



Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (veľká komora)

z 18. januára 2022 *

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Články 20 a 21 ZFEÚ – Rozsah pôsobnosti – Vzdanie sa štátneho občianstva členského štátu s cieľom nadobudnúť štátne občianstvo iného členského štátu v súlade s prísľubom tohto štátu udeliť dotknutej osobe občianstvo – Odvolanie tohto prísľubu z dôvodov verejného poriadku alebo verejnej bezpečnosti – Zásada proporcionality – Situácia osoby bez štátneho občianstva“

Vo veci C-118/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) z 13. februára 2020 a doručený Súdnemu dvoru 3. marca 2020, ktorý súvisí s konaním:

JY

proti

Wiener Landesregierung,

SÚDNY DVOR (veľká komora),

v zložení: predseda K. Lenaerts, predsedovia komôr A. Arabadžiev, A. Prechal, K. Jürimäe, C. Lycourgos (spravodajca), S. Rodin a I. Jarukaitis, sudcovia F. Biltgen, P. G. Xuereb, N. Piçarra a L. S. Rossi,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: D. Dittert, vedúci oddelenia,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 1. marca 2021,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- JY, v zastúpení: G. Klammer a E. Daigneault, Rechtsanwälte,
- rakúska vláda, v zastúpení: A. Posch, D. Hudsky, J. Schmoll a E. Samoilova, splnomocnení zástupcovia,
- estónska vláda, v zastúpení: N. Grünberg, splnomocnená zástupkyňa,

* Jazyk konania: nemčina.

- francúzska vláda, v zastúpení: A.-L. Desjonquères, N. Vincent a D. Dubois, splnomocnení zástupcovia,
 - holandská vláda, v zastúpení: J. M. Hoogveld, splnomocnený zástupca,
 - Európska komisia, v zastúpení: S. Grünheid a E. Montaguti, splnomocnené zástupkyne,
- po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 1. júla 2021,
vyhlásil tento

Rozsudok

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 20 ZFEÚ.
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi JY a Wiener Landesregierung (vláda Spolkovej krajiny Viedeň, Rakúsko) vo veci rozhodnutia tejto spolkovej krajiny odvolať prísľub udelenia rakúskeho štátneho občianstva JY a zamietnuť jej žiadosť o udelenie tohto štátneho občianstva.

Právny rámec

Medzinárodné právo

Dohovor o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti

- 3 Článok 7 ods. 2 Dohovoru Organizácie Spojených národov o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti, ktorý bol prijatý 30. augusta 1961 v New Yorku a nadobudol platnosť 13. decembra 1975 (ďalej len „Dohovor o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti“) stanovuje:

„Štátny príslušník zmluvného štátu, ktorý sa uchádza o udelenie štátneho občianstva v inom štáte, nestráca svoju štátnu príslušnosť, kým nemá štátnu príslušnosť iného štátu alebo prísľub nadobudnutia jeho štátnej príslušnosti.“

Európsky dohovor o občianstve

- 4 Európsky dohovor o občianstve prijatý 6. novembra 1997 v rámci Rady Európy nadobudol platnosť 1. marca 2000 a od tohto dátumu sa uplatňuje na Rakúsku republiku.
- 5 Článok 4 tohto dohovoru s názvom „Princípy“ uvádza:
„Normy týkajúce sa občianstva každého zmluvného štátu budú vychádzať z týchto princípov:
a každý má právo na občianstvo;
b musí sa predchádzať stavu bez štátnej príslušnosti;

...“

- 6 Článok 7 uvedeného dohovoru, nazvaný „Strata občianstva zo zákona alebo z iniciatívy zmluvného štátu“, stanovuje:

„1. Zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu občianstva zo zákona alebo na základe iniciatívy zmluvného štátu okrem týchto prípadov:

a dobrovoľné nadobudnutie ďalšieho občianstva,

b nadobudnutie občianstva zmluvného štátu podvodným konaním, na základe falošnej informácie alebo zatajenia ľubovoľnej relevantnej skutočnosti žiadateľom,

...

d konanie vážne poškodzujúce životné [základné – *neoficiálny preklad*] záujmy zmluvného štátu,

...

3 Zmluvný štát nemôže vo svojej vnútroštátnej právnej norme ustanoviť stratu svojho občianstva podľa odsekov 1 a 2 tohto článku, ak by sa tým takáto osoba stala osobou bez štátnej príslušnosti, s výnimkou prípadov uvedených v odseku 1 písm. b) tohto článku.“

- 7 Článok 8 tohto dohovoru, nazvaný „Strata občianstva na základe iniciatívy jednotlivca“, vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Každý zmluvný štát umožní osobe zrieknutie sa občianstva za predpokladu, že sa tým taká osoba nestane osobou bez štátnej príslušnosti.“

- 8 Článok 15 Európskeho dohovoru o občianstve stanovuje:

„Ustanovenia tohto dohovoru neobmedzujú právo zmluvného štátu ustanoviť vo svojej vnútroštátnej právnej norme, či

a si jeho občania, ktorí nadobudnú alebo majú občianstvo ďalšieho štátu, jeho občianstvo ponechajú alebo ho stratia,

b nadobudnutie alebo zachovanie jeho občianstva je podmienené zrieknutím sa alebo stratou ďalšieho občianstva.“

- 9 Článok 16 tohto dohovoru stanovuje:

„Zmluvný štát nepodmieni nadobudnutie alebo zachovanie svojho občianstva zrieknutím sa alebo stratou ďalšieho občianstva v prípadoch, keď také zrieknutie sa alebo strata nie je možná alebo ju nemožno odôvodnene vyžadovať.“

Právo Únie

10 Článok 20 ZFEÚ stanovuje:

„1. Týmto sa ustanovuje občianstvo Únie. Občanom Únie je každá osoba, ktorá má štátnu príslušnosť členského štátu. Občianstvo Únie dopĺňa štátne občianstvo a nenahrádza ho.

