



# Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 22. februára 2024\*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Článok 21 ods. 1 ZFEÚ – Právo na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov – Článok 45 Charty základných práv Európskej únie – Smernica 2004/38/ES – Článok 4 – Vydanie občianskeho preukazu – Podmienka bydliska v členskom štáte vydania dokladu – Odmietnutie orgánov tohto členského štátu vydať občiansky preukaz jednému zo svojich štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte – Rovnosť zaobchádzania – Obmedzenia – Odôvodnenie“

Vo veci C-491/21,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd, Rumunsko) z 11. mája 2021 a doručený Súdnemu dvoru 10. augusta 2021, ktorý súvisí s konaním:

**WA**

proti

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

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Arabadžiev, podpredseda L. Bay Larsen, vykonávajúci funkciu sudcu prvej komory, sudcovia T. von Danwitz, P. G. Xuereb a A. Kumin (spravodajca),

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: R. Șereș, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 8. februára 2023,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

- WA, v zastúpení: C.-L. Popescu, avocat,
- rumunská vláda, v zastúpení: L.-E. Bațagoi, E. Gane a A. Rotăreanu, splnomocnené zástupkyne,
- Európska komisia, v zastúpení: A. Biolan a E. Montaguti, splnomocnení zástupcovia,

\* Jazyk konania: rumunčina.

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 27. apríla 2023,

vyhlásil tento

### **Rozsudok**

- 1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 26 ods. 2 ZFEÚ, článku 20, článku 21 ods. 1 a článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), ako aj článkov 4 až 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 (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).
- 2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi rumunským štátnym príslušníkom WA, ktorý vykonáva svoje povolanie tak vo Francúzsku, ako aj v Rumunsku, a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (Riaditeľstvo pre register osôb a správu databáz Ministerstva vnútra, Rumunsko) (ďalej len „riaditeľstvo registra“) v súvislosti s tým, že toto riaditeľstvo odmietlo vydať WA občiansky preukaz z dôvodu, že mal bydlisko v inom členskom štáte než Rumunsko.

### **Právny rámec**

#### **Právo Únie**

- 3 Podľa odôvodnení 1 až 4 smernice 2004/38:
  - „(1) Občianstvo v [Európskej únii] udeľuje každému občanovi Únie základné a individuálne právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov s výhradou obmedzení a podmienok uvedených v zmluve a opatrení prijatých na tento účel;
  - (2) voľný pohyb osôb predstavuje jednu zo základných slobôd vnútorného trhu, ktorý vytvára oblasť bez vnútorných hraníc, kde je sloboda zabezpečená v súlade s ustanoveniami zmluvy;
  - (3) občianstvo Únie by malo byť základným štatútom štátnych príslušníkov členských štátov, keď uplatňujú svoje právo na voľný pohyb a pobyt. Je preto potrebné, aby sa kodifikovali a preskúmali existujúce nástroje spoločenstva, ktoré sa oddelene zaoberajú pracovníkmi, samostatne zárobkovo činnými osobami a tiež študentmi a inými neaktívnymi osobami, aby sa zjednodušilo a posilnilo právo všetkých občanov Únie na voľný pohyb a pobyt;
  - (4) aby sa tento sektorový, roztrieštený prístup k právu na voľný pohyb a pobyt napravil a aby sa umožnilo uplatňovanie tohto práva, je potrebný jednotný legislatívny akt...“
- 4 Článok 4 smernice 2004/38, nazvaný „Právo výstupu“, znie:
  - „1. Bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, všetci občania Únie s platným preukazom totožnosti alebo pasom a ich

rodinní príslušníci, ktorí nie sú štátnymi príslušníkmi členského štátu a ktorí majú platný pas, majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu.

2. V súvislosti s osobami, na ktoré sa uplatňuje odsek 1, nie je možné zaviesť žiadne výstupné víza ani rovnocenné formality.

3. Členské štáty vydajú v súlade so svojimi zákonmi vlastným štátnym príslušníkom preukaz totožnosti alebo pas, ktorý uvádza ich štátnu príslušnosť, a obnovia takéto doklady.

4. Pas je platný aspoň pre všetky členské štáty a pre krajiny, cez ktoré držiteľ pasu musí prejsť, keď cestuje medzi členskými štátmi. Ak zákony členského štátu nestanovujú vydanie preukazov totožnosti, obdobie platnosti akéhokoľvek pasu pri jeho vydaní alebo obnovení nesmie byť kratšie ako päť rokov.“

### **Rumunské právo**

5 Podľa článku 12 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 o registri osôb, bydliska, pobytu a dokladoch totožnosti rumunských štátnych príslušníkov) v znení zmien a doplnení (opakovane uverejnené v *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 719 z 12. októbra 2011) (ďalej len „OUG č. 97/2005“), v znení uplatňujúcom sa na skutkový stav vo veci samej:

„1. Od veku [štrnásť] rokov sa rumunským štátnym príslušníkom vydávajú doklady totožnosti.

