Věc C-491/21

Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora

Datum doručení:

10. srpna 2021

Předkládající soud:

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

11. května 2021

Navrhovatel:

WA

Odpůrce:

Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

---

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek podaný WA, který má bydliště ve Francii a pobývá v Bukurešti, proti rozsudku vynesenému Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), kterým tento soud potvrdil rozhodnutí vnitrostátních orgánů (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne - ředitelství pro občanský stav a správu databází ministerstva vnitra; dále jen „ředitelství pro občanský stav“) o zamítnutí žádosti navrhovatele o vydání průkazu totožnosti nebo elektronického průkazu totožnosti, a to z důvodu, že nemá bydliště v Rumunsku

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Podle článku 267 SFEU se žádá o výklad čl. 26 odst. 2 SFEU, článku 20, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i články 4, 5 a 6 směrnice 2004/38.

PRACOVNÍ DOKUMENT

Předběžná otázka

Musí být čl. 26 odst. 2 SFEU, článek 20, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i články 4, 5 a 6 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků volně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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, vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě, která neumožňuje vydání průkazu totožnosti, který lze v rámci Evropské unie použít jako cestovní doklad, státnímu příslušníkovi členského státu z důvodu, že má bydliště v jiném členském státě?

Relevantní ustanovení unijního práva a judikatura Soudního dvora

Smlouva o Evropské unii: čl. 4 odst. 3

Smlouva o fungování Evropské unie: čl. 26 odst. 2

Listina základních práv Evropské unie: článek 20, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 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: články 4, 5 a 6

Rozsudky ze dne 8. června 2017, Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, bod 35; ze dne 1. října 2009, Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, body 23 až 25; ze dne 13. června 2019, TopFit a Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, body 27 až 32

Relevantní vnitrostátní právní úprava

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (mimořádné nařízení vlády č. 97/2005 o registraci, bydlišti, pobytu a průkazech totožnosti rumunských státních příslušníků) - články 12 a 13, které stanoví povinné vydání průkazu totožnosti rumunským státním příslušníkům, kteří dosáhli věku 14 let, který osvědčuje totožnost, rumunskou státní příslušnost držitele, bydliště a případně jeho pobyt a který současně představuje platný doklad pro cestování mezi členskými státy Evropské unie, a článek 20, který stanoví vydání prozatímního průkazu totožnosti rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v zahraničí, kteří dočasně pobývají v Rumunsku.

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (zákon č. 248/2005, který upravuje režim volného pohybu rumunských

PRACOVNÍ DOKUMENT

států příslušníků do zahraničí) - článek 6[1] odst. 1, podle něhož průkaz totožnosti představuje pro rumunské státní příslušníky platný doklad pro cestování mezi členskými státy Evropské unie a do třetích zemí, které jej jako takový uznávají; a čl. 34 odst. 6, který rumunským státním příslušníkům, kteří mají bydliště v zahraničí, stanoví povinnost předat při předání cestovního pasu doklad totožnosti potvrzující existenci bydliště v Rumunsku s uvedením země bydliště.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

1 WA je rumunský státní příslušník, který má od roku 2014 bydliště ve Francii, takže mu rumunské orgány vydaly jednoduchý elektronický cestovní pas, v němž je uvedeno jeho bydliště ve Francii. Vzhledem k tomu, že jeho soukromý a profesní život se odehrává jak ve Francii, tak v Rumunsku, zřizuje si každoroční bydliště také v Rumunsku, přičemž dostává prozatímní průkaz totožnosti.

2 WA tedy požádal rumunské orgány (ředitelství pro občanský stav) o vydání průkazu totožnosti nebo elektronického průkazu totožnosti, ale jeho žádost byla zamítnuta s odůvodněním, že nemá bydliště v Rumunsku.

3 Proti tomuto rozhodnutí rumunských orgánů podal WA správní žalobu k Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), který dne 28. března 2018 žalobu zamítl jako neopodstatněnou s odůvodněním, že odmítnutí rumunských orgánů vydat mu průkaz totožnosti je odůvodněno rumunským vnitrostátním právem, které stanoví, že průkazy totožnosti se vydávají pouze rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v Rumunsku. Soud prvního stupně současně prohlašuje, že vnitrostátní právní úprava není v rozporu s unijním právem, neboť směrnice 2004/38 členským státům neukládá povinnost vydávat průkazy totožnosti vlastním státním příslušníkům a že navrhovatel nebyl diskriminován, neboť rumunský stát mu vydal cestovní pas, který představuje platný cestovní doklad.

4 Následně od 8. do 19. června 2018 nemohl WA opustit území Rumunska a odcestovat do Francie, neboť neměl průkaz totožnosti a jeho cestovní pas se nacházel na ruském velvyslanectví v Bukurešti za účelem získání víza.

