ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 17. februára 2005 *

Vo veci C-215/03,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 234 ES, podaný rozhodnutím Rechtbank te 's-Gravenhage (Holandsko) z 12. mája 2003 a doručený Súdnemu dvoru 19. mája 2003, ktorý súvisí s konaním:

Salah Oulane

proti

Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory P. Jann, sudcovia N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (spravodajca), M. Ilešič a E. Levits,

* Jazyk konania: holandčina.

generálny advokát: P. Léger,
tajomník: M.-F. Contet, hlavná referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 9. septembra 2004,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— S. Oulane, v zastúpení: N. R. Nasrullah, advocaat,

— Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie, v zastúpení: R. van Asperen, advocaat,

— belgická vláda, v zastúpení: A. Snoecx, splnomocnená zástupkyňa,

— francúzska vláda, v zastúpení: A. Bodard-Hermant, splnomocnená zástupkyňa,

— talianska vláda, v zastúpení: A. Cingolo, splnomocnený zástupca,

— holandská vláda, v zastúpení: J. van Bakel a H. G. Sevenster, splnomocnené zástupkyne,

— Komisia Európskych spoločenstiev, v zastúpení: M. Condou-Durande a R. Troosters, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 21. októbra 2004,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka článku 4 ods. 2 smernice Rady 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb (Ú. v. ES L 172, s. 14; Mim. vyd. 05/001, s. 167).

2 Tento návrh bol podaný v súvislosti so sporom medzi pánom Oulane, francúzskym štátnym príslušníkom, a Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie (minister zahraničných vecí a integrácie), ktorého predmetom bolo pozbavenie slobody pána Oulane na účely administratívneho vyhostenia, pretože nepredložil identifikačný preukaz alebo pas potvrdzujúci, že je štátnym príslušníkom niektorého členského štátu.

Právny rámec

Právna úprava Spoločenstva

3 Článok 4 ods. 2 smernice 73/148 stanovuje:

„Právo na pobyt pre osoby poskytujúce a prijímajúce služby bude rovnaké v priebehu obdobia [sa zhoduje s obdobím — *neoficiálny preklad*], v ktorom sú služby vykonávané [poskytované — *neoficiálny preklad*].

Členský štát, na ktorého území sú takéto služby poskytované, vydá povolenie na pobyt ako dôkaz práva na pobyt v prípade, keď takéto obdobie presahuje tri mesiace.

V prípade, keď takéto obdobie nepresahuje tri mesiace, bude identifikačný preukaz alebo pas, na základe ktorého dotyčná osoba vstúpila na územie, dostatočný pre pokrytie jeho pobytu. Členský štát však môže žiadať od dotyčnej osoby hlásiť jej prítomnosť na území."

4 Článok 6 smernice 73/148 znie:

„Členský štát môže požadovať od žiadateľa o povolenie na pobyt alebo práva na pobyt iba:

a) preukaz totožnosti alebo pas, s ktorým vstúpil/la na jeho územie,

b) dôkaz, že on alebo ona prišli ako osoby zaradené do určitej triedy [kategórie — *neoficiálny preklad*] uvádzanej v článkoch 1 a 4."

Vnútroštátna právna úprava

5 Vreemdelingenwet (zákon o cudzincoch) z 23. novembra 2000 (Stbl. 2000, č. 495, ďalej len „zákon") stanovuje v článku 50:

„1. Úradníci poverení ochranou hraníc a kontrolou cudzincov sú oprávnení buď na základe skutočností a okolností, z ktorých po objektívnom zhodnotení vyplýva náležitý predpoklad, že pobyt je nezákonný, alebo v rámci boja proti nezákonnému pobytu po prekročení hraníc, pozbaviť slobody osoby na účely zistenia ich totožnosti, štátnej príslušnosti a postavenia z hľadiska práva na pobyt... .

