

Marta Szuniewicz-Stępień*

**EWOLUCJA PRAWA WJAZDU I POBYTU NA
TERYTORIUM UNII EUROPEJSKIEJ OBYWATELI
PAŃSTW TRZECICH BĘDĄCYCH CZŁONKAMI RODZIN
OBYWATELI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH
W LATACH 1968-2018****

Wstęp

Swoboda przemieszczania się obywateli państw członkowskich w obrębie Unii Europejskiej była jednym z podstawowych założeń nowo tworzonej organizacji. Skuteczność tego prawa w praktyce uzależniona była jednak od możliwości poruszania się między granicami państw członkowskich wraz z członkami najbliższej rodziny. A ta stawała się problematyczna w sytuacji, gdy członkami rodziny (zazwyczaj małżonkami) byli obywatele państw trzecich. Ich wjazd i pobyt na terytorium państw członkowskich uzależniony był bowiem od krajowych regulacji imigracyjnych, w odniesieniu do kształtowania których państwa zachowały suwerenną władzę. Łączenie obywateli UE z najbliższymi na terytorium innego państwa członkowskiego nie zostało przewidziane w traktatach założycielskich, jednak na przestrzeni lat prawodawstwo wtórne oraz aktywna postawa Trybunału

* Marta Szuniewicz-Stępień – dr hab., prof. Akademii Marynarki Wojennej im. Bohaterów Westerplatte w Gdyni, Zakład Bezpieczeństwa Międzynarodowego, Katedra Bezpieczeństwa, Wydział Dowodzenia i Operacji Morskich, ORCID 0000-0002-8048-6375.

** Niniejszy artykuł przedstawia stan prawny i stan badań na dzień 31.12.2018 r., obejmując pół wieku rozwoju prawa i praktyki orzeczniczej Unii Europejskiej w przedmiocie uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium UE obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli państw członkowskich.

Sprawiedliwości Unii Europejskiej doprowadziły do przyznania obywatelom państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii wielu uprawnień i gwarancji w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji tych uprawnień na przestrzeni 50 lat od przyjęcia rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty oraz próba oceny aktualnego statusu prawnego obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli państw członkowskich w zakresie prawa wjazdu i pobytu na terytorium UE.

1. Zasada swobodnego przepływu osób – uwagi wprowadzające

Jedną z czterech swobód unijnych, leżących u podstaw wspólnego rynku, jest zasada swobodnego przepływu osób². Prawo do swobodnego poruszania się w ramach UE jest warunkiem *sine qua non* wykonywania większości podstawowych praw przyznanych w traktatach założycielskich i aktach prawa wtórnego³. Efektywne korzystanie z tych praw przez dziesięciolecia urzeczywistniało się dopiero wówczas, gdy osoba zainteresowana poruszała się między granicami państw członkowskich. W konsekwencji Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE lub Trybunał) przez lata podkreślał, że podstawowe prawa i gwarancje przyznane przez prawo unijne w zakresie swobody przepływu pracowników nie znajdują zastosowania w sytuacji osób, które nigdy nie skorzystały z prawa do swobodnego poruszania się w obrębie UE. Powyższe sytuacje określano mianem kategorii tzw. sytuacji całkowicie wewnętrznych (ang. *purely internal situations*), które były wyłączone z zakresu zastosowania aktów prawa wtórnego przyznających określone uprawnienia członkom rodziny obywatela państwa członkowskiego UE, niezależnie od obywatelstwa tych pierwszych⁴. Jeśli zatem obywatel UE nigdy nie skorzystał z prawa do swobodnego przepływu pracowników w obrębie Unii, członkowie jego

¹ Art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), podpisanego 13.12.2007 r. (Dz. Urz. UE 2012 Nr C 326/47); dalej jako: TFUE; dawny art. 18 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, w wersji Traktatu Nicejskiego, podpisanego 26.2.2001 r. (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE 2002 Nr C 325/33); dalej jako: TWE. Szerzej nt. zob. *Constitutional Law of the European Union*, (eds.) K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, Sweet & Maxwell, Londyn 1999, s. 234 i n.

³ Por. S. Carrera, *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 6, s. 701.

⁴ Zob. wyrok z 5.6.1997 r. w połączonych sprawach 64/96 i 65/96 *Uecker i Jacquet*, ECLI:EU:C:1997:285; por. też wyrok z 28.3.1979 r. w sprawie 175/78 R. v. *Sauders*, ECLI:EU:C:1979:88; wyrok z 15.12.1995 r. w sprawie C-415/93 *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463; wyrok z 27.10.1982 r. w połączonych sprawach 35-36/82 *Morson i Jhanjan v. Holandia*, ECLI:EU:C:1982:368.

rodziny nie mogli korzystać ze stosownych przywilejów przewidzianych w prawie unijnym w zakresie wjazdu i pobytu w danym państwie członkowskim⁵.

Ponadto obywatele UE musieli początkowo dodatkowo wykazać, że należą do jednej z kategorii beneficjentów określonego zespołu praw⁶, ponieważ traktaty założycielskie nie gwarantowały ogólnego prawa do swobody poruszania się, ale jedynie przewidywały uprawnienia w zakresie swobody przepływu osób dla pewnych kategorii pracowników, osób pracujących na własny rachunek i usługodawców⁷. Kategorie tych osób zostały określone w prezentującym wąskie i fragmentaryczne podejście prawie wtórnym UE (tzw. sektorowa konkretyzacja ogólnej zasady swobody przepływu osób)⁸ i obejmowały pracowników najemnych⁹, osoby pracujące na własny rachunek¹⁰, usługodawców (i usługobiorców)¹¹, studentów¹², byłych pracowników (emerytów)¹³ oraz rezydentów posiadających wystarczające środki utrzymania¹⁴.

⁵ Por. np. wyrok w połączonych sprawach *Uecker i Jacquet*, pkt 16 i n.

⁶ S. Carrera, op.cit., s. 705.

⁷ Odpowiednio art. 39, 43 i 49 TWE.

⁸ F. Weiss, F. Wooldrodge, *Free Movement of Persons within the European Community*, Kluwer Law International, Hague-New York 2002, s. 25.

⁹ Zob. dyrektywę Rady 68/360/EWG z 15.10.1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz. Urz. WE 1968 Nr L 257/13); por. też rozporządzenie Rady (EWG) 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1968 Nr L 257/2).

¹⁰ Dyrektywa Rady 73/148/EWG z 21.05.1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz. Urz. WE 1973 Nr L 172/14); por. też dyrektywę Rady 75/34/EWG z 17.12.1974 r. dotyczącą prawa obywateli państwa członkowskiego do pozostawania na terytorium innego państwa członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek (Dz. Urz. WE 1975 Nr L 14/10).

¹¹ Powyżej przytoczona dyrektywa Rady 73/148/EWG z 21.05.1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług.

¹² Dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów (Dz. Urz. UE 1993 Nr L 317/59).

¹³ Rozporządzenie Komisji (EWG) 1251/70 z 29.6.1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz. Urz. WE 1970 Nr L 142/24); dyrektywa Rady 75/34/EWG z 17.12.1974 r. dotycząca prawa obywateli państwa członkowskiego do pozostawania na terytorium innego państwa członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek (Dz. Urz. WE 1975 Nr L 14/1) oraz dyrektywa Rady 90/365/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (Dz. Urz. WE 1990 Nr L 180/28). Beneficjentami są w tym przypadku osoby uprawnione do renty, emerytury lub innego rodzaju świadczenia związanego z podeszłym wiekiem, wypadkiem przy pracy czy chorobą zawodową.

¹⁴ Dyrektywa Rady 90/364/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz. Urz. WE 1990 Nr L 180/26), przy czym ETS nakazał stosowanie liberalnej interpretacji zarówno konieczności wykazania stosunku zależności między głównym beneficjentem a członkiem jego rodziny, jak

Podstawowe znaczenie dla określenia strony podmiotowej zasady swobody przepływu osób miało zdefiniowanie terminu „pracownik” z art. 39 TWE. Normy prawa unijnego nie zawierały legalnej definicji tego pojęcia, w związku z czym dookreślenie tego terminu pozostawiono w gestii TSUE¹⁵. Przegląd orzecznictwa zdawał się wskazywać, że Trybunał przyjął – na potrzeby wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego – stosunkowo szeroką interpretację pojęcia „pracownik”¹⁶, obejmującą nie tylko pracowników *de facto*¹⁷, ale również osoby poszukujące pracy¹⁸, które objęto ochroną przed arbitralnymi decyzjami państwa członkowskiego w zakresie wjazdu, pobytu i wydalenia.

W źródłach prawa pierwotnego UE nie przewidziano żadnych gwarancji prawnych dla rodzin pracowników migrujących ani wyraźnej kompetencji do tworzenia w tym zakresie stosownego prawa wtórnego¹⁹. Niemniej celem prawa wtórnego w zakresie zapewnienia swobodnego przepływu osób było zniesienie wszelkich przeszkód utrudniających korzystanie z tej swobody i ograniczających jej efektywność, a określenie zasad pobytu na terytorium państwa członkowskiego rodzin pracowników oraz zakresu przyznanych im praw niewątpliwie służy ułatwieniu pracownikom-migrantom integracji w nowym miejscu²⁰. W związku z powyższym TSUE uznał, że w kompetencji prawodawstwa wtórnego pozostawało określenie warunków wjazdu i pobytu na terytorium państwa

i samej kategorii członka rodziny; por. np. wyrok 25.5.2000 r. z w sprawie 424/98 *Komisja v. Włochy*, ECLI:EU:C:2000:287.

¹⁵ Zob. np. wyroki z 23.3.1982 r. w sprawie 53/81 *Levin*, ECLI:EU:C:1982:105; wyrok z 3.7.1986 r. w sprawie 66/85 *Lewrie-Blum*, ECLI:EU:C:1986:284; wyrok z 26.2.1991 r. w sprawie 292/89 *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80; por. też F. Weiss, F. Wooldrodge, op.cit., s. 46 oraz J. Apap, *Freedom of Movement of Persons: A Practitioner's Handbook*, Kluwer International Law, The Hague 2002, s. 19 i n.

¹⁶ Zob. J. Białocerkiewicz, *Kontrola wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej – implikacje dla Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Materiały z Konferencji*, red. J. Białocerkiewicz, Kętrzyn 2001, s. 59; por. też wyrok ETS w sprawie 53/81 *Levin*, Zb.Orz. 1982 I-1035.

¹⁷ Wyrok z 28.10.1975 r. w sprawie 36/75 *Rutili*, ECLI:EU:C:1975:137.

¹⁸ W tym przypadku za pracownika uważa się jednak jedynie osobę, która zakończyła zatrudnienie i szuka pracy, albowiem osoba, która poszukuje pierwszego zatrudnienia w innym państwie członkowskim, nie będzie traktowana za mieszczącą się w ramach powyższej koncepcji; por. np. wyrok w sprawie *Antonissen* oraz wyrok z 12.9.1996 r. w sprawie C-278/94 *Komisja v. Belgia*, ECLI:EU:C:1996:321.

¹⁹ Zob. L. Mitrus, *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 198-199.

²⁰ Tym samym Trybunał oparł się na celowościowej wykładni art. 48-51 TWE, mających służyć zapewnieniu, aby pracownicy-migranci i ich rodziny nie doznali żadnych niedogodności na skutek poruszania się w obrębie UE; zob. np. wyrok z 25.11.1975 r. w sprawie 50/75 *Massonet*, ECLI:EU:C:1975:159, pkt 9; por. też J. Steiner, *Textbook on EEC Law*, Blackstone Press, London 1992, s. 236.

członkowskiego członków rodziny obywateli Unii²¹. Kierując się zatem celem w postaci zapewnienia efektywności swobody przepływu osób, przyjęto odpowiednie akty prawne, w tym przepisy regulujące prawo pobytu członków rodziny pracownika niezależnie od posiadanego przez nich obywatelstwa na terytorium państwa, w którym świadczy on pracę i to zarówno w czasie aktywności zawodowej, jak i po jej zakończeniu.

W rezultacie, jakkolwiek traktatowa swoboda przemieszczania się pracowników obejmowała zakresem podmiotowym jedynie obywateli państw członkowskich (obywateli UE)²², beneficjentami norm prawa unijnego zostali również obywatele państw trzecich będący członkami rodzin tych obywateli UE, którzy wykonywali prawo swobodnego poruszania się. W konsekwencji dokonano w pośredni sposób regulacji statusu prawnego pewnej kategorii obywateli państw trzecich, którym przyznano określone uprawnienia z tytułu bycia członkiem rodziny obywatela UE korzystającego ze swobody w zakresie przepływu pracowników.

Wyraźną podstawę prawną i źródło konkretnych uprawnień członków rodzin obywateli państw członkowskich wykonujących pracę lub usługi na terytorium innego państwa członkowskiego przyniosło rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty z 15.10.1968 r. (art. 10-12) oraz rozporządzenie Komisji (EWG) 1251/70 dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie z 29.6.1970 r. (art. 3).

2. Rozporządzenie nr 1612/68 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty

Już w preambule rozporządzenia nr 1612/68 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty wskazano, że swoboda przemieszczania się jest fundamentalnym prawem pracowników oraz ich rodzin²³ oraz podkreślono potrzebę wyeliminowania wszelkich przeszkód utrudniających swobodę migracji. W tym ostatnim kontekście zaś podkreślono prawo połączenia się pracownika z najbliższymi oraz konieczność zapewnienia warunków integracji

²¹ Por. m.in. wyrok z 7.7.1992 r. w sprawie 370/90 *Singh I*, ECLI:EU:C:1992:296; zob. też A. Tryfonidou, *Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach*, ELJ 2009, vol. 15, s. 648.

²² Zgodnie z art. 17 TWE (art. 20 TFUE) obywatelem Unii Europejskiej jest każda osoba, która posiada obywatelstwo któregoś z państw członkowskich. Wszystkie pozostałe osoby, które nie spełniają tego warunku, są określane mianem „obywateli państw trzecich” lub „cudzoziemcami”.

²³ Rozporządzenie nr 1612/68, preambuła, ustęp 3.

rodziny w kraju przyjmującym²⁴. Zgodnie z przyjętą regulacją, członkami rodziny posiadającymi prawo do osiedlenia się z pracownikiem migrującym byli: jego współmałżonek, ich zstępni (poniżej 21 lat) oraz wstępni pracownika lub jego małżonka, pozostający na utrzymaniu tego pierwszego²⁵. W odniesieniu do pozostałych krewnych rozporządzenie kreowało jedynie obowiązek ułatwienia przez władze państwowe dostępu na swoje terytorium, wprowadzając warunek pozostawania przez nich na utrzymaniu pracownika migrującego lub zamieszkiwania z nim we wspólnym gospodarstwie domowym w kraju pochodzenia²⁶. Artykuł 10 zapewnił wymienionym w nim członkom rodziny pracownika migrującego (obligatoryjne dla osób określonych w ust. 1²⁷ lub fakultatywne w przypadku osób wymienionych w ust. 2²⁸) możliwość osiedlenia się w państwie członkowskim, na terytorium którego obywatel UE świadczył pracę. Tym samym zagwarantowano prawo do połączenia członków najbliższej rodziny obywatela UE (niezależnie od obywatelstwa tych pierwszych) na terytorium innego państwa członkowskiego.

