Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MICHAL BOBEK
prednesené 10. apríla 2018 [1]

Vec C-89/17

Secretary of State for the Home Department
proti
Rozanne Bangerovej

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London [Druhostupňový súd (Oddelenie pre prisťahovalecké a azylové veci), Londýn, Spojené kráľovstvo]]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Článok 21 ZFEÚ – Návrat občana Únie do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom po tom, ako si uplatnil práva na voľný pohyb v inom členskom štáte – Právo na pobyt štátneho príslušníka tretieho štátu, ktorý je vzdialenejším rodinným príslušníkom občana Únie – Analogická aplikácia smernice 2004/38/ES – Článok 3 ods. 2 písm. b) – Povinnosť umožniť, v súlade vnútroštátnymi právnymi predpismi, vstup a pobyt partnera, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah – Právo na odvolanie – Rozsah súdneho preskúmania – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie“

I. Úvod

1. Rozanne Bangerová je z Juhoafrickej republiky. Jej partner, Philip Rado, je štátnym príslušníkom Spojeného kráľovstva. Žili spolu v Holandsku, kde pani Bangerová získala povolenie na pobyt ako nezosobášená partnerka občana Únie.

2. V Holandsku bolo pani Bangerovej udelené povolenie na pobyt podľa článku 3 ods. 2 smernice 2004/38/ES. [2] Predmetné ustanovenie stanovuje, že *hostiteľský* členský štát v súlade so svojou vnútroštátnou legislatívou *umožní* vstup a pobyt pre osoby, ktoré nie sú zahrnuté v článku 2 ods. 2 smernice ako rodinní príslušníci. To zahŕňa partnera, s ktorým má občan Únie osvedčený trvalý vzťah.

3. Dvojica sa neskôr rozhodla presťahovať do Spojeného kráľovstva. Príslušné úrady zamietli žiadosť pani Bangerovej o vydanie povolenia na pobyt z dôvodu, že so svojím partnerom nebola zosobášená.

1 Jazyk prednesu: angličtina.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 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, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46) (ďalej len „smernica 2004/38“).

4. V Spojenom kráľovstve existuje aj režim, ktorého cieľom je prebratie článku 3 ods. 2 smernice 2004/38. Daný členský štát je však *domovským* členským štátom pána Rada. Pani Bangerová nemohla mať z tohto režimu prospech, pretože tento sa vzťahuje iba na „vzdialenejších rodinných príslušníkov" občanov Únie *z iných členských štátov*, a nie na „vzdialenejších rodinných príslušníkov" štátnych príslušníkov Spojeného kráľovstva, ktorí sa vrátia do tohto členského štátu po uplatnení svojich práv na pobyt v inom členskom štáte.

5. V tomto kontexte sa Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber), London [Druhostupňový súd (Oddelenie pre prisťahovalecké a azylové veci), Londýn, Spojené kráľovstvo] obracia na Súdny dvor v súvislosti s dvomi problematickými otázkami.

6. Po prvé sú členské štáty povinné *vydať* povolenie na pobyt alebo *umožniť* pobyt nezosobášeného partnera občana Únie, ktorý sprevádza občana Únie, ktorý sa vracia do jeho domovského členského štátu? Ak áno, vnútroštátny súd kladie otázku, či právny základ takejto povinnosti spočíva v smernici 2004/38, alebo v zásadách stanovených Súdnym dvorom v rozsudku vo veci Singh [3].

7. Po druhé vnútroštátny súd kladie otázku týkajúcu sa rozsahu súdnej ochrany požadovanej právom Únie vo vzťahu k situáciám uvedeným v článku 3 ods. 2 smernice v konkrétnom kontexte práva Anglicka a Walesu, ktoré v závislosti od druhu konkrétneho nároku poskytuje rôzne možnosti súdnej ochrany: odvolacie konanie a súdne preskúmanie. Na základe skutkových okolností prejednávanej veci, keď podala sťažnosť „vzdialenejšia rodinná príslušníčka" je súdne preskúmanie je jedinou dostupnou možnosťou právnej obrany.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

8. V zmysle odôvodnenia 6 smernice 2004/38:

„Aby sa zachovala jednota rodiny v širšom zmysle a bez toho, aby bol dotknutý zákaz diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, situácia tých osôb, ktoré nie sú zahrnuté v definícii rodinných príslušníkov podľa tejto smernice a ktoré preto nevyužívajú automatické právo na vstup a pobyt v hostiteľskom členskom štáte, by sa mala preskúmať hostiteľským členským štátom na základe jeho vlastnej vnútroštátnej legislatívy, aby sa rozhodlo, či sa takýmto osobám udelí právo na vstup a pobyt pri zohľadnení ich vzťahu s občanom Únie alebo akýchkoľvek iných okolností, ako napríklad ich finančná alebo fyzická odkázanosť od občana Únie."

9. Článok 2 danej smernice obsahuje tieto definície:

„1. ‚Občan Únie' znamená akákoľvek osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu[.]

2. ‚Rodinný príslušník' znamená:

a) manželský partner;

b) partner, s ktorým občan Únie uzavrel registrované partnerstvo na základe legislatívy členského štátu, ak legislatíva hostiteľského členského štátu považuje registrované partnerstvá za rovnocenné s manželstvom, a v súlade s podmienkami stanovenými v príslušnej legislatíve hostiteľského členského štátu;

3 Rozsudok zo 7. júla 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296). Pozri takisto rozsudky z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771), a z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135).

…

3. ‚Hostiteľský členský štát' znamená členský štát, do ktorého sa občan Únie presťahuje, aby vykonal svoje právo voľného pohybu a pobytu."

10. Článok 3 smernice stanovuje:

„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.

2. Bez toho, aby boli dotknuté práva voľného pohybu a pobytu, ktoré dané osoby môžu mať plným právom, hostiteľský členský štát v súlade so svojou vnútroštátnou legislatívou umožní vstup a pobyt pre nasledujúce osoby:

…

b) partner, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah riadne osvedčený.

Hostiteľský členský štát vykoná rozsiahle preskúmanie osobných okolností a zdôvodní akékoľvek odmietnutie vstupu alebo pobytu takýmto osobám."

11. Podľa článku 15 ods. 1 smernice „postupy stanovené článkami 30 a 31 sa uplatňujú analogicky na všetky rozhodnutia obmedzujúce voľný pohyb občanov Únie a ich rodinných príslušníkov z dôvodov iných, ako je verejná politika, verejná bezpečnosť alebo verejné zdravie".

12. Článok 31 smernice znie nasledovne:

„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 verejnej politiky, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia.

…

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.

…"

B. Právo Spojeného kráľovstva

13. Smernicu 2004/38 preberá The Immigration (European Economic Area) Regulations 2006 [nariadenie (týkajúce sa Európskeho hospodárskeho priestoru) o prisťahovalectve z roku 2006] [SI 2006/1003] (ďalej len „nariadenie o EHP").

14. § 8 obsahuje ustanovenia týkajúce sa „vzdialenejších rodinných príslušníkov":

„(1) V tomto nariadení pojem ‚vzdialenejší rodinní príslušníci' znamená osobu, ktorá nie je rodinným príslušníkom štátneho príslušníka EHP v zmysle § 7 ods. 1 písm. a), b) alebo c) a ktorá spĺňa podmienky uvedené v odsekoch 2, 3, 4 alebo 5.

…

(5) Osoba spĺňa podmienky uvedené v tomto odseku, ak je táto osoba partnerom štátneho príslušníka EHP (iným ako registrovaným partnerom) a môže orgánu s rozhodovacou právomocou preukázať, že je v trvalom vzťahu so štátnym príslušníkom EHP.

(6) Pre účely tohto nariadenia ‚príslušný štátny príslušník EHP' znamená, vo vzťahu k vzdialenejšiemu rodinnému príslušníkovi, štátneho príslušníka EHP, ktorý je, alebo ktorého manželský alebo registrovaný partner je, príbuzným vzdialenejšieho rodinného príslušníka pre účely odsekov 2, 3 alebo 4 alebo štátneho príslušníka EHP, ktorý je partnerom vzdialenejšieho rodinného príslušníka pre účely odseku 5."

15. § 9 aplikovateľný v rozhodnom čase stanovil nasledujúce pravidlá vo vzťahu k rodinným príslušníkom štátnych príslušníkov Spojeného kráľovstva:

„(1) V prípade, ak budú splnené podmienky uvedené v odseku 2, bude sa toto nariadenie vzťahovať na osobu, ktorá je rodinným príslušníkom britského občana tak, ako keby bol britský občan štátnym príslušníkom EHP.

(2) Podmienky sú nasledujúce –

a) britský občan má pobyt v štáte EHP ako pracovník alebo samostatne zárobkovo činná osoba alebo tam mal pobyt pred návratom do Spojeného kráľovstva, a

b) ak rodinný príslušník britského občana je jeho manželský alebo registrovaný partner, ak spoločne žijú v štáte EHP alebo uzavreli manželstvo alebo registrované partnerstvo a žili spolu v danom štáte predtým, ako sa britský občan vrátil do Spojeného kráľovstva.

…."

III. Skutkový stav, konanie a prejudiciálne otázky

16. Pani Bangerová je štátnou príslušníčkou Juhoafrickej republiky. Jej partner, pán Rado, je štátnym príslušníkom Spojeného kráľovstva. Od roku 2008 do roku 2010 spolu žili v Juhoafrickej republike. V máji 2010 sa presťahovali do Holandska, kde pán Rado prijal pracovnú ponuku. Pani Bangerovej holandské úrady vydali povolenie na pobyt ako vzdialenejšej rodinnej príslušníčke občana Únie na základe vnútroštátnych ustanovení preberajúcich článok 3 ods. 2 smernice 2004/38.

17. V roku 2013 sa partnerská dvojica rozhodla presťahovať do Spojeného kráľovstva. Žiadosť o povolenie na pobyt, ktorú podala pani Bangerová v Spojenom kráľovstve, bola zo strany Secretary of State for the Home Department (Ministerka vnútra, Spojené kráľovstvo) (ďalej len „Secretary of State") zamietnutá z dôvodu, že nebola s pánom Radom zosobášená. Predmetné rozhodnutie bolo založené na § 9 nariadenia o EHP, ktoré upravuje práva rodinných príslušníkov štátnych príslušníkov Spojeného kráľovstva, ktorí sa vracajú do tohto členského štátu po uplatnení práva na voľný pohyb. Podľa rozhodnutia vydaného Secretary of State na základe daného ustanovenia na to, aby sa osoba kvalifikovala ako rodinný príslušník britského občana, musí byť daná osoba ako žiadateľ buď manželom, alebo registrovaným partnerom britského občana. [4]

4 Z podaní pani Bangerovej je zrejmé že s partnerom uzavrela manželstvo v Spojenom kráľovstve 27. septembra 2014, po tom, ako pár opustil Holandsko. Táto skutočnosť však zo strany Secretary of State *nebola zohľadnená* vzhľadom na to, že § 9 ods. 2 písm. b) nariadenia o EHP týkajúci sa práv rodinných príslušníkov britských občanov vyžaduje, aby manželia „spoločne žili v štáte EHP alebo uzavreli manželstvo… a spoločne žili v štáte EHP *predtým, ako sa britský občan vrátil* do Spojeného kráľovstva". Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

18. Pani Bangerová sa proti rozhodnutiu odvolala na First-tier Tribunal (prvostupňový súd, Spojené kráľovstvo). Tento súd rozhodol, že pani Bangerová, ktorá je štátnou príslušníčkou nečlenského štátu Únie, ako partnerka britského občana, ktorý si uplatnil svoje práva na voľný pohyb a vrátil sa do členského štátu, odkiaľ pochádza, bola oprávnená požívať výhody vyplývajúce z rozsudku vo veci Singh [5].

