



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 22 lutego 2024 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Obywatelstwo Unii – Artykuł 21 ust. 1 TFUE – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich – Artykuł 45 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej – Dyrektywa 2004/38/WE – Artykuł 4 – Wydanie dowodu tożsamości – Warunek miejsca zamieszkania w państwie członkowskim wydającym dokument – Odmowa wydania dowodu tożsamości przez organy tego państwa członkowskiego jego obywatelowi zamieszkałemu w innym państwie członkowskim – Równość traktowania – Ograniczenia – Względy uzasadniające

W sprawie C-491/21

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) postanowieniem z dnia 11 maja 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 10 sierpnia 2021 r., w postępowaniu:

**WA**

przeciwko

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

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen, wiceprezes, pełniący obowiązki prezesa pierwszej izby, T. von Danwitz, P.G. Xuereb i A. Kumin (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: R. Șereș, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 8 lutego 2023 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu WA – C.-L. Popescu, avocat,

\* Język postępowania: rumuński.

- w imieniu rządu rumuńskiego – L.-E. Bațagoi, E. Gane i A. Rotăreanu, w charakterze pełnomocników,
  - w imieniu Komisji Europejskiej – A. Biolan i E. Montaguti, w charakterze pełnomocników,
- po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 27 kwietnia 2023 r.,  
wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 26 ust. 2 TFUE, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą”) oraz art. 4–6 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 (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy WA, obywatelem rumuńskim wykonującym działalność zawodową zarówno we Francji, jak i w Rumunii, a Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne (dyrekcją ds. stanu cywilnego i administracji baz danych ministerstwa spraw wewnętrznych, Rumunia) (zwaną dalej „dyrekcją ds. stanu cywilnego”) w związku z wyrażoną przez ten organ odmową wydania WA dowodu tożsamości z tego powodu, że WA miał miejsce zamieszkania w państwie członkowskim innym niż Rumunia.

### Ramy prawne

#### *Prawo Unii*

- 3 Zgodnie z motywami 1–4 dyrektywy 2004/38:
  - „(1) Obywatelstwo Unii [Europejskiej] nadaje każdemu obywatelowi Unii podstawowe i indywidualne prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktacie i środków przyjętych w celu ich stosowania.
  - (2) Swobodny przepływ osób stanowi jedną z podstawowych swobód rynku wewnętrznego obejmującego przestrzeń bez granic wewnętrznych, gdzie swoboda ta jest zapewniona zgodnie z postanowieniami traktatu.

- (3) Obywatelstwo Unii powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu. Należy zatem skodyfikować i zweryfikować istniejące instrumenty wspólnotowe, które traktują oddzielnie pracowników najemnych, osoby pracujące na własny rachunek, studentów i inne osoby niezatrudnione, w celu uproszczenia i wzmocnienia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu wszystkich obywateli Unii.
- (4) Aby odejść od takiego sektorowego i fragmentarycznego podejścia do prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz ułatwić korzystanie z tego prawa, należy przygotować jeden akt prawny [...].”

4 Artykuł 4 dyrektywy 2004/38, zatytułowany „Prawo wyjazdu”, brzmi następująco:

„1. Bez uszczerbku dla przepisów dotyczących dokumentów podróży, mających zastosowanie do krajowych kontroli granicznych, wszyscy obywatele Unii posiadający ważny dowód tożsamości lub paszport oraz członkowie ich rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, lecz posiadają ważny paszport, mają prawo do opuszczenia terytorium państwa członkowskiego, w celu odbycia podróży do innego państwa członkowskiego.

2. W stosunku do osób, do których stosuje się ust. 1, nie nakłada się obowiązku posiadania wiz wyjazdowych lub równoważnych formalności.

3. Państwa członkowskie, działając zgodnie ze swoimi przepisami, wydają i odnawiają swoim obywatelom dowód tożsamości i paszport, potwierdzających ich przynależność państwową.

4. Paszport jest ważny co najmniej na wszystkie państwa członkowskie i kraje, przez które posiadacz musi przejechać, podróżując między państwami członkowskimi. Jeżeli prawo państwa członkowskiego nie przewiduje wydawania dowodów tożsamości, okres ważności każdego paszportu, przy jego wydawaniu lub odnowieniu, nie powinien być krótszy niż pięć lat”.