...

3. Na účely tohto mimoriadneho nariadenia doklad totožnosti znamená platný občiansky preukaz, jednoduchý občiansky preukaz, elektronický občiansky preukaz, dočasný občiansky preukaz a viacstranový papierový občiansky preukaz.“

6 Článok 13 OUG č. 97/2005 stanovuje:

„1. Doklad totožnosti potvrdzuje totožnosť, rumunskú štátnu príslušnosť, adresu bydliska a prípadne adresu pobytu.

2. Podľa [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (zákon č. 248/2005 o režime voľného pohybu rumunských štátnych príslušníkov v zahraničí) (*Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 682 z 29. júla 2005)] v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „zákon o režime voľného pohybu“), občiansky preukaz a elektronický občiansky preukaz predstavujú cestovný doklad v členských štátoch Únie.

3. Elektronický občiansky preukaz umožňuje jeho držiteľovi autentifikovať sa v počítačových systémoch ministerstva vnútra a počítačových systémoch iných verejných alebo súkromných inštitúcií a používať elektronický podpis za podmienok stanovených zákonom.“

7 Článok 15 ods. 3 OUG č. 97/2005 stanovuje:

„K žiadosti o vydanie nového dokladu totožnosti sa priložia len doklady, ktoré v súlade so zákonom potvrdzujú bydlisko dotknutej osoby, a prípadne jej miesto pobytu, s výnimkou prípadov, keď:

- a) sa vykonali zmeny v údajoch týkajúcich sa priezviska a mena, dátumu narodenia, osobného stavu a rumunskej štátnej príslušnosti, pričom v takom prípade sa od žiadateľa vyžaduje, aby predložil doklady potvrdzujúce tieto zmeny;
- b) žiadateľ je držiteľom dočasného občianskeho preukazu alebo papierového občianskeho preukazu, pričom v takom prípade je žiadateľ povinný predložiť všetky doklady uvedené v odseku 2.“

8 Článok 20 ods. 1 písm. c) OUG č. 97/2005 znie:

„Dočasný občiansky preukaz sa vydáva v týchto prípadoch:

- c) ... rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v zahraničí, ktorí majú dočasný pobyt v Rumunsku.“

9 Článok 28 ods. 1 OUG č. 97/2005 stanovuje:

„1. Dôkazom o adrese bydliska môžu byť:

- a) doklady vystavené v súlade s podmienkami platnosti, ktoré upravujú platné rumunské právne predpisy, pokiaľ ide o verejný dokument osvedčujúci právo užívať obydlie;
- b) písomné vyhlásenie ubytovateľa, fyzickej alebo právnickej osoby, ktoré potvrdzuje ubytovanie, sprevádzané jedným z dokladov uvedených v písmene a) alebo prípadne v písmene d);
- c) čestné vyhlásenie žiadateľa, ku ktorému je priložený kontrolný záznam policajta potvrdzujúci existenciu obytnej budovy a skutočnosť, že žiadateľ sa skutočne zdržiava na deklarovanej adrese, v prípade fyzickej osoby, ktorá nie je schopná predložiť doklady uvedené v písmenách a) a b);
- d) doklad vydaný miestnym orgánom verejnej správy potvrdzujúci, že žiadateľ alebo prípadne osoba, ktorá mu poskytuje ubytovanie, je zapísaný alebo zapísaná v [Registrul agricol (poľnohospodársky register)] ako vlastník obytnej budovy;
- e) doklad totožnosti jedného z rodičov alebo zákonného zástupcu alebo doklad týkajúci sa výkonu rodičovských práv a povinností, prípadne sprevádzaný jedným z dokladov uvedených v písmenách a) až d), v prípade maloletých žiadateľov o vydanie dokladu totožnosti.“

10 Podľa článku 6 zákona o režime voľného pohybu:

„1. Druhy cestovných dokladov, na základe ktorých môžu rumunskí štátni príslušníci cestovať do zahraničia, sú tieto:

- a) diplomatický pas;

- b) služobný pas;
- c) elektronický diplomatický pas;
- d) elektronický služobný pas;
- e) jednoduchý cestovný pas;
- f) elektronický jednoduchý cestovný pas;
- g) dočasný jednoduchý cestovný pas;
- h) cestovný doklad.

...“

11 Článok 6<sup>1</sup> ods. 1 tohto zákona znie:

„1. Na účely tohto zákona predstavuje platný občiansky preukaz, jednoduchý občiansky preukaz a elektronický občiansky preukaz cestovný doklad, na základe ktorého môžu rumunskí štátni príslušníci cestovať do členských štátov Únie a do tretích štátov, ktoré ich uznávajú ako cestovné doklady.