Bezpośrednimi i głównymi adresatami i beneficjentami omawianych regulacji prawa wtórnego byli przebywający na terytorium danego państwa migrujący pracownicy, tj. obywatele innego państwa członkowskiego UE korzystający z prawa do swobodnego przepływu pracowników w ramach Unii. Tymczasem możliwość korzystania z określonych uprawnień przez członków rodziny takiego pracownika wynikała z faktu, że ten ostatni skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie UE²⁹. W konsekwencji uprawienia przysługujące członkom rodziny podporządkowane były prawom samego pracownika migrującego³⁰.

²⁴ Szerzej nt. znaczenia zachowania i/lub przywrócenia integralności rodziny w kontekście integracji cudzoziemców zob. M. Szuniewicz, *Etyczne aspekty polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Prawo i Więź” 2013, nr 3, s. 58 i n.

²⁵ Rozporządzenie nr 1612/68, art. 10 ust. 1.

²⁶ Ibidem, art. 10 ust. 2.

²⁷ Osoby wymienione w ust. 1 art. 10 posiadały wyraźnie takie prawo, a zatem wydanie zezwolenia na ich wjazd i pobyt miało charakter deklaracyjny. W tym samym kierunku wypowiedział się Trybunał; zob. wyrok z 15.3.1989 r. w sprawie *Echternach i Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130, pkt 25; opinia Rzecznika Generalnego Mischo w sprawie 249/86 *Komisja v. Niemcy*, ECLI:EU:C:1989:6, pkt 39 oraz wyrok Trybunału w tej sprawie z 18.5.1989 r., ECLI:EU:C:1989:204, pkt 9.

²⁸ Ust. 2 art. 10 nie tworzył dla wymienionych w nim osób żadnego prawa i nie był podstawą żadnych roszczeń; por. P. Oliver, *Non-Community Nationals and the Treaty of Rome*, „Yearbook of European Law” 1985, vol. 5, s. 63. W konsekwencji charakter tego postanowienia określano w kategorii deklaracji, która zobowiązuje państwa członkowskie do przychylnego potraktowania tych osób (np. odnośnie do prawa wjazdu); por. np. L. Mitrus, *op.cit.*, s. 211.

²⁹ I tak art. 10 rozporządzenia nr 1612/68 mówił o członkach rodziny „pracownika, który jest obywatelem państwa członkowskiego i który jest zatrudniony na terytorium innego państwa członkowskiego”, podczas gdy art. 1 rozporządzenia nr 1251/70 odnosił się do członków rodziny „obywateli państw członkowskich, którzy pracowali w charakterze osób zatrudnionych na terytorium innego państwa członkowskiego”.

³⁰ Por. np. W. Alexander, *Free Movement of Non-EC nationals. A Review of the Case-Law of the Court of Justice* [w:] *Free Movement of Persons in Europe*, (ed.) H.G. Schmers, The Hague 1993, s. 486

Szczególne znaczenie z perspektywy rozwoju praw członków rodzin migrujących w obrębie Unii pracowników posiadających obywatelstwo jednego z państw członkowskich miała koncepcja „korzyści socjalnych” z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68³¹, zgodnie z którym „[p]racownik [migrujący – *przyp. aut.*] korzysta z takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak pracownicy krajowi”. W orzecznictwie TSUE terminem tym objęto „wszelkie korzyści, które – niezależnie od związku z umową o pracę – są ogólnie przyznane dla pracowników krajowych obiektywnie z uwagi na ich status pracowniczy albo przez sam fakt zamieszkiwania na terytorium danego państwa i których rozszerzenie na pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich zdaje się ułatwiać mobilność tych ostatnich w obrębie Wspólnoty”³². Jakkolwiek początkowo korzyści socjalne były zagwarantowane wyłącznie pracownikom³³, Trybunał w Luksemburgu rozszerzył takie prawa już w 1975 r. na członków rodziny pracownika³⁴, formułując tzw. koncepcję „pośrednich” korzyści socjalnych, w myśl której pracownik może uzyskać korzyść socjalną na skutek przywileju przyznanego członkowi jego/jej rodziny, zwłaszcza jeśli ten ostatni nie jest obywatelem UE³⁵. Powyższe stwierdzenie TSUE było niezwykle istotnym krokiem o dalekosiężnych implikacjach³⁶. Należy pamiętać, że w tym zakresie definicja „członka rodziny” została pozostawiona państwu członkowskiemu³⁷, a zatem dla określenia strony podmiotowej art. 7 ust. 2 rozporządzenia z 1968 r. rozstrzygający charakter miały normy prawa

i n.; M. Cremona, *Citizens of Their Countries: Movement and Employment of Migrant Workers Within the European Union*, „Legal Issues of European Integration” 1995, vol. 2, s. 93; L. Mitrus, *op.cit.*, s. 200. Podkreśliły to wyroki: z 7.5.1986 r. w sprawie 131/85 *Emir Gül*, ECLI:EU:C:1986:200, pkt 20 oraz z 18.6.1987 r. w sprawie 316/85 *Lebon*, ECLI:EU:C:1987:302, pkt 12.

³¹ Zob. w szczególności wyrok z 30.9.1975 r. w sprawie 32/75 *Cristini*, ECLI:EU:C:1975:120, pkt 13. Rozporządzenie nr 1612/68, preambuła, ust. 3.

³² Zob. wyrok z 31.5.1979 r. w sprawie 207/78 *Even*, ECLI:EU:C:1979:144, pkt 22; wyrok z 6.6.1985 r. w sprawie 157/84 *Frascogna I*, ECLI:EU:C:1985:243; wyrok z 27.5.1993 r. w sprawie C-310/91 *Schmid*, ECLI:EU:C:1993:221. W konsekwencji, powyższą zasadę Trybunał zastosował w szeregu spraw dotyczących szerokiego zakresu „korzyści”. Szerzej nt. zob. D. Martin, E. Guild, *Free Movement of Persons in the European Union*, Butterworths, London 1996, sec. 8.36.

³³ Zob. wyrok z 11.4.1973 r. w sprawie 76/72 *Michel S.*, ECLI:EU:C:1973:46.

³⁴ Taką szeroką interpretację przyjął Trybunał w wyroku w sprawie *Cristini*, którą kontynuował w późniejszych latach; por. np. wyrok z 12.7.1984 r. w sprawie 261/83 *Castelli*, ECLI:EU:C:1984:280 oraz wyrok z 20.6.1985 r. w sprawie 94/84 *Deak*, ECLI:EU:C:1985:264.

³⁵ Zob. np. cytowane wyroki w sprawach *Christini*, *Komisja v. Grecja* oraz *Frascogna I*.

³⁶ Por. D. Wyatt, A. Dashwood, *European Community Law*, Sweet and Maxwell, London 1993, s. 261.

³⁷ Grono członków rodziny uprawnionych do świadczeń socjalnych nie jest określone na gruncie prawa unijnego, albowiem definicja członka rodziny z art. 10 rozporządzenia 1612/68 określa członków rodziny, którym przysługuje prawo do połączenia rodziny, a nie uprawnionych do świadczeń z zakresu ochrony socjalnej; por. G. Brinkmann, *Family Reunification of Third Country Nationals: Access of Family Members To Social Protection Benefits*, EJML 2002, vol. 4, s. 292-293.

wewnętrznego danego państwa członkowskiego³⁸. Omawiane korzyści socjalne przysługiwały niezależnie od obywatelstwa członków rodziny pracownika³⁹, pod warunkiem jednak, że takie prawa zostały przyznane obywatelom danego państwa członkowskiego⁴⁰.

Artykuł 7 ust. 2 rozporządzenia miał za zadanie zapewnić, aby pracownik mógł korzystać z takich samych socjalnych i podatkowych udogodnień, jak osoby posiadające obywatelstwo danego państwa członkowskiego. Tymczasem w konsekwencji bardzo szerokiej interpretacji koncepcji „korzyści socjalnej” w orzecznictwie TSUE⁴¹ postanowienie to nabrało szczególnego znaczenia i „ładunku ochronnego” z perspektywy praw członków rodziny pracownika migrującego, w tym członków rodziny będących obywatelami państwa trzeciego⁴². W interpretacji TSUE możliwość uzyskania zezwolenia na wjazd i pobyt na terytorium UE obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny migrującego obywatela Unii może sprzyjać integracji i tym samym stanowić wkład w osiągnięcie pełnej efektywności swobody przemieszczania się pracowników, a tym samym mieści się w zakresie przedmiotowym koncepcji „korzyści socjalnych” dla celów art. 7 ust. 2 rozporządzenia. Dla przykładu w sprawie *Reed* za „korzyść socjalną” w powyższym rozumieniu uznano możliwość uzyskania przez pracownika dla swojego niesłubnego partnera zezwolenia na wjazd i pobyt na terytorium państwa, którego nie jest on obywatelem⁴³.

W świetle powyższych uwag staje się oczywiste, że obywatele państw trzecich, będący członkami rodzin obywateli UE korzystających ze swobodnego przepływu osób, byli przedmiotem zainteresowania i reglamentacji ze strony norm

³⁸ Do kompetencji krajowych należała zatem decyzja w przedmiocie definiowania i kwalifikowania danej osoby jako beneficjenta omawianych świadczeń, z zastrzeżeniem, że taka definicja nie mogła stanowić przeszkody dla wykonywania czterech swobód rynkowych; por. K. Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer International Law, The Hague 2000, s. 182; G. Brinkmann, op.cit., s. 294.

³⁹ Zob. np. wyrok z 8.6.1999 r. w sprawie 337/97 *Meeusen*, ECLI:EU:C:1999:284.

⁴⁰ Dlatego jeśli nie było stosownej korzyści socjalnej dla krajowych pracowników, art. 7 ust. 2 nie znajdował zastosowania; por. wyrok z 8.7.1992 r. w sprawie 243/91 *Taghavi*, ECLI:EU:C:1992:306, pkt 11.

⁴¹ Na początku XXI wieku pojawiły się jednak symptomy ograniczenia zbyt szerokiej interpretacji „korzyści socjalnej” a w wyroku w sprawie *Taghavi* TSUE poniekąd uznał, że zwiększenie – w imię zasady równego traktowania odzwierciedlonego w omawianym przepisie art. 7 ust. 2 rozporządzenia – praw pochodnych członków rodzin będących obywatelami państwa trzeciego ponad prawa przyznane pracownikom migrującym (będącym przecież obywatelami UE) było po prostu krokiem zbyt daleko idącym. Z kolei w wyroku w sprawie *Kaba* Trybunał zauważył, że w obecnym stanie prawa wspólnotowego nawet prawo obywateli państw członkowskich do zamieszkiwania na terytorium innego państwa członkowskiego nie jest bezwarunkowe (wyrok z 6.3.2003 r. w sprawie C-466/00 *Kaba* (nr 2), ECLI:EU:C:2003:127, pkt 30).

⁴² G. Barrett, *Family Matters: European Community law and Third-Country Family Members*, CMLRev. 2003, vol. 40, s. 389.

⁴³ Zob. wyrok z 17.4.1986 r. w sprawie 59/85 *Reed*, ECLI:EU:C:1986:157, pkt 28.

prawa unijnego w sposób pośredni⁴⁴. Ich status prawny był tworem niesamodzielnym, tj. wtórnym wobec statusu obywatela UE i zależnym od niego. W myśl koncepcji tzw. praw pochodnych (ang. *derivative rights*)⁴⁵ z art. 7 ust. 2 rozporządzenia 1612/68 prawa tych osób wynikały ze związku, jaki łączy beneficjenta tych praw z podmiotem prawa unijnego (tj. osobą, która bezpośrednio korzysta z systemu prawnego UE)⁴⁶, czyli z pracownikiem migrującym. Z zasady podporządkowania uprawnień członków rodzin pracowników migrujących prawom tych ostatnich wynika, że podstawową przesłanką prawa osiedlenia się członków rodziny był pobyt głowy rodziny w danym państwie, a zatem najbliższym pracownika migrującego przysługiwało prawo do zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego, w którym świadczył on pracę⁴⁷. Z uwagi na fakt, że prawa przyznane członkom rodziny w rozporządzeniach z 1968 r. i z 1971 r. mają charakter praw pochodnych, które zostały uzyskane poprzez ich status członka rodziny pierwotnych beneficjentów prawa UE, osoby te nie mogły domagać się żadnych praw samoistnych⁴⁸. Jeśli członek rodziny będący obywatelem państwa trzeciego uzyskał własne (samodzielne) prawa, przestawał być beneficjentem powyższych aktów prawa wtórnego UE i znajdował się pod opieką odpowiednich regulacji prawa wewnętrznego poszczególnych państw członkowskich, które z kolei nie były ujednolicone⁴⁹.

⁴⁴ Por. np. G. Barrett, *Family...*, s. 371-372; idem, *The Rights of third-Country Family Members Under European Community Law [w:] Irish Perspective on EC Law*, (eds.) M.C. Lucey, C. Keville, Round Hall, Dublin 2003, s. 346-347 i I. Goldner, *Family Reunification of European Union Nationals*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2005, vol. 1(1), s. 190.

⁴⁵ Taka terminologia znalazła odzwierciedlenie w orzecznictwie TSUE; por. np. wyrok z 23.11.1976 r. w sprawie 40/76 *Kermaschek*, ECLI:EU:C:1976:157 oraz wyrok w sprawie *Taghavani*; zob. też opinię Rzecznika Generalnego Geelhoeda z 5.7.2001 r. w sprawie 413/99 *Baumbast*, ECLI:EU:C:2001:385, pkt 34. Niekiedy spotyka się określenia *indirect rights* lub *secondary rights*.

⁴⁶ G. Barrett, *Family...*, s. 371 i idem, *The Rights...*, s. 347.

⁴⁷ Ponadto w ramach wymogów materialnych sformułowanych pod adresem członków rodziny pracownika migrującego normy prawa UE przewidywały jedynie warunek mieszkaniowy, przy czym obowiązek ten dotyczył wyłącznie chwili przyjazdu i zamieszkania członków jego rodziny. Państwa nie mogły zatem wprowadzać w tym zakresie żadnych dodatkowych wymogów, od których uzależnione byłoby przyznanie prawa pobytu członkom rodziny pracownika migrującego (jak np. określony czas zamieszkiwania na terytorium danego państwa); zob. wyrok w połączonych sprawach *Echternach i Moritz*, pkt 26.

⁴⁸ Por. np. wyrok w sprawie *Kermaschek* oraz wyrok z 25.10.2001 r. w sprawie C-189/00 *Ruhr*, ECLI:EU:C:2001:583; zob. też G. Brinkmann, op.cit., s. 294.

⁴⁹ J. Schulte, *Treatment of Third Country Nationals in European Community Law, the Status Quo [w:] European Social Security law and Third Country Nationals*, (eds.) J. Schulte, Brussels 1998, s. 168; przytoczony za: G. Brinkmann, op.cit., s. 294, przyp. 10.

3. Rola orzecznictwa TSUE w kształtowaniu praw obywateli państw trzecich będących członkami rodzin migrujących obywateli UE

Na realny kształt prawa do łączenia rodzin obywateli UE na terytorium państwa członkowskiego w dużym stopniu wpływało niewątpliwie orzecznictwo TSUE, determinujące dostępność i realność tego prawa oraz odgrywające znaczącą rolę w zakresie rozwinięcia uprawnień członków rodzin pracowników migrujących⁵⁰ i to wykraczającą daleko poza wspomnianą powyżej szeroką interpretację koncepcji „korzyści socjalnych” z art. 7 ust. 2 rozporządzenia nr 1612/68.