### ***Prawo rumuńskie***

5 Zgodnie z art. 12 Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 97/2005 privind evidența, domiciliul, reședința și actele de identitate ale cetățenilor români (dekretu z mocą ustawy nr 97/2005 w sprawie aktów stanu cywilnego, miejsca zamieszkania, miejsca pobytu i dokumentów tożsamości obywateli rumuńskich, ponownie opublikowanego w *Monitorul Oficial al României*, część I, nr 719 z dnia 12 października 2011 r., zwanego dalej „OUG nr 97/2005”), w brzmieniu mającym zastosowanie do okoliczności faktycznych w postępowaniu głównym:

„1) Dokumenty tożsamości są wydawane obywatelom rumuńskim, którzy ukończyli [czternasty] 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 przewiduje:

„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) (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 682 z dnia 29 lipca 2005 r.)], 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 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 brzmi następująco:

„Tymczasowy dowód tożsamości jest wydawany:

c) [...] obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania za granicą i 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 [Registruł agricol (rejestrul 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 Zgodnie z art. 6 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się:

„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.

[...]”.

11 Artykuł 6<sup>1</sup> ust. 1 owej ustawy brzmi następująco:

„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.

[...]”.

12 Artykuł 17 ust. 1 lit. d) i art. 17 ust. 2 lit. b) wspomnianej 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”.

13 Artykuł 34 ust. 1, 2 i 6 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się 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”.

### **Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne**

- 14 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.
- 15 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 z tego tytułu tymczasowy dowód tożsamości, przy czym dowód tego rodzaju nie stanowi jednak dokumentu umożliwiającego mu podróżowanie za granicę.
- 16 W dniu 17 września 2017 r. skarżący w postępowaniu głównym zwrócił się do dyrekcji ds. stanu cywilnego z wnioskiem o wydanie dowodu tożsamości lub elektronicznego dowodu tożsamości. Wniosek ten został oddalony na tej podstawie, że nie wykazał on, iż ma miejsce zamieszkania w Rumunii.
- 17 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.
- 18 Wyrokiem z dnia 28 marca 2018 r. sąd ten oddalił tę skargę jako bezzasadną na tej podstawie, że decyzja dyrekcji ds. stanu cywilnego o odmowie wydania dowodu tożsamości była uzasadniona w świetle prawa rumuńskiego, które stanowi, iż dowody tożsamości są wydawane wyłącznie obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania 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 dowodów tożsamości ich własnym obywatelom. Ponadto zdaniem owego sądu skarżący w postępowaniu głównym nie był dyskryminowany, ponieważ organy rumuńskie wydały mu zwykły paszport, który stanowi dokument podróży umożliwiający mu podróżowanie za granicę.
- 19 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 Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia), który jest sądem odsyłającym.
- 20 Sąd ten ma wątpliwości co do tego, czy odmowa wydania skarżącemu w postępowaniu głównym dowodu tożsamości w okolicznościach zawisłej przed nim sprawy jest zgodna z prawem Unii.
- 21 W tym względzie sąd odsyłający podkreśla, że dyrektywa 2004/38 ma na celu harmonizację wymaganych przez państwa członkowskie warunków wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego. Przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym prowadzą zaś do restrykcyjnego stosowania art. 4 ust. 3 tej dyrektywy, który przewiduje, że państwa członkowskie

wydają swoim obywatelom dowody tożsamości lub paszporty zgodnie ze swoim ustawodawstwem. Ponadto kryterium miejsca zamieszkania warunkujące wydanie dowodu tożsamości mogłoby pozwolić na dyskryminacyjne traktowanie, 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 mającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim Unii prawa do posiadania krajowego dowodu tożsamości. Sąd odsyłający wskazuje, że nie znalazł takiego uzasadnienia.

- 22 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?”.

