu a Chen (C-200/02, EU:C:2004:639, bod 37).

26 — Pozri poznámku pod čiarou 9.

27 — Tu treba poznamenať, že Súdny dvor uviedol, že voľný pohyb osôb, sloboda usadiť sa a slobodné poskytovanie služieb by sa plne neuskutočňovali, ak by členské štáty mohli odmietnuť uplatňovanie ustanovení práva Únie tým štátnym príslušníkom, ktorí ako osoby usadené v inom členskom štáte, ktorého sú tiež štátnymi príslušníkmi, využívajú nástroje ponúkané právom Únie na účely výkonu činnosti formou poskytovania služieb na území prvého štátu. Pozri rozsudok Gullung (292/86, EU:C:1988:15, bod 12).

28 — EU:C:2014:135.

29 — Tamže (bod 34).

30 — Tamže (bod 35).

31 — Tamže (bod 36).

32 — Tamže (bod 37).

určená jej článkom 3 ods. 1, ktorý stanovuje, že táto smernica sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, ktorí „sa pohybujú alebo zdržiavajú“ v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a na ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú.³³

51. Preto tak, ako vykladal Súdny dvor, len oprávnené osoby v zmysle článku 3 smernice 2004/38 môžu odvodit práva na voľný pohyb a pobyt podľa tejto smernice. Takouto oprávnenou osobou môže byť občan Únie alebo rodinný príslušník v zmysle bodu 2 článku 2.³⁴

52. V prejednávanej veci to znamená, že situácia pani McCarthyovej ako manželky občana Únie spadá pod pojem „rodinný príslušník“ uvedený v článku 2 bode 2 písm. a) smernice 2004/38.³⁵ Ako však poznamenala poľská vláda vo svojich písomných podaniach, pán McCarthy a jeho dcéra „sa pohybujú“ v členskom štáte, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, a nie v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, ako sa uvádza v článku 3 smernice 2004/38. Inými slovami, v zásade sa zdá, že podmienky uplatnenia článku 3 ods. 1 nemôžu byť splnené, ak sa občan Únie pohybuje v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom.

53. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora je totiž prinajmenšom primeranosť takéhoto výkladu potvrdená skutočnosťou, že ostatné ustanovenia smernice 2004/38, najmä jej článok 6, článok 7 ods. 1 a 2 a článok 16 ods. 1 a 2 hovoria o *práve na pobyt*³⁶ občana Únie a o odvodenom práve na pobyt jeho rodinných príslušníkov buď v „inom členskom štáte“, alebo v „hostiteľskom členskom štáte“. Z tejto judikatúry preto vyplýva, že štátny príslušník tretieho štátu, rodinný príslušník občana Únie, sa v zásade nemôže na základe tejto smernice opierať o odvodené právo na pobyt v členskom štáte, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom.³⁷

54. Pokiaľ ide o účel odvodených práv na vstup a pobyt, ktoré smernica 2004/38 zavádza pre rodinných príslušníkov občana Únie, Súdny dvor pripomína, že cieľom tejto smernice je zjednodušiť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov.³⁸ Súdny dvor však spresňuje, že predmetom tejto smernice, ako vyplýva z jej článku 1 písm. a), je stanovenie podmienok výkonu tohto práva.³⁹ V tejto súvislosti, podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, vzhľadom na skutočnosť, že podľa zásady medzinárodného práva⁴⁰ štát nemôže odoprieť vlastným štátnym príslušníkom vstup na svoje územie alebo pobyt na ňom, smernica 2004/38 len upravuje podmienky vstupu a pobytu občana Únie v iných členských štátoch ako v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom.⁴¹

55. Treba sa preto domnievať, že smernica 2004/38 sa neuplatňuje na situácie, o akú ide vo veci samej?

56. Nie som o tom presvedčený. Domnievam sa naopak, že pôsobnosť smernice 2004/38 sa má vykladať extenzívnejšie, aby nebola zbavená svojho potrebného účinku.

33 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

34 — Pozri najmä návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci O. a B. (EU:C:2013:837, bod 68).

35 — Pozri rozsudok Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 57).

36 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

37 — Pozri rozsudok O. a B. (EU:C:2014:135, bod 40).

38 — Pozri rozsudky Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, body 59 a 82), McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, bod 28) a Dereci a i. (C-256/11, EU:C:2011:734, bod 50).

39 — Pozri rozsudky McCarthy (EU:C:2011:277, bod 33) a O. a B. (EU:C:2014:135, bod 41).

40 — Táto zásada je písomne kodifikovaná v článku 3 Protokolu č. 4 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zo 16. septembra 1963, ktorý stanovuje, že „nikoho nemožno pozbaviť práva vstúpiť na územie štátu, ktorého je občanom“. Poznamenávam však, že Spojené kráľovstvo tento protokol neratifikovalo. Protokol nadobudol účinnosť 2. mája 1968.

41 — Rozsudky McCarthy (EU:C:2011:277, bod 29) a O. a B. (EU:C:2014:135, body 41 a 42).

57. Na účely určenia toho, či v situácii opísanej v bodoch 41 až 43 týchto návrhov môže byť pani McCarthyová oslobodená od povinnosti získať vstupné víza ako rodinná príslušníčka občana Únie, sa zdá byť nevyhnutné položiť si túto otázku: umožňuje smernica 2004/38 vykladaná so zreteľom na článok 21 ZFEÚ zakladať takéto právo na predchádzajúcom alebo súčasnom výkone slobody pohybu pána McCarthyho?

58. Na účely odpovede na túto otázku treba najskôr spresniť, že Súdny dvor na základe Zmlúv priznal rodinným príslušníkom dva typy práv na pobyt v štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom.⁴² Prvý typ sa týka práva na zlúčenie rodiny udeleného občanovi po predchádzajúcom alebo súčasnom výkone slobody pohybu a je založené na zákaze prekážok.⁴³ Druhý typ vyplýva z potrebného účinku článku 20 ZFEÚ a jeho cieľom je zabrániť tomu, aby bol občan zbavený požívania podstaty práv, ktoré sú mu priznané na základe občianstva Únie.⁴⁴

59. V rámci týchto návrhov treba analyzovať len prvý typ práva na pobyt uvedený vyššie. Podľa môjho názoru sa tento prvý typ týka dvoch druhov situácie, ktoré budem analyzovať ďalej v tomto texte. Prvá situácia sa týka občana, ktorý „vykoná“ svoje právo na voľný pohyb a premiestňuje sa do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom (predchádzajúci výkon), a druhá situácia sa týka občana, ktorý „vykonáva“ svoje právo na voľný pohyb v čase, keď sa premiestňuje do uvedeného členského štátu (súčasný výkon).

3. Uplatniteľnosť smernice 2004/38 v prípade, ak sa občan Únie, ktorý predtým skutočne využil svoju slobodu pohybu, premiestňuje do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom

60. Je potrebné prijať extenzívny výklad smernice 2004/38, ktorý umožňuje uplatňovať ju na občanov Únie a na štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sú ich rodinnými príslušníkmi a premiestňujú sa do členského štátu, ktorého sú títo občania štátnymi príslušníkmi. Takýto výklad sa mi zdá byť odôvodnený nielen vzhľadom na úlohu, ktorú občianstvo zohráva v súčasnom stave práva Únie, ako vyplýva z mojich úvah v bodoch 39 a 40 týchto návrhov, ale aj s prihliadnutím na relevantnú judikatúru Súdneho dvora.

a) Teleologické odôvodnenie extenzívnejšieho výkladu smernice 2004/38

61. Poslaním statusu občana Únie je „byť základným statusom štátnych príslušníkov členských štátov“.⁴⁵ Občania tým, že sa premiestňujú z jedného členského štátu do druhého, vrátane tých štátov, ktorých sú štátnymi príslušníkmi, len vykonávajú svoje práva na voľný pohyb a pobyt, ktoré im priznáva právo Únie.

62. V súčasnej Európskej únii môže mať občan pôvod v členskom štáte, ktorého nie je štátnym príslušníkom⁴⁶ alebo môže byť štátnym príslušníkom jedného (alebo viacerých) členských štátov, v ktorých nemal nikdy bydlisko.⁴⁷ Môže mať tiež viacero štátnych príslušností, ba dokonca môže mať aj bydlisko v dvoch alebo viacerých členských štátoch, pričom udržiava skutočné väzby, tak pracovné, ako aj osobné so všetkými týmito štátmi.

42 — Pozri GASTALDI, G.: *Citoyenneté de l'Union et libre circulation: du critère économique au statut unique*. In: *Dossiers de droit européen*, 28, 2013, s. 127.

43 — Pozri rozsudky Singh (C-370/90, EU:C:1992:296), Carpenter (C-60/00, EU:C:2002:434) a Eind (C-291/05, EU:C:2007:771).