2. Ak totožnosť osoby pozbavenej slobody nemôže byť okamžite zistená, môže táto osoba byť predvedená na miesto určené na výsluch. Môže tam byť zadržaná po dobu, ktorá nesmie presiahnuť 6 hodín, pričom čas od polnoci do deviatej hodiny ráno sa do tejto doby nezapočítava..."

6 Článok 59 zákona stanovuje okrem iného, že ak si to vyžaduje záujem týkajúci sa verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti, môže byť cudzinec nezákonne sa zdržiavajúci na území pozbavený slobody na účely jeho administratívneho vyhostenia.

7 Článok 8:13 ods. 1 Vreemdelingenbesluit (vyhláška o cudzincoch vykonávajúca zákon) z 23. novembra 2000 (Stbl. 2000, č. 497, ďalej len „vyhláška") znie:

„Štátny príslušník Spoločenstva nebude administratívne vyhostený, pokiaľ sa nepreukáže, že táto osoba nemá právo na pobyt alebo že toto právo na pobyt zaniklo."

8 Bod B10/24 Vreemdelingencirculaire 2000 (obežník o cudzincoch, Stcrt. 2000, s. 17) stanovuje:

„Cudzincovi, ktorý má pobyt v Holandsku a vyhlási, že jeho právo na pobyt vyplýva zo Zmluvy ES, ale nepredloží platný identifikačný preukaz alebo pas, sa umožní, aby mohol takýto dokument predložiť. Na tento účel sa mu stanoví primeraná lehota dvoch týždňov."

Spor vo veci samej

9 Pán Oulane bol 3. decembra 2001 zadržaný holandskými orgánmi pre podozrenie z nezákonného pobytu. V priebehu jeho výsluchu pán Oulane, ktorý pri sebe nemal žiaden dokument preukazujúci jeho totožnosť, uviedol, že je francúzskej štátnej príslušnosti a že je v Holandsku na dovolenke približne 3 mesiace. Holandské orgány

ho pozbavili slobody na účely jeho administratívneho vyhostenia najmä z dôvodu, že existovalo nebezpečenstvo, že sa pokúsi administratívnemu vyhosteniu vyhnúť.

10 Dňa 7. decembra 2001 pán Oulane predložil holandským orgánom francúzsky identifikačný preukaz. Následne tieto orgány uznali, že je štátnym príslušníkom Spoločenstva a ďalej nespochybnili jeho postavenie turistu. Minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie rozhodnutím z 10. decembra 2001 zrušil opatrenie spočívajúce v pozbavení slobody.

11 Pán Oulane bol 27. júla 2002 zadržaný železničnou políciou na stanici Rotterdam Central v pre verejnosť neprístupnom tuneli určenom pre tovary. Keďže pri sebe nemal žiaden dokument preukazujúci totožnosť, bol vypočutý a pozbavený slobody na účely jeho administratívneho vyhostenia. V čase jeho vypočúvania uviedol, že je v Holandsku 18 dní a že sa chce vrátiť do Francúzska. Holandské orgány sa odvolali na ochranu verejného poriadku, aby odôvodnili jeho pozbavenie slobody, keďže bolo možné predpokladať, že dotknutá osoba sa pokúsi vyhnúť administratívnemu vyhosteniu.

12 Pán Oulane bol vyhostený do Francúzska 2. augusta 2002.

Prejudiciálne otázky

13 Pán Oulane napadol zákonnosť týchto opatrení spočívajúcich v pozbavení slobody pred Rechtbank te 's-Gravenhage a žiadal aj o priznanie náhrady škody.

14 Keďže Rechtbank te 's-Gravenhage usúdil, že riešenie ním prejednávaného sporu vyžaduje, aby bol podaný výklad práva Spoločenstva, rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„Vo vzťahu k prvému konaniu:

1. Má sa článok 4 ods. 2 tretí pododsek smernice 73/148... v nadväznosti na zrušenie kontroly na vnútorných hraniciach vykladať v tom zmysle, že orgány členského štátu, kde sa osoba, ktorá vyhlási, že je turistom a štátnym príslušníkom iného členského štátu, dovoláva práva na pobyt, toto právo uznajú len vtedy, ak táto osoba predloží platný identifikačný preukaz alebo pas?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku má sa s ohľadom na súčasne právo Spoločenstva a najmä na zásady zákazu diskriminácie a voľného pohybu služieb urobiť výnimka, ktorá prinúti orgány členského štátu umožniť dotknutej osobe predložiť platný identifikačný preukaz alebo pas?

