Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 27. dubna 2023 [1]

Věc C-491/21

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Občanství Unie – Článek 21 SFEU – Právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států – Směrnice 2004/38/ES – Článek 4 – Podmínka pro vydání průkazu totožnosti – Bydliště v členském státě vydání dokladu – Odmítnutí orgánů tohoto členského státu vydat průkaz totožnosti jeho státnímu příslušníkovi, který má bydliště v jiném členském státě – Rovné zacházení – Omezení – Odůvodnění“

I. Úvod

1. Jak uvedl generální advokát Jacobs ve svém stanovisku ve věci Pusa, „s výhradou omezení stanovených v samotném článku [21 SFEU] nelze jakémukoli občanu Unie, který by chtěl využít svého práva volného pohybu a pobytu, uložit žádnou neodůvodněnou zátěž“ [2].

2. V projednávané věci je Soudnímu dvoru předložena žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko), která se týká výkladu jednak čl. 26 odst. 2 a čl. 21 odst. 1 SFEU, jakož i článku 20, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“), a jednak článků 4 až 6 směrnice 2004/38/ES [3].

3. Projednávaná žádost byla předložena v rámci sporu mezi WA, navrhovatelem v původním řízení, který je rumunským státním příslušníkem a vykonává svou výdělečnou činnost ve Francii i v Rumunsku, a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (ředitelství pro registr obyvatel a správu databází ministerstva

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – C-224/02, EU:C:2003:634, bod 22.

[3] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Úř. věst. 2004, L 158, s. 77; Zvl. vyd. 05/05, s. 46).

vnitra, Rumunsko) (dále jen „ředitelství pro registr obyvatel“) ve věci odmítnutí ze strany tohoto ředitelství vydat navrhovateli v původním řízení průkaz totožnosti z důvodu, že má bydliště v jiném členském státě.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

4. Kromě některých ustanovení primárního práva, a sice čl. 21 odst. 1 SFEU a čl. 20 odst. 2, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1 Listiny, jsou v rámci projednávané věci relevantní ustanovení čl. 4 odst. 3, čl. 5 odst. 1 a 4, jakož i čl. 6 odst. 1 směrnice 2004/38.

B. Rumunské právo

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (mimořádné nařízení vlády č. 97/2005 o registraci osob, bydlišti, pobytu a průkazech totožnosti rumunských státních příslušníků, ve znění pozdějších změn a doplňků [4] (dále jen „OUG č. 97/2005“), v článku 12 stanoví:

„1) Po dosažení věku 14 let jsou rumunským státním příslušníkům vydávány doklady totožnosti.

[…]

3) Pro účely tohoto mimořádného nařízení se dokladem totožnosti rozumí: průkaz totožnosti, jednoduchý průkaz totožnosti, elektronický průkaz totožnosti, prozatímní průkaz totožnosti a karta totožnosti, které jsou platné.“

6. Článek 13 OUG č. 97/2005 stanoví:

„1) Doklad totožnosti osvědčuje totožnost, rumunskou státní příslušnost, adresu bydliště a případně adresu pobytu.

2) Podle Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (zákon č. 248/2005, který upravuje režim volného pohybu rumunských státních příslušníků v zahraničí) [5], ve znění pozdějších změn a doplňků [dále jen ‚zákon o režimu volného pohybu‘], představují průkaz totožnosti a elektronický průkaz totožnosti cestovní doklad v členských státech Unie.

3) Elektronický průkaz totožnosti umožňuje jeho držiteli přihlásit se do počítačových systémů ministerstva vnitra a do počítačových systémů jiných veřejných nebo soukromých institucí, jakož i používat elektronický podpis za podmínek stanovených zákonem.“

[4] – Opětovně zveřejněno v *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 719 ze dne 12. října 2011.

[5] – *Monitorul Oficial al României*, část I, č. 682 ze dne 29. července 2005.

7. Článek 15 odst. 3 OUG č. 97/2005 stanoví:

„K žádosti o vydání nového dokladu totožnosti se přikládají pouze doklady, které v souladu se zákonem osvědčují bydliště dotyčné osoby a případně její pobyt, ledaže:

a) došlo ke změně údajů týkajících se příjmení a jména, data narození, osobního stavu a rumunské státní příslušnosti; v takovém případě je žadatel povinen předložit doklady osvědčující tyto změny;

b) žadatel je držitelem prozatímního průkazu totožnosti nebo karty totožnosti; v takovém případě je žadatel povinen předložit všechny doklady uvedené v odstavci 2.“

8. Článek 20 odst. 1 písm. c) OUG č. 97/2005 stanoví:

„Prozatímní průkaz totožnosti se vydá v následujících případech:

[…] rumunským občanům s bydlištěm v zahraničí, kteří dočasně pobývají v Rumunsku.“

9. Článek 28 odst. 1 OUG č. 97/2005 stanoví:

„1) Důkaz o adrese bydliště lze poskytnout prostřednictvím:

a) dokumentů uzavřených v souladu s podmínkami platnosti stanovenými platnými rumunskými právními předpisy, pokud jde o veřejnou listinu osvědčující právo užívat obydlí;

b) písemného prohlášení ubytovatele, fyzické nebo právnické osoby, jako dokladu o ubytování, k němuž je přiložen jeden z dokladů uvedených v písm. a) nebo případně v písm. d);

c) čestného prohlášení žadatele doplněného kontrolním záznamem policisty, které osvědčuje existenci budovy určené k bydlení a skutečnost, že žadatel skutečně bydlí na nahlášené adrese, u fyzické osoby, která nemůže předložit doklady uvedené v písmenech a) a b);

d) dokladu vydaného místní veřejnou správou, který osvědčuje, že žadatel nebo případně osoba, která jej ubytovává, je zapsán(a) v Registrul agricol (zemědělský rejstřík) jako vlastník budovy určené k bydlení;

e) dokladu totožnosti jednoho z rodičů nebo jeho zákonného zástupce nebo dokladu o výkonu rodičovské zodpovědnosti, případně doplněného jedním z dokladů uvedených pod písmeny a) až d), v případě nezletilých osob, které žádají o vydání dokladu totožnosti.“

