

**Sprawa C-491/21**

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości**

**Data wpływu:**

10 sierpnia 2021 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Înalta Curte de Casație și Justiție (Rumunia)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

11 maja 2021 r.

**Strona wnosząca skargę kasacyjną:**

WA

**Druga strona postępowania:**

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

---

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga kasacyjna wniesiona przez WA, posiadającego miejsce zamieszkania we Francji i miejsce pobytu w Bukareszcie, od wyroku wydanego przez Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie), w którym sąd ten utrzymał w mocy decyzję organów krajowych (Direcția pentru Evidența Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne – dyrekcji ds. stanu cywilnego i administracji baz danych ministerstwa spraw wewnętrznych; zwanej dalej „dyrekcją ds. stanu cywilnego”) oddalającą wniosek strony wnoszącej skargę kasacyjną o wydanie jej dowodu tożsamości lub elektronicznego dowodu tożsamości ze względu na to, że nie ma ona miejsca zamieszkania w Rumunii.

## **Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Na podstawie art. 267 TFUE Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) wnosi o dokonanie wykładni art. 26 ust. 2 TFUE, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 4, 5 i 6 dyrektywy 2004/38.

## **Pytanie prejudycjalne**

Czy art. 26 ust. 2 TFUE, art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 4, 5 i 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, 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 Europejskiej, ze względu na to, że obywatel ten ustanowił swoje miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim?

## **Przywołane przepisy prawa Unii i orzecznictwo Trybunału**

Traktat o Unii Europejskiej: art. 4 ust. 3, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej: art. 26 ust. 2, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: art. 20, art. 21 ust. 1 i art. 45 ust. 1, Dyrektywa 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, 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: art. 4, 5 i 6

Wyroki: z dnia 8 czerwca 2017 r., Freitag, C-541/15, EU:C:2017:432, pkt 35; z dnia 1 października 2009 r., Gottwald, C-103/08, EU:C:2009:597, pkt 23–25; z dnia 13 czerwca 2019 r., TopFit i Biffi, C-22/18, EU:C:2019:497, pkt 27–32

## **Przywołane przepisy prawa krajowego**

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 akt stanu cywilnego, miejsca zamieszkania, miejsca pobytu i dokumentów tożsamości obywateli rumuńskich) – art. 12 i 13, które

wprowadzają obowiązek wydania obywatelom rumuńskim, którzy ukończyli 14 rok życia, dowodu tożsamości, który potwierdza tożsamość i obywatelstwo rumuńskie swojego posiadacza, jego miejsce zamieszkania oraz, w stosownych przypadkach, miejsce pobytu, i który stanowi jednocześnie dokument uprawniający do przekraczania granic między państwami członkowskimi Unii Europejskiej; oraz art. 20, który przewiduje wydanie tymczasowego dowodu tożsamości obywatelom rumuńskim zamieszkałym za granicą, którzy czasowo przebywają w Rumunii.

Legea nr. 248/2005 privind regimul liberei circulații a cetățenilor români în străinătate (ustawa nr 248/2005 regulująca system swobodnego przemieszczania się obywateli rumuńskich za granicą) – art. 6<sup>1</sup> ust. 1, zgodnie z którym dowód tożsamości stanowi dla obywateli rumuńskich dokument uprawniający do przekraczania granic między państwami członkowskimi Unii Europejskiej i państw trzecich, które uznają go za taki dokument; oraz art. 34 ust. 6 stanowiący, że obywatel rumuński, który ustanowił miejsce zamieszkania za granicą, jest zobowiązany do przekazania dokumentu tożsamości potwierdzającego istnienie miejsca zamieszkania w Rumunii przy przekazaniu paszportu ze wskazaniem kraju zamieszkania.

