



Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
prednesené 12. decembra 2013¹

Vec C-456/12

O.

proti

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

proti

B.

Vec C-457/12

S.

proti

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

a

Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel

proti

G.

[návrhy na začatie prejudiciálneho konania, ktoré podala Raad van State (Holandsko)]

„Právo na pobyt osôb, ktoré nie sú občanmi Únie, v členskom štáte štátnej príslušnosti a pobytu občana Únie, s ktorým majú rodinné vzťahy“

1. Štyria štátni príslušníci tretích krajín (ďalej len „O.“, „B.“, „S.“ a „G.“) majú každý z nich jednotlivo rodinné vzťahy s iným holandským štátnym príslušníkom (a teda občanom Únie), ktorý je ich garantom. Všetci žiadajú o legálny pobyt v Holandsku, v ktorom má ich príslušný garant bydlisko. V každej veci garant z pracovných alebo iných dôvodov prekročil hranice ostatných členských štátov. Raad van State (Štátna rada) (Holandsko) kladie Súdnemu dvoru v podstate otázku, či tento pohyb pre týchto štátnych príslušníkov tretích krajín postačuje na preukázanie uplatnenia práva EÚ a na vznik odvodeného práva na pobyt v Holandsku.

2. O., B. a G. sú jednotlivo v manželskom zväzku s „garantkou O.“, „garantkou B.“ a „garantom G.“. Garantka O. a garantka B. sa už predtým nejaký čas zdržiavali v iných členských štátoch, v ktorých však nepracovali. Garant G. je zamestnancom belgického zamestnávateľa a cestuje každý deň do práce v Belgicku. G. a garant G. majú deti. S má zaťa („ďalej len garant S.“), ktorý je zamestnancom holandského zamestnávateľa, ale približne 30 % svojho času trávi prípravou a realizáciu obchodných návštev v Belgicku. S. sa stará o syna garanta S. v Holandsku.

¹ — Jazyk prednesu: angličtina.

Právny rámec

Právo EÚ

Zmluva o fungovaní Európskej únie

3. Článok 20 ods. 1 ZFEÚ ustanovuje občianstvo Únie a stanovuje, že „každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu“ je občanom Únie. V súlade s článkom 20 ods. 2 písm. a) majú občania Únie „právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov“.
4. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ dodáva, že toto právo „podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.
5. Článok 45 ZFEÚ zaručuje voľný pohyb pracovníkov, ktorý zahŕňa „zrušenie akejkoľvek diskriminácie pracovníkov členských štátov na základe štátnej príslušnosti, pokiaľ ide o zamestnanie, odmenu za prácu a ostatné pracovné podmienky“.
6. Podľa článku 56 ods. 1 ZFEÚ, „... sú zakázané obmedzenia slobody poskytovať služby v Únii vo vzťahu k štátnym príslušníkom členských štátov, ktorí sa usadili v niektorom inom členskom štáte ako príjemca služieb“.

Charta základných práv Európskej únie

7. Článok 7 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) má názov „Rešpektovanie súkromného a rodinného života“ a stanovuje, že „každý má právo na rešpektovanie svojho súkromného a rodinného života...“.
8. Článok 51 definuje rozsah pôsobnosti Charty:

„1. Ustanovenia tejto charty sú... určené pre... členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. V dôsledku toho rešpektujú práva, dodržiavajú zásady a podporujú ich uplatňovanie v súlade so svojimi príslušnými právomocami a pri zachovaní obmedzení právomocí Únie, ktoré boli na ňu prenesené zmluvami.

...“

Smernica 2004/38/ES²

9. Odôvodnenie 1 smernice 2004/38 preberá ustanovenia článku 21 ods. 1 ZFEÚ. Odôvodnenie 3 stanovuje, že keď štátni príslušníci členských štátov uplatňujú svoje právo na voľný pohyb a pobyt, „občianstvo Únie by malo byť [ich] základným štatútom...“.
10. Podľa odôvodnenia 5 „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...“.

2 — Smernica 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) č. 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) – korigendum uvedené v Ú. v. EÚ L 327, 2004, s. 70 je relevantné pre ustanovenia v prejednávanych veciach.

11. Článok 1 písm. a) uvádza, že smernica 2004/38 okrem iného stanovuje „podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov“.
12. Na účely smernice 2004/38 „občan Únie“ je „akákoľvek osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu“ [článok 2 ods. 1)], a „rodinný príslušník“ znamená „manželský partner“ [článok 2 ods. 2 písm. a)] a „závislí priami príbuzní po vzostupnej línii a takéto osoby manželského partnera...“ [článok 2 ods. 2 písm. d)] občana Únie. „Hostiteľský členský štát“ je „členský štát, do ktorého sa občan Únie presťahuje, aby vykonal svoje právo voľného pohybu a pobytu“ [článok 2 ods. 3)].
13. Článok 3 ods. 1 stanovuje, že smernica 2004/38 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“.
14. Pokiaľ ide o ostatných rodinných príslušníkov, ktorí spĺňajú podmienky stanovené v článku 3 ods. 2 písm. a), a partnera, s ktorým má občan Únie riadne osvedčený trvalý vzťah, článok 3 ods. 2 stanovuje, že „... hostiteľský členský štát... umožní vstup a pobyt...“ týchto osôb.
15. Článok 6 ods. 1 stanovuje, že občania Únie majú právo na pobyt na území iného členského štátu počas obdobia do troch mesiacov. Stačí im vlastniť platný preukaz totožnosti alebo pas a nie sú nutné žiadne iné podmienky alebo formality. Podľa článku 6 ods. 2 sa rovnaké pravidlá uplatňujú na „... rodinných príslušníkov s platným pasom, ktorí nie sú štátni príslušníci členského štátu a ktorí sprevádzajú občana Únie alebo sa k nemu pripájajú“.
16. Občan Únie a jeho rodinní príslušníci (ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu) majú tiež právo pobytu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace v hostiteľskom členskom štáte, ak občan Únie spĺňa podmienky stanovené v článku 7 ods. 1 písm. a), b) alebo c), teda: a) je pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou v hostiteľskom členskom štáte, alebo b) má dostatočné zdroje pre seba samého a svojich rodinných príslušníkov a má komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte, alebo c) je študentom a má dostatočné zdroje a komplexné krytie zdravotného poistenia.
17. Podľa článku 16 ods. 1 priznanie práva na trvalý pobyt vyžaduje, aby sa osoba legálne zdržiavala počas nepretržitého obdobia piatich rokov v hostiteľskom členskom štáte.
18. Podľa článku 35 môžu členské štáty odmietnuť, ukončiť alebo zrušiť akékoľvek právo priznané podľa smernice 2004/38 v prípade zneužívania práv alebo podvodu. Všetky takéto opatrenia musia byť primerané a musia podliehať procedurálnym ochranám stanoveným v článkoch 30 a 31.

Holandská právna úprava

19. Podľa Vreemdelingenwet 2000 (zákon o cudzincoch z roku 2000, ďalej len „Vw z roku 2000“) „štátnymi príslušníkmi Spoločenstva“ sú štátni príslušníci členských štátov a rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, ktorí sú oprávnení vstúpiť a zdržiavať sa na území iného členského štátu na základe (teraz) ZFEÚ (vo vzťahu k prvým uvedeným) alebo v nadväznosti na rozhodnutie prijaté podľa Zmluvy (vo vzťahu k druhým uvedeným). Takýto štátni príslušníci tretej krajiny môžu získať doklad alebo písomné potvrdenie o legálnom pobyte od Minister voor Immigratie, Integratie a Asiel (minister pre prisťahovalectvo, integráciu a azyl, ďalej len „minister“). Ak minister vyhlásil štátneho príslušníka tretej krajiny za „nežiaducu osobu“, môže na žiadosť štátneho príslušníka tretej krajiny toto vyhlásenie zrušiť. Príslušné podmienky sú stanovené vo Vreemdelingenbesluit (nariadenie o cudzincoch), ktorý vykonáva Vw z roku 2000.

20. Časovo obmedzené povolenie na pobyt sa vydáva so stanovením podmienok súvisiacich s účelom, na ktorý sa pobyt povoľuje. Povolenie môže byť spojené s ďalšími podmienkami.

Skutkový stav

Vec C-456/12 O

Vec O.

21. V októbri 2006, O., nigérijský štátny príslušník, uzatvoril manželstvo s garantkou O. vo Francúzsku. V roku 2007 sa usadil v Španielsku. Od augusta 2009 tam boli O. a garantka O. spoločne prihlásení na pobyt. Osvedčenie o pobyte platné do septembra 2014 potvrdzuje, že O. býva v Španielsku ako rodinný príslušník občana Únie.

22. Dva mesiace po príchode do Španielska sa však garantka O. v skutočnosti vrátila do Holandska, pretože si nemohla v Španielsku nájsť prácu. Od roku 2007 do apríla 2010 sa však opakovane, prevažne cez víkendy, zdržiavala v Španielsku s O. a počas týchto návštev tam bola príjemcom služieb. Od 1. júla 2010 bol O. prihlásený v mieste bydliska garantky O. v Holandsku.

23. Zdá sa, že neexistuje žiadny dôkaz o tom, že počas celej tejto doby sa garantka O. odhlásila zo svojho pobytu v Holandsku.

24. O. požiadal o predloženie dokladu preukazujúceho legálny pobyt. Minister túto žiadosť zamietol a opravný prostriedok, ktorý podal O. proti tomuto rozhodnutiu, vyhlásil za nedôvodný. O. podal opravný prostriedok na Rechtbank's-Gravenhage (Okresný súd v Haagu, ďalej len „Rechtbank“), ktorý 7. júla 2011 opravný prostriedok zamietol. Následne O. podal proti tomuto rozsudku opravný prostriedok na vnútroštátny súd.

Vec B.

25. B. je marocký štátny príslušník. Od decembra 2002 žil spolu s garantkou B. v Holandsku po dobu niekoľkých rokov. V tom čase ešte neboli manželmi. Zdá sa, že sa stretli v čase, kým B. čakal na rozhodnutie o jeho žiadosti o azyl. Táto žiadosť bola zamietnutá.

26. Po tom, ako bol B. odsúdený na dvojmesačný trest odňatia slobody za používanie falošného pasu, vyhlásil minister 15. októbra 2005 B. za nežiaducu osobu. B. následne vycestoval v januári 2006 do Retie (Belgicko) a do mája 2007 tam žil v byte prenajatom garantkou B. Zdá sa, že garantka B. tam spočiatku bývala sama a že B. sa k nej nastahoval po jeho prepustení z väzenia. Garantka B. bola prihlásená na pobyt v Retie s povolením na pobyt platným do 18. mája 2011. Nebola schopná si však v Belgicku nájsť prácu. Zostala preto naďalej bývať v Holandsku, kde počas týždňa pracovala, zatiaľ čo víkendy trávila v Belgicku s B. Počas týchto víkendov bola príjemcom služieb v Belgicku. Hoci mali v úmysle uzatvoriť manželstvo v Belgicku, v skutočnosti sa tak stalo až neskôr v Maroku.

27. V apríli 2007 sa B. presťahoval do Maroka, keďže mu bol v Belgicku zakázaný pobyt po tom, ako belgické úrady zistili, že bol vyhlásený za nežiaducu osobu v Holandsku. Dňa 31. júla 2007 uzatvorili B. a garantka B. manželstvo v Maroku.

28. V marci 2009 minister na návrh B. zrušil vyhlásenie za nežiaducu osobu. V júni 2009 sa B. vrátil do Holandska, aby tam býval s garantkou B.

29. Dňa 30. októbra 2009 bola žiadosť B. o vydanie dokladu preukazujúceho legálny pobyt zamietnutá. V marci 2010 minister zamietol jeho opravný prostriedok ako nedôvodný, ako aj jeho námietku proti nalepeniu nálepky označujúcej zákaz vykonávať pracovnú činnosť do jeho pasu.

30. B. podal opravný prostriedok proti obidvom rozhodnutiam na Rechtbank, ktorý ich zrušil a ministrovi nariadil, aby opätovne rozhodol o opravnom prostriedku. V decembri 2010 minister vydal nové rozhodnutie s rovnakým účinkom ako predchádzajúce rozhodnutie a proti rozhodnutiu Rechtbank podal opravný prostriedok na vnútroštátny súd.

Vec C-457/12 S

Vec S.

31. S. je ukrajinskou štátnou príslušníčkou. Jej zať, garant S. je od roku 2002 v závislom pracovnom pomere u zamestnávateľa so sídlom v Holandsku, ktorý uviedol, že garant trávi 30 % svojho pracovného času prípravou a realizáciou obchodných návštev v Belgicku. Garant S. tam cestuje minimálne jedenkrát týždenne a navštevuje tiež zákazníkov a chodí na kongresy v iných členských štátoch. S. ďalej uvádza, že sa stará o syna garanta S. (svojho vnuka).

32. S. požiadala o vydanie dokladu preukazujúceho legálny pobyt. V auguste 2009 bola jej žiadosť zamietnutá. Minister zamietol jej opravný prostriedok proti tomuto rozhodnutiu. V júni 2010 Rechtbank zamietol jej opravný prostriedok. S. preto podala proti tomuto rozsudku opravný prostriedok na vnútroštátny súd.

Vec G.

33. G. je peruánskou štátnou príslušníčkou. Spolu s garantom G. uzatvorila manželstvo v Peru v roku 2009. Garant G. žije v Holandsku, ale od roku 2003 pracuje pre zamestnávateľa so sídlom v Belgicku. Denne dochádza na tento účel do Belgicka.

34. Žiadosť G. o vydanie dokladu preukazujúceho legálny pobyt bola zamietnutá v decembri 2009. Minister jej opravný prostriedok zamietol. V júni 2011 Rechtbank vyhovel opravnému prostriedku G. a ministrovi nariadil, aby opätovne rozhodol o opravnom prostriedku. Minister podal proti tomuto rozsudku opravný prostriedok na vnútroštátny súd. Pred vnútroštátnym súdom G. uviedla, že spolu s manželom majú dieťa (ktoré je holandským štátnym príslušníkom) a že toto dieťa, ktoré mala s garantom G. pred uzatvorením ich manželstva, tiež tvorí časť ich novej rodiny.

