Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 27. apríla 2023 [1]

Vec C-491/21

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd, Rumunsko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Občianstvo Únie – Článok 21 ZFEÚ – Právo na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov – Smernica 2004/38/ES – Článok 4 – Podmienky vydávania preukazu totožnosti – Bydlisko v členskom štáte, ktorý doklad vydáva – Odmietnutie orgánov tohto členského štátu vydať preukaz totožnosti jeho štátnemu príslušníkovi s bydliskom v inom členskom štáte – Rovnosť zaobchádzania – Obmedzenie – Odôvodnenie“

I. Úvod

1. Ako uviedol generálny advokát Jacobs vo svojich návrhoch vo veci Pusa, „s výhradou obmedzení stanovených v samotnom článku [21 ZFEÚ] nemožno žiadnemu občanovi Únie, ktorý chce uplatniť svoje právo na pohyb alebo pobyt, uložiť žiadne neodôvodnené znevýhodnenie“ [2].

2. V prejednávanej veci sa Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd, Rumunsko) obrátil na Súdny dvor s návrhom na začatie prejudiciálneho konania, ktorý sa týka na jednej strane výkladu článku 26 ods. 2 a článku 21 ods. 1 ZFEÚ, ako aj článku 20, článku 21 ods. 1 a článku 45 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“), a na druhej strane výkladu článkov 4 až 6 smernice 2004/38/ES [3].

3. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi WA, žalobcom vo veci samej, rumunským štátnym príslušníkom, ktorý vykonáva svoje povolanie vo Francúzsku aj v Rumunsku, a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

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

[3] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS (Ú. v. EÚ L 158, 2004, s. 77; Mim. vyd. 05/005, s. 46).

(Riaditeľstvo pre register osôb a správu databáz Ministerstva vnútra, Rumunsko) (ďalej len „riaditeľstvo registra“), ktorého predmetom je odmietnutie vydať žalobcovi vo veci samej občiansky preukaz z dôvodu, že má bydlisko v inom členskom štáte.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

4. Okrem niektorých ustanovení primárneho práva, konkrétne článku 21 ods. 1 ZFEÚ a článku 20 ods. 2, článku 21 ods. 1 a článku 45 ods. 1 Charty, sú v prejednávanej veci relevantné aj článok 4 ods. 3, článok 5 ods. 1 a 4 a článok 6 ods. 1 smernice 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 (mimoriadne nariadenie vlády č. 97/2005 o registri osôb, bydlisku, pobyte a dokladoch totožnosti rumunských štátnych príslušníkov, v znení neskorších zmien a doplnení [4] (ďalej len „OUG č. 97/2005“) v článku 12 uvádza:

„1. Od veku 14 rokov sa rumunským štátnym príslušníkom vydávajú doklady totožnosti.

…

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

6. V článku 13 OUG č. 97/2005 sa stanovuje:

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

2. Podľa [Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (zákon č. 248/2005 o režime voľného pohybu rumunských štátnych príslušníkov v zahraničí) [5]], v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej len „zákon o režime voľného pohybu“), predstavujú občiansky preukaz a elektronický občiansky preukaz ako cestovný doklad v členských štátoch Únie.

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

[4] Opäť uverejnené v *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 719 z 12. októbra 2011.

[5] *Monitorul Oficial al României*, časť I, č. 682 z 29. júla 2005.

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

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

a) sa vykonali zmeny v údajoch týkajúcich sa priezviska a mena, dátumu narodenia, osobného stavu a rumunskej štátnej príslušnosti, pričom v takom prípade sa od žiadateľa vyžaduje, aby predložil doklady potvrdzujúce tieto zmeny;

b) žiadateľ je držiteľom dočasného preukazu totožnosti alebo karty totožnosti, pričom v takom prípade je žiadateľ povinný predložiť všetky doklady uvedené v odseku 2.“

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

„Dočasný občiansky preukaz sa vydáva v týchto prípadoch:

… rumunským občanom s bydliskom v zahraničí, ktorí majú dočasný pobyt v Rumunsku.“

9. V článku 28 ods. 1 OUG č. 97/2005 sa stanovuje:

„1. Dôkazom o adrese bydliska môžu byť:

a) úkony vykonané v súlade s podmienkami platnosti stanovenými platnými rumunskými právnymi predpismi, pokiaľ ide o verejný dokument potvrdzujúci právo obývať obydlie;

b) písomné vyhlásenie ubytovateľa, fyzickej alebo právnickej osoby, ktoré potvrdzuje ubytovanie, sprevádzané jedným z dokladov uvedených v písmene a) alebo prípadne v písmene d);

c) čestné vyhlásenie žiadateľa, ku ktorému je priložený kontrolný záznam policajta potvrdzujúci existenciu obytnej budovy a skutočnosť, že žiadateľ sa skutočne zdržiava na deklarovanej adrese, v prípade fyzickej osoby, ktorá nie je schopná predložiť doklady uvedené v písmenách a) a b);

d) doklad vydaný miestnym orgánom verejnej správy potvrdzujúci, že žiadateľ alebo prípadne osoba, ktorá mu poskytuje ubytovanie, je zapísaný alebo zapísaná v [Registrul agricol (poľnohospodársky register)] ako vlastník obytnej budovy;

e) doklad totožnosti jedného z rodičov alebo jeho zákonného zástupcu alebo úkon týkajúci sa výkonu rodičovských práv a povinností, prípadne sprevádzaný jedným z dokladov uvedených v písmenách a) až d), v prípade maloletých žiadajúcich o vydanie dokladu totožnosti.“

10. V článkoch 6 a 6^1 zákona o režime voľného pohybu sa uvádza.

„Článok 6

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

   a) diplomatický pas;

b) služobný pas;

c) elektronický diplomatický pas;

d) elektronický služobný pas;

e) jednoduchý cestovný pas;

f) elektronický jednoduchý cestovný pas;

g) dočasný jednoduchý cestovný pas;

h) cestovný doklad.