44 — Pozri rozsudok Ruiz Zambrano (C-34/09, EU:C:2011:124).

45 — Rozsudok Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458). Táto judikatúra bola potvrdená mnohými neskoršími rozsudkami Súdneho dvora, pozri najmä rozsudok Huber (C-524/06, EU:C:2008:724).

46 — Ide najmä o prípad občanov Únie, ktorých rodičia majú každý inú štátnu príslušnosť, ale ktorí sú štátnymi príslušníkmi len jedného z týchto dvoch členských štátov.

47 — Ide tiež o prípad občanov Únie, ktorých rodičia majú každý inú štátnu príslušnosť a ktorých dieťa sa narodilo v členskom štáte inom, ako sú členské štáty, ktorých sú štátnymi príslušníkmi.

i) O neexistencii zhody medzi členským štátom, z ktorého občan Únie pochádza, a členským štátom, ktorého je štátnym príslušníkom

63. Podľa môjho názoru nie je v súlade so súčasnou realitou v Únii považovať štát, z ktorého občan Únie pochádza, a štát, ktorého je štátnym príslušníkom, za jeden a ten istý členský štát.

64. Dovoľte mi v tejto súvislosti ilustrovať na dvoch príkladoch situáciu mnohých občanov Únie dnes, na začiatku 21. storočia.

65. Ako prvý uvediem prípad francúzsko-nemeckého páru, F a A. Tento pár má už 25 rokov trvalý pobyt v Spojenom kráľovstve. Ich syn, FA, sa narodil v Londýne a má dvojakú štátnu príslušnosť, nemeckú a francúzsku. FA býval niekoľko rokov v Berlíne, kde po skončení štúdia v odbore hotelových a stravovacích služieb vykonával rôzne zamestnania. Vo Francúzsku naopak mal len pár krátkodobých pobytov, najmä počas niekoľkých letných prázdnin. FA je ženatý s Argentínčankou. Majú jedno dieťa, občana Únie, a už rok bývajú v Lyone.

66. Treba sa v tomto prípade domnievať, že v čase usídlenia sa v Lyone sa FA vracia do Francúzska (jedného z členských štátov, ktorého je štátnym príslušníkom), hoci tam nemal nikdy bydlisko? Kladná odpoveď by sa zakladala na mylnej predstave, že FA opustil v istej chvíli Francúzsko, aby vycestoval do iného členského štátu.

67. Ďalej uvediem druhý príklad, a to prípad litovsko-poľského páru L a P. Tento pár má už 30 rokov trvalý pobyt v Litve a má jednu dcéru, LP. LP sa narodila vo Vilniuse, má litovskú štátnu príslušnosť, a preto nemôže mať poľskú štátnu príslušnosť.⁴⁸ LP sa počas univerzitného štúdia zdržiavala vo viacerých členských štátoch vrátane Poľska, kde stretla svojho manžela, čilského štátneho príslušníka. Pár sa nedávno usídlil v Krakove.

68. Mám sa so zreteľom na tieto dva príklady bez akýchkoľvek pochybností automaticky domnievať, že vždy existuje zhoda medzi členským štátom, z ktorého občan Únie pochádza, a členským štátom, ktorého je štátnym príslušníkom? Pokiaľ ide o FA, ten pred svojím usídlením v Lyone napriek svojej dvojakej francúzsko-nemeckej štátnej príslušnosti nikdy nežil vo Francúzsku. Niet však žiadnych pochybností o tom, že tento členský štát je jednou z krajín pôvodu FA.

69. Naopak, pokiaľ ide o LP, nikto nemôže spochybňovať skutočnosť, že má pôvod v dvoch členských štátoch. Nielenže jej rodičia majú jeden poľskú a druhú litovskú štátnu príslušnosť, ale ona sama hovorí plynule oboma jazykmi a študovala v oboch týchto členských štátoch. LP však nemá poľskú štátnu príslušnosť.

70. Existuje preto zhoda medzi štátmi, ktorých je FA štátnym príslušníkom, a štátmi, z ktorých pochádza, čo v prípade LP neplatí.

71. Tieto dva príklady podľa môjho názoru odrážajú realitu nezanedbateľnej časti občanov Únie. Teraz sa vrátim k smernici 2004/38.

72. Ak sú v tejto súvislosti práva na voľný pohyb a pobyt priznané len občanom Únie alebo ich rodinným príslušníkom, ktorí sa premiestňujú do členského štátu, ktorého nie sú štátnymi príslušníkmi, nebolo by prinajmenšom paradoxné, že LP by sa mohla odvolávať na smernicu 2004/38, ale FA nie?

73. Nebolo by za týchto podmienok občianstvo Únie sčasti obeťou vlastného úspechu?

48 — Litovské právo neupravuje dvojakú štátnu príslušnosť.

ii) O rôznych smeroch, ktorými sa pohybujú občania Únie

74. Smernica 2004/38 vychádza z predpokladu, že občan Únie ide pri pohybe v rámci Únie vždy z členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, do iného členského štátu, hoci to tak vždy nie je, ako ukazujú vyššie uvedené príklady. Podľa môjho názoru by ani taxatívne vymedzenie rôznych smerov, ktorými sa občania Únie pohybujú v rámci Európskej únie, nebolo prispôsobené aktuálnej realite občianstva Únie.⁴⁹ Domnievam sa, že normotvorca Únie nemal v úmysle zaviesť obmedzený počet prípadov pohybu (*numerus clausus*) tak, aby vylúčil prípady pohybu medzi hostiteľským členským štátom a členským štátom, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom. Ako som vysvetlil v bode 62 týchto návrhov, je zložité určiť všetky typy pohybu, ktoré môže občan Únie uskutočňovať. Z tohto dôvodu si nemyslím, že by bolo relevantné vykladať článok 3 ods. 1 smernice 2004/38 v tom zmysle, že normotvorca zaviedol obmedzený počet prípadov pohybu a vylúčil tak z pôsobnosti smernice prípady uvedené v bodoch 64 až 73 týchto návrhov.

75. V prejednávanej veci by taký výklad viedol k takémuto paradoxnému výsledku, ktorý ma vedie prinajmenšom k úvahe, že pani McCarthyová by mohla sprevádzať svojho manžela na jeho cestách do všetkých členských štátov okrem toho, ktorého je štátnym príslušníkom! Inými slovami, právo na voľný pohyb občana Únie, ktorého sprevádzajú jeho rodinní príslušníci, štátni príslušníci tretích štátov, by sa znižovalo v závislosti od počtu jeho štátnych príslušností! Okrem toho môžeme pripustiť taký výklad smernice 2004/38, ktorý by umožňoval rozdielne zaobchádzanie s rodinnými príslušníkmi občana Únie podľa toho, do akého členského štátu cestuje?

76. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy som presvedčený, že ak chceme zachovať potrebný účinok smernice 2004/38, je potrebné vykladať ju vo väčšom súlade s realitou občanov Únie. Aby som dospel k takémuto výkladu, budem sa najskôr veľmi stručne zaoberať relevantnou judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa odvodeného práva na pobyt.

b) Stručné pripomenutie relevantnej judikatúry týkajúcej sa odvodeného práva na pobyt

77. Ako som pripomenul v bode 58 týchto návrhov, podľa judikatúry Súdneho dvora sa právo byť sprevádzaný rodinným príslušníkom, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu, priznáva občanovi Únie bez ohľadu na to, či je aktívny⁵⁰ alebo neaktívny⁵¹, ktorý sa vracia do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, po výkone svojej slobody pohybu (predchádzajúci výkon) v inom členskom štáte, kde sa zdržiaval s týmto rodinným príslušníkom. Dovoľte mi v tejto súvislosti stručne pripomenúť výsledok, ku ktorému dospel Súdny dvor vo svojich rozsudkoch Singh⁵² a Eind⁵³.

78. V rozsudku Singh⁵⁴ totiž Súdny dvor uviedol, že pre občana, ktorý sa po tom, čo bol určitú dobu zamestnaný v inom členskom štáte, vracia do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, aby tu vykonával samostatnú zárobkovú činnosť, vyplýva zo zmlúv a sekundárneho práva právo byť sprevádzaný svojím manželským partnerom, štátnym príslušníkom tretieho štátu, za rovnakých podmienok aké sú stanovené sekundárnym právom.⁵⁵ V opačnom prípade by ho to mohlo odrádzať od odchodu z jeho krajiny s cieľom zamestnať sa alebo vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť v inom členskom štáte.⁵⁶ Pokiaľ ide o právny základ, z ktorého tento rozsudok vychádza, musím

49 — V opačnom zmysle pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci O. a B. (EU:C:2013:837, bod 77).

50 — Pozri rozsudok Singh (EU:C:1992:296).

51 — Pozri rozsudok Eind (EU:C:2007:771).

52 — EU:C:1992:296.

