Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 27 kwietnia 2023 r. [1]

Sprawa C-491/21

WA

przeciwko

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia)]

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 4 – Warunek wydania dowodu tożsamości – Miejsce zamieszkania w państwie członkowskim wydającym dokument – Odmowa wydania dowodu tożsamości przez organy tego państwa członkowskiego jego obywatelowi zamieszkałemu w innym państwie członkowskim – Równe traktowanie – Ograniczenie – Uzasadnienie

I. Wprowadzenie

1. Jak napisał rzecznik generalny F.G. Jacobs w opinii w sprawie Pusa, „z zastrzeżeniem ograniczeń przewidzianych w samym art. [21 TFUE] na obywateli Unii zamierzających korzystać z przysługującego im prawa do przemieszczania się lub pobytu nie można nakładać nieuzasadnionych obciążeń” [2].

2. W niniejszej sprawie Înalta Curte de Casație şi Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) zwrócił się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, dotyczącym wykładni, po pierwsze, art. 26 ust. 2 i art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), a po drugie, art. 4–6 dyrektywy 2004/38/WE [3].

3. Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy WA, skarżącym w postępowaniu głównym, obywatelem rumuńskim wykonującym działalność zawodową częściowo we Francji, a częściowo w Rumunii, a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date

[1] Język oryginału: francuski.

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

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

din Ministerul Afacerilor Interne (dyrekcją ds. stanu cywilnego i administracji baz danych ministerstwa spraw wewnętrznych, Rumunia) (zwaną dalej „dyrekcją ds. stanu cywilnego") w przedmiocie odmowy wydania skarżącemu w postępowaniu głównym dowodu tożsamości z tego powodu, że skarżący ustanowił swoje miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim.

II. Ramy prawne

A. Prawo Unii

4. Poza pewnymi postanowieniami prawa pierwotnego, a mianowicie art. 21 ust. 1 TFUE oraz art. 20 ust. 2, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 karty, w niniejszej sprawie istotne są art. 4 ust. 3, art. 5 ust. 1 i 4 oraz art. 6 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

B. Prawo rumuńskie

5. Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (dekret z mocą ustawy nr 97/2005 w sprawie aktów stanu cywilnego, miejsca zamieszkania, miejsca pobytu i dokumentów tożsamości obywateli rumuńskich, z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami [4] (zwany dalej „OUG nr 97/2005") stanowi w art. 12:

„(1) Dokumenty tożsamości są wydawane obywatelom rumuńskim, którzy ukończyli 14 rok życia.

[…]

(3) Do celów niniejszego dekretu z mocą ustawy za dokument tożsamości uznaje się: dowód tożsamości, zwykły dowód tożsamości, elektroniczny dowód tożsamości, tymczasowy dowód tożsamości i kartę tożsamości, w okresie ich ważności".

6. Artykuł 13 OUG nr 97/2005 stanowi:

„(1) Dokument tożsamości potwierdza tożsamość, obywatelstwo rumuńskie, adres miejsca zamieszkania oraz, zależnie od przypadku, adres miejsca pobytu.

(2) Zgodnie z [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (ustawą nr 248/2005 o zasadach swobodnego przemieszczania się obywateli rumuńskich za granicą) [5]], z późniejszymi zmianami i uzupełnieniami [(zwaną dalej »ustawą o zasadach swobodnego przemieszczania się«)], dowód tożsamości i elektroniczny dowód tożsamości są dokumentami podróży w państwach członkowskich Unii.

(3) Elektroniczny dowód tożsamości umożliwia posiadaczowi uwierzytelnienie się w systemach informatycznych ministerstwa spraw wewnętrznych oraz w systemach informatycznych innych

[4] Ponownie opublikowany w *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 719 z dnia 12 października 2011 r.

[5] *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 682 z dnia 29 lipca 2005 r.

instytucji publicznych albo prywatnych, jak też składanie podpisu elektronicznego na zasadach określonych w ustawie".

7. Artykuł 15 ust. 3 OUG nr 97/2005 stanowi:

„Do wniosku o wydanie nowego dokumentu tożsamości załącza się wyłącznie dokumenty, które zgodnie z przepisami poświadczają miejsce zamieszkania zainteresowanego oraz, zależnie od przypadku, miejsce jego pobytu, chyba że:

a) nastąpiły zmiany danych odnoszących się do nazwiska, imienia, daty urodzenia, stanu cywilnego i obywatelstwa rumuńskiego, w którym to przypadku wnioskodawca obowiązany jest przedstawić dokumenty poświadczające te zmiany;

b) wnioskodawca jest posiadaczem tymczasowego dowodu tożsamości lub karty tożsamości, w którym to przypadku jest on obowiązany przedstawić wszystkie dokumenty wskazane w ust. 2".

8. Artykuł 20 ust. 1 lit. c) OUG nr 97/2005 stanowi:

„Tymczasowy dowód tożsamości jest wydawany:

[…] obywatelom rumuńskim zamieszkałym za granicą, przebywającym czasowo w Rumunii".

9. Artykuł 28 ust. 1 OUG nr 97/2005 przewiduje:

„1) Dowodami potwierdzającymi adres miejsca zamieszkania mogą być:

a) jeśli chodzi o dokumenty urzędowe poświadczające prawo do zajmowania lokalu mieszkalnego – dokumenty wydane zgodnie z wymogami ważności określonymi w obowiązujących przepisach rumuńskich;

b) pisemne oświadczenie podmiotu uprawnionego do władania lokalem mieszkalnym, będącego osobą fizyczną lub prawną, równoznaczne z zaświadczeniem o zajmowaniu lokalu mieszkalnego, wraz z jednym z dokumentów wskazanych w lit. a) lub, zależnie od przypadku, lit. d);

c) w przypadku osoby fizycznej, która nie może przedstawić dokumentów wskazanych w lit. a) i b) – oświadczenie wnioskodawcy z załączoną notatką policyjną z kontroli, potwierdzającą istnienie budynku mieszkalnego oraz okoliczność, że wnioskodawca faktycznie zamieszkuje pod wskazanym adresem;

d) dokument wydany przez lokalny organ administracji publicznej, poświadczający, że wnioskodawca lub w stosownym przypadku podmiot uprawniony do władania lokalem mieszkalnym jest wpisany do [Registrul agricol (rejestru rolnego)] jako właściciel budynku mieszkalnego;

e) w przypadku małoletnich wnioskujących o wydanie dokumentu tożsamości – dokument tożsamości jednego z rodziców albo przedstawiciela ustawowego lub dokument dotyczący sprawowania władzy rodzicielskiej, w stosownym przypadku wraz z jednym z dokumentów wskazanych w lit. a)-d)".