10. Články 6 a 6^1 zákona o režimu volného pohybu stanoví:

„Článek 6

(1) Druhy cestovních dokladů, na jejichž základě mohou rumunští státní příslušníci cestovat do zahraničí, jsou tyto:

a) diplomatický pas;

b) služební pas;

c) elektronický diplomatický pas;

d) elektronický služební pas;

e) jednoduchý cestovní pas;

f) jednoduchý elektronický cestovní pas;

g) jednoduchý dočasný cestovní pas;

h) cestovní doklad.

Článek 6^{1}

(1) Pro účely tohoto zákona představují platný průkaz totožnosti, jednoduchý průkaz totožnosti a elektronický průkaz totožnosti cestovní doklad, na jehož základě mohou rumunští státní příslušníci cestovat do členských států Unie i do třetích zemí, které je uznávají jako cestovní doklad.

[…]“

11. Článek 17^{1} odst. 1 písm. d) a odst. 2 písm. b) tohoto zákona stanoví:

„(1) Jednoduchý dočasný cestovní pas se vydá rumunským státním příslušníkům, kteří splňují podmínky stanovené tímto zákonem a kterým nebylo pozastaveno právo cestovat do zahraničí, v těchto případech:

[…]

d) pokud držitel předložil jednoduchý cestovní pas nebo jednoduchý elektronický cestovní pas za účelem získání víza a prohlásí, že potřebuje naléhavě vycestovat do zahraničí;

[…]

2. Jednoduchý dočasný cestovní pas se vydá:

[…]

b) v situacích uvedených v odst. 1 písm. b) až g) nejpozději do tří pracovních dnů ode dne podání žádosti;

[…]“

12. Článek 34 odst. 1, 2 a 6 uvedeného zákona stanoví:

„1. Rumunský občan, který se usadil v zahraničí, může požádat o vydání jednoduchého elektronického cestovního pasu nebo jednoduchého dočasného cestovního pasu s uvedením země svého pobytu, pokud se nachází v některé z těchto situací:

a) získal právo pobytu na území tohoto státu na dobu nejméně jednoho roku, nebo případně mu bylo právo pobytu na území tohoto státu opakovaně obnoveno v průběhu jednoho roku;

b) získal právo pobytu na území tohoto státu za účelem sloučení rodiny s osobou, která má bydliště na území téhož státu;

c) získal právo dlouhodobého pobytu nebo případně právo trvalého pobytu na území tohoto státu;

d) získal státní příslušnost tohoto státu;

e) získal právo pracovat nebo je zapsán do soukromé nebo veřejné instituce za hlavním účelem studia, včetně odborného vzdělání.

2. Rumunský občan, který je držitelem osvědčení o registraci nebo dokladu osvědčujícího jeho pobyt v členském státě Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo ve Švýcarské konfederaci, vydaného příslušnými orgány členského státu Evropské unie, Evropského hospodářského prostoru nebo Švýcarské konfederace, může požádat o vydání jednoduchého elektronického cestovního pasu nebo jednoduchého dočasného cestovního pasu s uvedením tohoto státu jako země pobytu.

[…]

6. Rumunský státní příslušník, který má bydliště v zahraničí, je povinen při vydání jednoduchého elektronického cestovního pasu nebo jednoduchého dočasného cestovního pasu s uvedením země bydliště vrátit doklad totožnosti osvědčující existenci bydliště v Rumunsku vydaný rumunskými orgány.“

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

13. Navrhovatel v původním řízení je advokát rumunské státní příslušnosti, který vykonává profesní činnost jak ve Francii, tak v Rumunsku a od roku 2014 má bydliště ve Francii.

14. Rumunské orgány mu vydaly jednoduchý elektronický cestovní pas, v němž je uvedeno jeho bydliště ve Francii. Vzhledem k tomu, že vede svůj soukromý a profesní život jak ve Francii, tak v Rumunsku, nahlašuje také každoročně své bydliště v Rumunsku a dostává prozatímní průkaz totožnosti. Tato kategorie průkazu však nepředstavuje doklad, který by mu umožňoval cestovat do zahraničí.

15. Dne 17. září 2017 požádal navrhovatel v původním řízení ředitelství pro registr obyvatel o vydání průkazu totožnosti nebo elektronického průkazu totožnosti. Tato žádost byla zamítnuta z důvodu, že nemá v Rumunsku bydliště.

16. Dne 18. prosince 2017 podal navrhovatel v původním řízení správní žalobu ke Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti, Rumunsko), kterou se domáhal, aby bylo ředitelství pro registr obyvatel nařízeno vydat mu požadovaný doklad.

17. Dne 28. března 2018 uvedený soud žalobu zamítl jako neopodstatněnou s odůvodněním, že zamítavé rozhodnutí ředitelství pro registr obyvatel bylo odůvodněno rumunským právem, které stanoví, že průkazy totožnosti se vydávají pouze rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v Rumunsku. Uvedený soud měl za to, že rumunské právo není v rozporu s unijním právem, neboť směrnice 2004/38 neukládá členským státům povinnost vydávat průkazy totožnosti jejich vlastním státním příslušníkům. Dále rozhodl, že navrhovatel v původním řízení není diskriminován, neboť rumunské orgány mu vydaly jednoduchý cestovní pas, který je cestovním dokladem umožňujícím cestovat do zahraničí.