...“

12 Článok 17 ods. 1 písm. d) a článok 17 ods. 2 písm. b) uvedeného zákona stanovuje:

„1. Dočasný jednoduchý cestovný pas sa vydáva rumunským štátnym príslušníkom, ktorí spĺňajú podmienky stanovené v tomto zákone a na ktorých sa nevzťahuje pozastavenie práva cestovať do zahraničia, v týchto prípadoch:

...

d) ak držiteľ predložil jednoduchý cestovný pas alebo elektronický jednoduchý cestovný pas na účely získania víza a vyhlási, že musí naliehavo vycestovať do zahraničia;

...

2. Dočasný jednoduchý cestovný pas sa vydáva:

...

b) v situáciách uvedených v odseku 1 písm. b) až g) najneskôr do troch pracovných dní odo dňa podania žiadosti.“

13 Článok 34 ods. 1, 2 a 6 zákona o režime voľného pohybu stanovuje:

„1. Rumunský občan, ktorý má pobyt v zahraničí, môže požiadať o vydanie elektronického jednoduchého cestovného pasu alebo dočasného jednoduchého cestovného pasu s uvedením štátu svojho bydliska, ak je v jednej z týchto situácií:

- a) získal právo na pobyt v trvaní najmenej jedného roka alebo prípadne jeho právo na pobyt na území tohto štátu bolo v priebehu jedného roka opakovane predĺžené;
- b) získal právo na pobyt na území uvedeného štátu na účely zlúčenia rodiny s osobou s bydliskom na území toho istého štátu;
- c) získal právo na dlhodobý pobyt alebo prípadne právo na trvalý pobyt na území uvedeného štátu;
- d) získal štátne občianstvo tohto štátu;
- e) získal právo pracovať alebo je zapísaný v súkromnej alebo verejnej inštitúcii predovšetkým na účely štúdia v tejto inštitúcii vrátane odbornej prípravy.

2. Rumunský štátny príslušník, ktorý je držiteľom osvedčenia o registrácii alebo dokladu potvrdzujúceho jeho pobyt v členskom štáte Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru alebo vo Švajčiarskej konfederácii, vydaného príslušnými orgánmi členského štátu Európskej únie, Európskeho hospodárskeho priestoru alebo Švajčiarskej konfederácie, môže požiadať o vydanie elektronického jednoduchého cestovného pasu alebo dočasného jednoduchého cestovného pasu, v ktorom je uvedený tento štát ako miesto bydliska.

...

6. Ak bol rumunskému štátnemu príslušníkovi s bydliskom v zahraničí vydaný elektronický jednoduchý cestovný pas alebo dočasný jednoduchý cestovný pas uvádzajúci štát bydliska, je povinný vrátiť doklad totožnosti potvrdzujúci jeho bydlisko v Rumunsku vydaný rumunskými orgánmi.“

### **Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka**

- 14 Žalobca vo veci samej je advokátom rumunskej štátnej príslušnosti, ktorý vykonáva svoje povolanie tak vo Francúzsku, ako aj v Rumunsku a ktorý má od roku 2014 bydlisko vo Francúzsku.
- 15 Rumunské orgány mu vydali elektronický jednoduchý cestovný pas, v ktorom sa uvádza, že má bydlisko vo Francúzsku. Z dôvodu, že jeho súkromný a pracovný život je prepojený tak s Francúzskom, ako aj Rumunskom, každoročne sa prihlasuje na pobyt v Rumunsku, a preto dostáva dočasný občiansky preukaz, táto kategória preukazu však nepredstavuje doklad, ktorý by mu umožňoval cestovať do zahraničia.
- 16 Žalobca vo veci samej 17. septembra 2017 požiadal riaditeľstvo registra o vydanie občianskeho preukazu alebo elektronického občianskeho preukazu. Táto žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že nemá bydlisko v Rumunsku.