Konanie a prejudiciálne otázky

35. Vo veci C-456/12 O. položil vnútroštátny súd tieto otázky:

„Vo veciach [B.] a [O.]:

1. Má sa smernica 2004/38... vo vzťahu na podmienky práva na pobyt rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, tak ako v rozsudkoch Súdneho dvora Európskej únie vo veci C-370/90, Singh^[3] a vo veci C-291/05, Eind^[4] uplatniť obdobne na

3 — Rozsudok zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, Zb. s. I-4265).

4 — Rozsudok z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, Zb. s. I-10719).

prípado, v ktorom sa občan Únie vráti do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, po tom, čo sa v rámci článku 21 ods. 1 [ZFEÚ], ako aj ako príjemca služieb v zmysle článku 56 ods. 1 [ZFEÚ], zdržiaval v inom členskom štáte?

2. Je v prípade kladnej odpovede potrebné, aby pobyt občana Únie v inom členskom štáte dosiahol určitú minimálnu dĺžku, aby po návrate občana Únie do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, prináležalo jeho rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, v tomto členskom štáte právo na pobyt?
3. Môže byť v prípade kladnej odpovede, táto podmienka splnená aj v prípade, ak bol pobyt prerušený a išlo skôr o pobyt s určitou frekvenciou, ako napríklad týždenne cez víkendy alebo vo forme pravidelných návštev?

Vo veci [B.]:

4. Zaniknú prípadné nároky rodinného príslušníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, na právo na pobyt odvodené z práva Únie v prípade, že medzi návratom občana Únie do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, a pripojeniu sa rodinného príslušníka z tretej krajiny v tomto členskom štáte uplynulo určité obdobie?“

36. Vo veci C-457/12 S položil vnútroštátny súd tieto otázky:

„1. Vo veci [G.]:

Môže štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, ale pracuje v inom členskom štáte pre zamestnávateľa so sídlom v tomto inom členskom štáte, odvodiť z práva Únie právo na pobyt za okolností, akými sú okolnosti vo veci samej?

2. Vo veci [S.]:

Môže štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie s bydliskom v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom, ale v rámci svojej pracovnej činnosti pre zamestnávateľa so sídlom v rovnakom členskom štáte dochádza do iného členského štátu, z práva Únie odvodiť právo na pobyt za okolností, akými sú okolnosti vo veci samej?“

37. Písomné pripomienky predložili O., B., G., vlády Belgicka, Českej republiky, Dánska, Estónska, Nemecka, Holandska a Spojeného kráľovstva a Európska komisia. Na spoločnom pojednávaní, ktoré sa uskutočnilo 25. júna 2013, tí istí účastníci konania, s výnimkou G. a vlád Belgicka a Estónska a S., predniesli ústne vyjadrenia.

Posúdenie

Úvodné poznámky

38. Právna úprava v oblasti prisťahovalectva patrí v zásade do právomoci členského štátu. Okrem prípadu, že štátny príslušník členského štátu (ktorý je na základe svojej štátnej príslušnosti tiež občanom Únie) prekročil hranicu s iným členským štátom, alebo existuje reálna šanca, že tak urobí, práva Únie týkajúce sa voľného pohybu a pobytu sa v zásade neuplatňujú a použije sa výlučne

vnútroštátne právo.⁵

39. V prejednávanych veciach však každý z garantov Únie, hoci s bydliskom v Holandsku, v skutočnosti prekročil hranicu. Hranicu prekračovali z pracovných dôvodov, alebo v rámci voľného času; vykonávali (pravdepodobne) „pasívne“ právo na prijímanie tam poskytovaných služieb; v niektorých prípadoch boli formálne zaregistrovaní s bydliskom v inom členskom štáte a zároveň si nejakým spôsobom ponechali bydlisko v členskom štáte ich štátnej príslušnosti (ďalej len „domovský členský štát“). Znamená to teda, že právo Únie bráni tomu, aby ich domovský členský štát odoprel ich rodinným príslušníkom (O., B., S. a G.) právo na pobyt? Je podstatné to, či sa garant a rodinný príslušník nevrátia spoločne do domovského členského štátu garanta?

40. Je zrejmé, že samotní garanti majú bezpodmienečné právo na pobyt v ich domovskom členskom štáte na základe vnútroštátnych právnych predpisov.⁶ Je vylúčené, aby členský štát „vyhostil svojich štátnych príslušníkov zo svojho územia, odoprel im právo na pobyt na svojom území alebo toto právo viazal na splnenie určitých podmienok“.⁷ Vstup a pobyt štátnych príslušníkov v ich domovskom členskom štáte je však tiež predmetom práva EÚ, a to do takej miery, aká je nevyhnutná na zabezpečenie skutočného výkonu ich základných slobôd pohybu a pobytu podľa práva EÚ.⁸

41. Žiadne iné odvodené právo na pobyt, ktoré O., B., S. a G. môžu mať podľa práva Únie, nebude absolútne, ale bude podliehať podmienkam a obmedzeniam stanoveným právom EÚ. Z tohto dôvodu budem posudzovať oddelene právo na pobyt a neskôr podmienky a obmedzenia, ktoré sa týkajú jeho výkonu.

42. Súdny dvor nedisponuje žiadnymi dokumentmi, ktoré by naznačovali, že O., B., S. a G. sa môžu domáhať práva na pobyt podľa vnútroštátneho práva, vrátane vnútroštátnej právnej úpravy ochrany základných práv, alebo podľa Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDLP“). V skutočnosti nič nenasvedčuje tomu, že tieto manželstvá boli manželstvami z rozumu alebo že došlo k podvodu alebo zneužitiu práv. Za iných okolností by v prípade zistenia takéhoto zneužitia nebolo nutné zvážiť, či odvodené právo na pobyt by mohlo byť oprávnené zamietnuté. Samotná skutočnosť, že O. a garantka O. a B. a garantka B. sa v určitom období presťahovali do iného členského štátu, kde bolo zaručené priaznivejšie zaobchádzanie, nie je zneužitím práva.⁹

43. Cieľom mojich návrhov je zistiť, či zamietnutie legálneho pobytu štátnym príslušníkom tretích krajín, akými sú O., B., S. a G. je obmedzením práva ich garantov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov. Teoreticky každé takéto obmedzenie môže byť odôvodnené. Súdny dvor však nedisponuje žiadnymi informáciami, ktoré by mu umožnili posúdiť takéto odôvodnenie.

44. Nakoniec sa v týchto návrhoch pokúsím rozvinúť logické vysvetlenie parametrov, v rámci ktorých odvodené práva na pobyt pre rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, vznikajú v domovskom členskom štáte občana Únie, ktorý využil právo na voľný pohyb bez toho, aby nutne vykonal (v plnej miere) právo na pobyt v inom členskom štáte. *Ad hoc* riešenie, ktoré jasne nestanovuje príslušné parametre a ktoré by za daných okolností mohlo pomôcť vnútroštátnemu súdu

5 — Samozrejme, že nie všetky občianske práva závisia od toho, či občan Únie prekročil hranice. Pozri napríklad článok 20 ods. 2 písm. d) ZFEÚ. Existujú navyše výnimočné situácie, kedy, hoci nedošlo k prekročeniu hraníc medzi členskými štátmi, občan Únie bude zbavený „účinného požívania podstaty práv, ktoré mu vyplývajú z jeho postavenia“ ako občana Únie pri neuvedení odvodených práv na pobyt pre rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín: pozri judikatúru vo veciach Ruiz Zambrano, McCarthy a Dereci, ktoré sú opísané v bodoch 52 až 66.

6 — Rozsudok z 5. mája 2011, McCarthy (C-434/09, Zb. s. I-3375, body 29 a 34 a citovaná judikatúra).

7 — Rozsudok McCarthy (už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 29 a citovaná judikatúra).

8 — Pozri napríklad rozsudok Singh (už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 23) a rozsudok Eind (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 32).

9 — Pozri napríklad rozsudok z 23. septembra 2003, Akrich (C-109/01, Zb. s. I-9607, body 55 a 56).

rozhodnúť o týchto štyroch jednotlivých prípadoch, by zvýšilo riziko súčasnej neistoty medzi odborníkmi v oblasti práva a vnútroštátnymi správnymi orgánmi, či sa právo Únie môže (alebo nemôže) uplatniť; so súvisiacim rizikom, že môže existovať významné „opakovanie sa prípadov“, keďže vnútroštátne súdy budú prostredníctvom nových návrhov žiadať o ďalšie vysvetlenia.

O tom, prečo existujú odvodené práva na pobyt

45. Článok 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ a článok 21 ods. 1 ZFEÚ udeľujú občanom Únie právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov. Podstatou tohto práva je sloboda rozhodnúť sa presťahovať alebo nepresťahovať sa do iného členského štátu a/alebo zdržiavať sa tam. Opatrenia, ktoré obmedzujú túto voľbu, sú s výnimkou odôvodnených prípadov v rozpore s týmito ustanoveniami.

46. Myšlienka, aby rodinní príslušníci týchto občanov Únie mali mať odvodené práva na pobyt, bola vyvinutá v kontexte ekonomických slobôd pohybu, predovšetkým tých, ktoré sa týkajú migrujúcich pracovníkov. Pracovníci sú ľudské bytosti, nie stroje. Nemali by opustiť svojho partnera (partnerku) alebo iných rodinných príslušníkov, najmä tých, ktorí sú na nich závislí, aby sa stali migrujúcimi pracovníkmi v inom členskom štáte.¹⁰ Ak nemôžu, v prípade vycestovania, priviesť svoju rodinu so sebou, môžu byť od výkonu práv na voľný pohyb odradení. Prítomnosť rodiny môže navyše pomôcť pracovníkovi integrovať sa v hostiteľskom štáte, a teda prispievať k úspešnému voľného pohybu.¹¹

47. So zavedením občianstva Únie v Maastrichtskej zmluve získali štátni príslušníci členského štátu právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území ostatných členských štátov nezávisle od ekonomických slobôd pohybu a tým aj výkonu ekonomickej činnosti.¹² Rovnako ako u migrujúcich pracovníkov môže účinnosť slobôd pohybu a pobytu občanov Únie závisieť od toho, či určití rodinní príslušníci majú právo sa k nim, vo vzťahu k právu EÚ, pripojiť alebo ich sprevádzať na území, kde sa presťahovali alebo zdržiavali. Súdny dvor nedávno rozhodol, že „účel a odôvodnenie uvedených odvodených práv sú založené na konštatovaní, že odmietnuť ich priznanie je spôsobilé obmedziť slobodu pohybu občana Únie tým, že ho toto odmietnutie odrádza od vykonávania svojich práv na vstup do hostiteľského členského štátu a pobyt v ňom“.¹³

48. Podľa smernice 2004/38 existencia odvodeného práva na pobyt už nezávisí na preukázaní možného dopadu na občana Únie odmietnutím pobytu jeho rodinným príslušníkom.¹⁴ Podstata priznania odvodených práv na pobyt je však v tom, že tieto práva sú automaticky uplatniteľné len na vybranú skupinu rodinných príslušníkov, ktorých možnosť sprevádzať alebo pripojiť sa k občanom Únie podľa normotvorcu ovplyvní jeho voľbu, a teda výkon jeho práva voľne sa pohybovať. Smernica 2004/38 teda rozlišuje medzi užšou rodinou a ostatnými rodinnými príslušníkmi. Užšia rodina zahŕňa občana Únie, manžela alebo manželku alebo registrovaného partnera a ich priamych potomkov, ktorí sú mladší ako 21 rokov. Títo rodinní príslušníci automaticky nadobúdajú odvodené práva na pobyt. Priami potomkovia, ktorí sú starší ako 21 rokov, a priami príbuzní po vzostupnej línii občanov Únie (alebo ich manželský partner alebo registrovaný partner) však na to, aby si mohli nárokovať odvodené právo na pobyt, musia splniť podmienku závislosti. Zdá sa mi, že v zmysle smernice 2004/38 je závislosť vykladaná reštriktívne tak, aby sa tu kládol dôraz na to, či občan Únie skutočne podporuje týchto

10 — Pozri napríklad piate odôvodnenie nariadenia Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. EŠ L 257, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15) a odôvodnenie 6 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 141, s. 1).

11 — Pozri napríklad rozsudok zo 17. apríla 1986, Reed (59/85, Zb. s. 1283, bod 28), v ktorom Súdny dvor spomenul tento argument vo vzťahu k prítomnosti slobodného partnera.

12 — Pozri napríklad rozsudok zo 17. septembra 2002, Baumbast a R (C-413/99, Zb. s. I-7091, bod 83).

13 — Rozsudky z 8. mája 2013, Ymeraga a i. (C-87/12, bod 35), a z 10. októbra 2013, Alokpa a i. (C-86/12, bod 22).

14 — Pozri napríklad odôvodnenie 6 smernice 2004/38.

rodinných príslušníkov.¹⁵ Aj keď táto závislosť môže byť bezpochyby veľmi významná, pokiaľ ide o rozsah, v akom zamietnutie pobytu zasahuje do výkonu práva na voľný pohyb a pobyt, Súdny dvor uviedol – *mimo* rámca smernice 2004/38 –, že závislosť je možné zistiť na základe zákonných alebo citových väzieb, prípadne, že môže byť podstatné tiež to, že občan Únie je závislý od rodinného príslušníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny (ďalej len „opačná závislosť“).¹⁶

O tom, čo zakladá odvodené práva na pobyt

49. Za súčasného stavu práva EÚ existujú odvodené práva na pobyt v zásade iba tam, kde je to potrebné na zabezpečenie toho, aby občania Únie mohli účinne vykonávať svoje práva na voľný pohyb a pobyt. Prvou otázkou preto je, či konkrétny občan Únie vykonával alebo vykonáva takéto práva. Ak áno, druhá otázka je, či odmietnutie pobytu ich rodinným príslušníkom obmedzí výkon týchto práv (v prípade, že neexistuje obmedzenie, nie je žiadny dôvod na udelenie odvodeného práva na pobyt). Vnútroštátny súd sa teda v podstate pýta, či je potrebné vziať do úvahy druh a intenzitu výkonu práv občana Únie na jeho voľný pohyb a pobyt pred skúmaním druhej otázky.