18. Vzhledem k tomu, že se navrhovatel v původním řízení domníval, že rozsudek Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti) porušuje několik ustanovení Smlouvy o FEU, Listiny a směrnice 2004/38, podal kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu, kterým je Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr).

19. Tento soud vyjadřuje pochybnosti o tom, zda je za okolností věci v původním řízení zamítavé rozhodnutí vydat průkaz totožnosti navrhovateli v původním řízení v souladu s unijním právem.

20. V tomto ohledu předkládající soud zdůrazňuje, že ačkoli je účelem směrnice 2004/38 harmonizovat podmínky požadované členskými státy pro vstup na území jiného členského státu, dotčená vnitrostátní právní úprava vykládá čl. 4 odst. 3 této směrnice, který stanoví, že členské státy vydávají svým občanům průkazy totožnosti nebo cestovní pasy v souladu se svými právními předpisy, restriktivně. Kritérium bydliště může navíc představovat diskriminační zacházení, které k tomu, aby mohlo být odůvodněné z hlediska unijního práva, musí být založeno na objektivních důvodech nezávislých na státní příslušnosti dotčených osob a být přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem. Nakonec uvádí, že v projednávané věci ředitelství pro registr obyvatel neuvedlo, jaký objektivní důvod obecného zájmu by mohl odůvodnit rozdílné zacházení a skutečnost, že rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě Unie je odepřeno právo mít vnitrostátní průkaz totožnosti. Předkládající soud uvádí, že žádné takové odůvodnění nezjistil.

21. Za těchto podmínek se Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 26 odst. 2 SFEU, článek 20, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1 [Listiny], jakož i články 4 [až] 6 směrnice [2004/38] vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, která neumožňuje tomuto členskému státu vydání průkazu totožnosti, který lze v rámci Unie použít jako cestovní doklad, svému státnímu příslušníkovi z důvodu, že tento státní příslušník má bydliště v jiném členském státě?“

22. Písemná vyjádření předložili navrhovatel v původním řízení, rumunská vláda, jakož i Evropská komise. Tytéž zúčastněné strany se zúčastnily jednání konaného dne 8. února 2023.

IV. Analýza

23. Podstatou předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 26 odst. 2 SFEU, článek 20, čl. 21 odst. 1 a čl. 45 odst. 1 Listiny, jakož i články 4 až 6 směrnice 2004/38 musí být vykládány v tom smyslu, že brání právní úpravě členského státu, podle níž je občanu Unie, který je státním příslušníkem tohoto členského státu, jenž využil svého práva volného pohybu a pobytu v jiném členském státě, odmítnuto vydání průkazu totožnosti, který lze v rámci Unie použít jako cestovní doklad, pouze z toho důvodu, že má bydliště na území tohoto jiného členského státu.

24. Navrhovatel v původním řízení a Komise se domnívají, že dotčená vnitrostátní právní úprava představuje nerovné zacházení, které se dotýká práva volného pohybu a pobytu v rámci Unie rumunských státních příslušníků s bydlištěm v jiném členském státě. Rumunská vláda naproti tomu tvrdí, že členské státy mají při úpravě vydávání průkazů totožnosti prostor pro uvážení, a že dotčená právní úprava nepředstavuje omezení práva volného pohybu a pobytu těchto státních příslušníků.

25. V tomto stanovisku uvedu několik úvodních poznámek, v nichž shrnu skutkový stav, přičemž připomenu relevantní právní předpisy a objasním použitelná ustanovení unijního práva, a poté se budu zabývat problémem, který nastoluje předběžná otázka s ohledem na tato ustanovení.

A. Úvodní poznámky

26. Podle popisu skutkového stavu předkládajícího soudu se projednávaná věc týká rumunského státního příslušníka, který má od roku 2014 bydliště ve Francii a vykonává svou profesní činnost jako advokát jak ve Francii, tak v Rumunsku [6]. Rumunské orgány mu vydaly elektronický jednoduchý cestovní pas, v němž je uvedeno, že má bydliště ve Francii, a prozatímní průkaz totožnosti [7]. Tento průkaz, který nepředstavuje cestovní doklad, se vydává rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě, kteří mají v Rumunsku přechodný pobyt, a jeho platnost je třeba každoročně obnovovat. Navrhovatel v původním řízení požádal u ředitelství pro registr obyvatel o vydání průkazu totožnosti (jednoduchého nebo elektronického), který představuje cestovní doklad umožňující mu cestovat do Francie, ale jeho žádost byla zamítnuta. Proti tomuto rozhodnutí podal žalobu ke Curtea de Apel București (odvolací soud v Bukurešti), která byla zamítnuta jako neopodstatněná, především z toho důvodu, že rumunská právní úprava není v rozporu s unijním právem.

27. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že podle rumunského práva mají všichni rumunští státní příslušníci bez ohledu na místo jejich bydliště právo na vydání cestovního pasu [8]. Vysvětluje rovněž, že na základě tohoto práva mají rumunští státní příslušníci s bydlištěm v Rumunsku právo, aby jim byl od 14 let věku vydán buď jednoduchý průkaz totožnosti, nebo elektronický průkaz totožnosti se statusem cestovního dokladu [9]. Rumunští státní příslušníci s bydlištěm v jiném členském státě naproti tomu nemají na získání těchto dokladů totožnosti nárok [10]. V tomto

6 – Navrhovatel v původním řízení na jednání uvedl, že kromě výkonu své advokátní činnosti přednáší na francouzské univerzitě.

7 – Rumunská vláda v odpovědi na otázku položenou na jednání Soudním dvorem zdůrazňuje, že „prozatímní průkaz totožnosti“ nemá bezpečnostní prvky průkazu totožnosti ve smyslu čl. 2 písm. a) a článku 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/1157 ze dne 20. června 2019 o posílení zabezpečení průkazů totožnosti občanů Unie a povolení k pobytu vydávaných občanům Unie a jejich rodinným příslušníkům, kteří vykonávají své právo volného pohybu (Úř. věst. 2019, L 188, s. 67).