2. Občania Únie požívajú práva a podliehajú povinnostiam ustanoveným v zmluvách. Majú okrem iného:

a) právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov;

...“

Rakúske právo

11 § 10 Staatsbürgerschaftsgesetz 1985 (zákon o štátnom občianstve z roku 1985) (BGBl. 311/1985) v znení uplatniteľnom na skutkové okolnosti vo veci samej (ďalej len „zákon o štátnom občianstve“) stanovuje:

„1) Ak tento spolkový zákon nestanovuje inak, štátne občianstvo možno udeliť cudzincovi, iba ak

...

6. vzhľadom na svoje doterajšie správanie poskytuje záruku toho, že má kladný postoj k republike a nepredstavuje hrozbu pre verejný mier, poriadok a bezpečnosť a ani neohrozuje iné verejné záujmy uvedené v článku 8 ods. 2 [Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd podpísaného v Ríme 4. novembra 1950];

...

2) Štátne občianstvo nemožno udeliť cudzincovi

...

2. ktorý bol právoplatne odsúdený za závažný správny delikt s obzvlášť závažným stupňom nebezpečenstva...

...

3) Cudzincovi, ktorý má cudzie štátne občianstvo, nesmie byť udelené štátne občianstvo, ak

1. nevykoná úkony potrebné na prepustenie zo štátneho zväzku štátu, ktorého občanom bol doteraz, hoci takéto úkony môže vykonať a možno ich od neho odôvodnene vyžadovať...

...“

12 § 20 ods. 1 až 3 zákona o štátnom občianstve stanovuje:

„Cudzincovi sa najprv poskytnú prísľub udelenia štátneho občianstva pre prípad, že v lehote dvoch rokov preukáže, že bol prepustený zo štátneho zväzku štátu, ktorého občanom bol doteraz, ak

1. nie je osobou bez štátnej príslušnosti;

2. ... a

3. udelenie tohto prísľubu mu umožní alebo uľahčí prepustenie zo štátneho zväzku štátu, ktorého občanom bol doteraz.

2) Prísľub udelenia štátneho občianstva sa odvolá, ak cudzinec už nespĺňa čo i len jednu z podmienok pre udelenie štátneho občianstva s výnimkou § 10 ods. 1 bodu 7.

3) Štátne občianstvo, ktorého udelenie bolo prisľúbené, sa udelí hneď, ako

1. bol cudzinec prepustený zo štátneho zväzku štátu, ktorého občanom bol doteraz, alebo

2. cudzinec preukáže, že úkony požadované na prepustenie zo štátneho zväzku štátu, ktorého občanom bol doteraz, nemohol vykonať alebo ich od neho nebolo možné odôvodnene vyžadovať.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

13 Listom z 15. decembra 2008 požiadala JY, v tom čase estónska štátna príslušníčka, o udelenie rakúskeho štátneho občianstva.

14 Rozhodnutím z 11. marca 2014 Niederösterreichische Landesregierung (vláda Spolkovej krajiny Dolné Rakúsko, Rakúsko) prisľúbila JY okrem iného v súlade s § 20 zákona o štátnom občianstve, že jej bude udelené rakúske štátne občianstvo, ak v lehote dvoch rokov preukáže, že bola prepustená zo štátneho zväzku Estónskej republiky.

15 JY si zriadila hlavné bydlisko vo Viedni (Rakúsko) a v stanovenej dvojročnej lehote predložila potvrdenie Estónskej republiky, podľa ktorého bola rozhodnutím vlády tohto členského štátu z 27. augusta 2015 prepustená zo štátneho zväzku tohto štátu. JY je od prepustenia z tohto štátneho zväzku osobou bez štátneho občianstva.

16 Rozhodnutím zo 6. júla 2017 Wiener Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Viedeň, Rakúsko), ktorá sa stala príslušnou na posúdenie žiadosti JY, zrušila rozhodnutie Niederösterreichische Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Dolné Rakúsko, Rakúsko) z 11. marca 2014 v súlade s § 20 ods. 2 zákona o štátnom občianstve a na základe § 10 ods. 1 bodu 6 tohto zákona zamietla žiadosť JY o udelenie rakúskeho štátneho občianstva.

17 Wiener Landesregierung (vláda spolkovej krajiny Viedeň) odôvodnila toto rozhodnutie tým, že JY po udelení prísľubu rakúskeho štátneho občianstva spáchala dva závažné správne delikty spočívajúce v neumiestnení nálepky technickej kontroly na vozidlo a vedení motorového vozidla

pod vplyvom alkoholu, a ešte pred udelením tohto prísľubu sa v rokoch 2007 až 2013 dopustila ôsmich správnych deliktov. Podľa tohto správneho orgánu preto JY už nespĺňala podmienky na udelenie štátneho občianstva stanovené v § 10 ods. 1 bode 6 zákona o štátnom občianstve.