### **W przedmiocie pytania prejudycjalnego**

- 23 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. W związku z tym Trybunał może być zmuszony wziąć pod rozwagę normy prawa Unii, na które sąd krajowy nie powołał się w swoim pytaniu. Okoliczność, że sąd krajowy powołał się formalnie w pytaniu prejudycjalnym na określone przepisy prawa Unii, nie stoi bowiem na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpoznawanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd krajowy powołał się na nie w treści pytań. W związku z tym do Trybunału należy wskazanie na podstawie całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności na podstawie uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (wyrok z dnia 5 grudnia 2023 r., Nordic Info, C-128/22, EU:C:2023:951, pkt 99 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 24 W niniejszej sprawie jest oczywiste, że rozpatrywana w postępowaniu głównym sytuacja jest objęta zakresem stosowania prawa Unii, a w szczególności zasad, które dotyczą korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli Unii.
- 25 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 20 TFUE przyznaje wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii, który powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich (wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., Préfet du Gers i Institut national de la statistiques et des études économiques, C-673/20, EU:C:2022:449, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 26 Ponadto obywatel państwa członkowskiego, który jako obywatel Unii skorzystał ze swobody przemieszczania się i pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie pochodzenia, może 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 (wyrok z dnia 14 grudnia 2021 r., Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, C-490/20, EU:C:2021:1008, pkt 42 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 27 Skarżący w postępowaniu głównym może zatem powoływać się na prawa przyznane przez te postanowienia, z zastrzeżeniem, zgodnie z art. 21 ust. 1 TFUE, ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. Takie ograniczenia i warunki zostały przewidziane w dyrektywie 2004/38, która ma w szczególności na celu określenie warunków regulujących korzystanie z tych praw oraz ich ograniczeń.
- 28 W tych okolicznościach, bez potrzeby orzekania w przedmiocie wykładni art. 26 TFUE, art. 20 i art. 21 ust. 1 Karty oraz art. 5 i 6 dyrektywy 2004/38, należy stwierdzić, że sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 21 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty w związku z art. 4 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, iż 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.
- 29 Na wstępie należy przypomnieć, że z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że skarżący w postępowaniu głównym od 2014 r. ma miejsce zamieszkania we Francji i że wykonuje działalność zawodową jako adwokat zarówno we Francji, jak i w Rumunii. Organy rumuńskie wydały mu zwykły paszport elektroniczny zawierający wzmiankę o tym, że ma on miejsce zamieszkania w tym pierwszym państwie członkowskim, oraz tymczasowy dowód tożsamości.
- 30 Dowód ten nie jest dokumentem podróży. Jest on 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 mogącego stanowić dokument podróży, który umożliwiłaby mu podróżowanie do Francji. Wniosek ten został oddalony zasadniczo na tej podstawie, że rzeszone przepisy nie przewidują wydawania takiego dokumentu w przypadku, gdy dana osoba ma miejsce zamieszkania za granicą, co zresztą nie byłoby sprzeczne z prawem Unii.
- 31 Z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że wszyscy obywatele rumuńscy, niezależnie od ich miejsca zamieszkania, mają prawo do otrzymania paszportu na podstawie art. 6 ust. 1 lit. f) i g) oraz art. 34 ust. 1 i 2 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się. Ponadto obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w Rumunii, po osiągnięciu czternastego roku życia, mają prawo do otrzymania zwykłego dowodu tożsamości bądź elektronicznego dowodu tożsamości mogących stanowić dokumenty podróży na podstawie art. 12 ust. 1 i 3 OUG nr 97/2005 w związku z art. 6<sup>1</sup> ust. 1 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się.
- 32 Natomiast obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim nie są uprawnieni do otrzymania tych dokumentów tożsamości. Sąd odsyłający wyjaśnia w tym względzie, że tacy obywatele w chwili otrzymania paszportu wskazującego państwo członkowskie ich miejsca zamieszkania są zgodnie z art. 34 ust. 6 ustawy o zasadach swobodnego przemieszczania się zobowiązani zwrócić dokument tożsamości mogący stanowić dokument podróży, poświadczający miejsce zamieszkania w Rumunii. Jeżeli jednak przebywają oni czasowo

w tymże państwie członkowskim, wydaje się im tymczasowy dowód tożsamości, który zgodnie z art. 12 ust. 3 OUG nr 97/2005 w związku z jego art. 13 ust. 2 nie może stanowić dokumentu podróży.