Początkowo, w konsekwencji *stricte* ekonomicznej natury i podstawowego celu w postaci stworzenia wspólnego rynku, Wspólnoty działały jako organizacja gospodarcza, postrzegająca obywateli państw członkowskich jedynie jako instrument mający wspierać cele gospodarcze. Dlatego też regulacje prawne z lat 60. i wczesnych lat 70. XX wieku przyznały prawo do łączenia rodzin jedynie podmiotom migracji zarobkowej⁵¹. Określone gwarancje w zakresie zapewnienia jedności rodziny w razie przekroczenia granic państwowych zostały przyznane wyłącznie w celu zachęcenia obywateli państw członkowskich do poruszania się w obrębie UE (tj. wykonywania jednej z podstawowych swobód unijnych)⁵².

W związku z powyższym łączenie rodzin dla osób poruszających się w obrębie Unii Europejskiej było przez długi czas określane przez normy regulujące swobodny przepływ osób. Zgodnie z linią interpretacyjną prezentowaną przez TSUE, jeśli obywatelowi Unii nie zezwoli się na prowadzenie normalnego życia rodzinnego w państwie przyjmującym, korzystanie z wolności gwarantowanych w prawie pierwotnym zostanie poważnie ograniczone. Odmowa przyznania prawa wjazdu i pobytu członkom rodziny obywatela Unii może zniechęcić go do przemieszczania się lub pozostawania w innym państwie członkowskim. W konsekwencji, w myśl luksemburskiego *case law*, swobodny przepływ obywateli UE obejmuje prawo do bycia połączonym z członkami rodziny oraz prawa tych ostatnich do integracji w państwie przyjmującym przez przyznanie im określonych praw (w tym prawa do zatrudnienia)⁵³. Bez ich potwierdzenia przepływ osób w ramach UE byłby nieznaczny⁵⁴, a idea rozwoju jednolitego rynku wewnętrznego nie miałyby, jak już wspomniano, szans na ziszczenie. Świadomość trudności zachowania

⁵⁰ I. Goldner, *op.cit.*, s. 197; por. wyroki w cytowanych wcześniej sprawach: *Taghavi, Lebon i Kaba*.

⁵¹ Por. A. Tryfonidou, *Family...*, s. 654-655.

⁵² *Ibidem*, s. 655; G. Barrett, *Family...*, s. 375-376; por. też opinię Rzecznika Generalnego Geelhoeda z 27.04.2006 r. w sprawie C-1/05 *Jia*, ECLI:EU:C:2006:258, pkt 69.

⁵³ I. Goldner, *op.cit.*, s. 163.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 164. Takie stanowisko TSUE można zaobserwować w sprawach: 60/00 *Carpenter*, wyrok z 11.7.2002 r., ECLI:EU:C:2002:434; 459/99 *MRAX*, wyrok z 25.7.2002 r., ECLI:EU:C:2002:461; 257/00 *Nani Givane*, wyrok z 9.1.2003 r., ECLI:EU:C:2003:8.

jedności rodziny w razie przeniesienia się do innego państwa członkowskiego lub w razie powrotu do kraju pochodzenia stanowi bowiem przeszkodę zniechęcającą czy wręcz odstraszącą od skorzystania z prawa do swobodnego przepływu osób w UE⁵⁵. Zdaniem TSUE, takie „odstraszenie” będzie wyraźne w przypadku, gdy „małżonek i dzieci obywatela UE nie uzyskają zezwolenia na wjazd i zamieszkanie na terytorium jego państwa członkowskiego na warunkach co najmniej odpowiadającym tym, które prawo (...) [unijne – *przyp. aut.*] przyznaje na terytorium innego państwa członkowskiego”⁵⁶. W rezultacie, prawa przyznane członkom rodzin stanowiły swoiste „zabezpieczenie” prawa do swobodnego poruszania się pierwotnego beneficjenta norm prawa UE (np. migrującego pracownika lub usługodawcy)⁵⁷.

Podobnie w zakresie wolności świadczenia usług, gdzie prawo wtórne UE odgrywało w rozważanym kontekście dużo mniejszą rolę (zwłaszcza z uwagi na brak odpowiednika rozporządzenia 1612/68 i jej art. 7)⁵⁸, „luki” prawa unijnego w sposób swoisty wypełniła właśnie szeroka interpretacja określonych postanowień traktatów założycielskich, dokonana przez TSUE⁵⁹. Przykładem tego jest wyrok w sprawie *Meeusen*, w którym Trybunał nie uznał braku odpowiednich regulacji w prawie UE za przeszkodę dla uznania praw pochodnych członków rodziny i głównym punktem odniesienia uczynił art. 43 TWE (obecnie: art. 49 TFUE) zapewniający, że obywatele jednego państwa członkowskiego UE, którzy chcą rozpocząć działalność jako osoby pracujące na własny rachunek w innym państwie członkowskim, korzystają z takiego samego traktowania jak obywatele tego państwa, oraz zakazuje jakiegokolwiek dyskryminacji opartej na narodowości, która zniechęcałaby do podjęcia takiej działalności⁶⁰. W wyroku w sprawie *Carpenter* TSUE uznał, że wydanie nakazu deportacyjnego wobec małżonki usługodawcy, która zajmowała się jego dziećmi z pierwszego małżeństwa, dając mężowi możliwość prowadzenia swojej działalności, stanowić będzie „pogorszenie” życia

⁵⁵ Por. G. Barrett, *Family...*, s. 379; idem, *The Rights...*, s. 354; I. Goldner, *op.cit.*, s. 179-180; zob. wyrok w sprawie *Carpenter*, pkt 35-36.

⁵⁶ Wyrok w sprawie *Singh I*, pkt 20.

⁵⁷ I. Goldner, *op.cit.*, s. 168. Swoboda poruszania się nie może być wykonywana, dopóki odpowiednie prawa nie zostaną przyznane członkom ich rodzin, co zgodnie potwierdza prawo wtórne UE (zob. np. preambuły dyrektywy nr 90/365 i 90/364), orzecznictwo TSUE (por. np. wyrok z 13.2.1985 r. w sprawie 267/83 *Diatta*, ECLI:EU:C:1985:67, pkt 13; *Singh I*, pkt 19-20 i *Nani Givane*, pkt 45) i doktryna (np. I. Goldner, *op.cit.*, s. 174).

⁵⁸ Jakkolwiek istniała dyrektywa nr 73/148, to na podstawie literalnej wykładni jej postanowień trudno wskazać, że wynikało z niej prawo do stałego zamieszkania dla członków rodziny obywatela UE świadczącego usługi; por. G. Barrett, *Family...*, s. 403 i n.

⁵⁹ *Ibidem*, s. 401.

⁶⁰ Zob. wyrok w sprawie *Meeusen*, pkt 27. Trybunał podkreślił, że wskazana zasada równego traktowania ma na celu zapobieganie dyskryminacji w odniesieniu do zstępnych pozostających na utrzymaniu osoby pracującej na własny rachunek, to zaś wyklucza nałożenie jakichkolwiek warunków w zakresie zezwolenia na zamieszkanie, które muszą być uznane za dyskryminacyjne (*ibidem*, pkt 29).

rodzinnego usługodawcy i tym samym warunków, w jakich będzie wykonywać on podstawową swobodę unijną (tj. swobodę świadczenia usług). W konsekwencji TSUE podkreślił znaczenie zapewnienia ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich w celu wyeliminowania przeszkód w zakresie korzystania z podstawowych swobód, gwarantowanych przez traktaty założycielskie UE⁶¹. Po raz pierwszy Trybunał przyznał na podstawie normy prawa pierwotnego prawo do stałego pobytu dla członka rodziny obywatela państwa trzeciego⁶². Co więcej, w sprawie *Van Binsbergen* TSUE podkreślił, że nie można odmówić zezwolenia na zamieszkanie na terytorium państwa, na którym mają być świadczone usługi, bo stanowiłoby to barierę dla swobody świadczenia usług, a w konsekwencji byłoby niezgodne z prawem pierwotnym UE w zakresie, w jakim ma ono na celu usunięcie wszelkich przeszkód dla swobody świadczenia usług⁶³.

W orzecznictwie TSUE wielokrotnie podkreślano, że zagwarantowanie ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich ma duże znaczenie dla usunięcia przeszkód w wykonywaniu podstawowych swobód traktatowych⁶⁴. W wyroku w sprawie *Baumbast* TSUE stwierdził, że „zgodnie z orzecznictwem Trybunału, rozporządzenie nr 1612/68 musi być interpretowane w świetle wymogu poszanowania życia rodzinnego ustanowionego w artykule 8 Konwencji Europejskiej [tj. Europejskiej Konwencji Praw Człowieka⁶⁵ – *przypp. aut.*]”⁶⁶. Wymóg poszanowania życia rodzinnego stał się zatem swoistym środkiem służącym do urzeczywistnienia określonego celu, tj. pełnej skuteczności postanowień dotyczących wykonywania swobód traktatowych, a w konsekwencji zasada poszanowania życia rodzinnego stała się punktem odniesienia dla bardziej korzystnej wykładni prawa UE dla obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli Unii korzystających ze swobody przemieszczania się⁶⁷.

⁶¹ Wyrok w sprawie *Carpenter*, pkt 38.

⁶² Zob. G. Barrett, *Family...*, s. 406-407. W literaturze przedmiotu wskazano, że wyrok w sprawie *Carpenter* podkreśla znaczenie prawa do poszanowania życia rodzinnego w systemie prawa UE; por. np. N. Reich, S. Harbacevina, *Citizenship and Family on Trial: a Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with regard to Free Movement of Persons*, CMLR 2003, nr 3, s. 631 i n.

⁶³ Wyrok z 3.12.1974 r. w sprawie 33/74 *Van Binsbergen*, ECLI:EU:C:1974:131.

⁶⁴ Zob. wyroki w sprawach: *Carpenter*, pkt 38; *MRAX*, pkt 53; C-157/03 *Komisja v. Hiszpania*, wyrok z 14.4.2005 r., ECLI:EU:C:2005:225, pkt 26; C-503/03 *Komisja v. Hiszpania* (wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 31.1.2006 r.), ECLI:EU:C:2006:74, pkt 44; C-441/02 *Komisja v. Niemcy*, wyrok z 27.4.2006 r., ECLI:EU:C:2006:253, pkt 109; C-291/05 *Eind* (wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 11.12.2007 r.), ECLI:EU:C:2007:771, pkt 44; C-127/08 *Metock* (wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 25.7.2008 r.), ECLI:EU:C:2008:449, pkt 56.

⁶⁵ Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęta w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61 poz. 284 ze zm.).

⁶⁶ Wyrok z 17.9.2002 r. w sprawie 413/99 *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493, pkt 72.

⁶⁷ M. Niedźwiedź, *Prawo wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny korzystającego ze swobody przemieszczania się obywatela Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa oraz najnowszych rozwiązań legislacyjnych* [w:] *Przeptyw osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej. Nowe zjawiska i tendencje*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2009, s. 110.

Na drodze ku rozszerzeniu uprawnień obywateli państw trzecich będących członkami rodzin migrujących obywateli Unii szczególnie istotną rolę odegrała zasada proporcjonalności w kontekście zobowiązań państw członkowskich w zakresie poszanowania życia rodzinnego obywateli UE (na podstawie standardu wypracowanego na podstawie art. 8 EKPCz). TSUE posłużył się zasadą proporcjonalności jako podstawą do uznania niektórych niekorzystnych decyzji imigracyjnych i deportacyjnych wydanych wobec obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE za nieproporcjonalne. W wyrokach *MRAX*, *Carpenter* i *Akrich*⁶⁸ Trybunał wskazał na możliwość wykluczenia zastosowania wobec obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii środka w postaci deportacji jako nieproporcjonalnego do zamierzonego celu, a w konsekwencji stanowiącego nieuprawnioną ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego – także w sytuacji nielegalnego pobytu w państwie przyjmującym⁶⁹.

Z uwagi na dokonaną przez TSUE interpretację, wywodzącą prawa obywateli państw trzecich wprost z faktu istnienia samej ich więzi rodzinnej z obywatelem UE, wzmocniona została pozycja prawna tych osób, jednak ich uprawnienia nadal miały charakter pochodny. Ponadto, ewentualne naruszenie przy wjeździe krajowych przepisów imigracyjnych niekoniecznie wykluczało uzyskanie prawa pobytu na terytorium państwa członkowskiego przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela UE⁷⁰.

W 2002 r. w wyroku w sprawie *MRAX* TSUE podkreślił, że prawo UE nie określa środków, jakie państwo członkowskie może podjąć w sytuacji, gdy obywatel państwa trzeciego usiłuje wjechać na jego terytorium bez ważnego paszportu lub wizy⁷¹, co zdawałoby się przesądzać o kompetencji wewnętrznej państw do regulacji powyższych kwestii. O ile w wyroku uznano, że prawo wjazdu na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela UE korzystającego ze swobody przemieszczania się wywodzi się (w rozumieniu prawa unijnego) bezpośrednio z faktu istnienia więzi rodzinnej z migrującym obywatelem UE (co oznacza, że dokument pobytowy ma charakter wyłącznie deklaratoryjny)⁷², to jednocześnie Trybunał zastrzegł, że wykonywanie tego prawa uzależnione jest od posiadania wizy. Z drugiej jednak strony TSUE przypomniał, że na władzach państw członkowskich spoczywa obowiązek dołożenia wszelkich starań w celu ułatwienia uzyskania wymaganych wiz przez osobę zainteresowaną⁷³. W konsekwencji uznano za niedopuszczalne – zwłaszcza w świetle wymogów prawnej ochrony życia rodzinnego – cofnięcie z granicy obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela UE, który nie posiada wizy lub paszportu

⁶⁸ Wyrok z 23.9.2003 r. w sprawie 109/01 *Akrich*, ECLI:EU:C:2003:491.

⁶⁹ Zob. wyroki w sprawach: *MRAX*, pkt 57 i 61; *Carpenter*, pkt 44-45; *Akrich*, pkt 58-59.

⁷⁰ M. Niedźwiedź, op.cit., s. 92.

⁷¹ Wyrok w sprawie *MRAX*, pkt 57.

⁷² M. Niedźwiedź, op.cit., s. 94.

⁷³ Wyrok w sprawie *MRAX*, pkt 60.

w sytuacji możliwości wykazania zarówno swojej tożsamości, jak i kluczowej więzi rodzinnej z obywatelem UE⁷⁴, wskazując na nieproporcjonalność zastosowanego środka. Podobnie odmowa wydania pozwolenia na pobyt i wydalenie z terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego z powodu niedopełnienia formalności związanych z kontrolą przepływu cudzoziemców⁷⁵ lub wygaśnięciem wizy⁷⁶ byłaby rażąco nieproporcjonalna do powagi popełnionego naruszenia.