53 — EU:C:2007:771.

54 — EU:C:1992:296.

55 — Súdny dvor uznal odvodené práva na pobyt na základe článku 52 Zmluvy o EHS (teraz článok 49 ZFEÚ) a smernice Rady 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb (Ú. v. ES L 172, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167), ktorá bola zrušená a nahradená smernicou 2004/38.

56 — Pozri rozsudok Singh (EU:C:1992:296, body 19 a 20).

spresniť, že výrok rozsudku Singh znie takto: „ustanovenia článku 52 Zmluvy o EHS a ustanovenia smernice 73/148 sa majú vykladať v tom zmysle, že zaväzujú členský štát umožniť vstup a pobyt na jeho území manželskému partnerovi, bez ohľadu na jeho štátnu príslušnosť, štátneho príslušníka tohto štátu, ktorý s týmto manželským partnerom vcestoval na územie iného členského štátu, aby sa tam zamestnal..., a ktorý sa vracia, aby sa usadil... na území štátu, ktorého je štátnym príslušníkom...“.⁵⁷ Zdá sa však, že Súdny dvor uplatnil smernicu 73/148 len analogicky, ako potom výslovne urobil vo svojich rozsudkoch Eind⁵⁸ a O. a B.⁵⁹

79. V rozsudku Eind⁶⁰ Súdny dvor uviedol, že štátny príslušník členského štátu, za ktorým prišla jeho dcéra z tretieho štátu v období, keď pracoval v inom členskom štáte, má právo, aby ho ako neaktívnu osobu sprevádzala pri jeho návrate do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom. Súdny dvor zvážil odradzujúci účinok, ktorý by plynul zo samotnej perspektívy, že po návrate do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, by nemohol pokračovať v spoločnom živote so svojimi rodinnými príslušníkmi. Odôvodnenie rozsudku Eind⁶¹ je tak založené na ustanoveniach Zmluvy, ako aj na ustanoveniach nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, s. 205; Mim. vyd. 05/001, s. 15). V tejto súvislosti podľa Súdného dvora „právo migrujúceho pracovníka vstúpiť a zdržiavať sa na území členského štátu, ktorého má štátnu príslušnosť, po tom, ako vykonával zárobkovú činnosť v inom členskom štáte, je priznané právom Spoločenstva v rozsahu, v akom je nevyhnutné na zabezpečenie potrebného účinku práva na voľný pohyb, ktoré pracovníkom vyplýva z článku 39 ES, ako aj z ustanovení prijatých na vykonanie tohto práva, akými sú ustanovenia nariadenia č. 1612/68. Tento výklad podporuje zavedenie štatútu občana Únie, ktorého poslaním je byť základným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov“.⁶² Súdny dvor však jasne uviedol, že nariadenie č. 1612/68 sa uplatní „analogicky“.⁶³

80. Vo svojom novšom rozsudku O. a B. Súdny dvor uviedol, že článok 21 ods. 1 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že smernica 2004/38 sa uplatní *analogicky*⁶⁴ v situácii, v ktorej občan Únie rozvinul alebo začal rodinný život so štátnym príslušníkom tretieho štátu počas stáleho pobytu v členskom štáte inom ako členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, podľa podmienok stanovených v článku 7 ods. 1 a 2 alebo článku 16 ods. 1 a 2 smernice 2004/38.⁶⁵

81. Po prvé z tejto judikatúry vyplýva, že nielen vzhľadom na primárne právo, ale aj vzhľadom na sekundárne právo sa uznáva právo na pobyt občana Únie a jeho rodinných príslušníkov, štátnych príslušníkov tretieho štátu, v členskom štáte, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom, po „predchádzajúcom“ výkone práva na voľný pohyb. Inými slovami, Súdny dvor uznal toto právo na pobyt v prípade trvalého návratu do členského štátu pôvodu po pobyte v inom členskom štáte.

82. Po druhé z rovnakej judikatúry vyplýva, že Súdny dvor odôvodnil tieto rozsudky skôr na základe Zmlúv ako na základe sekundárneho práva. Hoci súhlasím s výsledkom, ku ktorému Súdny dvor dospel, mám pochybnosti, pokiaľ ide o použité odôvodnenie. Súdny dvor totiž v týchto rozsudkoch uskutočnil výklad Zmluvy s prihliadnutím na sekundárne právo, osobitne na smernicu 2004/38.⁶⁶ V tejto súvislosti si prinajmenšom dovoľím vyjadriť pochybnosti týkajúce sa takéhoto výkladu

57 — Tamže (bod 25).

58 — EU:C:2007:771.

59 — EU:C:2014:135.

60 — EU:C:2007:771.

61 — Tamže.

62 — Tamže (bod 32).

63 — Tamže (výrok).

64 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

65 — Rozsudok O. a B. (EU:C:2014:135, bod 61 a výrok).

66 — Tamže.

vzhľadom na zásadu hierarchie medzi primárnym a sekundárnym právom. Mám totiž dojem, že práve sekundárne právo má byť vykladané s prihliadnutím na Zmluvy a nie naopak. Nebolo by v opačnom prípade potrebné obávať sa, že akt alebo prax inštitúcie alebo členských štátov môže viesť k revízii Zmlúv mimo rámca postupov stanovených na tento účel?

83. Domnievam sa teda, že je vhodné vykladať smernicu 2004/38 menej reštriktívne, čo by zjavne viedlo k zabezpečeniu súladu medzi pôsobnosťou Zmluvy a pôsobnosťou smernice.

c) Predbežný záver

84. Domnievam sa, že v rámci tejto veci má Súdny dvor jedinečnú príležitosť preskúmať otázku uplatniteľnosti smernice 2004/38 po predchádzajúcom výkone slobody pohybu občanom Únie, ktorý sa premiestňuje do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, pričom ho sprevádza jeho rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretieho štátu.

85. Predovšetkým považujem za potrebné poskytnúť tejto smernici jednotný výklad s ohľadom na systém prameňov práva Únie, ako aj na úlohu občianstva Únie v súčasnej Európskej únii. Ako vyplýva z bodu 75 týchto návrhov, takýto výklad by zabránil najmä nelogickým výsledkom, akým je napríklad skutočnosť, že pani McCarthyová by mohla sprevádzať svojho manžela na cestách do všetkých členských štátov s výnimkou štátu, ktorého je štátnym príslušníkom.

86. Táto vec ďalej ponúka príležitosť rozvíjať judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa práva občana Únie pohybovať sa sprevádzaný rodinným príslušníkom, štátnym príslušníkom tretieho štátu, s cieľom lepšie odrážať realitu migrácie občanov Únie v súčasnej Európskej únii, v ktorej sa koncept krajiny pôvodu stáva nejasným. V tejto súvislosti je rozsudok O. a B.⁶⁷ prvým krokom týmto smerom, keďže Súdny dvor rozhodol v prospech analogického uplatnenia smernice 2004/38. Nie je však ťažké predstaviť si, že analogické uplatnenie tejto smernice v celom rozsahu má mnoho nevýhod.

87. Súdny dvor nezohľadnil ďalšie situácie, ktoré bezpochyby vzniknú v budúcnosti, najmä situácie občanov Únie, ktorí nikdy nežili v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi. Súdny dvor by sa teda mohol chopiť tejto príležitosti a spresniť, že smernica 2004/38 sa uplatňuje na rodinných príslušníkov občana Únie bez ohľadu na cieľový členský štát.

88. Na základe všetkých predchádzajúcich úvah navrhujem konštatovať, že smernica 2004/38 sa uplatňuje na štátnych príslušníkov tretích štátov, rodinných príslušníkov občana Únie, v zmysle jej článku 2 bodu 2, ak sa občan a jeho rodinní príslušníci po predchádzajúcom výkone práva voľného pohybu občanom Únie a po skutočnom pobyte v inom členskom štáte premiestňujú do členského štátu, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom.

4. Uplatniteľnosť smernice 2004/38, ak občan Únie, ktorý skutočne využíva svoju slobodu pohybu tým, že sa zdržiava v hostiteľskom štáte, súčasne vykonáva slobodu pohybu tým, že sa premiestňuje do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom: prípad práva na vstup a krátkodobý pobyt

89. Navrhol som, aby Súdny dvor rozšíril pôsobnosť smernice 2004/38 na odvodené právo na pobyt, ktoré by bolo priznané občanovi Únie, ktorý sa po predchádzajúcom výkone svojej slobody pohybu premiestňuje do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, a ktorého sprevádzajú jeho rodinní príslušníci, štátni príslušníci tretieho štátu. Pre prípad, že by sa Súdny dvor nestotožnil s týmto odôvodnením, budem v ďalšej časti analyzovať uplatniteľnosť tejto smernice v prípadoch, keď občan Únie vykonáva svoju slobodu pohybu súčasne s premiestňovaním sa do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, a to výlučne v súvislosti s právom na vstup a krátkodobý pobyt.