- 18 Rozsudkom z 23. januára 2018 Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň, Rakúsko) zamietol žalobu, ktorú JY podala proti uvedenému rozhodnutiu. Uvedený súd uviedol, že podľa § 20 ods. 2 zákona o štátnom občianstve sa prísľub udelenia rakúskeho štátneho občianstva môže odvolať takisto v tom prípade, ak – ako v prejednávanej veci – dôvod zamietnutia nastane až po predložení dokladu o prepustení z doterajšieho štátneho zväzku, a zdôraznil, že pokiaľ ide o oba závažné správne delikty, ktorých sa dopustila JY, prvý predstavuje hrozbu pre ochranu bezpečnosti verejnej dopravy a druhý vážne ohrozuje bezpečnosť ostatných účastníkov cestnej premávky. Podľa tohto súdu tieto dva závažné správne delikty posudzované spoločne s ôsmimi správnymi deliktmi spáchanými v období rokov 2007 až 2013 už neumožňujú urobiť pre JY priaznivú prognózu do budúcnosti v zmysle § 10 ods. 1 bodu 6 tohto zákona. Dlhodobý pobyt JY v Rakúsku, ako aj jej profesionálna a osobná integrácia v tomto členskom štáte nemôžu spochybníť tento záver.
- 19 Okrem toho Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň) usúdil, že vzhľadom na existenciu týchto deliktov je rozhodnutie, o ktoré ide vo veci samej, primerané vzhľadom na Dohovor o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti. Tento súd tiež konštatoval, že na vec samu sa nevzťahuje právo Únie.
- 20 JY podala proti tomuto rozsudku opravný prostriedok *Revision* na Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko).
- 21 Uvedený súd vysvetľuje, že rakúska právna úprava štátneho občianstva okrem iného spočíva na právnej koncepcii predchádzania viacnásobnému štátnemu občianstvu, pokiaľ je to možné. Okrem toho rôzne zahraničné právne poriadky s cieľom zabrániť situácii bez štátnej príslušnosti neumožňujú predchádzajúce zrušenie štátneho občianstva. Nevyžadujú však, aby sa najskôr nadobudlo druhé štátne občianstvo (v tomto prípade rakúske štátne občianstvo), ale uspokojujú sa s prísľubom udelenia druhého štátneho občianstva.
- 22 Uvedený súd uvádza, že prísľub v článku 20 ods. 1 zákona o štátnom občianstve zakladá nárok na udelenie štátneho občianstva, ktorý je podmienený len dôkazom o tom, že došlo k prepusteniu zo štátneho zväzku s druhým štátom. Podľa § 20 ods. 2 tohto zákona však tento prísľub musí byť odvolaný, pokiaľ cudzinec už nespĺňa niektorú z podmienok požadovaných pre uvedené udelenie.
- 23 V prejednávanej veci vnútroštátny súd zdôrazňuje, že vzhľadom na správne delikty, ktorých sa JY dopustila pred udelením prísľubu rakúskeho štátneho občianstva a po ňom, boli podľa rakúskeho práva splnené podmienky na odvolanie tohto prísľubu v zmysle § 20 ods. 2 zákona o štátnom občianstve, pretože dotknutá osoba už nespĺňa jednu z požiadaviek vyžadovaných na udelenie rakúskeho štátneho občianstva, a to podmienku uvedenú v § 10 ods. 1 bode 6 tohto zákona.
- 24 Vzniká však otázka, či sa na situáciu JY vzhľadom na jej povahu a dôsledky vzťahuje právo Únie a či pri prijímaní rozhodnutia, o ktoré ide vo veci samej, mal príslušný správny orgán rešpektovať toto právo, najmä v ňom zakotvenú zásadu proporcionality.
- 25 V tejto súvislosti, podobne ako rozhodol Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň), vnútroštátny súd zastáva názor, že na takúto situáciu sa nevzťahuje právo Únie.

- 26 Ku dňu prijatia rozhodnutia o odvolaní prísľubu dotknutého vo veci samej, čo je dátum rozhodujúci pre preskúmanie dôvodnosti rozsudku Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň), JY už totiž nemala postavenie občana Únie. Na rozdiel od situácií, ktoré viedli k rozsudkom z 2. mara 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), a z 12. marca 2019, Tjebbes a i. (C-221/17, EU:C:2019:189), totiž toto rozhodnutie nemalo za následok stratu občianstva Únie. Naopak, v dôsledku odvolania prísľubu udelenia štátneho občianstva v spojení so zamietnutím jej žiadosti o udelenie rakúskeho štátneho občianstva JY stratila podmiennečne nadobudnuté právo znovu nadobudnúť občianstvo Únie, ktorého sa predtým sama vzdala.
- 27 Za predpokladu, že by situácia, o akú ide v prípade JY, patrila do pôsobnosti práva Únie, sa však vnútroštátny súd pýta, či príslušné vnútroštátne orgány a súdy musia v súlade s judikatúrou Súdneho dvora overiť, či odvolanie prísľubu udelenia dotknutého štátneho občianstva, ktoré bráni opätovnému získaniu občianstva Únie, je z hľadiska práva Únie zlučiteľné so zásadou proporcionality vzhľadom na dôsledky takého rozhodnutia na osobnú situáciu dotknutej osoby. Tento súd sa domnieva, že v tomto prípade by bolo logické požadovať takéto preskúmanie proporcionality a v prejednávanej veci sa pýta, či samotná skutočnosť, že JY sa vzdala občianstva Únie tým, že sama ukončila osobitný vzťah solidarity a lojality, ktorý ju spájal s Estónskom, ako aj reciprocitu práv a povinností s týmto členským štátom, ktoré boli základom zväzku štátneho občianstva (pozri v tomto zmysle rozsudok 12. marca 2019, Tjebbes a i., C-221/17, EU:C:2019:189, bod 33), je v tomto ohľade rozhodujúca.
- 28 Za týchto podmienok Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd, Rakúsko) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Patrí situácia fyzickej osoby, ktorá sa, rovnako ako navrhovateľka v konaní o opravnom prostriedku *Revision* vo veci samej, vzdala svojho jediného občianstva členského štátu Európskej únie a tým aj svojho občianstva Únie, aby v súlade s prísľubom udelenia štátneho občianstva iného členského štátu nadobudla štátne občianstvo tohto členského štátu, a ktorej možnosť znovu nadobudnúť občianstvo Únie následne zanikla odvolaním tohto prísľubu, na základe svojej povahy a dôsledkov do pôsobnosti práva Únie, takže pri odvolaní prísľubu udelenia štátneho občianstva sa má konať v súlade s právom Únie?