8 – Viz čl. 6 odst. 1 písm. f) a g), jakož i čl. 34 odst. 1 a 2 zákona o režimu volného pohybu.

9 – Viz čl. 12 odst. 1 a 2 OUG č. 97/2005, jakož i čl. 6[1] odst. 1 zákona o režimu volného pohybu.

10 – Komise ve svém písemném vyjádření uvedla, že čl. 14 odst. 2 OUG č. 97/2005 stanoví, že o vydání průkazu totožnosti mohou žádat pouze rumunští státní příslušníci *s bydlištěm v Rumunsku*, kteří *dočasně* pobývají v zahraničí.

ohledu tento soud uvádí, že tito státní příslušníci jsou povinni při vydání cestovního pasu, v němž je uveden členský stát jejich bydliště, vrátit doklad totožnosti, který má status cestovního dokladu a osvědčuje existenci bydliště v Rumunsku [11]. Pokud však v tomto členském státě pobývají dočasně, je jim vydán prozatímní průkaz totožnosti, který není platný jako cestovní doklad [12].

28. Je zřejmé, že situace dotčená ve věci v původním řízení spadá do působnosti unijního práva, a zejména pravidel upravujících výkon práva volného pohybu a pobytu.

29. V tomto ohledu zaprvé připomínám, že článek 20 SFEU přiznává každé osobě, která má státní příslušnost členského státu, status občana Unie [13]. V projednávané věci má navrhovatel v původním řízení rumunskou státní příslušnost, a má tedy status občana Unie, který – jak Soudní dvůr opakovaně uvedl – „je předurčen k tomu být základním statusem státních příslušníků členských států“ [14]. Státní příslušník členského státu, který jakožto občan Unie využil práva volného pohybu a pobytu v jiném členském státě, než je členský stát jeho původu, se může dovolávat práv spojených s tímto postavením, zejména práv zakotvených v čl. 21 odst. 1 SFEU, „a to případně i ve vztahu k členskému státu svého původu“ [15].

30. Zadruhé rovněž připomínám, že čl. 21 odst. 1 SFEU přiznává navrhovateli v původním řízení právo svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států s výhradou omezení a podmínek stanovených ve Smlouvách a v opatřeních přijatých k jejich provedení. Takovými omezeními a podmínkami jsou zejména omezení a podmínky stanovené ve směrnici 2004/38, jejíž článek 1 uvádí, že jejím předmětem je mimo jiné stanovit podmínky výkonu tohoto práva a jeho omezení.

31. Nakonec podotýkám, že předběžná otázka sice uvádí čl. 26 odst. 2 SFEU, jakož i článek 20 a čl. 21 odst. 1 Listiny, avšak řešení sporu v původním řízení nevyžaduje, aby Soudní dvůr na tato ustanovení specificky odkázal.

32. Pokud jde o článek 45 Listiny, na který předběžná otázka rovněž odkazuje, je třeba připomenout, že tento článek v odstavci 1 zaručuje právo každého občana Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, které podle Vysvětlivek k Listině základních práv [16] odpovídá právu zaručenému v čl. 20 odst. 2 prvním pododstavci písm. a) SFEU a je vykonáváno v souladu s čl. 20 odst. 2 druhým pododstavcem SFEU a s čl. 52 odst. 2 Listiny za podmínek a v rámci omezení vymezených ve Smlouvách a opatřeních přijatých na jejich základě [17].

[11] – Viz čl. 34 odst. 6 zákona o režimu volného pohybu.

[12] – Viz čl. 20 odst. 1 písm. c) OUG č. 97/2005. Z dokumentů předložených navrhovatelem v původním řízení na základě čl. 62 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora vyplývá, že prozatímní průkaz totožnosti obsahuje *adresu místa dočasného pobytu* jeho držitele v Rumunsku.

[13] – Viz zejména rozsudky ze dne 11. července 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, bod 27), a ze dne 9. června 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49 a citovaná judikatura).

[14] – Rozsudky ze dne 20. září 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31), a ze dne 1. srpna 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, bod 28).

[15] – Rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 42 a citovaná judikatura).

[16] – Úř. věst. 2007, C 303, s. 29.

[17] – Rozsudek ze dne 21. června 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, bod 275). Je třeba rovněž připomenout, že z judikatury vyplývá, že vnitrostátní opatření, které je způsobilé bránit volnému pohybu osob, může být odůvodněné jen tehdy, je-li v souladu se základními právy zaručenými Listinou, jejichž dodržování Soudní dvůr zajišťuje. Jak tedy Komise správně zdůraznila, jakékoli omezení práv stanovených v čl. 21 odst. 1 SFEU by nutně bylo v rozporu s čl. 45 odst. 1 Listiny, neboť – jak jsem již připomněl – právo každého státního příslušníka Unie svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, jak je stanoveno v Listině, odráží právo přiznané čl. 21 odst. 1 SFEU. Viz zejména rozsudky ze dne 18. června 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43); ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 58); ze dne 21. června 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, body 275 a 281), jakož i usnesení ze dne 24. června 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, bod 46).

33. Domnívám se tedy, že k zodpovězení otázky položené předkládajícím soudem postačí odkázat na příslušná ustanovení směrnice 2004/38 a na článek 21 SFEU [18].