10. Artykuły 6 i 6[1] ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się głoszą:

„Artykuł 6

(1) Obywatele rumuńscy mogą podróżować za granicę na podstawie następujących rodzajów dokumentów podróży:

a) paszport dyplomatyczny;

b) paszport służbowy;

c) elektroniczny paszport dyplomatyczny;

d) elektroniczny paszport służbowy;

e) zwykły paszport;

f) zwykły paszport elektroniczny;

g) zwykły paszport tymczasowy;

h) dokument podróży.

Artykuł 6[1]

(1) Do celów niniejszej ustawy dowód tożsamości, zwykły dowód tożsamości i elektroniczny dowód tożsamości w okresie ich ważności są dokumentami podróży, na podstawie których obywatele rumuńscy mogą podróżować do państw członkowskich Unii oraz do państw trzecich, które uznają te dokumenty za dokumenty podróży.

[…]”.

11. Artykuł 17[1] ust. 1 lit. d) i art. 17[1] ust. 2 lit. b) tej ustawy stanowi:

„(1) Obywatelom rumuńskim, którzy spełniają warunki określone niniejszą ustawą i wobec których nie wydano tymczasowego zakazu podróżowania za granicę, wydaje się zwykły paszport tymczasowy w następujących przypadkach:

[…]

d) gdy posiadacz przedstawił zwykły paszport lub zwykły paszport elektroniczny w celu uzyskania wizy i złożył oświadczenie o konieczności pilnego wyjazdu za granicę;

[…]

2. Zwykły paszport tymczasowy jest wydawany:

[…]

b) w sytuacjach wskazanych w ust. 1 lit. b)–g), w terminie trzech dni roboczych od daty złożenia wniosku;

[…]”.

12. Artykuł 34 ust. 1, 2 i 6 tej ustawy stanowi:

„1. Obywatel rumuński, który ustanowił swoje miejsce zamieszkania za granicą, może wnioskować o wydanie zwykłego paszportu elektronicznego lub zwykłego paszportu tymczasowego, wskazującego państwo miejsca zamieszkania, jeżeli znajduje się w jednej z następujących sytuacji:

a) nabył prawo pobytu na okres co najmniej jednego roku lub w stosownym przypadku jego prawo pobytu na terytorium tego państwa było kilkakrotnie odnawiane w ciągu jednego roku;

b) nabył prawo pobytu na terytorium wspomnianego państwa w celu łączenia rodziny z osobą mającą miejsce zamieszkania na terytorium tego państwa;

c) nabył prawo pobytu długoterminowego lub w stosownym przypadku prawo stałego pobytu na terytorium tego państwa;

d) nabył obywatelstwo tego państwa;

e) nabył prawo do pracy lub został przyjęty do prywatnej lub publicznej placówki w celu podjęcia nauki, w tym kształcenia zawodowego.

2. Obywatel rumuński posiadający zaświadczenie o zameldowaniu lub dokument poświadczający, że jego miejsce pobytu znajduje się na terytorium państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej, wydany przez właściwe organy państwa członkowskiego Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego lub Konfederacji Szwajcarskiej, może wnioskować o wydanie zwykłego paszportu elektronicznego lub zwykłego paszportu tymczasowego, w którym państwo to jest wskazane jako państwo miejsca zamieszkania.

[…]

6. Obywatel rumuński, który ustanowił swoje miejsce zamieszkania za granicą, z chwilą otrzymania zwykłego paszportu elektronicznego lub zwykłego paszportu tymczasowego wskazującego państwo miejsca zamieszkania obowiązany jest zwrócić wydany przez organy rumuńskie dokument tożsamości poświadczający miejsce zamieszkania w Rumunii”.

III. Spór w postępowaniu głównym, pytanie prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

13. Skarżący w postępowaniu głównym jest adwokatem mającym obywatelstwo rumuńskie, wykonującym działalność zawodową zarówno we Francji, jak i w Rumunii, przy czym od 2014 r. jego miejsce zamieszkania znajduje się we Francji.

14. Organy rumuńskie wydały mu zwykły paszport elektroniczny zawierający informację, że jego miejsce zamieszkania znajduje się we Francji. Z uwagi na to, że jego życie prywatne i zawodowe toczy się zarówno we Francji, jak i w Rumunii, co roku składa on również oświadczenie dotyczące miejsca pobytu w Rumunii i otrzymuje tymczasowy dowód tożsamości. Dowód tego rodzaju nie stanowi jednakże dokumentu umożliwiającego mu podróżowanie za granicę.

15. W dniu 17 września 2017 r. skarżący w postępowaniu głównym złożył do dyrekcji ds. stanu cywilnego wniosek o wydanie dowodu tożsamości lub elektronicznego dowodu tożsamości. Wniosek ten został oddalony na tej podstawie, że skarżący nie wykazał, iż ma miejsce zamieszkania w Rumunii.

16. W dniu 18 grudnia 2017 r. skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę administracyjną do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia) w celu zobowiązania dyrekcji ds. stanu cywilnego do wydania mu żądanego dokumentu.