- 33 Wynika z tego, że przepisy rumuńskie dotyczące wydawania dokumentów podróży wprowadzają odmienne traktowanie obywateli rumuńskich zamieszkałych za granicą, w tym w innym państwie członkowskim, i obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w Rumunii, ponieważ ci ostatni mogą otrzymać jeden lub dwa dokumenty podróży pozwalające im podróżować w obrębie Unii, a mianowicie dowód tożsamości i paszport, natomiast ci pierwsi mogą otrzymać jedynie paszport stanowiący dokument podróży.
- 34 Należy zatem ustalić, czy takie odmienne traktowanie jest sprzeczne z art. 21 TFUE, art. 45 ust. 1 Karty oraz art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38.
- 35 W celu umożliwienia obywatelom korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich w art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 nałożono na państwa członkowskie działające zgodnie ze swoimi przepisami obowiązek wydawania i odnawiania swoim obywatelom dowodu tożsamości i paszportu, potwierdzających ich przynależność państwową.
- 36 Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 35 opinii, z brzmienia tego przepisu, a w szczególności z dokonanego przez prawodawcę Unii wyboru użycia spójnika „lub”, opisującego alternatywę zwykłą, jasno wynika, iż przepis ten pozostawia państwom członkowskim wybór rodzaju dokumentu podróży, a mianowicie dowód tożsamości lub paszport, które są one zobowiązane wydać swoim własnym obywatelom.
- 37 Należy jednak przypomnieć, że dyrektywa 2004/38, jak wynika z jej motywów 1–4, ma na celu ułatwienie korzystania z podstawowego i indywidualnego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, przyznanego obywatelom Unii bezpośrednio w art. 21 ust. 1 TFUE, a także ma w szczególności na celu wzmocnienie wspomnianego prawa (wyrok z dnia 11 kwietnia 2019 r., Tarola, C-483/17, EU:C:2019:309, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 38 Ponadto, chociaż w aktualnym stanie prawa Unii wydawanie dowodów tożsamości wchodzi w zakres kompetencji państw członkowskich, 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 [zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., A (Przekroczenie granic na pokładzie pływającej jednostki rekreacyjnej), C-35/20, EU:C:2021:813, pkt 53, 57].
- 39 W związku z tym, o ile prawdą jest, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 40 opinii, że art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wydawania swoim obywatelom dwóch dokumentów tożsamości mogących stanowić dokumenty podróży, lecz przeciwnie, pozostawia tym państwom wybór wydania tym obywatelom dowodu tożsamości albo paszportu, o tyle przepis ten, rozpatrywany w świetle art. 21 TFUE, nie może jednak umożliwiać, aby państwa członkowskie dokonywały tego wyboru, traktując w mniej korzystny sposób tych spośród ich obywateli, którzy skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w Unii, oraz ograniczając to prawo, bez uzasadnienia opartego na obiektywnych względach interesu ogólnego.

- 40 W tym kontekście należy stwierdzić, że w niniejszej sprawie obywatele rumuńscy, którzy mają miejsce zamieszkania w innych państwach członkowskich i pragną otrzymać zarówno paszport, jak i dowód tożsamości (zwykły lub elektroniczny), muszą mieć miejsce zamieszkania w Rumunii. W tym względzie z postanowienia odsyłającego wynika, że dowodem adresu zamieszkania jest między innymi akt własności, umowa najmu lub zaświadczenie o zakwaterowaniu, co oznacza, że obywatele ci muszą być właścicielami, najemcami lub osobami zakwaterowanymi w lokalu mieszkalnym w Rumunii. Tak wymóg prowadzi zaś do mniej korzystnego traktowania wspomnianych obywateli w związku z korzystaniem przez nich przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, ponieważ, aby móc otrzymać dwa dokumenty podróży, muszą oni zachować miejsce zamieszkania w Rumunii, który to warunek obywatele rumuńscy, którzy nie skorzystali z tego prawa, mogą spełnić z większą łatwością.
- 41 Należy przypomnieć 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 (wyrok z dnia 19 listopada 2020 r., ZW, C-454/19, EU:C:2020:947, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Ponadto, jak orzekł już Trybunał, ułatwienia, jakie traktat przyznaje obywatelom Unii w zakresie swobodnego przemieszczania się, nie byłyby w pełni skuteczne, gdyby obywatel państwa członkowskiego miał zostać zniechęcony do skorzystania z nich za sprawą trudności wynikających z przepisów państwa członkowskiego jego pochodzenia w związku z jego pobytem w innym państwie członkowskim, które stawiają go w niekorzystnej sytuacji z tego tylko względu, że skorzystał z tych ułatwień [wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., A (Pomoc dla osoby niepełnosprawnej), C-679/16, EU:C:2018:601, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo].
- 43 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że odmawiając skarżącemu w postępowaniu głównym wydania dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży tylko z tego powodu, iż ustanowił on swoje miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim, a mianowicie we Francji, przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym mogą 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.
- 44 Jak zauważył w istocie rzecznik generalny w pkt 55 opinii, wbrew temu, co twierdzi rząd rumuński, nawet jeśli obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim posiadają paszport, to korzystanie przez nich z prawa do swobodnego przemieszczania się może być utrudnione przez przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 45 W tym względzie z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, jak również z odpowiedzi na pytania zadane na rozprawie wynika, że skarżący w postępowaniu głównym przez 12 dni, kiedy to jego paszport znajdował się w ambasadzie państwa trzeciego w Bukareszcie (Rumunia) w związku ze staraniami o uzyskanie wizy, nie mógł udać się do Francji, gdyż nie posiadał dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży. Tymczasem w takim przypadku obywatel rumuński mający miejsce zamieszkania w Rumunii mógłby udać się do innego państwa członkowskiego na podstawie dowodu tożsamości. Rząd rumuński podnosi w tym względzie, że w sytuacji takiej jak ta, na którą powołuje się skarżący w postępowaniu głównym, paszport tymczasowy wydaje się w terminie trzech dni roboczych od dnia złożenia odpowiedniego wniosku. 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 termin oczekiwania na umówienie spotkania i uzyskanie możliwości złożenia wniosku o wydanie paszportu tymczasowego wynosi miesiąc.