50. Súdny dvor opakovane rozhodol, že pravidlá upravujúce slobodu pohybu nemožno použiť na prípady, ktoré nemajú žiadne skutočné prepojenie so situáciami upravenými právom EÚ.¹⁷ Čisto hypotetická perspektíva výkonu týchto práv alebo brániaca v ich vykonávaní nepredstavuje dostatočnú väzbu s právom Únie.¹⁸

51. V danom prípade garanti O., B., S. a G., všetci vykonali práva na voľný pohyb a/alebo pobyt v zmysle článku 21 ZFEÚ. Prejednávané veci sa teda netýkajú výlučne vnútroštátnych situácií, ktoré spadajú mimo rozsah práva EÚ. Stačí to na to, aby právo EÚ zostalo uplatniteľné; nevedie to však automaticky k záveru, že O., B., S. a G. majú podľa práva EÚ právo legálne sa zdržiavať v Holandsku.

52. Práve z toho dôvodu, že došlo k cezhraničnému pohybu, sa skutkové okolnosti týchto vecí líšia od vecí, ako Ruiz Zambrano, McCarthy alebo Dereci, kde Súdny dvor rozhodol, že súvislosť s právom Únie a základ pre odvodené právo na pobyt podľa článku 20 ZFEÚ môžu za výnimočných okolností existovať bez toho, aby sa vykonali práva na voľný pohyb do, alebo práva zdržiavať sa v, inom (hostiteľskom) členskom štáte, ak by na základe vnútroštátneho opatrenia boli občania Únie (vrátane vlastných štátnych príslušníkov členského štátu) nútení opustiť územie Európskej únie.¹⁹ Vo veci Iida, ktorá sa týkala dvoch nemeckých štátnych príslušníkov, ktorí sa presťahovali do Rakúska a japonského štátneho príslušníka žiadajúceho o pobyt v Nemecku, Súdny dvor ďalej vysvetlil, že toto kritérium sa neobmedzovalo na situácie, ktoré by boli za iných okolností označené ako čisto vnútroštátne.²⁰

15 — Rozsudok z 9. januára 2007, Jia (C-1/05, Zb. s. I-1, body 35 a 37 a citovaná judikatúra). Pozri tiež napríklad rozsudok z 5. septembra 2012, Rahmna a i. (C-83/11, body 32, 33 a 35) a rozsudok vo veci Alokpa a i. (už citovaný v poznámke pod čiarou 13, bod 25 a citovanú judikatúru).

16 — Pozri rozsudok zo 6. decembra 2012, O a S (C-356/11 a C-357/11, bod 56). V rozsudku z 11. júla 2002, Carpenter (C-60/00, Zb. s. I-6279), Súdny dvor, zdá sa, považoval za relevantné to, že pán Carpenter bol závislý od svojej manželky v tom zmysle, že sa starala o jeho deti. Pozri tiež body 113 až 117 týchto návrhov.

17 — Pozri napríklad rozsudok z 5. júna 1997, Uecker a Jacquet (C-64/96 a C-65/96, Zb. s. I-3171, bod 16 a citovanú judikatúru).

18 — Rozsudok z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, bod 77 a citovaná judikatúra).

19 — Zdá sa, že ide o kumulatívny účinok rozsudku z 8. marca 2011, Ruiz Zambrano (C-34/09, Zb. s. I-1177, body 43 a 44), rozsudku McCarthy (už citovaného v poznámke pod čiarou 6, body 46 a 47 a citovaná judikatúra) a rozsudku z 15. novembra 2011, Dereci (C-256/11, Zb. s. I-11315, bod 66).

20 — Rozsudok Iida (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 76). V tejto veci Súdny dvor poznamenal, že pán Iida nežiadal o právo na pobyt s jeho manželkou a dcérou v hostiteľskom členskom štáte (Rakúsko), ale v ich domovskom členskom štáte (Nemecko); že dvaja občania Únie neboli odradení od výkonu ich práva na voľný pohyb a že samotný pán Iida mal v každom prípade určité práva na pobyt podľa vnútroštátnej právnej úpravy a práva EÚ (pozri body 73 až 75).

53. Vo veci Ruiz Zambrano Súdny dvor pripustil, že odmietnutie práva na pobyt otcovi, by zbavilo jeho maloleté deti „účinného požívania podstaty práv, ktoré im vyplývajú z ich statusu občana Únie“.²¹ Viedlo by to predovšetkým k tomu, že by boli nútené opustiť územie Európskej únie.²²

54. K opačnému záveru dospel Súdny dvor vo veci McCarthy, týkajúcej sa jamajského manžela pani McCarthyovej. Pani McCarthyová mala dvojité štátne občianstvo Spojeného kráľovstva a Írska a celý svoj život žila v Spojenom kráľovstve. Nikdy nenavštívila Írsko ani nevykonala právo voľného pohybu v rámci Európskej únie a o vydanie írského pasu, na ktorý mala zákonný nárok, žiadala až po uzatvorení manželstva s jamajským štátnym príslušníkom v Spojenom kráľovstve. Nebola pracovníkom ani samostatne zárobkovo činnou alebo sebestačnou osobou. Jej manželovi bolo zamietnuté právo na pobyt v Spojenom kráľovstve ako manželovi občana Únie s inou štátnou príslušnosťou než štátna príslušnosť Spojeného kráľovstva.²³

55. Vo veci Dereci Súdny dvor uviedol, že strata účinného požívania podstaty práv občana Únie sa týka situácií, keď „občan Únie by bol nútený opustiť nielen územie členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, ale aj Únie ako celku“.²⁴ Túto situáciu opísal Súdny dvor ako výnimočnú.²⁵ Súdny dvor nespresnil, za akých okolností by mohol prikázať občanovi Únie opustiť územie Európskej únie, hoci rozhodol, že „samotná skutočnosť, že sa štátnemu príslušníkovi členského štátu môže zdať vhodné z dôvodov hospodárskej povahy alebo na účely zachovania jednoty rodiny na území Únie“, pre udelenie práva na pobyt sama osebe nestačila na to, aby bolo možné dospieť k záveru, že strata pobytu by viedla k takémuto opusteniu územia.²⁶ Tieto faktory teda nepreukazujú, že strata pobytu bude mať za následok stratu práva občana Únie, a to práva zdržiavať sa na území Európskej únie.

56. Súdny dvor však nevyhlásil možnosť, odhliadnuc od článkov 20 ZFEÚ a 21 ZFEÚ, že vnútroštátny súd môže požadovať, aby bol pobyt udelený na základe článku 7 Charty (pokiaľ ide o situácie, ktoré spadajú do pôsobnosti práva EÚ) alebo článku 8 ods. 1 EDLP (pokiaľ ide o iné situácie).²⁷ Ak teda štátny príslušník tretej krajiny s rodinnými väzbami na občana Únie nemôže odvodiť právo na pobyt podľa práva EÚ, vnútroštátny súd môže napriek tomu rozhodnúť, pokiaľ sa na situáciu uplatňuje právo Únie, že právo na rešpektovanie rodinného života si vyžaduje, aby mu bolo priznané právo na pobyt.

57. Zastávam názor, že táto časť je nejasná, vzhľadom na to, že by mohla byť pochopená v tom zmysle, že Súdny dvor uznal tri samostatné základy podľa práva EÚ: právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života (článok 7 Charty); právo na voľný pohyb a pobyt (článok 21 ods. 1 ZFEÚ) a zbavenie účinného používania podstaty práv, ktoré má občan Únie (článok 20 ZFEÚ). V situáciách, ktoré nespádajú do rozsahu pôsobnosti práva Únie, právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života podľa článku 8 EDLP môže predstavovať ďalší základ pre vznik práva na pobyt.

21 — Rozsudok Ruiz Zambrano (už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 42 a citovaná judikatúra). Súdny dvor uznal, že pán Ruiz Zambrano, kolumbijský štátny príslušník, sa mohol zdržiavať v členskom štáte štátnej príslušnosti a bydliska svojich maloletých detí, ktorí boli občanmi Únie (ale nikdy neopustili členský štát, v ktorom sa narodili) a ktoré boli na ňom závislé.

22 — Tamže, bod 44. V tomto ohľade neboli spomenuté žiadne základné práva. Neboli vysvetlené ani dôvody, ktoré viedli k tomuto záveru.

23 — Rozsudok McCarthy (už citovaný v poznámke pod čiarou 6). Hoci bolo v skutočnosti zrejmé, že pani McCarthyová mohla sama zostať v Spojenom kráľovstve na základe svojej štátnej príslušnosti a že nebola pozbavená práva na pohyb na základe práva EÚ, tým, že jej manželovi boli odmietnuté odvodené práva ako rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, je menej jasné, či Súdny dvor posúdil podrobné dôsledky. Možno, že krátkou odpoveďou jednoducho bolo: „Právo EÚ vám nemôže pomôcť; skúste EDLP“.

24 — Rozsudok Dereci (už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 66). Pán Dereci bol turecký štátny príslušník, ktorého manželka a deti boli rakúskymi štátnymi príslušníkmi a ktorý sa po celú dobu zdržiaval v Rakúsku, kde si želal žiť spolu s rodinou.

25 — Tamže, bod 67. Pozri tiež rozsudok Iida (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 71).

26 — Rozsudok Dereci (už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 38).

27 — Tamže, bod 72.

58. Ak mal Súdny dvor na mysli túto skutočnosť, potom musí vyriešiť ešte to, či sa na tú istú osobu uplatňuje rovnaké kritérium na účely zistenia, či sa uplatňuje právo Únie (a tým aj Charta) a či opatrenie odmietajúce pobyt je v rozpore s článkami 20 ZFEÚ alebo 21 ZFEÚ.²⁸

59. Domnievam sa však, že existuje iný spôsob, ako vec objasniť.

60. Charta sa uplatňuje len vtedy, ak sa uplatňuje právo Únie.²⁹ To znamená, že Charta sa neuplatňuje na vnútroštátne situácie, akou je situácia pani McCarthyovej, kedy sa občanovi Únie nebráni vo výkone práv slobody pohybu a pobytu podľa práva Únie, ani nie je vnútroštátnym opatrením zbavený samotnej podstaty práva občana zdržiavať sa na území Únie. V takýchto situáciách je zrejmé, aspoň v súčasnej dobe, že Charta nepriznáva „samostatné“ základné práva – teda práva, ktoré nemajú žiadnu spojitosť s právomocami Únie –, ktoré môžu byť použité na to, aby vnútroštátnym súdom prikázali neuplatniť vnútroštátne opatrenie, ktoré znevýhodňuje občana Únie pri zariaďovaní jeho rodinného života tak, ako by si to želal.

61. Ak teda nie je možné označiť príslušné ustanovenie práva EÚ, Charta sa neuplatní. Ak sa na vec pozrieme trochu odlišne, je potrebné zohľadniť právnu situáciu vzhľadom na Chartu, ak, a *len vtedy ak*, ustanovenie práva EÚ ukladá pozitívnu alebo negatívnu povinnosť členskému štátu (či už táto povinnosť vzniká zo Zmluvy alebo zo sekundárnych právnych predpisov EÚ).³⁰

62. Ak, a v rozsahu, v akom daná situácia týkajúca sa občanov Únie spadá do rozsahu pôsobnosti práva Únie, výklad ustanovenia práva Únie, ktoré priznáva práva týmto občanom (a ktoré teda ukladá povinnosť členským štátom, aby rešpektovali tieto práva), musí byť v súlade so všetkými príslušnými právami Charty³¹, vrátane práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života zaručeného článkom 7 Charty. To znamená, že ustanovenie, akým sú články 20 ZFEÚ alebo 21 ZFEÚ, nie je len základom pre štatút trvalého pobytu odlišného od článku 7 Charty. Úvahy týkajúce sa výkonu práva na rodinný život sa prelínajú s podstatou práv upravujúcich občianstvo Únie. Práva upravujúce občianstvo Únie podľa článkov 20 ZFEÚ alebo 21 ZFEÚ preto treba vykladať takým spôsobom, ktorý zabezpečí, aby vecný obsah bol „v súlade s Chartou“. Tento postup je oddelený od otázky, či odôvodnenosť obmedzenia práv upravujúcich občianstvo, *ak takéto vznikli*, je v súlade s Chartou.³²

63. Takýto prístup „neprekračuje“ rozsah pôsobnosti práva Únie, a teda narúša delenie právomocí medzi Úniou a jej členskými štátmi. Rešpektuje len univerzálnu zásadu, že v Únii založenej na zásade právneho štátu, všetky relevantné právne predpisy (samozrejme vrátane relevantného primárneho práva v podobe Charty) sú zohľadnené pri výklade ustanovení tohto právneho poriadku. Pri takomto náhľade náležité zohľadnenie Charty nie je viac „rušivé“, ani „nerešpektujúce právomoc členského štátu“, než správny výklad voľného pohybu tovarov.

28 — Zdá sa, že v rozsudku Lida (už citovanom v poznámke pod čiarou 18, bod 80) Súdny dvor uplatnil iné kritérium [teda, či pán Lida mal nárok na určitú výhodu podľa právnych predpisov EÚ (pobyťová karta)] na to, aby bolo možné rozhodnúť, či uplatnenie vnútroštátnych právnych predpisov, vykonávajúcich právo EÚ, by mohlo byť zahrnuté do rozsahu pôsobnosti práva EÚ.

29 — Článok 51 Charty. Pozri tiež rozsudok z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, body 20 a 21), ktorý bol nedávno potvrdený rozsudkom z 26. septembra 2013, TEXDATA Software (C-418/11, bod 73).

30 — Pozri v tomto zmysle moje návrhy zo 14. novembra 2013 vo veci Pflieger (C-390/12, vec v konaní, body 35 až 47), ktoré vychádzajú zo skutočností obsiahnutých vo vysvetlivkách k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17). Podľa článku 52 ods. 7 Charty neskôr uvedené „majú byť zohľadnené“ súdmi Únie a členskými štátmi. V súvislosti s občianstvom Únie by bola negatívnym záväzkom situácia, keď by sa členský štát odvolával na dôvody verejného poriadku s úmyslom vyhostiť z jeho územia občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu. Sloboda členského štátu konať je v tomto prípade obmedzená požiadavkami stanovenými právom EÚ, ktoré nesmie porušiť. V súvislosti so širšou diskusiou pozri body 151 až 177 návrhov, ktoré som predniesla vo veci Ruiz Zambrano (už citovanej v poznámke pod čiarou 19).

31 — Pozri napríklad rozsudok Lida (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 77 a citovanú judikaturu).

32 — Pozri napríklad rozsudok Carpenter (už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 40 a citovanú judikaturu).