V prípade kladnej odpovede na prvú otázku:

2. Musia príslušné vnútroštátne správne orgány a prípadne aj vnútroštátne súdy v rámci rozhodnutia o odvolaní prísľubu udelenia štátneho občianstva členského štátu preskúmať, či je odvolanie prísľubu, ktorým zaniká možnosť znovunadobudnutia občianstva Únie, s ohľadom na jeho dôsledky na situáciu dotknutej osoby z hľadiska práva Únie zlučiteľné so zásadou proporcionality?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej prejudiciálnej otázke

- 29 Svojou prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či situácia osoby, ktorá sa vzhľadom na to, že má štátne občianstvo len jedného členského štátu, vzdá tohto štátneho občianstva a z tohto dôvodu stratí občianstvo Únie, s cieľom nadobudnúť štátne občianstvo iného členského štátu

v nadväznosti na príslub udelenia tohto štátneho občianstva orgánmi tohto posledného uvedeného členského štátu, patrí svojou povahou a dôsledkami do práva Únie, ak je tento príslub odvolaný s tým dôsledkom, že tejto osobe sa znemožní opätovné nadobudnutie občianstva Únie.

- 30 Na úvod treba zdôrazniť, že podľa § 20 ods. 1 zákona o štátnom občianstve sa cudzincovi, ktorý spĺňa podmienky stanovené týmto ustanovením, poskytne príslub udelenia štátneho občianstva, pokiaľ v lehote dvoch rokov preukáže, že jeho vzťah k štátu pôvodu zanikol. Z toho vyplýva, že v rámci konania o udelení štátneho občianstva priznanie rakúskeho štátneho občianstva tomuto cudzincovi na základe takéhoto príslubu ako predbežnú podmienku vyžaduje stratu jeho predchádzajúceho štátneho občianstva.
- 31 V prvom rade strata – prinajmenšom dočasná – občianstva Únie osoby, akou je JY, ktorá má len štátne občianstvo svojho členského štátu pôvodu a začala konanie o udelení štátneho občianstva s cieľom získať rakúske štátne občianstvo, tak vyplýva priamo z toho, že vláda členského štátu pôvodu na žiadosť tejto osoby zrušila zväzok štátneho občianstva s touto osobou.
- 32 Až v druhom rade má rozhodnutie príslušných rakúskych orgánov zrušiť príslub udelenia rakúskeho štátneho občianstva za následok trvalú stratu postavenia takejto osoby ako občana Únie.
- 33 V okamihu, keď sa podľa vnútroštátneho súdu musí preskúmať dôvodnosť opravného prostriedku, ktorý mu bol predložený, konkrétne v okamihu rozhodnutia o odvolaní príslubu udelenia rakúskeho štátneho občianstva, sa JY už stala osobou bez štátnej príslušnosti, a teda stratila svoje občianstvo Únie.
- 34 Tento súd a rakúska vláda z toho vyvodzujú, že situácia, o ktorú ide vo veci samej, nepatrí do pôsobnosti práva Únie, a v tejto súvislosti spresňujú, že táto situácia sa odlišuje od situácií, v ktorých boli vydané rozsudky z 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104), a z 12. marca 2019, Tjebbes a i. (C-221/17, EU:C:2019:189).
- 35 V prvom rade však treba uviesť, že v situácii, akou je situácia JY, strata jej občianstva Únie síce vyplýva zo skutočnosti, že jej domovský členský štát na jej žiadosť zrušil zväzok štátneho občianstva, avšak táto žiadosť bola podaná v rámci konania o udelení štátneho občianstva smerujúceho k nadobudnutiu rakúskeho štátneho občianstva a je dôsledkom toho, že uvedená osoba vzhľadom na príslub udelenia rakúskeho štátneho občianstva vyhovelá požiadavkám vyplývajúcim jednak zo zákona o štátnom občianstve a jednak z rozhodnutia, ktorým jej bol tento príslub poskytnutý.
- 36 Za týchto podmienok nemožno usudzovať, že osoba, akou je JY, sa dobrovoľne vzdala občianstva Únie. Naopak, keďže od hostiteľského členského štátu dostala príslub, že jej bude udelené jeho štátne občianstvo, cieľom žiadosti o prepustenie zo zväzku štátneho občianstva s členským štátom, ktorého je štátnou príslušníčkou, je umožniť jej splniť podmienku nadobudnutia tohto štátneho občianstva a po jeho nadobudnutí naďalej požívať postavenie občana Únie a s tým spojené práva.
- 37 V druhom rade treba pripomenúť, že jednak definovanie podmienok nadobudnutia a straty štátneho občianstva patrí v súlade s medzinárodným právom do právomoci každého členského štátu, a jednak, že v situáciách, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, musia dotknuté vnútroštátne právne predpisy byť v súlade s týmto právom (rozsudok zo 14. decembra 2021, V.M.A., C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 38, a citovaná judikatúra).