TSUE utrzymał linię interpretacyjną w kwestii legalności pobytu na terytorium UE jako warunku uzyskania prawa wjazdu i pobytu przez członka rodziny migrującego obywatela UE, podkreślając obowiązek ułatwienia uzyskania wszelkich wymaganych dokumentów wjazdowych i pobytowych oraz wskazując, że wymóg dopełnienia formalności imigracyjnych takim ułatwieniem nie jest, a poddanie procedurze imigracyjnej w celu uzyskania dokumentu pobytowego, do którego wydania zgodnie z prawem unijnym wystarczy przedstawienie dowodu przynależności do kręgu członków rodziny obywatela UE, jest sprzeczne z prawem unijnym⁷⁷. I choć odstępstwem był wyrok z 23.9.2003 r. w sprawie *Akrich* stwierdzający, że obywatel państwa trzeciego, będący małżonkiem obywatela UE musi uprzednio legalnie przebywać na terytorium państwa macierzystego obywatela UE⁷⁸, to jednocześnie zastrzeżono, że powyższy wymóg doznaje ograniczenia w przypadku, gdy niekorzystna decyzja imigracyjna stanowiłaby wobec obywatela państwa trzeciego środek nieproporcjonalny w świetle art. 8 EKPC⁷⁹, tzn. stanowiłaby nieuprawnioną ingerencję w prawo do poszanowania życia rodzinnego. Ponadto już w wyroku z 2008 r. w sprawie *Metock* TSUE powrócił do liberalnej wykładni, zgodnie z którą prawo unijne przyznaje obywatelom państw trzecich, będących małżonkami obywateli UE prawo wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego niezależnie od faktu legalnego uprzedniego pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego⁸⁰. W konsekwencji, w świetle orzecznictwa luksemburskiego nielegalny pobyt w państwie przyjmującym nie może stanowić okoliczności stojącej na przeszkodzie uzyskaniu prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego⁸¹, będącego członkiem rodziny migrującego obywatela Unii.

Z powyższych rozważań zdaje się wynikać, że w świetle zasady poszanowania życia rodzinnego i zasady proporcjonalności ograniczona została dopuszczalność zastosowania przez państwa członkowskie krajowych środków kontroli

⁷⁴ Ibidem, pkt 61.

⁷⁵ Ibidem, pkt 78.

⁷⁶ Ibidem, pkt 90.

⁷⁷ Wyrok w sprawie *Komisja v. Hiszpania*.

⁷⁸ Wyrok w sprawie *Akrich*, pkt 50.

⁷⁹ Ibidem, pkt 58 i n.

⁸⁰ Wyrok w sprawie *Metock*, pkt 54-56. Jednocześnie wyraźnie wskazano konieczność ponownego poddania pod rozagę stanowiska przedstawione w mniej liberalnym wyroku w sprawie *Eklich* (pkt 58 wyroku).

⁸¹ Wyrok w sprawie *Metock*, pkt 93 i n.

przepływu cudzoziemców. Tym niemniej rozumowanie TSUE w sprawach dotyczących łączenia rodzin (takich jak np. *Baumbast*, *Carpenter*, *Nani Givane* i *MRAX*) zdaje się wskazywać, że ochrona życia rodzinnego obywateli UE uznana przez prawo unijne w tym zakresie nadal jednak postrzegana była w kontekście zapewnienia pełnej skuteczności zasady swobodnego poruszania się⁸². Jakkolwiek bowiem TSUE podkreśla, że należy wziąć pod uwagę artykuł 8 EKPC gwarantujący prawo do poszanowania życia rodzinnego, to poza tym jednozdaniowym odesłaniem Trybunał co do zasady rozpatruje prawo do poszanowania życia rodzinnego w kontekście interpretacji traktatowego prawa do swobody poruszania się lub swobody świadczenia usług.

Należy zatem stwierdzić, że prawo unijne sukcesywnie wykraczało poza swoje pierwotne podejście w rozpatrywanym zakresie, które polegało na przyznaniu praw członkom rodziny będącym obywatelami państw trzecich jako środka zabezpieczenia swobody przepływu pracowników i usługodawców w celu urzeczywistnienia idei wspólnego rynku⁸³. Rozpoczął się proces rozwoju praw członków rodzin posiadających obywatelstwo państw trzecich, stanowiący „kombinację” kroków legislacyjnych i aktywności sądowniczej⁸⁴. Kreatywna wykładnia⁸⁵ prawa pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii korzystających ze swobód traktatowych dokonywana była przez TSUE głównie dzięki zastosowaniu wykładni celowościowej, gdzie poprzez odwołanie się do wymogu poszanowania życia rodzinnego i zasady proporcjonalności doprowadzono do wykreowania uprawnień, które nie znajdowały wyraźnego oparcia w obowiązującym w danym momencie prawie UE⁸⁶. Zdaniem niektórych przedstawicieli doktryny można wręcz wskazać na rysującą się w luksemburskim *case law* tendencję bezpośredniego stosowania art. 8 EKPC⁸⁷, w szczególności przy ustalaniu proporcjonalności podejmowanych środków imigracyjnych, zwłaszcza w przypadku decyzji deportacyjnych (wydaleniczych).

⁸² Por. I. Goldner, *op.cit.*, s. 186; M. Gniadzik, *op.cit.*, s. 304 i in.

⁸³ G. Barrett, *Family...*, s. 418.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 419.

⁸⁵ Z drugiej jednak strony szeroka i twórcza interpretacja, będąca w większym stopniu aktem tworzenia prawa niż jego stosowania zdaje się oznaczać, zdaniem niektórych, wkroczenie w kompetencje prawodawcy unijnego oraz w sferę wykonywania suwerennych uprawnień w zakresie kontroli granic; por. np. M. Dougan, *The Constitutional Dimension to the Case Law on Union Citizenship*, *ELRev* 2006, vol. 31, s. 633-634.

⁸⁶ M. Niedźwiedź, *op.cit.*, s. 111-112. Chodzi m.in. o prawo pobytu żony obywatela UE świadczącego usługi w jego państwie pochodzenia (wyrok w sprawie *Carpenter*), prawo pobytu w państwie przyjmującym żony obywatela UE, który utracił status pracownika migrującego oraz nie korzysta ze swobody przemieszczania się (wyrok w sprawie *Baumbast*), prawo pobytu w państwie przyjmującym żony obywatela UE po ustaniu małżeństwa (wyrok w sprawie *Bidar*).

⁸⁷ Por. np. X. Groussot, *UK Immigration Law Under Attack and the Direct Application of Article 8 ECHR by the ECJ*, „Non-State Actors and International Law” 2003, vol. 3, s. 198.

Tym niemniej obowiązujący u progu XXI wieku stan regulacji prawa UE nie gwarantował rodzinom pracowników migrujących należytej ochrony. Podstawowe zarzuty formułowane były pod adresem uzależnienia pozycji prawnej członka rodziny od sytuacji głowy rodziny oraz ograniczonego charakteru strony podmiotowej (określenie beneficjentów regulacji prawnych) oraz przedmiotowej (zakresu przyznanych uprawnień)⁸⁸. Nowa zmiana jakościowa nastąpiła wraz z przyjęciem (a właściwie wejściem w życie) dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 r. o prawie przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich⁸⁹.

4. Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.4.2004 r. o prawie przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich

Przyjęcie dyrektywy nr 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o prawie przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich podyktowane było chęcią uproszczenia i uporządkowania dotychczasowej regulacji w odnośnej materii⁹⁰ oraz jej uzupełnienia i dostosowania do implikacji płynących z dotychczasowego orzecznictwa TSUE. Stanowiła ona pozytywny krok naprzód już poprzez sam fakt zerwania z sektorowym podejściem do praw w zakresie swobody przemieszczania się. Jej postanowienia zastąpiły, zintegrowały i uzupełniły istniejący reżim prawny UE w omawianym zakresie⁹¹. Nowy akt prawny skodyfikował podstawowe zasady uznane i rozwinięte w orzecznictwie TSUE oraz uprościł i wzmocnił prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywateli UE poprzez usunięcie istniejących rozbieżności w zakresie traktowania obywateli państwa przyjmującego i obywateli UE wykonujących na terytorium tego państwa swoje prawo do swobodnego poruszania się⁹². Ustanowiono bardziej liberalne warunki dla swobodnego

⁸⁸ L. Mitrus, *op.cit.*, s. 220.

⁸⁹ Dz. Urz. UE 2004 Nr L 158/77.

⁹⁰ Tj. 2 rozporządzeń Rady (z 1968 r. i 1970 r.) oraz 9 dyrektyw, „sektorowo” regulujących uprawnienia poszczególnych kategorii osób w zależności od charakteru ich gospodarczego zaangażowania. Jak wskazuje sama preambuła dyrektywy z 2004 r., jej celem jest odejście od takiego sektorowego i fragmentarycznego podejścia do prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu oraz wprowadzenie odpowiednich zmian w rozporządzeniu nr 1612/68 i uchylenie szeregu przedmiotowych dyrektyw (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).

⁹¹ S. Carrera, *op.cit.*, s. 712.

⁹² *Ibidem*.

przemieszczania się poprzez zniesienie obowiązku posiadania wizy wjazdowej⁹³ dla członków rodziny obywatela UE będących obywatelami państw trzecich⁹⁴ oraz wprowadzenie możliwości uzyskania po 5-letnim domicylu prawa do stałego pobytu⁹⁵. Dokonano znacznego uproszczenia formalności administracyjnych związanych z wjazdem i pobytem na terytorium UE członków rodziny ich obywateli.

Nowa regulacja przyniosła także, w odróżnieniu od poprzednio obowiązujących przepisów, jednolitą definicję „członka rodziny”, obejmującą współmałżonka, partnera w ramach zarejestrowanego związku partnerskiego (w państwach, które uznają takie związki za równoważne z małżeństwem), zstępnych poniżej 21. roku życia lub pozostających na utrzymaniu obywatela UE oraz bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu⁹⁶. Nastąpiło zatem rozszerzenie zakresu podmiotowego pojęcia „członek rodziny obywatela UE”⁹⁷, dookreślono kategorię „współmałżonka”⁹⁸ oraz podkreślono konieczność uwzględnienia implikacji

⁹³ Jeśli takowy obowiązek wizowy wynika z rozporządzenia Rady (WE) 539/2001 określającego państwa trzecie, których obywatele mają obowiązek posiadania wizy uprawniającej do przekroczenia zewnętrznych granic UE oraz te, których obywatele zwolnieni są z takiego obowiązku (Dz. Urz. WE 2001 Nr L 81/1) lub postanowień prawa krajowego.

⁹⁴ Art. 5 ust. 2 dyrektywy zniósł obowiązujące wymogi posiadania zezwolenia na pobyt i karty pobytu (o ile ważna karta pobytu została uzyskana w innym państwie członkowskim). Członkowie rodziny obywatela UE przebywającego na terytorium innego państwa członkowskiego nie muszą już dopełniać żadnych formalności przez okres do 3 miesięcy. Po jego upływie członkowie rodziny, którzy nie posiadają obywatelstwa Unii, otrzymują „kartę pobytu członka rodziny obywatela Unii”. Zniesiono również wymóg uzyskania zezwolenia na pobyt, a zatem uprawnienie do zamieszkania na terytorium danego państwa członkowskiego od tej pory wynika bezpośrednio z postanowień dyrektywy i implementujących ją postanowień prawa wewnętrznego, a nie z dodatkowej, indywidualnej decyzji władz państwowych; por. S. Carrera, op.cit., s. 712.

⁹⁵ Art. 16 ust. 1 dyrektywy.

⁹⁶ Ibidem, art. 2 pkt 2). Co do zasady TSUE dokonywał liberalnej interpretacji kryterium pozostawania na utrzymaniu obywatela UE, uznając za wystarczające wykazanie faktycznej zależności ekonomicznej (zapewnienia środków na życie) niezależnie od badania zdolności członka rodziny do samodzielnego utrzymania się. Szerzej nt. wykładni przesłanki „pozostawania na utrzymaniu” zob. Gniadzik M., *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2018, s. 284 i n.

⁹⁷ S. Carrera, op.cit., s. 713. Zgodnie z ustępem (6) preambuły, „[a]by utrzymać szeroko pojętą jedność rodziny oraz bez uszczerbku dla zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, przyjmujące Państwo Członkowskie powinno zbadać w oparciu o własne ustawodawstwo sytuację osób, które nie są objęte definicją członka rodziny na mocy niniejszej dyrektywy i nie korzystają z automatycznego prawa do wjazdu i pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, w celu podjęcia decyzji, czy można udzielić takim osobom pozwolenia na wjazd i pobyt ze względu na ich związek z obywatelem Unii lub wszelkie inne okoliczności, na przykład zależność finansową lub fizyczną od tego obywatela Unii”.

⁹⁸ Odnośne postanowienie dyrektywy jest odpowiedzią na wyrok TSUE w sprawie *Akrich*. Trybunał stwierdził w nim, że w przypadku, gdy małżeństwo było szczere (*genuine*), okoliczność, że małżonkowie „urządzili się” w innym państwie członkowskim w wyłącznym zamiarze uzyskania korzyści z praw przyznanych przez prawo UE jest irrelevantne z punktu widzenia ustalenia ich

płynących z zobowiązań państw członkowskich w zakresie poszanowania życia rodzinnego cudzoziemców w rozumieniu art. 8 EKPC.

Regulacje zawarte w nowej dyrektywie wzmocniły prawa członków rodzin obywateli UE, zwłaszcza osób posiadających jej obywatelstwo, którzy zawsze mogą „uruchomić” swoje własne uprawnienia. Najbardziej doniosłe są rozwiązania przyjęte w art. 12 i 13, sprowadzające się do nadania w określonych przypadkach prawa pobytu charakteru wyłącznie osobistego uprawnienia, które odrywa się od „pierwotnego” prawa obywatela Unii i przestaje być zależne od jego losu prawnego⁹⁹. *Novum* stanowiło prawo stałego pobytu niezależne od jakichkolwiek przesłanek (zwłaszcza natury ekonomicznej) poza wymogiem 5-letniego okresu legalnego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego (art. 16 ust. 1 i 2), które uważa się za najważniejszą zmianę, jaką przyniósł omawiany akt prawa UE¹⁰⁰.

Omawiany akt prawa wtórnego ustanowił również gwarancje w zakresie ochrony członka rodziny obywatela UE przed wydaleniem z terytorium państwa przyjmującego. W oparciu o kryterium integracji jednostki (i jej rodziny) ze społeczeństwem państwa przyjmującego, dyrektywa 2004/38/WE wprowadziła trzy poziomy ochrony przed wydaleniem z powodu zagrożenia interesu publicznego¹⁰¹ (stopień ochrony przed wydaleniem jest tym większy, im większy jest stopień integracji obywateli Unii i członków ich rodziny w przyjmującym państwie członkowskim)¹⁰². I tak, poza podstawowym poziomem ochrony (art. 28 ust. 1), wzmocniony poziom ochrony przyznany został osobom posiadającym prawo stałego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego i w takim przypadku dyrektywa zezwala na wydalenie obywateli Unii i/lub członków ich rodzin jedynie z powodu „poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego” (art. 28 ust. 2), z kolei w art. 28 ust. 3 dyrektywy ustanowiono najwyższy poziom ochrony przed wydaleniem dla osób, które zamieszkują w danym państwie członkowskim przez co najmniej 10 lat, i dla nieletnich, dopuszczając ich wydalenie na zasadzie wyjątku uzasadnionego „nadrzędnymi względami bezpieczeństwa publicznego”.

sytuacji prawnej przez kompetentne organy władzy tego drugiego państwa; zob. S. Carrera, op.cit., s. 713-714; por. też wcześniejszy wyrok w sprawie *Singh I*.

