Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. decembra 2014 *

„Občianstvo Európskej únie — Smernica 2004/38/ES — Právo občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov — Právo vstupu — Štátny príslušník tretieho štátu, rodinný príslušník občana Únie, s povolením na pobyt udeleným členským štátom — Vnútroštátna právna úprava, ktorá podmieňuje vstup na vnútroštátne územie predchádzajúcim získaním povolenia na vstup — Článok 35 smernice 2004/38/ES — Článok 1 protokolu (č. 20) o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na Spojené kráľovstvo a Írsko“

Vo veci C-202/13,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Spojené kráľovstvo) z 25. januára 2013 a doručený Súdnemu dvoru 17. apríla 2013, ktorý súvisí s konaním:

The Queen, na žiadosť:

Sean Ambrose McCarthy,

Helena Patricia McCarthy Rodriguez,

Natasha Caley McCarthy Rodriguez,

proti

Secretary of State for the Home Department,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda V. Skouris, podpredseda K. Lenaerts, predsedovia komôr R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, T. von Danwitz (spravodajca), S. Rodin, K. Jürimäe, sudcovia A. Rosas, E. Juhász, A. Arabadžiev, C. Toader, M. Safjan, D. Šváby, M. Berger a F. Biltgen,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: L. Hewlett, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní zo 4. marca 2014,

* Jazyk konania: angličtina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— S. A. McCarthy a H. P. McCarthy Rodriguez, ako aj ich dieťa N. C. McCarthy Rodriguez, v zastúpení: M. Henderson a D. Lemer, barristers, ktorých splnomocnil K. O'Rourke, solicitor,

— vláda Spojeného kráľovstva, v zastúpení: S. Brighouse a J. Beeko, splnomocnené zástupkyne, za právnej pomoci T. Ward a D. Grieve, QC, ako aj G. Facenna, barrister,

— grécka vláda, v zastúpení: T. Papadopoulou, splnomocnená zástupkyňa,

— španielska vláda, v zastúpení: A. Rubio González, splnomocnený zástupca,

— poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

— slovenská vláda, v zastúpení: B. Ricziová, splnomocnená zástupkyňa,

— Európska komisia, v zastúpení: M. Wilderspin a C. Tufvesson, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 20. mája 2014,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 35 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46), ako aj článku 1 Protokolu (č. 20) o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na Spojené kráľovstvo a Írsko (ďalej len „protokol č. 20").

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Seanom Ambrosom McCarthym, Helenou Patriciou McCarthyovou Rodriguezovou, ako aj ich dieťaťom Natashou Caley McCarthyovou Rodriguezovou, na jednej strane, a Secretary of State for the Home Department (minister vnútra, ďalej len „Secretary of State"), na druhej strane, vo veci jeho odmietnutia uznať pani McCarthyovej Rodriguezovej právo na bezvízový vstup do Spojeného kráľovstva.

Právny rámec

Právo Únie

Protokol č. 20

3 Článok 15 protokolu č. 20 uvádza:

„Spojené kráľovstvo má právo, bez ohľadu na články 26 a 77 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, všetky ostatné ustanovenia tejto zmluvy alebo Zmluvy o Európskej únii, všetky opatrenia prijaté podľa týchto zmlúv, alebo všetky medzinárodné dohody uzatvorené Úniou alebo Úniou a jej členskými štátmi

s jedným alebo viacerými tretími štátmi, vykonávať na svojich hraniciach s ostatnými členskými štátmi také kontroly osôb žiadajúcich o vstup do Spojeného kráľovstva, aké považuje za nevyhnutné za účelom:

a) overenia práva na vstup do Spojeného kráľovstva u občanov členských štátov a u ich závislých osôb vykonávajúcich práva udelené právom Únie, ako aj občanov ostatných štátov, ktorým boli tieto práva udelené dohodou, ktorou je Spojené kráľovstvo viazané, a

b) rozhodnutia, či sa ostatným osobám udelí povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva.

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

Smernica 2004/38

4 V zmysle odôvodnenia 5 smernice 2004/38 „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."

5 Podľa odôvodnenia 8 tejto smernice:

„aby sa umožnil voľný pohyb rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, tí, ktorí už získali pobytový preukaz, by sa mali oslobodiť od požiadavky získať vstupné vízum v zmysle nariadenia Rady (ES) 539/2001 z 15. marca 2001, ktoré uvádza zoznam tretích krajín, ktorých štátni príslušníci musia vlastniť víza pri prechode vonkajších hraníc, a tých krajín, ktorých štátni príslušníci sú oslobodení od tejto požiadavky [Ú. v. ES L 81, s. 1; Mim. vyd. 19/004, s. 65] alebo prípadne uplatniteľnej vnútroštátnej legislatívy."

6 Odôvodnenia 25 a 26 uvedenej smernice uvádzajú:

„(25) podrobne by sa tiež mala špecifikovať procedurálna ochrana, aby sa zabezpečila vysoká úroveň ochrany práv občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v prípade, že sa im odmietne povolenie, aby vstúpili alebo sa zdržiavali na území iného členského štátu, a tiež aby sa podporila zásada, že všetky kroky, ktoré orgány prijmú, musia byť primerane opodstatnené;

(26) v každom prípade by občanom Únie a ich rodinným príslušníkom, ktorým sa odmietlo povolenie, aby vstúpili alebo sa zdržiavali na území iného členského štátu, mali byť k dispozícii súdne postupy náhrady škody".

7 Článok 1 smernice 2004/38 s názvom „Predmet" uvádza:

„Táto smernica stanovuje:

a) podmienky, ktoré upravujú uplatňovanie práva voľného pohybu a pobytu v rámci územia členských štátov občanmi Únie a ich rodinných príslušníkov;

…"

8 Oprávnené osoby v zmysle smernice 2004/38 sú v jej článku 3 vymedzené takto:

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

…“

9 Článok 5 smernice 2004/38, nazvaný „Právo vstupu“, stanovuje:

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

V súvislosti s občanmi Únie nie je možné zaviesť žiadne vstupné víza ani rovnocenné formality.