- 38 Článok 20 ods. 1 ZFEÚ pritom priznáva každej osobe, ktorá má štátne občianstvo členského štátu, postavenie občana Únie, ktoré má byť podľa ustálenej judikatúry základným postavením štátnych príslušníkov členských štátov (rozsudok z 15. júla 2021, A (Verejná zdravotná starostlivosť), C-535/19, EU:C:2021:595, bod 41, a citovaná judikatúra).
- 39 Ak v rámci konania o udelení štátneho občianstva príslušné orgány hostiteľského členského štátu zrušia príslub udelenia štátneho občianstva tohto štátu, dotknutá osoba, ktorá bola štátnym príslušníkom len jedného iného členského štátu a vzdala sa svojho pôvodného občianstva, aby splnila požiadavky spojené s týmto postupom, sa nachádza v situácii, v ktorej sa nemôže naďalej dovolávať svojich práv vyplývajúcich z jej postavenia občana Únie.
- 40 V dôsledku toho takéto konanie ako celok, hoci jeho súčasťou je správne rozhodnutie iného členského štátu, než je štát, ktorého občianstvo sa žiada, ovplyvňuje postavenie priznané štátnym príslušníkom členských štátov článkom 20 ZFEÚ, keďže môže viesť k tomu, že osoba nachádzajúca sa v takej situácii, v akej sa nachádza JY, stratí všetky práva spojené s týmto postavením, hoci v čase začatia konania o udelení štátneho občianstva mala táto osoba štátne občianstvo členského štátu, a teda aj občianstvo Únie.
- 41 V treťom rade je nesporné, že JY ako estónska štátna príslušníčka využila svoju slobodu pohybu a pobytu podľa článku 21 ods. 1 ZFEÚ tým, že sa usadila v Rakúsku, kde býva už niekoľko rokov.
- 42 Súdny dvor pritom už rozhodol, že práva priznané občanovi Únie článkom 21 ods. 1 ZFEÚ, majú okrem iného za cieľ podporovať postupnú integráciu dotknutého občana Únie do spoločnosti hostiteľského členského štátu (rozsudok zo 14. novembra 2017, Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, bod 56).
- 43 Logika postupnej integrácie, ktorú toto ustanovenie Zmluvy o FEÚ podporuje, teda vyžaduje, aby situácia občana Únie, ktorému boli priznané práva na základe uvedeného ustanovenia z dôvodu výkonu jeho práva na voľný pohyb v rámci Únie a ktorému hrozí nielen strata možnosti využívania týchto práv, ale aj strata samotného postavenia občana Únie, hoci sa prostredníctvom postupu nadobudnutia štátneho občianstva v hostiteľskom členskom štáte snažil o užšie začlenenie do jeho spoločnosti, patrí do pôsobnosti ustanovení Zmluvy týkajúcich sa občianstva Únie.
- 44 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na prvú otázku odpovedať tak, že situácia osoby, ktorá sa vzhľadom na to, že má štátne občianstvo len jedného členského štátu, vzdá tohto štátneho občianstva a z tohto dôvodu stratí občianstvo Únie, s cieľom nadobudnúť štátne občianstvo iného členského štátu v nadväznosti na príslub udelenia tohto štátneho občianstva orgánmi tohto posledného uvedeného členského štátu, patrí svojou povahou a dôsledkami do práva Únie, ak je tento príslub odvolaný s tým dôsledkom, že tejto osobe sa znemožní opätovné nadobudnutie občianstva Únie.

O druhej prejudiciálnej otázke

- 45 Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má článok 20 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že príslušné vnútroštátne orgány a prípadne vnútroštátne súdy hostiteľského členského štátu sú povinné overiť, či rozhodnutie odvolať príslub udelenia štátneho občianstva tohto členského štátu, ktoré pre dotknutú osobu znamená trvalú stratu občianstva Únie, je zlučiteľné so zásadou proporcionality vzhľadom na dôsledky, ktoré má na situáciu tejto osoby.