19. Secretary of State bolo udelené povolenie odvolať sa na Upper Tribunal (druhostupňový súd, Spojené kráľovstvo) (vnútroštátny súd, ktorý predložil prejudiciálne otázky) z dôvodu, že First-tier Tribunal údajne nesprávne právne posúdil danú vec. Na účely konania vo veci samej vnútroštátny súd zdôrazňuje význam zistení v rozsudku vo veci Singh [6]. Uvádza, že v prejednávanej veci je jediný rozdiel v tom, že pani Bangerová a pán Rado nie sú zosobášení, pričom pán a pani Singh zosobášení boli. Napriek tomu, že uplatnenie zásad vyplývajúcich z tejto veci na súčasnú situáciu by zahŕňalo „pomerne krátke konanie“, vnútroštátny súd má pochybnosti o právnom základe takéhoto rozšírenia uplatňovania. Taktiež zdôrazňuje špecifickosť článku 3 ods. 2 smernice 2004/38: osoby, na ktoré sa vzťahuje, si nemôžu nárokovať právo na pobyt. Toto ustanovenie navyše vytvára pre členské štáty jasný priestor pre voľnú úvahu, takže príslušné právne predpisy sa môžu v jednotlivých členských štátoch líšiť.

20. Za daných okolností sa Upper Tribunal rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru nasledujúce prejudiciálne otázky:

„1. Vyplýva zo zásad uvedených v rozsudku [Singh, C-370/90], že členský štát musí vydať, prípadne uľahčiť získanie povolenia na pobyt nezosobášenému partnerovi občana EÚ, ktorý je štátnym príslušníkom tretej krajiny, v prípade, že uvedený občan EÚ sa po tom, čo využil svoje právo na voľný pohyb upravené v Zmluve a pracoval v inom členskom štáte, vráti s takým partnerom do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom?

2. Vyplýva subsidiárne požiadavka na vydanie, prípadne uľahčenie získania takého povolenia na pobyt zo [smernice 2004/38]?

3. Pokiaľ rozhodnutie o odmietnutí udeliť povolenie na pobyt nie je založené na rozsiahlom preskúmaní osobných okolností žiadateľa a nie je podložené primeranými a dostatočnými dôvodmi, je také rozhodnutie protizákonné v dôsledku toho, že je v rozpore s článkom 3 ods. 2 [smernice 2004/38]?

4. Je vnútroštátna právna úprava, ktorá nepripúšťa podanie žaloby na súd proti rozhodnutiu, ktorým orgán výkonnej moci odmietol vydať povolenie na pobyt osobe, ktorá tvrdí, že je vzdialenejším rodinným príslušníkom, zlučiteľná so [smernicou 2004/38]?“

21. Písomné pripomienky v tomto konaní boli doručené zo strany pani Bangerovej, španielskej, rakúskej, poľskej vlády, vlády Spojeného kráľovstva a zo strany Európskej Komisie. Pani Bangerová, španielska vláda, vláda Spojeného kráľovstva a Európska Komisia predniesli svoje pripomienky ústne na pojednávaní, ktoré sa konalo 17. januára 2018.

5 Podľa ktorého, keď sa občania Únie vrátia do členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkom po tom, ako si uplatnili právo na pobyt v inom členskom štáte, ich rodinní príslušníci musia požívať minimálne rovnaké práva, ktoré by im patrili v zmysle práva Únie v inom členskom štáte. Rozsudok zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296).

6 Rozsudok zo 7. júla 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

IV. Posúdenie

22. Tieto návrhy sú štruktúrované nasledovne. Prvým trom otázkam sa budem venovať spoločne vzhľadom na to, že sa všetky určitým spôsobom týkajú právneho základu a obsahu povinností členských štátov týkajúcich sa vstupu a pobytu nezosobášených partnerov „vracajúcich sa“ občanov Únie (A). Následne rozoberiem štvrtú otázku týkajúcu sa rozsahu súdneho preskúmania požadovaného vo vzťahu k „vzdialenejším rodinným príslušníkom“[7], na ktorých odkazuje článok 3 ods. 2 (B).

A. O otázkach 1 až 3: „vzdialenejší rodinní príslušníci“ „vracajúceho sa občana Únie“

23. Prvou otázkou žiada vnútroštátny súd o objasnenie, či na základe zásad uvedených z rozsudku vo veci Singh[8] musí členský štát *vydať* povolenie na pobyt, prípadne *umožniť* pobyt nezosobášeným partnerom „vracajúcich sa“ občanov Únie. Predmetom druhej otázky je to, či vyplýva subsidiárne povinnosť vydať povolenie na pobyt, prípadne umožniť pobyt priamo zo smernice 2004/38.

24. Tieto otázky majú dve úrovne. V prvom rade sa týkajú *právneho základu* nárokov, ktoré pre partnerov v trvalom vzťahu „vracajúcich“ sa občanov Únie vyplývajú z práva Únie. V druhom rade sa už implicitne pýtajú na *obsah* takýchto nárokov: či je daná povinnosť vydať takéto povolenie, alebo to iba umožniť. Posledná uvedená možnosť je potom uvedená v tretej otázke. Táto otázka sa konkrétne pýta, či je s ohľadom na článok 3 ods. 2 smernice 2004/38 protizákonné prijať zamietavé rozhodnutie, ktoré nie je založené na rozsiahlom preskúmaní osobných okolností žiadateľa a nie je podložené primeranými a dostatočnými dôvodmi.

25. Podľa môjho názoru sú tieto úrovne jednoznačne prepojené. Základ určuje obsah, čo zase spätne implikuje určitú úroveň odôvodnenia rozhodnutia. Preto zastávam názor, že prvé tri otázky by mali byť posúdené spoločne.

26. V tejto časti sa preto budem zaoberať právnym základom oprávnení, ktoré pre nezosobášených partnerov „vracajúcich“ sa občanov Únie vyplývajú z práva Únie. Na tento účel posúdim, či je možná analogická aplikácia pravidiel smernice 2004/38 na občanov Únie „vracajúcich“ sa do krajiny, ktorej sú štátnymi príslušníkmi, stanovených judikatúrou Súdneho dvora k článku 3 ods. 2 písm. b) smernice (1). V druhom rade sa budem zaoberať výkladom daného ustanovenia, ktoré upravuje pojem „umožnenia“ vstupu a pobytu nezosobášených partnerov (2). Následne posúdim vplyv týchto nálezov na prejednávanú vec (3).

1. Vracajúci sa občania

27. Smernica 2004/38 obsahuje osobitné ustanovenie, článok 3 ods. 2 písm. b), týkajúce sa situácie osôb, s ktorými má občan Únie trvalý vzťah. Toto ustanovenie však nie je aplikovateľné na tento prípad *per se*. Ustanovenia smernice týkajúce sa práv na vstup a pobyt sa nevzťahujú na okolnosti, keď občan Únie alebo jeho rodinní príslušníci namietajú dané ustanovenia proti *štátu štátnej príslušnosti* občana Únie.[9]

7 Pojem „vzdialenejší rodinní príslušníci“ zahŕňa tak podkategórie uvedené v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38, konkrétne pojem „iní rodinní príslušníci“ uvedený v článku 3 ods. 2 písm. a) a „partner, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah riadne osvedčený“ uvedený v článku 3 ods. 2 písm. b).

8 Rozsudok zo 7. júla 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

9 Rozsudok z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 37). Pozri tiež rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 61 a nasl.); z 10. mája 2017, Chavez-Vilchez a i. (C-133/15, EU:C:2017:354, bod 53), a zo 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, bod 33).

28. To isté by malo tiež logicky platiť vo vzťahu k článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 v súvislosti so „vzdialenejšími rodinnými príslušníkmi“.

29. Je pravda, že článok 3 ods. 2 smernice 2004/38, na rozdiel od článku 3 ods. 1, výslovne nehovorí o vzdialenejších rodinných príslušníkoch *sprevádzajúcich* občana Únie, alebo ktorí sa k nemu *pripájajú* v inom členskom štáte. Článok 3 ods. 2, čo potvrdzuje odôvodnenie 6 smernice, však jasne odkazuje na povinnosti „*hostiteľského* členského štátu“. Navyše rovnaké systematické a teleologické úvahy, ktoré viedli Súdny dvor k tomu, že stanovil, že smernica 2004/38 sa nevzťahuje na štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí sú rodinnými príslušníkmi občana Únie v členskom štáte, ktorého je daný občan štátnym príslušníkom,[10] sa tiež vzťahujú na „vzdialenejších rodinných príslušníkov“.

30. Skutočnosť, že článok 3 ods. 2 smernice 2004/38 nie je *per se* aplikovateľný v prípade, ako je tento, však neznamená, že toto ustanovenie je úplne irelevantné. Judikatúra Súdneho dvora na základe pravidiel primárneho práva ustálila, že rôzne nástroje sekundárneho práva o voľnom pohybe môžu byť za určitých okolností *analogicky* uplatniteľné na situácie, ktoré sa týkajú občanov Únie, ktorí sa po uplatnení svojich práv na voľný pohyb vrátili do členského štátu, ktorého sú štátnymi príslušníkmi.[11]

31. Logika, na ktorej bola táto línia judikatúry Súdneho dvora založená, je logika odradenia. V zmysle rozhodnutia vo veci Singh „štátny príslušník členského štátu by mohol byť odradený od odchodu z jeho krajinu pôvodu na účely výkonu činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, ako je stanovené v Zmluve, na území iného členského štátu, ak by po jeho návrate do členského štátu, ktorého je štátnym príslušníkom, na účely výkonu činnosti ako zamestnanec alebo samostatne zárobkovo činná osoba, neboli podmienky jeho vstupu a pobytu prinajmenšom rovnocenné tými, ktoré mal podľa Zmluvy alebo sekundárneho práva na území iného členského štátu“.[12] Práva na slobodu pohybu by nemohli byť plne účinné, ak by občan Únie „mohol byť od ich vykonávania odradený prostredníctvom prekážok, ktoré by jeho krajina pôvodu vytvorila v súvislosti so vstupom a pobytom jeho manželského partnera“.[13] V rozsudku vo veci Eind Súdny dvor dodal, že takýto odradzujúci účinok môže byť tiež jednoducho odvodený od „perspektívy nemožnosti… žiť po svojom návrate do členského štátu pôvodu naďalej v spoločnej domácnosti s blízkymi príbuznými, pričom táto domácnosť mohla vzniknúť svadbou alebo zlúčením rodiny v hostiteľskom členskom štáte“.[14]

32. Na tomto základe Súdny dvor rozhodol, že z článku 21 ods. 1 ZFEÚ vyplýva, že podmienky sekundárneho práva týkajúceho sa práva vstupu a pobytu rodinných príslušníkov, najmä tie, ktoré sú obsiahnuté v smernici 2004/38, sa analogicky uplatňujú na členov rodiny „vracajúcich sa občanov Únie“ voči členskému štátu štátnej príslušnosti občana Únie. V rozsudku O a B Súdny dvor ďalej objasnil, že táto judikatúra je uplatniteľná vtedy, keď občan Únie začal alebo rozvinul rodinný život so štátnym príslušníkom tretieho štátu počas stáleho pobytu v inom členskom štáte ako členskom štáte, ktorého je štátnym príslušníkom.[15]

10 Rozsudky z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, body 39 až 43), a zo 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, body 33 až 37).

11 Súdny dvor sa opieral o rôzne ustanovenia primárneho práva, aby analogicky rozšíril uplatňovanie rôznych nástrojov sekundárneho práva na „vracajúcich sa štátnych príslušníkov“. Pozri v tomto zmysle článok 52 Zmluvy o EHS a smernicu 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, 1973, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167), rozsudok zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, bod 25). V súvislosti s článkom 39 ES a nariadením Rady (EHS) č. 1612/68 z 15. októbra 1968 o slobode pohybu pracovníkov v rámci spoločenstva (Ú. v. ES L 257, 1968, s. 2; Mim. vyd. 05/001, s. 15) pozri rozsudok z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, body 32 a 45). Článok 21 ods. 1 ZFEÚ slúži ako základ pre analogické uplatnenie smernice 2004/38 v rozsudku z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 61).

12 Rozsudok zo 7. júla 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296, bod 19).

13 Rozsudok zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296, bod 23).

14 Rozsudok z 11. decembra 2007 (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 36). Pozri tiež rozsudky z 8. novembra 2012, Iida (C-40/11, EU:C:2012:691, bod 70), a z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 46).