67 — Tamže.

90. V tejto súvislosti treba na úvod pripomenúť, že právo na vstup je zaručené všetkým občanom v článku 21 ZFEÚ. Článok 5 ods. 1 smernice 2004/38 stanovuje podmienky uplatňovania tohto práva, ktoré sa zakladá len na samotnom občianstve Únie. Úzko tak súvisí s právom na pohyb do troch mesiacov upravený článkom 6 tejto smernice.

a) Výkon slobody pohybu v hostiteľskom členskom štáte súčasne s pobytom v členskom štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom

91. Podľa judikatúry Súdneho dvora sa občanovi Únie, ktorý v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, má pobyt spolu s rodinným príslušníkom, štátnym príslušníkom tretieho štátu, a súčasne vykonáva svoju slobodu pohybu v inom členskom štáte, priznáva právo na zlúčenie rodiny vo vzťahu k uvedenému rodinnému príslušníkovi v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom. Ide najmä o prípad rozsudku Carpenter⁶⁸.

92. Tento rozsudok sa týka poskytovateľa služieb usadeného v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, ktorý poskytuje služby príjemcom usadeným v iných členských štátoch. Súdny dvor vyhlásil, že odmietnutie pobytu jeho manželky „by škodilo ich rodinnému životu, a teda aj podmienkam výkonu základnej slobody pánom Carpenter“⁶⁹. Na základe článku 49 Zmluvy o ES (teraz článok 56 ZFEÚ) Súdny dvor dospel k záveru, že členský štát, ktorého je pán Carpenter štátnym príslušníkom, nemôže odmietnuť právo na pobyt jeho manželke podľa Zmlúv, o to viac, že rozhodnutie o jej vyhostení je zasahovaním do výkonu práva pánom Carpenter na rešpektovanie jeho rodinného života.⁷⁰

93. V rovnakom duchu Súdny dvor vo svojom novšom rozsudku S. a G. uviedol, že článok 45 ZFEÚ priznáva rodinnému príslušníkovi občana Únie, štátnemu príslušníkovi tretieho štátu, odvodené právo na pobyt v členskom štáte, ktorého je tento občan štátnym príslušníkom, ak má uvedený občan bydlisko v tomto členskom štáte, ale v postavení pracovníka pravidelne vykonáva pohyb do iného členského štátu v zmysle uvedeného ustanovenia, pokiaľ by zamietnutie priznania takéhoto práva na pobyt malo odradzujúci účinok na skutočný výkon práv, ktoré dotknutému pracovníkovi priznáva článok 45 ZFEÚ.⁷¹

94. Z týchto rozsudkov vyplýva, že v prípade súčasného využitia slobody pohybu, najmä v prípade pravidelných pohybov, ktoré nezahŕňajú usadenie sa občana Únie v inom členskom štáte, Súdny dvor s prihliadnutím najmä na primárne právo uznal odvodené právo na pobyt štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie.

b) Výkon slobody pohybu po skutočnom pobyte v hostiteľskom členskom štáte súčasne s výkonom práva na vstup a krátkodobý pobyt v členskom štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom

95. Na úvod treba pripomenúť, že ak občan Únie nevyužil svoje právo na voľný pohyb⁷², alebo pri nesplnení ďalších podmienok stanovených článkom 3 ods. 1 smernice 2004/38 Súdny dvor vo svojej judikatúre neuznal odvodené právo na pobyt rodinných príslušníkov, štátnych príslušníkov tretieho štátu, v rámci smernice ani s prihliadnutím na Zmluvu.

68 — EU:C:2002:434.

69 — Tamže (bod 39).

70 — Tamže (bod 41).

71 — C-457/12, EU:C:2014:136, bod 46 a výrok.

72 — Nie je to prípad prejednávanej veci.

96. V tejto súvislosti považujem za zaujímavé zdôrazniť, že Súdny dvor práve v rámci tejto judikatúry potvrdil požiadavku splnenia podmienok uplatňovania článku 3 ods. 1 smernice 2004/38, ak sa občan Únie pohybuje v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom.⁷³ Súdny dvor totiž vyhlásil, že zo smernice 2004/38 nevyplýva právo na vstup a pobyt v členskom štáte pre všetkých štátnych príslušníkov tretích štátov, ale len pre tých, ktorí sú „v zmysle článku 2 bodu 2 tejto smernice rodinnými príslušníkmi občana Únie, ktorý uplatnil svoje právo na voľný pohyb a usadil sa v inom členskom štáte ako v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom.“⁷⁴

97. Pochybujem však o relevantnosti prebratia tejto judikatúry na prípady, akým je prípad vo veci samej. Mám pochybnosti, najmä pokiaľ ide o vylúčenie občana Únie, ktorý vykonal svoje právo na voľný pohyb v inom členskom štáte súčasne s pohybmi do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, a jeho rodinných príslušníkov, štátnych príslušníkov tretieho štátu, z pôsobnosti smernice 2004/38.

98. Na rozdiel od prejednávanej veci totiž občania Únie dotknutí najmä v rozsudkoch McCarthy⁷⁵, Dereci a i.⁷⁶, O. a i.⁷⁷, Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku⁷⁸ alebo Iida⁷⁹ i) buď nikdy nevykonali svoje právo na voľný pohyb a mali vždy pobyt v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, ii) alebo ich pri pohybe v inom členskom štáte nesprevádzal ani sa k nim nepripojil rodinný príslušník, štátny príslušník tretieho štátu. V týchto veciach tak dotknutí občania Únie nespĺňali podmienky článku 3 ods. 1 smernice 2004/38.

99. Skutkový rámec sporu vo veci samej sa tiež líši od skutkového rámca vecí, v ktorých boli vydané nedávne rozsudky O. a B., ako aj S. a G.⁸⁰, lebo občania Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, i) buď mali pobyt v hostiteľskom členskom štáte nie v postavení pracovníkov, ale v postavení občanov Únie podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ alebo v postavení príjemcov služieb v zmysle článku 56 ZFEÚ⁸¹, ii) alebo prekračovali hranice, aby sa v inom členskom štáte pohybovali v postavení pracovníkov zamestnávateľa usadeného v inom členskom štáte, alebo v postavení pracovníkov, ktorí v rámci svojej činnosti vykonávajú pre zamestnávateľa usadeného v členskom štáte, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, pravidelne vykonávali pohyb v inom členskom štáte. Inými slovami, v týchto rozsudkoch, ako aj v rozsudku Carpenter, sa občan Únie neusadil v hostiteľskom členskom štáte.

100. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že v prejednávanej veci pán McCarthy a jeho dcéra vykonali svoje právo na voľný pohyb, keď sa „usadili v inom členskom štáte, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi“, a to v Španielsku. Pani McCarthyová ich do Španielska sprevádzala a získala tam pobytový preukaz v zmysle článku 10 smernice 2004/38. Skutočnosť, že žalobcovia vo veci samej sa „v súčasnej dobe“ zdržiavajú v Španielsku, svedčí o ich usadení sa, a teda o stálej povahe ich pobytu. Táto stála povaha ich pobytu je podľa nedávnej judikatúry Súdneho dvora rozhodujúcou skutočnosťou pre rozhodnutie, že smernica 2004/38 je uplatniteľná,⁸² hoci bolo toto uplatnenie len analogické.

73 — Pozri najmä rozsudky McCarthy (EU:C:2011:277), Dereci a i. (EU:C:2011:734), O. a i. (C-356/11 a C-357/11, EU:C:2012:776), ako aj Ymeraga a Ymeraga-Tafarshiku (C-87/12, EU:C:2013:291).

74 — Pozri rozsudky Dereci a i. (EU:C:2011:734, bod 56), Iida (EU:C:2012:691, bod 51), O. a i. (EU:C:2012:776, bod 41), ako aj O. a B. (EU:C:2014:135, bod 39).

75 — EU:C:2011:277, body 31 a 39.

76 — EU:C:2011:734, bod 54.

77 — EU:C:2012:776, bod 42.

78 — EU:C:2013:291, bod 30.

79 — EU:C:2012:691, bod 65.

80 — EU:C:2014:135 a EU:C:2014:136.

81 — Títo občania sa neusídlili v inom členskom štáte, ako je to v prípade pána McCarthyho.

82 — Pozri rozsudok O. a B. (EU:C:2014:135, bod 53).

101. Pani McCarthyová chce súčasne s týmto stálym pobytom v Španielsku ako rodinná príslušníčka občana Únie vykonať aj svoje odvodené právo na vstup a krátkodobý pobyt, aby mohla sprevádzať svoju rodinu do Spojeného kráľovstva. Domnievam sa teda, že v prejednávanej veci niet o uplatniteľnosti smernice 2004/38 nijakých pochybností.