17. W dniu 28 marca 2018 r. sąd ten oddalił tę skargę jako bezzasadną na tej podstawie, że odmowa wydania dowodu tożsamości przez dyrekcję ds. stanu cywilnego była uzasadniona w świetle prawa rumuńskiego, które stanowi, że dowody tożsamości są wydawane wyłącznie obywatelom rumuńskim zamieszkałym w Rumunii. Sąd ten uznał, że prawo rumuńskie nie jest sprzeczne z prawem Unii, ponieważ dyrektywa 2004/38 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wydawania ich obywatelom dowodów tożsamości. Ponadto zdaniem owego sądu skarżący nie był dyskryminowany, ponieważ organy rumuńskie wydały mu zwykły paszport, który jest dokumentem podróży, umożliwiającym mu podróżowanie za granicę.

18. Uznając, że wyrok Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie) narusza szereg postanowień traktatu FUE, karty i dyrektywy 2004/38, skarżący w postępowaniu głównym wniósł skargę kasacyjną do sądu odsyłającego, Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego).

19. Sąd ten ma wątpliwości co do tego, czy odmowa wydania skarżącemu w postępowaniu głównym dowodu tożsamości w okolicznościach sprawy postępowania głównego jest zgodna z prawem Unii.

20. Sąd odsyłający podkreśla w tym względzie, że o ile celem dyrektywy 2004/38 jest harmonizacja wymaganych przez państwa członkowskie warunków wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego, o tyle rozpatrywane przepisy krajowe wynikają z zawężającej wykładni art. 4 ust. 3 tej dyrektywy, który stanowi, że państwa członkowskie wydają swoim obywatelom dowody tożsamości lub paszporty zgodnie ze swoimi przepisami. Ponadto kryterium miejsca zamieszkania może być wyrazem dyskryminacyjnego traktowania, które, aby mogło być uzasadnione w świetle prawa Unii, powinno opierać się na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, i proporcjonalnych względem prawnie uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe. Wreszcie w niniejszej sprawie dyrekcja ds. stanu cywilnego nie wskazała obiektywnego względu interesu ogólnego, który mógłby uzasadniać odmienne traktowanie i odmowę przyznania obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim Unii prawa do posiadania krajowego dowodu tożsamości. Sąd odsyłający wskazuje, że nie znalazł takiego uzasadnienia.

21. W tych okolicznościach Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 26 ust. 2 TFUE, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 [karty] oraz art. 4[–]6 dyrektywy [2004/38] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom krajowym, które nie zezwalają na wydanie obywatelowi państwa członkowskiego dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży w Unii ze względu na to, że obywatel ten ustanowił swoje miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim?”.

22. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez skarżącego w postępowaniu głównym, rząd rumuński i przez Komisję Europejską. Uczestnicy ci wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 8 lutego 2023 r.

IV. Analiza

23. Poprzez swoje pytanie prejudycjalne sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 26 ust. 2 TFUE, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 karty oraz art. 4-6 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom państwa członkowskiego, na mocy których obywatelowi Unii, będącemu obywatelem tego państwa członkowskiego, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, odmawia się wydania dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży w Unii tylko z tego powodu, że ustanowił on swoje miejsce zamieszkania na terytorium tego innego państwa członkowskiego.

24. Skarżący w postępowaniu głównym i Komisja stoją na stanowisku, że rozpatrywane przepisy krajowe są wyrazem nierównego traktowania, które wywiera negatywny wpływ na prawo obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii. Natomiast rumuński rząd twierdzi, że państwa członkowskie dysponują zakresem uznania, jeśli chodzi o wydawanie dowodów tożsamości, oraz że rozpatrywane przepisy nie stanowią ograniczenia prawa tych obywateli do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

25. W niniejszej opinii przedstawię kilka uwag wstępnych mających na celu podsumowanie okoliczności faktycznych i przypomnienie istotnych w niniejszej sprawie przepisów oraz wyjaśnienie mających zastosowanie przepisów prawa Unii, a następnie przeanalizuję zagadnienie, którego dotyczy pytanie prejudycjalne, w świetle tych przepisów.

A. Uwagi wstępne

26. Zgodnie z przedstawionym przez sąd odsyłający opisem stanu faktycznego niniejsza sprawa dotyczy obywatela rumuńskiego zamieszkałego od 2014 r. we Francji, który wykonuje działalność zawodową zarówno we Francji, jak i w Rumunii [6]. Organy rumuńskie wydały mu zwykły paszport elektroniczny zawierający wzmiankę o tym, że ma on miejsce zamieszkania we Francji, oraz

[6] Skarżący w postępowaniu głównym wskazał podczas rozprawy, że oprócz wykonywania zawodu adwokata prowadzi wykłady na jednym z francuskich uniwersytetów.

tymczasowy dowód tożsamości[7]. Dowód ten, który nie stanowi dokumentu podróży, jest wydawany obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim, którzy czasowo przebywają w Rumunii, i powinien być corocznie odnawiany. Skarżący w postępowaniu głównym złożył wniosek do dyrekcji ds. stanu cywilnego w celu otrzymania dowodu tożsamości (zwykłego lub elektronicznego), stanowiącego dokument podróży, który umożliwiałby mu podróżowanie do Francji, lecz wniosek ten został oddalony. Skarżący wniósł skargę na tę decyzję do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie), która została oddalona jako bezzasadna, głównie ze względu na to, że rumuńskie przepisy nie są sprzeczne z prawem Unii.

27. Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że zgodnie z prawem rumuńskim wszyscy obywatele rumuńscy, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, mają prawo do otrzymania paszportu[8]. Sąd ten wyjaśnia również, że zgodnie z tym prawem obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w Rumunii, po osiągnięciu 14 roku życia, mają prawo do otrzymania zwykłego dowodu tożsamości bądź elektronicznego dowodu tożsamości, mogących stanowić dokument podróży[9]. Natomiast obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim nie są uprawnieni do otrzymania tych dokumentów tożsamości[10]. Sąd ten wyjaśnia w tym względzie, że tacy obywatele, w chwili otrzymania paszportu wskazującego państwo członkowskie ich miejsca zamieszkania, obowiązani są zwrócić dokument tożsamości mogący stanowić dokument podróży, poświadczający miejsce zamieszkania w Rumunii[11]. Jeżeli jednak przebywają oni czasowo w tym państwie członkowskim, to otrzymują tymczasowy dowód tożsamości, który nie może stanowić dokumentu podróży[12].