- 46 Ako bolo pripomenuté v bode 38 tohto rozsudku, postavenie občana Únie priznané článkom 20 ods. 1 ZFEÚ každej osobe, ktorá je štátnym príslušníkom členského štátu, má byť základným postavením štátnych príslušníkov členských štátov. V tejto súvislosti článok 20 ods. 2 písm. a) ZFEÚ stanovuje, že občania Únie požívajú práva a podliehajú povinnostiam stanoveným v Zmluvách a okrem iného majú právo slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov.
- 47 Ak však v rámci konania o udelení štátneho občianstva začatého v členskom štáte tento členský štát na základe právomoci určiť podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva vyžaduje, aby sa občan Únie vzdal štátneho občianstva členského štátu pôvodu, výkon a potrebný účinok práv, ktoré pre tohto občana Únie vyplývajú z článku 20 ZFEÚ, vyžaduje, aby nikdy nebol vystavený takejto strate základného postavenia občana Únie len z dôvodu uskutočnenia tohto konania.
- 48 Akákoľvek strata tohto postavenia, hoci aj dočasná, totiž znamená, že dotknutá osoba je počas neobmedzeného obdobia zbavená možnosti požívať všetky práva, ktoré jej toto postavenie priznáva.
- 49 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že zásady vyplývajúce z práva Únie, pokiaľ ide o právomoc členských štátov v oblasti štátneho občianstva, ako aj ich povinnosť vykonávať túto právomoc v súlade s právom Únie, sa uplatňujú tak na hostiteľský členský štát, ako aj na členský štát pôvodu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 62).
- 50 Z toho vyplýva, že ak štátny príslušník členského štátu podá žiadosť o zrušenie svojho štátneho občianstva, aby mohol nadobudnúť štátne občianstvo iného členského štátu, a teda aj naďalej požívať postavenie občana Únie, členský štát pôvodu by nemal na základe prísľubu udelenia štátneho občianstva od tohto druhého členského štátu, prijať konečné rozhodnutie o odňatí štátneho občianstva, bez toho, aby sa uistil, že uvedená osoba skutočne nadobudla nové štátne občianstvo.
- 51 V situácii, keď dotknutá osoba už dočasne stratila občianstvo Únie z dôvodu, že členský štát pôvodu v rámci konania o udelení štátneho občianstva odňal tejto osobe svoje štátne občianstvo predtým, ako táto osoba skutočne nadobudla štátne občianstvo hostiteľského členského štátu, má povinnosť zabezpečiť potrebný účinok článku 20 ZFEÚ predovšetkým tento posledný uvedený členský štát. Táto povinnosť platí najmä vtedy, ak sa uvedený členský štát rozhodne odvolať prísľub štátneho občianstva, ktorý bol predtým tejto osobe udelený, pokiaľ toto rozhodnutie môže mať za následok trvalú stratu občianstva Únie. Takéto rozhodnutie teda možno prijať len na základe legitímnych dôvodov a pri dodržaní zásady proporcionality.
- 52 V tejto súvislosti Súdny dvor už rozhodol, že je legitímne, že členský štát chce chrániť osobitný vzťah solidarity a lojality medzi ním samým a jeho štátnymi príslušníkmi, ako aj reciprocitu práv a povinností, ktoré sú základom zväzku štátneho občianstva (rozsudky z 2. marca 2010, Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, bod 51), a z 12. marca 2019, Tjebbes a i. (C-221/17, EU:C:2019:189, bod 33).
- 53 V prejednávanej veci, ako uviedla rakúska vláda a ako vyplýva z § 10 ods. 3 zákona o štátnom občianstve, cieľom tohto zákona je najmä zabrániť tomu, aby tá istá osoba mala viaceré štátne občianstva. § 20 ods. 1 uvedeného zákona patrí medzi ustanovenia, prostredníctvom ktorých sa má dosiahnuť práve tento cieľ.

- 54 V tejto súvislosti treba uviesť, že členský štát, akým je Rakúska republika pri výkone svojej právomoci, pokiaľ ide o vymedzenie podmienok nadobúdania a straty jeho štátneho občianstva, môže legitímne usudzovať, že je potrebné zabrániť nežiaducim účinkom viacerých štátnych občianstiev.
- 55 Legitimitu tohto cieľa v zásade podporuje článok 15 písm. b) Európskeho dohovoru o občianstve, podľa ktorého ustanovenia tohto dohovoru neobmedzujú právo zmluvného štátu ustanoviť vo svojej vnútroštátnej právnej norme, či bude nadobudnutie alebo zachovanie jeho štátneho občianstva podmienené zrieknutím sa alebo stratou ďalšieho občianstva. Ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 92 svojich návrhov, túto legitimitu potvrdzuje aj článok 7 ods. 2 Dohovoru o redukovaní počtu osôb bez štátnej príslušnosti, podľa ktorého štátny príslušník zmluvného štátu, ktorý sa uchádza o udelenie štátneho občianstva v inom štáte, nestráca svoju štátnu príslušnosť, kým nemá štátnu príslušnosť iného štátu alebo príslub nadobudnutia jeho štátnej príslušnosti.
- 56 Na druhej strane § 20 ods. 2 zákona o štátnom občianstve stanovuje zrušenie príslubu udelenia rakúskeho štátneho občianstva, ak dotknutá osoba už nespĺňa aspoň jednu z podmienok požadovaných na toto udelenie. Medzi tieto podmienky patrí podmienka stanovená v § 10 ods. 1 bode 6 tohto zákona, podľa ktorej dotknutá osoba musí vzhľadom na svoje doterajšie správanie poskytnúť záruku toho, že má k Rakúskej republike kladný postoj a že nepredstavuje hrozbu pre mier, verejný poriadok a bezpečnosť, ani neohrozuje iné verejné záujmy uvedené v článku 8 ods. 2 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
- 57 Rozhodnutie o odvolaní príslubu udelenia štátneho občianstva z dôvodu, že dotknutá osoba nemá kladný postoj členskému štátu, ktorého štátne občianstvo chce získať, a že jej správanie môže ohroziť verejný poriadok a bezpečnosť tohto členského štátu, je založené na dôvode všeobecného záujmu (pozri analogicky rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 51).
- 58 Vzhľadom na význam, ktorý primárne právo pripisuje postaveniu občana Únie, ktoré, ako bolo pripomenuté v bodoch 38 a 46 tohto rozsudku, predstavuje základné postavenie štátnych príslušníkov členských štátov, prináleží príslušným vnútroštátnym orgánom a súdom, aby overili, či rozhodnutie o odvolaní príslubu udelenia štátneho občianstva – pokiaľ vedie k strate občianstva Únie a práv, ktoré z neho vyplývajú – je v súlade so zásadou proporcionality, pokiaľ ide o dôsledky, ktoré má na situáciu dotknutej osoby, a prípadne jej rodinných príslušníkov, z hľadiska práva Únie (pozri analogicky rozsudky z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, body 55 a 56, a z 12. marca 2019, Tjebbes a i., C-221/17, EU:C:2019:189, bod 40).
- 59 Preskúmanie dodržania zásady proporcionality zakotvenej v práve Únie vyžaduje posúdenie individuálnej situácie dotknutej osoby, a prípadne situácie jej rodiny, aby bolo možné určiť, či rozhodnutie o odvolaní príslubu udelenia štátneho občianstva, pokiaľ vedie k strate občianstva Únie, vyvoláva dôsledky, ktoré by v porovnaní s cieľom sledovaným vnútroštátnym zákonodarcom neprimerane ovplyvnili riadny vývoj jej rodinného a pracovného života. Takéto dôsledky nemôžu byť hypotetickej či náhodnej povahy (pozri analogicky rozsudok z 12. marca 2019, Tjebbes a i., C-221/17, EU:C:2019:189, bod 44).
- 60 V tejto súvislosti treba najmä overiť, či je toto rozhodnutie odôvodnené vzhľadom na závažnosť porušenia, ktorého sa dotknutá osoba dopustila, ako aj na jej možnosť znovu nadobudnúť svoje pôvodné štátne občianstvo (pozri analogicky rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 56).