Článok 6^{1}

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

…“

11. V článku 17^{1} ods. 1 písm. d) a článku 17 ods. 2 písm. b) tohto zákona sa stanovuje:

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

…

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

…

2. Dočasný jednoduchý cestovný pas sa vydáva:

…

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

…“

12. V článku 34 ods. 1, 2 a 6 uvedeného zákona sa stanovuje:

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

a) získal právo na pobyt v trvaní najmenej jedného roka alebo prípadne jeho právo na pobyt na území tohto štátu bolo v priebehu jedného roka opakovane predĺžené;

b) získal právo na pobyt na území uvedeného štátu na účely zlúčenia rodiny s osobou s bydliskom na území toho istého štátu;

c) získal právo na dlhodobý pobyt alebo prípadne právo na trvalý pobyt na území uvedeného štátu;

d) získal štátne občianstvo tohto štátu;

e) získal právo pracovať alebo je zapísaný v súkromnej alebo verejnej inštitúcii predovšetkým na účely štúdia v tejto inštitúcii vrátane odbornej prípravy.

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

…

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

III. Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

13. Žalobcom vo veci samej je advokát rumunskej štátnej príslušnosti, ktorý vykonáva svoje povolanie vo Francúzsku aj v Rumunsku a ktorý má od roku 2014 bydlisko vo Francúzsku.

14. Rumunské orgány mu vydali elektronický jednoduchý cestovný pas, v ktorom sa uvádza, že má bydlisko vo Francúzsku. Keďže jeho súkromný život aj pracovný život prebiehajú vo Francúzsku aj v Rumunsku, každoročne deklaruje aj svoj pobyt v Rumunsku a dostáva dočasný občiansky preukaz. Tento druh [občianskeho] preukazu však nepredstavuje doklad, ktorý by mu umožňoval cestovať do zahraničia.

15. Žalobca vo veci samej podal 17. septembra 2017 riaditeľstvu registra žiadosť o vydanie občianskeho preukazu alebo elektronického občianskeho preukazu. Žiadosť bola zamietnutá z dôvodu, že nemá bydlisko v Rumunsku.

16. Žalobca vo veci samej 18. decembra 2017 podal žalobu v správnom konaní na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť, Rumunsko) s cieľom uložiť riaditeľstvu registra povinnosť vydať mu požadovaný doklad.

17. Tento súd 28. marca 2018 žalobu zamietol ako nedôvodnú, pretože rozhodnutie riaditeľstva registra o zamietnutí bolo odôvodnené rumunským právom, v ktorom sa stanovuje, že občianske preukazy sa vydávajú len rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v Rumunsku. Rozhodol, že rumunské právo nie je v rozpore s právom Únie, keďže v smernici 2004/38 sa neukladá členským štátom povinnosť vydávať občianske preukazy vlastným štátnym príslušníkom. Okrem toho dospel k záveru, že žalobca vo veci samej nebol diskriminovaný, keďže rumunské orgány mu vydali jednoduchý cestovný pas, ktorý predstavuje cestovný doklad umožňujúci cestovať do zahraničia.

18. Z dôvodu, že žalobca vo veci samej sa domnieva, že rozsudok Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť) je v rozpore s viacerými ustanoveniami ZFEÚ, Charty a smernice 2004/38, podal na vnútroštátny súd, Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd), kasačný opravný prostriedok.

19. Tento súd vyjadril pochybnosti o súlade odmietnutia vydať občiansky preukaz žalobcovi vo veci samej za okolností konania vo veci samej s právom Únie.

20. V tejto súvislosti vnútroštátny súd pripomína, že hoci cieľom smernice 2004/38 je zosúladiť podmienky, ktoré členské štáty vyžadujú na vstup na územie iného členského štátu, sporná vnútroštátna právna úprava poskytuje reštriktívny výklad článku 4 ods. 3 tejto smernice, v ktorom sa stanovuje, že členské štáty vydávajú svojim občanom preukazy totožnosti alebo cestovné pasy v súlade so svojimi právnymi predpismi. Okrem toho by kritérium bydliska mohlo predstavovať diskriminačné zaobchádzanie, ktoré by na to, aby z hľadiska práva Únie mohlo byť odôvodnené, muselo byť založené na objektívnych dôvodoch nezávislých od štátnej príslušnosti dotknutých osôb a primeraných cieľu legitímne sledovanému vnútroštátnym právom. Napokon v prejednávanej veci riaditeľstvo registra neuviedlo, aký objektívny dôvod všeobecného záujmu by mohol odôvodniť rozdielne zaobchádzanie a skutočnosť, že rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte je odopreté právo mať vnútroštátny občiansky preukaz. Vnútroštátny súd uvádza, že takéto odôvodnenie nenašiel.

21. Za týchto podmienok Înalta Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

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

22. Písomné pripomienky predložil žalobca vo veci samej, rumunská vláda a Európska komisia. Títo istí účastníci konania sa zúčastnili na pojednávaní, ktoré sa konalo 8. februára 2023.

IV. Analýza

23. Svojou prejudiciálnou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 26 ods. 2 ZFEÚ, článok 20, článok 21 ods. 1 a článok 45 ods. 1 Charty, ako aj články 4 až 6 smernice 2004/38 majú vykladať v tom zmysle, že bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa občanovi Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu a uplatnil si svoje právo na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, odoprie vydanie občianskeho preukazu, ktorý má postavenie cestovného dokladu v rámci Únie, len z toho dôvodu, že má bydlisko na území tohto iného členského štátu.

24. Žalobca vo veci samej a Komisia sa domnievajú, že predmetná vnútroštátna právna úprava predstavuje nerovnaké zaobchádzanie, ktoré zasahuje do práva na voľný pohyb a pobyt rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte v rámci Únie. Rumunská vláda naopak tvrdí, že členské štáty majú priestor na voľnú úvahu, pokiaľ ide o vydávanie občianskych preukazov, a že sporná právna úprava nepredstavuje obmedzenie práva na voľný pohyb a pobyt týchto štátnych príslušníkov.