3. Je pre odpoveď na druhú otázku podstatné, že vnútroštátny právny poriadok členského štátu, v ktorom sa dotknutá osoba dovoláva práva na pobyt, neukladá svojim vlastným štátnym príslušníkom žiadnu všeobecnú povinnosť preukázať svoju totožnosť?

4. V prípade kladnej odpovede na druhú otázku vyžaduje súčasné právo Spoločenstva od členského štátu, aby rešpektoval určité podmienky týkajúce

sa lehoty stanovenej dotknutej osobe na predloženie platného identifikačného preukazu alebo pasu predtým, ako rozhodne vo forme opatrenia o uložení správnej sankcie, pokiaľ ide o predpokladaný nezákonný pobyt?

5. Predstavuje správna sankcia uložená pred uplynutím lehoty uvedenej v štvrtej otázke vo forme opatrenia uvedeného v tejto otázke a spočívajúca v pozbavení slobody na účely administratívneho vyhostenia podľa článku 59 [zákona] neprimeraný zásah do voľného pohybu služieb?

6. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku možno podľa súčasného práva Spoločenstva hovoriť o prekážke pre voľný pohyb služieb, ak sa osoba, ktorá vyhlási, že je turistom a štátnym príslušníkom iného členského štátu, stane predmetom opatrenia spočívajúceho v pozbavení slobody na účely administratívneho vyhostenia podľa článku 59 [zákona] v záujme ochrany verejného poriadku po dobu, kým nepreukáže svoje právo na pobyt predložením platného identifikačného preukazu alebo pasu a pokiaľ tento dôkaz nepredloží, aj keď je zjavné, že verejný poriadok nie je skutočne a vážne ohrozený?

7. Ak sa preukáže, že existuje prekážka pre voľný pohyb služieb (šiesta otázka), je lehota stanovená členským štátom dotknutej osobe na predloženie platného identifikačného preukazu alebo pasu dôležitá pre určenie, či je prekážka odôvodnená?

8. Ak sa preukáže, že existuje prekážka pre voľný pohyb služieb (šiesta otázka), je pre určenie, či je táto prekážka odôvodnená, dôležité, či členský štát dodatočne poskytne alebo neposkytne dotknutej osobe náhradu škody za obdobie, počas ktorého bola pozbavená slobody a nedokázala svoju štátnu príslušnosť prostredníctvom platného identifikačného preukazu alebo pasu, ak je tento

postup v tomto členskom štáte bežný v prípade nezákonného pozbavenia slobody cudzincov?

9. Ak členský štát nestanovil všeobecnú povinnosť preukázať svoju totožnosť, odporuje právo Spoločenstva a najmä zásada zákazu diskriminácie tomu, aby voči osobe, ktorá vyhlásila, že je turistom, bolo pri vnútornej kontrole zameranej na cudzincov prijaté opatrenie spočívajúce v pozbavení slobody na účely administratívneho vyhostenia podľa článku 59 [zákona] na dobu, počas ktorej táto osoba nepreukáže právo na pobyt, na ktoré sa odvoláva, prostredníctvom platného identifikačného preukazu alebo pasu a pokiaľ nepredloží tento dôkaz?

Vo vzťahu k druhému konaniu:

10. Odporuje právo Spoločenstva tomu, aby štátny príslušník členského štátu nebol považovaný za štátneho príslušníka, ktorého právo na pobyt je chránené právom Spoločenstva, pokiaľ sám nepožiadal členský štát, na území ktorého má pobyt, o právo na pobyt z dôvodu, že je príjemcom služieb?