64. Navyše v prípade, keď sa uplatňuje Charta a kde práva stanovené v Charte zodpovedajú právam, ktoré sú upravené EDLP, sa právo EÚ má vykladať s ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „štrasburský súd“).³³ Takýmto článkom je článok 7 Charty, ktorý chráni právo na rodinný život; v rámci štrasburského súdu existuje bohatá judikatúra objasňujúca zmysel, aký má byť prisúdený jeho náprotivku Európskemu dohovoru (článok 8 EDLP).

65. Z toho vyplýva, že by nemalo byť podstatné to, či sa uplatnenie konkrétneho vnútroštátneho opatrenia považuje za porušenie článku 7 Charty alebo článku 8 EDLP. Štandard, ktorý sa zvyčajne uplatňuje (či už zo strany vnútroštátneho súdu, Súdneho dvora alebo štrasburského súdu), je podľa definície rovnaký. Nemalo by byť preto možné dospieť k inému záveru v závislosti od toho, na ktorý súd sa odvoláva. (Na účely tejto veci nechávam stranou tretiu časť v trilógii prameňov na ochranu základných práv, teda vnútroštátne ústavné právo, ktoré môže byť samozrejme tiež relevantné.)

66. V rámci konania o návrhu na začatie prejudiciálneho konania je samozrejme nevyhnutné, aby Súdny dvor vnútroštátnemu súdu jasne vysvetlil okolnosti, za akých sa uplatňuje právo EÚ, vykladané kompatibilne s Chartou. Z rovnakého dôvodu, bude na vnútroštátnom súde – ktorý je sám osebe príslušný posúdiť skutkový stav –, aby vykonal potrebné dôkladné posúdenie týchto skutočností a na základe tohto usmernenia určil, či týmto spôsobom vykladané právo EÚ bráni uplatneniu vnútroštátneho opatrenia. Vnútroštátny súd bude pritom konať rovnako, pokiaľ ide o tvrdenie, že „inak budú moje základné práva porušené“, ako to má vo zvyku pri posudzovaní podobného tvrdenia podľa EDLP v zmysle judikatúry štrasburského súdu.

Uplatniteľnosť smernice 2004/38

67. Smernica 2004/38 vykonáva článok 21 ods. 1 ZFEÚ. Jej cieľom je zjednodušiť a posilniť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať.³⁴ Podľa ustálenej judikatúry nemožno takúto sekundárnu právnu úpravu vykladať reštriktívne³⁵ a jej ustanovenia nemožno v žiadnom prípade „zbaviť ich potrebného účinku“.³⁶

68. Len oprávnené osoby v zmysle článku 3 smernice 2004/38 môžu odvodiť práva na voľný pohyb a pobyt podľa tejto smernice. Takouto oprávnenou osobou môže byť občan Únie alebo rodinný príslušník v zmysle článku 2 ods. 2.³⁷

69. Zatiaľ čo sa smernica 2004/38 uplatňuje na definované kategórie rodinných príslušníkov občana Únie, a to bez ohľadu na to, či sa predtým legálne zdržiavali na území iného členského štátu³⁸ alebo sa vôbec zdržiavali v členskom štáte,³⁹ ich práva sú nadobudnuté na základe ich postavenia rodinných príslušníkov dotknutého občana Únie.⁴⁰ V tomto zmysle sú automatické.⁴¹ To znamená, že občan EÚ, s ktorými majú rodinnú väzbu, musí najprv spadať do pôsobnosti tejto smernice.

33 — Článok 52 ods. 3 Charty stanovuje, že: „v rozsahu, v akom táto charta obsahuje práva, ktoré zodpovedajú právam zaručeným v [EDLP], zmysel a rozsah týchto práv je rovnaký ako zmysel a rozsah práv ustanovených v [EDLP]“. Článok 52 ods. 3 však „nebráni tomu, aby právo Únie priznávalo širší rozsah ochrany týchto práv“.

34 — Rozsudok McCarthy (už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 28 a citovaná judikatúra).

35 — Rozsudok Eind (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 43 a citovaná judikatúra).

36 — Rozsudok z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, Zb. s. I-6241, bod 84) citujúci rozsudok Eind (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 43).

37 — Článok 3 ods. 1 smernice 2004/38.

38 — Rozsudok Metock a i. (už citovaný v poznámke pod čiarou 36, body 54, 58, 70 a 80). V rozsudku Metocka i. Súdny dvor opätovne posúdil svoje stanovisko vo veci Akrich (už citovanej v poznámke pod čiarou 9) (pozri bod 58). Rozsudok vo veci Metock a i. nasledoval po rozhodnutí B odísť do Maroka, ale v každom prípade B a garant B neboli v tom čase manželmi. Pozri bod 27 týchto návrhov.

39 — Rozsudok Metock a i. (už citovaný v poznámke pod čiarou 36, bod 49).

40 — Rozsudok Dereci (už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 55) a pokiaľ ide o manželov, rozsudok McCarthy (už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 42 a citovaná judikatúra).

41 — Pozri tiež bod 48 týchto návrhov.

70. Je nesporné, že O, B, S a G sú rodinnými príslušníkmi v zmysle článku 2 ods. 2 písm. a) a d) smernice 2004/38. Táto skutočnosť je postačujúca: nie je nutné preukázať, že by to za iných okolností malo obmedzujúci vplyv na občianske práva EÚ upravujúce voľný pohyb a pobyt, aby sa mohlo preukázať, že v prípade uplatnenia smernice 2004/38 by mali odvodené právo na pobyt.⁴² Problém spočíva inde.

71. Článok 3 ods. 1 sa uplatňuje na všetkých občanov Únie, „ktorí sa pohybujú *alebo* zdržiavajú v“ členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú.⁴³ Aby bolo možné zdržiavať sa v členskom štáte, občan Únie, ktorý sa tam nenarodil, tam musí spravidla odcestovať.⁴⁴ Naopak, odcestovať do iného členského štátu je možné bez toho, aby v ňom mal pobyt. V tomto prípade občan Únie vykonáva iba svoje právo voľného pohybu, a nie právo pobytu. Za takýchto okolností sa uplatnia len tie ustanovenia smernice 2004/38, ktoré sa týkajú vstupu a výstupu. Štátni príslušníci tretej krajiny v zásade nemôžu z práva EÚ odvodiť právo na pobyt v inom členskom štáte, ak ich samotný rodinný príslušník, ktorý je občanom Únie, sa nedomáha práva na pobyt a nezdržiava sa tam.⁴⁵ Existuje tu teda spojitosť medzi právami občana Únie a odvodenými právami jeho rodinných príslušníkov.

72. Štátni príslušníci tretích krajín sa môžu tohto práva domáhať v hostiteľskom členskom štáte len vtedy, keď sprevádzajú alebo sa pripájajú k občanovi Únie, ktorý vykonáva právo na pobyt na tomto území v súlade s podmienkami stanovenými v článku 6 ods. 1, článku 7 ods. 1 alebo článku 16 ods. 1 smernice 2004/38.⁴⁶

73. Článok 3 ods. 1 nerozlišuje, výkon práv voľného pohybu a pobytu podľa účelu, aj keď sa podmienky, za akých môžu byť vykonané práva na pobyt na viac ako tri mesiace, odlišujú v závislosti od toho, či občan Únie je alebo nie je migrujúcim pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou.⁴⁷ Skutočným účelom smernice 2004/38 bola náprava predchádzajúceho roztriešteného prístupu týchto práv pri súčasnom ponechaní určitých výhod pre tých občanov Únie, ktorí vykonávajú ekonomickú činnosť v inom členskom štáte.⁴⁸

74. Znenie článku 3 ods. 1 však vymedzuje rozsah pôsobnosti smernice 2004/38 smerom, akým sa občania Únie pohybujú: do členského štátu iného ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi.⁴⁹

75. Občania Únie, ktorí sa po celý čas zdržiavali vo svojom domovskom členskom štáte a nikdy nevykonali práva na voľný pohyb, tak v zásade nemôžu byť oprávnenými osobami v zmysle článku 3 ods. 1 smernice 2004/38.⁵⁰ V dôsledku toho nimi nemôžu byť ani ich rodinní príslušníci.

76. Žiadny z garantov v prejednávaných veciach nebol v takejto situácii. Každý z nich aspoň nejakým spôsobom vykonával právo na voľný pohyb.

42 — Rozsudok Iida (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 57). Pozri tiež bod 48 týchto návrhov.

43 — Kurzívou zvýraznila generálna advokátka.

44 — Je tiež možné narodiť sa v členskom štáte A, a nikdy ho opustiť, ale pritom nikdy nenadobudnúť inú štátnu príslušnosť, než je štátna príslušnosť štátu B [pozri napríklad Catherine Zhu v rozsudku z 19. októbra 2004, Zhu a Chen (C-200/02, Zb. s. I-9925)], nejde však o štandardnú situáciu.

45 — Porovnaj napríklad s rozsudkom Iida (už citovaným v poznámke pod čiarou 18, bod 64).

46 — Tamže, bod 64 a citovaná judikatúra. V bode 51 (a v tam citovanej judikatúre) Súdny dvor rozhodol, že odvodené práva vstupu a pobytu závisia od toho, či občan Únie „vykonal svoje právo na voľný pohyb a *usadil sa* v inom členskom štáte než v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom“.

47 — Pozri článok 7 ods. 1 a článok 16 ods. 1 smernice 2004/38.

48 — Pozri odôvodnenia 4 a 19 smernice 2004/38.

49 — Nič ma nevedie k záveru, že napriek zneniu článku 3 ods. 1 mali autori v úmysle rozšíriť rozsah pôsobnosti smernice 2004/38, odkazujúc v iných ustanoveniach na „hostiteľský členský štát“ alebo „iný členský štát“.

50 — Pozri rozsudky McCarthy (už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 39) a Dereci (už citovaný v poznámke pod čiarou 19, bod 54).

77. Vo všeobecnosti platí, že občania Únie sa môžu v rámci Európskej únie pohybovať v troch smeroch: i) medzi dvoma členskými štátmi inými, ako je členský štát, ktorého sú štátnymi príslušníkmi, ii) z ich domovského členského štátu do iného členského štátu, a iii) z iného členského štátu späť do svojho domovského členského štátu. Môžu sa samozrejme premiestňovať viackrát a v rôznych smeroch.⁵¹

78. Je zrejmé, že smernica 2004/38 sa uplatňuje na pohyby i) a ii). Za týchto okolností štátny príslušník tretej krajiny, ktorý je rodinným príslušníkom občana Únie (ktorý sa pohyboval v oboch smeroch), má právo ho sprevádzať alebo sa k občanovi Únie pripojiť.⁵²

79. Neuplatňuje sa však na pohyb iii). Hoci som pevne presvedčená o tom, že občan Únie (a každý rodinný príslušník tretej krajiny), ktorý mal prospech z ochrany poskytnutej smernicou 2004/38, by nemal stratiť ochranu pri druhom pohybe,⁵³ dospieť k inému záveru v súvislosti s rozsahom uplatnenia smernice 2004/38 by znamenalo vyškrtnúť z článku 3 ods. 1 časť vety „inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú“.

80. Dodávam, že ak mal normotvorca v úmysle zahrnúť pohyb iii), musel by podrobným spôsobom uviesť ustanovenia na riešenie takejto situácie. Žiadne takéto ustanovenia tam nie sú.

81. V rozsudku McCarthy to Súdny dvor takmer uviedol, keď rozhodol, že „nemožno smernicu 2004/38... uplatniť na občana Únie, ktorý požíva bezpodmienečné právo na pobyt preto, lebo sa zdržiava v členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom“.⁵⁴ Vo veci lida generálna advokátka Trstenjak zastávala názor, že smernica 2004/38 sa „nevzťah[ovala] na prejednávaný prípad práva štátneho príslušníka tretej krajiny na pobyt v členskom štáte pôvodu občana Únie“,⁵⁵ hoci sa zdá, že inú odpoveď úplne nevylúčila v prípade iných podmienok.⁵⁶

82. Je pravda, že Súdny dvor v rozsudku Singh⁵⁷ uznal odvodené práva na pobyt pre rodinných príslušníkov vracajúceho sa migrujúceho pracovníka na základe článku 52 Zmluvy o EHS (teraz článok 59 ZFEÚ) a smernice 73/148⁵⁸ (zrušená a nahradená smernicou 2004/38⁵⁹). Smernica 73/148, podobne ako aj smernica 2004/38, sa nezaoberala situáciou, keď sa osoba vracia do svojho členského štátu; a odôvodnenie Súdneho dvora sa zdá byť založené výlučne na ustanoveniach Zmluvy, a nie na ustanoveniach smernice. Toto rozhodnutie má podľa môjho názoru osobitný význam pre analýzu článku 21 ZFEÚ.⁶⁰

83. Vzhľadom na to, že sa smernica 2004/38 neuplatňuje, postavenie O., B., S. a G. a ich garantov sa má posudzovať na základe Zmlúv. Ak výsledkom tejto analýzy je to, že odvodené práva rodinného príslušníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, sú potrebné na to, aby občanom Únie umožnili účinný výkon práv voľného pohybu podľa článku 21 ZFEÚ, potom by bolo vhodné uplatniť v domovskom členskom štát minimálne zaobchádzanie zaručené smernicou 2004/38 v hostiteľských členských štátoch.⁶¹

51 — Ďalšie osobitné okolnosti môžu zahŕňať napríklad občanov Únie, ktorí majú dvojité štátne občianstvo a ktorí sa pohybujú medzi členskými štátmi ich štátnej príslušnosti.

52 — Rozsudok lida (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 64 a citovaná judikatúra).

53 — Pozri bod 95 týchto návrhov.

54 — Rozsudok McCarthy (už citovaný v poznámke pod čiarou 6, bod 34, tiež bod 37). Pozri tiež body 28 a 29 návrhov, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott.

55 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Trstenjak vo veci lida (už citovanej v poznámke pod čiarou 18, osobitne body 48 a 54).

56 — Pozri napríklad tamže, bod 47.

57 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3.

58 — Smernica 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).

59 — Pozri článok 38 ods. 2 smernice 2004/38.

60 — Pozri body 91 až 96 týchto návrhov.

61 — Pozri body 91 až 97 a 110 a 111 týchto návrhov.

Článok 21 ZFEÚ

Odvedené práva na pobyt v domovskom členskom štáte

84. Podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ (a podľa jeho vykonávacích opatrení) musia členské štáty umožniť občanom Únie, ktorí nie sú ich štátnymi príslušníkmi, pohybovať sa a zdržiavať sa na ich území s ich manželskými partnermi a prípadne i niektorými ďalšími rodinnými príslušníkmi, ktorí nie sú občanmi Únie.