- 17 Žalobca vo veci samej 18. decembra 2017 podal žalobu v správnom súdnom sporovom konaní na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko), aby sa riaditeľstvu registra uložila povinnosť vydať mu požadovaný doklad.
- 18 Rozsudkom z 28. marca 2018 tento súd zamietol túto žalobu ako nedôvodnú, lebo rozhodnutie riaditeľstva registra o zamietnutí bolo z hľadiska rumunského práva, ktoré stanovuje, že občianske preukazy sa vydávajú len rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v Rumunsku, odôvodnené. Rozhodol, že rumunské právo nie je v rozpore s právom Únie, keďže smernica 2004/38 neukladá členským štátom povinnosť vydávať občianske preukazy svojim vlastným štátnym príslušníkom. Okrem toho sa uvedený súd domnieval, že žalobca vo veci samej nebol diskriminovaný, keďže rumunské orgány mu vydali jednoduchý elektronický cestovný pas, ktorý predstavuje cestovný doklad umožňujúci mu cestovať do zahraničia.
- 19 Keďže sa žalobca vo veci samej domnieval, že rozsudok Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) je v rozpore s viacerými ustanoveniami Zmluvy o FEÚ, Charty a smernice 2004/38, podal kasačný opravný prostriedok na Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd, Rumunsko), ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.
- 20 Tento súd vyjadril pochybnosti, či je odmietnutie vydať občiansky preukaz žalobcovi vo veci samej za okolností veci, v ktorej rozhoduje, v súlade s právom Únie.
- 21 V tejto súvislosti vnútroštátny súd zdôrazňuje, že cieľom smernice 2004/38 je harmonizovať podmienky požadované členskými štátmi na vstup na územie iného členského štátu. Vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej však vedie k reštriktívnemu uplatneniu článku 4 ods. 3 tejto smernice, ktorý stanovuje, že členské štáty vydajú svojim štátnym príslušníkom preukazy totožnosti alebo pasy v súlade so svojou právnou úpravou. Okrem toho by kritérium bydliska, ktorým je podmienené vydanie občianskeho preukazu, mohlo umožniť diskriminačné zaobchádzanie, ktoré by na to, aby z hľadiska práva Únie mohlo byť odôvodnené, muselo byť založené na objektívnych dôvodoch nezávislých od štátnej príslušnosti dotknutých osôb a primeraných cieľu legitímne sledovanému vnútroštátnym právom. Napokon v prejednávanej veci riaditeľstvo registra neuviedlo, aký objektívny dôvod všeobecného záujmu by mohol odôvodniť rozdielne zaobchádzanie prejavujúce sa skutočnosťou, že rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte Únie je odopreté právo mať vnútroštátny občiansky preukaz. Vnútroštátny súd uvádza, že takéto odôvodnenie nenašiel.
- 22 Za týchto podmienok Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Majú sa článok 26 ods. 2 ZFEÚ, článok 20, článok 21 ods. 1 a článok 45 ods. 1 [Charty], ako aj články 4 [až] 6 smernice [2004/38] vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave neumožňujúcej vydať občiansky preukaz, ktorý možno v rámci Európskej únie použiť ako cestovný doklad, štátnemu príslušníkovi tohto členského štátu z dôvodu, že má bydlisko v inom členskom štáte?“

### O prejudiciálnej otázke

- 23 Podľa ustálenej judikatúry Súdného dvora platí, že v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom zakotveného v článku 267 ZFEÚ prislúcha Súdnemu dvoru poskytnúť vnútroštátnemu súdu odpoveď potrebnú na rozhodnutie vo veci, ktorú

vnútroštátny súd prejednáva. Z tohto hľadiska môže Súdny dvor vziať do úvahy aj ustanovenia práva Únie, na ktoré sa vnútroštátny súd v znení svojej otázky neodvolával. Okolnosť, že vnútroštátny súd po formálnej stránke položil prejudiciálnu otázku s odkazom na určité ustanovenia práva Únie, nebráni tomu, aby Súdny dvor poskytol tomuto súdu všetky výkladové prvky, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie veci, ktorú prejednáva, či už na ne v texte svojich otázok odkázal, alebo nie. V tejto súvislosti Súdnemu dvoru prináleží zo všetkých informácií, ktoré poskytol vnútroštátny súd, a najmä z odôvodnenia jeho návrhu prejudiciálneho konania, abstrahovať prvky práva Únie, ktoré si vyžadujú výklad so zreteľom na predmet sporu (rozsudok z 5. decembra 2023, Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, bod 99 a citovaná judikatúra).

- 24 V prejednávanej veci je nesporné, že situácia žalobcu vo veci samej patrí do pôsobnosti práva Únie, najmä pravidiel, ktoré upravujú výkon práva občanov Únie na voľný pohyb a pobyt.
- 25 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 20 ZFEÚ 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 9. júna 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49, ako aj citovaná judikatúra).
- 26 Štátny príslušník členského štátu, ktorý v postavení občana Únie uplatnil svoje právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v inom členskom štáte, ako je jeho členský štát pôvodu, sa môže domáhať práv súvisiacich s týmto postavením, najmä práv stanovených v článku 21 ods. 1 ZFEÚ, a to vrátane práv vo vzťahu k jeho členskému štátu pôvodu (rozsudok zo 14. decembra 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“, C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 42 a citovaná judikatúra).
- 27 Žalobca vo veci samej sa teda môže dovolávať práv priznaných uvedenými ustanoveniami s výhradou obmedzení a podmienok stanovených v Zmluvách a opatreniach prijatých na ich vykonanie v súlade s článkom 21 ods. 1 ZFEÚ. Takéto obmedzenia a podmienky stanovuje smernica 2004/38, ktorej cieľom je najmä stanoviť podmienky výkonu týchto práv, ako aj ich obmedzenia.
- 28 Za týchto podmienok bez toho, aby bolo potrebné rozhodnúť o výklade článku 26 Zmluvy o FEÚ, článku 20 a článku 21 ods. 1 Charty, ako aj článkov 5 a 6 smernice 2004/38, sa treba domnievať, že vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa článok 21 ZFEÚ a článok 45 ods. 1 Charty v spojení s článkom 4 smernice 2004/38 majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa občania Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu využívajúcim svoje právo na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, odmietne vydanie občianskeho preukazu s hodnotou cestovného dokladu v rámci Únie jedine z dôvodu, že si zriadil bydlisko na území tohto iného členského štátu.
- 29 Na úvod treba pripomenúť, že zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, vyplýva, že žalobca vo veci samej má od roku 2014 bydlisko vo Francúzsku a že svoje povolanie advokáta vykonáva tak vo Francúzsku, ako aj v Rumunsku. Rumunské orgány mu vydali elektronický jednoduchý cestovný pas, v ktorom sa uvádza, že má bydlisko vo Francúzsku, a dočasný občiansky preukaz.
- 30 Tento posledný uvedený preukaz nie je cestovným dokladom. Vydáva sa rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte a dočasným pobytom v Rumunsku a musí sa každoročne obnovovať. Žalobca vo veci samej požiadal riaditeľstvo registra o vydanie jednoduchého alebo elektronického občianskeho preukazu predstavujúceho cestovný doklad,