28. Jest oczywiste, że rozpatrywana w postępowaniu głównym sytuacja jest objęta zakresem stosowania prawa Unii, a w szczególności zasad, które dotyczą wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

29. Pragnę w tym względzie przypomnieć, po pierwsze, że art. 20 TFUE przyznaje wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii[13]. W niniejszym przypadku skarżący w postępowaniu głównym posiada obywatelstwo rumuńskie, w związku z czym ma status obywatela Unii, który to status, jak wielokrotnie stwierdzał Trybunał „ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”[14]. Jako obywatel Unii, który skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu w państwie członkowskim innym niż

7 W odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał podczas rozprawy rząd rumuński podkreślił, że „tymczasowy dowód tożsamości” nie zawiera zabezpieczeń dowodu osobistego w rozumieniu art. 2 lit. a) oraz art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się (Dz.U. 2019, L 188, s. 67).

8 Zobacz art. 6 ust. 1 lit. f) i g) oraz art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się.

9 Zobacz art. 12 ust. 1 i 2 OUG nr 97/2005 oraz art. 6^1 ust. 1 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się.

10 Komisja wskazała w swoich uwagach na piśmie, że art. 14 ust. 2 OUG nr 97/2005 stanowi, iż wyłącznie obywatele rumuńscy, którzy *mają miejsce zamieszkania w Rumunii* i przebywają *czasowo* za granicą mogą ubiegać się o wydanie dowodu tożsamości.

11 Zobacz art. 34 ust. 6 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się.

12 Zobacz art. 20 ust. 1 lit. c) OUG nr 97/2005. Z dokumentów przedstawionych przez skarżącego w postępowaniu głównym na podstawie art. 62 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem wynika, że tymczasowy dowód tożsamości zawiera informację o *adresie miejsca czasowego zamieszkania* w Rumunii posiadacza dowodu.

13 Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 11 lipca 2002 r., D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, pkt 27); z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers et Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

14 Wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31); z dnia 1 sierpnia 2022 r., Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, pkt 28).

państwo członkowskie pochodzenia, może on powoływać się na związane z tym statusem prawa, w szczególności prawa przewidziane w art. 21 ust. 1 TFUE, „w stosownym przypadku również wobec swego państwa członkowskiego pochodzenia”[15].

30. Po drugie, pragnę również przypomnieć, że art. 21 ust. 1 TFUE przyznaje skarżącemu w postępowaniu głównym prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. Takie ograniczenia i warunki zostały w szczególności przewidziane w dyrektywie 2004/38, która w art. 1 stanowi, że jej celem jest w szczególności określenie warunków regulujących korzystanie z tego prawa oraz jego ograniczeń.

31. Wreszcie należy zauważyć, że chociaż pytanie prejudycjalne odwołuje się do art. 26 ust. 2 TFUE oraz do art. 20 i art. 21 ust. 1 karty, to jednak rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym nie wymaga, aby Trybunał odnosił się konkretnie do tych postanowień.

32. Jeśli chodzi o art. 45 karty, do którego również odwołuje się pytanie prejudycjalne, należy przypomnieć, że jego ust. 1 gwarantuje każdemu obywatelowi Unii prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, to jest prawo, które zgodnie z wyjaśnieniami dotyczącymi karty praw podstawowych[16] jest tożsame z prawem zapewnionym w art. 20 ust. 2 akapit pierwszy lit. a) TFUE i jest wykonywane, zgodnie z art. 20 ust. 2 akapit drugi TFUE oraz art. 52 ust. 2 karty, na warunkach i w granicach określonych przez traktaty i środki przyjęte w ich wykonaniu[17].

33. W związku z tym w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie przedstawione przez sąd odsyłający wystarczy moim zdaniem odnieść się do właściwych przepisów dyrektywy 2004/38, a także do art. 21 TFUE[18].

B. W przedmiocie wykładni art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 oraz istnienia odmiennego traktowania mogącego ograniczać prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu

34. Wydaje mi się, że warto przypomnieć w pierwszej kolejności, iż w celu umożliwienia obywatelom korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 zobowiązuje państwa członkowskie, aby działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydawały swoim obywatelom dowody tożsamości lub paszporty potwierdzające ich

[15] Wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

[16] Dz.U. 2007, C 303, s. 29.

[17] Wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 275). Należy również przypomnieć, że z orzecznictwa wynika, iż środek krajowy, który może utrudniać korzystanie ze swobody przemieszczania się osób, może być uzasadniony tylko wtedy, gdy jest zgodny z gwarantowanymi w karcie prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał. Jak zatem słusznie podkreśliła Komisja, jakiekolwiek ograniczenie praw ustanowionych w art. 21 ust. 1 TFUE siłą rzeczy naruszałoby art. 45 ust. 1 karty, ponieważ, jak już przypomniałem, ustanowione w karcie prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich odzwierciedla prawo przyznane przez art. 21 ust. 1 TFUE. Zobacz m.in. wyroki: z dnia 18 czerwca 1991 r., ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, pkt 43); z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo” (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 58); z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 275, 281); a także postanowienie z dnia 24 czerwca 2022 r., Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, pkt 46).

[18] Zobacz również przypis 27 do niniejszej opinii.

przynależność państwową [19]. Trybunał orzekł już w tym względzie, że na mocy tego przepisu do państw członkowskich należy wydawanie swoim obywatelom dowodów tożsamości lub paszportów i odnawianie tych dokumentów [20].