85. V prejednávanej veci Holandsko v zásade *odmieta* na základe práva EÚ priznať práva na pobyt štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí sú rodinnými príslušníkmi *vlastných štátnych príslušníkov* v prípade, keď na základe právnej úpravy Únie je v zásade *povinné* poskytnúť takéto práva štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí sú rodinnými príslušníkmi *občanov Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi iných členských štátov*.

86. Neobvyklou otázkou zostáva, prečo by mal členský štát záujem zaobchádzať s vlastnými štátnymi príslušníkmi menej priaznivo ako s inými občanmi Únie (ktorí s výnimkou ich štátnej príslušnosti môžu byť v rovnakej alebo vo veľmi podobnej situácii). Z tohto dôvodu členský štát odmietnutím pobytu môže riskovať *de facto* „vyhostenie“ svojich vlastných štátnych príslušníkov tým, že ich bude nútiť presťahovať sa do iného členského štátu, kde im právo Únie zaručí pobyt pre ich rodinných príslušníkov, alebo prípadne spoločne opustiť Európsku úniu. Takéto opatrenie zvláštnym spôsobom korešponduje so solidaritou, ktorá je predpokladom pre zdôraznenie vzťahu medzi členským štátom a jeho vlastnými štátnymi príslušníkmi. Je tiež zložité zosúladiť to so zásadou lojálnej spolupráce, ktorá sa podľa môjho názoru uplatňuje medzi členskými štátmi rovnako ako medzi členskými štátmi a Úniou.⁶²

87. Z písomných pripomienok a ústnych vyjadrení v týchto veciach však vyplýva, že značný počet členských štátov zastáva názor, že právo EÚ im vôbec nebráni v tom, aby tak robili.

88. Jednoduchou reakciou na toto tvrdenie by bolo, že členské štáty v súlade s článkom 21 ods. 1 ZFEÚ nemôžu obmedziť právo občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území Európskej únie. Generálny advokát Jacobs to uviedol podobne „s výnimkou obmedzení stanovených v samotnom [tomto článku], nie je možné uložiť žiadne neoprávnené zaťaženie“.⁶³

89. Tá istá zásada sa uplatňuje aj na občanov Únie, ktorí chcú uplatniť právo na voľný pohyb a ktorí uzatvorili manželstvo so štátnym príslušníkom tretej krajiny. Takýto pár bude často chcieť (spravidla bežne) uplatniť svoje právo na rodinný život vo vzájomnej fyzickej blízkosti. Ak im je zabránené v tom, aby žili spoločne v členskom štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom (do ktorého sa vracia z územia iného členského štátu, alebo z ktorého vykonáva právo voľného pohybu), budú nútení žiť oddelene alebo budú nútení sa spoločne inde presťahovať. Môžu sa presťahovať do krajiny, ktorá je mimo Európskej únie, ktorá im legálnym spôsobom umožní, aby žili spoločne; alebo sa môžu presťahovať do iného členského štátu Únie a odvolávať sa na smernicu 2004/38. V prvom prípade je občan Únie účinne zbavený občianstva Únie, pretože tento stav má len obmedzený význam mimo Európskej únie.⁶⁴ V druhom prípade je možné tvrdiť, že takéto opatrenie má za následok viac pohybu.

62 — Článok 4 ods. 3 ZEU stanovuje, že „podľa zásady lojálnej spolupráce sa Únia a členské štáty vzájomne rešpektujú a vzájomne si pomáhajú pri vykonávaní úloh, ktoré vyplývajú zo zmlúv“.

63 — Rozsudok z 29. apríla 2004, Pusa (C-224/02, Zb. s. I-5763, bod 22 návrhov).

64 — Takéto extrémne zbavenia základu práva občianstva je vyjadrené v rozsudku Dereci, ktorý preformulováva zásadu vyjadrenú v rozsudku Ruiz Zambrano (obidva rozsudky sú citované v poznámke pod čiarou 19). V záujme spresnenia uvádzam, že niektoré ustanovenia, ako napríklad článok 20 ods. 2 písm. c) ZFEÚ (diplomatická ochrana v tretej krajine), priznávajú práva občanom Únie, ktoré môžu požívať mimo územia Európskej únie.

Zatiaľ čo uľahčenie voľného pohybu môže byť cieľom článku 21 ods. 1 ZFEÚ, v prípade uloženia voľného pohybu to tak nie je. Občania Únie majú zaručené právo pohybovať sa a *voľne* sa zdržiavať v Európskej únii. Ak opatrenie môže ovplyvniť slobodnú voľbu občana Únie vykonávať toto právo, potom ide o obmedzenie, ktoré, ak nie je odôvodnené, je v rozpore s článkom 21 ods. 1 ZFEÚ.

90. Zastávam názor, že rovnaké odôvodnenie sa uplatní aj vtedy, keď ide o ďalších blízkych rodinných príslušníkov (napr. svokrovci, ako je to vo veci S), za predpokladu, že je dokázané, že občan Únie bude inak nútený odsťahovať sa inam so svojou rodinou (vrátane týchto ostatných členov rodiny), aby s nimi mohol spoločne žiť, alebo prestane vykonávať práva voľného pohybu.

91. Súdny dvor toto kritérium uplatnil už skôr v prípade, keď sa občan Únie, ktorý vykonal práva na voľný pohyb a pobyt, vrátil do svojho domovského členského štátu (veci Singh a Eind), alebo vykonal práva na voľný pohyb a zároveň naďalej býva vo svojom domovskom členskom štáte (vec Carpenter,⁶⁵ rozhodnutá po veci Singh⁶⁶, ale pred vecou Eind⁶⁷). Z prvých dvoch rozhodnutí v podstate vyplýva,⁶⁸ že ak sa občan Únie presťahoval a zdržiaval sa v inom členskom štáte, rodinní príslušníci ho môžu sprevádzať, alebo sa k nemu pripojiť v jeho domovskom členskom štáte za podmienok, ktoré nie sú menej priaznivé než tie, ktoré sa uplatňujú v hostiteľskom členskom štáte podľa práva Únie.

92. Pán Singh a pán Eind sa obaja ako migrujúci pracovníci presťahovali a zdržiavali v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú. Každý z nich sa potom vrátil do svojho členského štátu. Pán Singh sa stal samostatne zárobkovo činnou osobou; pán Eind bol nezamestnaný. Každý z nich mal rodinného príslušníka, ktorý bol štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorý s ním žil v hostiteľskom členskom štáte a ktorý s ním chcel žiť spoločne v domovskom členskom štáte.

93. Súdny dvor rozhodol, že s pánom Singhom, po návrate do jeho domovského členského štátu, by sa malo zaobchádzať prinajmenšom tak, ako by sa s ním zaobchádzalo v hostiteľskom členskom štáte z ktorého sa presťahoval.⁶⁹ Rodinný príslušník ho teda môže sprevádzať do domovského členského štátu podľa podmienok stanovených v právnej úprave Európskeho spoločenstva, ktorá bola predchodcom smernice 2004/38.⁷⁰

94. Vo veci Singh sa Súdny dvor stručne venoval právu na rešpektovanie rodinného života, pričom svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že ak by bolo občanovi Únie zabránené vo výkone jeho práva žiť spoločne s jeho manželkou a deťmi pri návrate do jeho domovského členského štátu, mohol by byť odradený od výkonu základných slobôd vstúpiť a zdržiavať sa na území iného členského štátu (tzv. „ochladzujúci účinok“).⁷¹ Vo veci Eind Súdny dvor bol pri rozhodovaní presnejší, keď uviedol, že prekážky zlúčenia rodiny môžu viesť k prekážkam súvisiacim s právom voľného pohybu občanov Únie.⁷² Na rozdiel od veci Singh (v ktorej sa rozhodlo v roku 1992) sa vec Eind datuje od roku 2007, teda po zavedení občianstva Únie.

95. Občan Únie tak získava právo na to, aby ho pri výkone práva voľného pohybu a pobytu sprevádzala alebo sa k nemu pripojila definovaná skupina rodinných príslušníkov. Vedomie, že toto právo zanikne po návrate do domovského členského štátu, ho pravdepodobne odradí od prvého pohybu, alebo stanoví obmedzenia jeho konania po vykonaní tohto prvého kroku. V tomto zmysle nič na tom nemení

65 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 16.

66 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3.

67 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 4.

68 — Mám na mysli rozsudok Carpenter (už citovaný v poznámke pod čiarou 16), ku ktorému sa vyjadrim neskôr v bode 113 a nasl. týchto návrhov.

69 — Rozsudok Singh (už citovaný v poznámke pod čiarou 3, body 19 a 23).

70 — Tamže, bod 21; pozri tiež rozsudky Eind (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 39) a zo 7. októbra 2010, Lassal (C-162/09, Zb. s. I-9217, bod 59 a citovanú judikatúru).

71 — Pozri rozsudok Singh (už citovaný v poznámke pod čiarou 3, bod 20).

72 — Pozri rozsudok Eind [(už citovaný v poznámke pod čiarou 4, body 37 a 44 a citovanú judikatúru, ktorá obsahuje odkaz na rozsudok Carpenter (už citovaný v poznámke pod čiarou 16)); pozri tiež rozsudok Iida (už citovaný v poznámke pod čiarou 18, bod 70).

skutočnosť, že rodinný príslušník nemal pred týmto prvým pohybom právo na pobyt v domovskom členskom štáte: smernica 2004/38 zaručuje, že občania Únie môžu po druhom pohybe bývať s rodinnými príslušníkmi, ktorí s nimi žili pred prvým pohybom, ktorí sa k nim pripojili z tretích krajín alebo ktorí sa stali rodinnými príslušníkmi po prvom pohybe.⁷³ Domovský členský štát nemôže z tohto dôvodu zaobchádzať so svojimi vlastnými štátnymi príslušníkmi, ktorí sa vracajú na svoje územie menej priaznivo, ako sa s nimi ako s občanmi Únie zaobchádzalo v hostiteľskom členskom štáte. Dôležité je zaobchádzanie, na ktoré mal občan Únie *nárok* v hostiteľskom členskom štáte. To, aké zaobchádzanie občan Únie v skutočnosti *požíval*, nie je dôležité.⁷⁴ Vzhľadom na to, že po prvom pohybe sú práva podľa práva Únie „priznané“ a sú ponechané občanovi Únie aj po jeho návrate do domovského členského štátu, podmienky a obmedzenia stanovené v smernici 2004/38 sa tiež nepriamo uplatňujú na občanov Únie vracajúcich sa do svojho domovského členského štátu.

Definícia bydliska

96. Ak si občan Únie nezaložil bydlisko v inom členskom štáte, je menej zjavné, že odmietnutie práva na pobyt rodinným príslušníkom podľa práva Únie v domovskom členskom štáte nepriaznivo ovplyvní práva občana Únie na voľný pohyb. Čo ale znamená zdržiavať sa v inom členskom štáte? Táto otázka je základom pre druhú a tretiu otázku vo veci C-456/12.

97. Smernica 2004/38 stanovuje podmienky, za akých sa môže občan Únie zdržiavať v inom členskom štáte bez toho, aby definovala, čo sa chápe pod pojmom „bydlisko“. Definíciu nezahŕňajú ani Zmluvy. Niektoré sekundárne právne nástroje definujú „pobyt“ na účely daného konkrétneho právneho predpisu, odkazujúc na pojmy ako „bydlisko“⁷⁵ alebo „obvyklé bydlisko“.⁷⁶

98. Bydlisko má v práve EÚ rôzne funkcie. V určitých prípadoch môže byť použité ako kritérium pre určenie uplatniteľnej právnej úpravy (napríklad v oblasti daňového práva a medzinárodného súkromného práva), aby sa zabránilo tzv. cestovaniu za výhodami.⁷⁷ Na inej strane môže predstavovať podstatu práva⁷⁸ alebo okolnosť, ktorej absencia vylučuje prístup k výhode.⁷⁹ V určitých kontextoch je bydlisko definované presne. V iných zasa nie. Bydlisko teda nie je v práve EÚ jednotným pojmom.

99. V zmysle práva EÚ upravujúceho občianstvo je bydlisko v inom členskom štáte, okrem toho že je právom, niekedy podmienkou pre výkon vedľajších práv spojených s týmto postavením (napr. právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy⁸⁰), pričom môže byť tiež požiadavkou, ktorá obmedzuje ďalšie slobody zaručené právom EÚ.

73 — Pozri napríklad rozsudok Metock (už citovaný v poznámke pod čiarou 36, body 88, 89 a 92 s ohľadom na založenie rodiny po vykonaní práva na voľný pohyb).

74 — Vyplyva to zo spôsobu, akým Súdny dvor formuloval body 19 a 23 svojho rozsudku vo veci Singh (už citovanej v poznámke pod čiarou 3). Pozri tiež časti rozsudku Metock, už citované v poznámke pod čiarou 73.

75 — Pozri napríklad článok 7 smernice Rady 83/182/EHS z 28. marca 1983 o oslobodení od daní, ktoré platia v rámci spoločenstva pre dočasný dovoz určitých dopravných prostriedkov (Ú. v. ES L 105, s. 59; Mím. vyd. 09/001, s. 112) v znení zmien a doplnení.

76 — Pozri napríklad nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004 z 29. apríla 2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (Ú. v. EÚ L 166, s. 1; Mím. vyd. 05/005, s. 72), opakovane zmenené a doplnené; nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 zo 17. júna 2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (Rím I) (Ú. v. EÚ L 177, s. 6), nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 864/2007 z 11. júla 2007 o rozhodnom práve pre mimozmluvné záväzky (Rím II) (Ú. v. EÚ L 199, s. 40) a smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2009/138/ES z 25. novembra 2009 o začatí a vykonávaní poistenia a zaistenia (Solventnosť II) (Ú. v. EÚ L 335, s. 1).

77 — Pozri napríklad rozsudok zo 16. mája 2013, Wencel (C-589/10, body 48 až 51), týkajúci sa možnosti mať súčasne dve bydliská podľa nariadenia Rady (EHS) č. 1408/71 zo 14. júna 1971 o uplatňovaní systémov sociálneho zabezpečenia na zamestnancov, samostatne zárobkovo činné osoby a ich rodinných príslušníkov, ktorí sa pohybujú v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 149, s. 2; Mím. vyd. 05/001, s. 35), nahradené nariadením (ES) č. 883/2004.

78 — Pozri napríklad smernicu 2004/38.