11. Má sa pojem ‚príjemca služieb' v kontexte voľného pohybu služieb vykladať v tom zmysle, že ak osoba i) má dlhodobý pobyt v inom členskom štáte, aj dlhší ako šesť mesiacov, ii) je na jeho území zadržaná pre trestne postihnuteľný skutok, iii) nemôže preukázať ani trvalé bydlisko, ani trvalý pobyt, iv) nemá pri sebe ani peniaze a ani batožinu, predstavuje pobyt tejto osoby v tomto inom členskom štáte dostatočný základ pre predpoklad, že je príjemcom turistických služieb alebo iných služieb spojených s krátkym pobytom, akými sú napríklad ubytovanie a reštauračné služby?"

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

15 Prvou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 4 ods. 2 tretí pododsek smernice 73/148 sa má vykladať v tom zmysle, že uznanie členským štátom práva na pobyt príjemcu služieb, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu, závisí od toho, či tento štátny príslušník predloží identifikačný preukaz alebo pas.

16 Na úvod je potrebné pripomenúť, že zásada voľného pohybu osôb predstavuje jeden zo základných pilierov Spoločenstva. Takže ustanovenia, ktoré sa týkajú tejto zásady, musia byť vykladané extenzívne (pozri najmä rozsudok z 9. novembra 2000, Yiadom, C-357/98, Zb. s. I-9265, bod 24).

17 Podľa ustálenej judikatúry právo štátnych príslušníkov jedného členského štátu na vstup na územie iného členského štátu a mať tam pobyt na účely uvedené v Zmluve predstavuje právo priamo vyplývajúce zo Zmluvy alebo podľa okolností z predpisov prijatých na jej vykonanie (rozsudky z 8. apríla 1976, Royer, 48/75, Zb. s. 497, bod 31, a z 5. marca 1991, Giagounidis, C-376/89, Zb. s. I-1069, bod 12).

18 Z uvedeného vyplýva, že vydanie povolenia na pobyt štátnemu príslušníkovi členského štátu musí byť považované za akt, ktorý nezakladá práva, ale slúži na to, aby ním členský štát vyjadril, aké je osobné postavenie štátneho príslušníka iného členského štátu vo svetle ustanovení práva Spoločenstva (pozri najmä rozsudok z 23. marca 2004, Collins, C-138/02, Zb. s. I-2703, bod 40).

19 Osobitne vo vzťahu k štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí majú pobyt v inom členskom štáte ako príjemcovia služieb, smernica 73/148 stanovuje v článku 6, že členský štát môže od žiadateľa o pobyt požadovať, aby predložil dokument, s ktorým vstúpil na jeho územie. Navyše z článku 4 ods. 2 tretí pododsek tejto smernice vyplýva, že ak je poskytovanie služby kratšie alebo rovnajúce sa trom mesiacom, na pokrytie pobytu postačuje identifikačný preukaz alebo pas dotknutej osoby.

20 Tieto podmienky neboli zmenené ani doplnené smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) č. 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 159, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

21 Z uvedeného vyplýva, že členský štát má právo vyžadovať od štátnych príslušníkov iných členských štátov, ktorí sú príjemcovia služieb a chcú mať pobyt na jeho území, aby preukázali svoju totožnosť a štátnu príslušnosť.

22 Ako správne podčiarkla Komisia Európskych spoločenstiev, povinnosť predložiť platný identifikačný preukaz alebo pas smeruje na jednej strane k zjednodušeniu vyriešenia problémov spojených s preukázaním práva na pobyt nielen pre občanov, ale aj pre vnútroštátne orgány a na druhej strane umožňuje stanoviť maximálne podmienky, ktorých splnenie môže členský štát požadovať od dotknutej osoby pre uznanie jej práva na pobyt.

23 Skutočnosť, že takéto preukázanie môže byť uskutočnené v každom prípade iba predložením platného identifikačného preukazu alebo pasu však zjavne ide nad rámec cieľov smernice 73/148.