35. W drugiej kolejności należy zauważyć, że z brzmienia art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38, a w szczególności z faktu użycia przez prawodawcę Unii spójnika „lub", opisującego alternatywę zwykłą, jasno wynika, iż w kontekście spoczywającego na państwach członkowskich obowiązku wydawania obywatelom dokumentu podróży przepis ten pozostawia im wybór rodzaju dokumentu podróży, którym może być dowód tożsamości *lub* paszport.

36. Należy jednakże podkreślić, że z motywów 1–4 i 11 dyrektywy 2004/38 wynika, że jej celem jest przede wszystkim wzmocnienie podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio przez traktat, oraz ułatwienie korzystania z tego prawa [21]. W tym względzie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału, z uwagi na kontekst, w jaki wpisuje się ta dyrektywa, oraz zamierzone w niej cele, przepisy te nie mogą być interpretowane w sposób zawężający, a w każdym razie nie mogą zostać pozbawione swej skuteczności (effet utile) [22].

37. Ponadto chociaż w aktualnym stanie prawa Unii państwa członkowskie mają kompetencję jeśli chodzi o wydawanie dowodów tożsamości, to należy jednak przypomnieć, że powinny one realizować tę kompetencję z poszanowaniem prawa Unii, w szczególności postanowień traktatu dotyczących przyznanej wszystkim obywatelom Unii na mocy art. 21 ust. 1 TFUE swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich [23].

38. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, zagadnienie leżące u podstaw pytania prejudycjalnego w niniejszej sprawie dotyczy wprowadzonego na mocy rozpatrywanych przepisów rumuńskich odmiennego traktowania obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w Rumunii i obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim. Przepisy te stanowią bowiem, że obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w Rumunii są uprawnieni do otrzymania dwóch ważnych dokumentów umożliwiających podróżowanie w Unii, a mianowicie *dowodu tożsamości i paszportu*, podczas gdy obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim są uprawnieni do otrzymania tylko jednego dokumentu podróży, a mianowicie *paszportu* [24].

39. Należy zatem ustalić, czy to odmienne traktowanie jest zgodne z przepisami prawa Unii dotyczącymi swobody przemieszczania się i pobytu osób, a w szczególności z dyrektywą 2004/38.

[19] Wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo" (C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 43). Artykuł 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 stanowi, że „[p]aństwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód tożsamości i [lub] paszport, potwierdzających [potwierdzający] ich przynależność państwową".

[20] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekroczenie granicy państwa na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej) (C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 53).

[21] Wyroki: z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 82); z dnia 19 września 2013 r., Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 71).

[22] Wyroki: z dnia 11 grudnia 2007 r., Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, pkt 43); z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in. (C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 84); z dnia 7 października 2010 r., Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, pkt 31); z dnia 18 grudnia 2014 r., McCarthy i in. (C-202/13, EU:C:2014:2450, pkt 32); z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 39); a także z dnia 11 kwietnia 2019 r., Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, pkt 38).

[23] Zobacz podobnie m.in. wyroki: z dnia 26 października 2006 r., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, pkt 22); z dnia 22 maja 2008 r., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, pkt 24); a także z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 35-38). Zobacz również wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekroczenie granicy państwa na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej) (C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 53).

[24] Pragnę przypomnieć, że – jak zauważyła Komisja w odpowiedzi na pytanie zadane przez Trybunał na rozprawie – z punktu widzenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii te dwie sytuacje są porównywalne.

40. Jest oczywiście prawdą, jak już wskazałem, że art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wydawania ich obywatelom dwóch dokumentów tożsamości mogących stanowić dokument podróży, czyli dowodu tożsamości *i* paszportu. Przeciwnie, przepis ten przyznaje państwom członkowskim możliwość wyboru w odniesieniu do wydawania ich obywatelom dowodu tożsamości *lub* paszportu. Jednakże przepis ten, interpretowany w świetle art. 21 TFUE, nie może umożliwiać, aby państwa członkowskie dokonywały *tego wyboru*, traktując swoich obywateli w mniej korzystny sposób z tego powodu, że skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii. Innymi słowy, dokonywany przez państwa członkowskie uprawniony wybór dotyczący krajowych zasad wydawania obywatelom dokumentów podróży, przewidziany w art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38, nie może skutkować – jak ma to miejsce w niniejszym przypadku – wprowadzeniem nierównego traktowania polegającego na wydawaniu obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim jednego tylko dokumentu podróży, a mianowicie paszportu.

41. Jak bowiem słusznie zauważyła Komisja, obywatele rumuńscy, którzy mają miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich i chcą otrzymać zarówno paszport, jak i dowód tożsamości (zwykły lub elektroniczny), muszą mieć miejsce zamieszkania w Rumunii. Z postanowienia odsyłającego wynika, że dowodami na posiadanie takiego miejsca zamieszkania są między innymi akt własności, umowa najmu lub zaświadczenie o zajmowaniu lokalu mieszkalnego. Oznacza to, że tacy obywatele muszą być nie tylko właścicielami bądź najemcami albo osobami uprawnionymi do władania lokalem mieszkalnym w Rumunii, lecz muszą także posiadać miejsce zamieszkania, niezbędne do korzystania z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim. Jest oczywiste, że wymóg ten skutkuje mniej korzystnym traktowaniem z uwagi na wykonywanie tego prawa. Aby uzyskać obydwa dokumenty podróży, obywatele rumuńscy, którzy skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, muszą bowiem zachować miejsce zamieszkania w Rumunii, podczas gdy ci, którzy nie skorzystali z tego prawa i mają miejsce zamieszkania w Rumunii, mogą je uzyskać bez konieczności spełnienia innych warunków.

42. W związku z tym uważam, że to odmienne traktowanie może pozbawiać skuteczności (effet utile) art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38.