79 — Pozri napríklad rozsudok z 9. októbra 1984, Witte/Parlament (188/83, Zb. s. 3465, body 8 až 11, týkajúce sa príspevku na vyhostenie).

80 — Pozri článok 22 ZFEÚ.

100. Vo veci Swaddling Súdny dvor rozhodol, že bydlisko je v článku 1 písm. h) nariadenia č. 1408/71⁸¹ definované ako „obvyklé bydlisko“, a uviedol, že táto definícia tak mala celoeurópsky význam.⁸² Súdny dvor vykladal vetu „členský štát, v ktorom majú bydlisko“ ako miesto, „ktoré je obvykle centrom ich záujmov“, ktoré by malo byť stanovené s prihliadnutím na „rodinné pomery zamestnanca; dôvody, ktoré ho viedli k pohybu; dĺžku a nepretržitosť jeho bydliska; skutočnosť (ak je to tak), že je v stabilnom zamestnaní; a jeho úmysel, ktorý vyplýva zo všetkých okolností“.⁸³ Vzhľadom na vyššie uvedené Súdny dvor rozhodol, že správne pochopenie toho, či osoba má alebo nemá bydlisko, nesmie byť založené na jedinom faktore, ale na spoločných prvkoch, ktoré umožňujú situáciu jednotlivca posúdiť a definovať ako bydlisko alebo miesto mimo bydliska.

101. V ostatných oblastiach práva EÚ prisúdil Súdny dvor podobný význam pojmu bydlisko: je to miesto, kde má osoba svoje obvyklé alebo zvyčajné centrum záujmov a musí byť stanovené s ohľadom na skutkové okolnosti, ktoré zahŕňajú tak ako objektívne, ako aj subjektívne prvky.⁸⁴

102. Nemyslím si, že bydlisko vyžaduje stálu fyzickú prítomnosť na území jedného členského štátu (tretia otázka položená vo veci C-456/12). Inak by osoba mala bydlisko v členskom štáte len vtedy, ak by nevykonala právo na voľný pohyb (podľa definície pred presťahovaním žila osoba niekde inde).⁸⁵ Bydlisko však môže odôvodnene vyžadovať prítomnosť väčšinu času.

103. Tiež si nemyslím, že to, či získal občan Únie bydlisko v inom členskom štáte, sa zmení na základe toho, či je to jeho jediné bydlisko. V mnohých prípadoch výkon práva voľne sa zdržiavať na území Európskej únie bude zahŕňať zmenu bydliska z jedného členského štátu do druhého bez toho, aby sa zachovalo nejaké zmysluplné spojenie s bývalým miestom bydliska. V iných prípadoch však bude z rôznych dôvodov vhodné udržať si dôležité väzby.

104. Samotná skutočnosť, že občania Únie splnia kritériá na stanovenie miesta bydliska v inom členskom štáte, by nemala prekážať v tom, že si ponechajú určitú formu bydliska niekde inde.⁸⁶ V právnej úprave EÚ neexistuje žiadne všeobecné pravidlo, prostredníctvom ktorého bydlisko v jednom členskom štáte bráni súčasnému bydlisku v inom členskom štáte.⁸⁷ Zdá sa, že to upravujú aj ustanovenia smernice 2004/38, ktoré pobyt dlhší ako tri mesiace podmieňujú tým, že občan Únie je zamestnancom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou, alebo má k dispozícii dostatočné finančné prostriedky na to, aby sa nestal záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu. Naopak, plnú solidaritu (keď sa už neuplatňuje podmienka „dostatočných zdrojov“) musia preukázať osoby s trvalým pobytom.⁸⁸

105. Zatiaľ čo občania Únie, ktorí nie sú migrujúcimi pracovníkmi ani samostatne zárobkovo činnými osobami v hostiteľskom členskom štáte, môžu byť vyzvaní, aby preukázali, že majú dostatočné prostriedky, smernica 2004/38 je neutrálna, pokiaľ ide o zdroje týchto prostriedkov, ktoré môžu pochádzať z činností alebo záujmov získaných inde v rámci alebo mimo Európskej únie. Ak by to tak nebolo, existovalo by očividné obmedzenie základných slobôd.

81 — Už citované v poznámke pod čiarou 77.

82 — Rozsudok z 25. februára 1999, Swaddling (C-90/97, Zb. s. I-1075, bod 28).

83 — Tamže, bod 29 a citovaná judikatúra.

84 — Pozri napríklad rozsudky zo 17. februára 1977, Di Paolo (76/76, Zb. s. 315); z 8. júla 1992, Knoch (C-102/91, Zb. s. I-4341); pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saggio vo veci Swaddling (už citovanej v poznámke pod čiarou 82, bod 17). Pozri napríklad tiež rozsudky z 23. apríla 1991, Ryborg (C-297/89, Zb. s. I-1943, body 24 a 25) a z 12. júla 2001, Louloudakis (C-262/99, Zb. s. I-5547, bod 55).

85 — Aby sa predišlo tomuto logickému hlavolamu, väčšina legálnych kritérií bydliska konkretizuje pevnú (a teda nutne nezávislú) „kvalifikačnú“ dobu prítomnosti pred nadobudnutím bydliska. Neexistuje však žiadny objektívny rozdiel medzi prítomnosťou deň pred a prítomnosťou deň po dosiahnutí magického čísla.

86 — Pozri napríklad rozsudok Di Paolo (už citovaný v poznámke pod čiarou 84, body 17 a 21).

87 — Členské štáty napríklad nikdy nezastávajú názor, že osoba nemôže byť daňovým rezidentom na ich území len preto, lebo je (tiež) daňovým rezidentom na inom území.

88 — Pozri článok 16 ods. 1 smernice 2004/38.

106. Záleží na tom, či sa občan Únie pôvodne presťahoval do hostiteľského členského štátu, aby vykonával ekonomickú slobodu, a či sa vrátil do svojho domovského členského štátu, aby tam bol ekonomicky aktívny?

107. Nezastávam tento názor.

108. Pán Eind sa presťahoval z Holandska do Spojeného kráľovstva, aby tam bol ekonomicky aktívny; keď sa vrátil do Holandska, bol nezamestnaný. Jeho dcéra však mala právo usadiť sa s ním v Holandsku, aj keď za podmienok stanovených v nariadení č. 1612/68 týkajúcich sa pobytu potomkov migrujúceho pracovníka.⁸⁹ Na takéto zaobchádzanie mal pán Eind nárok vo Veľkej Británii a po návrate do Holandska tento nárok nemohol stratiť.

109. Občan Únie teda môže žiadať vo svojom domovskom členskom štáte, aby zaobchádzanie nebolo menej priaznivé než zaobchádzanie, na ktoré mal nárok ako pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba v hostiteľskom členskom štáte. To, že nie je ekonomicky aktívny, jeho nárok nemení. Na skutočnosti nič nemení ani to, že občan Únie nemal postavenie pracovníka alebo samostatne zárobkovo činné osoby v hostiteľskom členskom štáte, pretože práva občana Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať už nezávisia od výkonu ekonomickej činnosti. Podmienky, za akých sa môžu jeho rodinní príslušníci zdržiavať na území hostiteľského členského štátu, sa však môžu líšiť.⁹⁰

110. Nepresvedčilo ma tvrdenie, že občan Únie (či je alebo nie je migrujúcim pracovníkom alebo samostatne zárobkovo činnou osobou) musel mať bydlisko v inom členskom štáte nepretržite po dobu najmenej troch mesiacov, alebo na nejakú inú „podstatnú“ dobu skôr, než jeho rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, môžu z práva EÚ odvodiť práva na pobyt v domovskom členskom štáte (podstata druhej otázky vo veci C-456/12). Toto tvrdenie predpokladá, že nútené odlúčenie od rodinného príslušníka, akým je manželský partner, nebude odrádzať občana Únie, ktorý sa chce dočasne usadiť v inom členskom štáte, od výkonu jeho práv na voľný pohyb a pobyt. Za týchto okolností nevidím žiadny dôvod na to, aby občan Únie bol nútený dočasne sa zrieknuť svojho práva na rodinný život (alebo inak povedané, aby musel byť pripravený zaplatiť takúto cenu, aby sa následne mohol dovoľávať práva EÚ proti členskému štátu, ktorého je štátnym príslušníkom). Podľa smernice 2004/38 sú rodinní príslušníci v skutočnosti okamžite oprávnení sprevádzať občana Únie do hostiteľského členského štátu. Smernica 2004/38 ich nárok na toto odvodené právo nepodmieňuje minimálnou požiadavkou na pobyt pre občana Únie. Podmienky uplatniteľné na závislé osoby sa skôr líšia dĺžkou pobytu na území.

111. Dĺžka pobytu občana Únie v inom členskom štáte je (samozrejme) relevantným kvantitatívnym kritériom. Zastávam však názor, že toto kritérium nemôže byť absolútnym meradlom pre rozhodovanie o tom, kto vykonal alebo nevykonal práva na pobyt, a z toho dôvodu sa k nemu môžu pripojiť alebo ho sprevádzať⁹¹ jeho rodinní príslušníci. Je jedným z kritérií spomedzi ostatných, ktoré je potrebné vziať do úvahy.

89 — Pozri rozsudok Eind (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, body 38 a 39). Nariadenie č. 1612/68 bolo zmenené a doplnené smernicou 2004/38. V súčasnosti bolo zrušené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 492/2011 z 5. apríla 2011 o slobode pohybu pracovníkov v rámci Únie (Ú. v. EÚ L 141, s. 1).

90 — Pozri body 135 až 142 týchto návrhov.

91 — V skutočnosti, ak by sa občan Únie mal zdržiavať nepretržite po dobu x mesiacov predtým, než by mal nárok na to, aby s ním bola jeho rodina, mohli by ho „sprevádzať“ iba vtedy, ak by opustil územie po splnení magickej doby, a potom opätovne vstúpil na územie, a priviesť si rodinu so sebou, čo by sotva ulahčilo výkon jeho práv na voľný pohyb.

Voľný pohyb bez bydliska

112. Čo v prípade, keď občan Únie odíde do členského štátu, iného než je štát, ktorého má štátnu príslušnosť, ale neprihlási sa tam na pobyt? Sú za takýchto okolností jeho rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín, oprávnení pripojiť sa k nemu v členskom štáte jeho štátnej príslušnosti a bydliska? Toto je podstata prvej a druhej otázky vo veci C-457/12.

113. Odôvodnenie vo veci Singh⁹² a vo veci Eind⁹³ sa nevzťahuje na takúto situáciu. Vec Carpenter⁹⁴ však už ukazuje, že odvodené práva na pobyt v členskom štáte štátnej príslušnosti a bydliska môžu byť k dispozícii štátnym príslušníkom tretej krajiny, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie, ktorí vykonávajú slobody jednotného trhu (napr. poskytovanie služieb), ale svoje miesto bydliska *neprenášajú* do iného členského štátu.

114. Vo veci Carpenter vnútroštátny súd rozhodol, že starostlivosť o deti a domáce práce vykonávané pani Carpenterovou môžu nepriamo prispievať a pomáhať jej manželovi pri poskytovaní služieb v inom členskom štáte. To znamená, že pán Carpenter mohol venovať viac času svojim obchodným aktivitám, pričom značná časť z nich bola vykonaná v iných členských štátoch.⁹⁵ Súdny dvor rozhodol, že odmietnutie pobytu pani Carpenterovej a tým rozdelenie oboch manželov, by „škodilo ich rodinnému životu, a teda aj podmienkam výkonu základnej slobody pána Carpentera“.⁹⁶ V zmysle odôvodnenia rozsudku vo veci Singh Súdny dvor rozhodol, že účinnosť tejto slobody by mohla byť ohrozená, ak by existovali prekážky v členskom štáte pôvodu pána Carpentera na vstup a pobyt jeho manželky.⁹⁷

115. Pri preskúmaní opodstatnenosti tohto obmedzenia Súdny dvor dospel k záveru, že rozhodnutie vyhostiť pani Carpenterovú predstavovalo zásah do výkonu práv pána Carpentera na rešpektovanie jeho rodinného života v zmysle článku 8 Európskeho dohovoru o ľudských právach.⁹⁸

116. Pozrime sa na rozhodnutie vo veci Carpenter trochu bližšie.

117. Odôvodnenie Súdneho dvora je v každom prípade založené na predpoklade, že existuje príčinná súvislosť medzi výkonom ekonomickej slobody voľného pohybu pána Carpentera a pobytom jeho manželky, filipínskej štátnej príslušníčky, v členskom štáte štátnej príslušnosti a bydliska pána Carpentera. Ekonomická činnosť poskytovala podporu pre jeho manželku, štátnu príslušníčku tretej krajiny. Naopak, pán Carpenter bol závislý od svojej manželky v tom zmysle, že sa starala o jeho deti, robila domáce práce, a teda nepriamo prispievala k jeho úspechu.⁹⁹ Podmienky, za akých sa právo na rodinný život vykonávalo, mohli teda ovplyvniť výkon práva na voľný pohyb. Odopretie práva na pobyt pre pani Carpenterovú v členskom štáte štátnej príslušnosti a bydliska pána Carpentera ho pravdepodobne nútili, aby i) odišiel do iného členského štátu, kde sa jeho manželka mohla k nemu pripojiť (podľa podmienok stanovených v smernici 2004/38), alebo ii) uznať obmedzenie jeho práva na

92 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 3.

93 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 4.

94 — Už citovaný v poznámke pod čiarou 16.

95 — Pozri rozsudok Carpenter (už citovaný v poznámke pod čiarou 16, body 14 a 19).

96 — Tamže, bod 39.

97 — Tamže.

98 — Tamže, bod 41.

99 — Immigration Adjudicator (imigračný úradník) považuje za fakt skutočnosť, že pani Carpenterová takýmto spôsobom nepriamo prispela k väčšiemu úspechu v podnikaní jej manžela: rozsudok Carpenter (už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 18). Generálna advokátka Stix-Hackl zastáva názor, že táto skutočnosť nie je relevantná v oblasti práva na pobyt podľa právnych predpisov EÚ (pozri body 103 až 105 jej návrhov). Považujem výslovný odkaz Súdneho dvora na túto skutočnosť za náznak toho, že v tejto otázke nezdiedal s generálnou advokátkou rovnaký názor.

rodinný život a nemať svoju manželku pri sebe vo svojom domovskom členskom štáte, čo by ovplyvnilo podmienky, za ktorých vykonával svoju slobodu poskytovať služby v inom členskom štáte (bez toho, aby tam býval). To, či by to v skutočnosti viedlo k ukončeniu jeho činnosti v zahraničí, nie je jasné a netvorí to ani súčasť odôvodnenia Súdneho dvora.