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego**

- 1 WA jest obywatelem rumuńskim zamieszkałym we Francji od 2014 r., w związku z czym organy rumuńskie wydały mu zwykły paszport elektroniczny, w którym wskazane jest jego miejsce zamieszkania we Francji. Ponieważ jego życie prywatne i zawodowe toczy się zarówno we Francji, jak i w Rumunii, ustanawia on również swoje roczne miejsce pobytu w Rumunii, otrzymując tymczasowy dowód tożsamości.
- 2 WA wystąpił zatem do organów rumuńskich (dyrekcji ds. stanu cywilnego) z wnioskiem o wydanie dowodu tożsamości lub elektronicznego dowodu tożsamości, lecz jego wniosek został oddalony ze względu na to, że nie ma on miejsca zamieszkania w Rumunii.
- 3 WA wniósł skargę administracyjną na tę decyzję organów rumuńskich do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie), który w dniu 28 marca 2018 r. oddalił skargę jako bezzasadną, uzasadniając orzeczenie tym, że odmowa wydania mu dowodu tożsamości przez organy rumuńskie była uzasadniona rumuńskim prawem krajowym, które przewiduje, że dowody tożsamości są wydawane wyłącznie obywatelom rumuńskim zamieszkałym w Rumunii. Jednocześnie sąd pierwszej instancji stwierdza, że przepisy krajowe nie są sprzeczne z prawem Unii, ponieważ dyrektywa 2004/38 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wydania swoim obywatelom dowodów tożsamości, a wnoszący skargę kasacyjną nie był dyskryminowany, gdyż państwo rumuńskie wydało mu paszport, który stanowi ważny dokument podróży.

- 4 Następnie, w okresie 8–19 czerwca 2018 r. WA znalazł się w sytuacji, gdy nie mógł opuścić terytorium Rumunii i udać się do Francji, ponieważ nie posiadał dowodu tożsamości, a jego paszport znajdował się w ambasadzie Rosji w Bukareszcie w celu wydania wizy.
- 5 W tych okolicznościach WA wniósł skargę kasacyjną od wyroku Curtea de Apel București do sądu odsyłającego, podnosząc naruszenie szeregu postanowień traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, karty praw podstawowych Unii Europejskiej i dyrektywy 2004/38.

### **Główne argumenty stron postępowania głównego**

- 6 Wnoszący skargę kasacyjną uważa, że zarówno odmowa wydania mu przez drugą stronę postępowania wnioskowanego dokumentu, jak i wyrok sądu pierwszej instancji, utrzymujący tę decyzję odmowną w mocy, naruszają prawa ustanowione w traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (art. 26 ust. 2 TFUE dotyczący swobody przepływu osób i usług), w karcie praw podstawowych (art. 20 dotyczący prawa do równości, art. 21 ust. 1 dotyczący zakazu dyskryminacji oraz art. 45 ust. 1 dotyczący swobody przemieszczania się obywateli europejskich w Unii), jak również art. 4–6 dyrektywy 2004/38 dotyczący prawa wyjazdu z terytorium państw członkowskich Unii, wjazdu na to terytorium i pobytu na nim.
- 7 Podobnie WA utrzymuje, że uzasadnienie sądu pierwszej instancji, które ogranicza się wyłącznie do wspomnianej dyrektywy i nie uwzględnia praw podstawowych ustanowionych w prawie pierwotnym, jest sprzeczne z sensem tej dyrektywy oraz narusza zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej przed prawem krajowym. Po pierwsze, uważa on bowiem, że poprzez odmowę stwierdzenia dyskryminacji ze względu na to, iż gdyby istniała, to wynikałaby z ustawy, sąd pierwszej instancji naruszył wspomnianą zasadę, która jest również ustanowiona w postanowieniach rumuńskiej konstytucji.
- 8 Po drugie, analiza sądu pierwszej instancji jest sprzeczna z celem dyrektywy 2004/38 i samym pojęciem dyskryminacji; zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, chociaż wspomniana dyrektywa nie nakłada na państwa członkowskie Unii obowiązku wydania swoim obywatelom dowodów tożsamości, to jednak została ona naruszona ze względu na to, że państwo rumuńskie wydaje dowody tożsamości wyłącznie obywatelom rumuńskim zamieszkałym w Rumunii, lecz nie wydaje ich obywatelom rumuńskim zamieszkałym za granicą. Prawidłowa wykładnia dyrektywy byłaby zatem taka, że państwa członkowskie Unii nie mają obowiązku wydawania swoim obywatelom dowodów tożsamości, ale jeśli się na to decydują, powinny to robić w sposób niedyskryminujący.
- 9 WA utrzymuje w tym względzie, że odmowa wydania mu dowodu tożsamości ze względu na to, że nie ma on miejsca zamieszkania w Rumunii, stanowi nierówne traktowanie ze względu na miejsce zamieszkania, w odniesieniu do którego nie ma uzasadnionego celu, ani żadnej proporcjonalności, w związku z czym jest ona