- 46 W każdym razie wydaje się, że obywatele rumuńscy znajdujący się w sytuacji takiej jak skarżący w postępowaniu głównym muszą ponieść, w związku z procedurą wydawania dowodów osobistych lub paszportów, większe obciążenia administracyjne niż obywatele rumuńscy mający miejsce zamieszkania w Rumunii, co stwarza przeszkodę dla przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii.
- 47 W tym kontekście należy również podkreślić, że – jak podnosi Komisja Europejska – obywatele Unii korzystający z tego prawa zazwyczaj mają swoje żywotne interesy w różnych państwach członkowskich, a zatem wykazują pewien stopień mobilności między tymi państwami. Jest zatem prawdopodobne, że osoby te w dowolnym momencie będą potrzebowały ważnego dokumentu podróży, ponieważ posiadanie drugiego dokumentu tego rodzaju mogłoby okazać się dla nich konieczne, a nawet nieodzowne.
- 48 Z powyższego wynika, że przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowią ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu przewidzianego w art. 21 ust. 1 TFUE.
- 49 Co się tyczy art. 45 Karty, należy przypomnieć, że gwarantuje on w swoim ust. 1 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 (Dz.U. 2007, C 303, s. 17) jest tożsame z tym 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.
- 50 W tym względzie należy stwierdzić, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż środek krajowy, który może utrudniać korzystanie ze swobody przemieszczania się osób, tylko wtedy może być uzasadniony, gdy jest zgodny z gwarantowanymi w Karcie prawami podstawowymi, nad których przestrzeganiem czuwa Trybunał (wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 281 i przytoczone tam orzecznictwo). W związku z tym wszelkie ograniczenia praw przewidzianych w art. 21 ust. 1 TFUE byłyby bezwzględnie sprzeczne z art. 45 ust. 1 Karty, ponieważ przewidziane w Karcie prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich odzwierciedla prawo przyznane w art. 21 ust. 1 TFUE (zob. podobnie wyrok z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 275).
- 51 Ponieważ ograniczenie prawa przewidzianego w art. 21 ust. 1 TFUE zostało już stwierdzone w pkt 48 niniejszego wyroku, takie ograniczenie należy również stwierdzić w odniesieniu do prawa zagwarantowanego w art. 45 ust. 1 Karty.
- 52 Ograniczenie takie jak to, o którym mowa w pkt 48 niniejszego wyroku, może być uzasadnione na gruncie prawa Unii jedynie wówczas, gdy u jego podstaw leżą obiektywne względy interesu ogólnego niezwiązane z obywatelstwem osób, których ono dotyczy, i gdy jest proporcjonalne do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe. Z orzecznictwa Trybunału wynika, że

środek jest proporcjonalny, gdy pozostając zdatnym do osiągnięcia zamierzonego celu, nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia (wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., A (Pomoc dla osoby niepełnosprawnej), C-679/16, EU:C:2018:601, pkt 67 i przytoczone tam orzecznictwo].