15 Rozsudok z 12. marca 2014 (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 61).

33. V prejednávanej veci vláda Spojeného kráľovstva tvrdí, že zásady vyplývajúce z vyššie uvedenej judikatúry sa týkajú výhradne *práv* na vstup a pobyt podľa smernice 2004/38. V zmysle článku 3 ods. 1 smernice tieto práva požívajú iba rodinní príslušníci, ktorí spadajú pod výpočet uvedený v článku 2 ods. 2 smernice, ale nie „vzdialenejší rodinní príslušníci" v zmysle 3 ods. 2 Preto by analogická aplikácia založená na odradzujúcom účinku odopretia práv na pobyt pre rodinných príslušníkov pri výkone práv na voľný pohyb občanov Únie nebola opodstatnená v tomto prípade, ktorý sa týka nezosobášeného partnera, ktorý podľa článku 3 ods. 2 nemá predmetné právo na pobyt.

34. S tým nesúhlasím.

35. Po prvé je pravda, že nedávna judikatúra Súdneho dvora týkajúca sa práv na pobyt rodinných príslušníkov „vracajúcich sa občanov Únie", ktorí sú z tretích krajín, sa zaoberá postavením tých, ktorí sú „rodinnými príslušníkmi" v zmysle článku 2 smernice 2004/38.[16] Nemyslím si, že by sa táto skutočnosť mala prekrútiť a vykladať ako zámer obmedziť túto judikatúru na výlučne „rodinných príslušníkov". Rovnako pravdepodobné vysvetlenie (z môjho pohľadu ide o oveľa pravdepodobnejšie vysvetlenie) je, že dané veci sa vzťahovali len na rodinných príslušníkov, pretože sa jednoducho týkali len rodinných príslušníkov.

36. To platí najmä preto, že po druhé celková logika, ktorá je základom analogickej aplikácie smernice na „rodinných príslušníkov", sa v celom rozsahu vzťahuje aj na „vzdialenejších rodinných príslušníkov". Ako správne uviedla Komisia, ide najmä o prípad nezosobášeného partnera občana Únie, ktorý mal legálny pobyt, v súlade s právom Únie, v hostiteľskom členskom štáte.[17]

37. Logika odrádzania alebo odstrašovania sa zakladala na predpoklade, že občan Únie bude odradený od pohybu vzhľadom na to, že osoby *blízke* jeho osobe ho nebudú môcť sprevádzať. Treba povedať, že sociálne vnímanie sa mení a v súčasnosti existuje množstvo foriem spolužitia. Potenciál odradenia by teda mohol byť v skutočnosti silnejší v súvislosti s partnerom v zmysle článku 3 ods. 2 písm. b) smernice 2004/38, než je tomu azda tak s ohľadom na niektoré z kategórií uvedených v článku 2 ods. 2 smernice. Určite nenaznačujem, že tomu tak môže byť vo všetkých prípadoch. Jednoducho naznačujem, že v súvislosti s určením, kto je naozaj „blízky" osobe, formálne zovšeobecňovanie založené na škatuľkovaní asi nebude najvhodnejšie.[18]

38. Možno dodať, že toto potvrdzuje odôvodnenie 6 smernice 2004/38, podľa ktorého „jednota rodiny v širšom zmysle" je cieľom, ktorý je základom článku 3 ods. 2 smernice.[19] Takže v tomto zmysle sú „širšie" rodinné väzby rovnako spôsobilé na posilnenie alebo vytvorenie v hostiteľskom členskom štáte počas skutočného pobytu občana Únie a môžu skutočne viesť k rovnakému druhu úvah založených na princípe odrádzania.

16 Napríklad v rozsudku zo 7. júla 1992, Singh (C-370/90, EU:C:1992:296) sa Súdny dvor zmieňuje o „manželke a deťoch" (bod 20). Rozsudok z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771) sa týkal dieťaťa občana Únie. Rozsudok z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135) sa týkal manželov.

17 Pozri analogicky rozsudok z 12. marca 2014, O. a B. (C-456/12, EU:C:2014:135, bod 47).

18 Možno dodať, že vývoj pojmu „rodinný život", ktorý priznáva a zohľadňuje faktické väzby, je tiež prítomný v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP"). Bez ohľadu na otázku špecifických povinností vyplývajúcich z existencie rodinného života v konkrétnom migračnom kontexte, ESĽP stanovil, že pojem „rodina" v zmysle článku 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd „nie je obmedzený na vzťahy založené na manželstve a môže zahŕňať aj iné *de facto* ‚rodinné' väzby, kedy strany žijú spoločne mimo manželstva", v situáciách, keď sa deti narodili mimo manželstva. Pozri rozsudok ESĽP z 24. júna 2010, Schalk a Kopf v. Rakúsko, CE:ECHR:2010:0624JUD003014104, § 91. V § 94 ESĽP ďalej potvrdil, že nezosobášené páry rovnakého pohlavia žijúce v stabilných *de facto* partnerstvách sú zahrnuté do konceptu rodinného života.

19 Podobná požiadavka na „umožnenie" bola stanovená v článku 10 ods. 2 nariadenia č. 1612/68 a v článku 1 ods. 2 smernice 73/148.

39. Za týchto okolností musím pripustiť, že existuje jeden prvok logiky odrádzania/odstrašenia, ktorý bol použitý na odôvodnenie analogického uplatnenia smernice 2004/38 na občanov Únie, ktorí sa vracajú do svojich domovských členských štátov, ktorý nie je úplne presvedčivý. Stručne povedané, odstrašovanie predpokladá informovanosť. Je dosť ťažké byť od určitého priebehu konania odradený niečím, o čom neviem, že existuje v čase prijatia rozhodnutia, alebo niečím, čoho budúca existencia je prinajlepšom viac neistá ako istá.

40. Na jednej strane takýto odradzujúci účinok môže existovať v prípade, ak (vzdialenejší) rodinný príslušník už získal postavenie v členskom štáte, ktorého je občan Únie štátnym príslušníkom, pred presťahovaním do zahraničia. Voľný pohyb sa môže ukázať ako riziková oblasť v prípade, ak rodinnému príslušníkovi z tretej krajiny už bolo udelené postavenie prisťahovalca v členskom štáte pôvodu občana Únie. Pri sprevádzaní občana Únie do iného členského štátu je možné o toto postavenie prísť. Aj keď právo Únie zaručuje právo na pobyt v druhom (alebo následnom) hostiteľskom členskom štáte, o perspektíve, že toto právo nebude po návrate do členského štátu pôvodu môcť byť požívané, možno odôvodnene konštatovať, že hrá odradzujúcu úlohu pri osobnom posúdení faktorov v súvislosti so zvažovaním rozhodnutia uplatniť právo na slobodu pobytu. [20]

41. Na druhej strane je mi z racionálneho hľadiska ťažké zvážiť každý taký zjavný odradzujúci účinok na rozhodnutie opustiť domovský členský štát s cieľom uplatniť právo na slobodný pohyb v prípade, keď si občan Únie zatiaľ nevytvoril žiadny rodinný život. Dalo by sa skutočne predpokladať, že napríklad čerstvá absolventka univerzity, ktorá možno zvažuje možnosť presťahovať sa do iného členského štátu, bude v tejto súvislosti ovplyvnená pri rozhodovaní tým, že napríklad v danom členskom štáte (alebo druhom alebo treťom členskom štáte) by mohla stretnúť lásku svojho života a že následne, vo viere, že láska jej života bude naozaj na celý život, by sa možno chcela usadiť s danou osobou natrvalo v jej domovskom členskom štáte, ale po zistení, že daná osoba by nemala nárok na pobyt, pričom k tejto skutočnosti by dospela po dôkladnom a detailnom naštudovaní si vnútroštátnych prisťahovaleckých pravidiel v jej domovskom členskom štáte, ktoré by možno boli stále aplikovateľné v blízkej alebo vzdialenejšej budúcnosti, by bola na tomto základe odradená vôbec od využitia práva na slobodu pohybu ako takého a jednoducho by zostala doma?

42. Odhliadnuc od scenárov, v ktorých skutočne *je* nájdenie naozajstnej lásky v zahraničí hybnou silou na využitie práva na slobodu pohybu, nepriama a hypotetická povaha týchto udalostí a ich (ne-)pravdepodobnosť ako skutočné východisko pre bežné rozhodnutia každého normálneho človeka pravdepodobne netvoria najpevnejší základ pre analogickú aplikáciu smernice 2004/38 (predstavujúcu skutočné rozšírenie aplikovateľnosti nad rámec jej jednoznačného znenia) na vracajúcich sa občanov Únie.

43. Navrhujem preto, aby Súdny dvor kládol väčší dôraz na alternatívne odôvodnenie analogického použitia podmienok smernice 2004/38 na „vracajúcich sa“ občanov Únie a príslušníkov ich (vzdialenejšej) rodiny: nie nevyhnutne to, že osoba bude *ex ante* odradená od sťahovania, ale skôr to, že osoba nemôže byť *ex post* sankcionovaná za to, že tak urobila. [21]

44. Judikatúra Súdneho dvora už v kontexte zákazu diskriminácie uznala, že uplatnenie práva na voľný pohyb nemá mať za následok *ex post znevýhodnenie* pre občanov Únie. [22] Podľa môjho názoru takéto znevýhodnenie vzniká v prípadoch, v ktorých aj keď „vracajúci sa“ občania spadajú pod rovnaký regulačný režim ako štátni príslušníci, ktorí nikdy nevyužili právo na voľný pohyb, vnútroštátna právna úprava neberie do úvahy rodinné väzby vytvorené alebo posilnené v inom členskom štáte. [23]

20 Pozri návrh, ktorý predniesol generálny advokát Tesauro vo veci Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, bod 8).

21 Toto odôvodnenie už bolo uvedené v návrhu, ktorý predniesol generálny advokát Tesauro vo veci Singh (C-370/90, EU:C:1992:229, body 7 a 8).

22 Pozri napríklad rozsudky z 11. júla 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, bod 31); z 29. apríla 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, bod 19); z 18. júla 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, bod 39), alebo z 11. septembra 2007, Schwarz a Gootjes-Schwarz (C-76/05, EU:C:2007:492, bod 88).

23 Prax slobody pohybu vyvoláva situácie, ktoré sa líšia od situácií týkajúcich „statických občanov“, a nie je ich možné posudzovať rovnakým spôsobom. Pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. októbra 2003, Garcia Avello (C-148/02, EU:C:2003:539, bod 31 a nasl.).

45. Objektívne odlišné situácie nemôžu a nemali by byť posudzované rovnako. V opačnom prípade hrozí riziko (tentoraz ani nepriame, ani hypotetické), že sloboda pohybu vyústi do poskytnutia jednosmerného lístka. To by viedlo k pretrvávaniu vysťahovania. To nie je v súlade s právom na *voľný* pohyb a pobyt *v rámci Európskej Únie.*[24]

46. V krátkosti možno konštatovať, aj keď možno s určitým spresnením, že úvahy, ktoré viedli Súdny dvor k analogickej aplikácii práva na vstup a pobyt rodinných príslušníkov v zmysle článku 2 ods. 2 smernice 2004/38 na občanov Únie vracajúcich sa do ich členského štátu pôvodu sú v rovnakej miere aplikovateľné na „vzdialenejších rodinných príslušníkov" v zmysle článku 3 ods. 2 smernice.

47. V dôsledku toho treba konštatovať v súlade s pripomienkami španielskej, rakúskej, poľskej vlády, ako aj pripomienkami Komisie, že so štátnym príslušníkom tretej krajiny, partnerom občana Únie v trvalom vzťahu, ktorý uplatnil právo na slobodu pohybu, nesmie byť po návrate občana Únie do jeho domovského členského štátu zaobchádzané menej priaznivo, ako stanovujú podmienky smernice pre vzdialenejších rodinných príslušníkov, ktorí si uplatnili právo na slobodu pohybu v iných členských štátoch.