102. Tento výklad sa opiera o znenie článku 3 ods. 1 smernice 2004/38. Tento článok stanovuje dve podmienky: a) aby sa občan Únie pohyboval alebo zdržiaval v inom členskom štáte, ako je členský štát, ktorého je štátnym príslušníkom, a b) aby ho sprevádzal alebo sa k nemu pripájal rodinný príslušník, štátny príslušník tretieho štátu.

103. Podľa môjho názoru musia byť teda v čase, keď rodinní príslušníci občana Únie žiadajú o právo na vstup a krátkodobý pobyt, tieto podmienky splnené kumulatívne. Keďže pán McCarthy a jeho dcéra majú v čase svojho krátkodobého pohybu v Spojenom kráľovstve bydlisko v Španielsku spolu s pani McCarthyovou v súlade s právnymi predpismi, domnievam sa, že táto vec spadá do pôsobnosti uvedenej smernice. Pán McCarthy sa totiž v čase, keď sa domáha svojich práv na „pohyb“ v Spojenom kráľovstve priznaných smernicou, „zdržiava“ v inom členskom štáte, a to v Španielsku.

104. Keďže však voľný pohyb osôb predstavuje jeden zo základov Únie, výnimky z tejto základnej slobody sa musia vykladať reštriktívne.⁸³ Vzhľadom na kontext a ciele sledované smernicou 2004/38, ako aj na základnú slobodu pohybu a pobytu priznanú článkom 21 ods. 1 ZFEÚ, nemožno ustanovenia tejto smernice vykladať reštriktívne a v každom prípade ich nemožno zbaviť ich potrebného účinku.⁸⁴

c) Predbežný záver

105. Pre prípad, že by sa Súdny dvor nestotožnil s mojím prvým návrhom⁸⁵, a vzhľadom na skutočnosť, že článok 5 smernice 2004/38 upravuje len právo na vstup, ktoré úzko súvisí s krátkodobým pobytom (pobytom do troch mesiacov),⁸⁶ navrhujem, aby Súdny dvor uplatňoval smernicu 2004/38 aspoň na tých občanov Únie a ich rodinných príslušníkov, štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí skutočne vykonávajú svoju slobodu pohybu a zdržiavajú sa v inom členskom štáte súčasne s krátkodobými pohybmi v členskom štáte, ktorého sú dotknutí občania štátnymi príslušníkmi. V takomto prípade by Súdny dvor vylúčil z pôsobnosti tejto smernice len tie situácie, v ktorých sa občan Únie po predchádzajúcom výkone slobody pohybu premiestňuje spolu so svojimi rodinnými príslušníkmi, štátnymi príslušníkmi tretieho štátu, do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, na účely iného ako krátkodobého pobytu.

B – O určení opatrení, ktoré možno prijať na základe článku 35 smernice 2004/38

106. Prvá a tretia prejudiciálna otázka, ktoré treba preskúmať spoločne, sa týkajú toho, či a za akých podmienok umožňuje článok 35 smernice 2004/38 členskému štátu, ktorý sa domnieva, že pri vydávaní pobytových preukazov v zmysle článku 10 tejto smernice čelí „systémovému zneužívaniu práva“, prijať opatrenie, akým je opatrenie dotknuté vo veci samej. Ide o preventívne opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou, ktoré nie je založené na predchádzajúcom konštatovaní zneužitia práva v konkrétnom prípade.

83 — Pozri analogicky rozsudky Kempf (139/85, EU:C:1986:223, bod 13) a Jipa (C-33/07, EU:C:2008:396, bod 23). Pozri tiež oznámenie Komisie Európskemu parlamentu a Rade o usmernení na lepšiu transpozíciu a uplatňovanie smernice 2004/38 [KOM (2009) 313 v konečnom znení, s. 3, ďalej len „usmernenia“].

84 — Rozsudok Metock a i. (EU:C:2008:449, bod 84).

85 — Pozri časť 3 kapitoly A týchto návrhov.

86 — Tu treba uviesť, že mimo podmienok stanovených článkom 5 smernice 2004/38 nemôžu členské štáty zaviesť nijakú ďalšiu požiadavku týkajúcu sa vstupu občanov, akou sú vstupné víza. Pozri rozsudok Yiadom (C-357/98, EU:C:2000:604, bod 23). Pozri tiež BARNARD, C.: *The Substantive Law of the EU. The Four Freedoms*. Oxford (Oxford University Press), 2010, s. 424.

107. Na účely odpovede na tieto otázky začnem stručnou analýzou pojmu zneužitie práva v relevantnej judikatúre Súdneho dvora. S prihliadnutím na túto judikatúru ďalej posúdim, aký výklad je potrebné poskytnúť článku 35 smernice 2004/38, najmä vzhľadom na tvrdenia, ktoré predložila vláda Spojeného kráľovstva.

1. O pojme zneužitie práva v relevantnej judikatúre Súdneho dvora

108. Na úvod by som rád uviedol, že pojem zneužitie práva pozná väčšina členských štátov. Napríklad klasická definícia zneužitia práva podľa francúzskej právnej vedy znie takto: „neprimerané uplatnenie právnej výsady; konanie držiteľa práva, právomoci, funkcie, ktorý pri ich výkone prekročí normy upravujúce ich zákonné použitie“. ⁸⁷ Treba tak spresniť, že funkcia tohto pojmu predpokladá, že osoba zneužívajúca právo je držiteľom práva. ⁸⁸

109. Definícia podľa nemeckej právnej vedy je takáto: „výkon subjektívneho práva, ktorý formálne zodpovedá zákonným požiadavkám, ale vzhľadom na okolnosti danej veci je v rozpore s dobrou vierou“. ⁸⁹

110. V poľskom práve každé konanie alebo opomenutie držiteľa práva, ktoré napriek tomu, že formálne zodpovedá uplatneniu tohto práva, sa vykonáva spôsobom, ktorý je v rozpore s pravidlami spoločenského spolužitia alebo s jeho spoločensko-ekonomickým účelom, nemožno považovať za výkon dotknutého práva a nevzťahuje sa naň právna ochrana. ⁹⁰

111. Pokiaľ ide o právo Únie, keďže tento pojem sa v sekundárnom práve objavuje len sporadicky ⁹¹, treba pri jeho skúmaní vychádzať z judikatúry Súdneho dvora. Judikatúra Súdneho dvora v ňom vidí jednak zásadu vnútroštátneho práva v kontexte, v ktorom sa právny subjekt domáha práva Únie „s jediným cieľom vyhnúť sa uplatňovaniu vnútroštátneho práva“ ⁹² a jednak zásadu práva Únie v kontexte, v ktorom právny subjekt „podvodným alebo nadmerným spôsobom využíva právo, ktoré mu priznáva právo Únie“. ⁹³

112. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pojem zneužitie práva je samostatným pojmom práva Únie, podľa ktorého „konštatovanie, že ide o zneužitie práva, predpokladá jednak, že zo všetkých objektívnych okolností vyplynie, že napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právnou úpravou [Únie] nebol dosiahnutý cieľ sledovaný touto právnou úpravou. Ďalšou podmienkou je subjektívny prvok, a to zámer získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy [Únie] tým, že sa umelo vytvoria podmienky vyžadované na jej získanie“. ⁹⁴

113. Komisia sa domnieva, že zneužívanie práva je na účely smernice „vykonštruované konanie, ktoré má slúžiť výlučne na účel získania práva na voľný pohyb a pobyt podľa práva Únie, ktoré síce formálne spĺňa podmienky stanovené v pravidlách Únie, avšak nie je v súlade s účelom týchto pravidiel“. ⁹⁵

87 — CORNU, G.: *Vocabulaire juridique*. Paris PUF, 8. vydanie, jún 2009.

88 — SIMON, D. a RIGAUX, A.: La technique de consécration d'un nouveau principe général du droit communautaire: l'exemple de l'abus de droit. In: *Mélanges en hommage à Guy Isaac: 50 ans de droit communautaire*. Oddiel 2 (2004), s. 559 až 587, s. 563.

89 — „Die Ausübung eines subjektiven Rechts ist missbräuchlich, wenn sie zwar formell dem Gesetz entspricht, die Geltendmachung jedoch wegen der besonderen Umstände des Einzelfalls treuwidrig ist“. Pozri CREIFELDS: *Rechtswörterbuch*. 20. vydanie, München 2011, s. 977.

90 — Pozri článok 5 poľského občianskeho zákonníka a MACHNIKOWSKI, P.: *Kodeks cywilny – komentarz*. E. Gniewek (ed.), Varsovie 2006, s. 14.

91 — Ide najmä o prípad článku 35 smernice 2004/38.