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

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

3. Hostiteľský členský štát nedáva vstupnú ani výstupnú pečiatku do pasu rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, ak predložia pobytový preukaz stanovený v článku 10.

4. Ak občan Únie alebo rodinný príslušník, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, nemá potrebné cestovné doklady, alebo ak v prípade potreby nemá víza, daný členský štát skôr, ako takéto osoby vráti, im všetkými primeranými spôsobmi umožní, aby získali potrebné doklady, alebo nechá im ich doručiť do primeraného časového obdobia, alebo im umožní, aby dosvedčili alebo dokázali inými spôsobmi, že sa na nich vzťahuje právo voľného pohybu a pobytu.

5. Členský štát môže požadovať, aby daná osoba ohlásila svoju prítomnosť v rámci jeho územia do primeraného a nediskriminačného časového obdobia. Nesplnenie tejto požiadavky môže viesť k tomu, že daná osoba bude podliehať primeraným a nediskriminačným sankciám.“

10 Pokiaľ ide o právo na pobyt, článok 6 a článok 7 ods. 1 a 2 smernice 2004/38 stanovujú:

„Článok 6

Právo pobytu do troch mesiacov

1. Občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia do troch mesiacov bez akýchkoľvek podmienok alebo formalít iných, ako je požiadavka vlastniť platný preuka[z] totožnosti alebo pas.

2. Ustanovenia odseku 1 sa uplatňujú tiež na rodinných príslušníkov, čo sa týka vlastnenia platného pasu, ktorí nie sú štátni príslušníci členského štátu a ktorí sprevádzajú občana Únie alebo sa k nemu pripájajú.

Článok 7

Právo pobytu na viac ako tri mesiace

1. Všetci občania Únie majú právo pobytu na území iného členského štátu počas obdobia dlhšieho ako tri mesiace, ak:

a) sú pracovníci alebo samostatne zárobkovo činné osoby v hostiteľskom členskom štáte; alebo

b) majú dostatočné zdroje pre samých seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu, a ak majú komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte; alebo

c)

— sú zapísaní na súkromnej alebo verejnej inštitúcii, akreditovanej alebo financovanej hostiteľským členským štátom na základe jeho legislatívy alebo administratívneho postupu, s hlavným cieľom absolvovať študijný kurz, vrátane odborného vzdelávania; a

— majú komplexné krytie zdravotného poistenia v hostiteľskom členskom štáte a predložili príslušnému vnútroštátnemu úradu dôkaz prostredníctvom vyhlásenia alebo iným rovnocenným prostriedkom, podľa ich rozhodnutia, že majú dostatočné zdroje pre seba a svojich rodinných príslušníkov, aby sa nestali záťažou pre systém sociálnej pomoci hostiteľského členského štátu počas obdobia ich pobytu;

d) sú rodinnými príslušníkmi, ktorí sprevádzajú alebo sa pripájajú k občanovi Únie, ktorý spĺňa podmienky uvedené v bodoch a), b) alebo c).

2. Právo pobytu stanovené v odseku 1 sa rozširuje na rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, sprevádzajú alebo sa pripájajú k občanovi Únie v hostiteľskom členskom štáte, ak takýto občan Únie spĺňa podmienky uvedené v odseku 1 [písm.] a), b) alebo c).“

11 Pokiaľ ide o vydanie pobytových preukazov, článok 10 tejto smernice stanovuje:

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

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

a) platný pas;

b) doklad osvedčujúci existenciu rodinného vzťahu alebo registrovaného partnerstva;

c) registračné potvrdenie alebo, v prípade neexistencie registračného systému, akýkoľvek dôkaz pobytu v hostiteľskom členskom štáte občana Únie, ktorého sprevádzajú, alebo ku ktorému sa pripájajú;

d) v prípadoch spadajúcich pod body c) a d) článku 2 ods. 2 dokumentačné dôkazy, že uvedené podmienky sú splnené;

e) v prípadoch spadajúcich pod článok 3 ods. 2 písm. a) doklad vydaný príslušným úradom v krajine pôvodu alebo krajine, odkiaľ prichádzajú, potvrdzujúci, že sú osobami závislými od občana Únie, alebo sú členmi domácnosti občana Únie, alebo dôkaz o existencii vážnych zdravotných dôvodov, ktoré prísne vyžadujú osobnú starostlivosť rodinného príslušníka občanom Únie;

f) v prípadoch spadajúcich pod článok 3 ods. 2 písm. b) dôkaz o existencii trvalého vzťahu s občanom Únie.“

12 Kapitola VI smernice 2004/38 s názvom „Obmedzenia práva vstupu a práva pobytu z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia“ vo svojich článkoch 27, 30 a 31 stanovuje:

„Článok 27

Všeobecné zásady

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

2. Opatrenia prijaté z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti musia byť v súlade s zásadou úmernosti a musia vychádzať výlučne z osobného správania daného jednotlivca. Trestné činy, ku ktorým došlo v minulosti, sa samé osebe nepovažujú za dôvody na prijatie takýchto opatrení.

…

Článok 30

Oznámenie o rozhodnutiach

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

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

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

Článok 31

Procedurálna ochrana

1. Dané osoby majú prístup k súdnym a prípadne administratívnym postupom náhrady škody v hostiteľskom členskom štáte, aby sa mohli odvolať alebo požiadať o preskúmanie akéhokoľvek rozhodnutia prijatého proti nim na základe dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.

