

Vec C-491/21

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

10. august 2021

Vnútroštátny súd:

Înalta Curte de Casație și Justiție

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

11. máj 2021

St'ážovateľ:

WA

Odporca:

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

Predmet konania vo veci samej

Kasačná sťažnosť podaná pánom WA, ktorý má bydlisko vo Francúzsku a pobyt v Bukurešti, proti rozsudku Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko), ktorým uvedený súd potvrdil rozhodnutie vnútroštátnych správnych orgánov (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – odbor evidencie obyvateľstva a správy databáz Ministerstva vnútra, Rumunsko, ďalej len „odbor evidencie obyvateľstva“), ktoré zamietli žiadosť sťažovateľa o vydanie preukazu totožnosti alebo elektronického preukazu totožnosti z dôvodu, že nemá bydlisko v Rumunsku.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Na základe článku 267 ZFEÚ žiada vnútroštátny súd o výklad článku 26 ods. 2 ZFEÚ, článku 20, článku 21 ods. 1 a článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, ako aj článkov 4, 5 a 6 smernice 2004/38.

Prejudiciálna otázka

Majú sa článok 26 ods. 2 ZFEÚ, článok 20, článok 21 ods. 1 a článok 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie, ako aj články 4, 5 a 6 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS, vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave neumožňujúcej vydať preukaz totožnosti, ktorý možno v rámci Európskej únie použiť ako cestovný doklad, štátnemu príslušníkovi členského štátu z dôvodu, že má bydlisko v inom členskom štáte?

Uvedené ustanovenia práva Únie a príslušná judikatúra Súdneho dvora Európskej únie

Zmluva o Európskej únii: článok 4 ods. 3

Zmluva o fungovaní Európskej únie: článok 26 ods. 2

Charta základných práv Európskej únie: článok 20, článok 21 ods. 1 a článok 45 ods. 1

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68

a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS: články 4, 5 a 6

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

Uvedené vnútroštátne predpisy

Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (mimoriadne nariadenie vlády č. 97/2005 týkajúce sa matriky, bydliska, pobytu a dokladov totožnosti rumunských štátnych príslušníkov) – články 12 a 13 stanovujúce povinnosť vydať rumunským štátnym príslušníkom po dosiahnutí veku 14 rokov preukaz totožnosti osvedčujúci totožnosť držiteľa, jeho rumunskú štátnu príslušnosť, bydlisko a prípadne jeho pobyt, a ktorý zároveň predstavuje platný doklad na účely cestovania medzi členskými štátmi Európskej únie; a článok 20, podľa ktorého sa rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v zahraničí, ktorí sa dočasne zdržiavajú v Rumunsku, vydáva dočasný preukaz totožnosti

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (zákon č. 248/2005 o režime voľného pohybu štátnych príslušníkov Rumunska do zahraničia) – článok 6¹ ods.1, podľa ktorého preukaz totožnosti slúži štátnym príslušníkom Rumunska ako platný doklad na účely cestovania medzi členskými štátmi Európskej únie a do tretích krajín, ktoré ho ako platný cestovný doklad uznávajú; a článok 34 ods. 6, podľa ktorého je rumunský štátny príslušník, ktorý má bydlisko v zahraničí, pri doručení cestovného pasu s uvedením krajiny bydliska povinný odovzdať preukaz totožnosti osvedčujúci jeho bydlisko v Rumunsku

Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej

- 1 Pán WA je štátnym príslušníkom Rumunska, ktorý má od roku 2014 bydlisko vo Francúzsku, v dôsledku čoho mu príslušné rumunské orgány vydali jednoduchý elektronický pas, v ktorom sa uvádza jeho francúzske bydlisko. Vzhľadom na to, že súkromný a pracovný život pána WA sa odohráva vo Francúzsku aj v Rumunsku, každoročne si hlási pobyt aj v Rumunsku, na základe čoho získava dočasný preukaz totožnosti.
- 2 Pán WA z tohto dôvodu požiadal rumunské orgány (odbor evidencie obyvateľstva) o vydanie preukazu totožnosti alebo elektronického preukazu totožnosti, jeho žiadosť sa však zamietla z dôvodu, že v Rumunsku nemá bydlisko.