sprzeczna z prawem Unii i ma charakter dyskryminujący. W tym względzie wnoszący skargę kasacyjną podnosi, że dopóki państwo rumuńskie wydaje obywatelom rumuńskim zamieszkałym w Rumunii dwa dokumenty podróży uprawniające do przekraczania granic w Unii Europejskiej, lecz wydaje tylko jeden taki dokument obywatelom rumuńskim zamieszkałym w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, dopóty istnieje dyskryminacja między obywatelami rumuńskimi w zależności od tego, czy mają oni miejsce zamieszkania w Rumunii, czy w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, w zakresie wykonywania podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii, co stanowi naruszenie podstawowego prawa do równości i zakazu dyskryminacji, które są ustanowione w karcie.

- 10 Ponadto wnoszący skargę kasacyjną dodaje, że naruszenie jego praw nie jest jedynie hipotetyczne, lecz rzeczywiste i faktyczne, ponieważ w 2018 r. przez 12 dni nie mógł opuścić terytorium Rumunii i udać się do Francji, gdyż jego paszport, jedyny dokument podróży, znajdował się w ambasadzie Rosji w Bukareszcie w celu uzyskania wizy.

#### **Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego**

- 11 W uzasadnieniu wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się z pytaniem, czy ustanowiona w przepisach krajowych różnica w traktowaniu jest zgodna z przepisami prawa Unii, na które powołuje się wnoszący skargę kasacyjną, również w odniesieniu do zasady niedyskryminacji. Przypominając przepisy art. 4 ust. 3 dyrektywy 2004/38, zgodnie z którymi państwa członkowskie wydają swoim obywatelom dowody tożsamości lub paszporty zgodnie ze swoim ustawodawstwem, sąd ten zmierza do ustalenia, czy wprowadzając kryterium rozróżniające swoich obywateli, a mianowicie kryterium miejsca zamieszkania, państwo członkowskie przestrzega w pełni zasad, na których opiera się swoboda przemieszczania się obywateli państw członkowskich w Unii.
- 12 Sąd krajowy przypomina przede wszystkim postanowienia konstytucji, zgodnie z którymi prawo Unii jest bezpośrednio stosowane i ma pierwszeństwo przed krajowym porządkiem prawnym zarówno w odniesieniu do prawa pierwotnego, jak i prawa wtórnego, co powoduje, że przepisy krajowe sprzeczne z jego stosowaniem nie są stosowane, a sądy krajowe stosują przepisy prawa pierwotnego Unii.
- 13 Ponadto Curte de Casație wskazuje, że istnieje różnica w traktowaniu ze względu na miejsce zamieszkania ustanowiona w prawie krajowym, ponieważ zgodnie z tym prawem w celu przekroczenia granic państw członkowskich Unii obywatel rumuński mający miejsce zamieszkania w Rumunii dysponuje dwoma dokumentami podróży wydanymi przez państwo rumuńskie, to znaczy paszportem i dowodem tożsamości, mogąc swobodnie używać jednego z nich, natomiast obywatel rumuński zamieszkały w innym państwie członkowskim Unii

dysponuje tylko jednym dokumentem wydanym przez państwo rumuńskie, a mianowicie paszportem rumuńskim, gdyż tymczasowy dowód tożsamości nie ma mocy dokumentu podróży.