ktorý by mu umožnil cestovať do Francúzska. Táto žiadosť bola zamietnutá najmä z dôvodu, že táto právna úprava nestanovuje takéto vydanie v prípade bydliska v zahraničí, čo navyše nemalo byť v rozpore s právom Únie.

- 31 Zo spisu, ktorý má k dispozícii Súdny dvor, vyplýva, že všetci rumunskí štátni príslušníci majú bez ohľadu na miesto svojho bydliska právo na vydanie cestovného pasu podľa článku 6 ods. 1 písm. f) a g), ako aj článku 34 ods. 1 a 2 zákona o režime voľného pohybu. Okrem toho rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v Rumunsku majú od veku štrnásť rokov právo na vydanie buď jednoduchého občianskeho preukazu, alebo elektronického občianskeho preukazu s hodnotou cestovného dokladu podľa článku 12 ods. 1 a 3 OUG č. 97/2005 v spojení s článkom 6<sup>1</sup> ods. 1 zákona o režime voľného pohybu.
- 32 Naproti tomu rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v inom členskom štáte právo na získanie takýchto občianskych preukazov nemajú. V tejto súvislosti vnútroštátny súd spresňuje, že takíto štátni príslušníci sú podľa článku 34 ods. 6 zákona o režime voľného pohybu povinní pri vydaní cestovného pasu uvádzajúceho členský štát ich bydliska vrátiť občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu, ktorý osvedčuje bydlisko v Rumunsku. Ak sa však dočasne zdržiavajú v tomto členskom štáte, vydá sa im dočasný občiansky preukaz, ktorý podľa článku 12 ods. 3 OUG č. 97/2005 v spojení s článkom 13 ods. 2 tohto nariadenia nemá povahu cestovného dokladu.
- 33 Z toho vyplýva, že rumunská právna úprava v oblasti vydávania cestovných dokladov zavádza rozdielne zaobchádzanie medzi rumunskými občanmi s bydliskom v zahraničí, vrátane občanov s bydliskom v inom členskom štáte, a tými, ktorí majú bydlisko v Rumunsku, pričom týmto posledným uvedeným osobám sa môže vydať jeden alebo obidva cestovné doklady umožňujúce im cestovať v rámci Únie, a to občiansky preukaz a cestovný pas, zatiaľ čo prvým uvedeným osobám možno vydať len cestovný pas ako cestovný doklad.
- 34 Treba teda určiť, či je takéto rozdielne zaobchádzanie v rozpore s článkom 21 ZFEÚ, článkom 45 ods. 1 Charty, ako aj článkom 4 ods. 3 smernice 2004/38.
- 35 S cieľom umožniť svojim štátnym príslušníkom slobodne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov článok 4 ods. 3 smernice 2004/38 ukladá členským štátom konajúcim v súlade so svojimi právnymi predpismi, aby svojim občanom vydali alebo obnovili občiansky preukaz alebo cestovný pas uvádzajúci ich štátnu príslušnosť.
- 36 Ako uviedol generálny advokát v bode 35 svojich návrhov, zo znenia tohto ustanovenia, a najmä z voľby normotvorcu Únie použiť vylučovaciu spojku „alebo“ jasne vyplýva, že uvedené ustanovenie ponecháva členským štátom výber druhu cestovného dokladu, t. j. občianskeho preukazu alebo cestovného pasu, ktorý musia vydať svojim vlastným štátnym príslušníkom.
- 37 Treba však pripomenúť, že účelom smernice 2004/38, ako vyplýva z jej odôvodnení 1 až 4, je zjednodušiť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané článkom 21 ods. 1 ZFEÚ, a jej cieľom je najmä posilniť toto právo (rozsudok z 11. apríla 2019, Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, bod 23 a citovaná judikatúra).
- 38 Okrem toho, hoci za súčasného stavu práva Únie patrí vydávanie občianskych preukazov do právomoci členských štátov, treba pripomenúť, že pri výkone tejto právomoci musia dodržiavať právo Únie, a najmä ustanovenia Zmluvy týkajúce sa slobody pohybu a pobytu na svojom území,