2. Ak žiadosť o odvolanie sa proti rozhodnutiu o vyhostení alebo žiadosť o preskúmanie takéhoto rozhodnutia je doplnená žiadosťou o dočasný príkaz pozastavenia vymáhania takéhoto rozhodnutia, skutočné vysťahovanie z územia sa nesmie uskutočniť, kým sa neprijme rozhodnutie o dočasnom príkaze, okrem prípadov, keď:

— rozhodnutie o vyhostení je založené na predchádzajúcom súdnom rozhodnutí; alebo

— dané osoby mali predtým prístup k súdnemu preskúmaniu; alebo

— rozhodnutie o vyhostení je založené na mimoriadne dôležitých dôvodoch verejnej bezpečnosti podľa článku 28 ods. 3[.]

3. Postupy náhrady škody umožňujú preskúmanie legálnosti rozhodnutia a tiež skutočností a okolností, z ktorých navrhované opatrenie vychádza. Zabezpečia, aby rozhodnutie nebolo neúmerné, najmä z hľadiska požiadaviek stanovených v článku 28.

4. Členské štáty môžu vylúčiť daného jednotlivca z ich územia pred ukončením postupu náhrady škody, ale nesmú zabrániť, aby sa daný jednotlivec dostavil osobne na obhajobu, s výnimkou prípadu, ak jeho vystúpenie môže spôsobiť vážne ťažkosti pre verejný poriadok alebo verejnú bezpečnosť alebo, keď odvolávacie alebo súdne preskúmanie sa týka odmietnutia vstupu na územie.“

13 Článok 35 smernice 2004/38, ktorý je súčasťou jej kapitoly VII s názvom „Záverečné ustanovenia“, stanovuje, pokiaľ ide o opatrenia, ktoré majú prijať členské štáty v prípade zneužívania práva alebo podvodu:

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

Nariadenie č. 539/2001

14 Odôvodnenie 4 nariadenia č. 539/2001 uvádza:

„Podľa článku 1 protokolu o stanovisku Spojeného kráľovstva a Írska, tvoriaceho prílohu k Zmluve o Európskej únii a Zmluve o založení Európskeho spoločenstva, sa Írsko a Spojené kráľovstvo nezúčastňujú na prijatí tohto nariadenia. Následne a bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia článku 4 vyššie uvedeného protokolu, sa ustanovenia tohto nariadenia nevzťahujú ani na Írsko, ani na Spojené kráľovstvo.“

Nariadenie (ES) č. 562/2006

15 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1) umožňuje, aby sa nevykonávala hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vnútorné hranice medzi členskými štátmi Únie, a stanovuje pravidlá, ktorými sa spravuje hraničná kontrola osôb, ktoré prekračujú vonkajšie hranice členských štátov Únie.

16 Toto nariadenie podľa svojho odôvodnenia 27 „predstavuje rozvoj ustanovení schengenského acquis, na ktorom sa Spojené kráľovstvo nezúčastňuje v súlade s rozhodnutím Rady 2000/365/ES z 29. mája 2000, ktoré sa týka požiadavky Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska zúčastňovať sa na

niektorých ustanoveniach schengenského acquis [(Ú. v. ES L 131, s. 43; Mim. vyd. 19/001, s. 178)]. Spojené kráľovstvo sa preto nezúčastňuje na jeho prijímaní, nie je ním viazané a ani nepodlieha jeho uplatňovaniu“.

Právo Spojeného kráľovstva

17 Pokiaľ ide o právo na vstup štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie, § 11 ods. 2 až 4 nariadenia z roku 2006 o prisťahovalectve (Európsky hospodársky priestor) [Immigration (European Economic Area) Regulations 2006] (ďalej len „nariadenie z roku 2006“) stanovuje:

„2. Osobe, ktorá nie je štátnym príslušníkom štátu [Európskeho hospodárskeho priestoru (EHP)], musí byť umožnený vstup do Spojeného kráľovstva, ak je rodinným príslušníkom štátneho príslušníka štátu EHP, rodinným príslušníkom, ktorý si zachoval právo na pobyt, alebo osobou, ktorá má právo na trvalý pobyt podľa § 15, ak pri príchode predloží:

a) platný pas a

b) doklad rodinného príslušníka EHP, pobytový preukaz alebo preukaz o trvalom pobyte.

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

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

a) štátnym príslušníkom štátu EHP;

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

c) rodinným príslušníkom, ktorý si zachoval právo na pobyt, alebo osobou, ktorá má právo na trvalý pobyt…“

18 Pokiaľ ide o vydanie „dokladu rodinného príslušníka EHP“ uvedeného v § 11 nariadenia z roku 2006, § 12 ods. 1, 4 a 5 tohto nariadenia stanovuje:

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

a) tento štátny príslušník štátu EHP:

i) má trvalý pobyt na území Spojeného kráľovstva v zmysle tohto nariadenia; alebo

ii) má pricestovať do Spojeného kráľovstva do šiestich mesiacov od dátumu podania žiadosti a po príchode do Spojeného kráľovstva bude štátnym príslušníkom štátu EHP s trvalým pobytom na území Spojeného kráľovstva v zmysle tohto nariadenia; a

b) rodinný príslušník bude štátneho príslušníka štátu EHP v Spojenom kráľovstve sprevádzať alebo ho bude do tejto krajiny nasledovať a:

i) má v štáte EHP zákonný pobyt; alebo

ii) spĺňa požiadavky stanovené právnymi predpismi v oblasti prisťahovalectva (iné ako tie, ktoré sa týkajú povolenia na vstup) umožňujúce jeho vstup do Spojeného kráľovstva ako rodinného príslušníka štátneho príslušníka štátu EHP alebo, v prípade priamych potomkov alebo závislých priamych príbuzných po vzostupnej línii jeho manželského partnera alebo registrovaného partnera, ako rodinného príslušníka jeho manželského alebo registrovaného partnera, ak sa štátny príslušník štátu EHP alebo manželský alebo registrovaný partner nachádza a je usadený v Spojenom kráľovstve.