2. Článok 3 ods. 2 smernice 2004/38, ktorý zakotvuje „umožnenie" vstupu a pobytu „vzdialenejších rodinných príslušníkov"

48. Odpoveďou na prvú a druhú otázku má Súdny dvor objasniť, či požiadavky vyplývajúce z práva Únie vyžadujú, aby členské štáty *vydali* alebo prípadne *umožnili* získanie povolenia na pobyt nezosobášenému partnerovi vracajúceho sa občana Únie.

49. Ako správne uviedla Komisia a všetky vlády, ktoré predložili pripomienky Súdnemu dvoru, analogická aplikácia vychádzajúca zo zásady uvedenej v rozsudku vo veci Singh[25] znamená, že nezosobášení partneri „vracajúcich sa občanov Únie" budú oprávnení na využívanie režimu *umožnenia* zakotveného v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38.

50. Pani Bangerová túto skutočnosť nepopiera, prinajmenšom nie priamym spôsobom. Jej argumentácia je komplexnejšia: zatiaľ čo zostáva v rámci povinnosti umožnenia uvedenej v článku 3 ods. 2 smernice, tvrdí, že zamietnutie udelenia povolenia na pobyt nebolo založené na rozsiahlom preskúmaní jej osobných okolností a nebolo zdôvodnené primeranými alebo dostatočnými dôvodmi tak, ako to požaduje toto ustanovenie.

51. Súdny dvor už objasnil obsah špecifického „režimu umožnenia" v zmysle článku 3 ods. 2 smernice, ktorý sa vzťahuje na vzdialenejších rodinných príslušníkov v rozsudku vo veci Rahman.[26] Tento rozsudok zdôraznil tri rozmery tohto režimu: absenciu automatického práva na vstup a pobyt i); povinnosť zaviesť režim umožnenia podľa vnútroštátneho práva, pri ktorom majú členské štáty priestor na voľnú úvahu ii), a skutočnosť, že táto voľná úvaha nie je neobmedzená iii).

52. V prvom rade článok 3 ods. 2 smernice 2004/38 neudeľuje vzdialenejším rodinným príslušníkom *právo* na vstup alebo pobyt. Existuje rozdiel medzi rodinnými príslušníkmi definovanými v článku 2 ods. 2 smernice, ktorí majú právo na vstup a pobyt, a osobami uvedenými v článku 3 ods. 2, ktorých vstup a pobyt „musí byť iba umožnený".[27] Smernica 2004/38 preto neukladá členským štátom povinnosť akceptovať každú žiadosť o vstup alebo pobyt podľa článku 3 ods. 2[28] Okrem toho,

24 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci O a i. (C-456/12 a C-457/12, EU:C:2013:837, bod 89).

25 Rozsudok zo 7. júla 1992 (C-370/90, EU:C:1992:296).

26 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519).

27 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 19).

28 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 18). Pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Wathelet vo veci Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:2, body 94 až 96).

a odlišne od práv, na ktoré majú nárok občania Únie a ich rodinní príslušníci, znenie článku 3 ods. 2 „nie je dostatočne konkrétne na to, aby umožnilo žiadateľovi o vstup alebo pobyt dovolávať sa priamo tohto ustanovenia na uplatnenie *kritérií* posúdenia, ktoré by podľa neho mali byť uplatnené na jeho žiadosť“ [29].

53. V druhom rade, na rozdiel od práva na pobyt, vecný rozsah povinnosti umožnenia uvedený v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 bol definovaný ako povinnosť členských štátov zabezpečiť, aby ich právne predpisy obsahovali kritériá, na základe ktorých budú môcť vzdialenejší rodinní príslušníci získať rozhodnutie o ich žiadosti na vydanie povolenia na pobyt. Dané rozhodnutie by malo byť založené na rozsiahlom preskúmaní ich osobných okolností a v prípade, ak bude žiadosť zamietnutá, má byť zdôvodnené. [30]

54. Ako potvrdzuje odôvodnenie 6 smernice 2004/38, situácia „vzdialenejších rodinných príslušníkov“ by mala byť posúdená hostiteľským členským štátom „*na základe jeho vlastnej vnútroštátnej legislatívy*, aby sa rozhodlo, *či sa* takýmto osobám *udelí* právo na vstup a pobyt“. To znamená, že v prípade neexistencie konkrétnejších pravidiel v smernici a vzhľadom na slová „na základe jeho vlastnej vnútroštátnej legislatívy“ má každý členský štát širokú mieru voľnej úvahy pri *výbere faktorov*, ktoré sa musia zohľadniť na účely vykonávania jeho povinností v zmysle článku 3 ods. 2 [31] Táto možnosť voľnej úvahy znamená, že členské štáty si môžu stanoviť *osobitné* podmienky a kritériá na uplatnenie tohto ustanovenia vo svojich vnútroštátnych právnych predpisoch a tiež faktory, ktoré je potrebné brať do úvahy.

55. Taktiež je zrejmé, že táto miera voľnej úvahy nevyhnutne znamená, že tieto podmienky, kritériá a faktory sa môžu v jednotlivých členských štátoch *líšiť*, keďže členské štáty si môžu splniť povinnosť prebrať toto ustanovenie rôznymi spôsobmi. [32]

56. V treťom rade voľná miera úvahy stanovená v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 nie je neobmedzená. Toto ustanovenie obsahuje konkrétne obmedzenia, ktoré vymedzujú rozsah, ktorý majú členské štáty k dispozícii: príslušné vnútroštátne pravidlá by mali byť v súlade s pojmom „umožnenie“ a s požiadavkou rozsiahleho preskúmania osobných okolností a poskytnutia zdôvodnenia v prípade, ak je žiadosť zamietnutá.

57. Prvé obmedzenie vyplýva zo znenia ustanovenia a konceptu pojmu „umožnenie“. Slovo „umožní“ skutočne naznačuje, že článok 3 ods. 2 „ukladá členským štátom povinnosť, aby v porovnaní so žiadosťami o vstup a pobyt ostatných občanov tretích štátov určitým spôsobom [poskytli] zvýhodn[enie]…“. [33] Preto „musí hostiteľský členský štát dbať o to, aby jeho právne predpisy zahrnovali kritériá, ktoré budú v súlade s obvyklým zmyslom slova ‚umožní‘…“. [34] V súvislosti s existenciou povinnosti umožnenia Súdny dvor pripomenul, že prijaté vnútroštátne ustanovenia nemajú zbavovať článok 3 ods. 2 jeho potrebného účinku. [35]

29 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

30 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 22).

31 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 24).

32 Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:174, bod 64).

33 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 21).

34 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 24).

35 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 24).

58. Jednoducho povedané, členské štáty majú pri „umožňovaní“ určitú voľnosť, tak pokiaľ ide o hmotnoprávne kritériá, ako aj pokiaľ ide o procesnoprávne podmienky. Faktom však je, že „vzdialenejší rodinní príslušníci“ musia mať lepšie postavenie ako *všeobecná* kategória štátnych príslušníkov tretích krajín. [36]

59. Druhé obmedzenie vyplýva z poslednej vety článku 3 ods. 2 smernice 2004/38. Toto ustanovenie ukladá členským štátom dvojitú povinnosť: a to vykonať „rozsiahle preskúmanie osobných okolností“ a „zdôvodniť akékoľvek odmietnutie vstupu alebo pobytu takýmto osobám“. Preto musia členské štáty umožniť, „aby rozhodnutia… boli vydané na základe podrobného preskúmania ich osobnej situácie a v prípade zamietnutia, boli dané rozhodnutia odôvodnené“. [37] Rozsiahle preskúmanie podľa odôvodnenia 6 znamená, že je potrebné zohľadniť ich vzťah s občanom Únie alebo akékoľvek iné okolnosti, ako napríklad ich finančnú alebo fyzickú odkázanosť od občana Únie. [38]

60. V dôsledku toho zo znenia článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 tak, ako ho vyložil Súdny dvor v rozsudku vo veci Rahman a ako bolo načrtnuté v tejto časti, vyplýva, že dané ustanovenie nezakladá žiadne automatické právo na pobyt. Preto analogická aplikácia tohto ustanovenia na situácie, v ktorých vzdialenejší rodinný príslušník sprevádza „vracajúceho sa občana Únie“ späť do jeho členského štátu pôvodu rovnako nemôže viesť k automatickému právu na pobyt. Analogická aplikácia článku 3 ods. 2 smernice sa môže vykonať iba v tom rozsahu, v akom by sa aplikoval samotný článok 3 ods. 2, ak by bol aplikovaný priamo samotný ako taký – ale nie nad jeho rámec. Ako už potvrdila judikatúra Súdneho dvora, „analogická aplikácia“ sekundárneho práva voľného pohybu na rodinných príslušníkov „vracajúcich sa“ občanov Únie neznamená automatické uznanie práv na pobyt požívaných v druhom členskom štáte: analogická aplikácia ustanovení sekundárneho práva naďalej podlieha podmienkam, ktoré sú v ňom stanovené. [39]

3. O prejednávanej veci

61. Za okolností prejednávanej veci predstavuje základ v primárnom práve na analogickú aplikáciu príslušných ustanovení smernice 2004/38 článok 45 ZFEÚ (ak, ako sa zdá, že vnútroštátny súd potvrdil, že pán Rado si uplatnil svoje právo na voľný pohyb ako pracovník v Holandsku) alebo subsidiárne článok 21 ods. 1 ZFEÚ.

62. V zmysle danej analogickej aplikácie nezosobášená partnerka, s ktorou má občan Únie trvalý vzťah a s ktorou občan Únie vytvoril alebo posilnil rodinné väzby v inom členskom štáte pri uplatňovaní svojich práv na voľný pohyb, má nárok na posúdenie svojej žiadosti na základe požiadaviek uvedených v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 po tom, ako sa občan Únie vrátil do jeho členského štátu pôvodu.

63. V prejednávanej veci pani bolo pani Bangerovej udelené povolenie na pobyt v Holandsku na základe článku 3 ods. 2 smernice 2004/38. Žila spoločne s pánom Radom ako vzdialenejšia rodinná príslušníčka počas toho, ako pán Rado uplatňoval svoje práva na pobyt v danom členskom štáte. Zdá sa, že to im umožnilo spokojne užívať a posilniť ich rodinný život.

36 Samozrejme s ohľadom na to, že niektorí štátni príslušníci tretích štátov (ktorí nie sú rodinnými príslušníkmi občanov Únie) môžu požívať práva na vstup a pobyt napríklad na základe práva na rodinný život. Pozri smernicu Rady 2003/86/ES z 22. septembra 2003 o práve na zlúčenie rodiny (Ú. v. EÚ L 251, 2003, s. 12; Mim. vyd. 19/006, s. 224). Odkaz v rozsudku z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 21) je preto potrebné chápať ako odkazujúci na *všeobecnú kategóriu* štátnych príslušníkov tretích štátov, ktorí *nepožívajú* žiadne takéto práva na vstup a pobyt. Pozri k tejto téme GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J.: *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 74, poznámka pod čiarou 203.

37 Rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 22).

38 Pozri tiež rozsudok z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 23).

39 Rozsudok z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 39). Pozri tiež návrh, ktorý predniesol generálny advokát Mengozzi vo veci Eind (C-291/05, EU:C:2007:407, body 38 a 39).

64. Za daných okolností kombinovaný výklad ZFEÚ (článok 21 ods. 1 alebo článok 45 ZFEÚ) a článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 oprávňuje pani Bangerovú na rozsiahle preskúmanie jej žiadosti a na zdôvodnenie akéhokoľvek odmietnutia vstupu alebo pobytu na základe výsledkov daného preskúmania. Toto preskúmanie sa vzťahuje najmä na jej osobitné osobné pomery vrátane vzťahu s občanom Únie.

65. Z údajov uvedených v návrhu na začatie prejudiciálneho konania a z podaní predložených Súdnemu dvoru sa javí, že jediným dôvodom na zamietnutie jej žiadosti o vydanie povolenia na pobyt bolo, že pani Bangerová a pán Rado neboli v čase, keď bola podávaná žiadosť, zosobášení. Ak je to skutočne tak, potom to nie je dostatočné na splnenie požiadavky poskytnúť odôvodnenie založené na rozsiahlom preskúmaní osobných pomerov vzdialenejších rodinných príslušníkov v zmysle článku 3 ods. 2 písm. b), ktorý sa vzťahuje na osoby, ktoré *nie sú zosobášené*, ale sú v trvalom vzťahu s občanom Únie.