25. V týchto návrhoch uvediem niekoľko úvodných poznámok zameraných na zhrnutie skutkového stavu prostredníctvom pripomenutia predmetnej relevantnej právnej úpravy a objasnenia uplatniteľných ustanovení práva Únie a potom sa budem zaoberať problémom vyplývajúcim z prejudiciálnej otázky so zreteľom na tieto ustanovenia.

A. Úvodné pripomienky

26. Podľa vnútroštátnym súdom predloženého opisu skutkového stavu sa prejednávaná vec týka rumunského štátneho príslušníka, ktorý má od roku 2014 bydlisko vo Francúzsku a ktorý vykonáva svoje povolanie advokáta vo Francúzsku aj v Rumunsku.[6] Rumunské orgány mu vydali elektronický jednoduchý cestovný pas, v ktorom sa uvádza, že má bydlisko vo Francúzsku, a dočasný občiansky preukaz.[7] Tento preukaz, ktorý nepredstavuje cestovný doklad, sa vydáva rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte, ktorí majú dočasný pobyt v Rumunsku, a musí sa každoročne obnovovať. Žalobca vo veci samej podal na riaditeľstvo registra žiadosť o vydanie občianskeho preukazu (jednoduchého alebo elektronického), ktorý predstavuje cestovný doklad umožňujúci cestovať do Francúzska, pričom táto žiadosť bola zamietnutá. Proti tomuto rozhodnutiu podal odvolanie na Curtea de Apel București (Odvolací súd Bukurešť), ktoré bolo zamietnuté ako nedôvodné, v zásade z toho dôvodu, že rumunská právna úprava nie je v rozpore s právom Únie.

27. V tejto súvislosti vnútroštátny súd spresňuje, že podľa rumunského práva majú právo na cestovný pas všetci rumunskí štátni príslušníci, bez ohľadu na miesto ich bydliska.[8] Vysvetľuje aj, že podľa tohto práva majú rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v Rumunsku od štrnástich rokov právo na vydanie buď jednoduchého občianskeho preukazu, alebo elektronického občianskeho preukazu, ktorý má hodnotu cestovného dokladu.[9] Naopak rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v inom členskom štáte právo na získanie takýchto dokladov totožnosti

6 Žalobca vo veci samej na pojednávaní uviedol, že okrem výkonu svojho povolania advokáta aj vyučuje na francúzskej univerzite.

7 Rumunská vláda v odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom na pojednávaní uvádza, že „dočasný občiansky preukaz“ neobsahuje bezpečnostné prvky preukazu totožnosti v zmysle článku 2 písm. a) a článku 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/1157 z 20. júna 2019 o posilnení zabezpečenia preukazov totožnosti občanov Únie a dokladov o pobyte vydávaných občanom Únie a ich rodinným príslušníkom vykonávajúcim svoje právo na voľný pohyb (Ú. v. EÚ L 188, 2019, s. 67).

8 Pozri článok 6 ods. 1 písm. f) a g), ako aj článok 34 ods. 1 a 2 zákona o režime voľného pohybu.

9 Pozri článok 12 ods. 1 a 2 OUG č. 97/2005, ako aj článok 6^1 ods. 1 zákona o režime voľného pohybu.

nemajú.[10] V tejto súvislosti tento súd spresňuje, že títo štátni príslušníci sú pri získavaní cestovného pasu s uvedením členského štátu svojho bydliska povinní vrátiť doklad totožnosti, ktorý má hodnotu cestovného dokladu a ktorý potvrdzuje ich bydlisko v Rumunsku.[11] Ak sa však v tomto členskom štáte dočasne zdržiavajú, vydá sa im dočasný občiansky preukaz, ktorý nemá hodnotu cestovného dokladu.[12]

28. Je zrejmé, že predmetná situácia vo veci samej patrí do pôsobnosti práva Únie, a najmä pravidiel upravujúcich výkon práva na voľný pohyb a pobyt.

29. V tomto smere na jednej strane pripomínam, že v článku 20 ZFEÚ sa priznáva každej osobe so štátnou príslušnosťou niektorého členského štátu postavenie občana Únie.[13] V prejednávanej veci má žalobca vo veci samej rumunské štátne občianstvo, a teda aj postavenie občana Únie, ktoré, ako Súdny dvor už viackrát zdôraznil, má byť základným postavením štátnych príslušníkov členských štátov.[14] Ako občan Únie, ktorý uplatnil svoje právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v inom členskom štáte, ako je jeho členský štát pôvodu, sa môže domáhať práv spojených s týmto postavením, najmä práv stanovených v článku 21 ods. 1 ZFEÚ, „a to vrátane práv vo vzťahu k jeho členskému štátu pôvodu“[15].

30. Na druhej strane pripomínam aj to, že článok 21 ods. 1 ZFEÚ dáva žalobcovi vo veci samej právo voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, pričom toto právo podlieha obmedzeniam a podmienkam stanoveným v Zmluvách a opatreniach prijatých na ich vykonanie. Takýmito obmedzeniami a podmienkami sú konkrétne obmedzenia a podmienky uvedené v smernici 2004/38, v ktorej článku 1 sa uvádza, že jej účelom je najmä stanoviť podmienky uplatňovania tohto práva, ako aj jeho obmedzenia.

31. Napokon konštatujem, že hoci sa v prejudiciálnej otázke odkazuje na článok 26 ods. 2 ZFEÚ a na článok 20 a článok 21 ods. 1 Charty, riešenie sporu vo veci samej si v každom prípade nevyžaduje, aby Súdny dvor konkrétne odkazoval na tieto ustanovenia.