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

5. Doklad rodinného príslušníka EHP sa však podľa tohto paragrafu nesmie vydať, ak sa vstup žiadateľa alebo dotknutého štátneho príslušníka štátu EHP na územie Spojeného kráľovstva musí odoprieť z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia v zmysle § 21.“

19 § 40 zákona z roku 1999 o prisťahovalectve a azyle (Immigration and Asylum Act 1999) stanovuje:

„Pokuta za cestujúcich bez potrebných dokladov

1. Ustanovenia tohto paragrafu sa uplatnia, ak osoba žiadajúca o povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva po tom, ako pricestovala do Spojeného kráľovstva loďou alebo lietadlom, na výzvu imigračného úradníka nepredloží:

a) platný imigračný doklad, ktorý dostatočne preukazuje jej totožnosť a jej štátnu príslušnosť alebo občianstvo; a

b) v prípade, že sa na osobu vzťahuje vízová povinnosť, víza požadovaného druhu.

2. Secretary of State môže majiteľovi lode alebo lietadla, pokiaľ ide o takéto osoby, uložiť pokutu vo výške 2 000 [libier šterlingov (GBP)].

3. Pokuta Secretary of State je splatná na prvú výzvu.

4. Povinnosť zaplatiť pokutu nevznikne, ak majiteľ preukáže, že jemu alebo jeho zamestnancovi alebo zástupcovi pri nástupe na loď plaviacu sa alebo lietadlo letiace do Spojeného kráľovstva táto osoba predložila požadovaný doklad alebo doklady.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

20 Pán McCarthy a pani McCarthy Rodriguez sú manželmi. Natasha Caley McCarthy Rodriguez je dieťaťom tohto páru. Tieto tri osoby majú od roku 2010 trvalý pobyt v Španielsku, odkiaľ pravidelne cestujú do Spojeného kráľovstva, kde vlastnia dom.

21 Pán McCarthy má britské aj írske štátne občianstvo. Pani McCarthy Rodriguez, ktorá je štátnou príslušníčkou Kolumbie, je držiteľkou pobytového preukazu vydaného španielskymi orgánmi v roku 2010 na základe článku 10 smernice 2004/38, ktorého platnosť uplynie v roku 2015.

22 Podľa právnej úpravy Spojeného kráľovstva, konkrétne podľa § 11 nariadenia z roku 2006, pani McCarthy Rodriguez musí na to, aby mohla vstúpiť do Spojeného kráľovstva, vopred požiadať o vydanie dokladu rodinného príslušníka EHP. Tento doklad rodinného príslušníka je platný po dobu šiestich mesiacov a možno ho obnoviť pod podmienkou, že sa jeho držiteľ osobne dostaví na diplomatickú misiu Spojeného kráľovstva v zahraničí a vyplní tlačivo, v ktorom sú uvedené otázky týkajúce sa jeho finančných prostriedkov a zárobkovej činnosti. Zakaždým, keď si chce pani McCarthyová Rodriguezová obnoviť uvedený doklad rodinného príslušníka, preto musí vycestovať z Marbelly do Madridu (Španielsko), kde je diplomatická misia Spojeného kráľovstva.

23 Pani McCarthyovej Rodriguezovej sa stalo, že niektoré letecké spoločnosti jej odmietli povoliť vstup do lietadla smerujúceho do Spojeného kráľovstva, keď predložila iba pobytový preukaz, no nie doklad rodinného príslušníka EHP vyžadovaný právnou úpravou Spojeného kráľovstva. Tento postup vyplýva z usmernení, ktoré vydal Secretary of State prepravcom uskutočňujúcim prepravu osôb do Spojeného kráľovstva a ktoré sa týkajú uplatňovania § 40 zákona z roku 1999 o prisťahovalectve a azyle. Cieľom týchto usmernení je viesť prepravcov k tomu, aby neprepravovali pasažierov, ktorí sú štátnymi príslušníkmi tretích krajín a nemajú povolenie na pobyt vydané orgánmi Spojeného kráľovstva alebo platný cestovný doklad, ako je doklad rodinného príslušníka EHP.

24 V priebehu roku 2012 žalobcovia vo veci samej podali na vnútroštátny súd žalobu proti Spojenému kráľovstvu, ktorou sa domáhali určenia, že si nesplnilo povinnosť riadne prebrať do svojho právneho poriadku článok 5 ods. 2 smernice 2004/38. V rámci tohto sporu pani McCarthyová Rodriguezová dosiahla vydanie predbežného opatrenia, ktoré ukladalo obnovovanie jej dokladu rodinného príslušníka EHP na základe písomnej žiadosti bez toho, aby bolo nevyhnutné osobne sa dostaviť na diplomatickú misiu Spojeného kráľovstva v Madride.

25 Pred vnútroštátnym súdom Secretary of State uviedol, že právna úprava Spojeného kráľovstva dotknutá vo veci samej nebola určená na uplatňovanie článku 5 ods. 2 smernice 2004/38. Táto právna úprava je podľa neho, rovnako ako neprebratie tohto posledného uvedeného ustanovenia, odôvodnená ako potrebné opatrenie v zmysle článku 35 smernice 2004/38, aj ako kontrolné opatrenie v zmysle článku 1 protokolu č. 20.

26 V tejto súvislosti Secretary of State uviedol, že existoval „systematický problém“ zneužívania práva a podvodov, ktorých sa dopúšťajú štátni príslušníci tretích krajín. Pobytové preukazy uvedené v článku 10 smernice 2004/38 sa podľa neho dali sfalšovať. Predovšetkým podľa neho neexistuje jednotný model týchto preukazov. Pobytové preukazy vydané Spolkovou republikou Nemecko a Estónskou republikou však podľa neho spĺňali vhodné bezpečnostné normy, najmä normy vyhlásené Medzinárodnou organizáciou civilného letectva, v dôsledku čoho by vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej mala byť zmenená, pokiaľ ide o osoby, ktoré majú pobytový preukaz vydaný jedným z týchto dvoch členských štátov.