43. Pragnę ponadto przypomnieć, po pierwsze, że art. 4 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, iż „[b]ez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport […] mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego”. Po drugie, art. 5 ust. 1 rzeczonej dyrektywy stanowi, że „[b]ez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych państwa członkowskie przyznają obywatelom Unii prawo wjazdu na ich terytorium z ważnym dokumentem tożsamości lub paszportem”.

44. Okazuje się zatem, że obowiązek posiadania przy sobie dowodu tożsamości lub paszportu nie warunkuje ani prawa wyjazdu, ani prawa wjazdu, *lecz stanowi formalność mającą na celu ujednolicenie, a tym samym ułatwienie kontroli tożsamości*, które, w przypadkach określonych w rozporządzeniu (WE) nr 562/2006 [25], mogą być przeprowadzane [26]. Okoliczność, że obywatel

[25] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. 2006, L 105, s. 1), zmienione rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 610/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. (Dz.U. 2013, L 182, s. 1).

[26] Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekroczenie granicy państwa na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej) (C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 73).

Unii może podróżować, posiadając przy sobie wyłącznie dowód tożsamości, stanowi zatem dla niego ułatwienie, gdyż nie musi on posiadać paszportu. W związku z tym odmienne traktowanie wprowadzone na mocy rozpatrywanych przepisów może pozbawiać skuteczności (effet utile) zarówno art. 4 ust. 1 dyrektywy 2004/38, jak i art. 5 ust. 1 tej dyrektywy.

45. Niemniej uważam, że w zakresie, w jakim rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy pozwalają organom krajowym decydować o wydaniu lub odmowie wydania obywatelom rumuńskim dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży w zależności od tego, czy ustanowili oni swoje miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim, a więc w zależności od tego, czy skorzystali oni z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, należy zbadać, czy zachodzi ograniczenie swobody przemieszczania się w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE.

C. W przedmiocie istnienia ograniczenia swobody przemieszczania się obywateli Unii w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE

46. Z poprzednich punktów wynika, że rozpatrywane w postępowaniu głównym przepisy wprowadzają odmienne traktowanie, które może wywierać negatywny wpływ na przysługujące obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim prawo do przemieszczania się i przebywania w Unii w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE.

47. W pierwszej kolejności przypomnę w tym względzie, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału uregulowanie krajowe, które stawia w gorszej sytuacji niektórych obywateli tego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobód gwarantowanych każdemu obywatelowi Unii przez art. 21 ust. 1 TFUE [27].

48. W drugiej kolejności należy zauważyć, że Trybunał niejednokrotnie orzekał, iż ułatwienia wprowadzone przez traktat w dziedzinie swobody przemieszczania się nie mogą wywołać w pełni swych skutków, jeżeli obywatela państwa członkowskiego można zniechęcić do korzystania z nich wskutek ustanowionych przez ustawodawstwo państwa członkowskiego jego pochodzenia przeszkód dotyczących jego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, które powodują zaistnienie niekorzystnej dla niego sytuacji, jeżeli z tych ułatwień skorzysta [28].

49. Moim zdaniem nierówne traktowanie wprowadzone rozpatrywanymi przepisami krajowymi stanowi ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim [29].

50. W pierwszej kolejności należy podkreślić, że poprzez uniemożliwienie wydania dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży tylko z tego powodu, iż skarżący w postępowaniu głównym ustanowił swoje miejsce zamieszkania w innym państwie

[27] Wyroki: z dnia 8 czerwca 2017 r., Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo); a także z dnia 19 listopada 2020 r., ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo). Jeśli chodzi o art. 45 ust. 1 karty, zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 277).

[28] Zobacz wyroki: z dnia 29 kwietnia 2004 r., Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, pkt 19); z dnia 26 października 2006 r., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, pkt 30); z dnia 22 maja 2008 r., Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, pkt 32); a także z dnia 14 października 2010 r., van Delft i in. (C-345/09, EU:C:2010:610, pkt 97).

[29] Zobacz pkt 38 i 41 niniejszej opinii.

członkowskim, mianowicie we Francji, przepis ten może zniechęcać obywateli rumuńskich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji jak skarżący w postępowaniu głównym, do korzystania z przysługującej im swobody przemieszczania się i przebywania w Unii.

51. Jak już wskazałem, źródłem problemu nie jest fakt, że państwo członkowskie wydaje swoim obywatelom bądź paszport, bądź dowód tożsamości. Taki wybór jest rzecz jasna uprawniony. Problem polega na tym, że dokonując takiego wyboru, państwo członkowskie wprowadziło odmienne traktowanie, które, tak jak w niniejszym przypadku, ma negatywny wpływ na prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu.

52. W drugiej kolejności należy zauważyć, że wbrew temu, co twierdzi rząd rumuński, nawet jeżeli obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim są posiadaczami paszportów, korzystanie ze swobody przemieszczania się jest dla nich trudniejsze.

53. Sąd odsyłający wskazuje w tym względzie, że skarżący w postępowaniu głównym przez 12 dni, kiedy to jego paszport znajdował się w ambasadzie państwa trzeciego w Bukareszcie w związku ze staraniami o uzyskanie wizy, nie mógł udać się do Francji, gdyż nie dysponował dowodem tożsamości mogącym stanowić dokument podróży. Zdaniem tego sądu w takim przypadku obywatel rumuński mający miejsce zamieszkania w Rumunii mógłby udać się do innego państwa członkowskiego na podstawie dowodu tożsamości. Sąd ten wyjaśnia, że skarżący w postępowaniu głównym nie miał jednak takiej możliwości, ponieważ jego wniosek o wydanie dowodu tożsamości został rozpatrzony odmownie przez dyrekcję ds. stanu cywilnego.