- 3 Proti tomuto rozhodnutiu rumunských správnych orgánov podal pán WA správnu žalobu na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť), ktorý 28. marca 2018 žalobu ako nedôvodnú zamietol, s odôvodnením, že odmietavý postoj rumunských orgánov vo veci vydania preukazu totožnosti pánovi WA je oprávnený vzhľadom na rumunské vnútroštátne právo, podľa ktorého sa preukazy totožnosti vydávajú iba štátnym príslušníkom Rumunska s bydliskom v Rumunsku. Prvostupňový súd zároveň vyhlásil, že príslušná vnútroštátna právna úprava nie je v rozpore s právom Únie, keďže smernica 2004/38 neukladá členským štátom povinnosť vydávať svojim štátnym príslušníkom preukazy totožnosti, a že sťažovateľ, t. j. žalobca v prvom stupni, nebol diskriminovaný, pretože Rumunsko mu vydalo cestovný pas, ktorý je platným cestovným dokladom.
- 4 Následne, od 8. do 19. júna 2018, bolo pánovi WA znemožnené opustiť územie Rumunska a cestovať do Francúzska, keďže nemal preukaz totožnosti a jeho cestovný pas sa nachádzal na Veľvyslanectve Ruskej federácie v Bukurešti na účely vydania víza.
- 5 Vzhľadom na uvedené pán WA podal na vnútroštátny súd kasačný opravný prostriedok proti rozsudku Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť), pričom poukázal na porušenie viacerých ustanovení Zmluvy o fungovaní Európskej únie, Charty základných práv Európskej únie a smernice 2004/38.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 6 Sťažovateľ sa domnieva, že jednak odmietnutie odporcu vydať mu požadovaný doklad, jednak prvostupňový rozsudok potvrdzujúci toto zamietavé rozhodnutie správneho orgánu sú v rozpore s právami zakotvenými v Zmluve o fungovaní Európskej únie (článok 26 ods. 2 ZFEÚ o voľnom pohybe osôb a služieb), v Charte základných práv (článok 20 o práve na rovnosť pred zákonom, článok 21 ods. 1 o zákaze diskriminácie a článok 45 ods. 1 o slobode pohybu občanov Únie v rámci Únie), ako aj s článkami 4 až 6 smernice 2004/38 týkajúcimi sa práva výstupu, práva vstupu a práva pobytu na území členských štátov Únie.
- 7 Pán WA tiež uvádza, že odôvodnenie prvostupňového súdu, ktoré sa podľa jeho názoru obmedzuje výlučne na uvedenú smernicu a nezohľadňuje základné práva zakotvené v primárnom práve, ignoruje význam predmetnej smernice a rovnako porušuje zásadu prednosti práva Európskej únie pred vnútroštátnym právom. Sťažovateľ totiž zastáva názor, že tým, že prvostupňový súd odmietol konštatovať diskrimináciu, a to z dôvodu, že ak by ku nej došlo, vyplývala by zo zákona, sa tento súd dopustil porušenia vyššie uvedenej zásady, ktorá sa zakotvuje aj v rumunskej Ústave.
- 8 Ďalej, analýza prvostupňového súdu odporuje podľa sťažovateľa aj zmyslu a účelu smernice 2004/38 a samotnému pojmu diskriminácia; hoci totiž táto smernica neukladá členským štátom povinnosť vydávať svojim štátnym príslušníkom preukazy totožnosti, k jej porušeniu došlo podľa názoru sťažovateľa

už z dôvodu, že Rumunsko vydáva preukazy totožnosti iba rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v Rumunsku, nie však rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v zahraničí. Na základe správneho výkladu tejto smernice preto členské štáty síce nie sú povinné vydávať svojim štátnym príslušníkom preukazy totožnosti, ak sa však rozhodnú ich vydávať, majú postupovať nediskriminačne.