27 Vnútroštátny súd po posúdení týchto okolností, ktoré uviedol Secretary of State, dospel k záveru, že obavy tohto účastníka konania týkajúce sa systematického zneužitia práva sú zrejme opodstatnené. Pobytové preukazy mohli byť ľahko zneužité pri nelegálnom prisťahovalectve do Spojeného kráľovstva. Podľa neho existovalo konkrétne riziko, že veľký počet osôb zapletených do „trhu s fiktívnymi manželstvami“ bude používať falošné pobytové preukazy na neoprávnené získanie vstupu do Spojeného kráľovstva. Odmietnutie tohto členského štátu oslobodiť držiteľov pobytových preukazov od povinnosti získať vstupné víza je podľa neho primerané, nevyhnutné a objektívne odôvodnené.

28 Za týchto okolností High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court), rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Umožňuje článok 35 [smernice 2004/38] členskému štátu prijať opatrenia so všeobecnou pôsobnosťou na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie práva priznaného článkom 5 ods. 2 smernice, ktorý oslobodzuje od vízovej povinnosti rodinných príslušníkov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi pobytových preukazov vydaných podľa článku 10 smernice?

2. Umožňuje článok 1 protokolu č. 20… Spojenému kráľovstvu požadovať od držiteľov pobytových preukazov vstupné víza, ktoré musia byť udelené pred vstupom do krajiny?

3. V prípade kladnej odpovede na prvú alebo druhú otázku, je prístup Spojeného kráľovstva k držiteľom pobytových preukazov v prejednávanej veci odôvodnený vzhľadom na okolnosti zhrnuté v uznesení vnútroštátneho súdu?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej a druhej otázke

29 Svojou prvou a druhou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 35 smernice 2004/38 a článok 1 protokolu č. 20 majú vykladať v tom zmysle, že umožňujú členskému štátu, ktorý sleduje cieľ všeobecnej prevencie, uložiť rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi platných pobytových preukazov vydaných podľa článku 10 smernice 2004/38 orgánmi iného členského štátu, povinnosť v zmysle vnútroštátneho práva získať na to, aby mohli vstúpiť na jeho územie, povolenie na vstup, akým je doklad rodinného príslušníka EHP.

O výklade smernice 2004/38

30 Keďže vnútroštátny súd pri položení otázky týkajúcej sa výkladu článku 35 smernice 2004/38 vychádzal z predpokladu, že táto smernica sa uplatňuje na spor vo veci samej, najskôr treba preveriť, či uvedená smernica priznáva pani McCarthyovej Rodriguezovej právo na vstup do Spojeného kráľovstva, pokiaľ prichádza z iného členského štátu.

– O uplatniteľnosti smernice 2004/38

31 Ako vyplýva z ustálenej judikatúry, cieľom smernice 2004/38 je zjednodušiť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané článkom 21 ods. 1 ZFEÚ, a posilniť toto právo (rozsudok O. a B., C-456/12, EU:C:2014:135, bod 35 a citovaná judikatúra).

32 Vzhľadom na kontext a ciele smernice 2004/38 ustanovenia tejto smernice nemožno vykladať reštriktívne a v žiadnom prípade ich nemožno zbaviť ich potrebného účinku (rozsudok Metock a i., C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84).

33 Pokiaľ ide v prvom rade o prípadné práva rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, odôvodnenie 5 smernice 2004/38 zdôrazňuje, že právo všetkých občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov by sa malo za objektívnych podmienok dôstojnosti udeliť tiež ich rodinným príslušníkom bez ohľadu na ich štátnu príslušnosť (rozsudok Metock a i., EU:C:2008:449, bod 83).

34 Hoci ustanovenia smernice 2004/38 nepriznávajú rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, nijaké samostatné právo, prípadné práva priznané im ustanoveniami práva Únie týkajúcimi sa občianstva Únie sú právami odvodenými od výkonu slobody pohybu občanom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok O. a B., EU:C:2014:135, bod 36 a citovanú judikatúru).

35 Článok 3 uvedenej smernice totiž ako „Oprávnené osoby“ v súvislosti s právami, ktoré priznáva, vymedzuje „všetkých občanov Únie, ktorí sa pohybujú alebo zdržiavajú v členskom štáte inom, ako je členský štát, ktorého štátnymi príslušníkmi sú, [ako aj] ich rodinných príslušníkov, ako sú definovaní v bode 2 článku 2, ktorí ich sprevádzajú, alebo sa k nim pripájajú“.

36 Súdny dvor tak rozhodol, že zo smernice 2004/38 nevyplýva právo vstupu a právo na pobyt v členskom štáte pre všetkých rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, ale iba pre tých, ktorí sú v zmysle článku 2 bodu 2 tejto smernice rodinnými príslušníkmi občana Únie, ktorý uplatnil svoje právo na voľný pohyb tým, že sa usadil v inom členskom štáte, než je členský štát, ktorého je štátnym príslušníkom (rozsudky Metock a i., EU:C:2008:449, bod 73; Dereci a i., C-256/11, EU:C:2011:734, bod 56; Iida, C-40/11, EU:C:2012:691, bod 51, ako aj O. a B., EU:C:2014:135, bod 39).

37 V prejednávanej veci je nesporné, že pán McCarthy využil svoje právo voľného pohybu tým, že sa usadil v Španielsku. Okrem toho je rovnako nesporné, že jeho manželka pani McCarthyová Rodriguezová má bydlisko spolu s ním a s dieťaťom narodeným v tomto zväzku v tomto členskom štáte a že je držiteľkou platného pobytového preukazu vydaného španielskymi orgánmi v zmysle článku 10 smernice 2004/38, ktorý jej umožňuje mať oprávnený pobyt na území Španielska.