B. K výkladu čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38 a existenci rozdíleného zacházení, které je způsobilé omezit právo volného pohybu a pobytu

34. Považuji za užitečné zaprvé připomenout, že s cílem umožnit svým státním příslušníkům využití práva volně se pohybovat a pobývat v rámci Unie čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38 členským státům ukládá, aby v souladu se svými právními předpisy vydávaly svým státním příslušníkům průkaz totožnosti nebo cestovní pas s uvedením jejich státní příslušnosti [19]. V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že členským státům přísluší na základě tohoto ustanovení vydat či obnovit průkaz totožnosti nebo cestovní pas svým občanům [20].

35. Zadruhé je třeba uvést, že ze znění čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38, a zejména z rozhodnutí unijního normotvůrce použít vylučovací souřadicí spojku „nebo“, jasně vyplývá, že v rámci povinnosti členských států vydávat cestovní doklady jejich státním příslušníkům ponechává toto ustanovení na těchto státech volbu druhu cestovního dokladu, a to průkazu totožnosti, *nebo* cestovního pasu.

36. Je však třeba zdůraznit, že z bodů 1 až 4 a 11 odůvodnění směrnice 2004/38 vyplývá, že jejím cílem je především usnadnit a posílit výkon základního a osobního práva volného pohybu a pobytu na území členských států, jež je přiznáno přímo všem občanům Unie Smlouvou [21]. V tomto ohledu podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že s ohledem na kontext a cíle této směrnice nelze její ustanovení vykládat restriktivně a každopádně nesmějí být zbavena užitečného účinku [22].

37. Kromě toho, ačkoli členským státům přísluší za současného stavu unijního práva vydat průkaz totožnosti, připomínám nicméně, že tuto pravomoc musí vykonávat při dodržení unijního práva, a zejména ustanovení Smluv týkajících se svobody pohybu a pobytu na území členských států, která je přiznána čl. 21 odst. 1 SFEU každému občanovi Unie [23].

38. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, v projednávané věci se otázka, na níž je založena předběžná otázka, týká rozdílného zacházení stanoveného dotčenými rumunskými právními předpisy mezi rumunskými státními příslušníky s bydlištěm v Rumunsku a rumunskými státními příslušníky s bydlištěm v jiném členském státě. Tyto právní předpisy totiž stanoví, že rumunští státní příslušníci s bydlištěm v Rumunsku mají právo získat dva doklady platné pro cestování

18 – Viz rovněž poznámka pod čarou 27 tohoto stanoviska.

19 – Rozsudek ze dne 14. prosince 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 43). Článek 4 odst. 3 směrnice 2004/38 stanoví, že „[č]lenské státy v souladu se svými právními předpisy vydávají a obnovují svým státním příslušníkům průkaz totožnosti nebo cestovní pas s uvedením jejich státní příslušnosti“.

20 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 53).

21 – Rozsudky ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 82), a ze dne 19. září 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 71).

22 – Rozsudky ze dne 11. prosince 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 43); ze dne 25. července 2008, Metock a další (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84); ze dne 7. října 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, bod 31); ze dne 18. prosince 2014, McCarthy a další (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 32); ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 39), jakož i ze dne 11. dubna 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, bod 38).

23 – V tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 22); ze dne 22. května 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, bod 24), jakož i ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, body 35 až 38). Viz rovněž rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 53).

v rámci Unie, a to *průkaz totožnosti a cestovní pas*, zatímco rumunští státní příslušníci s bydlištěm v jiném členském státě mají právo získat pouze jeden cestovní doklad, a to *cestovní pas* [24].

39. Je proto třeba určit, zda je toto rozdílné zacházení slučitelné s ustanoveními unijního práva o volném pohybu a pobytu osob, a zejména se směrnicí 2004/38.

40. Je zajisté pravda, jak jsem již vysvětlil, že čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38 neukládá, aby členské státy vydávaly svým státním příslušníkům dva doklady totožnosti sloužící jako cestovní doklady, a to průkaz totožnosti a cestovní pas. Toto ustanovení naopak umožňuje členským státům zvolit si, zda svým státním příslušníkům vydají průkaz totožnosti, *nebo* cestovní pas. Uvedené ustanovení vykládané ve světle článku 21 SFEU však nemůže členským státům umožňovat, aby *tuto volbu* provedly tak, že budou se svými státními příslušníky zacházet méně příznivě z důvodu, že využili svého práva na volný pohyb a pobyt v Unii. Jinými slovy, legitimní volba členských států týkající se vnitrostátního režimu vydávání cestovních dokladů jejich státním příslušníkům, která je stanovena v čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38, nemůže vést, tak jako v projednávané věci, k nerovnému zacházení spočívajícímu ve vydávání jediného cestovního dokladu, konkrétně cestovního pasu, rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě.

41. Jak totiž správně uvedla Komise, rumunští státní příslušníci, kteří pobývají v jiných členských státech a chtějí získat cestovní pas i průkaz totožnosti (jednoduchý, nebo elektronický), musí mít bydliště v Rumunsku. Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že se takové bydliště prokazuje mimo jiné listem vlastnictví, nájemní smlouvou nebo osvědčením o ubytování. To znamená, že takoví státní příslušníci musí být nejen vlastníky, nájemci nebo obyvateli ubytovanými v obytné nemovitosti v Rumunsku, ale musí mít také bydlení, které je nezbytné pro využití jejich práva na volný pohyb a pobyt v jiném členském státě. Tento požadavek vede jednoznačně k méně příznivému zacházení z důvodu využití tohoto práva. Rumunští státní příslušníci, kteří využili svého práva na volný pohyb, si tak k tomu, aby měli nárok na vydání obou cestovních dokladů, musí zachovat bydliště v Rumunsku, zatímco ti, kteří tohoto práva nevyužili a mají bydliště v Rumunsku, mají na tyto cestovní doklady nárok, aniž musí splňovat další podmínky.

42. Podle mého názoru může tedy toto rozdílné zacházení jako takové zbavovat čl. 4 odst. 3 směrnice 2004/38 užitečného účinku.