- 9 Pán WA v tejto súvislosti uvádza, že rozhodnutie nevydať mu prekaz totožnosti z dôvodu, že nemá bydlisko v Rumunsku, znamená nerovnaké zaobchádzanie na základe bydliska, ktoré je nezákonné z hľadiska účelu a tiež je neprimerané, a preto je v rozpore s právom Únie a predstavuje diskrimináciu. Sťažovateľ v tomto ohľade poukazuje na to, že pokiaľ bude Rumunsko vydávať svojim štátnym príslušníkom s bydliskom v Rumunsku dva druhy cestovných dokladov použiteľných na účely cestovania v rámci Európskej únie, zatiaľ čo štátnym príslušníkom Rumunska s bydliskom v inom členskom štáte Únie umožní vydať iba jeden z uvedených dvoch druhov cestovných dokladov, bude to predstavovať diskrimináciu medzi štátnymi príslušníkmi Rumunska založenú na tom, či majú bydlisko v Rumunsku alebo v inom členskom štáte Únie a týkajúcu sa výkonu základného práva na voľný pohyb v Únii, a to v rozpore so základným právom na rovnosť a so zákazom diskriminácie, ktoré zakotvuje Charta.
- 10 Okrem toho sťažovateľ dodáva, že porušenie jeho práva nie je iba hypotetické, ale skutočné a účinné, pretože v roku 2018 mu bolo na 12 dní znemožnené opustiť územie Rumunska a cestovať do Francúzska, keďže jeho cestovný pas, t. j. jeho jediný cestovný doklad, sa nachádzal na účely získania víza na Veľvyslanectve Ruskej federácie v Bukurešti.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 11 V odôvodnení návrhu na začatie prejudiciálneho konania si vnútroštátny súd kladie otázku týkajúcu sa zlučiteľnosti nerovnakého zaobchádzania vyplývajúceho z vnútroštátnej právnej úpravy s ustanoveniami práva Únie, ktorých sa dovoľáva sťažovateľ, a to aj s odkazom na zákaz diskriminácie. Vnútroštátny súd pripomenul ustanovenia článku 4 ods. 3 smernice 2004/38, podľa ktorého členské štáty vydávajú vlastným štátnym príslušníkom preukazy totožnosti alebo pasy v súlade s vlastnými právnymi predpismi, na základe čoho žiada zodpovedať otázku, či členský štát, ktorý zavedie kritérium na rozlišovanie medzi vlastnými štátnymi príslušníkmi, t. j. kritérium bydliska, plne rešpektuje zásady, ktoré sú základom voľného pohybu občanov Únie, pochádzajúcich z jednotlivých členských štátov, v rámci Únie.
- 12 Vnútroštátny súd predovšetkým pripomína ustanovenia Ústavy Rumunska, podľa ktorých je právo Únie priamo uplatniteľné, pričom má prednosť pred vnútroštátnym právnym poriadkom, a to pokiaľ ide o primárne, ako aj sekundárne právo, z čoho vyplýva právo vnútroštátnych súdov upustiť od uplatnenia

vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré sú v rozpore s uplatnením práva Únie, a uplatniť ustanovenia prednostných právnych predpisov Únie.

- 13 Okrem toho Curte de Casație (Najvyšší kasačný súd, Rumunsko) poukazuje na existenciu rozdielneho zaobchádzania na základe bydliska, zavedeného vnútroštátnym právom, keďže na účely cestovania do členských štátov má rumunský štátny príslušník s bydliskom v Rumunsku na základe príslušných vnútroštátnych ustanovení k dispozícii dva cestovné doklady vydávané Rumunskom, t. j. pas a preukaz totožnosti, s tým, že podľa vlastného výberu môže použiť iba jeden z nich, kým štátny príslušník Rumunska s bydliskom v inom členskom štáte Únie má k dispozícii iba jeden doklad vydávaný Rumunskom, t. j. rumunský cestovný pas, pretože dočasný preukaz totožnosti nemožno používať ako cestovný doklad.
- 14 Vnútroštátny súd z tohto dôvodu poznamenáva, že vzhľadom na skutočnosť, že cieľom smernice 2004/38 bolo štandardizovať podmienky vyžadované členskými štátmi na účely vstupu na územie iného členského štátu, dotknutá vnútroštátna právna úprava je výsledkom reštriktívneho výkladu článku 4 ods. 3 uvedenej smernice, pretože štátny príslušník Rumunska, ktorý sa rozhodne pre bydlisko v inom členskom štáte, než je Rumunsko, znáša podľa vnútroštátneho práva obmedzenie z hľadiska cestovných dokladov, ktoré môže používať. Vnútroštátny súd v tejto súvislosti odkazuje na body 31 a 32 rozsudku z 18. decembra 2014, McCarthy a i., C-202/13, podľa ktorých ustanovenia smernice 2004/38, ktorej cieľom je zjednodušiť výkon základného práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, nemožno vykladať reštriktívne, ani ich nemožno zbaviť ich potrebného účinku.
- 15 Podľa Najvyššieho kasačného súdu nie je navyše relevantné tvrdenie, podľa ktorého by štátny príslušník Rumunska s bydliskom v inom členskom štáte mohol prípadne využívať cestovný doklad vydaný členským štátom bydliska, pretože z hľadiska rešpektovania práva na voľný pohyb je významná iba skutočnosť, či je rumunské vnútroštátne právo v súlade s právom Únie; rumunská právna úprava napokon nestanovuje ako podmienku na vrátenie trvalého preukazu totožnosti preukázanie toho, že štátny príslušník s bydliskom v inom členskom štáte je držiteľom obdobného cestovného dokladu vydaného v krajine bydliska.
- 16 Pokiaľ ide o kritérium bydliska, vnútroštátny súd odkazuje na príslušnú judikatúru Súdneho dvora, ako aj na ustanovenia Charty, pričom zastáva názor, že vymenovanie diskriminačných kritérií uvedené v článkoch 20 a 21 Charty je iba ilustratívne a nie taxatívne. V tomto zmysle odkazuje predovšetkým na bod 35 rozsudku z 8. júna 2017, Freitag, C-541/15, podľa ktorého vnútroštátna právna úprava, ktorá niektorých štátnych príslušníkov znevýhodňuje len z toho dôvodu, že uplatnili svoju slobodu pohybu a pobytu na území iného členského štátu, predstavuje obmedzenie slobôd zaručených v článku 21 ods. 1 ZFEÚ.
- 17 Ďalej vnútroštátny súd pripomína rozsudok Súdneho dvora z 1. októbra 2009, Gottwald, C-103/08 (body 23 až 25), týkajúci sa rovnosti zaobchádzania