118. Aký je význam tejto analýzy, po prvé, k aktívnemu výkonu práv pohybu bez pobytu v postavení pracovníka a po druhé, k „pasívnemu“ výkonu práva prijímať služby?

Cezhraničný prechod v postavení pracovníka bez zmeny bydliska

119. Občania Únie, ktorí bez toho, aby zmenili bydlisko, vykonávajú právo voľného pohybu v súvislosti s činnosťou, ktorá pomáha podporovať alebo na základe ktorej sú závislí od rodinných príslušníkov, môžu na tento účel potrebovať, aby sa k nim pripojili v ich domovskom členskom štáte niektorí členovia rodiny. Spojitosť medzi bydliskom a výkonom práv voľného pohybu môže byť v takýchto prípadoch celkom zjavná a ľahko zistiteľná. Napríklad ak je rodinným príslušníkom cezhraničného pracovníka odmietnutý pobyt, cezhraničný pracovník môže byť odradený od práce v inom členskom štáte alebo nútený zmeniť svoje bydlisko a presťahovať sa so svojou rodinou do iného členského štátu. To isté platí pre občanov Únie, ktorí sú závislí na rodinnom príslušníkovi, pretože tento rodinný príslušník uľahčuje alebo umožňuje výkon ich práva na voľný pohyb. Vyplýva to priamo z rozhodnutia Súdneho dvora vo veci Carpenter vo vzťahu k „aktívnemu“ poskytovaniu služieb pre zákazníkov s bydliskom v inom členskom štáte.

120. Existuje tu zásadný rozdiel medzi životom v členskom štáte A, ale výkonom práce pre zamestnávateľa v členskom štáte B (postavenie garanta G.) a životom v členskom štáte A, výkonom práce pre zamestnávateľa so sídlom tiež v členskom štáte A, ale s prácou vyžadujúcou, aby pracovník išiel do iného členského štátu (postavenie garanta S.)? Tento problém pramení z podstaty dvoch otázok vo veci C-457/12.

121. Nezastávam tento názor. V oboch prípadoch zamestnávateľ požadoval od pracovníka, aby prechádzal hranice na účely splnenia jeho pracovnej zmluvy. Nemôže si udržať svoju prácu a súčasne zostať vo svojom domovskom členskom štáte. Otázkou teda je, či obmedzenie prítomnosti rodinného príslušníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, v domovskom členskom štáte, bude brániť pracovníkovi v prekročení hranice na účely výkonu jeho pracovnej zmluvy alebo mu to značne sťaží? Okolnosti môžu byť také, že na základe určitých skutočností nebude výkon práva na voľný pohyb zmenený. V prípade, že by sa schopnosť pracovníka plniť svoju zmluvu značne znížila, pretože sa nemôže spoliehať na podporu poskytnutú rodinným príslušníkom, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny (alebo v prípade, že sa cezhraničná práca stane nemožnou), účinný výkon práv voľného pohybu občanmi Únie prikazuje, aby odvodené práva na pobyt v domovskom členskom štáte boli priznané podľa práva EÚ jeho rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny.

122. To, či sa rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny môže domáhať takéhoto práva v domovskom členskom štáte občana Únie, závisí od troch rovnakých premenných, ktoré pôvodne tvorili základ pre vznik odvodených práv pre štátnych príslušníkov tretích krajín v rámci práva EÚ. Týmito premennými sú

- rodinná väzba s občanom Únie,
- výkon práv na voľný pohyb občanom Únie a
- príčinná súvislosť medzi pobytom štátneho príslušníka tretej krajiny a výkonom práv na voľný pohyb občanom Únie.

123. Posúdenie týchto kritérií automaticky nevedie k jednoduchej odpovedi „áno“ alebo „nie“. Rozsah každého obmedzenia práva na voľný pohyb sa môže značne líšiť v závislosti od, napríklad, blízkosti rodinnej väzby. Súčasne význam tejto väzby a potreby občana Únie rozhodnúť sa, či vykonať alebo nevykonať právo na voľný pohyb, sa tiež veľmi líšia. Obmedzenie tohto výberu existuje, ak je preukázané, že odmietnutie pobytu rodinnému príslušníkovi, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny môže vieroходne viesť k tomu, že občan Únie sa presťahuje, prestane sa pohybovať, alebo sa vzdá skutočnej možnosti pohybovať sa.

Využitie „pasívnej“ slobody prijímať služby v inom členskom štáte bez presťahovania sa do tohto štátu

124. Zameriam sa na prvú otázku vo veci C-456/12.

125. V rámci uplatňovania práva EÚ má každý občan Únie zaručenú rovnakú úroveň ochrany svojich základných slobôd a práva na rodinný život. Občan Únie, ktorý sa presťahuje do iného členského štátu, aby tam využil službu bez ohľadu na to, o akú službu ide, spadá do pôsobnosti práva EÚ.¹⁰⁰ Neznamená to však, že každý výkon práva na voľný pohyb na účely prijatia služby nutne vedie k vzniku odvodených práv na pobyt pre rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, v jeho domovskom členskom štáte. Je to tak preto, lebo nie každé odmietnutie pobytu predstavuje prekážku pre zlúčenie rodiny, ktorá by obmedzovala základné právo občana Únie na pohyb.¹⁰¹

126. Spoločnosť alebo ekonomika bez služieb sú nepredstaviteľné.¹⁰² Občania Únie čoraz častejšie prekračujú hranice, aby využili služby. Pre mnohých z nich to môže predstavovať jediný typ práva na voľný pohyb, ktorý vykonávajú: cestujú na dovolenku, podnikajú jednodňové výlety, objednávajú si on-line knihy a pod.

127. Napriek tomu nie všetky tieto formy výkonu pasívneho voľného pohybu služieb občanmi Únie závisia od toho, či rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, majú bydlisko v tom istom členskom štáte ako dotknutý občan Únie.

128. Zatiaľ čo odchod do iného členského štátu na účely využitia služby je nepochybne výkonom ekonomickej slobody, nie je zvyčajne tou činnosťou, ktorá umožňuje občanom Únie podporiť ich rodinných príslušníkov alebo ktorá ich robí od nich závislými (pravdepodobne z dôvodu príležitostných nákladov na výkon práva na voľný pohyb). Z týchto dôvodov prekážky zlúčenia rodiny pravdepodobne menej ovplyvnia rozhodnutie, ktoré viedlo občana Únie k odchodu a/alebo pobytu v inom štáte.

129. Vo väčšine prípadov odvodené práva na pobyt pre rodinných príslušníkov (ktoré by mohli viesť k trvalému pobytu), *nie sú* nevyhnutné pre občana Únie na to, aby využil službu, ktorá je v podstate dočasná „nielen vo vzťahu k dĺžke výkonu činnosti, ale je potrebné zobrať do úvahy aj frekvenciu, periodicitu alebo nepretržitosť“, ¹⁰³ a ktorá je často spotrebiteľskou službou, za ktorú občan Únie platí, skôr než ziskovou činnosťou.

100 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 24. septembra 2013, Demirkan (C-221/11, body 35 a 36).

101 — Pozri v tomto zmysle bod 5 návrhov, ktoré predniesol generálny advokát Tesaro vo veci Singh (už citovanej v poznámke pod čiarou 3).

102 — Pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Demirkan (už citovanej v poznámke pod čiarou 100, predovšetkým body 49 a 50).

103 — Rozsudok z 30. novembra 1995, Gebhard (C-55/94, Zb. s. I-4165, bod 27).

130. Skutočnosť, že služba by mohla byť oveľa príjemnejšia, ak by sa využívala s rodinným príslušníkom, sama osebe nestačí pre stanovenie obmedzenia práva na voľný pohyb, pretože táto úvaha nesúvisí s dôvodmi, ktoré vedú občana Únie k prekročeniu hraníc na účely využitia služby (napríklad jedlo v obzvlášť príjemnej reštaurácii) namiesto toho, aby tak urobili zotrvaním v členskom štáte ich štátnej príslušnosti a bydliska.

131. Nevylučujem však možnosť, že vo výnimočných prípadoch môže byť vznik odvodených práv na pobyt pre rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, nutný. Bolo by to tak najmä v prípade, keď sa občan Únie stane závislým od rodinného príslušníka z takých dôvodov, ktoré ho viedli k tomu, aby prekročil hranice na účely využitia služieb v inom členskom štáte. Predstavme si napríklad, že manžel, ktorý má nemeckú štátnu príslušnosť s pobytom v Nemecku, ktorý uzatvoril manželstvo s čínskou štátnou príslušníčkou, ktorá nie je oprávnená na pobyt v Nemecku, ochorie a vyžaduje si dlhodobú liečbu. Zo zdravotných dôvodov sa rozhodne, že sa bude liečiť v Belgicku. Nemá v úmysle zmeniť svoje bydlisko a usadiť sa tam. Na to, aby mohol pravidelne cestovať do Belgicka, však potrebuje pomoc. Potrebuje tiež pomoc v iných veciach, ktoré si už dlhšie nemôže urobiť sám. Stane sa závislým od opatrovateľa. Bol by pochopiteľne rád, kedy opatrovateľom bola jeho manželka, čínska štátna príslušníčka. Toto rozhodnutie spadá do oblasti jeho súkromného a rodinného života; súčasne sa však spája s podmienkami výkonu jeho práv na voľný pohyb.

Pohyb medzi členskými štátmi na účely využitia práva na rodinný život

132. Čo v prípade, ak sa občan Únie pohybuje výlučne na účely výkonu svojho práva na rodinný život spolu s rodinným príslušníkom s bydliskom niekde inde v Európskej únii? Môže následne namietat obmedzenie výkonu jeho slobody pohybu, ak jeho rodinnému príslušníkovi nie je na základe práva EÚ povolený legálny pobyt v členskom štáte jeho štátnej príslušnosti a bydliska? Tieto otázky sú relevantné pre postavenie B. a O. (vec C-456/12), keď pravdepodobne obaja prekročili hranice, aby mohli byť so svojou partnerkou alebo manželkou.

133. Je možné tvrdiť, že ak takéto obmedzujúce vnútroštátne opatrenie vedie k tomu, že si občan Únie zriadi pobyt v inom členskom štáte, ide tu o samotnú funkciu občianstva Únie a objasňuje, ako práva na voľný pohyb môžu zlepšiť výkon práva na rodinný život.

134. Otázkou však nie je, či takéto vnútroštátne opatrenia vedie k (alebo umožňuje) uskutočneniu voľného pohybu. Podstatnou je existencia *slobody vybrať si, či sa pohyb vykoná alebo nie*. Opatrenie, ktoré ukladá povinnosť pohybu, obmedzuje túto voľbu. Je teda v rozpore s článkom 21 ods. 1 ZFEÚ.¹⁰⁴

O podmienkach, ktoré upravujú výkon odvodených práv na pobyt

135. Otázky vnútroštátneho súdu sú zamerané na existenciu odvodených práv na pobyt, pričom tieto práva nie sú absolútne. Ich výkon môže byť upravený Zmluvami alebo vykonávacími právnymi predpismi.

136. Článok 21 ods. 1 ZFEÚ stanovuje, že právo občanov Únie slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členského štátu „podlieha obmedzeniam a podmienkam ustanoveným v zmluvách a v opatreniach prijatých na ich vykonanie“.

104 — Pozri tiež bod 89 týchto návrhov. Pripomínam, že tu neexistuje žiadny náznak toho, že ide o manželstvá z rozumu, podvod alebo zneužitie práv (pozri bod 42 týchto návrhov).

137. Občan Únie, ktorý sa sťahuje do iného členského štátu, ako je štát jeho štátnej príslušnosti, má právo vstúpiť na jeho územie a zdržiavať sa tam za podmienok stanovených v smernici 2004/38. Napríklad pre pobyt do troch mesiacov potrebuje vlastniť platný preukaz totožnosti alebo pas.¹⁰⁵ To isté platí aj pre rodinných príslušníkov, ktorí majú štátnu príslušnosť tretej krajiny, ktorí ho tam sprevádzajú alebo sa k nemu pripájajú.¹⁰⁶ Iné podmienky platia pre pobyt dlhší ako tri mesiace a pre trvalý pobyt. Keď sa potom občan Únie vráti do svojho domovského členského štátu, mal by mať právo na to, aby ho sprevádzali alebo sa k nemu pripojili jeho rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, za podmienok, ktoré nie sú o nič menej výhodnejšie ako tie, ktoré sú na základe práva EÚ uplatniteľné v hostiteľskom členskom štáte.

138. Predpokladajme, že sa občan Únie zdržiaval po dobu dvoch mesiacov v hostiteľskom členskom štáte a pripojil sa k nemu jeho manželský partner, štátny príslušník tretej krajiny. Okolnosti (napríklad vážne ochorenie rodiča) spôsobili, že sa musel vrátiť do svojho domovského členského štátu, kde sa chce v budúcnosti so svojou manželkou na určitú dobu usadiť. Môže tak urobiť za predpokladu, že jeho manželka splňa príslušné podmienky stanovené v smernici 2004/38. Skutočnosť, že manželka s ním žila len po dobu dvoch mesiacov v hostiteľskom členskom štáte, neznamena, že trvanie jej pobytu v domovskom členskom štáte občana Únie musí byť obmedzené rovnakým spôsobom. Ak by to tak bolo, občan Únie by mohol byť nútený zdržať sa návratu do svojho členského štátu, aby mohol aj naďalej bývať inde v rámci Európskej únie so svojou manželkou, alebo ju opustiť pri svojom návrate do svojho členského štátu, pretože manželka mohla odvodiť práva na pobyt len na dva mesiace a manžel potrebuje zostať doma dlhší čas. Ak by zostali v hostiteľskom členskom štáte a za predpokladu, že boli splnené príslušné podmienky, jeho manželka by mohla zostať po dobu dlhšiu ako tri mesiace a mohla by tam získať trvalý pobyt.

139. Nakoniec, zaniká odvodené právo na pobyt v prípade, že existuje nejaký (nedefinovaný) časový interval medzi návratom občana Únie do jeho domovského členského štátu a príchodom jeho rodinného príslušníka tam? Toto je problém, ktorý nastoľuje štvrtá otázka vo veci C-456/12 (týkajúca sa B.).