- 14 Sąd odsyłający zauważa zatem, że ponieważ celem dyrektywy 2004/38 było ujednoczenie warunków wymaganych przez państwa członkowskie przy wjeździe na terytorium innego państwa członkowskiego, rozpatrywane przepisy krajowe stanowią wykładnię zawężającą art. 4 ust. 3 tej dyrektywy, ponieważ zgodnie z prawem krajowym obywatel rumuński, który postanawia przenieść swoje miejsce zamieszkania do państwa członkowskiego innego niż Rumunia, podlega ograniczeniu w zakresie dokumentów podróży, z których może skorzystać. Sąd odsyłający powołuje się w tym względzie na pkt 31 i 32 wyroku z dnia 18 grudnia, *McCarthy i in.*, C-202/13, zgodnie z którymi przepisy dyrektywy 2004/38, która ma na celu ułatwienie korzystania z podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, nie mogą być poddawane wykładni ścisłej i nie mogą być pozbawione skuteczności (*effet utile*).
- 15 Zdaniem sądu kasacyjnego bez znaczenia jest również argument, zgodnie z którym obywatel rumuński zamieszkały w innym państwie członkowskim mógłby ewentualnie korzystać z dokumentu podróży wydanego przez to ostatnie państwo, ponieważ z punktu widzenia poszanowania prawa do swobodnego przemieszczania się istotna jest wyłącznie zgodność rumuńskiego prawa krajowego z prawem Unii; ponadto przepisy rumuńskie nie wymagają jako warunku zwrotu stałego dowodu tożsamości dowodu na to, że obywatel mający miejsce zamieszkania w innym państwie członkowskim korzysta w tym państwie z podobnego dokumentu podróży.
- 16 W odniesieniu do kryterium miejsca zamieszkania sąd odsyłający przywołuje orzecznictwo Trybunału w tej dziedzinie oraz postanowienia karty i uważa, że wyliczenie kryteriów dyskryminacji, o których mowa w jej art. 20 i 21, jest jedynie przykładowe i niewyczerpujące. W tym względzie odsyła on, po pierwsze, do pkt 35 wyroku z dnia 8 czerwca 2017 r., *Freitag*, C-541/15, zgodnie z którym uregulowanie krajowe, które stawia w gorszej sytuacji niektórych obywateli danego kraju z tego tylko powodu, że skorzystali oni ze swobody przemieszczania się i pobytu w innym państwie członkowskim, stanowi ograniczenie swobody gwarantowanej przez art. 21 ust. 1 TFUE.
- 17 Po drugie, przypomniano wyrok Trybunału z dnia 1 października 2009 r., *Gottwald*, C-103/08 (pkt 23–25), dotyczący równego traktowania obywateli Unii i zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową we wszystkich sytuacjach, które są objęte przedmiotowym zakresem stosowania prawa Unii, w tym w sytuacjach dotyczących wykonywania swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Zgodnie z tym wyrokiem zakazane są, w odniesieniu do równego traktowania obywateli i osób niebędących obywatelami, zarówno jawna dyskryminacja oparta na kryterium przynależności państwowej, jak i ukryte formy dyskryminacji, które przy zastosowaniu innych

kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do tego samego skutku, co ma miejsce w szczególności w przypadku środka wprowadzającego rozróżnienie oparte na kryterium miejsca zamieszkania lub pobytu.

- 18 Sąd krajowy uważa zatem, że kryterium miejsca zamieszkania może stanowić podstawę dyskryminacyjnego traktowania, które, aby mogło być uzasadnione w świetle prawa Unii, musi opierać się na obiektywnych powodach niezależnych od przynależności państwowej zainteresowanych osób i musi być proporcjonalne do zgodnego z prawem celu realizowanego przez prawo krajowe.
- 19 W tym względzie sąd odsyłający nie był w stanie wskazać obiektywnego powodu interesu ogólnego, który mógłby uzasadniać odmienne traktowanie, ponieważ druga strona postępowania nie przedstawiła żadnego argumentu w tym względzie. Sąd ten stwierdza również, że rozpatrywana różnica w traktowaniu nie wydaje się również proporcjonalna w tym znaczeniu, że jest odpowiednia do realizacji zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.
- 20 Sąd kasacyjny przypomina również w tym względzie wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r. (pkt 27–32) wydany w sprawie TopFit i Biffi (C-22/18), dotyczącej obywatela włoskiego zamieszkałego w Niemczech, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 21 TFUE.
- 21 Wreszcie, powołując się na wyrok CILFIT w zakresie dopuszczalności odesłań prejudycjalnych, Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) uważa, że w niniejszej sprawie istnieją uzasadnione wątpliwości co do prawidłowej wykładni przywołanego prawa Unii, ponieważ znalezienie przepisów wspomnianej dyrektywy lub orzeczeń Trybunału dotyczących nierównego traktowania podnoszonego przez wnoszącego skargę kasacyjną, nie było możliwe.