92 — Tento pojem tak zahŕňa výslovne umelé konštrukcie alebo podvody v právomoci práva Únie, t. j. zneužitie, ktoré sa môže týkať uplatniteľnosti práva Únie umelým vytvorením spojitosti s týmto právom, Lagondet, F., c. d., s. 8.

93 — SIMON, D. a RIGAUX, A.: c. d., s. 564. Pozri tiež WAELBROECK, D.: La notion d'abus de droit dans l'ordre juridique communautaire. In: *Mélanges en hommage à Jean Victor Louis*. Zv. I (2003), s. 565 až 616, s. 597.

94 — Rozsudok Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695, body 52 a 53).

95 — Pozri KOM (2009) 313 v konečnom znení, s. 15 a 16.

114. Súdny dvor okrem toho zdôraznil, že vnútroštátny súd musí preukázať existenciu týchto dvoch objektívnych a subjektívnych okolností, pričom dôkaz o tom musí byť predložený v súlade s pravidlami vnútroštátneho práva, „za predpokladu, že sa tým nenaruší účinnosť práva [Únie]“.⁹⁶ Súdny dvor tiež pripomenul, že vykonanie vnútroštátnych právnych predpisov týkajúcich sa zneužitia práva nemôže porušovať plný účinok a jednotné uplatňovanie ustanovení práva Únie v členských štátoch, pričom osobitne vnútroštátne súdy nemôžu pri posudzovaní výkonu práva vyplývajúceho z ustanovenia Únie meniť rozsah pôsobnosti tohto ustanovenia ani ohroziť ciele, ktoré toto ustanovenie sleduje.⁹⁷

115. V tejto súvislosti niet podľa mňa nijakých pochybností, že Spojené kráľovstvo nepredložilo dôkaz o zneužití práva, keďže v prejednávanej veci nemožno identifikovať nijakú okolnosť, objektívnu ani subjektívnu. Považujem však za vhodné podrobnejšie rozvinúť stanovisko, ktoré som práve uviedol, v rámci analýzy článku 35 smernice 2004/38 s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora a so zreteľom na tvrdenia, ktoré uviedlo Spojené kráľovstvo.

2. O výklade článku 35 smernice 2004/38 s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora

116. Článok 35 smernice 2004/38 umožňuje členským štátom prijať potrebné opatrenia na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie akéhokoľvek práva priznaného podľa tejto smernice v prípade zneužívania práv alebo podvodu, ako napríklad manželstvá z rozumu.

117. V tejto súvislosti vzniká otázka, aký typ opatrení môžu členské štáty prijať na účely svojej ochrany proti zneužívaniu práva na základe tohto článku: len individuálne opatrenia, alebo aj preventívne opatrenia so všeobecnou pôsobnosťou?

118. Na účely odpovede na túto otázku je potrebné vykladať článok 35 s prihliadnutím na judikatúru Súdneho dvora pripomenutú v bodoch 112 a 114 vyššie, podľa ktorej je na účely preukázania zneužitia práva na účely tohto článku potrebné vykonať dvojstupňové preskúmanie s cieľom overiť uvedené objektívne a subjektívne okolnosti.⁹⁸

119. Pred týmto preskúmaním je potrebné položiť si otázku, aký je účel článku 5 ods. 2 smernice 2004/38.

120. V tejto súvislosti z odôvodnenia 5 tejto smernice vyplýva, že „právo všetkých občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov by sa malo, ak sa má uplatňovať podľa objektívnych podmienok slobody a dôstojnosti, udeliť tiež ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť...“.

121. Po prvé, pokiaľ ide o všetky objektívne okolnosti, z ktorých by vyplynulo, že napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených smernicou 2004/38 nebol dosiahnutý cieľ sledovaný jej článkom 5 ods. 2, orgány Spojeného kráľovstva si jednoducho nesplnili povinnosť preskúmania. Pripomínam, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že preskúmanie protiprávneho správania musí byť vykonané *in concreto*.⁹⁹ Ako vyplýva z väčšiny písomných pripomienok predložených Súdnemu dvoru, článok 35 smernice 2004/38 vyžaduje konštatovanie zneužitia práva v konkrétnom prípade, aby bolo možné odmietnuť držiteľom pobytového preukazu v zmysle článku 10 tejto smernice právo vstupu bez víz priznané článkom 5.

96 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Rozsudky Emsland-Stärke (EU:C:2000:695, body 52 až 54) a novší Maďarsko/Slovensko (C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58).

97 — Rozsudky Pafitis a i. (C-441/93, EU:C:1996:92, bod 68) a Kefalas a i. (C-367/96, EU:C:1998:222, bod 22).

98 — Pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci Bozkurt (C-303/08, EU:C:2010:413, bod 67).

99 — Pozri rozsudky Kefalas a i. (EU:C:1998:222, bod 28) a Diamantis (C-373/97, EU:C:2000:150, bod 34).

122. Bez váhania teda tvrdím, že v prejednávanej veci neexistuje objektívna okolnosť údajného zneužitia práva, ktoré uvádza Secretary of State, keďže účel článku 5 ods. 2 smernice 2004/38 bol podľa môjho názoru splnený. Výkon práva na pohyb žalcov vo veci samej totiž viedol *de facto* k ich usadeniu sa v členskom štáte, a to v Španielsku, s úmyslom mať tam spoločne bydlisko a so zámerom cestovať do Spojeného kráľovstva na krátkodobé pobyty. Inými slovami, dodržanie tohto ustanovenia nie je len formálne. Pohyb žalcov vo veci samej nie je umelý, ale skutočný. Tento pohyb zodpovedá legitímnemu využitiu ich práva na voľný pohyb, keďže nemali v úmysle vyhnúť sa právnym predpisom Spojeného kráľovstva ani podvodným alebo nadmerným spôsobom využiť svoje práva priznané touto smernicou, čo napokon Spojené kráľovstvo nespochybňuje.

123. Po druhé, pokiaľ ide o subjektívny prvok, ktorý spočíva v zámere získať výhodu vyplývajúcu zo smernice 2004/38, je zrejmé, že ani tento tu nie je. Orgány Spojeného kráľovstva totiž pri pozastavení uplatňovania článku 5 ods. 2 smernice 2004/38 nevychádzali z individuálneho správania žalcov vo veci samej.

124. Naopak, orgány Spojeného kráľovstva tak vo svojich písomných podaniach, ako ani počas vypočutia prednesov nespochybnili pravosť manželstva pána a pani McCarthyovcov, ani skutočnosť, že dvojica vedie skutočný manželský život v Španielsku. V tejto súvislosti možno manželstvo kvalifikovať ako manželstvo z rozumu na účely smernice 2004/38, len ak je toto manželstvo uzavreté „len s cieľom využívať slobodu pohybu a pobytu podľa tejto smernice, ktorú by dotknutá osoba nemohla inak využívať“.¹⁰⁰

125. Ďalej pripomínam, že opatrenia uvedené v článku 35 smernice 2004/38 podliehajú článkom 30 a 31 tejto smernice. Ako vyplýva z väčšiny pripomienok predložených Súdnu dvoru, opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou zbavuje procesné záruky stanovené týmito článkami ich podstaty. Opatrenia uvedené v článku 35 sú preto individuálnymi opatreniami, ktoré neodôvodňujú systematické pozastavenie práv priznaných touto smernicou. Naopak, systematické pozastavenie týchto práv neposkytuje vnútroštátnemu súdu ani Súdnu dvoru možnosť overiť, či sú podmienky, ktoré viedli Spojené kráľovstvo k zrušeniu tohto práva v prejednávanej veci, skutočne splnené.

126. Podľa usmernení je systém smernice 2004/38 založený len na individuálnych rozhodnutiach a vnútroštátne orgány musia prikladať význam všetkým okolnostiam danej veci. Konkrétne musia posudzovať konanie dotknutých osôb so zreteľom na ciele sledované právom Únie a konať na základe objektívnych dôkazov.¹⁰¹

127. Ako totiž Komisia správne konštatuje v uvedených usmerneniach, pri výklade pojmu zneužitie v rámci smernice 2004/38 treba štatútu občana Únie venovať náležitú pozornosť. V súlade so zásadou prednosti práva Únie sa preskúmanie prípadného zneužitia právnych predpisov Únie musí vykonať so zreteľom na právo Únie a nie so zreteľom na vnútroštátne právne predpisy týkajúce sa migrácie. Smernica nebráni členským štátom, aby prešetrili jednotlivé prípady, ak existuje odôvodnené podozrenie zo zneužívania práva. Právo Únie však zakazuje systematické kontroly. Okrem toho opatrenia prijaté členskými štátmi na boj proti manželstvám z rozumu nemôžu odrádzať občanov Únie a ich rodinných príslušníkov od výkonu ich práva na voľný pohyb alebo neoprávnene zasahovať do ich legitímnych práv. Tieto opatrenia nemôžu ohrozovať účinnosť právnych predpisov Únie ani viesť k diskriminácii na základe štátnej príslušnosti.¹⁰²

100 — Pozri KOM (2009) 313 v konečnom znení, s. 16.