140. Zastávam názor, že odpoveď závisí od toho, prečo sa občan Únie a jeho rodinný príslušník alebo príslušníci nepohybovali spoločne.

141. Podľa smernice 2004/38 hostiteľský členský štát nemôže odmietnuť pobyt štátnemu príslušníkovi tretej krajiny na základe uplynutého času. Ich právom je „sprevádzať alebo sa pripojiť“ k občanovi Únie, s ktorými zdieľajú príslušné rodinné väzby.¹⁰⁷ Toto znenie znamená, že uplynutie času po vstupe občana Únie a získaní pobytu nebráni v tom, aby sa k nemu štátny príslušník tretej krajiny neskôr „pripojil“. V skutočnosti, Súdny dvor rozhodol, že smernica 2004/38 nevyžaduje, aby rodinní príslušníci občanov Únie vstúpili na územie hostiteľského členského štátu v rovnakom čase ako občan Únie, od postavenia ktorého odvodzujú práva.¹⁰⁸

142. Nedomnievam sa, že dôvod odmietnutia je relevantný. Dôležité je to, že rozhodnutie opustiť územie na účely pobytu s občanom Únie je uskutočnené v rámci výkonu práva na rodinný život. Občania Únie majú slobodu sami sa rozhodnúť, ako uplatnia právo na rodinný život (ak nie, právo by malo malý význam). Mnohí z nich uprednostnia život so svojimi rodinnými príslušníkmi; iní môžu mať (v určitom okamihu) iné priority (ktoré sa môžu v priebehu času zmeniť), alebo môžu existovať

105 — Článok 6 ods. 1 smernice 2004/38.

106 — Článok 6 ods. 2 smernice 2004/38. Samozrejme, že pri vstupe na územie členského štátu takýto štátni príslušníci tretích krajín musia tiež splňať všetky príslušné požiadavky pre vstupné vízum. Pozri článok 5 ods. 2 smernice 2004/38.

107 — Pozri napríklad článok 6 ods. 2, článok 7 ods. 2 a článok 16 ods. 2 smernice 2004/38. Pozri tiež rozsudok Eind (už citovaný v poznámke pod čiarou 4, bod 38).

108 — Pozri napríklad rozsudok Metock (už citovaný v poznámke pod čiarou 36, bod 90), uznesenie z 19. decembra 2008 Sahin (C-551/07, Zb. s. I-10453, bod 28) a rozsudok O a S (už citovaný v poznámke pod čiarou 16, bod 54).

praktické prekážky, ktoré bránia v tom, aby ihneď žili spoločne. Naopak, ak sa rodinný príslušník, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, a občan Únie rozhodli, že si naďalej neželajú žiť spolu ako pár a vykonávať ich právo na rodinný život, odvodené právo na pobyt pre štátneho príslušníka tretej krajiny nebude existovať.

143. V tejto súvislosti teraz stručne uvediem, ako by mal vnútroštátny súd posúdiť situácie O., B., S. a G.

O určení odvodených práv na pobyt O., B., S. a G.

– O.

144. Garant O. sa presťahoval z Holandska, oženil sa s O. vo Francúzsku, a potom sa presťahoval s manželkou do Španielska. Ak sa O. legálne zdržiavala v Španielsku spolu s garantom O. ako rodinný príslušník občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, v súlade so smernicou 2004/38, potom sa s garantom O. nemôže, po tom, ako sa O. vrátila do Holandska pracovať a žiť, zaobchádzať menej priaznivo, ako keď sa presťahovala do Španielska, aby si tam zriadili pobyt. Z toho vyplýva, že ak boli potvrdené tieto skutočnosti (čo je samozrejme vecou vnútroštátneho súdu), O. bude mať podľa práva EÚ právo na legálny pobyt v Holandsku. Toto právo nie je bezpodmienečné ani absolútne. Podlieha podmienkam a obmedzeniam stanoveným v smernici 2004/38 rovnakým spôsobom ako jeho skoršie právo na pobyt v Španielsku.

– B.

145. Garant B. využil právo na voľný pohyb a pravdepodobne si zriadil pobyt v Belgicku, aby tam žil (v tej dobe) so svojou partnerkou B. (To, či si garant B. hľadal prácu v Belgicku, je nejasné a má byť predmetom skúmania zo strany vnútroštátneho súdu.) B. však ako partnerka nespádala do pôsobnosti článku 3 ods. 2 smernice 2004/38, a nemohla preto odvodiť právo na pobyt v Belgicku z práva EÚ na základe prítomnosti B. v Belgicku. To, či si garant B. zriadil alebo nezriadil pobyt v Belgicku, nie je preto rozhodujúce vo veci žiadosti B. o pobyt v Holandsku.

146. Rovnako tak nie je na účely článku 21 ods. 1 ZFEÚ relevantnou skutočnosť, že garant B. žil alebo navštevoval B. v Maroku po tom, ako uzatvorili manželstvo, pretože toto ustanovenie zaručuje len práva na voľný pohyb a pobyt v Európskej únii.

147. Tiež sa nezdá, že tam existuje spojitosť medzi odmietnutím pobytu v Holandsku pre B. a výkonom práva zaručeného podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ garantom B. Každá forma výkonu takýchto práv bola dokončená v okamihu, keď ešte neexistovala rodinná väzba medzi B. a garantom B.

148. Samotné uplynutie doby medzi návratom garanta B. do Holandska a príchodom B. však nebude mať žiadny vplyv na tvrdenie, že B. mala odvodené právo na pobyt, za predpokladu, že rozhodnutie pripojiť sa ku garantovi B. v Holandsku bolo uskutočnené pri výkone ich práva na rodinný život.¹⁰⁹

109 — Pozri body 141 až 142 týchto návrhov.

– S.

149. Garant S. nie je „štátny príslušník členského štátu, bez ohľadu na jeho miesto pobytu a štátnu príslušnosť, ktorý si uplatnil právo na slobodu pohybu pracovníkov a bol zamestnaný v inom členskom štáte“. ¹¹⁰ Je zamestnaný v členskom štáte svojho bydliska a štátnej príslušnosti, pričom v Belgicku a ani v iných členských štátoch nevstúpil na trh práce. ¹¹¹ Nie je vyslaným pracovníkom ¹¹² a hranice neprekračuje s cieľom poskytovať služby v Belgicku v zmysle článku 56 ZFEÚ. Naopak, je to pravdepodobne jeho zamestnávateľ, ktorý poskytuje služby v iných členských štátoch prostredníctvom garanta S.

150. Faktom však zostáva, že garant S. vykonáva svoje právo na voľný pohyb v spojitosti s ekonomickou činnosťou (jeho zamestnanie v Holandsku), výsledky ktorej (pri overení zo strany vnútroštátneho súdu) prispievajú k blahu jeho rodiny. Alternatívnym nákladom spojeným s prijatím takéhoto typu zamestnania je jeho potreba zohnať starostlivosť o dieťa, v tomto prípade o jeho syna. [Je na vnútroštátnom súde, aby preskúmal, či by musel zháňať takúto starostlivosť (a ak áno, v rovnakom rozsahu), ak by jednoducho pracoval v Holandsku].

151. Čo v prípade dvoch ostatných premenných, spomenutých vyššie, ¹¹³ teda rodinnej väzby a príčinnej súvislosti?

152. Pokiaľ ide o rodinnú väzbu medzi S. a garantom S., vnútroštátny súd rozhodol, že S. je závislým rodinným príbuzným po vzostupnej línii v zmysle článku 2 ods. 2 písm. d) smernice 2004/38. Toto zistenie naznačuje, že vnútroštátny súd zastáva názor, že garant S. hmotne podporuje S. (na základe vyjadrenia úzkeho pojmu závislosti podľa smernice 2004/38 Súdnym dvorom). Na druhej strane garant S. sa zdá byť závislý na S. v rozsahu, v akom sa S. stará o jeho syna, zatiaľ čo on vykonáva právo voľného pohybu v súvislosti s jeho zamestnaním.

153. Zdá sa, že Rechtbank, ktorý najskôr preskúmal rozhodnutie ministra, nepovažuje túto skutočnosť za relevantnú, pretože buď manželka garanta S. (tiež s bydliskom v Holandsku) alebo profesionálne služby starostlivosti o dieťa sa mohli postarať o jeho syna.

154. Na tomto základe dospel vnútroštátny súd k predbežnému záveru, že ak S. nebolo umožnené zdržiavať sa v Holandsku, garant S. by nemal byť v znevýhodňujúcejšom postavení, pokiaľ ide o výkon práva na voľný pohyb. Na účely zistenia, či naozaj neexistuje primeraná príčinná súvislosť medzi týmito dvoma faktormi, bude vnútroštátny súd musieť preskúmať, či odmietnutie pobytu pre S. bude dôvodom na to, aby si garant S. musel hľadať iné zamestnanie, ktorého súčasťou nebude výkon práv na voľný pohyb, alebo sa bude musieť so svojou rodinou, vrátane S., presťahovať do iného členského štátu.

– G.

155. Garant G. je cezhraničným pracovníkom, ktorým zostal aj po uzatvorení manželstva v Peru s G., s ktorou má deti. Predpokladá sa, že ako manželia sú G. a garant G. na sebe materiálne, právne a citovo závislí. Zamestnanie garanta G. v inom členskom štáte sa javí ako materiálne vo vzťahu k rodinnej väzbe.

110 — Rozsudok z 13. decembra 2012, Caves Krier Frères (C-379/11, bod 25 a citovaná judikatúra).

111 — Pozri v tomto zmysle rozsudok z 9. augusta 1994, Vander Elst (C-43/93, Zb. s. I-3803, bod 21 a citovanú judikatúru).

112 — Pozri článok 1 ods. 3 smernice Európskeho Parlamentu a Rady 96/71/ES zo 16. decembra 1996 o vysielaní pracovníkov v rámci poskytovania služieb (Ú. v. ES L 18, s. 1; Mim. vyd. 05/002, s. 431).

113 — Bod 122 týchto návrhov.

156. Odmietnutie pobytu pre G. v Holandsku môže hodnoverne viesť k tomu, že garant G., ktorý si želá žiť s G., sa bude musieť presťahovať do Belgicka (s cieľom usadiť sa spoločne na základe smernice 2004/38), a tým sa z neho stane migrujúci pracovník s pobytom v inom členskom štáte. Išlo by o obmedzenie jeho voľby byť cezhraničným pracovníkom – ekonomickej slobody, ktorá je zaručená podľa článku 45 ZFEÚ.

157. To, či by to viedlo k ukončeniu jeho práce v zahraničí, je otázne. Ak neberieme do úvahy skutočnosť, že takéto rozhodnutie by viedlo k strate prostriedkov, ktorými podporuje svoju rodinu, vrátane G., neposilní to postavenie G. ako osoby majúcej bydlisko v Holandsku.

Poznámka na záver

158. Či už Súdny dvor súhlasí alebo nesúhlasí s analýzou, ktorú som uviedla, nalieham naň, aby využil príležitosť, ktorú poskytujú tieto dva návrhy na to, aby podal jasné a štruktúrované vysvetlenie týkajúce sa okolností, za akých sa rodinný príslušník občana Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, zdržiavajúci sa v jeho domovskom členskom štáte, ale ktorý *vykonáva* svoje práva na voľný pohyb, môže domáhať odvodeného práva na pobyt v domovskom členskom štáte podľa práva EÚ.

Návrh

159. Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor na otázky položené Raad van State odpovedal takto:

Vo veci C-456/12 O.:

1. Smernica 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 sa neuplatňuje priamo na občanov Únie po ich návrate do členského štátu ich štátnej príslušnosti. Členský štát štátnej príslušnosti však nemôže týmto občanom Únie priznať menej priaznivé zaobchádzanie, než aké im na základe práva EÚ priznal členský štát, z ktorého sa presťahovali do členského štátu ich štátnej príslušnosti. V dôsledku toho smernica 2004/38 nepriamo stanovuje minimálne štandardy zaobchádzania, ktoré občan Únie pri svojom návrate, ako aj jeho rodinní príslušníci musia mať v členskom štáte štátnej príslušnosti občana Únie.

2. Právo EÚ nevyžaduje, aby sa občan Únie zdržiaval počas určitej minimálnej doby v inom členskom štáte, aby sa následne jeho rodinní príslušníci, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, mohli dovoľávať odvodeného práva na pobyt v členskom štáte štátnej príslušnosti, do ktorého sa občan Únie vracia.

3. Občan Únie vykonáva svoje právo na pobyt v inom členskom štáte, ak takýto členský štát je miestom, v ktorom sa nachádza obvyklé centrum jeho záujmov. Ak pri zohľadnení všetkých relevantných skutočností predpokladáme, že je táto podmienka splnená, je v tejto súvislosti irelevantné, či tento občan Únie má inú formu pobytu v inom štáte alebo či jeho fyzická prítomnosť v členskom štáte pobytu je pravidelne alebo nepravidelne prerušovaná.

4. Ak uplynie doba medzi návratom občana Únie do členského štátu jeho štátnej príslušnosti a príchodom rodinného príslušníka, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, do tohto členského štátu, nárok rodinného príslušníka na odvodené právo na pobyt v tomto členskom štáte nezaniká, za predpokladu, že rozhodnutie pripojiť sa k občanovi Únie bolo prijaté v rámci výkonu ich práva na rodinný život.

Vec C-457/12 S.:

Tam, kde občan Únie s bydliskom v členskom štáte jeho štátnej príslušnosti vykonáva práva na voľný pohyb v spojení s jeho zamestnaním, právo jeho rodinných príslušníkov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretej krajiny, na pobyt v tomto členskom štáte závisí od toho, aké úzke sú rodinné väzby s občanom Únie, a od príčinnej súvislosti medzi miestom bydliska rodiny a výkonom práv na voľný pohyb občanom Únie. Rodinný príslušník musí mať predovšetkým právo na pobyt, ak v dôsledku odmietnutia tohto práva bude občan Únie nútený hľadať si iné zamestnanie, súčasťou ktorého nebude výkon práv na voľný pohyb, alebo sa bude musieť presťahovať do iného členského štátu. V tomto ohľade je irelevantné, či občan Únie je cezhraničným pracovníkom alebo vykonáva svoje právo na voľný pohyb, aby splnil svoju pracovnú zmluvu uzatvorenú so zamestnávateľom so sídlom v členskom štáte jeho štátnej príslušnosti a bydliska.