66. Zo samotného znenia vyžadujúceho „rozsiahle preskúmanie osobných okolností“ vyplýva, že má zahŕňať zisťovanie povahy vzťahu s vracajúcim sa občanom Únie. To by potom logicky tiež zahŕňalo zohľadnenie dôkazov, že trvalý vzťah už bol uznaný a riadne osvedčený, čo dokazuje vydanie povolenia na pobyt iným členským štátom.

67. Chcel by som však zdôrazniť, že táto skutočnosť sama osebe nemusí nevyhnutne viesť k priznaniu práva na pobyt v členskom štáte pôvodu občana Únie (alebo, v tomto prípade, v ktoromkoľvek inom členskom štáte, do ktorého sa pár môže rozhodnúť presťahovať). Opäť, ako bolo (práve z tohto dôvodu dosť rozsiahlo) všeobecne uvedené v predchádzajúcej časti, povinnosť *umožniť* neznamená povinnosť automaticky *vydať*. Skutočnosť, že v rámci obmedzení sú členské štáty oprávnené stanoviť svoje vlastné osobitné kritériá v tejto oblasti, logicky znamená, že neexistuje ani „povinnosť vzájomného uznávania“ povolení na pobyt vydaných inými členskými štátmi a v tejto súvislosti ani povinnosť poskytnúť prinajmenšom rovnaké alebo lepšie zaobchádzanie ako v predchádzajúcom hostiteľskom členskom štáte (hostiteľských štátoch).

68. Podľa môjho názoru by logika predchádzajúceho odradenia/odstrašenia ani logika následného sankcionovania nemali viesť tak ďaleko, aby to skutočne znamenalo, že by akékoľvek následné členské štáty, do ktorých sa občan Únie rozhodne presťahovať, mali poskytnúť prinajmenšom rovnaké alebo lepšie zaobchádzanie ako v predchádzajúcom hostiteľskom členskom štáte (hostiteľských štátoch). To by presahovalo medze akejkoľvek analogickej aplikácie a pojmu umožnenia.

4. Predbežný záver

69. V dôsledku toho navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prvé tri otázky položené vnútroštátnym súdom nasledovne:

– Článok 21 ods. 1 a článok 45 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že v prípade, ak si občan Únie vytvoril alebo posilnil rodinný život počas uplatňovania práva na pobyt v inom členskom štáte, režim umožnenia upravený v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 je po návrate občana Únie do jeho členského štátu pôvodu analogicky aplikovateľný na partnera, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah. V dôsledku toho je členský štát povinný umožniť v zmysle článku 3 ods. 2 smernice, v súlade s jeho vnútroštátnymi predpismi, vstup a pobyt partnera, s ktorým má občan Únie riadne osvedčený trvalý vzťah.

– Keď sa občan Únie vráti do svojho členského štátu pôvodu po tom, ako si uplatňoval právo na pobyt v inom členskom štáte, v ktorom si vytvoril alebo posilnil rodinný život s partnerom, s ktorým má riadne osvedčený trvalý vzťah, článok 21 ods. 1 a článok 45 ZFEÚ ukladajú povinnosť

členskému štátu pôvodu občana Únie pri rozhodovaní o žiadosti o vstup a pobyt daného partnera vykonať rozsiahle preskúmanie ich osobných okolností a zdôvodniť akékoľvek zamietnutie vstupu alebo pobytu v zmysle článku 3 ods. 2 smernice 2004/38.

B. O otázke 4: právo na účinný opravný prostriedok

70. Svojou štvrtou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či ustanovenie vnútroštátneho práva, ktoré vylučuje možnosť podania odvolania na súd alebo súdny orgán proti rozhodnutiu príslušného orgánu o zamietnutí povolenia na pobyt osobe, ktorá si uplatňuje postavenie vzdialenejšieho rodinného príslušníka občana Únie, je v súlade so smernicou 2004/38.

71. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že táto otázka je podložená skutočnosťou, že komora Upper Tribunal v inom zložení rozhodla, že žiadateľ, ktorému je zamietnutá žiadosť o povolenie na pobyt ako „vzdialenejšiemu rodinnému príslušníkovi“, nemá nárok na podanie odvolania na príslušný súd v zmysle § 26 nariadenia (EHP) o prisťahovalectve.[40] Je to preto, že rozhodnutie prijaté zo strany Secretary of State, na základe ktorého bola zamietnutá žiadosť o povolenie na pobyt vzdialenejšiemu rodinnému príslušníkovi, nie je považované za rozhodnutie o „nároku osoby na udelenie… povolenia na pobyt“.[41] Vnútroštátny súd vysvetľuje, že ak by sa rozhodlo správnym spôsobom, rozsudok vo veci Sala by naznačoval, že žiadateľka by nemala v konaní vo veci samej právo na odvolanie. Súdne preskúmanie by v tom prípade predstavovalo jediný dostupný opravný prostriedok.[42]

72. Z vyjadrení dotknutých strán predložených Súdnemu dvoru (pričom návrh na začatie prejudiciálneho konania je v tomto ohľade veľmi stručný) vyplýva, že v zmysle práva Anglicka a Walesu je systém obrany proti rozhodnutiam správnych orgánov systémom založeným na „súdnom preskúmaní“. V špecifických oblastiach a situáciách boli zákonné práva na odvolanie vytvorené na základe právnych predpisov.[43] Je tomu tiež tak v prípade práv rodinných príslušníkov občanov Únie. Ako objasnila vláda Spojeného kráľovstva, v zmysle práva Anglicka a Walesu majú „rodinní príslušníci“ uvedení v článku 2 ods. 2 smernice 2004/38 právo podať odvolanie na First-tier Tribunal (a následne na Upper Tribunal). Vzhľadom na rozsudok vo veci Sala však osoby, na ktoré sa vzťahuje článok 3 ods. 2 smernice, nemajú prístup k danému systému umožňujúcemu odvolanie. Majú právo napadnúť rozhodnutie o zamietnutí vydania povolenia na pobyt prostredníctvom súdneho preskúmania zo strany High Court of England and Wales (Administrative Court) [Vrchný súd pre Anglicko a Wales (Správny súd), Spojené kráľovstvo].

73. Štvrtá otázka vnútroštátneho súdu sa teda musí chápať vo svetle tohto vnútroštátneho právneho rámca. Z tohto pohľadu hlavnou otázkou, ktorá je základom štvrtej otázky vnútroštátneho súdu, nie je to, či existuje *úplný* nedostatok súdnej ochrany, ktorá by bola dostupná pre vzdialenejších rodinných príslušníkov, ale to, či je systém súdneho preskúmania v súlade s požiadavkami práva Únie, alebo či je na jeho základe nevyhnutný prístup k odvolaciemu systému.

74. Vláda Spojeného kráľovstva a pani Bangerová majú v tomto ohľade opačné názory.

40 Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC).

41 Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC), bod 84.

42 Sala (EFM's: Right of Appeal) [2016] UKUT 411 (IAC) výslovne stanovuje v jeho bode 23, že „v rozsudku vo veci *Rahman* Súdny dvor objasnil, že smernica [2004/38] nestanovuje povinnosť umožniť odvolanie vo veci samej; upravuje iba možnosť súdneho preskúmania za účelom zabezpečenia, že rozhodujúci orgán ‚konal v medziach voľnej úvahy stanovených v smernici‘“. Javí sa však, že Court of Appeal v nedávnom rozsudku z 9. novembra 2017 vo veci Khan/Secretary of State for the Home Department & Anor [2017] EWCA Civ 1755 mal iný právny názor. Na pojednávaní vláda Spojeného kráľovstva trvala na tom, že tento rozsudok nemá vplyv na toto konanie, pretože dané rozhodnutie týkajúce sa výkladu vnútroštátneho práva už nie je v platnosti.

43 Pozri napríklad SIR CLIVE LEWIS: *Judicial Remedies in Public Law*. Sweet & Maxwell, 2015, 5. vyd. alebo SUPPERSTONE, M., GOUDIE, J., WALKER, P., FENWICK, H.: *Judicial Review*. LexisNexis, Spojené kráľovstvo, 2014, 5. vyd.

75. Pani Bangerová tvrdí, že opravný prostriedok vo forme súdneho preskúmania nie je možné považovať za účinný opravný prostriedok v zmysle smernice 2004/38 a článku 47 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Súdne preskúmanie nie je uspokojivé ako prostriedok na preskúmanie rozhodnutia, ktorým sa zamieta vydanie povolenia na pobyt. Netýka sa samotného rozhodnutia, ale iba rozhodovacieho procesu. Pani Bangerová ďalej na pojednávaní vysvetlila rozdiely medzi odvolacím systémom a systémom súdneho preskúmania týkajúce sa podmienok prístupu k obom systémom, trov, rozsahu preskúmania a povahy opravného prostriedku, ktorú je možné dosiahnuť. Uviedla, že posúdenie na základe súdneho preskúmania sa týka iba posúdenia zákonnosti rozhodnutia a že existujú obmedzené dôvody na preskúmanie. Podľa nej možnosť súdneho preskúmania v prejednávanej veci môže byť úspešne podložená len bezdôvodnosťou, takže rozsah napadnutia je obmedzený a nezahŕňa faktické prvky.

76. Vláda Spojeného kráľovstva naopak tvrdí, že systém súdneho preskúmania je v plnom rozsahu v súlade s požiadavkami práva Únie. Právo Únie nevyžaduje, aby členské štáty poskytovali určité zákonné právo na odvolanie. Nevyžaduje ani ich úplné preskúmanie z titulu dôvodnosti rozhodnutí, kde môže súd alebo súdny orgán nahradiť posúdenie príslušného orgánu svojím posúdením. Na pojednávaní vláda Spojeného kráľovstva súhlasila s tvrdeniami Komisie, podľa ktorých právo Únie vyžaduje úplné preskúmanie rozhodnutia, vrátane posúdenia skutkového stavu a proporcionality.[44] Vláda tvrdila, že súdne preskúmanie je v plnej miere v súlade s týmito požiadavkami, pretože umožňuje preskúmať nielen právny základ rozhodnutia, ale aj vecné chyby a proporcionalitu.[45]

77. Pri vysvetlení pozadia štvrtej otázky vnútroštátneho súdu a postoja zainteresovaných strán som sa detailnejšie pozastavil z jedného dôvodu: aby som preukázal, prečo si nemyslím, že by Súdny dvor mal odpovedať na túto otázku tak, ako je položená. K tomuto ma vedú tri dôvody.

78. Po prvé úlohou Súdneho dvora nie je preskúmavať rôzne prvky rôznych systémov súdnej ochrany vo vnútroštátnom práve.[46] To si vyžaduje podrobné preskúmanie a hodnotenie vnútroštátneho práva, čo je úlohou vnútroštátnych súdov.

79. Po druhé, už vôbec nie je úlohou Súdneho dvora vykonať takéto preskúmanie vzhľadom na pomerne zložitú a vyvíjajúcu sa oblasť práva, ako je povaha súdneho preskúmania v anglickom práve[47] a následne rozhodovať spor medzi viacerými vnútroštátnymi aktérmi, medzi ktorými ani neexistuje zhoda v tom, aké sú súčasné štandardy.

80. Po tretie prejudiciálne konanie je vždy viazané na konkrétny spor prejednávaný v konaní pred vnútroštátnym súdom. V takomto rámci môže byť *nepriamo* posúdené *konkrétne* ustanovenie hmotného alebo procesného vnútroštátneho práva. Súdny dvor však nemôže poskytovať abstraktné stanoviská k (ne-)vhodnosti komplexných oblastí práva alebo systémov súdnej ochrany vo všeobecnosti[48]; ak by sa aj mali vypracovať, zahŕňali by širokosiahlu diskusiu o všetkých aspektoch, počnúc konaním, cez náklady, lehoty, rozsah preskúmania, opravné prostriedky, ktoré sú k dispozícii, až po spôsoby odvolania.