24 Predloženie platného identifikačného preukazu alebo pasu na účely preukázania postavenia štátneho príslušníka Spoločenstva totiž predstavuje administratívnu formalitu, ktorej jediným cieľom je overenie si vnútroštátnymi orgánmi práva, ktoré priamo vyplýva z postavenia dotknutej osoby.

25 Ak nie je predložený platný identifikačný preukaz alebo pas a dotknutá osoba môže jednoznačne preukázať svoju štátnu príslušnosť iným spôsobom, hostiteľský členský štát nemôže spochybniť jej právo na pobyt z jediného dôvodu, že nepredložila niektorý z vyššie uvedených dokumentov (pozri v tomto zmysle v kontexte štátnych príslušníkov tretích krajín rozsudok z 25. júla 2002, MRAX, C-459/99, Zb. s. I-6591, bod 62).

26 Je teda potrebné na prvú otázku odpovedať tak, že článok 4 ods. 2 tretí pododsek smernice 73/148 sa má vykladať v tom zmysle, že uznanie členským štátom práva na pobyt príjemcu služieb, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu, sa neviaže na splnenie podmienky, či tento štátny príslušník predloží platný identifikačný preukaz alebo pas, ak môže svoju totožnosť alebo štátnu príslušnosť jednoznačne preukázať iným spôsobom.

27 So zreteľom na odpoveď na prvú otázku nie je potrebné odpovedať na druhú a štvrtú otázku.

O tretej otázke

28 Treťou otázkou, ktorá si zachováva význam napriek tomu, že nebolo odpovedané na druhú otázku, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či právo Spoločenstva odporuje tomu, aby štátni príslušníci členských štátov mali povinnosť v inom členskom štáte predložiť platný identifikačný preukaz alebo pas preto, aby preukázali svoju štátnu príslušnosť, zatiaľ čo tento členský štát neukladá všeobecnú povinnosť preukázať svoju totožnosť svojim vlastným štátnym príslušníkom.

29 Z uznesenia o začatí prejudiciálneho konania vyplýva, že podľa vnútroštátnej judikatúry, holandský právny poriadok nestanovuje všeobecnú a celkovú povinnosť preukázať svoju totožnosť, ale len obmedzené povinnosti presne vymedzené na určité situácie. Jedna z týchto povinností sa týka cudzincov.

30 Podľa tejto judikatúry osoba, ktorá počas kontroly vyhlási, že je holandskej štátnej príslušnosti, musí preukázať svoju pravdepodobnú totožnosť. Okrem predloženia platného identifikačného preukazu alebo pasu alebo aj vodičského preukazu vydaného v Holandsku môže pravdepodobná povaha totožnosti vyplývať z konzultácie databázy, ktorú majú miestne holandské orgány. Naproti tomu, ak občan vyhlási, že je štátny príslušník iného členského štátu, ale nie je schopný

predložiť platný identifikačný preukaz alebo pas, vnútroštátne orgány ho pozbavia slobody, pokiaľ tieto dokumenty nepredloží.

31 Za týchto okolností, ako to poznamenáva vnútroštátny súd, štátni príslušníci iných členských štátov, ktorí majú pobyt v Holandsku na účely uvedené v Zmluve, musia v podstate vždy mať pri sebe dokument preukazujúci ich totožnosť, aj keď štátni príslušníci tohto členského štátu túto povinnosť nemajú.

32 Je potrebné podčiarknuť, že z takéhoto postupu vyplýva zjavný rozdiel v zaobchádzaní s holandskými štátnymi príslušníkmi a so štátnymi príslušníkmi iných členských štátov. Podobné rozdielne zaobchádzanie Zmluva zakazuje.

33 Článok 49 ES totiž predstavuje v oblasti slobodného poskytovania služieb osobitné vyjadrenie zásady rovnosti zaobchádzania upravenej v článku 12 ES, ktorá zakazuje akúkoľvek diskrimináciu na základe štátnej príslušnosti (pozri rozsudky z 5. decembra 1989, Komisia/Taliansko, C-3/88, Zb. s. 4035, bod 8, a zo 16. januára 2003, Komisia/Taliansko, C-388/01, Zb. s. I-721, bod 13).