5 V této souvislosti podal WA kasační opravný prostředek proti rozsudku Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) k předkládajícímu soudu, v němž namítl porušení několika ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie, Listiny základních práv Evropské unie a směrnice 2004/38.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

6 Navrhovatel má za to, že jak odmítnutí odpůrce vydat mu požadovaný doklad, tak rozsudek soudu prvního stupně, který toto odmítnutí potvrdil, porušují jeho práva vyplývající ze Smlouvy o fungování Evropské unie (čl. 26 odst. 2 SFEU o volném pohybu osob a služeb), Listiny základních práv (článek 20 o právu na rovnost, čl. 21 odst. 1 o zákazu diskriminace a čl. 45 odst. 1 o volném pohybu evropských

PRACOVNÍ DOKUMENT

občanů v rámci Unie), jakož i článků 4 až 6 směrnice 2004/38 o právu na opuštění území, právu na vstup a právu pobytu na území členských států Unie.

7 WA rovněž tvrdí, že odůvodnění soudu prvního stupně, které se omezuje výlučně na tuto směrnici a nezohlednilo základní práva zakotvená v primárním právu, přehlíží smysl této směrnice a je rovněž v rozporu se zásadou přednosti unijního práva před vnitrostátním právem. Jednak má totiž za to, že soud prvního stupně tím, že odmítl konstatovat diskriminaci z důvodu, že pokud by existovala, vyplývala by ze zákona, porušil tuto zásadu, která je rovněž zakotvena v rumunských ústavních ustanoveních.

8 Dále je analýza provedená soudem prvního stupně v rozporu se smyslem směrnice 2004/38 a se samotným pojmem diskriminace; ačkoli podle navrhovatele tato směrnice sice neukládá členským státům Unie povinnost vydávat svým občanům průkazy totožnosti, je tato směrnice porušena tím, že rumunský stát vydává průkazy totožnosti pouze rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v Rumunsku, ale nikoli rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v zahraničí. Správný výklad směrnice je tedy takový, že členské státy Unie nejsou povinny vydávat svým státním příslušníkům průkazy totožnosti, ale pokud je vydávají, musí tak činit nediskriminačním způsobem.

9 WA v tomto ohledu tvrdí, že odmítnutí vydat průkaz totožnosti z důvodu, že WA nemá bydliště v Rumunsku, vede k rozdílnému zacházení na základě bydliště, které nemá legitimní cíl a není přiměřené a je tudíž v rozporu s unijním právem a diskriminační. V tomto ohledu navrhovatel tvrdí, že pokud rumunský stát vydává rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v Rumunsku dva cestovní doklady platné pro cestování v rámci Evropské unie, ale rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě Evropské unie pouze jeden takový cestovní doklad, dochází k diskriminaci mezi rumunskými státními příslušníky podle toho, zda mají bydliště v Rumunsku nebo v jiném členském státě Evropské unie, a to pokud jde o výkon základního práva na volný pohyb v rámci Unie, což porušuje základní právo na rovnost a zákaz diskriminace zakotvené v Listině.

10 Kromě toho dodává, že porušení jeho práv není pouze hypotetické, ale skutečné a účinné, jelikož v průběhu roku 2018 nemohl po dobu 12 dnů opustit území Rumunska a odcestovat do Francie, neboť jeho cestovní pas, jediný cestovní doklad, se nacházel na ruském velvyslanectví v Bukurešti za účelem získání víza.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

11 V odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce předkládající soud vznáší otázku slučitelnosti rozdílného zacházení stanoveného vnitrostátními právními předpisy s ustanoveními unijního práva, kterých se dovolává navrhovatel, a to i z hlediska zákazu diskriminace. S odkazem na ustanovení čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38, podle něhož členské státy vydávají svým státním příslušníkům průkazy totožnosti nebo cestovní pasy v souladu se svými právními předpisy, se předkládající soud táže, zda členský stát zavedením rozlišovacího kritéria mezi

PRACOVNÍ DOKUMENT

svými státními příslušníky, tedy kritéria bydliště, plně dodržuje zásady, na nichž je založen volný pohyb státních příslušníků členských států v rámci Unie.

12 V první řadě vnitrostátní soud připomíná ústavní ustanovení, podle nichž je unijní právo přímo použitelné a má přednost před vnitrostátním právním řádem, a to jak pokud jde o primární právo, tak o sekundární právo, v důsledku čehož je upuštěno od uplatnění vnitrostátních právních předpisů, které jsou v rozporu s jeho uplatňováním, a uplatnění přednostních unijních pravidel ze strany vnitrostátních soudů.