44 Vláda Spojeného kráľovstva cituje v tejto súvislosti rozsudky z 3. septembra 2008, Kadi a Al Barakaat International Foundation/Rada a Komisia (C-402/05 P a C-415/05 P, EU:C:2008:461), a z 8. decembra 2011, KME Germany a i./Komisia (C-272/09 P, EU:C:2011:810).

45 Vláda Spojeného kráľovstva sa v tomto zmysle odvoláva najmä na rozsudok Court of Appeal of England and Wales vo veci T-Mobile (UK) Ltd/Office of Communications [2009] 1 WLR 1565 a rozsudok Supreme Court vo veci R (on the application of Kiarie)/Secretary of State for the Home Department a R (on the application of Byndloss)/Secretary of State for the Home Department [2017] UKSC 42.

46 Pozri rovnako návrh, ktorý predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer v spojených veciach Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1996:451, bod 60).

47 Ako sa uvádza v návrhoch, ktoré predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, bod 84).

48 V súvislosti s nedávnou obdobnou situáciou týkajúcou sa otázky, či určenie občianskoprávnych, a nie správnych súdov, ktoré sú príslušné na vymáhanie záväzkov voči Európskej únii, je v súlade so zásadou efektivity, pozri môj návrh vo veci Dimos Zagoriou (C-217/16, EU:C:2017:385, body 28 a 60 až 63).

81. Na účely poskytnutia pomoci vnútroštátnemu súdu v rámci problematiky uvedenej v štvrtej otázke Súdny dvor však môže poskytnúť, a v duchu spolupráce by možno aj mal poskytnúť, objasnenie povinností a požiadaviek vyplývajúcich z práva Únie v súvislosti s účinným opravným prostriedkom v kontexte analogickej aplikácie článku 3 ods. 2 smernice 2004/38. [49]

82. S týmto cieľom na zreteli sa budem v tejto časti najprv venovať posúdeniu procesných záruk zakotvených v samotnej smernici (1) a následne rozoberiem všeobecné požiadavky vyplývajúce z článku 47 Charty (a zo zásad efektívnosti a rovnocennosti) (2). Následne posúdim dôsledky základného práva na účinný opravný prostriedok s ohľadom na špecifický kontext článku 3 ods. 2 smernice (3).

1. Súdna ochrana v zmysle článku 15 a článku 31 smernice 2004/38

83. Smernica 2004/38 obsahuje osobitné ustanovenia týkajúce sa súdnej ochrany práv na voľný pohyb. Tie, ktoré sú relevantné v prejednávanej veci, sú obsiahnuté v jej článku 15 a v článku 31. Posledné menované ustanovenia pramenia v ustanoveniach týkajúcich sa procedurálnej ochrany v smernici 64/221/EHS, ktorá výslovne povoľovala obmedzenia súdnej ochrany, vrátane obmedzenia možnosti odvolania iba voči zákonnosti rozhodnutí. [50] Nakoniec boli tieto veľmi diskutované obmedzenia [51] nahradené smernicou 2004/38. Táto výslovne zakotvuje právo na prístup k súdnej náprave zákonných a skutkových otázok, tak pokiaľ ide o rozhodnutia uložené z dôvodov verejného poriadku a verejnej bezpečnosti, ako aj na základe akýchkoľvek iných obmedzení práv na pohyb a pobyt.

84. V bodoch 23 až 47 vyššie som uviedol, že režim umožnenia zakotvený v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 sa môže analogicky aplikovať na vzdialenejších rodinných príslušníkov vracajúcich sa občanov Únie. Uviedol som tiež, že daná analogická aplikácia presne znamená aplikáciu obsahu smernice, ale nie vytváranie akýchkoľvek nových práv.

85. Konkrétnym problémom, ktorý v tomto prípade predstavuje takýto „návrat“ späť k smernici, je, že samotný článok 3 ods. 2 smernice neuvádza konkrétne procesné záruky, ktoré sprevádzajú vykonávanie tohto ustanovenia. Nie je teda úplne jasné, aké by boli tieto súdne záruky, ak by bol článok 3 ods. 2 *per se* aplikovateľný na vzdialenejšieho rodinného príslušníka v hostiteľskom členskom štáte.

86. Kľúčovou otázkou sa teda stáva osobný rozsah pôsobnosti článku 15 smernice 2004/38. Podľa Komisie a vlády Spojeného kráľovstva článok 15 smernice vo všeobecnosti nie je aplikovateľný na situácie, ktoré sú uvedené v článku 3 ods. 2 danej smernice. Je tomu tak preto, lebo článok 15 odkazuje iba na občanov Únie a ich „rodinných príslušníkov“. Posledný uvedený pojem, ktorého právna definícia je uvedená v článku 2 ods. 2 smernice, nezahŕňa vzdialenejších rodinných príslušníkov.

49 Ako sa opätovne obdobne uvádza v návrhu, ktorý predniesla generálna advokátka Sharpston vo veci East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:234, bod 84).

50 Smernica Rady z 25. februára 1964 o koordinácii osobitných opatrení o pohybe a pobyte cudzích štátnych príslušníkov, prijatých z dôvodov verejného poriadku, verejnej bezpečnosti alebo verejného zdravia (Ú. v. ES 56, 1964, s. 850; Mim. vyd. 05/001, s. 11), najmä jej článok 9.

51 Tvrdilo sa, že tieto obmedzenia nie sú v súlade so zásadou účinnej súdnej ochrany. Pozri návrh, ktorý predniesol generálny advokát Ruiz-Jarabo Colomer v spojených veciach Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1996:451, bod 70 a nasl.). Pozri v súvislosti s výkladom príslušných ustanovení rozsudok z 25. júla 2002, MRAX (C-459/99, EU:C:2002:461), a z 2. júna 2005, Dörr a Ünal (C-136/03, EU:C:2005:340).

87. Uznávam váhu tohto písomne podloženého argumentu. Prirodzený záver, ktorý by mal vyplynúť z daného tvrdenia, je však akosi limitovaný systematickým zohľadnením toho, že pojem „rodinní príslušníci“ nie je v následných ustanoveniach smernice 2004/38 dôsledne používaný.[52]

88. Existuje však relatívne silný argument v prospech širšej aplikovateľnosti článku 15 smernice 2004/38. Toto ustanovenie stanovuje, že procedurálna ochrana sa vzťahuje na „všetky rozhodnutia obmedzujúce voľný pohyb občanov Únie a ich rodinných príslušníkov“. Teda aj keby bolo možné konštatovať, že vzdialenejší rodinní príslušníci nie sú zahrnutí do pojmu „rodinného príslušníka“ obsiahnutého v tomto ustanovení, zamietnutie vydania povolenia na pobyt týmto osobám by bolo možné v skutočnosti ľahko klasifikovať ako „obmedzenie“ práv na voľný pohyb samotného *občana Únie*, ktorý tam jasne spadá.

89. Aj keď táto skutočnosť by zrejme nebola vo finále súťaže „ceny za humanistickú judikatúru“, Súdny dvor už dávno uznal, že odvodené právo na pobyt rodinných príslušníkov občanov Únie je *dôležitým nástrojom* zabezpečenia práva na voľný pohyb samotných občanov Únie.[53] Ako som uviedol v bodoch 36 až 38 týchto návrhov, režim umožnenia uvedený v článku 3 ods. 2 smernice reaguje na rovnakú dynamiku posilňovania práv voľného pohybu občanov Únie. V rámci tejto logiky nepriameho obmedzenia a prekážok považovať odmietnutie umožniť vzdialenejšiemu rodinnému príslušníkovi pripojiť sa k vracajúcemu sa občanovi Únie za rozhodnutie, ktoré skutočne „obmedzuje voľný pohyb občana Únie“, sa mi zdá byť najelementárnejším krokom dôvery.

90. Nech je tomu akokoľvek, praktické dôsledky uplatňovania článku 15 smernice 2004/38 sú v súvislosti s okolnosťami tejto veci v určitej miere obmedzené. Ako uvediem v nasledujúcej časti týchto návrhov, osoby podávajúce žiadosti v zmysle článku 3 ods. 2 smernice sú v každom prípade oprávnené na procesné záruky odvodené od článku 47 Charty, ktorý odráža všeobecnú zásadu práva Únie týkajúcu sa účinnej súdnej ochrany.

2. Účinná súdna ochrana v zmysle článku 47 Charty

91. Od rozsudku vo veci Heylens[54] je jasné, že zásada účinnej súdnej ochrany vyžaduje, aby aj v prípade neexistencie konkrétnych ustanovení sekundárneho práva upravujúcich procedurálnu ochranu existoval proti akýmkoľvek rozhodnutiam vnútroštátnych orgánov zamietajúcich práva garantované v práve Únie opravný prostriedok súdnej povahy. Táto povinnosť tiež vyplýva z článku 4 ods. 3 ZEÚ a článku 19 ods. 1 ZFEÚ.[55]

92. Takýto opravný súdny prostriedok musí byť dostupný nielen v prípade práva na vstup zakotveného v práve Únie. Nedávno Súdny dvor potvrdil potrebu zabezpečiť možnosť súdneho preskúmania v súlade s článkom 47 Charty a princípom efektivity v rozsudku vo veci El Hassani týkajúcej sa zamietnutia udelenia schengenského víza. Ide o oblasť, v ktorej vnútroštátne orgány disponujú širokou mierou voľnej úvahy v súvislosti s uplatniteľnými podmienkami a hodnotením relevantných

52 V skutočnosti na osoby uvedené v článku 3 ods. 2 smernice 2004/38 odkazujú pod pojmom „rodinní príslušníci“ iné ustanovenia smernice. Napríklad článok 10 ods. 2, ktorý upravuje vydávanie povolení na pobyt rodinným príslušníkom, odkazuje v jeho písmene e) a f) na dokumenty, ktoré majú členské štáty požadovať v súvislosti s osobami spadajúcimi pod článok 3 ods. 2; článok 7 ods. 4 sa odchyľuje od všeobecných požiadaviek na právo na pobyt rodinných príslušníkov vo vzostupnej línii pre študentov so spätným odkazom na ustanovenie článku 3 ods. 2 (bez toho, aby naznačoval, že tieto osoby prestali byť považované za „rodinných príslušníkov“ na účely procesnej ochrany, ktorá sa na ne vzťahuje); článok 8 ods. 5 odkazuje na doklady, ktoré je potrebné predložiť za účelom vydania registračného potvrdenia pre „rodinných príslušníkov“, vrátane písmen e) a f), a zmienky o osobách spadajúcich pod článok 3 ods. 2 V súvislosti s variabilným používaním pojmu „rodinní príslušníci“ vo vzťahu k článku 3 ods. 2 pozri GUILD, E., PEERS, S., TOMKIN, J.: *The EU Citizenship Directive. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2014, s. 80.

53 Pozri napríklad rozsudky z 12. marca 2014, S. a G. (C-457/12, EU:C:2014:136, bod 41 a tam citovanú judikatúru), a zo 14. novembra 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, body 32, 47 a 48 a tam citovanú judikatúru).

54 Rozsudok z 15. októbra 1987, Heylens a i. (222/86, EU:C:1987:442, bod 14). Pozri tiež napríklad rozsudky z 3. decembra 1992, Oleificio Borelli/Komisia (C-97/91, EU:C:1992:491, body 14 a 15), alebo z 19. septembra 2006, Wilson (C-506/04, EU:C:2006:587, body 46 a 47).

55 Rozsudok zo 14. septembra 2017, The Trustees of the BT Pension Scheme (C-628/15, EU:C:2017:687, bod 47).

skutočností.[56] Navyše podľa môjho názoru *neexistuje právo* na udelenie víza. Skutočnosť, že právny poriadok nestanovuje žiadne hmotné právo na určitý výsledok, však neznamená, že žiadateľ nemá právo na to, aby bola jeho žiadosť spravodlivo a riadne spracovaná a v prípade potreby aj na právo súdnej ochrany v tejto súvislosti.[57]

93. Je teda nesporné, že v prejednávanej veci, a to aj za predpokladu, že článok 15 smernice 2004/38 by nebol uplatniteľný na osoby uvedené v článku 3 ods. 2 tejto smernice, prístup k *súdnej* možnosti nápravy vyplýva zo spoločnej aplikácie článku 3 ods. 2 smernice a článku 47 Charty. Žiadna zo zainteresovaných strán, ktorá predložila pripomienky, nenamietala, že prístup k súdom by nemal byť pravidlom v prípadoch zamietnutia povolenia na pobyt vzdialenejším rodinným príslušníkom. Spornou otázkou je skôr rozsah a intenzita požadovanej súdnej kontroly.