- 61 V rámci tohto preskúmania proporcionality je okrem toho úlohou príslušných vnútroštátnych orgánov a prípadne vnútroštátnych súdov uistiť sa, že takéto rozhodnutie je v súlade so základnými právami zaručenými Chartou základných práv Európskej únie, ktorej dodržiavanie Súdny dvor zaručuje, a konkrétne s právom na rešpektovanie rodinného života, ako je uvedené v článku 7 tejto Charty, prípadne v spojení s povinnosťou zohľadniť najlepší záujem dieťaťa, podľa článku 24 ods. 2 tejto Charty (pozri analogicky rozsudok z 12. marca 2019, Tjebbes a i., C-221/17, EU:C:2019:189, bod 45, ako aj citovanú judikatúru).
- 62 Pokiaľ ide v prejednávanej veci po prvé o možnosť JY získať estónske štátne občianstvo, vnútroštátny súd by mal zohľadniť skutočnosť, že podľa informácií poskytnutých estónskou vládou na pojednávaní estónske právo vyžaduje, aby osoba, ktorej štátny zväzok s Estónskou republikou bol zrušený, mala v tomto členskom štáte bydlisko počas ôsmich rokov, pokiaľ chce svoje štátne občianstvo získať späť.
- 63 Treba však zdôrazniť, že členskému štátu nemožno brániť v odvolaní prísľubu udelenia jeho štátneho občianstva len z toho dôvodu, že dotknutá osoba, ktorá už nespĺňa podmienky požadované na nadobudnutie tohto štátneho občianstva, môže len ťažko znovu nadobudnúť štátne občianstvo členského štátu pôvodu (pozri analogicky rozsudok z 2. marca 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, bod 57).
- 64 Po druhé, pokiaľ ide o závažnosť porušení, ktorých sa dopustila JY, z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že sa jej vytýkalo, že sa po tom, čo sa jej udelil prísľub rakúskeho štátneho občianstva, dopustila dvoch závažných správnych deliktov, z ktorých prvý spočíval v neumiestnení nálepky technickej kontroly na svoje vozidlo a druhý vo vedení motorového vozidla pod vplyvom alkoholu, a zároveň sa dopustila ôsmich správnych deliktov v rokoch 2007 až 2013 ešte pred udelením prísľubu.
- 65 Na jednej strane, pokiaľ ide o osem správnych deliktov, treba uviesť, že boli známe v okamihu udelenia prísľubu a nepredstavovali prekážku pre jeho udelenie. Tieto delikty preto už nemožno zohľadniť ako základ pre rozhodnutie o odvolaní prísľubu.
- 66 Pokiaľ ide na druhej strane o dva správne delikty, ktorých sa dopustila JY po tom, čo jej bol prísľub rakúskeho štátneho občianstva udelený, Verwaltungsgericht Wien (Správny súd Viedeň) ich považoval za „ohrozujúce ochranu bezpečnosti verejnej dopravy“ a „vážnym spôsobom ohrozujúce bezpečnosť ostatných účastníkov cestnej premávky“. Podľa vnútroštátneho súdu tento posledný uvedený delikt predstavuje „závažné porušenie ustanovení ochrany, ktoré slúžia na zabezpečenie poriadku a bezpečnosti cestnej premávky“ a môže „sám osebe preukázať, že podmienky na udelenie štátneho občianstva stanovené v § 10 ods. 1 bode 6 zákona o štátnom občianstve nie sú splnené ... bez ohľadu na množstvo alkoholu v krvi“.
- 67 Rakúska vláda vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že podľa ustálenej judikatúry Verwaltungsgerichtshof (Najvyšší správny súd) v rámci konania podľa § 20 ods. 2 zákona o štátnom občianstve v spojení s § 10 ods. 1 bodom 6 tohto zákona treba zohľadniť celkové správanie žiadateľa o štátne občianstvo, najmä delikty, ktorých sa dopustil. Rozhodujúce je, či pritom ide o protiprávne konania, ktoré odôvodňujú záver, že žiadateľ o udelenie štátneho občianstva bude aj v budúcnosti porušovať základné predpisy na ochranu pred ohrozením života, zdravia, bezpečnosti alebo mieru a verejného poriadku alebo na ochranu iných záujmov uvedených v článku 8 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