34 Právo Spoločenstva samozrejme neodporuje tomu, aby členský štát uskutočňoval kontroly týkajúce sa rešpektovania povinnosti vždy byť schopný predložiť dokument o totožnosti, ale iba ak túto povinnosť majú aj jeho vlastní štátni príslušníci vo vzťahu k predloženiu identifikačného preukazu (rozsudky z 27. apríla 1989, Komisia/Belgicko, 321/87, Zb. s. 997, bod 12, a z 30. apríla 1998, Komisia/Nemecko, C-24/97, Zb. s. I-2133, bod 13).

35 Je teda potrebné odpovedať na tretiu otázku tak, že článok 49 ES odporuje tomu, aby štátni príslušníci členských štátov mali povinnosť v inom členskom štáte predložiť platný identifikačný preukaz alebo pas preto, aby preukázali svoju štátnu príslušnosť, zatiaľ čo tento členský štát neukladá všeobecnú povinnosť preukázať svoju totožnosť svojim vlastným štátnym príslušníkom tým, že im umožňuje preukázať svoju totožnosť akýmkoľvek spôsobom upraveným vnútroštátnym právom.

O piatej, šiestej, siedmej, ôsmej a deviatej otázke

36 Piatou, šiestou, siedmou, ôsmou a deviatou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či opatrenie spočívajúce v pozbavení slobody štátneho príslušníka iného členského štátu na účely jeho administratívneho vyhostenia, prijaté na základe toho, že nepredložil platný identifikačný preukaz alebo pas, aj bez toho, aby bol narušený verejný poriadok, predstavuje prekážku pre slobodné poskytovanie služieb a v prípade kladnej odpovede, či táto prekážka môže byť odôvodnená.

37 Na úvod je potrebné pripomenúť, že zásada slobodného poskytovania služieb ustanovená v článku 49 ES zahŕňa aj slobodu príjemcov služieb presunúť sa do iného členského štátu, aby tam túto službu prevzali bez toho, aby boli obmedzovaní, pričom turisti sa považujú za príjemcov služieb (rozsudok z 19. januára 1999, Calfa, C-348/96, Zb. s. I-11, bod 16).

38 Ako o tom už Súdny dvor rozhodol, zostáva v právomoci členských štátov, či potrestajú porušenie povinnosti predložiť identifikačný preukaz alebo pas, ak tieto tresty sú porovnateľné s trestami, ktoré sa použijú na podobné vnútroštátne

priestupky a ak sú primerané (pozri v tomto zmysle rozsudok z 21. septembra 1999, Wijsenbeek, C-378/97, Zb. s. I-6207, bod 44).

39 Holandské kráľovstvo však na jednej strane neukladá všeobecnú povinnosť preukázať svoju totožnosť svojim vlastným štátnym príslušníkom tým, že im umožňuje preukázať svoju totožnosť akýmkoľvek spôsobom.

40 Na druhej strane opatrenia spočívajúce v uväznení alebo v administratívnom vyhostení, ktoré sú založené výlučne na tom, že dotknutá osoba nesplnila zákonné formality týkajúce sa kontroly cudzincov, narušujú samotnú podstatu práva na pobyt, ktoré priamo vyplýva z práva Spoločenstva, a sú zjavne neprimerané vo vzťahu k závažnosti priestupku (pozri rozsudky z 3. júla 1980, Pieck, 157/79, Zb. s. 2171, body 18 a 19; z 12. decembra 1989, Messner, C-265/88, Zb. s. I-4209, bod 14, a MRAX, už citovaný, bod 78).