94. Neaplikovateľnosť článku 15 smernice 2004/38 vo vzťahu k článku 3 ods. 2 smernice by znamenala, že neexistujú žiadne osobitné pravidlá určujúce rozsah súdnej kontroly. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že pri absencii takýchto osobitných pravidiel musia byť tieto prvky určené systémom organizácie súdov každého členského štátu.[58] Táto procesná autonómia členských štátov sa však stretáva s dvoma obmedzeniami: sú nimi zásada rovnocennosti a zásada efektivity.[59]

95. Navyše je tiež nesporné, že táto vec sa týka situácie, keď členský štát uplatňuje právo Únie v zmysle článku 51 ods. 1 Charty. Preto musí byť dodržaná úroveň ochrany v zmysle článku 47.[60]

a) Rovnocennosť

96. Zásada rovnocennosti vyžaduje, aby sa pravidlá týkajúce sa opatrení vo vzťahu k porušeniu práva Únie uplatňovali bez rozdielu (alebo aby neboli menej priaznivé) ako pravidlá upravujúce porovnateľné vnútroštátne opatrenia.[61]

97. Nič vo vyššie uvedených prvkoch, ktoré boli predložené Súdnemu dvoru, neindikuje, že táto zásada bola porušená. Táto vec sa týka rozdielu v rámci systému súdnej ochrany, ktorú má k dispozícii jedna skupina osôb (vzdialenejší rodinní príslušníci), oproti inej skupine ľudí, ktorí odvodzujú svoje práva z práva Únie (rodinní príslušníci *stricto sensu*). Takéto porovnanie nepatrí do pôsobnosti zásady rovnocennosti, pretože obidve skupiny osôb vyplývajú z práva Únie.[62]

98. Pani Bangerová však na pojednávaní tvrdila, že vylúčenie práva na odvolanie sa pre partnerov v trvalom vzťahu (ako vzdialenejších rodinných príslušníkov) občanov Únie predstavuje rozdielne zaobchádzanie v porovnaní s partnermi britských štátnych občanov v trvalom vzťahu, podľa všetkého s tými, ktorí nevyužili svoje práva na voľný pohyb. Keďže táto argumentačná línia nebola ďalej rozvinutá, nie je možné, aby Súdny dvor určil možné vnútroštátne nároky, v súvislosti s ktorými by sa mohlo preskúmať dodržiavanie zásady rovnocennosti. Zostáva teda na vnútroštátnom súde, aby overil, či sa vzneseným nárokom proti zamietnutiu vydania povolenia na pobyt pre vzdialenejších rodinných príslušníkov (tak v zmysle smernice, ako aj v súvislosti s jej analogickou aplikáciou na vzdialenejších rodinných príslušníkov „vracajúcich sa občanov“) neposkytuje menej priaznivé zaobchádzanie ako iným podobným nárokom podľa vnútroštátneho práva.

56 Rozsudok z 13. decembra 2017 (C-403/16, EU:C:2017:960, body 36 až 41).

57 Pozri môj návrh vo veci El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:659, body 103 až 106).

58 Pozri napríklad rozsudky z 5. marca 1980, Pecastaing (98/79, EU:C:1980:69, bod 11), a zo 17. júna 1997, Shingara a Radiom (C-65/95 a C-111/95, EU:C:1997:300, bod 24).

59 Pozri napríklad rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 52 a tam citovanú judikatúru).

60 Pozri rozsudky z 26. februára 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 29), a z 26. februára 2013, Melloni (C-399/11, EU:C:2013:107, bod 60).

61 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 17. marca 2016, Bensada Benallal (C-161/15, EU:C:2016:175, bod 29 a tam citovanú judikatúru).

62 Pozri rozsudok z 20. októbra 2016, Danqua (C-429/15, EU:C:2016:789, bod 32).

b) Efektivita

99. Po prijatí Lisabonskej zmluvy sa objavili dve ponímania pojmu efektivity súdnej ochrany: efektivita ako jedna z dvoch požiadaviek pod hlavičkou procesnej autonómie členských štátov a efektivita ako základné právo na účinné súdne preskúmanie v zmysle článku 47 Charty.

100. Diskusia o určení vzájomného súvisu medzi týmito dvomi „efektivitami" stále prebieha.[63] Z praktického hľadiska si však nedokážem predstaviť, čo by naozaj článok 47 Charty dodal v oblasti *súdnych* opravných prostriedkov k tomu, čo nebolo (alebo skôr nemohlo byť, ak by takáto otázka niekedy vznikla) súčasťou zásady efektivity. To je určite prípad, ak by posledné uvedené bolo chápané nielen ako zabraňovanie *nemožnosti* presadzovania nároku z práva Únie, ale taktiež jeho zabraňovanie jeho *neprimeranému sťažovaniu*. Možno pripomenúť, že oba boli prirodzene uplatniteľné iba v rámci rozsahu pôsobnosti práva Únie a vo vzťahu k skutočnému nároku na základe práva Únie.

101. Nech je tomu akokoľvek, zdá sa, že od nadobudnutia platnosti Charty sa článok 47 mohutne rozvíja.[64] Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že článok 47 Charty v súčasnosti stanovuje vyšší štandard ako zásada efektivity. Do akej miery to vyplýva z textu článku 47 samotnej Charty a do akej miery je táto skutočnosť prirodzeným a jednoduchým dôsledkom novšej judikatúry po prijatí Lisabonskej zmluvy, ktorá sa zameriava na tento článok a ktorá sa na ňom vyvíja, môže byť zanechané na akademickú diskusiu. Významné prvky judikatúry možno zhrnúť takto.

102. V kontexte zásady efektivity ako obmedzenia procesnej nezávislosti členských štátov Súdny dvor rozhodol, že sa nevyžaduje, aby za každých okolností boli súdy schopné *nahradiť* rozhodnutie o podstate veci a skutkových okolnostiach.[65] Judikatúra Súdneho dvora tiež poukazuje na to, že súdne preskúmanie, ktoré je obmedzené na posúdenie určitých skutkových okolností, nie vždy v praxi znemožňuje ale nadmerne sťažuje výkon práv vyplývajúcich z práva Únie.[66] Podstatné je, že vnútroštátny postup súdneho preskúmania „musí súdu, na ktorý je podaná žaloba o zrušenie tohto rozhodnutia, umožňovať v rámci preskúmavania zákonnosti tohto rozhodnutia, aby uplatňoval príslušné zásady a predpisy práva Únie".[67] Rozsah a intenzita súdneho preskúmania požadovaného zásadou efektivity závisí od obsahu a povahy príslušných zásad a pravidiel práva Únie, ktoré boli aplikované napadnutým vnútroštátnym rozhodnutím.[68]

103. Povinnosť vykonať komplexnejšie preskúmanie, vrátane preskúmania skutkovej podstaty a dôvodnosti rozhodnutia, sa stáva výraznejšou na základe požiadaviek článku 47 Charty, ak je takéto preskúmanie relevantné s prihliadnutím na okolnosti veci v čase vydania rozhodnutia. Pokiaľ ide o *právo na prístup k súdu*, Súdny dvor rozhodol, že „na to, aby ‚súd' mohol v súlade s článkom 47 Charty rozhodnúť o rozdielnych názoroch na práva a povinnosti vyplývajúce z práva Únie, treba, aby mal právomoc preskúmať *všetky skutkové a právne otázky, ktoré sú relevantné na účely sporu, o ktorom rozhoduje*"[69]. V rámci preskúmania správneho rozhodnutia Súdny dvor tiež rozhodol, že

63 Pozri napríklad v súvislosti s predchádzajúcim argumentom Prechal S. A Widdershoven, R., Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection', *Review of European Administrative Law*, zväzok 4, 2011, s. 31 až 50, s. 46.

64 Pozri v tomto zmysle návrh, ktorý predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Puškár (C-73/16, EU:C:2017:253, bod 49 a nasl.) a návrh, ktorý predniesol generálny advokát Campos Sánchez-Bordona vo veci Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, bod 65 a nasl.).

65 Konkrétne a podobne s preskúmaním aktov EÚ súdmi EÚ, ak je orgán vyzvaný, aby vykonal komplexné posúdenia, a preto má širokú mieru voľnej úvahy. Pozri rozsudok z 21. januára 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 34 a 35).

66 Pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 58) v ktorom vnútroštátny súd zdôraznil veľmi obmedzený rozsah možnosti posúdiť príslušné faktické závery, ku ktorým dospel správny orgán.

67 Rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 58). Pozri tiež rozsudky z 21. januára 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 30, 35 a 36), a z 9. júna 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica (C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 75 až 79).

68 Pozri v tomto zmysle s ohľadom na nedostatočnosť, v oblasti verejného obstarávania, súdneho skúmania obmedzeného na svojvoľnosť, rozsudky z 11. decembra 2014, Croce Amica One Italia (C-440/13, EU:C:2014:2435, body 40 až 45), a z 18. júna 2002, HI (C-92/00, EU:C:2002:379, body 59 až 64). Pozri v rovnakej oblasti s ohľadom na súdne skúmanie založené na primeranosti, návrh generálneho advokáta Campos Sánchez-Bordona vo veci Connexxion Taxi Services (C-171/15, EU:C:2016:506, bod 65 a nasl.).

69 Rozsudok zo 6. novembra 2012, Otis a i. (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 49). Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pozri tiež rozsudok zo 17. decembra 2015, Imtech Marine Belgium (C-300/14, EU:C:2015:825, bod 38).

požiadavka nestrannosti stanovená v druhom odseku článku 47 predpokladá, že „rozhodnutie správneho orgánu, ktoré samo osebe nespĺňa podmienky nezávislosti a nestrannosti, podlieha následnému preskúmaniu súdnym orgánom, ktorý musí mať okrem iného právomoc skúmať všetky relevantné otázky“.[70]

104. Súlad s právom na účinnú súdnu ochranu preto musí byť posudzovaný v závislosti od vzťahu ku konkrétnemu kontextu a relevantným okolnostiam prípadu, „najmä od povahy príslušného aktu a kontextu, v ktorom bol prijatý, ako aj od všetkých právnych pravidiel, ktoré upravujú dotknutú oblasť“.[71] V dôsledku toho s ohľadom na osobitné normy Únie a osobitnú povahu dotknutých práv a záujmov, Súdny dvor trval na potrebe dôkladného preskúmania rozhodnutí vo vzťahu tak ku skutkovým, ako aj právnym otázkam, najmä ak predmetné nástroje obsahovali už určité harmonizované procesné normy.[72]

105. Ďalšiu všeobecnú inšpiráciu[73] je možné získať z judikatúry ESĽP interpretujúcej článok 6 a článok 13 EDĽP. Podľa judikatúry ESĽP týkajúcej sa článku 6 EDĽP dostatočnosť súdneho preskúmania, ktoré má k dispozícii navrhovateľ, sa hodnotí s ohľadom na právomoci príslušného súdneho orgánu a s ohľadom na také faktory, ako je: „a) predmet napadnutého rozhodnutia, najmä to, či ide o špecializovanú problematiku vyžadujúcu odborné vedomosti alebo skúsenosti a či sa jedná o vykonávanie správnej voľnej úvahy a ak áno, v akom rozsahu; b) spôsob, akým bolo toto rozhodnutie prijaté, najmä procesné záruky, ktoré sú k dispozícii v konaní pred orgánom rozhodovania; a c) obsah sporu vrátane požadovaných a skutočných odvolacích dôvodov“.[74]

106. Bolo by možno vhodné uviesť, že vzhľadom na tieto skutočnosti ESĽP pri viacerých príležitostiach vyhlásil, že súdne preskúmanie podľa anglického práva bolo dostatočné.[75] ESĽP však zistil porušenie článku 6 ods. 1 EDĽP v prípade, keď súd vykonávajúci preskúmanie nesmel určiť *spornú ústrednú otázku*, alebo keď sa vnútroštátne súdy považovali za viazané predchádzajúcimi zisteniami správnych orgánov, ktoré boli rozhodujúce pre riešenie im predložených sporov, bez toho, aby sporné otázky samostatne preskúmali.[76]

107. Namiesto záverov je možné vyzdvihnúť dva (vzájomne súvisiace) body: po prvé najlepšie možné zovšeobecnenie, čo sa týka rozsahu a hĺbky preskúmania vyplývajúce z judikatúry, je skôr lakonické: závisí to od viacerých faktorov. Všetko závisí od osobitnej povahy práv a nárokov založených na práve Únie, tak, ako to stanovuje príslušné platné právo Únie, analyzovaných v danom kontexte súvisiacom s predmetom sporu. Po druhé, čím sú harmonizovanejšie (procesné) normy v samotnom práve Únie, tým bude vyžadované dôkladnejšie preskúmanie na vnútroštátnej úrovni. Naopak, ako v mnohých iných oblastiach práva Únie, čím menej existuje v danej oblasti výslovných ustanovení práva Únie, tým majú členské štáty väčšiu voľnosť pri určovaní spôsobu poskytovania súdnej ochrany.