38 Z toho vyplýva, že pán McCarthy a pani McCarthyová Rodriguezová sú „oprávnenými osobami“ v zmysle tejto smernice na základe jej článku 3 ods. 1.

39 Pokiaľ ide v druhom rade o otázku, či pani McCarthyovej Rodriguezovej vyplýva zo smernice 2004/38 právo vstupu do Spojeného kráľovstva, pokiaľ prichádza z iného členského štátu, treba uviesť, že článok 5 tejto smernice upravuje právo vstupu, ako aj podmienky vstupu na územie členských štátov. Podľa odseku 1 tohto článku 5 tak „členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie… a udelia rodinným príslušníkom, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, povolenie na vstup na ich územie s platným pasom.“

40 Okrem toho článok 5 ods. 2 prvý pododsek smernice 2004/38 stanovuje, že „na účely tejto smernice vlastnenie platného pobytového preukazu uvedeného v článku 10 oslobodzuje takýchto rodinných príslušníkov od vízovej požiadavky“. Ako vyplýva z odôvodnenia 8 tejto smernice, cieľom tejto výnimky je uľahčiť voľný pohyb štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie.

41 V tejto súvislosti treba konštatovať, že článok 5 smernice 2004/38 sa týka „členských štátov“ a nezavádza rozlišovanie podľa členského štátu vstupu, najmä pokiaľ stanovuje, že držba platného pobytového preukazu uvedená v článku 10 tejto smernice oslobodzuje rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, od povinnosti získať vstupné víza. Z tohto článku 5 teda nijako nevyplýva, že by právo vstupu rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, bolo obmedzené na iné členské štáty, než je členský štát pôvodu občana Únie.

42 Za týchto okolností treba konštatovať, že podľa článku 5 smernice 2004/38 sa na osobu ktorá je rodinným príslušníkom občana Únie a ktorá sa nachádza v situácii ako pani McCarthyová Rodriguezová, nevzťahuje povinnosť získať víza alebo rovnocenná povinnosť na to, aby mohla vstúpiť na územie členského štátu, z ktorého pochádza tento občan Únie.

– O výklade článku 35 smernice 2004/38

43 Vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, vyžaduje, aby každý rodinný príslušník občana Únie, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, vopred získal povolenie na vstup. Táto právna úprava vychádza z existencie všeobecného nebezpečenstva zneužívania práva alebo podvodu, ktoré Secretary of State vymedzil ako „systematické“, čím vylúčil akékoľvek osobitné posudzovanie vlastného správania dotknutej osoby príslušnými vnútroštátnymi orgánmi, pokiaľ ide o prípadné zneužitie práva alebo podvod.

44 Táto právna úprava podmieňuje vstup na územie Spojeného kráľovstva predchádzajúcim získaním povolenia na vstup, a to aj v prípadoch, ak sa vnútroštátne orgány tak ako v prejednávanej veci nedomnievajú, že rodinný príslušník občana Únie by sa mohol podieľať na zneužití práva alebo podvode. Uvedená právna úprava pritom stanovuje túto podmienku aj vtedy, ak orgány Spojeného kráľovstva nespochybňujú pravosť pobytového preukazu vydaného na základe článku 10 smernice 2004/38, ani presnosť údajov uvedených na tomto preukaze. Uvedená právna úprava teda v dôsledku toho absolútne a automaticky odopiera rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, právo na bezvízový vstup na územie členských štátov, ktoré im priznáva článok 5 ods. 2 smernice 2004/38, hoci sú držiteľmi platného pobytového preukazu vydaného na základe článku 10 smernice 2004/38 členským štátom, v ktorom majú pobyt.

45 Je nepochybné, že podľa judikatúry Súdneho dvora smernica 2004/38 nezbavuje členské štáty akejkoľvek právomoci kontrolovať vstup rodinných príslušníkov občanov Únie na ich územie. Keďže však rodinnému príslušníkovi občana Únie, ktorý nie je štátnym príslušníkom členského štátu, vyplýva zo smernice 2004/38 právo vstupu a právo na pobyt v hostiteľskom členskom štáte, tento štát môže obmedziť toto právo len vtedy, ak dodrží články 27 a 35 tejto smernice (pozri rozsudok Metock a i., EU:C:2008:449, body 74 a 95).

46 Podľa článku 27 smernice 2004/38 totiž členské štáty môžu, pokiaľ je to odôvodnené, odmietnuť vstup a pobyt z dôvodu verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia. Takéto odmietnutie však musí vychádzať z individuálneho posúdenia konkrétneho prípadu (rozsudok Metock a i., EU:C:2008:449, bod 74). Odôvodnenia, ktoré nie sú priamo spojené s jednotlivým prípadom, o ktorý ide, alebo ktoré vychádzajú z dôvodov všeobecnej prevencie, nemôžu obstáť (rozsudky Jipa, C-33/07, EU:C:2008:396, bod 24 a Aladžov, C-434/10, EU:C:2011:750, bod 42).

47 Navyše podľa článku 35 smernice 2004/38 členské štáty môžu prijať potrebné opatrenia na odmietnutie, ukončenie alebo zrušenie akéhokoľvek práva priznaného podľa tejto smernice v prípade zneužívania práv alebo podvodu, ako sú manželstvá z rozumu, pričom však všetky takéto opatrenia musia byť primerané a musia podliehať procesným zárukám stanoveným v uvedenej smernici (rozsudok Metock a i., EU:C:2008:449, bod 75).

48 Pokiaľ ide o otázku, či článok 35 smernice 2004/38 umožňuje členským štátom prijať opatrenia, ako sú opatrenia dotknuté vo veci samej, treba uviesť, že právo na vstup a právo na pobyt sa priznávajú občanom Únie a ich rodinným príslušníkom vzhľadom na ich osobnú situáciu.