32. Pokiaľ ide o článok 45 Charty, na ktorý sa v prejudiciálnej otázke odkazuje tiež, treba pripomenúť, že v odseku 1 sa zaručuje právo každého občana Únie na voľný pohyb a pobyt na území členských štátov, pričom toto právo podľa Vysvetliviek k Charte základných práv[16] zodpovedá právu zaručenému v článku 20 ods. 2 prvom pododseku písm. a) ZFEÚ a podľa

[10] Komisia vo svojich písomných pripomienkach uviedla, že v článku 14 ods. 2 OUG č. 97/2005 sa stanovuje, že o vydanie občianskeho preukazu môžu požiadať len rumunskí štátni príslušníci s *bydliskom v Rumunsku*, ktorí sa *dočasne* zdržiavajú v zahraničí.

[11] Pozri článok 34 ods. 6 zákona o režime voľného pohybu.

[12] Pozri článok 20 ods. 1 písm. c) OUG č. 97/2005. Z dokumentov predložených žalobcom vo veci samej podľa článku 62 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora vyplýva, že dočasný občiansky preukaz obsahuje *adresu miesta prechodného pobytu* držiteľa v Rumunsku.

[13] Pozri najmä rozsudky z 11. júla 2002, D'Hoop (C-224/98, EU:C:2002:432, bod 27), a z 9. júna 2022, Préfet du Gers a Institut national de la statistique et des études économiques (C-673/20, EU:C:2022:449, bod 49 a citovaná judikatúra).

[14] Rozsudky z 20. septembra 2001, Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, bod 31), a z 1. augusta 2022, Familienkasse Niedersachsen-Bremen (C-411/20, EU:C:2022:602, bod 28).

[15] Rozsudok zo 14. decembra 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 42 a citovaná judikatúra).

[16] Ú. v. EÚ C 303, 2007, s. 29.

článku 20 ods. 2 druhého pododseku ZFEÚ a článku 52 ods. 2 Charty sa uplatňuje v súlade s podmienkami a obmedzeniami vymedzenými v Zmluvách a opatreniami prijatými na ich vykonanie. [17]

33. Pri odpovedi na otázku položenú vnútroštátnym súdom teda podľa môjho názoru stačí vychádzať z relevantných ustanovení smernice 2004/38 a z článku 21 ZFEÚ. [18]

B. O výklade článku 4 ods. 3 smernice 2004/38 a o existencii rozdielneho zaobchádzania, ktoré môže obmedziť právo na voľný pohyb a pobyt

34. Považujem za vhodné po prvé pripomenúť, že s cieľom umožniť štátnym príslušníkom členských štátov uplatniť si právo na slobodný pohyb a pobyt v Únii sa v článku 4 ods. 3 smernice 2004/38 vyžaduje, aby členské štáty v súlade so svojimi právnymi predpismi vydali svojim občanom preukaz totožnosti alebo pas, v ktorom sa uvádza ich štátna príslušnosť. [19] V tejto súvislosti Súdny dvor už rozhodol, že podľa tohto ustanovenia je vecou členských štátov, aby svojim občanom vydali alebo obnovili preukaz totožnosti alebo cestovný pas. [20]

35. Po druhé treba uviesť, že zo znenia článku 4 ods. 3 smernice 2004/38, a z toho, že sa normotvorca Únie rozhodol použiť spojku „alebo“, priraďovaciu spojku vylučovaciu, vyplýva, že v rámci povinnosti členských štátov vydať cestovný doklad svojim vlastným štátnym príslušníkom sa im týmto ustanovením ponecháva výber cestovného dokladu, a to preukazu totožnosti *alebo* cestovného pasu.

36. Treba však zdôrazniť, že z odôvodnení 1 až 4 a 11 smernice 2004/38 vyplýva, že jej cieľom je predovšetkým zjednodušiť a posilniť výkon základného a individuálneho práva voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktoré je občanom Únie priamo priznané Zmluvou. [21] V tomto smere podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora s ohľadom na kontext a ciele sledované touto smernicou nemožno vykladať jej ustanovenia reštriktívne a v nijakom prípade ich nemožno zbaviť potrebného účinku. [22]

[17] Rozsudok z 21. júna 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, bod 275). Treba tiež pripomenúť, že z judikatúry vyplýva, že vnútroštátne opatrenie, ktoré môže narušiť výkon práva na voľný pohyb osôb, môže byť odôvodnené iba v prípade, ak je to v súlade so základnými právami zaručenými Chartou, na ktorých dodržiavanie dohliada Súdny dvor. Ako teda Komisia správne zdôraznila, každé obmedzenie práv stanovených v článku 21 ods. 1 ZFEÚ by bolo nevyhnutne v rozpore s článkom 45 ods. 1 Charty, keďže, ako som už uviedol, právo každého štátneho príslušníka Únie voľne sa pohybovať a zdržiavať sa na území členských štátov, stanovené v Charte, odráža právo priznané článkom 21 ods. 1 ZFEÚ. Pozri najmä rozsudky z 18. júna 1991, ERT (C-260/89, EU:C:1991:254, bod 43); zo 14. decembra 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 58); z 21. júna 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, body 275 a 281), ako aj z 24. júna 2022, Rzecznik Praw Obywatelskich (C-2/21, EU:C:2022:502, bod 46).

[18] Pozri tiež poznámku pod čiarou 27 nižšie.

[19] Rozsudok zo 14. decembra 2021, Stolična obština, rajon „Pančarevo“ (C-490/20, EU:C:2021:1008, bod 43). V článku 4 ods. 3 smernice 2004/38 sa stanovuje, že „členské štáty vydajú v súlade so svojimi zákonmi vlastným štátnym príslušníkom preukaz totožnosti alebo pas, ktorý uvádza ich štátnu príslušnosť, a obnovia takéto doklady“.

[20] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 53).

[21] Rozsudky z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 82), a z 19. septembra 2013, Brey (C-140/12, EU:C:2013:565, bod 71).