⁹⁹ Ustanowiono szczególne regulacje dotyczące sytuacji prawnej członka rodziny obywatela UE na wypadek m.in. jego śmierci, rozvodu lub wyjazdu z terytorium państwa przyjmującego. Z uwagi na ograniczone ramy tego opracowania autorka jest zmuszona pozostawić powyższe zagadnienia poza zakresem swoich rozważań.

¹⁰⁰ Zob. A. Jasińska, *Prawo do przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich. Postanowienia nowej dyrektywy z 29 kwietnia 2004 r.*, „Radca Prawny” 2004, nr 5, s. 35.

¹⁰¹ Zob. P.P. Craig, G. de Búrca, *EU law: text, cases, and materials*, Oxford University Press, Oxford 2007, s. 783.

¹⁰² Por. wyrok w sprawie *Tsakouridis*, pkt 25; wyrok TSUE z 17.04.2018 r. w połączonych sprawach C316/16 i C424/16: *B i Vomero*, ECLI:EU:C:2018:256, pkt 44.

Dyrektywa 2004/38/WE przyznała prawo do swobodnego poruszania się dla małżonków i rodzin obywateli UE, niezależnie od ich obywatelstwa, czyniąc to prawo bezwzględny poprzez zakazanie obwarowania go jakimkolwiek warunkiem. Korzystanie zaś z tych praw nie mogło być uzależnione od wcześniejszego przebywania członka rodziny zgodnie z prawem w innym państwie członkowskim, a tym samym dokonano normatywizacji wcześniejszych ustaleń dokonanych przez TSUE¹⁰³. W pełni potwierdził to wyrok z 25.7.2008 r. w sprawie *Metock*, w którym podkreślono, że definicja członków rodzin zawarta w art. 2 pkt 2 dyrektywy nie ustanawia rozróżnienia w zależności od faktu legalnego pobytu w innym państwie członkowskim¹⁰⁴ i uznano, że obywatel państwa trzeciego, będący współmałżonkiem obywatela Unii zamieszkującego w państwie członkowskim, którego obywatelstwa nie posiada, towarzyszący mu lub dołączający do niego, korzysta z przepisów dyrektywy, niezależnie od miejsca i daty zawarcia przez nich związku małżeńskiego oraz sposobu, w jaki obywatel państwa trzeciego wjechał na terytorium danego państwa członkowskiego¹⁰⁵. Zdaniem Trybunału, w sytuacjach gdy obywatel UE założył rodzinę po ulokowaniu się w państwie przyjmującym, odmowa udzielenia przez władze tego ostatniego zezwolenia na połączenie z nim członków jego rodziny będących obywatelami państwa trzeciego zniechęcałaby do dalszego zamieszkania i zachęcała do opuszczenia kraju w celu uzyskania możliwości prowadzenia życia rodzinnego w innym państwie¹⁰⁶. Taki skutek z kolei byłby niezgodny z ideą rynku wewnętrznego, zakładającego jednolite warunki i wjazdu, i pobytu obywatela Unii w państwie członkowskim, którego obywatelstwa nie posiada, oraz charakteryzującego się zniesieniem między państwami członkowskimi przeszkód w swobodnym przepływie osób. Tym samym ograniczenie kompetencji państw członkowskich w zakresie kontroli imigracyjnej jest uzasadnione potrzebą zapewnienia pełnej skuteczności postanowieniom prawa unijnego dotyczącym swobodnego przemieszczania się obywateli UE¹⁰⁷.

Opóźniona i niedokładna transpozycja postanowień dyrektywy spowodowała uruchomienie w wielu państwach UE procedur związanych z niedopełnieniem zobowiązań członkowskich. W związku z problemami związanymi z należytą implementacją postanowień omawianego aktu prawa unijnego, stwierdzoną w związku z postępowaniem w sprawie *Metock*, Parlament Europejski wezwał¹⁰⁸ władze państw członkowskich do pilnego sprawdzenia swoich ustawodawstw w celu upewnienia się, że są one zgodne z dyrektywą i interpretacją Trybunału

¹⁰³ Por. wyroki w sprawach: *Metock*, pkt 58; *Komisja v. Hiszpania*, pkt 28 i *MRAX*, pkt 59.

¹⁰⁴ Wyrok w sprawie *Metock*, pkt 54 i n.

¹⁰⁵ Ibidem, pkt 70, 89, 93 i n. i 99.

¹⁰⁶ Ibidem, pkt 89.

¹⁰⁷ Ibidem, pkt 67-68.

¹⁰⁸ Parlament Europejski wydał 22.4.2009 r. rezolucję dotyczącą stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (2008/2184(INI)).

przedstawioną w powyższym wyroku, oraz zwrócił się do Komisji o wszczęcie postępowania przeciw państwom niestosującym się do powyższych wskazań¹⁰⁹.

Jakkolwiek zatem nie sposób zakwestionować znaczenia dyrektywy 2004/38/WE dla regulacji praw członków rodzin obywateli Unii, należy pamiętać, że ustanowione przezeń gwarancje ograniczały się wyłącznie do tych obywateli państw członkowskich, którzy skorzystali z prawa do swobodnego poruszania się w obrębie UE. Beneficjentami postanowień omawianego aktu prawa unijnego byli zatem jedynie ci obywatele Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i osiedlili się w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, którego są obywatelami. W konsekwencji tylko członkowie rodzin takich obywateli Unii mogli korzystać z praw pochodnych przewidzianych w dyrektywie.

Reasumując, na gruncie prawa UE oraz wykładni prezentowanej przez TSUE na początku XXI wieku tylko obywatelom UE korzystającym z traktatowej swobody przepływu pracowników przysługiwało prawo do złączenia z najbliższymi na terytorium innego państwa członkowskiego (miejsca świadczenia pracy lub usług) niezależnie od obywatelstwa tych ostatnich. Na tym etapie TSUE postrzegał prawo do łączenia rodzin wyłącznie w kontekście uwarunkowań rynku wewnętrznego UE i przyznawał je jedynie w sytuacjach, gdzie było to niezbędne dla umożliwienia obywatelowi państwa członkowskiego poruszania się w obrębie Unii w ramach wykonywania podstawowej swobody przepływu osób¹¹⁰. Regulacje prawa UE nie obejmowały zatem kwestii wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE, którzy z takiej wolności nie skorzystali i nie przenieśli się nigdy do innego państwa członkowskiego¹¹¹. W sytuacji, gdy nie miało miejsca przekroczenie granic państwowych, brakowało jakiegokolwiek czynnika łączącego ją z prawem UE¹¹² i była ona klasyfikowana jako „sytuacja całkowicie wewnętrzna”¹¹³. Zgodnie zaś z utrwalonym orzecznictwem TSUE normy traktatowe w dziedzinie swobodnego przepływu osób i akty wydane dla ich wykonania nie mogły mieć zastosowania do działań, które nie miały żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją regulowaną przez prawo UE i których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykały się w obrębie jednego państwa członkowskiego¹¹⁴.

Tymczasem łączenie rodzin obywateli Unii zamieszkujących w państwie pochodzenia nie było wyraźnie uregulowane w prawie UE. W 1992 r. w wyroku w sprawie *Singh I* TSUE po raz pierwszy dopuścił powoływanie się na prawo do łączenia rodzin w stosunku do państwa pochodzenia obywatela Unii, który skorzystał ze swobodnego przepływu pracowników, ale wyrok był pełen niejasności co

¹⁰⁹ Ibidem, pkt 27.

¹¹⁰ A. Tryfonidou, *Family...*, s. 643.

¹¹¹ Por. *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, (eds.) S. Peers, N. Rogers, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006, s. 576; I. Goldner, *op.cit.*, s. 175-176.

¹¹² Zob. np. wyrok w sprawie *Morson i Jhanjan*, pkt 16.

¹¹³ Zob. np. wyrok w sprawie *Metock*, pkt 80.

¹¹⁴ Zob. np. wyroki w sprawach: *Morson i Jhanjan*, pkt 16; *Metock*, pkt 80.

do zakresu przyznanych gwarancji¹¹⁵. Jeśli zatem krajowe normy imigracyjne były restrykcyjne, wówczas mogło dojść do bardziej uprzywilejowanego traktowania korzystających z prawa do swobodnego przepływu obywateli UE w stosunku do własnych obywateli i członków ich rodzin. Z uwagi na fakt, że często dużo trudniej sprostać wymogom stawianym przez prawo imigracyjne większości państw członkowskich niż postanowieniom prawa UE, które przyznają automatycznie prawo do połączenia rodziny w sytuacjach mieszczących się w zakresie przedmiotowym regulacji swobodnego przepływu osób, pojawił się problem określany mianem tzw. odwróconej dyskryminacji (ang. *reverse discrimination*)¹¹⁶.

5. Najnowsze orzecznictwo TSUE – dalsza ewolucja praw obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii

W XXI wieku główny organ sądowy Unii Europejskiej kilkakrotnie dokonał daleko idącej interpretacji relewantnych postanowień prawa unijnego, dokonując kolejnych i to znacznych poszerzeń uprawnień obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE.

Wraz z rozszerzeniem idei współpracy państw członkowskich wykraczającej daleko poza płaszczyznę ekonomiczną, w luksemburskim *case law* zaczęto coraz częściej i wyraźniej powoływać się na pozaekonomiczne cele Unii. Wyroki w sprawach *Martinez Sala*¹¹⁷, *Trojani*¹¹⁸ i *Bidar*¹¹⁹ wskazywały w sposób jednoznaczny, że obywatele państw członkowskich mogą wywodzić określone prawa z TFUE nawet w sytuacjach, które nie mają jakiegokolwiek związku z gospodarczym celem Traktatu w zakresie ustanowienia i utrzymania wspólnego rynku¹²⁰. W ramach tego liberalnego podejścia TSUE wyraźnie wskazał, że prawa w zakresie łączenia rodzin muszą być przyznane, nawet jeśli odmowa przyznania ich w żaden sposób nie zniechęci do korzystania ze swobody poruszania się. W wyrokach w sprawach

¹¹⁵ M. Gniadzik, op.cit., s. 307.

¹¹⁶ Por. E. Cannizzaro, *Producing 'Reserve Discrimination' Through the Exercise of EC Competences*, „Yearbook of European Law” 1997, vol. 17, s. 29 i n.; R.C.A. White, *Conflicting Competences: Free Movement Rules and Immigration Laws*, ELRev. 2004, vol. 29, s. 395; A. Walter, *Reverse Discrimination and Family Reunification*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2008, s. 44 i in.; A. Tryfonidou, *Family...*, s. 656 i n.; I. Goldner, op.cit., s. 178; N.N. Shuibhne, *Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?*, CMLRev. 2002, vol. 39(4), s. 735; zob. też wyrok w sprawie *Morson i Jhanjan*, wyrok z 18.10.1990 r. w połączonych sprawach 297/88 i 197/89 *Dzodzi v. Belgia* ECLI:EU:C:1990:360 oraz opinie Rzecznika Generalnego w sprawie *Jia* (pkt 26-33) oraz w sprawie *Carpenter* (pkt 53 i n.).

¹¹⁷ Wyrok z 12.5.1998 r. w sprawie C-85/96 *Martinez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217.

¹¹⁸ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 7.9.2004 r. w sprawie C-456/02 *Trojani*, ECLI:EU:C:2004:488.

¹¹⁹ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 15.3.2005 r. w sprawie C-209/03 *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169.

¹²⁰ A. Tryfonidou, *Family...*, s. 655; idem, *Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in Citizens' Europe*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, vol. 35(1), s. 55 i n.

Jia i *Carpenter* Trybunał przyjął, że prawo UE może wymagać przyznania prawa do połączenia rodziny nawet w sytuacjach, kiedy nie jest to ani konieczne, ani nawet w jakikolwiek sposób powiązane z wykonywaniem prawa do swobodnego przepływu z jednego państwa członkowskiego do drugiego¹²¹. TSUE uznał za wystarczające, aby dana sytuacja w jakikolwiek sposób wiązała się z wykonywaniem jednej z podstawowych swobód, a więzi rodzinne obywatela UE mieściły się w podmiotowym zakresie prawa wtórnego UE (wyroki w sprawach *Eind* i *Metock*).

Wykazana przez TSUE gotowość uczynienia prawa do łączenia rodzin szerzej dostępnym mogła wynikać zarówno z potrzeby zapewnienia odpowiedniego wsparcia dla nowych pozaekonomicznych celów UE¹²², jak i należytej ochrony prawa do życia rodzinnego obywateli UE¹²³. W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału zagwarantowanie ochrony życia rodzinnego obywateli państw członkowskich miało – jak już wspomniano – znaczenie dla usunięcia przeszkód w wykonywaniu podstawowych swobód zagwarantowanych w prawie pierwotnym UE¹²⁴. W sytuacji, gdy w grę wchodzi możliwość naruszenia prawa do poszanowania życia rodzinnego, TSUE musi jednak również zbadać, czy relewantne postanowienie nie jest sprzeczne z normą prawa międzynarodowego praw człowieka¹²⁵. To zaś oznacza swoiste przesunięcie kwestii połączenia rodziny poza „manifestację socjalnej strony zasady swobodnego przepływu osób” w kierunku pełnego uznania życia rodzinnego obywateli UE jako prawa człowieka¹²⁶. W doktrynie wskazano, że to z kolei prowadzi do uznania prawa do życia rodzinnego jako prawnej postawy dla łączenia rodzin w sprawach, gdzie miało miejsce przemieszczenie się, które nie może być jednak uznane za podstawę do zastosowania prawa unijnego¹²⁷.

Jeszcze przed przyjęciem dyrektywy 2004/38/WE zapadł przełomowy wyrok TSUE w sprawie *Baumbast*, w którym wyraźnie potwierdzono, że prawo pobytu gwarantowane przez prawo pierwotne (art. 18 TWE, obecnie: 21 TFUE), jest w pełni autonomiczne i niezależne od wykonywania przez obywatela jakiegokolwiek działalności o charakterze ekonomicznym¹²⁸, co „umożliwia mu powoływanie się na ten przepis w celu ochrony własnych uprawnień”¹²⁹. W konsekwencji

¹²¹ Zob. A. Tryfonidou, *Family...*, s. 646 oraz idem, *'Jia' or 'Carpenter II': The Edge of Reason*, *ELRev.* 2007, s. 914-915.

¹²² Por. A. Tryfonidou, *Family...*, s. 654 i G. Barrett, *Family...*, s. 419.

¹²³ A. Tryfonidou, *Family...*, s. 655-656.

¹²⁴ Zob. wyroki w sprawach: *Carpenter*, pkt 38; *MRAX*, pkt 53. Podobnie czynił Trybunał również po przyjęciu dyrektywy 2004/38/WE; por. np. *Komisja v. Hiszpania* (2005), pkt 26; *Komisja v. Hiszpanii* (2006), pkt 44; *Eind*, pkt 44 oraz *Metock*, pkt 56.

¹²⁵ J.H.H. Weiler, *Thou Shalt Not Oppress A Strenger: On the Judicial Protection pf The Human Rights on Non-EC Nationals – A Critique*, *EJIL*1992, vol. 3(1), s. 88.

¹²⁶ Zob. I. Goldner, *op.cit.*, s. 164 i 176; por. wyroki w sprawach: *Carpenter*, *Nani Givane* i *MRAX*.