13 Curte de Casație (Kasační soud) dále uvádí, že existuje rozdílné zacházení na základě bydliště založené vnitrostátními právními předpisy, neboť podle těchto předpisů rumunský státní příslušník s bydlištěm v Rumunsku disponuje k cestě do členských států Unie dvěma cestovními doklady vydanými rumunským státem, cestovním pasem a průkazem totožnosti, přičemž může podle svého uvážení použít pouze jeden z nich, zatímco rumunský státní příslušník s bydlištěm v jiném členském státě Unie disponuje pouze jedním cestovním dokladem vydaným rumunským státem, tedy rumunským cestovním pasem, jelikož prozatímní průkaz totožnosti není cestovním dokladem.

14 Vnitrostátní soud tedy uvádí, že vzhledem k tomu, že cílem směrnice 2004/38 bylo sjednotit podmínky vyžadované členskými státy pro vstup na území jiného členského státu, dotčená vnitrostátní právní úprava provádí restriktivní výklad čl. 4 odst. 3 této směrnice, neboť podle vnitrostátního práva se na rumunského státního příslušníka, který se rozhodne přesunout své bydliště do jiného členského státu, než je Rumunsko, vztahuje omezení týkající se cestovních dokladů, které může používat. V tomto ohledu předkládající soud odkazuje na body 31 a 32 rozsudku ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další, C-202/13, podle nichž ustanovení směrnice 2004/38, jejímž cílem je usnadnit výkon základního práva svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, nelze vykládat restriktivně a ani je nelze zbavit užitečného účinku.

15 Podle kasačního soudu je navíc irelevantní argument, podle něhož rumunský státní příslušník s bydlištěm v jiném členském státě může případně využívat cestovní doklad vydaný tímto druhým státem, neboť z hlediska dodržení práva na volný pohyb je důležité pouze to, zda je rumunské vnitrostátní právo v souladu s unijním právem; rumunské právo navíc nestanoví jako podmínku pro vrácení trvalého průkazu totožnosti důkaz, že státní příslušník usazený v jiném členském státě má v tomto státě nárok na obdobný cestovní doklad.

16 Pokud jde o kritérium bydliště, předkládající soud odkazuje na judikaturu Soudního dvora v této oblasti, jakož i na ustanovení Listiny, a má za to, že výčet diskriminačních kritérií uvedených v článcích 20 a 21 Listiny je pouze demonstrativní a nikoliv taxativní. V tomto smyslu předkládající soud odkazuje v první řadě na bod 35 rozsudku ze dne 8. června 2017, Freitag, C-541/15, podle něhož vnitrostátní právní úprava, která znevýhodňuje některé státní příslušníky

PRACOVNÍ DOKUMENT

pouze proto, že využili svobody pohybu a pobytu v jiném členském státě, představuje omezení svobody zakotvené v čl. 21 odst. 1 SFEU.

17 Zadruhé je odkazováno na rozsudek Soudního dvora ze dne 1. října 2009, Gottwald, C-103/08 (body 23 až 25), který se týká rovného zacházení s občany Unie a zákazu diskriminace na základě státní příslušnosti, a to ve všech situacích, které spadají do věcné oblasti působnosti unijního práva, včetně situací, které spadají pod výkon svobody pohybu a pobytu na území členských států. Podle tohoto rozsudku je z hlediska rovného zacházení mezi státními příslušníky a cizinci zakázána jak zjevná diskriminace na základě státní příslušnosti, tak skrytá diskriminace, která prostřednictvím použití jiných rozlišovacích kritérií vede ve skutečnosti ke stejnému výsledku, k čemuž dochází zejména v případě opatření, které stanoví rozlišování na základě kritéria bydliště nebo pobytu.

18 Vnitrostátní soud má tedy za to, že kritérium bydliště může představovat důvod diskriminačního zacházení, které, aby bylo podle unijního práva odůvodněné, musí být založeno na objektivních důvodech, které jsou nezávislé na státní příslušnosti dotčených osob, a musí být přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem.

19 V tomto ohledu nebyl předkládající soud schopen určit objektivní důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit rozdílné zacházení, neboť odpůrce v tomto smyslu nic neuvedl. Předkládající soud rovněž uvádí, že dotčené rozdílné zacházení se ani nezdá být přiměřené ve smyslu, že je vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nepřekračuje rámec toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné.

20 Kasační soud v tomto smyslu rovněž připomíná rozsudek ze dne 13. června 2019 (body 27 až 32), který byl vydán ve věci TopFit a Biffi, C-22/18, týkající se italského státního příslušníka s bydlištěm v Německu, který využil svého práva na volný pohyb podle článku 21 SFEU.

21 Konečně Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační soud), s odkazem na judikaturu CILFIT ohledně přípustnosti žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce, uvádí, že v projednávané věci existuje důvodná pochybnost ohledně správného výkladu dovolávaného unijního práva, jelikož neexistuje žádné ustanovení této směrnice ani judikatura Soudního dvora v oblasti rozdílného zacházení, kterého se dovolává navrhovatel.

PRACOVNÍ DOKUMENT