[22] Rozsudky z 11. decembra 2007, Eind (C-291/05, EU:C:2007:771, bod 43); z 25. júla 2008, Metock a i. (C-127/08, EU:C:2008:449, bod 84); zo 7. októbra 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, bod 31); z 18. decembra 2014, McCarthy a i. (C-202/13, EU:C:2014:2450, bod 32); z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 39), a z 11. apríla 2019, Tarola (C-483/17, EU:C:2019:309, bod 38).

37. Okrem toho, hoci za súčasného stavu práva Únie majú členské štáty právomoc vydávať preukazy totožnosti, pripomínam, že túto právomoc musia vykonávať v súlade s právom Únie, a najmä s ustanoveniami Zmluvy, ktoré sa týkajú slobody pohybu a pobytu na území členských štátov, ako ju článok 21 ods. 1 ZFEÚ priznáva každému občanovi Únie. [23]

38. Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, v prejednávanej veci sa prejudiciálna otázka týka rozdielneho zaobchádzania stanoveného predmetnou rumunskou právnou úpravou medzi rumunskými štátnymi príslušníkmi s bydliskom v Rumunsku a rumunskými štátnymi príslušníkmi s bydliskom v inom členskom štáte. V uvedenej právnej úprave sa stanovuje, že rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v Rumunsku majú právo získať dva doklady platné na cestovanie v rámci Únie, a to *občiansky preukaz a cestovný pas*, zatiaľ čo rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v inom členskom štáte majú právo získať len jeden cestovný doklad, a to *cestovný pas*. [24]

39. Je preto potrebné určiť, či je tento rozdiel v zaobchádzaní zlučiteľný s ustanoveniami práva Únie, ktoré sa týkajú slobody pohybu a pobytu osôb, a najmä so smernicou 2004/38.

40. Je pravda, ako som už uviedol, že v článku 4 ods. 3 smernice 2004/38 sa neukladá členským štátom povinnosť vydať svojim štátnym príslušníkom dva doklady totožnosti s hodnotou cestovného dokladu, a to občiansky preukaz *a* cestovný pas. Toto ustanovenie naopak umožňuje členským štátom zvoliť si, či vydajú svojim štátnym príslušníkom občiansky preukaz *alebo* pas. Toto ustanovenie by však v spojení s článkom 21 ZFEÚ nemalo členským štátom umožňovať, aby pri *tejto voľbe* zaobchádzali so svojimi štátnymi príslušníkmi menej priaznivo z dôvodu výkonu ich práva na voľný pohyb a pobyt v rámci Únie. Inými slovami, legitímna voľba členských štátov, pokiaľ ide o vnútroštátny systém vydávania cestovných dokladov ich štátnym príslušníkom, stanovená v článku 4 ods. 3 smernice 2004/38, nemôže viesť, ako je to v prejednávanej veci, k zavedeniu nerovnakého zaobchádzania spočívajúceho v tom, že rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte bude vydaný jediný cestovný doklad, a to cestovný pas.

41. Ako správne zdôraznila Komisia, rumunskí štátni príslušníci s pobytom v iných členských štátoch, ktorí chcú súčasne využívať pas aj občiansky preukaz (jednoduchý alebo elektronický), musia mať bydlisko v Rumunsku. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že toto bydlisko sa dokazuje najmä listom vlastníctva, nájomnou zmluvou alebo potvrdením o ubytovaní. To znamená, že títo štátni príslušníci musia nielen byť buď vlastníkmi, alebo nájomcami, alebo ubytovanými osobami v rámci obydlia v Rumunsku, ale musia mať aj ubytovanie, ktoré je potrebné na výkon ich práva na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte. Táto požiadavka má jednoznačne za následok menej priaznivé zaobchádzanie v dôsledku uplatňovania tohto práva. Rumunskí štátni príslušníci, ktorí využili svoje právo na voľný pohyb, si preto musia ponechať bydlisko v Rumunsku, aby mohli využívať tieto dva cestovné doklady, zatiaľ čo tí, ktorí ho nevyužili a ktorí v Rumunsku majú bydlisko, ich môžu využívať bez toho, aby museli spĺňať ďalšie podmienky.

42. Domnievam sa preto, že tento rozdiel v zaobchádzaní môže ako taký zbaviť článok 4 ods. 3 smernice 2004/38 jeho potrebného účinku.

[23] Pozri v tomto zmysle najmä rozsudky z 26. októbra 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 22); z 22. mája 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, bod 24), ako aj z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385, body 35 až 38). Pozri aj rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 53).

[24] Pripomínam, ako uviedla Komisia v odpovedi na otázku položenú Súdnym dvorom na pojednávaní, že z hľadiska práva na voľný pohyb a pobyt sú tieto dve situácie porovnateľné.

43. Okrem toho pripomínam, že v článku 4 ods. 1 tejto smernice sa stanovuje, že „bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na… hraničné kontroly, všetci občania Únie s platným [občianskym preukazom] alebo pasom… majú právo opustiť územie členského štátu, aby cestovali do iného členského štátu“. Navyše podľa článku 5 ods. 1 uvedenej smernice „bez toho, aby boli dotknuté ustanovenia o cestovných dokladoch použiteľné na vnútroštátne pohraničné kontroly, členské štáty udelia občanom Únie povolenie vstúpiť na ich územie s platným [občianskym preukazom] alebo pasom“.

44. Zdá sa teda, že povinnosť mať pri sebe občiansky preukaz alebo cestovný pas nepodmieňuje ani právo na výstup, ani právo na vstup, ale *predstavuje formalitu, ktorej cieľom je zjednotiť a tým uľahčiť kontroly totožnosti*, ktoré možno v prípadoch vymedzených nariadením č. 562/2006 [25] vykonať. [26] Skutočnosť, že občan Únie môže cestovať len so svojím občianskym preukazom, je pre tohto občana teda výhodou, keďže z tohto dôvodu nemusí mať cestovný pas. V dôsledku toho rozdielne zaobchádzanie, ktoré zavádza predmetnou právnou úpravou, môže zbaviť článok 4 ods. 1 aj článok 5 ods. 1 smernice 2004/38 praktického účinku.