¹²⁷ Zob. rozumowanie TSUE w wyroku w sprawie *Akrich* oraz I. Goldner, *op.cit.*, s. 164 i 176.

¹²⁸ Wyrok w sprawie *Baumbast*, pkt 83.

¹²⁹ D.E. Harasimiuk, *Skuteczne korzystanie z prawa pobytu przez obywateli EU i członków ich rodzin*, „*Ius Novum*” 2016, nr 1, s. 63.

sam fakt posiadania statusu obywatela UE (uznawanego za podstawowy status każdego obywatela państwa członkowskiego¹³⁰) otwiera możliwość zastosowania wobec danej osoby bezpośrednio skutecznego przepisu art. 18 TWE/21 TFUE¹³¹, gwarantującego prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich.

Kolejnym krokiem ku rozszerzeniu zakresu ochrony uprawnień obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli państw członkowskich jest nowe rozumienie pojęcia „sprawa unijna”¹³² i zakresu praw wynikających z obywatelstwa UE¹³³. O ile dotąd TSUE opierał się na kryterium transgranicznym, wyłączając z zakresu prawa unijnego o obywatelstwie stany faktyczne spraw, których wszystkie elementy były ograniczone do jednego państwa członkowskiego (tzw. sprawy czysto wewnętrzne), o tyle na przełomie dekad (wyroki w sprawach *Rottmann*¹³⁴ i *Zambrano*¹³⁵) wyraźnie zmienił kierunek wykładni, stosując przepisy prawa unijnego przy rozstrzyganiu spraw, które nie zawierały wyraźnego elementu transgranicznego. W tych przypadkach TSUE oparł się na konstrukcji „natury i istoty praw przysługujących obywatelom UE”. Nie mogąc w tych sprawach oprzeć się na postanowieniach dyrektywy 2004/38/WE, która znajduje zastosowanie wyłącznie do tych obywateli UE i członków ich rodzin, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż to, którego są obywatelami (art. 3 ust. 1 dyrektywy), TSUE zastosował art. 20 TFUE, zgodnie z którym obywatele państw członkowskich jako obywatele Unii korzystają z praw przewidzianych w traktatach, w tym m.in. prawa do swobodnego poruszania się¹³⁶.

W konsekwencji w doktrynie pojawiły się głosy, że w najnowszym orzecznictwie TSUE rozwinął koncepcję obywatelstwa Unii niezależnie od jego powiązania z prawem do swobody poruszania się¹³⁷. W 2008 r. we wspomnianym już wyroku

¹³⁰ Wyrok z 20.9.2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458, pkt 31.

¹³¹ Wyrok w sprawie *Baumbast*, pkt 84.

¹³² D. Miąski, *Sprawa unijna [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010, s. 700 i n.

¹³³ Szerzej nt. B. Mielnik, *Obywatelstwo europejskie*, Wrocław 2000. Odnośnie do ewolucji tej instytucji w luksemburskim *case law* por. też F. Wollenschläger, *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym* (cz. I: EPS 2010, nr 6, s. 4 i n.; cz. II: EPS 2010, nr 7, s. 18 i n.; cz. III: EPS 2010, nr 8, s. 27 i n.).

¹³⁴ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 2.3.2010 r. w sprawie C-135/08 *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104.

¹³⁵ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 8.3.2011 r. w sprawie C-34/09 *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124.

¹³⁶ Art. 20 ust. 1 i 2 lit. a) TFUE.

¹³⁷ Ch. Berneri, *Family Reunification in the EU. The Movement and Residence Rights of Third Country National Family Members of EU Citizens*, Londyn 2017, s. 95. Co do związanego z tym poszerzenia zakresu przedmiotowego prawa o obywatelstwo UE, jak i w ogóle całego prawa unijnego por. np. D. Kochenov, *The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need for Clarification*, ELJ 2013, vol. 13, s. 507 i n. oraz R. Grzeszczak, *Dwie narracje o obywatelstwie Unii Europejskiej [w:] Współczesne*

w sprawie *Metock* Trybunał uznał, że „jeśli obywatelowi Unii nie zezwoli się na prowadzenie normalnego życia rodzinnego w państwie przyjmującym, korzystanie z wolności gwarantowanych w prawie pierwotnym UE zostanie poważnie ograniczone”¹³⁸. O ile przełomowy wyrok w sprawie *Metock* nie dotyczył wszystkich obywateli EU, gdyż był powiązany z elementem transgranicznym (przekroczenie granicy przez obywatela UE) i opierał się o dyrektywę 2004/38/WE (transgraniczny wymiar obywatelstwa unijnego i prawa członków rodzin ściśle powiązane z przemieszczaniem się obywateli Unii między granicami wewnętrznymi UE)¹³⁹, o tyle w wyroku w sprawie *Zambrano* – przy odwołaniu się do sprawy *Rottmann* i poprzez bezpośrednie odwołanie się do art. 20 TFUE – oderwano ochronę przyznaną obywatelom UE i członkom ich rodzin od wykonywania prawa do swobody poruszania się¹⁴⁰, a tym samym potwierdzono, że korzystają z niej wszyscy obywatele UE i członkowie ich rodzin.

Analiza stanowiska prezentowanego w ostatnich latach przez TSUE, opierającego rozstrzygnięcia korzystne dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli państw UE na prawie pobytu z art. 20 TFUE i wykładni teleologicznej (odwołującej się do celu zapewnienia skutecznego wykonywania istoty praw przysługujących obywatelowi UE), prowadzi do konstatacji, że „obywatelstwo UE uwalnia się jeszcze bardziej od wymiaru rynkowego i elementu transgranicznego”¹⁴¹. Tym samym zakres art. 20 TFUE nie ogranicza się do obywateli UE, którzy skorzystali ze swobody przemieszczania się w obrębie Unii, i dotyczy statusu obywatela UE jako podstawowego statusu każdego obywatela państwa członkowskiego¹⁴². W wyroku w sprawie *Zambrano* TSUE uznał, że art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii¹⁴³, a odmowa osobie będącej obywatelem państwa trzeciego prawa pobytu w państwie członkowskim, gdzie zamieszkują jej małoletnie dzieci posia-

konceptje ochrony wolności i praw podstawowych, red. A. Bator, M. Jabłoński, M. Maciejewski, K. Wójtowicz, Wrocław 2013, s. 179-188.

¹³⁸ Wyrok w sprawie *Metock*, pkt 56 i 62.

¹³⁹ C. Costello, *Metock: Free Movement and Normal Family Life in the Union*, CMLRev. 2009, vol. 46, s. 587.

¹⁴⁰ Co prawda, już w wyroku z 19.10.2004 r. w sprawie C-200/02 *Zhu i Chen* (ECLI:EU:C:2004:639) TSUE oparł się na art. 21 TFUE gwarantującym prawo do poruszania się i pobytu pomimo braku obiektywnego fizycznego przepływu z jednego kraju do drugiego, upatrując fikcyjnego elementu transgranicznego w odmiennej narodowości osoby zainteresowanej. Jako łącznik z prawem unijnym uznano kwestię narodowości, gdyż sprawa dotyczyła dziewczynki o irlandzkiej narodowości przebywającej na terytorium Zjednoczonego Królestwa; por. A. Tryfonidou, *Chen: Further Cracks in the Great Wall of the European Union*, EPL 2005, vol. 11, s. 539.

¹⁴¹ D.E. Harasimiuk, op.cit., s. 73.

¹⁴² Co wielokrotnie podkreślał TSUE w swoim orzecznictwie; por. np. wyroki w sprawach *Grzelczyk*, pkt 31; *Baumbast i R.*, pkt 82; *Zhu i Chen*, pkt 25, *Rottmann*, pkt 43.

¹⁴³ Wyrok w sprawie *Zambrano*, pkt 42.

dające obywatelstwo tego państwa, nad którymi sprawuje ona opiekę, niewątpliwie taki skutek by wywarła¹⁴⁴ wobec faktycznej konieczności opuszczenia przez dzieci, będące obywatelami UE, terytorium Unii w celu towarzyszenia rodzicom. Odmowa udzielenia zezwolenia na pracę i związane z tym ryzyko utraty środków utrzymania również prowadziłoby do konieczności opuszczenia UE przez małoletnich obywateli Unii pozostających na utrzymaniu obywateli państw trzecich¹⁴⁵. W konsekwencji TSUE uznał, że w powyższych okolicznościach obywatele UE znajdują się faktycznie w sytuacji niemożności wykonywania istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii¹⁴⁶. W rezultacie w konkluzji wyroku w sprawie *Zambrano* Trybunał w składzie Wielkiej Izby uznał, że art. 20 TFUE „sprzeciwia się (...) temu, by państwo członkowskie (...) odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi, będącymi obywatelami Unii, prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkiwania tych dzieci, którego są one obywatelami (...)”¹⁴⁷.

Wyrok w sprawie *Zambrano* uważany jest za kamień milowy w orzecznictwie TSUE jako pierwszy przypadek zastosowania przepisów unijnych dotyczących obywatelstwa UE do sporu między obywatelem Unii a jego własnym państwem w sytuacji, gdy obywatel UE nie skorzystał ze swobody przemieszczania się ani nie zachodził żaden inny czynnik transgraniczny¹⁴⁸. O ile bowiem wcześniejsze orzecznictwo TSUE opierało się na koncepcji konieczności wykazania związku sprawy ze swobodą przepływu osób, choćby w wymiarze potencjalnego jej utrudnienia, omawiany wyrok wprowadził „nowe kryterium kontroli środków krajowych, oparte na powadze naruszenia”¹⁴⁹ tego, co Trybunał określił mianem „istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii”¹⁵⁰. I opierając się na koncepcji owej „istoty praw” wynikających z obywatelstwa UE, TSUE uznał za

¹⁴⁴ Ibidem, pkt 43.

¹⁴⁵ Już wcześniej w wyroku w sprawie *Chen* zauważono, że dostęp do rynku pracy może być uzasadniony potrzebą zapewnienia pełnej skuteczności prawom, z których korzysta dziecko (posiadanie środków finansowych przez opiekuna pozwala małoletniemu obywatelowi Unii na wypełnienie warunku posiadania wystarczających środków finansowych, by nie stać się obciążeniem dla systemu pomocy społecznej państwa przyjmującego); por. M. Niedźwiedz, op.cit., s. 108-109.

¹⁴⁶ Wyrok w sprawie *Zambrano*, pkt 44.

¹⁴⁷ Ibidem, pkt 45.

¹⁴⁸ Zarówno w tej sprawie, jak i podobnej co do stanu faktycznego sprawie *Dereci* interweniowało kilka państw członkowskich i Komisja Europejska, podnosząc zarzut, że z uwagi na sytuację czysto wewnętrzną i pozostającą bez związku z prawem UE, co wobec powyższego wyklucza możliwość dokonania jej rozstrzygnięcia w oparciu o przepisy unijne o obywatelstwie Unii.

¹⁴⁹ A. Frąckowiak- Adamska, *Obywatelstwo Unii – art. 20 TFUE – prawo pobytu małoletniego obywatela UE na terytorium państwa członkowskiego, którego to dziecko jest obywatelem – istota praw wynikających z obywatelstwa Unii – pochodne prawo pobytu dla wstępnego, będącego obywatelem państwa trzeciego, który sprawuje opiekę nad małoletnim dzieckiem – wprowadzenie i wyrok TS z 8.03.2011 r. w sprawie C-34/09 Zambrano przeciwko Office national de l’emploi (ONEm)*, EPS 2013, nr 10, s. 46. Szerzej nt. zob. idem, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, EPS 2012, nr 10, s. 21 i n.

¹⁵⁰ Wyrok w sprawie *Zambrano*, pkt 42.

konieczne przyznanie obywatelowi państwa trzeciego, wstępnemu małoletniego obywatela Unii pochodnego prawa pobytu i zezwolenia na pracę w celu zapewnienia temu ostatniemu możliwości skutecznego korzystania z istoty praw wynikających z obywatelstwa Unii.

Tyle że tok rozumowania prowadzący do powyższej konkluzji¹⁵¹ stanowił powtórzenie ustaleń poczynionych przez TSUE w wyroku w sprawie *Rottmann*, do których *expressis verbis* odwołali się sędziowie w kluczowym pkt 42 wyroku. Zatem to wyrok w sprawie *Rottmann* stanowił fundament rozwiązania znanego jako tzw. formuła Zambrano, uwalniającego obywatelstwo unijne i zastosowalność relewantnych regulacji traktatowych z ograniczeń pierwotnego ich powiązania z wolnością w zakresie swobodnego poruszania się¹⁵². W rezultacie nawet w sytuacji braku jakiegokolwiek fizycznego przepływu osób między państwami członkowskimi środki krajowe pozbawiające jednostkę obywatelstwa UE, będącego w myśl ugruntowanego orzecznictwa luksemburskiego podstawowym statusem prawnym obywateli państw członkowskich i w konsekwencji – praw wynikających z tego statusu, mieszczą się w zakresie zastosowalności traktatowych postanowień o obywatelstwie Unii.

Potencjał gwarancyjny formuły przyjętej w wyroku w sprawie *Zambrano* dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii zdawał się być ogromny. Jednak w ciągu następnych kilku miesięcy sędziowie Trybunału sami go znacznie osłabili, zawężając kryterium „naruszenia istoty praw” wynikających z obywatelstwa UE w wyrokach w sprawach *McCarthy*¹⁵³ i *Dereci*¹⁵⁴. Wyraźnie wskazano w nich, że kryterium naruszenia istoty praw wynikających z obywatelstwa UE dotyczy sytuacji bardzo wyjątkowych¹⁵⁵, w których obywatel Unii „faktycznie zmuszony jest do opuszczenia (...) terytorium całej Unii”¹⁵⁶, pochodne prawo pobytu nie występuje w przypadku małżonka obywatela UE, a sam fakt podwójnego obywatelstwa nie uzasadnia objęcia sprawy zakresem zastosowania przepisów dotyczących obywatelstwa Unii¹⁵⁷. Tym samym ograniczono pochodne prawo pobytu dla obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela UE wyłącznie do rodzica opiekującego się małoletnim dzieckiem posiadającym obywatelstwo Unii. W wyroku w sprawie *Dereci* wyraźnie podkreślono, iż „sam fakt,

¹⁵¹ Nota bene, sam wyrok a zwłaszcza uzasadnienie przyjętej w nim formuły jest wyjątkowo lakoniczne i obejmuje zaledwie 6 paragrafów; por. K. Hailbronner, D. Thym, *Case note on Ruiz Zambrano*, CMLRev. 2011, vol. 40(4), s. 1259; U. Šadl, *Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments*, „European Constitutional Law Review” 2013, vol. 9(2), s. 208.

¹⁵² Por. K. Lenaerts, *EU Citizenship and the European Court of Justice's 'Stone-by-Stone' Approach*, „International Comparative Jurisprudence” 2015, vol. 1, s. 2.

¹⁵³ Wyrok z 5.5.2011 r. w sprawie C-434/09 *McCarthy*, ECLI:EU:C:2011:277.

¹⁵⁴ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 15.11.2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734.

¹⁵⁵ Ibidem, pkt 67.

¹⁵⁶ Ibidem, pkt 66.

¹⁵⁷ Zob. wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 54.