101 — Pozri KOM (2009) 313 v konečnom znení, bod 4.3. Pozri tiež rozsudok Metock a i. (EU:C:2008:449, body 74 a 75).

102 — KOM (2009) 313 v konečnom znení, s. 16.

128. Podľa môjho názoru niet pochybností, že Spojené kráľovstvo pri posúdení výkonu práva na vstup pani McCarthyovej, ktoré vyplýva z článku 5 ods. 2 smernice 2004/38, zmenilo pôsobnosť tohto ustanovenia, pričom ohrozilo ciele, ktoré táto smernica sleduje. V tejto súvislosti Spojené kráľovstvo uvádza, že zneužitie práva možno jednoducho vyriešiť zrušením ustanovenia, ktoré je predmetom prípadného zneužitia práva, čo je podľa mňa v rozpore so samotným pojmom zneužitia práva a ohrozuje ciele sledované smernicou 2004/38.

3. O námietkach uvedených Spojeným kráľovstvom

129. Spojené kráľovstvo na rozdiel od ostatných účastníkov konania, ktorí predložili pripomienky, vo svojich písomných podaniach aj počas vypočutia prednesov tvrdilo, že v súčasnosti čelí výraznému množstvu prípadov zneužitia práva na vstup rodinných príslušníkov, štátnych príslušníkov tretieho štátu, s cieľom obchádzať imigračné kontroly a hraničné kontroly. Spojené kráľovstvo opísalo túto situáciu ako „systémové zneužívanie práva“.

130. Spojené kráľovstvo uvádza, že keby súhlasilo s tým, že všetky pobytové preukazy údajne vydané podľa článku 10 smernice oslobodzujú štátnych príslušníkov tretích štátov od akejkoľvek vízovej kontroly, tieto preukazy by umožňovali jednoduchší vstup na jeho územie. Vláda Spojeného kráľovstva v tejto súvislosti uvádza, že predložila dôkazy na podporu existencie systémového zneužívania práv.

131. Hoci sa mi použitie prídavného mena „systémové“ nezdá byť zlučiteľné s pojmom zneužitie práva v rámci práva Únie, treba preskúmať, či dôkazy predložené Spojeným kráľovstvom spĺňajú podmienky požadované týmto pojmom.

132. Dokumenty, ktoré Spojené kráľovstvo predložilo ako dôkazy, sa týkajú najmä štúdie, ktorú v roku 2011 uskutočnil orgán hraničnej kontroly tohto členského štátu a ktorá odhalila 1 494 „pokusov“ o použitie falošných dokumentov získaných podvodne na základe fiktívnych manželstiev alebo falošných dokladov.¹⁰³ Spojené kráľovstvo čelí najmä používaniu falošných dokumentov alebo dokumentov získaných podvodne prostredníctvom manželstiev z rozumu, ako aj falošných dokladov.¹⁰⁴ Analýza pobytových preukazov vydávaných inými členskými štátmi, ktorú Spojené kráľovstvo uskutočnilo, odhalila, že pobytové preukazy vydávané dvanástimi členskými štátmi nespĺňajú minimálne bezpečnostné normy stanovené Medzinárodnou organizáciou civilného letectva pre cestovné doklady Únie. Okrem toho členské štáty považovali podvody a zneužívanie práva na voľný pohyb štátnymi príslušníkmi tretích štátov za závažný problém.¹⁰⁵ Neexistencia jednotných minimálnych noriem pre pobytové preukazy uvedené v článku 10 a z toho vyplývajúce riziko zneužívania s cieľom obchádzania imigračných kontrol vyvoláva v Spojenom kráľovstve značné obavy.

133. Je zjavné, že dôkazy predložené Spojeným kráľovstvom nemožno považovať za konkrétne dôkazy súvisiace s individuálnym správaním žalobcov vo veci samej. Tieto dôkazy nespĺňajú objektívne a subjektívne podmienky požadované na účely konštatovania existencie zneužitia práva v konkrétnom prípade, ako vyplývajú z bodov 121 až 127 týchto návrhov. V tejto súvislosti pripomínam, že nikto nespochybnil, že správanie žalobcov vo veci samej nie je zneužitím práva v zmysle práva Únie.

103 — Treba poznamenať, že Spojené kráľovstvo opisuje zneužitie práva ako dve úplne odlišné právne situácie, a to fiktívne manželstvá a použitie falošných dokladov. Pojem zneužitie práva sa však uplatňuje len na prvú situáciu.

104 — Podľa dokumentu Komisie v nadväznosti na žiadosť Rady Komisia vyzvala členské štáty na oznámenie informácií týkajúcich sa zneužívania voľného pohybu prostredníctvom manželstiev z rozumu. Štatistiky týkajúce sa „identifikovaných“ prípadov jej zaslalo dvanásť členských štátov. Podľa tohto dokumentu Spojené kráľovstvo na základe obáv súvisiacich s pravosťou manželstiev zamietlo 176 žiadostí o vydanie dokladu rodinného príslušníka (z 256 prípadov, v ktorých existovala podozrenie zo zneužitia, čo predstavuje cca 2 % žiadostí prijatých v danom období). Pozri oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov z 25. novembra 2013 Voľný pohyb občanov EÚ a ich rodín: päť opatrení, ktoré môžu priniesť zmenu [COM (2013) 837 final, s. 9].

105 — V apríli 2012 Rada schválila dokument uvádzajúci opatrenia, ktoré sa majú prijať, nazvaný „Činnosť EÚ zameraná na migračné tlaky – strategická reakcia“, v ktorom je jednou z priorít strategických opatrení „zabezpečenie a ochrana voľného pohybu predchádzaním zneužívaniu štátnych príslušníkov tretích krajín“.

134. Taktiež treba pripomenúť, že všeobecná domnienka podvodu nemôže byť postačujúca pre odôvodnenie opatrenia, ktoré porušuje ciele Zmluvy o FEÚ.¹⁰⁶ Posúdenie zneužívajúceho správania v zásade prináleží vnútroštátnym súdom, ale v nijakom prípade nemôže ohroziť jednotnosť a účinnosť práva Únie.¹⁰⁷

135. Okrem toho, pokiaľ ide o nedodržanie minimálnych bezpečnostných noriem stanovených Medzinárodnou organizáciou civilného letectva, ktoré uvádza Spojené kráľovstvo, zástupca Španielskeho kráľovstva na pojednávaní zdôraznil, že pobytové preukazy rodinných príslušníkov občana Únie vydávané španielskymi orgánmi sú v súlade s normami stanovenými touto organizáciou.

136. V každom prípade, pokiaľ ide o eventuálne nedodržanie bezpečnostných noriem uplatňovaných Španielskym kráľovstvom na jeho území, chcel by som zdôrazniť, že prípadné nedodržanie smernice 2004/38 zo strany členského štátu nespadá pod pojem zneužitie práva, a teda sa naň nevzťahuje článok 35 tejto smernice.¹⁰⁸

137. Pokiaľ ide o doklad rodinného príslušníka, domnievam sa, že ide o doklad rovnocenný s vízovou povinnosťou, ktorá je v rozpore nielen s článkom 5 ods. 2 smernice 2004/38, ale aj s cieľmi a systémom tejto smernice. Pobytový preukaz vydaný podľa článku 10 tejto smernice má, samozrejme, deklaratórnu a nie konštitutívnu povahu práva, keďže len osvedčuje už existujúce právo. Možno však tvrdiť, že ak štátny príslušník tretieho štátu, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie, spĺňa podmienky umožňujúce využívanie práva na voľný pohyb v súlade s právom Únie, členské štáty musia tento preukaz akceptovať.¹⁰⁹

138. Domnievam sa, že ak by bol členský štát oprávnený nezohľadniť pobytový preukaz vydaný iným členským štátom, bolo by to v rozpore so zásadou vzájomného uznávania. Treba uviesť, že podľa judikatúry Súdneho dvora nie je výkon práv vyplývajúcich z voľného pohybu možný bez predloženia dokumentov o stave osôb, ktoré vo všeobecnosti vydáva štát pôvodu pracovníka. Z toho vyplýva, že správne a súdne orgány členského štátu musia rešpektovať osvedčenia a obdobné dokumenty o stave osoby, ktoré vydali príslušné orgány iných členských štátov, pokiaľ nie je ich správnosť vážne spochybnená konkrétnymi dôkazmi vzťahujúcimi sa na konkrétny prípad.¹¹⁰

139. V tejto súvislosti by súhlas s uplatňovaním opatrení so všeobecnou pôsobnosťou zo strany Spojeného kráľovstva znamenal umožniť členskému štátu obchádzať právo na voľný pohyb a mal by za následok, že aj iné členské štáty by mohli prijať takéto opatrenia a jednostranne pozastaviť uplatňovanie smernice.