49 Rozhodnutia alebo opatrenia prijaté príslušnými vnútroštátnymi orgánmi týkajúce sa prípadného práva vstupu alebo práva na pobyt, ktoré boli prijaté na základe smernice 2004/38, sa totiž týkajú zistenia osobnej situácie štátneho príslušníka členského štátu alebo jeho rodinných príslušníkov vzhľadom na túto smernicu (pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o vydanie pobytového preukazu na základe sekundárneho práva, rozsudky Collins, C-138/02, EU:C:2004:172, bod 40; Komisia/Belgicko, C-408/03, EU:C:2006:192, body 62 a 63, ako aj Dias, C-325/09, EU:C:2011:498, bod 48).

50 Navyše ako výslovne vyplýva z článku 35 smernice 2004/38, opatrenia prijaté na základe tohto článku podliehajú procesným zárukám stanoveným v článkoch 30 a 31 tejto smernice. Ako vyplýva z odôvodnenia 25 uvedenej smernice, cieľom týchto procesných záruk je, aby sa zabezpečila vysoká úroveň ochrany práv občanov Únie a ich rodinných príslušníkov v prípade odmietnutia vstupu do iného členského štátu alebo pobytu v tomto štáte.

51 Vzhľadom na skutočnosť, že smernica 2004/38 priznáva práva jednotlivcom, cieľom konaní o opravných prostriedkoch je umožniť dotknutej osobe uviesť okolnosti a dôvody týkajúce sa jej osobnej situácie, aby mohla pred príslušnými vnútroštátnymi správnymi a/alebo súdnymi orgánmi dosiahnuť uznanie individuálneho práva, ktoré môže uplatniť.

52 Z predchádzajúcich úvah vyplýva, že opatrenia prijaté vnútroštátnymi orgánmi na základe článku 35 smernice 2004/38 týkajúce sa odmietnutia, ukončenia alebo zrušenia práv priznaných touto smernicou musia vychádzať z individuálneho posúdenia konkrétneho prípadu.

53 Členské štáty preto nemôžu odmietnuť rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí sú držiteľmi platného pobytového preukazu v zmysle článku 10 smernice 2004/38, právo bezvízového vstupu na svoje územie, ako je upravené v článku 5 ods. 2 tejto smernice, bez toho, aby ich príslušné vnútroštátne orgány uskutočnili individuálne posúdenie konkrétneho prípadu. Sú teda povinné uznať takýto pobytový preukaz na účely bezvízového vstupu na svoje územie okrem prípadu, ak majú pochybnosti o pravosti tohto preukazu a presnosti údajov, ktoré sú na ňom uvedené, na základe konkrétnych skutočností týkajúcich sa jednotlivého dotknutého prípadu, ktoré umožňujú vyvodenie záveru o existencii zneužitia práva alebo podvodu (pozri analogicky rozsudok Dafeki, C-336/94, EU:C:1997:579, body 19 a 21).

54 V tejto súvislosti Súdny dvor spresnil, že dôkaz zneužívajúceho konania si vyžaduje jednak súbor objektívnych okolností, z ktorých vyplýva, že aj napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených právnou úpravou Únie cieľ tejto právnej úpravy nebol dosiahnutý, a jednak subjektívny prvok spočívajúci v úmysle získať výhodu vyplývajúcu z právnej úpravy Únie tým, že sa umelo vytvárajú podmienky potrebné na jej získanie (rozsudky Maďarsko/Slovensko, C-364/10, EU:C:2012:630, bod 58 a citovanú judikatúru, ako aj O. a B., EU:C:2014:135, bod 58).

55 Vzhľadom na neexistenciu výslovného ustanovenia v smernici 2004/38 skutočnosť, že členský štát čelí, ako sa to o sebe domnieva Spojené kráľovstvo, zvýšenému počtu zneužití práva alebo podvodov, ktorých sa dopúšťajú štátni príslušníci tretích štátov uchyľujúci sa k fiktívnym manželstvám alebo používajúci falzifikáty pobytových preukazov, nemôže odôvodniť prijatie opatrenia, ako je opatrenie dotknuté vo veci samej, vychádzajúceho z dôvodov všeobecnej prevencie, ktoré vylučuje akékoľvek konkrétne posúdenie vlastného správania dotknutej osoby.

56 Prijatie opatrení sledujúcich cieľ všeobecnej prevencie rozšírených prípadov zneužívania práv alebo podvodu by totiž znamenalo, že tak ako vo veci samej by samotná príslušnosť k vymedzenej skupine osôb umožňovala členským štátom odmietnuť uznanie práva výslovne priznaného smernicou 2004/38 rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu, hoci by v skutočnosti spĺňali podmienky stanovené touto smernicou. To isté by platilo za predpokladu, ak by sa uznanie tohto práva obmedzilo na osoby, ktoré sú držiteľmi pobytových preukazov vydaných určitými členskými štátmi, ako si to predstavovalo Spojené kráľovstvo.

57 Takéto opatrenia by pritom vzhľadom na svoju automatickosť umožňovali členským štátom neuplatňovať ustanovenia smernice 2004/38 a boli by v rozpore so samotnou podstatou základného a individuálneho práva občanov Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať na území členských štátov, ako aj s odvodenými právami v prospech rodinných príslušníkov týchto občanov, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu.

58 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba článok 35 smernice 2004/38 vykladať v tom zmysle, že neumožňuje členskému štátu, ktorý sleduje cieľ všeobecnej prevencie, uložiť rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi platných pobytových preukazov vydaných podľa článku 10 tejto smernice orgánmi iného členského štátu, povinnosť v zmysle vnútroštátneho práva získať na to, aby mohli vstúpiť na jeho územie, povolenie na vstup, akým je doklad rodinného príslušníka EHP.