43. Mimoto připomínám, zaprvé že čl. 4 odst. 1 této směrnice stanoví, že „[a]niž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, mají všichni občané Unie s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem […] právo opustit území členského státu a odebrat se do jiného členského státu“. Zadruhé čl. 5 odst. 1 uvedené směrnice stanoví, že „[a]niž jsou dotčeny předpisy o cestovních dokladech použitelné pro kontroly na státních hranicích, zaručují členské státy občanům Unie vstup na své území s platným průkazem totožnosti nebo cestovním pasem“.

44. Zdá se tedy, že povinnost mít u sebe průkaz totožnosti nebo cestovní pas nepodmiňuje právo na vycestování ani na vstup, ale *je formalitou, jejímž cílem je standardizovat, a tím usnadnit ověření totožnosti*, která mohou být prováděna [25] v případech vymezených nařízením (ES)

[24] – Připomínám, jak uvedla Komise v odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání, že z hlediska práva volného pohybu a pobytu jsou obě tyto situace srovnatelné.

[25] – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, A (Překročení hranic na rekreačním plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 73).

č. 562/2006 [26]. Skutečnost, že občan Unie může cestovat pouze se svým průkazem totožnosti, představuje tedy usnadnění pro tohoto občana, který tedy nemusí mít cestovní pas. Rozdílné zacházení, které zavádí dotčené právní předpisy, může proto zbavovat užitečného účinku jak čl. 4 odst. 1, tak čl. 5 odst. 1 směrnice 2004/38.

45. Domnívám se však, že jelikož právní úprava dotčená ve věci v původním řízení umožňuje vnitrostátním orgánům rozhodnout, zda rumunským státním příslušníkům vydají průkaz totožnosti sloužící jako cestovní doklad, v závislosti na tom, zda mají, či nemají bydliště v jiném členském státě, a tedy na tom, zda využili práva na volný pohyb a pobyt, či nikoli, je třeba zkoumat, zda existuje omezení volného pohybu ve smyslu čl. 21 odst. 1 SFEU.

C. K existenci omezení volného pohybu občanů Unie ve smyslu čl. 21 odst. 1 SFEU

46. Z předchozích bodů vyplývá, že právní předpisy dotčené v původním řízení zavádí rozdílné zacházení, které se může dotknout práva rumunských státních příslušníků s bydlištěm v jiném členském státě na pohyb a pobyt v Unii ve smyslu čl. 21 odst. 1 SFEU.

47. V tomto ohledu zaprvé připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že vnitrostátní právní úprava, která znevýhodňuje některé státní příslušníky pouze proto, že využili svobody pohybu a pobytu v jiném členském státě, představuje omezení svobod, které čl. 21 odst. 1 SFEU přiznává každému občanu Unie [27].

48. Zadruhé je třeba uvést, že Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že možnosti, které Smlouva poskytuje v oblasti svobody pohybu a pobytu, by nemohly mít plný účinek, pokud by státního příslušníka členského státu mohly od jejich využití odradit překážky pro jeho pobyt v přijímajícím členském státě z důvodu právní úpravy jeho státu původu, která penalizuje skutečnost, že tyto možnosti využil [28].

49. Domnívám se, že nerovné zacházení zavedené dotčenými právními předpisy představuje omezení svobody pohybu a pobytu rumunských státních příslušníků s bydlištěm v jiném členském státě [29].

50. Zaprvé musím zdůraznit, že tyto právní předpisy tím, že odepírají vydání průkazu totožnosti sloužícího jako cestovní doklad pouze z toho důvodu, že navrhovatel v původním řízení má bydliště v jiném členském státě, konkrétně ve Francii, mohou rumunské státní příslušníky, kteří se nacházejí v takové situaci jako navrhovatel v původním řízení, odrazovat od využití jejich svobody pohybu a pobytu v Unii.

[26] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2006, kterým se stanoví kodex Společenství o pravidlech upravujících přeshraniční pohyb osob (Schengenský hraniční kodex) (Úř. věst. 2006, L 105, s. 1), ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 610/2013 ze dne 26. června 2013 (Úř. věst. 2013, L 182, s. 1).

[27] – Rozsudky ze dne 8. června 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, bod 35 a citovaná judikatura), jakož i ze dne 19. listopadu 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, bod 30 a citovaná judikatura). V tomto smyslu, pokud jde o čl. 45 odst. 1 Listiny, viz rozsudek ze dne 21. června 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, bod 277).

[28] – Viz rozsudky ze dne 29. dubna 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, bod 19); ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 30); ze dne 22. května 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, bod 32), jakož i ze dne 14. října 2010, van Delft a další (C-345/09, EU:C:2010:610, bod 97).

[29] – Viz body 38 a 41 tohoto stanoviska.

51. Jak jsem již uvedl, problém nespočívá v tom, že členský stát vydává svým vlastním státním příslušníkům buď cestovní pas, nebo průkaz totožnosti. Taková volba je naprosto legitimní. Problém spočívá v tom, že provedením takové volby členský stát zavádí rozdílné zacházení, které, tak jako v projednávané věci, má dopad na právo volného pohybu a pobytu občanů Unie.

52. Zadruhé je třeba uvést, že na rozdíl od toho, co tvrdí rumunská vláda, mají rumunští státní příslušníci s bydlištěm v jiném členském státě, i když jsou držiteli cestovního pasu, větší potíže s využitím své svobody pohybu.

53. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že navrhovatel v původním řízení nemohl po dobu dvanácti dnů vycestovat do Francie, jelikož neměl průkaz totožnosti, který platí jako cestovní doklad, zatímco se jeho cestovní pas nacházel na velvyslanectví třetí země v Bukurešti za účelem získání víza. Podle tohoto soudu by rumunský státní příslušník s bydlištěm v Rumunsku mohl v takovém případě vycestovat do jiného členského státu se svým průkazem totožnosti. Vysvětluje, že navrhovatel v původním řízení však takovou možnost neměl, neboť jeho žádost o vydání průkazu totožnosti byla ředitelstvím pro registr obyvatel zamítnuta.