41 Opatrenie spočívajúce v pozbavení slobody môže byť založené iba na ustanovení, ktoré sa výslovne odchyľuje, akým je napríklad článok 8 smernice 73/148, ktorý povoľuje členským štátom, aby obmedzili právo na pobyt štátnym príslušníkom iných členských štátov, ak tieto obmedzenia sú odôvodnené ochranou verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. januára 2003, Komisia/Taliansko, už citovaný, bod 19).

42 Prejudiciálne otázky však vychádzajú z predpokladu, že verejný poriadok nebol skutočne a vážne narušený. Skutočnosť, že neboli splnené zákonné formality týkajúce sa vstupu, pohybu alebo pobytu cudzincov, nemôže sama osebe predstavovať narušenie verejného poriadku a bezpečnosti (pozri už citované rozsudky Royer, bod 47, a MRAX, bod 79).

43 V tejto súvislosti je potrebné dodať, že tak, ako to správne podčiarkol generálny advokát v bode 103 svojich návrhov, je bezpredmetné, či môže byť *a posteriori* poskytnutá náhrada škody za nezákonné pozbavenie slobody.

44 So zreteľom na vyššie uvedené je potrebné na tieto otázky odpovedať tak, že opatrenie spočívajúce v pozbavení slobody štátneho príslušníka iného členského štátu na účely jeho administratívneho vyhostenia, prijaté na základe toho, že nepredložil platný identifikačný preukaz alebo pas, aj bez toho, aby bol narušený verejný poriadok, predstavuje neodôvodnenú prekážku pre slobodné poskytovanie služieb, a teda je v rozpore s článkom 49 ES.

O desiatej a jedenástej otázke

45 Desiatou a jedenástou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa má pojem „príjemca služieb" vykladať v tom zmysle, že štátny príslušník členského štátu môže byť považovaný za príjemcu turistických služieb v inom členskom štáte iba na základe jeho pobytu na území tohto štátu, ktorý je dlhší ako šesť mesiacov, aj keď nemôže preukázať trvalý pobyt alebo bydlisko a nemá ani peniaze a ani batožinu.

46 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že pri pozbavení slobody žalobcu vo vnútroštátnom spore v rámci druhého konania sa žalobca neodvolával na svoje postavenie príjemcu služieb, najmä ako turista. Obmedzil sa totiž iba na to, že vyhlásil pred vnútroštátnymi orgánmi, že sa nachádza v Holandsku 18 dní a chce sa vrátiť do Francúzska.

47 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že prináleží Súdnemu dvoru podať vnútroštátnemu súdu všetky prvky výkladu práva Spoločenstva, ktoré môžu byť užitočné pre rozhodnutie v prejednávanej veci, bez ohľadu na to, či ich uviedol alebo neuviedol v znení svojich otázok (pozri rozsudky z 12. decembra 1990, SARPP, C-241/89, Zb. s. I-4695, bod 8, a zo 7. septembra 2004, Trojani, C-456/02, Zb. s. I-7573, bod 38).

48 Vo svetle tejto zásady je potrebné uviesť nasledujúce.

49 Je pravdou, že právo na pobyt štátnych príslušníkov členského štátu v inom členskom štáte vyplýva priamo zo Zmluvy, tento hostiteľský členský štát však môže uložiť štátnym príslušníkom Spoločenstva, aby pre uznanie tohto práva splnili niektoré administratívne formality.

50 Vo vzťahu k príjemcom služieb sú tieto praktické podmienky uznania upravené v smernici 73/148.

51 Z článku 4 ods. 2 smernice vyplýva, že právo na pobyt sa zhoduje s dobou poskytovania služby. Ak je pobyt dlhší ako tri mesiace, členský štát, kde sa poskytuje služba, vydá povolenie na pobyt vyjadrujúce toto právo. Ak je pobyt kratší alebo rovnajúci sa trom mesiacom, identifikačný preukaz alebo pas, s ktorým dotknutá osoba vstúpila na územie, pokrýva jej pobyt.

52 Okrem toho podľa článku 6 smernice 73/148 členské štáty môžu požadovať od žiadateľa o povolenie na pobyt okrem vyššie uvedených dokumentov iba dôkaz, že je „zaradený do určitej kategórie uvádzanej v článkoch 1 až 4" tej istej smernice.