54. Rząd rumuński podnosi, że w sytuacji gdy obywatel rumuński składa swój paszport w ambasadzie państwa trzeciego, aby uzyskać wizę wjazdową do tego państwa trzeciego, w terminie trzech dni roboczych od dnia złożenia wniosku otrzymuje on paszport tymczasowy. Zdaniem tego rządu taki dokument służy zagwarantowaniu, aby w okolicznościach takich jak w postępowaniu głównym obywatele rumuńscy, bez względu na ich miejsce zamieszkania, mogli jak najszybciej i bez ograniczeń korzystać z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się. Jednakże skarżący w postępowaniu głównym podniósł w trakcie rozprawy, że w okresie wzmożonego ruchu obywatel rumuński musi oczekiwać miesiąc na umówienie spotkania i uzyskanie możliwości złożenia wniosku o wydanie paszportu tymczasowego.

55. Moim zdaniem świadczy to o nałożeniu na obywateli Unii, takich jak skarżący w postępowaniu głównym, znacznych obciążeń administracyjnych związanych z procedurami wydawania dowodów tożsamości lub paszportów, co stanowi ograniczenie ich prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania w Unii.

56. W trzeciej kolejności – podzielam opinię Komisji, zgodnie z którą obywatele Unii korzystający z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu zazwyczaj mają swoje sprawy w różnych państwach członkowskich, a zatem wykazują pewien stopień mobilności w Unii.

57. Wreszcie, w czwartej kolejności, jak podkreślił rzecznik generalny F. G. Jacobs, „[j]est […] oczywiste, że swoboda przemieszczania się nie sprowadza się wyłącznie do zniesienia ograniczeń prawa danej osoby do wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, przebywania na tym terytorium lub opuszczenia go. Swobody tej nie można zapewnić, jeżeli nie zostaną również zniesione wszelkie środki, niezależnie od ich charakteru, nakładające nieuzasadnione obciążenia na osoby, które korzystają z tego prawa. Niezależnie od kontekstu – czy będzie to powrót do państwa członkowskiego pochodzenia, osiedlenie się lub przemieszczenie do innego państwa

Unii – wykluczone jest nakładanie jakichkolwiek obciążeń tego rodzaju”[30].

58. Pozostaje zatem jedynie ustalić, czy wprowadzone rozpatrywanymi przepisami ograniczenie (w rozumieniu art. 21 ust. 1 TFUE) swobodnego przemieszczania się obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim może być uzasadnione w świetle prawa Unii.

1. W przedmiocie uzasadnienia ograniczenia

59. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału ograniczenie swobodnego przemieszczania się, które – jak w sprawie w postępowaniu głównym – jest niezależne od przynależności państwowej zainteresowanych osób, może być uzasadnione, jeżeli opiera się na obiektywnych względach interesu ogólnego oraz jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe[31]. Z orzecznictwa Trybunału wynika również, że środek jest proporcjonalny, gdy pozostając zdatnym do osiągnięcia zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia[32].

60. Czy w niniejszej sprawie zachodzą obiektywne względy interesu ogólnego pozwalające uzasadnić ograniczenie swobodnego przemieszczania się i pobytu osób?

61. Sąd odsyłający wskazuje, że nie stwierdził, aby istniały w tym przypadku obiektywne względy interesu ogólnego, które mogłyby uzasadniać odmienne traktowanie oraz odmowę przyznania obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim Unii prawa do posiadania krajowego dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży.

62. Rząd rumuński w swoich uwagach na piśmie oraz podczas rozprawy uzasadniał odmowę wydawania takiego dowodu tożsamości obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim przede wszystkim brakiem możliwości wskazania w nim miejsca zamieszkania tych obywateli, znajdującego się poza Rumunią. Rząd ten podniósł w pierwszej kolejności, że zgodnie z art. 91 ust. 1 rumuńskiego kodeksu cywilnego dowodem miejsca zamieszkania i pobytu są informacje wpisane do dowodu tożsamości, który służy zatem *przede wszystkim* do wykazania tej okoliczności, stanowiącej nieodłączny element tożsamości obywatela rumuńskiego, do celów umożliwienia mu korzystania z jego praw i wypełniania jego obowiązków (w szczególności o charakterze cywilnoprawnym lub administracyjnym), oraz, *pomocniczo*, stanowi na mocy dyrektywy 2004/38 jeden z dokumentów umożliwiających korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się. Następnie rząd ten podkreśla, że wpisana do dowodu tożsamości informacja o adresie miejsca zamieszkania pozwala w konsekwencji w sprawniejszy sposób ustalić tożsamość i zapobiec nadmiernemu przetwarzaniu danych osobowych obywateli rumuńskich. Wreszcie rząd ten wyjaśnia, że nawet w przypadku, gdy adres miejsca zamieszkania obywatela rumuńskiego w innym państwie członkowskim jest wskazany w jego dowodzie tożsamości, organy krajowe nie mogą ponosić odpowiedzialności za potwierdzenie tego faktu, ponieważ, niezależnie od tego, że nie mają w tym zakresie kompetencji, nie mają one możliwości do zweryfikowania tego adresu, gdyż taka weryfikacja stałaby się nieproporcjonalnym, a nawet niemożliwym do udźwignięcia obciążeniem administracyjnym.

[30] Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa w sprawie Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, pkt 21).

[31] Wyrok z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Wyroki: z dnia 18 lipca 2006 r., De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, pkt 42); z dnia 26 października 2006 r., Tas-Hagen i Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, pkt 35); a także z dnia 5 czerwca 2018 r., Coman i in. (C-673/16, EU:C:2018:385, pkt 41).

63. Muszę przyznać, że trudno mi jest uznać takie uzasadnienie za obiektywne względy interesu ogólnego, a to z poniższych powodów.

64. W pierwszej kolejności, jeśli chodzi o wartość dowodową adresu wskazanego w dowodzie tożsamości, to chociaż mogę zrozumieć „użyteczność" takiego wskazania dla organów administracyjnych, trudno mi uchwycić związek między tym uzasadnieniem a faktem odmowy wydawania dowodu tożsamości obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim.