- 68 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že na odôvodnenie rozhodnutia, ktoré vedie k strate občianstva Únie, ktoré štátnym príslušníkom členských štátov priznáva článok 20 ZFEÚ, treba pojmy „verejný poriadok“ a „verejná bezpečnosť“ vykladať reštriktívne, pričom ich rozsah nemôžu členské štáty určiť jednostranne bez kontroly zo strany inštitúcií Únie (pozri analogicky rozsudok z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 82).
- 69 Súdny dvor tak rozhodol, že pojem „verejný poriadok“ v každom prípade predpokladá popri porušení spoločenského poriadku, ktorým je každé porušenie zákona, existenciu skutočnej, existujúcej a dostatočne vážnej hrozby ovplyvňujúcej jeden zo základných záujmov spoločnosti. Pokiaľ ide o pojem „verejná bezpečnosť“, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že tento pojem zahŕňa vnútornú bezpečnosť členského štátu, ako aj jeho vonkajšiu bezpečnosť, a teda že dosah na fungovanie inštitúcií a podstatných verejných služieb, ako aj prežitie obyvateľstva a riziko vážneho narušenia vonkajších vzťahov alebo mierového spoluzitia národov, prípadne dosah na vojenské záujmy môžu ovplyvňovať verejnú bezpečnosť (rozsudok z 13. septembra 2016, Rendón Marín, C-165/14, EU:C:2016:675, bod 83, a citovaná judikatúra).
- 70 V prejednávanej veci treba uviesť, že vzhľadom na povahu a závažnosť oboch správnych deliktov uvedených v bode 66 tohto rozsudku, ako aj požiadavku, aby sa pojmy „verejný poriadok“ a „verejná bezpečnosť“ vykladali reštriktívne, sa nezdá, že by JY predstavovala skutočnú, existujúcu a dostatočne vážnu hrozbu ovplyvňujúcu jeden zo základných záujmov spoločnosti alebo zásah do verejnej bezpečnosti Rakúskej republiky. Je pravda, že tieto delikty predstavujú porušenie ustanovení zákona o cestnej premávke, ktoré ohrozuje bezpečnosť cestnej premávky. Z písomných pripomienok, ktoré predložila JY, ako aj z odpovede rakúskej vlády na otázku položenú Súdny dvorom na pojednávaní, však vyplýva, že tieto dva správne delikty, ktoré navyše viedli k pomerne nízkym pokutám vo výške 112 eur a 300 eur, nemohli mať za následok odobratie vodičského preukazu JY, a teda zákaz vedenia motorového vozidla na verejných komunikáciách.
- 71 Porušenia zákona o cestnej premávke, ktoré možno postihovať len správnymi pokutami, nemožno považovať za porušenia, ktoré by mohli preukázať, že zodpovedná osoba predstavuje hrozbu pre verejný poriadok a verejnú bezpečnosť, ktorá by mohla odôvodniť trvalú stratu jej občianstva Únie. Platí to o to viac, že v prejednávanej veci tieto porušenia viedli k uloženiu nižších správnych pokút a nemali za následok zákaz vedenia motorového vozidla na verejnej komunikácii.
- 72 Navyše treba dodať, že keby vnútroštátny súd konštatoval, že v súlade s príslubom udelenia rakúskeho štátneho občianstva už bolo dotknutej osobe toto občianstvo udelené, takéto delikty nemôžu samej osebe viesť k odňatiu štátneho občianstva.
- 73 Vzhľadom na významné dôsledky na situáciu JY, najmä pokiaľ ide o normálny vývoj jej rodinného a pracovného života, ktoré sa spájajú s rozhodnutím o odvolaní príslubu udelenia rakúskeho štátneho občianstva, ktoré má za následok trvalú stratu občianstva Únie, sa toto rozhodnutie nezdá byť primerané závažnosti deliktov spáchaných touto osobou.
- 74 Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba na druhú otázku odpovedať tak, že článok 20 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že príslušné vnútroštátne orgány a prípadne vnútroštátne súdy hostiteľského členského štátu sú povinné overiť, či rozhodnutie odvolať príslub udelenia štátneho občianstva tohto členského štátu, ktoré pre dotknutú osobu znamená trvalú stratu občianstva Únie, je zlučiteľné so zásadou proporcionality vzhľadom na dôsledky, ktoré má na situáciu tejto

osoby. Táto požiadavka zlučiteľnosti so zásadou proporcionality nie je splnená, pokiaľ je toto rozhodnutie odôvodnené spáchaním správnych deliktov v rozpore so zákonom o cestnej premávke, za ktoré sa podľa platného vnútroštátneho práva ukladá len peňažná pokuta.

O trovách

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

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

- 1. Situácia osoby, ktorá sa vzhľadom na to, že má štátne občianstvo len jedného členského štátu, vzdá tohto štátneho občianstva a z tohto dôvodu stratí občianstvo Únie, s cieľom nadobudnúť štátne občianstvo iného členského štátu v nadväznosti na prísľub udelenia tohto štátneho občianstva orgánmi tohto posledného uvedeného členského štátu, patrí svojou povahou a dôsledkami do práva Únie, ak je tento prísľub odvolaný s tým dôsledkom, že tejto osobe sa znemožní opätovné nadobudnutie občianstva Únie.**
- 2. Článok 20 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že príslušné vnútroštátne orgány a prípadne vnútroštátne súdy hostiteľského členského štátu sú povinné overiť, či rozhodnutie odvolať prísľub udelenia štátneho občianstva tohto členského štátu, ktoré pre dotknutú osobu znamená trvalú stratu občianstva Únie, je zlučiteľné so zásadou proporcionality vzhľadom na dôsledky, ktoré má na situáciu tejto osoby. Táto požiadavka zlučiteľnosti so zásadou proporcionality nie je splnená, pokiaľ je toto rozhodnutie odôvodnené spáchaním správnych deliktov v rozpore so zákonom o cestnej premávke, za ktoré sa podľa platného vnútroštátneho práva ukladá len peňažná pokuta.**

Podpisy