53 Na jednej strane je potrebné pripomenúť, že dôkaz o totožnosti alebo o štátnej príslušnosti môže byť podaný inými spôsobmi (pozri bod 25 tohto rozsudku) a na druhej strane ak neexistuje presná úprava o spôsobe dôkazu prípustného preto, aby dotknutá osoba preukázala, že je zaradená do určitej kategórie uvádzanej v článkoch 1 až 4 smernice 73/148, treba vyvodiť záver, že takýto dôkaz možno podať akýmkoľvek vhodným spôsobom (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. februára 1991, Roux, C-363/89, Zb. s. I-273, body 15 a 16).

54 Bez toho, aby tým boli dotknuté otázky verejného poriadku, bezpečnosti a zdravia, prináleží štátnym príslušníkom členského štátu v postavení príjemcov služieb, aby predložili dôkazy, z ktorých možno vyvodiť záver, že ich pobyt je zákonný.

55 V prípade, že štátny príslušník členského štátu nie je schopný preukázať, že spĺňa podmienky práva na pobyt ako príjemca služieb v zmysle smernice 73/148, hostiteľský členský štát môže prijať opatrenie spočívajúce v jeho administratívnom vyhostení v súlade s obmedzeniami stanovenými právom Spoločenstva.

56 Na desiatu a jedenástu otázku je preto potrebné odpovedať tak, že štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí majú pobyt na území iného členského štátu ako príjemcovia služieb, prináleží podať dôkazy, z ktorých možno vyvodiť záver, že ich pobyt je zákonný. Ak takéto dôkazy nie sú predložené, hostiteľský členský štát môže prijať opatrenie spočívajúce v jej administratívnom vyhostení v súlade s obmedzeniami stanovenými v práve Spoločenstva.

O trovách

57 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym 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 (prvá komora) rozhodol takto:

1. **Článok 4 ods. 2 tretí pododsek smernice Rady 73/148/EHS z 21. mája 1973 o zrušení obmedzenia pohybu a pobytu v rámci spoločenstva pre štátnych príslušníkov členských štátov so zreteľom na usadenie sa a poskytovanie služieb sa má vykladať v tom zmysle, že uznanie členským štátom práva na pobyt príjemcu služieb, ktorý je štátnym príslušníkom iného členského štátu, nezávisí od toho, či tento štátny príslušník predloží platný identifikačný preukaz alebo pas, ak môže svoju totožnosť alebo štátnu príslušnosť jednoznačne preukázať iným spôsobom.**

2. **Článok 49 ES odporuje tomu, aby štátni príslušníci členských štátov mali povinnosť v inom členskom štáte predložiť platný identifikačný preukaz**

alebo pas preto, aby preukázali svoju štátnu príslušnosť, zatiaľ čo tento členský štát neukladá všeobecnú povinnosť preukázať svoju totožnosť svojim vlastným štátnym príslušníkom tým, že im umožňuje preukázať svoju totožnosť akýmkoľvek spôsobom upraveným vnútroštátnym právom.

3. **Opatrenie spočívajúce v pozbavení slobody štátneho príslušníka iného členského štátu na účely jeho administratívneho vyhostenia, prijaté na základe toho, že nepredložil platný identifikačný preukaz alebo pas, aj bez toho, aby bol narušený verejný poriadok, predstavuje neodôvodnenú prekážku pre slobodné poskytovanie služieb, a teda je v rozpore s článkom 49 ES.**

4. **Štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí majú pobyt na území iného členského štátu ako príjemcovia služieb, prináleží podať dôkazy, z ktorých možno vyvodiť záver, že ich pobyt je zákonný. Ak takéto dôkazy nie sú predložené, hostiteľský členský štát môže prijať opatrenie spočívajúce v jej administratívnom vyhostení v súlade s obmedzeniami stanovenými právom Spoločenstva.**

Podpisy