O výklade protokolu č. 20

59 Treba pripomenúť, že článok 77 ods. 1 písm. a) ZFEÚ stanovuje, že Únia tvorí politiku s cieľom zabezpečiť absenciu akýchkoľvek kontrol osôb bez ohľadu na štátnu príslušnosť pri prekročení vnútorných hraníc Únie. Odstránenie kontrol vnútorných hraníc je základným prvkom cieľa Únie vytvoriť oblasť bez vnútorných hraníc, v ktorej sa zabezpečí voľný pohyb osôb tak, ako stanovuje článok 26 ZFEÚ. Normotvorca Únie zaviedol tento základný prvok odstránenia kontrol vnútorných hraníc tým, že na základe článku 62 ES, teraz článok 77 ZFEÚ, prijal nariadenie č. 562/2006, ktorého cieľom je rozvoj schengenského acquis (pozri v tomto zmysle rozsudok Adil, C-278/12 PPU, EU:C:2012:508, body 48 až 50).

60 Keďže sa však Spojené kráľovstvo nepodieľa na ustanoveniach schengenského acquis týkajúcich sa odstránenia hraničných kontrol a pohybu osôb, vrátane spoločnej vízovej politiky, protokol č. 20 vo svojom článku 1 stanovuje, že Spojené kráľovstvo má právo vykonávať na svojich hraniciach s ostatnými členskými štátmi také kontroly osôb žiadajúcich o vstup do Spojeného kráľovstva, aké považuje za nevyhnutné najmä za účelom overenia práva na vstup do Spojeného kráľovstva u občanov členských štátov a u ich závislých osôb vykonávajúcich práva udelené právom Únie, ako aj rozhodnutia, či sa ostatným osobám udelí povolenie na vstup do Spojeného kráľovstva.

61 Tieto kontroly sa vykonávajú „na hraniciach“ a ich cieľom je preveriť, či osoby, ktoré chcú vstúpiť na územie Spojeného kráľovstva, majú právo vstupu v zmysle ustanovení práva Únie, alebo v prípade neexistencie takéhoto práva, či im treba udeliť povolenie na vstup na toto územie. Ich cieľom je teda najmä predísť nezákonnému prekračovaniu hraníc Spojeného kráľovstva s ostatnými členskými štátmi.

62 Preto pokiaľ ide o rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a chcú vstúpiť na územie Spojeného kráľovstva na základe využitia práva vstupu stanoveného smernicou 2004/38, overenie v zmysle článku 1 protokolu č. 20 spočíva najmä v kontrole, či je dotknutá osoba držiteľom dokumentov uvedených v článku 5 tejto smernice. Hoci v tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že pobytové preukazy vydané na základe práva Únie majú deklaratórnu povahu a nezakladajú právo (rozsudky Dias, EU:C:2011:498, bod 49, ako aj O. a B., EU:C:2014:135, bod 60), platí pritom, že ako bolo konštatované v bode 53 tohto rozsudku, členské štáty sú v zásade povinné uznať pobytový preukaz vydaný na základe článku 10 smernice 2004/38 na účely bezvízového vstupu na svoje územie.

63 V súlade so svojím cieľom, ktorým je predísť nezákonnému prekračovaniu hraníc, môže overenie v zmysle článku 1 protokolu č. 20 zahŕňať preskúmanie pravosti týchto dokumentov a presnosti údajov, ktoré sú v nich uvedené, ako aj preskúmanie konkrétnych skutočností umožňujúcich vyvodenie záveru o existencii zneužitia práva alebo podvodu.

64 Z toho vyplýva, že článok 1 protokolu č. 20 oprávňuje Spojené kráľovstvo overiť, či osoba, ktorá chce vstúpiť na jeho územie, skutočne spĺňa podmienky vstupu, najmä podmienky upravené právom Únie. Naproti tomu tento článok 1 neumožňuje tomuto členskému štátu určovať podmienky vstupu osôb, ktoré sú oprávnené na vstup v zmysle práva Únie, a najmä uložiť im dodatočné podmienky vstupu alebo iné podmienky, ako sú tie, ktoré stanovuje právo Únie.

65 Presne tak je to v prejednávanej veci. Vnútroštátna právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, tým, že vyžaduje predchádzajúce získanie dokladu rodinného príslušníka EHP, stanovuje pre rodinných príslušníkov občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi platného pobytového preukazu vydaného na základe článku 10 smernice 2004/38, podmienku vstupu, ktorá sa pridáva k podmienkam stanoveným v článku 5 tejto smernice a nie je len jednoduchým overením splnenia týchto podmienok vstupu „na hraniciach“.

66 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na prvú a druhú otázku odpovedať tak, že článok 35 smernice 2004/38, ako aj článok 1 protokolu č. 20 sa majú vykladať v tom zmysle, že neumožňujú členskému štátu, ktorý sleduje cieľ všeobecnej prevencie, uložiť rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi platných pobytových preukazov vydaných podľa článku 10 smernice 2004/38 orgánmi iného členského štátu, povinnosť v zmysle vnútroštátneho práva získať na to, aby mohli vstúpiť na jeho územie, povolenie na vstup, akým je doklad rodinného príslušníka EHP.

O tretej otázke

67 So zreteľom na odpoveď na prvé dve otázky nie je potrebné odpovedať na tretiu otázku.

O trovách

68 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (veľká komora) rozhodol takto:

Článok 35 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, ako aj článok 1 Protokolu (č. 20) o uplatňovaní určitých aspektov článku 26 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na Spojené kráľovstvo a Írsko, sa majú vykladať v tom zmysle, že neumožňujú členskému štátu, ktorý sleduje cieľ všeobecnej prevencie, uložiť rodinným príslušníkom občana Únie, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a sú držiteľmi platných pobytových preukazov vydaných podľa článku 10 smernice 2004/38 orgánmi iného členského štátu, povinnosť v zmysle vnútroštátneho práva získať na to, aby mohli vstúpiť na jeho územie, povolenie na vstup, akým je doklad rodinného príslušníka EHP (Európskeho hospodárskeho priestoru).

Podpisy