że dla obywatela państwa członkowskiego mogłoby wydawać się pożądane – ze względów ekonomicznych lub w celu utrzymania jedności rodziny na terytorium Unii – aby członkowie jego rodziny, którzy nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego, mogli z nim przebywać na terytorium Unii jest niewystarczający dla stwierdzenia, że obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia terytorium Unii w razie nieprzyznania takiego prawa¹⁵⁸. W konsekwencji w literaturze przedmiotu wskazano, że „[p]odstawowym kryterium pochodnego prawa pobytu obywatela państwa trzeciego wydaje się zatem (ekonomiczna) zależność obywatela Unii od tej osoby”¹⁵⁹.

W wyroku w sprawie *Dereci* TSUE wskazał, że choć zasadniczo normy prawa unijnego nie mogą mieć zastosowania do sytuacji niemających żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją regulowaną przez to prawo i których wszystkie istotne elementy „zamykają się” w obrębie jednego państwa członkowskiego¹⁶⁰, to jednak „sytuacja obywatela Unii, który (...) nie skorzystał z prawa do swobody przemieszczania się, nie może być zrównana z sytuacją o charakterze wyłącznie wewnętrznym”¹⁶¹. Podkreślając jednak bardzo szczególny charakter kryterium dotyczącego pozbawienia istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii, TSUE uznał, że prawo unijne (w tym jego przepisy dotyczące obywatelstwa Unii) nie zakazują państwom członkowskim odmowy prawa pobytu na swoim terytorium obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny obywatela tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, pod warunkiem że „taka odmowa nie pociąga za sobą dla tego obywatela Unii pozbawienia skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii”¹⁶². I o ile brzmienie zdaje się nie odbiegać od sformułowania użytego w wyroku w sprawie *Zambrano*, to jednak skutkuje pośrednim uznaniem, że potencjał gwarancyjny tej ostatniej ogranicza się wyłącznie do małoletnich dzieci (a konkretnie obywateli państw trzecich będących rodzicami małoletnich obywateli UE) i nie obejmuje małżonków ani nie rozciąga się na innych członków rodziny nieposiadających obywatelstwa państwa członkowskiego UE. Tym samym prawo połączenia z rodziną na podstawie art. 20 TFUE zdaje się przysługiwać obywatelom państwa trzeciego będącym

¹⁵⁸ Wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 68.

¹⁵⁹ Zob. A. Frąckowiak-Adamska, *Obywatelstwo Unii – prawo pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli Unii – odmowa na podstawie braku wykonywania przez obywatela prawa do swobodnego przemieszczania się – wprowadzenie i wyrok TS z 15.11.2011 r. w sprawie C-256/1 Murat Dereci i in. przeciwko Bundesministerium für Inners*, EPS 2013, nr 11, s. 48. Na kryterium zależności materialnej wskazuje również D.E. Harasimiuk, op.cit., s. 74.

¹⁶⁰ Wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 60. Por. też wyroki w sprawach *Metock*, pkt 77 i *McCarthy*, pkt 45.

¹⁶¹ Wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 61. Por. też wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 12.7.2005 r. w sprawie C-403/03 *Schempp*, ECLI:EU:C:2005:446, pkt 22 oraz wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 46.

¹⁶² Wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 74.

rodzicami małoletnich obywateli Unii, którzy nie mają zdolnego ich utrzymać rodzica posiadającego obywatelstwo państwa członkowskiego UE¹⁶³.

Jak widać, późniejsze orzecznictwo TSUE ograniczyło praktyczny zasięg tzw. formuły Zambrano, wskazując na możliwość jej zastosowania wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach¹⁶⁴ oraz formułując pod adresem władz państw członkowskich istotne wskazówki interpretacyjne (*McCarthy* i *Dereci*). Z kolejnych orzeczeń Trybunału wynika, że możliwość wywodzenia przez będących obywatelami państw trzecich małżonków i dalszych członków rodzin obywateli UE, którzy nie skorzystali ze swobody poruszania się (a więc w sytuacjach, w których zastosowanie ma wyłącznie prawo pierwotne, a nie dyrektywa 2004/38/WE), istnieje wyłącznie w tych przypadkach, gdy odmowa przyznania im pochodnego prawa pobytu oznaczałaby w praktyce pozbawienie obywatela Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw wynikających z obywatelstwa UE, tj. zmuszenie go do opuszczenia terytorium całej Unii.

Jedną z podstawowych wątpliwości dotyczy określenia zakresu przedmiotowego „istoty praw wynikających z obywatelstwa Unii”, pozbawienie których stanowiłoby naruszenie art. 20 TFUE¹⁶⁵. W interpretacji przedstawionej w wyroku w sprawie *Dereci* powyższa koncepcja została ograniczona wyłącznie do przypadków całkowitej zależności obywatela UE od członka rodziny posiadającego obywatelstwo państwa trzeciego¹⁶⁶ i wbrew oczekiwaniom odebrano jej potencjał przyczynienia się do złagodzenia skutków wspomnianego zjawiska tzw. odwróconej dyskryminacji¹⁶⁷. W wyroku przesądzono również, że zakres praw wynikających z obywatelstwa UE w rozumieniu tzw. formuły Zambrano nie obejmuje praw podstawowych (w tym prawa do poszanowania życia rodzinnego¹⁶⁸) i nie powinny być one brane pod uwagę przy rozważaniu, czy środek krajowy powoduje skutek w postaci pozbawienia możliwości skutecznego korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii (tzw. *deprivation effect*)¹⁶⁹. O tym, że naruszenie prawa do poszanowania życia rodzinnego (jako jednego z praw podstawowych) nie będzie stanowiło naruszenia istoty praw związanych z obywatelstwem unijnym, TSUE przesądził w wyroku w sprawie *Iida*¹⁷⁰. TSUE pozostawił zaś w rękach sądów

¹⁶³ Por. A. Frąckowiak-Adamska, *Obywatelstwo Unii – art. 20 TFUE...*, s. 48.

¹⁶⁴ Wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 67. Powtórzył to TSUE m.in. w wyroku z 8.5.2013 r. sprawie 87/12 *Ymeraga*, ECLI:EU:C:2013:291, pkt 36.

¹⁶⁵ Por. np. V. Eijken, S. DeVries, *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, *ELRev.* 2011, vol. 36, s. 713; A. Hinarejos, *Citizenship of the EU: Clarifying the Genuine Enjoyment of the Substance of Citizenship Rights*, „*Cambridge Law Journal*” 2012, vol. 71, s. 279 i n.

¹⁶⁶ A. Hinarejos, op.cit., s. 281.

¹⁶⁷ Por. Ch. Berneri, op.cit., s. 108; M. Gniadzik, op.cit., s. 414.

¹⁶⁸ Tak Rzecznik Generalny Mengozzi w opinii z 29.9.2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci* (ECLI:EU:C:2011:626), pkt 37.

¹⁶⁹ K. Lenaerts, op.cit., s. 4.

¹⁷⁰ Wyrok z 8.11.2012 r. w sprawie C-40/11 *Iida*, ECLI:EU:C:2012:691.

krajowych weryfikację, czy przedmiotowe środki imigracyjne pozostają zgodne ze standardem prawa do poszanowania życia rodzinnego z art. 8 EKPC¹⁷¹, do przestrzegania którego są zobowiązane jako strony odnośnego traktatu Rady Europy.

Potwierdzenie powyższej interpretacji, przy jednoczesnym dookreśleniu rodzaju wymaganej zależności, nastąpiło w wyroku w sprawie *O. i S.*, gdzie TSUE posłużył się frazą „więzi prawnej, finansowej lub emocjonalnej zależności”, wskazując, że tylko taka mogłaby zmusić obywatela UE do opuszczenia całej Unii¹⁷². Co istotne, w sformułowaniu posłużono się alternatywą, a nie kumulacją (!)¹⁷³, jak również – poprzez odwołanie się do niespokrewnionych osób (więzów innych niż więzy krwi) – zdaje się otwierać kategorię beneficjentów na nieformalnych członków rodzin (partner) oraz dalszych krewnych nieobjętych zakresem dyrektywy 2004/38/WE¹⁷⁴.

Oceny rzeczywistej konieczności opuszczenia Unii przez jej obywatela będzie dokonywać – w świetle okoliczności faktycznych konkretnej sprawy – sąd krajowy państwa członkowskiego¹⁷⁵. I to on będzie dokonywał ustaleń, czy krajowy środek zastosowany wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela UE będzie prowadził do pozbawienia tego ostatniego możliwości korzystania z „istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii”. Analiza linii interpretacyjnej zaprezentowanej przez TSUE w ostatnich latach zdaje się wskazywać na chęć zadowolenia państw członkowskich¹⁷⁶. Trybunał podkreślił, że tylko w wyjątkowych okolicznościach nie można odmówić prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela UE, jeśli sprawa nie obejmuje przypadku korzystania ze swobody poruszania się w obrębie Unii i stanowi sytuację czysto wewnętrzną¹⁷⁷.

Wyroki TSUE zapadłe po orzeczeniu w sprawie *Dereci* wskazują na wykrystalizowanie się rygorystycznego podejścia do stosowania testu *Zambrano*, ustawiając poprzeczkę na poziomie, który w praktyce trudno osiągnąć. W rezultacie stany faktyczne spraw nie spełniają zawyżonego standardu, a wyroki zapadłe w sprawach *Ymeraga*, *Iida* i *Alokpa* zdają się wręcz, zdaniem Ch. Berneri, czynić z tzw. formuły *Zambrano* test poniekąd fikcyjny¹⁷⁸, a to z uwagi na fakt, że sędziowie TSUE nie są

¹⁷¹ Zob. wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 72-73.

¹⁷² Wyrok z 6.12.2012 r. w połączonych sprawach C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, ECLI:EU:C:2012:776, pkt 56.

¹⁷³ Ch. Berneri, op.cit., s. 112.

¹⁷⁴ Ch. Berneri, S. Peers, *Iida and O and S: Further Developments in the Immigration Status of Static EU Citizens*, „Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law” 2013, vol. 27, s. 173.

¹⁷⁵ Zob. wyroki w sprawach *Dereci*, pkt 72 oraz *O. i S.*, pkt 33.

¹⁷⁶ Por. liczne oświadczenia złożone przez władze państw członkowskich w toku prowadzonego postępowania przed TSUE w sprawach *Zambrano*, *Dereci* oraz *O. i S.* Podobnie zob. M. Gniadzik, op.cit., s. 425.

¹⁷⁷ Zob. wyrok z 10.10.2013 r. w sprawie C-86/12 *Alokpa*, ECLI:EU:C:2013:645, pkt 32; opinia Rzecznika Generalnego Mengozzi z 21.3.2013 r. w tejże sprawie, ECLI:EU:C:2013:127, pkt 11.

¹⁷⁸ Ch. Berneri, op.cit., s. 115.

nawet skłonni do głębszej analizy czynników mogących potencjalnie uruchomić jego zastosowanie. W literaturze przedmiotu skrytykowano Trybunał za brak należytego rozważania okoliczności wskazujących na znaczne ograniczenie czy wręcz wykluczenie w praktyce możliwości swobodnego poruszania się obywatela UE na skutek zastosowania niekorzystnego środka krajowego wobec członka jego rodziny, będącego obywatelem państwa trzeciego¹⁷⁹. Przy tym bardzo istotną kwestią jest czysto hipotetyczna natura powyższych utrudnień¹⁸⁰ i będący tego konsekwencją brak wiedzy sędziów Trybunału w przedmiocie powyższych okoliczności. Ponadto w wyroku w sprawie *Iida* TSUE wskazał, że czysto hipotetyczna możliwość utrudnienia korzystania z praw wynikających ze statusu obywatela UE jest niewystarczająca do powołania się na prawo pierwotne UE w zakresie unijnego obywatelstwa¹⁸¹, potwierdzając podejście zaprezentowane w sprawie *Dereci*¹⁸². Podobnie w wyroku w sprawie *Ymeraga* TSUE wskazał, że sam zamiar K. Ymeragi połączenia się z członkami rodziny (rodzice i rodzeństwo) nie jest wystarczający do uznania, że odmowa udzielenia im zezwolenia na zamieszkanie może pozbawić go skutecznego korzystania z istoty praw wynikających z posiadanego przez niego obywatelstwa UE¹⁸³.

Takie podejście służy zachowaniu przez państwa członkowskie suwerenności w kwestiach imigracji, z uszczerbkiem dla wzmocnienia koncepcji obywatelstwa UE jako źródła niezależnych praw. Co więcej, TSUE z nie do końca zrozumiałych powodów nie zdecydował się rozpatrywać powyższych spraw w świetle praw podstawowych, w tym prawa do poszanowania życia rodzinnego¹⁸⁴. W wyroku w sprawie *Alokpa* Trybunał nie wziął pod uwagę (podobnie jak w innych sprawach) okoliczności, że dzieci zostaną zobowiązane do opuszczenia kraju, w którym się urodziły i mieszkały przez całe życie, ani nie rozważył tego w kontekście potencjalnego naruszenia ich podstawowego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, a tym samym nie działał na rzecz ochrony najlepszego interesu dziecka¹⁸⁵. W konsekwencji orzecznictwo luksemburskie dotyczące praw statycznych obywateli Unii (tj. niekorzystających ze swobody przemieszczania się) do życia w kraju pochodzenia z członkami rodzin będących obywatelami państw trzecich

¹⁷⁹ Por. np. N.N. Shuibhne, *(Some of) The Kids Are All Right: Comment on McCarthy and Dereci*, CMLRev. 2012, vol. 37, s. 366 i 370; K. Lenaerts, op.cit., s. 5.

¹⁸⁰ Por. np. S. Adam i P. Van Elswege, *Citizenship Rights and the Federal Balance between the European Union and its Member States: Comment on Dereci*, ELJ 2012, vol. 37, s. 183.

¹⁸¹ Wyrok z w sprawie *Iida*, pkt 77.

¹⁸² K. Lenaerts, op.cit., s. 6.

¹⁸³ Wyrok w sprawie *Ymeraga*, pkt 39.

¹⁸⁴ Por. np. A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie...*, s. 21 i n.; N. Shuibhne, *(Some of)...*, s. 375 i n.; A. Wiesbrock, *Disentangling the 'Union Citizenship Puzzle'? The McCarthy Case*, ELR 2011, nr 6, s. 869 i n.; M. Gniadzik, op.cit., s. 425.

¹⁸⁵ Por. H. Oosterom-Staples, *To What Extent has Reverse Discrimination Been Recersed*, EJIL 2012, nr 2, s. 171; wskazany za: M. Gniadzik, op.cit., s. 403 przyp. 58. Por. też rozważania zawarte w opinii rzecznik generalnej E. Sharpston z 30.9.2010 r. w sprawie C-34/09 *Zambrano*, ECLI:EU:C:2010:560.

nie jest spójne ani klarowne¹⁸⁶. Dobitnie oddają to słowa Rzeczniczki Generalnej E. Sharpston, według której w odniesieniu do reguł determinujących możliwość korzystania z praw wynikających z obywatelstwa unijnego oraz ich zakres należałoby posługiwać się pojęciem „loterii”, a nie „logiki”¹⁸⁷. I choć powyższe słowa zostały wypowiedziane przed wyrokami zapadłymi po 2011 r. (wyrok w sprawie *Zambrano* i następane), to w świetle tych ostatnich zdają się one być jeszcze bardziej aktualne.