70 Rozsudok zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, bod 55). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

71 Pozri napríklad rozsudky z 18. júla 2013, Komisia a i./Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, bod 102); z 9. februára 2017, M (C-560/14, EU:C:2017:101, bod 33), alebo z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 41).

72 Pozri napríklad v azylovej oblasti rozsudok z 28. júla 2011, Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:524, body 56, 57 a 61). Pozri tiež napríklad RENEMAN, M.: *EU Asylum Procedures and the Right to an Effective Remedy*. Oxford: Hart Publishing, 2014.

73 Naozaj iba ako inšpirácia, pretože rozsah článku 47 Charty sa zdá byť extenzívnejší ako článok 6 ods. 1 EDĽP (obmedzený na určenie občianskych práv a povinností alebo trestných sankcií) a článok 13 EDĽP (obmedzené na práva a slobody podľa dohovoru).

74 Rozsudok ESĽP z 21. júla 2011, Sigma Rado Television Ltd. v. Cyprus (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104 § 154 a tam citovaná judikatúra).

75 Pozri napríklad rozsudky ESĽP z 22. novembra 1995, Bryan v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1995:1122JUD001917891, §§ 44 až 47); z 27. októbra 2009, Crompton v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, §§ 78 a 79); a z 20. októbra 2015, Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, §§ 79 a nasl.). V súvislosti s článkom 13 ECHR pozri rozsudky zo 7. júla 1989 Soering v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1989:0707JUD001403888, §§ 121 a 124), a z 30. októbra 1991, Vilvarajah a i. v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, §§ 122 až 127).

76 Rozsudky ESĽP z 28. mája 2002 Kingsley v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2002:0528JUD003560597, §§ 32 až 34); a zo 14. novembra 2006, Tsfayo v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, §§ 46 až 49). V súvislosti s článkom 13 EDĽP pozri rozsudky z 27. septembra 1999, Smith a Grady v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1999:0927JUD003398596, §§ 135 až 139) a z 8. júla 2003, Hatton a i. v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2003:0708JUD003602297, §§ 140 až 142).

3. Účinná súdna ochrana a článok 3 ods. 2 smernice 2004/38

108. Aké sú teda konkrétne nároky udelené aplikovateľnými ustanoveniami práva Únie, o ktoré ide v prejednávanej veci? Ako sa uvádza v rozsudku Rahman, článok 3 ods. 2 smernice poskytuje členským štátom širokú mieru voľnej úvahy.[77] Táto miera voľnej úvahy však nie je neobmedzená. Komisia správne zdôraznila, že takáto voľná úvaha sa týka výberu faktorov a podmienok prijatých členskými štátmi v súlade s ich povinnosťou prijať vnútroštátne ustanovenia na zabezpečenie uľahčeného režimu vstupu a pobytu pre vzdialenejších rodinných príslušníkov. Táto miera voľnej úvahy sa tiež vzťahuje na konkrétne posúdenie relevantných skutočností s cieľom určiť, či sú tieto podmienky splnené.

109. Voľná úvaha však nie je kľúčom k „čiernej skrinke“. Podľa judikatúry Súdneho dvora, aj keď majú príslušné orgány možnosť voľnej úvahy, súdne preskúmanie musí riešiť, či sa rozhodnutie zakladá na dostatočne pevnom skutkovom základe a či je v súlade s procesnými zárukami.[78] S cieľom určiť, či boli dodržané hranice voľnej úvahy stanovené smernicou, vnútroštátne súdy musia mať možnosť preskúmať všetky procesné aspekty, ako aj podstatné prvky rozhodnutia vrátane jeho skutkových okolností.[79]

110. V tejto súvislosti rozsudok vo veci Rahman opäť poskytuje jasné usmernenie: žiadateľ je v zmysle článku 3 ods. 2 „oprávnený požadovať súdne preskúmanie toho, či vnútroštátna legislatíva a jej uplatňovanie neprekračujú mieru voľnej úvahy vymedzenú smernicou“.[80] Hoci smernica ponecháva značnú mieru voľnej úvahy, vnútroštátne súdy musia mať možnosť skontrolovať zlučiteľnosť vnútroštátneho rozhodnutia s povinnosťami stanovenými v článku 3 ods. 2 smernice.

111. Prvky, ktoré musia byť k dispozícii na účely súdneho preskúmania vyplývajúce z článku 3 ods. 2 smernice, sú okrem požiadavky uľahčenia v zásade trojaké: že napadnuté rozhodnutie musí byť výsledkom *rozsiahleho preskúmania* i), ktoré sa logicky musí odzrkadliť v odôvodneniach, ktoré môžu potenciálne *odôvodniť akékoľvek zamietnutie vstupu alebo pobytu* ii). Okrem toho sa toto preskúmanie musí vykonať na základe *osobných okolností*, ktoré zahŕňajú vzťah s občanom Únie a situáciu závislosti iii).

112. Všetky tieto prvky musia byť súdom preskúmateľné. Vnútroštátny súd musí mať právomoc pristúpiť, ak to považuje za potrebné, k overeniu kľúčových relevantných skutočností, ktoré slúžia ako základ rozhodnutia správneho orgánu.[81] Musí byť možné posúdiť, či dôvody uvedené správnym orgánom riadne zodpovedajú kritériám stanoveným vnútroštátnym právom v rámci obmedzení stanovených smernicou 2004/38. Musí byť tiež možné posúdiť dostatočnosť a primeranosť odôvodnenia. Najmä musí byť možné posúdiť, či boli riadne preskúmané špecifické osobné okolnosti relevantné pre príslušné kritériá.

77 Pozri vyššie, body 53 až 55 týchto návrhov.

78 Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 4. apríla 2017, Fahimian (C-544/15, EU:C:2017:255, body 45 a 46).

79 Pozri v tomto zmysle návrh, ktorý predniesol generálny advokát Szpunar vo veci Fahimian (C-544/15, EU:C:2016:908, bod 78).

80 Rozsudky zo 7. septembra 2004, Waddenvereniging a Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, bod 66); z 26. mája 2011, Stichting Natuur en Milieu a i. (C-165/09 až C-167/09, EU:C:2011:348, body 100 až 103), a z 5. septembra 2012, Rahman a i. (C-83/11, EU:C:2012:519, bod 25) odkazujúc na rozsudok z 24. októbra 1996, Kraaijeveld a i. (C-72/95, EU:C:1996:404, bod 56).

81 Chcel by som zdôrazniť, že to jednoducho znamená, že skutočnosti zistené správnym orgánom nemožno *úplne* vylúčiť zo súdneho preskúmania. Oblasti, pokiaľ ide o prípustné žalobné dôvody podľa vnútroštátnych systémov správneho súdnictva, pod ktoré takýto prvok spadá, a na akej úrovni sa bude hodnotiť (ako napríklad nesprávne posúdenie skutkového stavu, zjavné nesprávne posúdenie, skreslenie dôkazov) sú opäť záležitosťou vnútroštátneho práva. V súvislosti s porovnaním rôznych vnútroštátnych systémov preskúmania pozri napríklad SCHWARZE, J.: *Droit administratif européen*. Bruylant, 2009, 2. vyd., s. 274 až 311.

113. Naopak, pokiaľ možno preskúmať všetky tieto prvky a zrušiť akékoľvek rozhodnutie správneho orgánu, ktoré porušuje tieto požiadavky, účinný opravný prostriedok podľa článku 47 Charty podľa môjho názoru nevyžaduje, aby kontrolný súd alebo súdny orgán mal právomoc preskúmať nové dôkazy. Nevyžaduje ani preukázať skutočnosti, ktoré neboli predložené správnemu orgánu, ani mať právomoc okamžite nahradiť rozhodnutie správneho orgánu rozsudkom súdu.

114. Je úlohou vnútroštátneho súdu, ktorý má výlučnú právomoc vykladať vnútroštátne právo, aby určil, či a do akej miery systém súdneho preskúmania vo veci samej spĺňa tieto požiadavky.

4. Predbežný záver

115. Vzhľadom na vyššie uvedené zastávam názor, že odpoveď na štvrtú otázku by mala byť v tom zmysle, že článok 3 ods. 2 smernice 2004/38 sa má vykladať tak, že vyžaduje účinné súdne preskúmanie rozhodnutí, ktorými sa zamieta vstup alebo pobyt vzdialenejším rodinným príslušníkom v súlade s článkom 47 Charty. Je na príslušnom vnútroštátnom súde, aby overil, či systém súdneho preskúmania, ktorý je k dispozícii podľa vnútroštátnych právnych predpisov, je v súlade s touto požiadavkou.

V. Návrh

116. Vzhľadom na vyššie uvedené navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky položené Upper Tribunal (Immigration and Asylum Chamber) [Druhostupňový súd (Oddelenie pre prisťahovalecké a azylové veci), Spojené kráľovstvo] nasledovne:

– Článok 21 ods. 1 a článok 45 ZFEÚ sa majú vykladať v tom zmysle, že v prípade, ak si občan Únie vytvoril alebo posilnil rodinný život počas uplatňovania práva na pobyt v inom členskom štáte, režim umožnenia, upravený v článku 3 ods. 2 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) 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, je po návrate občana Únie do jeho členského štátu pôvodu analogicky aplikovateľný na partnera, s ktorým má občan Únie trvalý vzťah. V dôsledku toho je členský štát povinný umožniť v zmysle článku 3 ods. 2 smernice, v súlade s jeho vnútroštátnymi predpismi, vstup a pobyt partnera, s ktorým má občan Únie riadne osvedčený trvalý vzťah.

– Keď sa občan Únie vráti do svojho členského štátu pôvodu po tom, ako si uplatňoval právo na pobyt v inom členskom štáte, v ktorom si vytvoril alebo posilnil rodinný život s partnerom, s ktorým má riadne osvedčený trvalý vzťah, článok 21 ods. 1 a článok 45 ZFEÚ ukladajú povinnosť členskému štátu pôvodu občana Únie pri rozhodovaní o žiadosti o vstup a pobyt daného partnera vykonať rozsiahle preskúmanie osobných okolností a zdôvodniť akékoľvek zamietnutie vstupu alebo pobytu v zmysle článku 3 ods. 2 smernice 2004/38.

– Článok 3 ods. 2 smernice 2004/38 sa má vykladať tak, že vyžaduje účinné súdne preskúmanie rozhodnutí, ktorými sa zamieta vstup alebo pobyt vzdialenejším rodinným príslušníkom v súlade s článkom 47 Charty základných práv Európskej únie. Je na príslušnom vnútroštátnom súde, aby overil, či je systém súdneho preskúmania, ktorý je k dispozícii podľa vnútroštátnych právnych predpisov, v súlade s touto požiadavkou.