45. Za týchto podmienok sa domnievam, že vzhľadom na to, že právna úprava dotknutá vo veci samej umožňuje vnútroštátnym orgánom zvoliť si, či rumunským štátnym príslušníkom vydajú alebo nevydajú občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu, podľa toho, či majú alebo nemajú bydlisko v inom členskom štáte, a teda podľa toho, či uplatnili alebo neuplatnili svoje právo na voľný pohyb a pobyt, je potrebné preskúmať, či existuje obmedzenie voľného pohybu v zmysle článku 21 ods. 1 ZFEÚ.

C. O existencii obmedzenia voľného pohybu občanov Únie v zmysle článku 21 ods. 1 ZFEÚ

46. Z predchádzajúcich bodov vyplýva, že právnou úpravou dotknutou vo veci samej sa zavádza rozdielne zaobchádzanie, ktoré môže mať vplyv na právo rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte pohybovať sa a zdržiavať sa na území Únie v zmysle článku 21 ods. 1 ZFEÚ.

47. V tomto smere po prvé pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora vnútroštátna právna úprava, ktorá niektorých štátnych príslušníkov dotknutého členského štátu znevýhodňuje len z toho dôvodu, že si uplatnili svoje právo voľne sa pohybovať a zdržiavať na území iného členského štátu, predstavuje obmedzenie slobôd, ktoré sú v článku 21 ods. 1 ZFEÚ priznané každému občanovi Únie. [27]

48. Po druhé musím konštatovať, že Súdny dvor už niekoľkokrát rozhodol, že možnosti, ktoré otvára Zmluva v oblasti voľného pohybu a pobytu osôb, by sa nemohli v plnom rozsahu uplatniť, ak by štátneho príslušníka členského štátu mohli od ich využitia odradiť prekážky jeho pobytu v prijímajúcom členskom štáte kladené právnou úpravou krajiny pôvodu, ktorá ho penalizuje za to, že uvedené možnosti realizoval. [28]

[25] Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, 2006, s. 1), zmenené nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 610/2013 z 26. júna 2013 (Ú. v. EÚ L 182, 2013, s. 1).

[26] Pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, A (Prekročenie hraníc na rekreačnom plavidle) (C-35/20, EU:C:2021:813, bod 73).

[27] Rozsudky z 8. júna 2017, Freitag (C-541/15, EU:C:2017:432, bod 35 a citovaná judikatúra), a z 19. novembra 2020, ZW (C-454/19, EU:C:2020:947, bod 30 a citovaná judikatúra). Pozri v tomto zmysle, pokiaľ ide o článok 45 ods. 1 Charty, rozsudok z 21. júna 2022, Ligue des droits humains (C-817/19, EU:C:2022:491, bod 277).

[28] Pozri rozsudky z 29. apríla 2004, Pusa (C-224/02, EU:C:2004:273, bod 19); z 26. októbra 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 30); z 22. mája 2008, Nerkowska (C-499/06, EU:C:2008:300, bod 32), ako aj zo 14. októbra 2010, van Delft a i. (C-345/09, EU:C:2010:610, bod 97).

49. Domnievam sa teda, že nerovnaké zaobchádzanie zavedené predmetnou právnou úpravou predstavuje obmedzenie slobody pohybu a pobytu rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte. [29]

50. V prvom rade musím zdôrazniť, že odmietaním vydať občiansky preukaz, ktorý má hodnotu cestovného dokladu, len z dôvodu, že žalobca vo veci samej má bydlisko v inom členskom štáte, a to vo Francúzsku, môže táto právna úprava odrádzať rumunských štátnych príslušníkov, ktorí sa nachádzajú v situácii, ako je situácia žalobcu vo veci samej, od výkonu slobody pohybu a pobytu v rámci Únie.

51. Ako som už vysvetlil, problém nevyplýva z toho, že členský štát vydáva svojim štátnym príslušníkom cestovný pas alebo občiansky preukaz. Takáto voľba je jednoducho legitímna. Problém spočíva v tom, že členský štát zavedením takejto voľby zavádza rozdielne zaobchádzanie, ktoré tak, ako je to v prejednávanej veci, zasahuje do práva na voľný pohyb a pobyt občanov Únie.

52. V druhom rade musím konštatovať, že na rozdiel od toho, čo tvrdí rumunská vláda, platí, že aj keď rumunskí štátni príslušníci s bydliskom v inom členskom štáte sú držiteľmi cestovného pasu, využívanie slobody pohybu je pre nich ťažšie.

53. V tejto súvislosti vnútroštátny súd uvádza, že žalobca vo veci samej nemohol 12 dní vycestovať do Francúzska, pretože nemal občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu a súčasne bol jeho cestovný pas na veľvyslanectve tretieho štátu v Bukurešti na účely získania víza. Podľa tohto súdu by v takomto prípade rumunský štátny príslušník s bydliskom v Rumunsku mohol vycestovať do iného členského štátu so svojím občianskym preukazom. Vysvetľuje, že žalobca vo veci samej však takúto možnosť nemal, keďže jeho žiadosť o vydanie občianskeho preukazu riaditeľstvo registra zamietlo.

54. Rumunská vláda tvrdí, že v situácii, keď rumunský štátny príslušník nechá svoj cestovný pas na veľvyslanectve tretej krajiny na účely získania víza na vstup do tejto tretej krajiny, mu bude vydaný dočasný cestovný pas do troch pracovných dní odo dňa podania žiadosti. Podľa tejto vlády je cieľom takéhoto dokumentu zaručiť, aby za okolností, o aké ide vo veci samej, rumunskí štátni príslušníci mohli bez ohľadu na miesto svojho bydliska bezodkladne a bez prekážok uplatňovať svoje právo na voľný pohyb. Žalobca vo veci samej však na pojednávaní tvrdil, že rumunský štátny príslušník musí počas obdobia, keď sú úrady najvyťaženejšie, čakať jeden mesiac na dohodnutie schôdzky a možnosť požiadať o dočasný cestovný pas.