s občanmi Únie a zákazu diskriminácie na základe štátnej príslušnosti, a to vo všetkých prípadoch, na ktoré sa vzťahuje vecná pôsobnosť práva Únie, vrátane situácií patriacich do rámca výkonu slobody pohybu a pobytu na území členských štátov. Z uvedeného rozsudku vyplýva, že z hľadiska rovnosti zaobchádzania so štátnymi príslušníkmi a cudzincami sa zakazuje zjavná diskriminácia na základe štátnej príslušnosti, ale aj všetky skryté formy diskriminácie, pri ktorých uplatňovanie iných rozlišovacích kritérií vedie v skutočnosti k rovnakému výsledku, čo je predovšetkým prípad opatrenia, ktoré stanovuje rozlišovanie na základe kritéria bydliska alebo pobytu.

- 18 Vnútroštátny súd preto dospel k záveru, že kritérium bydliska môže predstavovať dôvod pre diskriminačné zaobchádzanie, ktorý môže byť oprávnený s ohľadom na právo Únie, ak sú jeho základom objektívne príčiny, ktoré sú nezávislé od štátnej príslušnosti dotknutých osôb, a ak primerane zodpovedá účelu, ktorý vnútroštátne právo legitímne sleduje.
- 19 V tejto súvislosti vnútroštátny súd nedokázal identifikovať objektívny dôvod všeobecného záujmu, ktorý by zakladal oprávnenosť uvedeného nerovnakého zaobchádzania, keďže odporca nijakú takú skutočnosť neuviedol. Vnútroštátny súd tiež konštatuje, že predmetné nerovnaké zaobchádzanie nie je podľa všetkého ani primerané, v tom zmysle, že by bolo vhodné na dosiahnutie sledovaného cieľa a neprekračovalo by rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.
- 20 Najvyšší kasačný súd v tomto zmysle tiež pripomína konštatovanie Súdneho dvora v rozsudku z 13. júna 2019 (body 27 až 32) vyhlásenom vo veci TopFit a Biffi, C-22/18 a týkajúcom sa talianskeho štátneho príslušníka s bydliskom v Nemecku, ktorý využil svoje právo na voľný pohyb v zmysle článku 21 ZFEÚ.
- 21 Napokon s odkazom na judikatúru CILFIT vo veci prípustnosti návrhov na začatie prejudiciálneho konania, Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší kasačný súd) zastáva názor, že v prejednávanej veci existuje dôvodná pochybnosť o správnom výklade uvedených ustanovení práva Únie, a to vzhľadom na to, že v tomto prípade nebolo možné identifikovať ustanovenia predmetnej smernice ani judikatúru Súdneho dvora, ktoré by sa týkali nerovnakého zaobchádzania namietaného sťažovateľom.