ako je to v článku 21 ods. 1 ZFEÚ priznané každému občanovi Únie [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle), C-35/20, EU:C:2021:813, body 53 a 57].

- 39 Hoci je teda pravda, ako uviedol generálny advokát v bode 40 svojich návrhov, že článok 4 ods. 3 smernice 2004/38 neukladá členským štátom povinnosť vydať svojim štátnym príslušníkom obidva doklady totožnosti s hodnotou cestovných dokladov, ale naopak ponecháva týmto štátom voľbu vydať im buď občiansky preukaz, alebo cestovný pas, toto ustanovenie však v spojení s článkom 21 ZFEÚ neumožňuje členským štátom uskutočniť túto voľbu tak, že so svojimi štátnymi príslušníkmi využívajúcimi svoje právo na voľný pohyb a pobyt v rámci Únie budú zaobchádzať menej priaznivo, obmedzením tohto práva, bez odôvodnenia založeného na objektívnych dôvodoch všeobecného záujmu.
- 40 V tejto súvislosti treba konštatovať, že v prejednáwanej veci rumunskí štátni príslušníci, ktorí majú bydlisko v iných členských štátoch a chcú získať cestovný pas a súčasne občiansky preukaz (jednoduchý alebo elektronický), musia mať bydlisko v Rumunsku. V tejto súvislosti z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že adresa bydliska sa dokazuje najmä listom vlastníctva, nájomnou zmluvou alebo potvrdením o ubytovaní, čo znamená, že takíto štátni príslušníci musia byť buď vlastníkmi, nájomcami alebo osobami bývajúcimi v bytovom priestore v Rumunsku. Takáto požiadavka však so sebou prináša menej priaznivé zaobchádzanie s uvedenými štátnymi príslušníkmi z dôvodu výkonu ich práva na voľný pohyb, keďže si tak musia ponechať bydlisko v Rumunsku na to, aby mohli získať obidva cestovné doklady, čo je podmienka, ktorú rumunskí štátni príslušníci, ktorí toto právo nevyužili, splňajú ľahšie.
- 41 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vnútroštátna právna úprava, ktorá niektorých štátnych príslušníkov členského štátu znevýhodňuje len z toho dôvodu, že uplatnili svoju slobodu pohybu a pobytu na území iného členského štátu, predstavuje obmedzenie slobôd, ktoré sú v článku 21 ods. 1 ZFEÚ priznané každému občanovi Únie (rozsudok z 19. novembra 2020, ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, bod 30 a citovaná judikatúra).
- 42 Okrem toho Súdny dvor už rozhodol, že možnosti, ktoré Zmluva otvára v oblasti pohybu občanov Únie, by nemohli mať plný účinok, ak by štátneho príslušníka členského štátu mohli od ich využitia odradiť prekážky na jeho pobyt v inom členskom štáte, vytvorené právnou úpravou štátu jeho pôvodu, ktorá ho penalizuje len preto, že tieto možnosti využil [rozsudok z 25. júla 2018, A (Pomoc pre osoby so zdravotným postihnutím, C-679/16, EU:C:2018:601, bod 61 a citovaná judikatúra)].
- 43 V prejednáwanej veci treba uviesť, že právna úprava dotknutá vo veci samej tým, že žalobcovi vo veci samej odmieta vydanie občianskeho preukazu s hodnotou cestovného dokladu jedine z dôvodu, že si zriadil bydlisko v inom členskom štáte, konkrétne vo Francúzsku, môže odradiť rumunských štátnych príslušníkov, ktorí sa nachádzajú v takej situácii, ako je situácia tohto žalobcu, od výkonu ich práva na voľný pohyb a pobyt v rámci Únie.
- 44 Ako v podstate uvádza generálny advokát v bode 55 svojich návrhov, na rozdiel od toho, čo tvrdí rumunská vláda, hoci rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v inom členskom štáte sú držiteľmi cestovného pasu, právna úprava dotknutá vo veci samej môže brániť výkonu ich práva na voľný pohyb.