55. To podľa môjho názoru poukazuje na veľkú administratívnu záťaž spojenú s postupmi vydávania občianskych preukazov a/alebo cestovných pasov kladenú na občanov Únie, ako je štátny príslušník vo veci samej, čo vytvára prekážky brániace ich právu voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci Únie.

56. V treťom rade súhlasím s Komisiou, že občania Únie, ktorí si uplatňujú právo na voľný pohyb a pobyt, majú vo všeobecnosti záujmy v rôznych členských štátoch, a preto vykazujú určitý stupeň mobility v rámci Únie.

[29] Pozri body 38 a 41 vyššie.

57. Napokon vo štvrtom rade, ako zdôraznil generálny advokát Jacobs, „nie sú pochybnosti o tom, že sloboda pohybu zahŕňa nielen odstránenie prekážok brániacich v uplatňovaní práva osoby vstúpiť na územie členského štátu, zdržiavať sa na ňom alebo opustiť ho. Táto sloboda nemôže byť zaistená, ak nie sú rovnako zrušené všetky opatrenia akéhokoľvek druhu, ktoré neoprávnene znevýhodňujú tých, ktorí si ju uplatňujú. Bez ohľadu na kontext – pri príležitosti odchodu z členského štátu pôvodu alebo návratu do tohto členského štátu pôvodu, usadenia na inom mieste v Únii alebo presídlenia inam v Únii – sa žiadne takéto znevýhodnenie nesmie uložiť“ [30].

58. Zostáva mi teda stanoviť, či obmedzenie voľného pohybu rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte v zmysle článku 21 ods. 1 ZFEÚ vytvorené predmetnou právnou úpravou môže byť so zreteľom na právo Únie odôvodnené.

1. O odôvodnení obmedzenia

59. Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora obmedzenie voľného pohybu osôb, ktoré je ako vo veci samej nezávislé od štátnej príslušnosti dotknutých osôb, môže byť odôvodnené len vtedy, ak vychádza z objektívnych dôvodov všeobecného záujmu a je primerané cieľu, ktorý legitímne sleduje vnútroštátne právo. [31] Z judikatúry Súdneho dvora tiež vyplýva, že opatrenie je primerané vtedy, ak popri tom, že je spôsobilé splniť sledovaný cieľ, nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie toho cieľa. [32]

60. Existuje v prejednávanej veci objektívny dôvod verejného záujmu, ktorý by odôvodňoval obmedzenie voľného pohybu a pobytu osôb?

61. Vnútroštátny súd uviedol, že nenašiel objektívny dôvod všeobecného záujmu, ktorý by mohol odôvodniť rozdielne zaobchádzanie a skutočnosť, že rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte bolo odopreté právo mať vnútroštátny občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu.

62. Rumunská vláda vo svojich písomných pripomienkach a na pojednávaní odôvodnila odmietnutie vydať takýto občiansky preukaz rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte v zásade nemožnosťou zaznamenať na tomto preukaze bydlisko týchto štátnych príslušníkov mimo Rumunska. Táto vláda predovšetkým tvrdí, že podľa článku 91 ods. 1 rumunského Občianskeho zákonníka sa dôkaz o bydlisku a pobyte poskytuje na základe údajov uvedených v občianskom preukaze, ktorý sa teda používa *predovšetkým* na preukázanie tohto prvku bytostne spojeného s totožnosťou rumunského štátneho príslušníka, aby mohol vykonávať svoje práva a plniť svoje povinnosti (najmä v občianskych alebo správnych veciach), a *subsidiárne* predstavuje podľa smernice 2004/38 jeden z dokladov umožňujúcich výkon práva na voľný pohyb. Uvedená vláda ďalej uvádza, že uvedenie adresy bydliska na preukaze totožnosti teda môže zefektívniť identifikáciu a zabrániť nadmernému spracúvaniu osobných údajov rumunských štátnych príslušníkov. Napokon spresňuje, že aj v prípade, že adresa bydliska rumunského štátneho príslušníka v inom členskom štáte je uvedená na jeho občianskom preukaze, vnútroštátne orgány nemôžu prevziať zodpovednosť za potvrdenie tejto skutočnosti, keďže

[30] Návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Jacobs vo veci Pusa (C-224/02, EU:C:2003:634, bod 21).

[31] Rozsudok z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 41 a citovaná judikatúra).

[32] Rozsudky z 18. júla 2006, De Cuyper (C-406/04, EU:C:2006:491, bod 42); z 26. októbra 2006, Tas-Hagen a Tas (C-192/05, EU:C:2006:676, bod 35), a z 5. júna 2018, Coman a i. (C-673/16, EU:C:2018:385, bod 41).

okrem nedostatku právomoci v tejto oblasti nemajú prostriedky na overenie tejto adresy bez toho, aby sa takéto overenie stalo neprimeranou alebo dokonca nemožnou administratívnou záťažou.

63. Musím priznať, že sotva dokážem považovať takéto odôvodnenie za objektívny dôvod verejného záujmu, a to z nasledujúcich dôvodov.

64. Po prvé, pokiaľ ide o dôkaznú hodnotu adresy uvedenej na občianskom preukaze, hoci chápem „užitočnosť“ takéhoto uvedenia adresy pre správne orgány, nedokážem pochopiť súvislosť medzi týmto odôvodnením a odmietnutím vydať občiansky preukaz rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte.