54. Rumunská vláda tvrdí, že v situaci, kdy rumunský státní příslušník předloží svůj cestovní pas na velvyslanectví třetí země za účelem získání víza pro vstup do této třetí země, je mu do tří pracovních dnů ode dne podání žádosti vydán prozatímní cestovní pas. Podle této vlády je účelem takového dokladu zajistit, aby za takových okolností, jako jsou okolnosti ve věci v původním řízení, mohli rumunští státní příslušníci bez ohledu na místo svého pobytu rychle a bez překážek využít svého práva na volný pohyb. Navrhovatel v původním řízení však při jednání tvrdil, že v období vyššího vytížení musí rumunský státní příslušník čekat měsíc za účelem sjednání schůzky, aby mohl podat žádost o prozatímní cestovní pas.

55. To podle mého názoru ukazuje na velkou administrativní zátěž, kterou řízení o vydání průkazu totožnosti nebo cestovního pasu představuje pro takové občany Unie, jako je státní příslušník v původním řízení, což vytváří překážky jejich právu na volný pohyb a pobyt v Unii.

56. Zatřetí sdílím názor Komise, že občané Unie, kteří využívají svého práva na volný pohyb a pobyt, mají zpravidla zájmy v různých členských státech, a vykazují tedy určitou míru mobility v rámci Unie.

57. Konečně začtvrté, jak zdůraznil generální advokát Jacobs, „[j]e […] zřejmé, že svoboda pohybu neznamená pouze odstranění překážek bránících osobě ve vstupu, pobytu nebo opuštění území členského státu. Tato svoboda nemůže být zajištěna, pokud nebudou rovněž zrušena všechna opatření jakéhokoli druhu, která vytvářejí neodůvodněné znevýhodnění pro ty, kdo ji využívají. Takové znevýhodnění je v jakékoli souvislosti – při odjezdu z členského státu původu nebo návratu do něj, při usazování nebo pohybu jinde v Unii – nepřípustné“ [30].

58. Zbývá tedy určit, zda omezení volného pohybu rumunských státních příslušníků s bydlištěm v jiném členském státě ve smyslu čl. 21 odst. 1 SFEU, které bylo vytvořeno dotčenými právními předpisy, může být z hlediska práva Unie odůvodněné.

[30] – Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, bod 21).

1. K odůvodnění omezení

59. Podle ustálené judikatury Soudního dvora platí, že omezení svobody pohybu osob, která je stejně jako ve věci v původním řízení nezávislá na státní příslušnosti dotyčných osob, může být odůvodněné, pokud se zakládá na objektivních hlediscích obecného zájmu a je přiměřené cíli legitimně sledovanému vnitrostátním právem [31]. Z judikatury Soudního dvora rovněž vyplývá, že opatření je přiměřené tehdy, pokud je způsobilé zajistit uskutečnění sledovaného cíle a přitom nepřekračuje meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné [32].

60. Existuje v projednávané věci objektivní hledisko obecného zájmu, které by umožňovalo odůvodnit omezení volného pohybu a pobytu osob?

61. Předkládající soud uvádí, že nezjistil objektivní hledisko obecného zájmu, které by mohlo odůvodnit rozdílné zacházení a odepření práva rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě Unie mít vnitrostátní průkaz totožnosti platný jako cestovní doklad.

62. Rumunská vláda ve svém písemném vyjádření a na jednání odůvodnila odepření vydat takový průkaz totožnosti rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě v podstatě nemožností zapsat do něj bydliště těchto státních příslušníků mimo Rumunsko. Tato vláda především uvedla, že podle čl. 91 odst. 1 rumunského občanského zákoníku se bydliště a pobyt prokazují údaji obsaženými v průkazu totožnosti, který tedy slouží *především* k prokázání tohoto vlastního prvku totožnosti rumunského státního příslušníka, aby mohl vykonávat svá práva a plnit své povinnosti (zejména v občanských nebo správních věcech), a *podpůrně* podle směrnice 2004/38 představuje jeden z dokladů umožňujících využití práva na volný pohyb. Uvedená vláda dále zdůrazňuje, že uvedení adresy bydliště v průkazu totožnosti proto může zefektivnit identifikaci a zabránit nadměrnému zpracování osobních údajů rumunských státních příslušníků. Nakonec uvádí, že i v případě, kdy je v průkazu totožnosti uvedena adresa bydliště rumunského státního příslušníka v jiném členském státě, nemohou vnitrostátní orgány převzít odpovědnost za její ověření, neboť kromě chybějící pravomoci v tomto ohledu nemají prostředky k ověření této adresy, aniž se toto ověření stane nepřiměřenou, nebo dokonce nemožnou administrativní zátěží.

63. Musím se přiznat, že stěží mohu považovat takové odůvodnění za objektivní hledisko obecného zájmu, a to z následujících důvodů.

64. Zaprvé, pokud jde o průkaznost adresy uvedené v průkazu totožnosti, ačkoli lze pochopit „užitečnost“ takového údaje pro správní orgány, je pro mne obtížné rozpoznat souvislost mezi tímto odůvodněním a odepřením vydat průkaz totožnosti rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě.

65. Zadruhé, pokud jde o skutečnost, že uvedení adresy v průkazu totožnosti může ze strany správních orgánů zefektivnit identifikaci a kontrolu bydliště rumunských státních příslušníků, nepředstavuje to objektivní hledisko obecného zájmu, které by mohlo odůvodnit omezení základní svobody unijního práva. V tomto ohledu připomínám, že podle ustálené judikatury

[31] – Rozsudek ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 41 a citovaná judikatura).