140. Domnievam sa preto, že dôkazy predložené Spojeným kráľovstvom nie sú postačujúce na podporu jeho tvrdenia o prípadnom systematickom zneužívaní práva.

141. Zo všetkých uvedených dôvodov sa domnievam, že na prvú a tretiu prejudiciálnu otázku treba odpovedať v tom zmysle, že článok 35 smernice 2004/38 neumožňuje členskému štátu prijať opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou, ktorým sa rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí sú držiteľmi platného pobytového preukazu vydaného iným členským štátom, zruší právo na oslobodenie od vízovej povinnosti, ak je toto opatrenie preventívne a nezakladá sa na predchádzajúcom konštatovaní zneužitia práva v konkrétnom prípade.

106 — Pozri rozsudok Komisia/Belgicko (C-577/10, EU:C:2012:814, bod 53) a tam citovanú judikatúru.

107 — SIMON, D. a RIGAUX, A.: *Le système juridique communautaire*. 3. vydanie, 2001, s. 582.

108 — V tejto súvislosti pripomínam, že podľa článkov 258 ZFEÚ a 259 ZFEÚ v prípade, ak si členský štát nesplnil povinnosť, ktorá mu vyplýva zo Zmlúv, Komisia alebo iný členský štát môže na Súdnom dvore podať žalobu o nesplnenie povinnosti.

109 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Dias (C-325/09, EU:C:2011:498, bod 54).

110 — Pozri v tomto zmysle rozsudok Dafeki (C-336/94, EU:C:1997:579, bod 19).

C – O protokole č. 20

142. Svojou druhou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta Súdneho dvora, či článok 1 protokolu č. 20 umožňuje Spojenému kráľovstvu požadovať od štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí sú držiteľmi pobytového preukazu rodinného príslušníka občana Únie vydaného v súlade so smernicou 2004/38, vstupné víza udelené ešte pred vstupom do krajiny.

143. Na úvod treba uviesť, že právny význam protokolov nevyvoláva nijaké pochybnosti. Podľa článku 51 ZEÚ „protokoly a prílohy k týmto zmluvám tvoria ich neoddeliteľnú súčasť“. V hierarchii noriem majú teda protokoly bezpochyby prednosť pred sekundárnym právom Únie.

144. Konkrétne protokol č. 20 predstavuje výnimku z povinností, ktoré Spojenému kráľovstvu a Írsku vyplývajú z článkov 26 ZFEÚ a 77 ZFEÚ, založenú na ich vôli byť vylúčené z vykonania hlavy V tretej časti Zmluvy o FEÚ, ktorá sa zaoberá priestorom slobody, bezpečnosti a spravodlivosti.¹¹¹ Ako však Komisia výslovne uviedla, cieľom tohto protokolu nie je priznať osobitné výsady Spojenému kráľovstvu, ale bol prijatý s cieľom zohľadniť želanie tohto členského štátu zachovať jednak hraničné kontroly v prípade väčšiny členských štátov a jednak existujúcu „spoločnú oblasť cestovania“ medzi Spojeným kráľovstvom a Írskom.¹¹²

145. V tejto súvislosti protokol č. 20 v súlade so svojím článkom 2 umožňuje týmto dvom členským štátom aj naďalej zabezpečovať medzi sebou dojednania týkajúce sa pohybu osôb medzi ich územiami („spoločná oblasť cestovania“), pričom plne rešpektujú práva osôb uvedených v písmene a) prvého odseku článku 1 tohto protokolu. Keby sa totiž Spojené kráľovstvo rozhodlo ďalej nevyužívať svoju osobitnú možnosť nebyť súčasťou priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, Írsko by prijalo rovnaké rozhodnutie, lebo jeho postavenie je odôvodnené výlučne tou skutočnosťou, že tento členský štát spája so Spojeným kráľovstvom uvedená spoločná oblasť cestovania.¹¹³

146. Okrem toho článok 3 stanovuje, že ostatné členské štáty majú právo vykonávať na svojich hraniciach alebo v ktoromkoľvek mieste vstupu na ich územie takéto kontroly osôb žiadajúcich o vstup na ich územie zo Spojeného kráľovstva alebo z Írska.

147. Domnievam sa, že článok 1 protokolu č. 20 treba vykladať so zreteľom na tieto úvahy.

148. Predovšetkým má Spojené kráľovstvo právo vykonávať kontroly občanov členských štátov alebo ich závislých osôb vykonávajúcich práva udelené právom Únie, ktoré považuje za potrebné na účely overenia existencie práva na vstup, „výlučne“ na svojich hraniciach.

149. Samozrejme, že Zmluva o FEÚ ani protokol č. 20 zjavne neposkytujú definíciu pojmu „kontrola hraníc“. Článok 2 bod 9 nariadenia č. 562/2006 však definuje pojem kontrola hraníc ako „činnosť vykonávaná na hraniciach na účely tohto nariadenia a v súlade s ním, výlučne v nadväznosti na úmysel prekročiť takúto hranicu alebo na prekročenie takejto hranice bez ohľadu na akýkoľvek iný úmysel, ktorá zahŕňa hraničné kontroly a hraničný dozor“. V prejednávanej veci je teda zrejmé, že povinnosť mať doklad rodinného príslušníka nie je overením na hraniciach, najmä keď o doklad rodinného príslušníka treba požiadať ešte pred cestou na diplomatických zastupiteľstvách Spojeného kráľovstva v členských štátoch.

111 — Rovnaké želanie sa týka aj schengenského *acquis* začleneného do rámca Európskej únie. Pozri protokol č. 19 o schengenskom *acquis* začlenenom do rámca Európskej únie.

112 — K zmenám, ktoré zaviedla Lisabonská zmluva v súvislosti s postavením Spojeného kráľovstva a Írska vo vzťahu k priestoru slobody, bezpečnosti a spravodlivosti, pozri najmä CHEVALLIER GOVERS, C.: *Le traité de Lisbonne et la différenciation dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice*. In: *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne?* Bruylant, 2009, s. 271 a nasl.

113 — Pozri TOTH, A.G.: *The legal effects of the protocols relating to the United Kingdom, Ireland and Denmark, in the European Union after Amsterdam. A legal analysis*. 1998, s. 227 až 252, s. 233; a GUILLARD, C.: *L'intégration différenciée dans l'Union européenne*. thèse, Bruylant, 2006, s. 466.

150. Niet pochybností, že smernica 2004/38 sa uplatňuje aj naďalej, ako jasne vyplýva z článku 1 písm. a) protokolu č. 20, ktorý sa týka občanov členských štátov a ich závislých osôb vykonávajúcich „práva udelené právom Únie“. Ich právo na vstup tak treba posudzovať s prihliadnutím na článok 5 ods. 2 smernice, ktorý upravuje doklady umožňujúce vstup rodinných príslušníkov občana Únie na územie členských štátov.

151. Podľa článku 1 písm. a) protokolu č. 20 kontroly hraníc zahŕňajú najmä preskúmanie dokladov umožňujúcich overenie existencie práva dotknutých osôb na vstup na územie Spojeného kráľovstva. Toto overenie však neoprávňuje tento členský štát jednostranne odmietnuť vstup občanom Únie a ich rodinným príslušníkom, ktorí sú držiteľmi pobytového preukazu na základe článku 10 smernice 2004/38, tak, že zavedie všeobecnú povinnosť získať a predložiť na jeho hraniciach dodatočný doklad, ktorý nie je stanovený právom Únie.

152. Navrhujem teda odpovedať na druhú prejudiciálnu otázku tak, že článok 1 protokolu č. 20 neumožňuje Spojenému kráľovstvu vyžadovať od štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí sú držiteľmi pobytového preukazu rodinného príslušníka občana Únie vydaného v súlade s článkom 10 smernice 2004/38, vstupné víza udelené ešte pred vstupom do krajiny.

VI – Návrh

153. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), takto:

1. Článok 35 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, neumožňuje členskému štátu prijať opatrenie so všeobecnou pôsobnosťou, ktorým sa rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí sú držiteľmi platného pobytového preukazu vydaného iným členským štátom, zruší právo na oslobodenie od vízovej povinnosti, ak je toto opatrenie preventívne a nezakladá sa na predchádzajúcom konštatovaní zneužitia práva v konkrétnom prípade.
2. Článok 1 protokolu č. 20 o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na Spojené kráľovstvo a Írsko neumožňuje Spojenému kráľovstvu vyžadovať od štátnych príslušníkov tretieho štátu, ktorí sú držiteľmi pobytového preukazu rodinného príslušníka občana Únie vydaného v súlade s článkom 10 smernice 2004/38, vstupné víza udelené ešte pred vstupom do krajiny.