65. Po druhé, pokiaľ ide o to, že uvedenie adresy na občianskom preukaze môže zefektívniť identifikáciu a kontrolu bydliska rumunských štátnych príslušníkov verejnou správou, to ale nepredstavuje objektívny dôvod všeobecného záujmu, ktorý by mohol odôvodniť obmedzenie základnej slobody práva Únie. V tejto súvislosti pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora administratívne dôvody nemôžu odôvodniť odchýlenie sa členského štátu od pravidiel práva Únie, a to platí o to viac, ak predmetná odchýlka predstavuje vylúčenie alebo obmedzenie výkonu jednej zo základných slobôd zaručených Zmluvou.[33]

66. Na základe už uvedeného sa domnievam, že rumunská právna úprava dotknutá vo veci samej predstavuje obmedzenie slobody pohybu a pobytu rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte v rámci Únie, ktoré nemožno odôvodniť ani dôkaznou hodnotou adresy uvedenej na občianskom preukaze, ani efektívnosťou identifikácie a kontroly tejto adresy príslušným orgánom verejnej správy.

67. Pre prípad, že by však Súdny dvor dospel k záveru, že odôvodnenie uvádzané rumunskou vládou takéto obmedzenie opodstatňuje, stručne preskúmam, či je predmetná právna úprava v súlade so zásadou proporcionality.

2. Je predmetná právna úprava v súlade so zásadou proporcionality?

68. Ako som už uviedol, aby bola predmetná právna úprava primeraná, musí byť spôsobilá splniť sledovaný cieľ a nesmie ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.[34]

a) O spôsobilosti

69. Domnievam sa, že odmietnutie vydať občiansky preukaz s hodnotou cestovného dokladu rumunským štátnym príslušníkom s bydliskom v inom členskom štáte nie je spôsobilé splniť sledovaný cieľ. Skutočnosť, že vnútroštátne orgány odmietajú vydať takýto občiansky preukaz bez toho, aby od týchto štátnych príslušníkov vyžadovali, aby si zachovali bydlisko v Rumunsku, však nie je vhodným opatrením na zabezpečenie dôkaznej hodnoty adresy uvedenej na občianskom preukaze a efektívnosti kontroly identifikácie bydliska týchto štátnych príslušníkov rumunskou verejnou správou.

[33] Pozri najmä rozsudky z 3. februára 1983, van Luipen (29/82, EU:C:1983:25, bod 12); z 26. januára 1999, Terhoeve (C-18/95, EU:C:1999:22, bod 45), a z 21. júla 2011, Komisia/Portugalsko (C-518/09, neuverejnený, EU:C:2011:501, bod 66).

[34] Pozri bod 59 vyššie. Pripomínam, že v článku 3 ods. 8 nariadenia 2019/1157 sa stanovuje, že „ak je to nevyhnutné a primerané na dosiahnutie cieľa, členské štáty môžu uviesť také podrobnosti a poznámky na vnútroštátne použitie, ako sa požaduje v súlade s ich vnútroštátnym právom. Nesmie sa v dôsledku toho znížiť efektívnosť minimálnych bezpečnostných noriem ani cezhraničná kompatibilita preukazov totožnosti“.

70. Osoba sa najmä mohla odsťahovať bez toho, aby požiadala o nový občiansky preukaz, alebo už jednoducho nemá dočasný alebo trvalý pobyt v mieste bydliska uvedenom na jej preukaze totožnosti. Domnievam sa, že vnútroštátne orgány majú k dispozícii iné, vhodnejšie prostriedky na overenie bydliska alebo pobytu, ako je vydanie potvrdenia o bydlisku alebo registrácii, alebo osvedčenia o pobyte rumunskými orgánmi na základe databáz obyvateľstva.

71. Pokiaľ ide o kontrolu vykonávanú správnym orgánom na účely overenia, či osoba skutočne býva na určitej adrese, žalobca vo veci samej na pojednávaní poukázal na to, že takéto systematické overovanie rumunskými orgánmi v praxi neexistuje, čo musí overiť vnútroštátny súd.

72. Z vyššie uvedeného podľa môjho názoru vyplýva, že predmetná právna úprava nezaručuje dôsledne a systematicky sledovaný cieľ, a preto nie je spôsobilá tento cieľ dosiahnuť.

b) O nevyhnutnosti

73. Zdá sa mi zložité obhájiť, že na zefektívnenie identifikácie rumunskej adresy rumunského štátneho príslušníka s bydliskom v inom členskom štáte v Rumunsku je nevyhnutné vydávať občianske preukazy s hodnotou cestovného dokladu len štátnym príslušníkom s bydliskom v Rumunsku.

74. Ako Komisia zdôraznila na pojednávaní, bolo by úplne možné, aby Rumunsko zachovalo svoj systém, teda povinnosť uvádzať v občianskom preukaze adresu v Rumunsku pre štátnych príslušníkov s bydliskom v tomto členskom štáte, a pritom neodmietalo vydávať občianske preukazy ako cestovné doklady pre rumunských štátnych príslušníkov s bydliskom v inom členskom štáte.

75. Takéto odmietnutie rumunských orgánov preto nie je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa sledovaného rumunskou vládou.

V. Návrh

76. So zreteľom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú mu položil Curte de Casație și Justiție (Najvyšší a kasačný súd, Rumunsko), takto:

Článok 21 ods. 1 ZFEÚ a článok 4 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/38/ES z 29. apríla 2004 o práve občanov Únie a ich rodinných príslušníkov voľne sa pohybovať a zdržiavať sa v rámci územia členských štátov, ktorá mení a dopĺňa nariadenie (EHS) 1612/68 a ruší smernice 64/221/EHS, 68/360/EHS, 72/194/EHS, 73/148/EHS, 75/34/EHS, 75/35/EHS, 90/364/EHS, 90/365/EHS a 93/96/EHS,

sa majú vykladať v tom zmysle, že:

bránia právnej úprave členského štátu, podľa ktorej sa občanovi Únie, ktorý je štátnym príslušníkom tohto členského štátu a uplatnil si svoje právo na voľný pohyb a pobyt v inom členskom štáte, odoprie vydanie občianskeho preukazu, ktorý má hodnotu cestovného dokladu v rámci Únie, len z toho dôvodu, že tento štátny príslušník má bydlisko na území tohto iného členského štátu.