- 45 V tejto súvislosti zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, ako aj z odpovedí na otázky položené na pojednávaní vyplýva, že žalobca vo veci samej nemohol počas obdobia dvanástich dní odísť do Francúzska, pretože nemal občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu, pokým sa jeho cestovný pas nachádzal na veľvyslanectve tretieho štátu v Bukurešti (Rumunsko) na účely získania víza. V takomto prípade by rumunský štátny príslušník s bydliskom v Rumunsku mohol vycestovať do iného členského štátu so svojim občianskym preukazom. Rumunská vláda v tejto súvislosti tvrdí, že v takej situácii, akú uvádza žalobca vo veci samej, sa v lehote troch pracovných dní odo dňa podania žiadosti v tomto zmysle vydáva dočasný cestovný pas. Cieľom takéhoto dokumentu má byť podľa nej zaručiť, aby za okolností, ako sú tie vo veci samej, rumunskí štátni príslušníci mohli bez ohľadu na miesto svojho bydliska rýchlo a bez prekážok uplatniť svoje právo na voľný pohyb. Žalobca vo veci samej však na pojednávaní uviedol, že počas obdobia veľkej vyťaženia je na dohodnutie stretnutia a možnosť požiadať o dočasný cestovný pas nevyhnutná lehota jedného mesiaca.
- 46 V každom prípade sa zdá, že rumunskí občania nachádzajúci sa v situácii, ako je situácia žalobcu vo veci samej, musia znášať väčšiu administratívnu záťaž ako rumunskí občania s bydliskom v Rumunsku, pokiaľ ide o postup vydávania občianskych preukazov a/alebo cestovných pasov, čo vytvára prekážky ich práva na voľný pohyb a pobyt v rámci Únie.
- 47 V tejto súvislosti treba tiež zdôrazniť, že ako tvrdí Európska komisia, občania Únie, ktorí uplatňujú toto právo, majú vo všeobecnosti záujmy v rôznych členských štátoch, a teda prejavujú určitý stupeň mobility medzi nimi. Je teda pravdepodobné, že tieto osoby budú potrebovať platný cestovný doklad kedykoľvek, pričom držba druhého dokladu takejto povahy sa pre nich môže ukázať potrebná až nevyhnutná.
- 48 Z toho, čo už bolo uvedené, vyplýva, že právna úprava dotknutá vo veci samej predstavuje obmedzenie práva na voľný pohyb a pobyt stanoveného v článku 21 ods. 1 ZFEÚ.
- 49 Pokiaľ ide o článok 45 Charty, treba pripomenúť, že tento článok v odseku 1 zaručuje právo každého občana Únie na slobodný pohyb a pobyt na území členských štátov, pričom toto právo podľa Vysvetliviek k Charte základných práv (Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 17) zodpovedá právu zaručenému v článku 20 ods. 2 prvom pododseku písm. a) ZFEÚ a podľa článku 20 ods. 2 druhého pododseku ZFEÚ a článku 52 ods. 2 Charty sa uplatňuje v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v Zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie.
- 50 V tejto súvislosti treba konštatovať, že z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že vnútroštátne opatrenie, ktoré môže narušiť výkon voľného pohybu osôb, môže byť odôvodnené len vtedy, ak je toto opatrenie v súlade so základnými právami zaručenými Chartou, na ktorých dodržiavanie dohliada Súdny dvor (rozsudok z 21. júna 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, bod 281 a citovaná judikatúra). Akékoľvek obmedzenie práv stanovených v článku 21 ods. 1 ZFEÚ by teda bolo nevyhnutné v rozpore s článkom 45 ods. 1 Charty, keďže právo každého štátneho príslušníka Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, stanovené v Charte, odráža právo priznané článkom 21 ods. 1 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. júna 2022, Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491, bod 275).
- 51 Keďže obmedzenie práva stanoveného v článku 21 ods. 1 ZFEÚ už bolo konštatované v bode 48 tohto rozsudku, takéto obmedzenie sa musí konštatovať aj pokiaľ ide o právo zaručené v článku 45 ods. 1 Charty.