65. W drugiej kolejności, jeśli chodzi o fakt, że wskazanie adresu w dowodzie tożsamości może usprawnić ustalenie i sprawdzenie przez organy administracyjne miejsca zamieszkania obywateli rumuńskich, to okoliczność ta nie jest jednak obiektywnym względem interesu ogólnego, który mógłby uzasadnić ograniczenie jednej z podstawowych swobód w prawie Unii. Przypomnę w tym kontekście, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału względy o charakterze administracyjnym nie mogą usprawiedliwiać odstępstwa państwa członkowskiego od zasad prawa Unii, zwłaszcza w sytuacji, gdy dane odstępstwo jest równoznaczne z wyłączeniem lub ograniczeniem korzystania z jednej z podstawowych swobód gwarantowanych traktatem [33].

66. Dlatego właśnie uważam, że rozpatrywane w postępowaniu głównym rumuńskie przepisy krajowe ograniczają swobodę przemieszczania się i przebywania w Unii obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim, które to ograniczenie nie może być uzasadnione ani wartością dowodową adresu wskazanego w dowodzie tożsamości, ani usprawnieniem w zakresie ustalania i sprawdzania tego adresu przez właściwe organy.

67. Na wypadek, gdyby Trybunał uznał jednak, że powołane przez rząd rumuński powody pozwalają uzasadnić takie ograniczenie, przeanalizuję krótko zagadnienie, czy rozpatrywane przepisy są zgodne z zasadą proporcjonalności.

2. Czy rozpatrywane przepisy są zgodne z zasadą proporcjonalności?

68. Jak już przypomniałem, aby rozpatrywane przepisy były proporcjonalne, powinny one być zdatne do osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia [34].

a) W przedmiocie zdatności do osiągnięcia zamierzonego celu

69. Uważam, że odmowa wydania mogącego stanowić dokument podróży dowodu tożsamości obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim nie spełnia przesłanki zdatności do osiągnięcia zamierzonego celu. Odmowa wydania takiego dowodu tożsamości przez rumuńskie organy krajowe, przy jednoczesnym braku wymogu, aby tacy obywatele zachowali miejsce zamieszkania w Rumunii, nie jest bowiem odpowiednim środkiem do zapewnienia

[33] Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 3 lutego 1983 r., van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, pkt 12); z dnia 26 stycznia 1999 r., Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, pkt 45); z dnia 21 lipca 2011 r., Komisja/Portugalia (C-518/09, niepublikowany, EU:C:2011:501, pkt 66).

[34] Zobacz pkt 59 niniejszej opinii. Przypomnę, że art. 3 ust. 8 rozporządzenia nr 2019/1157 stanowi, iż „[j]eżeli jest to konieczne i proporcjonalne do zamierzonego celu, państwa członkowskie mogą zamieszczać dane szczegółowe i adnotacje do użytku krajowego, zgodnie z wymogami prawa krajowego. Nie może to spowodować obniżenia efektywności minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń oraz transgranicznej kompatybilności dowodów osobistych".

wartości dowodowej adresu wskazanego w dowodzie tożsamości oraz usprawnienia prowadzonych przez rumuńskie organy administracyjne ustaleń dotyczących miejsca zamieszkania tych obywateli.

70. Dana osoba może w szczególności wyprowadzić się i nie złożyć wniosku o wydanie nowego dowodu tożsamości albo po prostu tymczasowo lub trwale przestać przebywać w miejscu zamieszkania wskazanym w jej dowodzie tożsamości. Wydaje mi się w istocie, że organy krajowe dysponują innymi, bardziej odpowiednimi środkami do celów weryfikacji miejsca zamieszkania lub pobytu, takimi jak wydanie przez organy rumuńskie zaświadczenia o miejscu zamieszkania lub zameldowania albo zaświadczenia o miejscu pobytu w oparciu o bazy danych ludności.

71. Co się tyczy kontroli prowadzonej w celu zweryfikowania, czy dana osoba istotnie zamieszkuje pod konkretnym adresem, skarżący w postępowaniu głównym podkreślił podczas rozprawy, że organy rumuńskie w praktyce nie prowadzą takiej systematycznej weryfikacji, którą to okoliczność powinien zbadać sąd odsyłający.

72. Moim zdaniem wynika z tego, że rozpatrywane przepisy nie gwarantują w sposób spójny i systematyczny osiągnięcia zamierzonego celu, a w konsekwencji nie są zdatne do jego osiągnięcia.

b) W przedmiocie konieczności do osiągnięcia zamierzonego celu

73. Wydaje mi się, że trudne do podtrzymania jest twierdzenie, iż aby usprawnić ustalenie, jaki adres w Rumunii posiada obywatel rumuński zamieszkały w innym państwie członkowskim, konieczne jest wydawanie dowodów tożsamości mogących stanowić dokumenty podróży wyłącznie obywatelom zamieszkałym w Rumunii.

74. Jak podkreśliła Komisja podczas rozprawy, nic nie stałoby na przeszkodzie temu, aby Rumunia utrzymała swój system polegający na tym, że obywatele mający miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim obowiązani są wskazać w dowodzie tożsamości adres w Rumunii, nie odmawiając przy tym wydawania dowodów tożsamości mogących stanowić dokumenty podróży obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim.

75. W konsekwencji taka odmowa organów rumuńskich nie jest konieczna do osiągnięcia zamierzonego przez rząd rumuński celu.

V. Wnioski

76. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytanie prejudycjalne przedstawione przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 21 ust. 1 TFUE i art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG

należy interpretować w ten sposób, że:

stoją one na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, zgodnie z którym mającemu obywatelstwo tego państwa członkowskiego obywatelowi Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, odmawia się wydania mogącego stanowić dokument podróży w Unii dowodu tożsamości tylko z tego powodu, że obywatel ten ustanowił swoje miejsce zamieszkania w tym innym państwie członkowskim.