[32] – Rozsudky ze dne 18. července 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, bod 42); ze dne 26. října 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 35), a ze dne 5. června 2018, Coman a další (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 41).

Soudního dvora nemohou hlediska správní povahy odůvodnit to, že se členský stát odchýlí od pravidel práva Unie, a to tím spíše když dotčená odchylka znamená vyloučení nebo omezení využití jedné ze základních svobod zaručených Smlouvou [33].

66. Domnívám se tedy, že rumunské právní předpisy dotčené ve věci v původním řízení představují omezení svobody pohybu a pobytu rumunských státních příslušníků s bydlištěm v jiném členském státě v rámci Unie, které nelze odůvodnit ani průkazností adresy uvedené v průkazu totožnosti, ani účinností identifikace a kontroly této adresy ze strany příslušného správního orgánu.

67. Pro případ, že by Soudní dvůr nicméně dospěl k závěru, že odůvodnění předložené rumunskou vládou umožňuje takové omezení odůvodnit, budu se zabývat stručně otázkou, zda jsou dané právní předpisy v souladu se zásadou proporcionality.

2. Jsou dotčené právní předpisy v souladu se zásadou proporcionality?

68. Jak jsem již připomněl, k tomu, aby dané právní předpisy byly přiměřené, musí být způsobilé k dosažení sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je k jeho dosažení nezbytné [34].

a) Ke způsobilosti

69. Domnívám se, že odmítnutí vydat průkaz totožnosti se statusem cestovního dokladu rumunským státním příslušníkům s bydlištěm v jiném členském státě není způsobilé k dosažení sledovaného cíle. Skutečnost, že vnitrostátní orgány odmítají vydat takový průkaz totožnosti, aniž současně požadují, aby si tito státní příslušníci zachovali bydliště v Rumunsku, totiž není vhodným opatřením pro zajištění průkaznosti adresy uvedené v průkazu totožnosti a účinnosti kontroly zjišťování bydliště těchto státních příslušníků rumunskou správou.

70. Může zejména dojít k tomu, že se určitá osoba přestěhuje, aniž požádá o nový průkaz totožnosti, nebo že již jednoduše dočasně či trvale nebydlí na adrese uvedené v průkazu totožnosti. Zdá se mi totiž, že vnitrostátní orgány mají jiné, vhodnější prostředky k ověření bydliště nebo pobytu, jako je vydání osvědčení o bydlišti nebo přihlášení k pobytu či potvrzení o pobytu na základě databází obyvatelstva ze strany rumunských orgánů.

71. Pokud jde o kontrolu prováděnou správními orgány za účelem zjištění, zda osoba skutečně bydlí na určité adrese, navrhovatel v původním řízení při jednání zdůraznil, že rumunské orgány v praxi takové systematické kontroly neprovádějí, což musí ověřit předkládající soud.

72. Z toho podle mého názoru vyplývá, že dotčené právní předpisy nezaručují konsistentně a systematicky sledovaný cíl, a nejsou tedy způsobilé k jeho dosažení.

[33] – Viz zejména rozsudky ze dne 3. února 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, bod 12); ze dne 26. ledna 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, bod 45), a ze dne 21. července 2011, Komise v. Portugalsko (C-518/09, nezveřejněný, EU:C:2011:501, bod 66).

[34] – Viz bod 59 tohoto stanoviska. Připomínám, že čl. 3 odst. 8 nařízení 2019/1157 stanoví, že „[j]e-li to nezbytné a přiměřené cíli, jehož má být dosaženo, členské státy mohou uvést podrobnosti a poznámky pro vnitrostátní užití požadované s ohledem na vnitrostátní právo. V důsledku toho však nesmí být snížena účinnost minimálních bezpečnostních norem ani omezena přeshraniční kompatibilita průkazů totožnosti“.

b) K nezbytnosti

73. Domnívám se, že není možné tvrdit, že je nezbytné vydávat průkazy totožnosti, které lze použít jako cestovní doklady, pouze státním příslušníkům s bydlištěm v Rumunsku proto, aby se zefektivnila identifikace adresy v Rumunsku v případě rumunského státního příslušníka s bydlištěm v jiném členském státě.

74. Jak Komise zdůraznila na jednání, Rumunsko by mohlo zachovat svůj systém, tedy vyžadovat uvedení adresy v Rumunsku v průkazu totožnosti pro státní příslušníky s bydlištěm v tomto členském státě, avšak neodmítalo by vydávat průkazy totožnosti jako cestovní doklady pro rumunské státní příslušníky s bydlištěm v jiném členském státě.

75. Takové odmítnutí ze strany rumunských orgánů proto není nezbytné k dosažení cíle, který rumunská vláda sleduje.

V. Závěry

76. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby odpověděl na předběžnou otázku předloženou Înalta Curte de Casație și Justiție (Nejvyšší kasační a soudní dvůr, Rumunsko) následovně:

„Článek 21 odst. 1 SFEU a čl. 4 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/38/ES ze dne 29. dubna 2004 o právu občanů Unie a jejich rodinných příslušníků svobodně se pohybovat a pobývat na území členských států, o změně nařízení (EHS) č. 1612/68 a o zrušení směrnic 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS

musí být vykládány v tom smyslu, že

brání právní úpravě členského státu, podle níž je občanu Unie, který je státním příslušníkem tohoto členského státu, jenž využil práva volného pohybu a pobytu v jiném členském státě, odmítnuto vydání průkazu totožnosti, který lze v rámci Evropské unie použít jako cestovní doklad, pouze z toho důvodu, že tento státní příslušník má bydliště na území tohoto jiného členského státu.“