- 52 Obmedzenie, ako je to, ktoré je uvedené v bode 48 tohto rozsudku, môže byť odôvodnené z hľadiska práva Únie len vtedy, ak vychádza z objektívnych hľadísk všeobecného záujmu, ktoré sú nezávislé od štátnej príslušnosti dotknutých osôb, a je primerané cieľu legitímne sledovanému vnútroštátnym právom. Z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že opatrenie je primerané vtedy, ak popritom, že je spôsobilé realizovať sledovaný cieľ, nejde nad rámec toho, čo je potrebné na jeho dosiahnutie [rozsudok z 25. júla 2018, A (Pomoc pre osoby so zdravotným postihnutím, C-679/16, EU:C:2018:601, bod 67 a citovaná judikatúra].
- 53 Vnútroštátny súd však neidentifikoval žiadne objektívne dôvody všeobecného záujmu, ktoré by mohli opodstatniť právnu úpravu dotknutú vo veci samej.
- 54 Naproti tomu rumunská vláda tak vo svojich písomných pripomienkach, ako aj na pojednávaní tvrdila, že odmietnutie vydať rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte štátny občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu je odôvodnené najmä nemožnosťou zapísať na tento preukaz adresu bydliska týchto štátnych príslušníkov mimo Rumunska.
- 55 V tejto súvislosti táto vláda v prvom rade tvrdí, že podľa článku 91 ods. 1 Codul civil (rumunský Občiansky zákonník) sa bydlisko a pobyt preukazujú údajmi uvedenými na občianskom preukaze, ktorý teda slúži hlavne na preukázanie tohto neoddeliteľného prvku totožnosti rumunských štátnych príslušníkov, aby mohli vykonávať svoje práva a plniť si svoje povinnosti najmä v občianskych a správnych veciach. Uvedená vláda ďalej zdôrazňuje, že uvedenie adresy bydliska na občianskom preukaze teda môže zefektívniť identifikáciu týchto štátnych príslušníkov a zabrániť nadmernému spracúvaniu osobných údajov uvedených štátnych príslušníkov. Napokon spresňuje, že aj keby bola adresa bydliska rumunských štátnych príslušníkov v inom členskom štáte uvedená na ich občianskych preukazoch, rumunské orgány by nemohli niesť zodpovednosť za preukázanie jej pravdivosti, pretože okrem nedostatku právomoci v tejto súvislosti by nemali prostriedky na overenie tejto adresy, okrem prípadu, že takéto overenie by sa stalo neprimeranou administratívnou záťažou, alebo dokonca nemožným.
- 56 Treba konštatovať, že tvrdenia predložené rumunskou vládou neumožňujú dospieť k záveru, že vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej je založená na objektívnych úvahách všeobecného záujmu v zmysle judikatúry Súdneho dvora citovanej v bode 52 tohto rozsudku.
- 57 Pokiaľ ide o dôkaznú hodnotu informácie o adrese bydliska uvedenej na občianskom preukaze, rumunská vláda nepreukázala súvislosť medzi uvedením takejto adresy na tomto doklade, čo je informácia, ktorá je pre administratívu nepochybne užitočná, a povinnosťou odmietnuť vydať občiansky preukaz rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte.
- 58 V tejto súvislosti stačí konštatovať, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora dôvody administratívnej povahy nemôžu opodstatniť odchylenie sa členského štátu od právnych noriem Únie, a to tým viac, ak predmetná odchýlka predstavuje obmedzenie alebo dokonca vylúčenie výkonu jednej zo základných slobôd zaručených Zmluvou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 23. novembra 1999, Arblade a i., C-369/96 a C-376/96, EU:C:1999:575, bod 37). Preto ani účinnosť identifikácie a kontroly adresy bydliska rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte nepredstavuje objektívnu úvahu všeobecného záujmu, ktorá by mohla odôvodniť takú právnu úpravu, o akú ide vo veci samej.

- 59 Túto úvahu nevyvracia ani judikatúra, podľa ktorej nebude možné odňať členským štátom možnosť dosiahnutia legitímnych cieľov zavedením predpisov, ktoré sú ľahko spravované a kontrolované príslušnými orgánmi (rozsudok z 24. februára 2015, Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, bod 33 a citovaná judikatúra), uvedená rumunskou vládou. Takáto úvaha totiž predpokladá existenciu legitímneho cieľa, čo rumunská vláda v prejednávanej veci nepreukázala.
- 60 Z týchto úvah vyplýva, že právna úprava, ako je tá vo veci samej, predstavuje obmedzenie voľného pohybu a pobytu v rámci Únie v zmysle článku 4 ods. 3 smernice 2004/38 v spojení s článkom 21 ods. 1 ZFEÚ a článkom 45 ods. 1 Charty vo vzťahu k rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte, ktoré nemožno odôvodniť ani nevyhnutnosťou priznať dôkaznú hodnotu adrese bydliska uvedenej na občianskom preukaze, ani účinnosťou identifikácie a kontroly tejto adresy zo strany príslušného vnútroštátneho orgánu.
- 61 Zo všetkého, čo už bolo uvedené, vyplýva, že článok 21 ZFEÚ a článok 45 ods. 1 Charty v spojení s článkom 4 ods. 3 smernice 2004/38 sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa občanovi Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu využívajúcim svoje právo na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, odmietne vydať občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu v rámci Únie jedine z dôvodu, že si zriadil bydlisko na území tohto iného členského štátu.

## O trovách

- 62 Vzhľadom na to, že konanie 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 (prvá komora) rozhodol takto:

**Článok 21 ZFEÚ a článok 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie v spojení s článkom 4 ods. 3 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,**

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

**bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa občanovi Európskej únie, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu využívajúcim svoje právo na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, odmietne vydať občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu v rámci Európskej únie jedine z dôvodu, že si zriadil bydlisko na území tohto iného členského štátu.**

Podpisy