- 53 Tymczasem sąd odsyłający nie wskazał obiektywnych względów interesu ogólnego mogących uzasadniać przepisy rozpatrywane w postępowaniu głównym.
- 54 Natomiast rząd rumuński, zarówno w uwagach na piśmie, jak i na rozprawie, podniósł, że odmowa wydania obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim krajowego dowodu tożsamości mogącego stanowić dokument podróży jest uzasadniona w szczególności brakiem możliwości zamieszczenia na nim adresu zamieszkania tych obywateli poza Rumunią.
- 55 W tym względzie rząd ten podnosi przede wszystkim, że zgodnie z art. 91 ust. 1 Codul civil (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. Następnie rząd ten podkreśla, że wskazanie w dowodzie tożsamości adresu miejsca zamieszkania pozwala w konsekwencji w sprawniejszy sposób ustalić tożsamość tych obywateli i zapobiec nadmiernemu przetwarzaniu danych osobowych rzeczonych obywateli. 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, iż nie mają w tym zakresie kompetencji, nie mają one możliwości zweryfikowania tego adresu, gdyż w przeciwnym razie dokonanie takiej weryfikacji stałoby się nieproporcjonalnym, a nawet niemożliwym do udźwignięcia obciążeniem administracyjnym.
- 56 Należy stwierdzić, że argumenty przedstawione przez rząd rumuński nie pozwalają uznać, iż rozpatrywane w postępowaniu głównym uregulowanie krajowe jest oparte na obiektywnych względach interesu ogólnego w rozumieniu orzecznictwa Trybunału przytoczonego w pkt 52 niniejszego wyroku.
- 57 Jeżeli chodzi o wartość dowodową informacji o adresie zamieszkania wskazanej w dowodzie osobistym, rząd rumuński nie wykazał związku między wskazaniem takiego adresu w tym dokumencie, która to informacja jest bez wątpienia użyteczna dla administracji, a obowiązkiem odmowy wydania dowodu tożsamości obywatelom rumuńskim mającym miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim.
- 58 Ponadto wystarczy stwierdzić, 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 (zob. podobnie wyrok z dnia 23 listopada 1999 r., Arblade i in., C-369/96 i C-376/96, EU:C:1999:575, pkt 37). W związku z tym usprawienie w zakresie ustalania i weryfikacji adresu zamieszkania obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim również nie stanowi obiektywnego względu interesu ogólnego, który mogłby uzasadniać przepisy takie jak te rozpatrywane w postępowaniu głównym.

- 59 Stwierdzenia tego nie podważa przywołane przez rząd rumuński orzecznictwo, zgodnie z którym nie można odmówić państwom członkowskim możliwości realizacji uzasadnionych celów poprzez wprowadzenie przepisów, które mogą być w łatwy sposób zarządzane i kontrolowane przez właściwe organy (wyrok z dnia 24 lutego 2015 r., Sopora, C-512/13, EU:C:2015:108, pkt 33 i przytoczone tam orzecznictwo). Takie stwierdzenie zakłada bowiem istnienie zgodnego z prawem celu, którego rząd rumuński nie mógł wykazać w niniejszej sprawie.
- 60 Z powyższych rozważań wynika, że przepisy takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym stanowią ograniczenie swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii w rozumieniu art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38 w związku z art. 21 ust. 1 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty w odniesieniu do obywateli rumuńskich mających miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim, które nie może być uzasadnione ani koniecznością przyznania wartości dowodowej adresowi miejsca zamieszkania wskazanemu w dowodzie tożsamości, ani usprawieniem w zakresie ustalania i weryfikacji tego adresu przez właściwe organy.
- 61 Z całości powyższych rozważań wynika, iż art. 21 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty w związku z art. 4 ust. 3 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.

### **W przedmiocie kosztów**

- 62 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

**Artykuł 21 TFUE i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w związku z 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 przepisom państwa członkowskiego, na mocy których obywatelowi Unii Europejskiej, 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 Europejskiej tylko z tego powodu, że ustanowił on swoje miejsce zamieszkania na terytorium tego innego państwa członkowskiego.**

Podpisy