W przedmiocie ustanowienia na gruncie prawa pierwotnego UE pochodnego prawa pobytu dla obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny obywatela Unii pierwszeństwo ma art. 21 TFUE, a art. 20 TFUE może mieć zastosowanie wyłącznie w razie wykluczenia możliwości oparcia sentencji wyroku na art. 21 TFUE. Artykuł 21 TFUE odnosi się do tradycyjnej linii interpretacyjnej wymagającej dla zastosowania regulacji traktatowych dotyczących obywatelstwa unijnego i swobody poruszania się zaistnienia elementu transgranicznego. Nie czyni on jednak koniecznym, aby środek krajowy oznaczał w praktyce pozbawienie praw wynikających ze statusu obywatela UE, wystarczy spowodowanie poważnych trudnień (tzw. *impeding effect*). Z kolei art. 20 TFUE nie wymaga istnienia łącznika transgranicznego, ale stawia podwyższony próg dla dotkliwości powodowanych przez środek krajowy, który powinien *de facto* prowadzić do pozbawienia obywatela UE możliwości korzystania z istoty praw wynikających z obywatelstwa unijnego¹⁸⁸. W wyroku w sprawie *Dereci* TSUE dookreślił, że skutek ten powinien oznaczać w praktyce zmuszenie obywatela UE do opuszczenia Unii jako takiej, a nie jedynie jednego z państw członkowskich, jeśli możliwe jest dalsze prowadzenie życia rodzinnego w innym państwie członkowskim¹⁸⁹.

W oparciu o wyroki w sprawach *Zambrano* z 2011 r. i *Alokpa* z 2013 r. K. Lenaerts uznał, iż o ile art. 20 TFUE zasadniczo nie pozbawia władz przyjmującego państwa członkowskiego prawa do odmowy wydania zezwolenia na zamieszkanie dla nieposiadających obywatelstwa unijnego członków rodziny małoletniego obywatela UE, skoro istnieje możliwość przeniesienia się do państwa członkowskiego obywatelstwa małoletniego i uzyskania tam pochodnego prawa do zamieszkania, to w razie spełnienia warunków przewidzianych w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE (tj. posiadania ubezpieczenia zdrowotnego i wystarczających środków utrzymania) art. 21 TFUE zobowiązuje państwo przyjmujące do udzielenia zezwolenia na zamieszkanie na swoim terytorium zarówno małoletniemu obywatelowi Unii, jak i jego głównemu opiekunowi, będącemu obywatelem państwa trzeciego¹⁹⁰. W przeciwieństwie do zezwolenia udzielonego na podstawie art. 21 TFUE stosowne

¹⁸⁶ Por. wyrok w sprawie *Ymeraga*, pkt 39.

¹⁸⁷ Opinia Rzecznika Generalnego w sprawie *Zambrano*, pkt 88.

¹⁸⁸ K. Lenaerts, op.cit., s. 4.

¹⁸⁹ Wyrok w sprawie *Dereci*, pkt 66.

¹⁹⁰ K. Lenaerts, op.cit., s. 8. Zob. też konkluzję wyroku z 30.6.2016 r. w sprawie C-115/15 NA, ECLI:EU:C:2016:487.

zezwoleń wystosowane na podstawie art. 20 TFUE nie wymagają spełnienia warunków socjalno-bytowych przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE.

6. *Quo vadis?* Kilka uwag na tle orzeczeń TSUE z lat 2014-2017

Na koniec zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu analiz warto przyjrzeć się kilku wyrokom TSUE zapadłym w ostatnich latach w celu wskazania na obecne trendy panujące w Trybunale w odniesieniu do prawa do wjazdu i pobytu na terytorium UE obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii. Dotyczyły one kilku istotnych zagadnień, w tym podwójnego obywatelstwa (i praw przysługujących na terytorium kraju przynależności państwowej obywatela Unii), powrotu do państwa pochodzenia przez obywatela Unii i członków jego rodziny, statusu prawnego członków rodziny obywatela Unii wykonującego regularne podróże służbowe (w związku z wykonywaną pracą lub świadczonymi usługami) do innego państwa członkowskiego oraz uprzedniej karalności obywatela państwa trzeciego na terytorium UE.

W odniesieniu do kwestii podwójnego obywatelstwa w wyroku w sprawie *McCarthy* sędziowie TSUE uznali, że samo w sobie nie stanowi ono wystarczającego łącznika z prawem unijnym¹⁹¹. Do innej konkluzji doszedł skład orzekający w sprawie *Garcia Avello*¹⁹², w której jednak istotą nie był fakt posiadania podwójnego obywatelstwa, lecz będąca jego następstwem rozbieżność w zapisie nazwisk rodowych, która mogła być dla zainteresowanych obywateli Unii źródłem poważnych niedogodności, stanowiących przeszkodę w wykonywaniu ich prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich¹⁹³. Z kolei w 2017 r. wyroku w sprawie *Ormazabal* TSUE uznał, że w celu zapewnienia skuteczności praw przyznanych obywatelom Unii przez art. 21 ust. 1 TFUE, w szczególności

¹⁹¹ Zob. wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 43 (odnośnie do braku zastosowania dyrektywy 2004/38/WE) oraz pkt 54 (w zakresie niemożności zastosowania art. 21 TFUE). Jak wyraźnie podkreślił TSUE, „art. 21 TFUE nie ma zastosowania do obywatela Unii, który nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się, który zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiada, i który ponadto posiada przynależność państwową innego państwa członkowskiego, o ile sytuacja tego obywatela nie obejmuje stosowania środków państwa członkowskiego skutkujących pozbawieniem go skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii lub stanowiących dla niego przeszkodę w wykonywaniu jego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich” (pkt 56 wyroku).

¹⁹² Wyrok z 2.10.2003 r. w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539.

¹⁹³ Zob. wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 53. A przeszkoda taka może być usprawiedliwiona tylko wtedy, gdy jest uzasadniona obiektywnymi względami i jest proporcjonalna do realizowanego zgodnie z prawem celu, co wyraźnie potwierdziła Wielka Izba Trybunału w wyroku z 14.10.2008 r. w sprawie C-353/06 *Grunkin i Paul*, ECLI:EU:C:2008:559, pkt 23-24 i 29.

prawa do prowadzenia przez nich życia rodzinnego w przyjmującym państwie członkowskim, co jest możliwe dzięki obecności u ich boku członków ich rodziny, jednostka może korzystać z tego prawa w przyjmującym państwie członkowskim także po nabyciu obywatelstwa tego państwa i przy zachowaniu obywatelstwa państwa pochodzenia¹⁹⁴. Zdaniem TSUE obywatel Unii w szczególności powinien móc rozwijać życie rodzinne na terytorium państwa przyjmującego wraz ze swoim małżonkiem będącym obywatelem państwa trzeciego dzięki przyznaniu temu ostatniemu pochodnego prawa pobytu w danym państwie. Odmienna interpretacja nie tylko oznaczałaby równe traktowanie z obywatelami brytyjskimi, którzy nigdy nie opuścili terytorium państwa pochodzenia¹⁹⁵, ale oznaczałaby w praktyce pozbawienie prawa do prowadzenia życia rodzinnego w przyjmującym państwie członkowskim obywatela Unii, który ze względu na chęć głębszego zintegrowania się ze społeczeństwem tego państwa nabył jego obywatelstwo, co wymownie stałoby w sprzeczności z logiką stopniowej integracji ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego, której przyświeca art. 21 ust. 1 TFUE¹⁹⁶. W konsekwencji obywatelowi państwa trzeciego, będącemu członkiem rodziny obywatela UE, w przedmiotowych okolicznościach może przysługiwać pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE, na warunkach, które nie mogą być bardziej rygorystyczne niż te przewidziane w dyrektywie 2004/38/WE¹⁹⁷.

Z orzecznictwa TSUE wynika zatem, że sytuacja obywatela Unii posiadającego obywatelstwo dwóch państw członkowskich UE, który jednak nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie może z tego jedynie powodu zostać zrównana z sytuacją o charakterze wyłącznie wewnętrznym¹⁹⁸. Jako obywatel przynajmniej jednego państwa członkowskiego dana osoba „korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 20 ust. 1 TFUE i w związku z tym może powoływać się, również w stosunku do swego państwa członkowskiego pochodzenia, na prawa wynikające z posiadania tego statusu, a w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznane na mocy art. 21 TFUE”¹⁹⁹.

¹⁹⁴ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 14.11.2017 r. w sprawie C-165/16 *Toufik Lounes*, ECLI:EU:C:2017:862, pkt 51-53 i 60.

¹⁹⁵ Ibidem, pkt 54. TSUE w swoim orzecznictwie uznał, że sytuacja osób będących obywatelami jednego państwa członkowskiego i przebywających legalnie na terytorium innego państwa członkowskiego, którego obywatelstwo również posiadają, wykazuje związek z prawem Unii i nie może być traktowana jako „sytuacja czysto wewnętrzna”; por. ibidem, pkt 49-51 oraz wyrok z 8.6.2017 r. w sprawie C-541/15 *Freitag*, ECLI:EU:C:2017:432, pkt 34.

¹⁹⁶ Wyrok w sprawie *Toufik Lounes*, pkt 56.

¹⁹⁷ Ibidem, pkt 61.

¹⁹⁸ Zob. wyroki w sprawach *Schempp*, pkt 22 i *McCarthy*, pkt 46.

¹⁹⁹ Wyrok w sprawie *McCarthy*, pkt 46; zob. też wyrok z 10.7.2008 r. w sprawie C-33/07 *Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396, pkt 17 i przytoczone tam orzecznictwo.

Z kolei w przypadku powrotu migrującego obywatela Unii do kraju pochodzenia wyraźnie wskazano w orzecznictwie luksemburskim, że przepisy dyrektywy 2004/38/WE nie pozwalają na przyznanie pochodnego prawa pobytu obywatelom państw trzecich, członkom rodziny obywatela Unii, w państwie przynależności państwowej tego ostatniego²⁰⁰. W 2014 roku w wyroku w sprawie *O. i B.* uznano jednak, że w razie powrotu obywatela Unii do kraju jego przynależności państwowej posiadający obywatelstwo państwa trzeciego członek jego rodziny korzysta na podstawie prawa pierwotnego Unii z pochodnego prawa pobytu w tym państwie²⁰¹. W przeciwnym razie brak stosownej gwarancji zachowania możliwości normalnego prowadzenia życia rodzinnego po powrocie do państwa pochodzenia mógłby skutecznie zniechęcić go przed opuszczeniem jego terytorium w celu podjęcia pracy w innym państwie członkowskim UE²⁰². Przy czym warunki przyznania przedmiotowego prawa pochodnego na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE nie powinny być co do zasady bardziej rygorystyczne niż te przewidziane w dyrektywie 2004/38/WE²⁰³. Według TSUE skuteczność praw, które dany obywatel Unii wywodzi z art. 21 ust. 1 TFUE, wymaga, aby życie rodzinne, które ów obywatel prowadził w przyjmującym państwie członkowskim, mogło toczyć się dalej po jego powrocie do państwa członkowskiego jego przynależności państwowej poprzez przyznanie pochodnego prawa pobytu zainteresowanemu członkowi rodziny będącemu obywatelem państwa trzeciego²⁰⁴. W braku takiego pochodnego prawa pobytu zainteresowany obywatel Unii zostałby bowiem odwieziony od opuszczenia państwa członkowskiego, którego przynależność państwową posiada, w celu skorzystania z przysługującego mu na podstawie art. 21 ust. 1 TFUE prawa pobytu w innym państwie członkowskim z tego względu, że nie miałby pewności, czy po powrocie do państwa członkowskiego swego pochodzenia mógłby dalej prowadzić wspólne życie z bliskimi członkami rodziny, zbudowane lub umocnione w przyjmującym państwie członkowskim²⁰⁵.

²⁰⁰ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 12.3.2014 r. w sprawie C-456/12 *O. i B.*, ECLI:EU:C:2014:135, pkt 37.

²⁰¹ Zob. ibidem, pkt 46 oraz wyroki w sprawach *Singh I*, pkt 25 i *Eind*, pkt 45.

²⁰² Zob. wyroki w sprawach: *Eind*, pkt 35-36; *O. i B.*, pkt 46-47; *Iida*, pkt 70. Podobnie w wyroku w sprawie *Eind* Trybunał uznał, że skutek zniechęcający do podjęcia pracy na terytorium innego państwa członkowskiego wystąpiłby również w przypadku, gdyby po powrocie do państwa pochodzenia obywatel tego państwa nie mógł kontynuować wspólnego życia z bliskimi członkami rodziny, które zostało zapoczątkowane w państwie przyjmującym (np. na skutek zawarcia związku małżeńskiego lub łączenia rodzin). Co więcej, Trybunał umożliwił objęcie ochroną wynikającą z prawa unijnego także sytuacji, w której rodzina powstała już po migracji obywatela Unii; zob. C. Costello, *Metock: Free Movement and 'Normal Family Life' in the Union*, CMLRev. 2009, nr 2, s. 604.

²⁰³ Wyrok w sprawie *O. i B.*, pkt 50.

²⁰⁴ Ibidem, pkt 54.

²⁰⁵ Ibidem. Por. też wyrok z 5.6.2018 r. w sprawie C673/16 *Coman* i inni, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 24; wyrok z 27.6.2018 r. w sprawie C-230/17 *Altiner i Ravn*, ECLI:EU:C:2018:497, pkt 26.

W opinii TSUE powrót pracownika migrującego do państwa pochodzenia nie może być traktowany jako sytuacja czysto wewnętrzna. Tym niemniej w wyroku w sprawie *O. i B.* Trybunał zaznaczył, że art. 21 ust. 1 TFUE nie wymaga, aby każdy pobyt obywatela Unii w państwie przyjmującym wraz z członkiem rodziny skutkowało przyznaniem pochodnego prawa pobytu temu członkowi rodziny w państwie pochodzenia obywateli Unii. W opinii TSUE przeszkoda w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się może wystąpić tylko wówczas, gdy pobyt obywatela Unii w państwie przyjmującym charakteryzował się wystarczającą efektywnością, pozwalającą na rozwinięcie i umocnienie życia rodzinnego. Ponadto w wyroku w sprawie *S. i G.* Trybunał wskazał, że przyznanie pochodnego prawa danemu obywatelowi państwa trzeciego możliwe jest jedynie wówczas, gdy jest to konieczne dla zapewnienia temu ostatniemu faktycznej możliwości skorzystania z art. 45 TFUE²⁰⁶.

Z powyższego wynika, że TSUE zdaje się prezentować bardziej rygorystyczne podejście do zakresu ochrony wynikającej z prawa unijnego w państwie pochodzenia obywatela Unii – w wyroku w sprawie *O. i B.* Trybunał starał się ograniczyć grono potencjalnych beneficjentów pochodnego prawa pobytu²⁰⁷. Wyraźnie podkreślono, że w powyższych okolicznościach powinny mieć zastosowanie *per analogiam* odpowiednie postanowienia dyrektywy 2004/38/WE, ponieważ w obu tych przypadkach to właśnie obywatel Unii jest osobą będącą punktem odniesienia i której status umożliwia uzyskanie pochodnego prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny owego obywatela Unii²⁰⁸. Jak dobitnie zauważyła rzecznik generalna E. Sharpston, zakres prawa do poszanowania życia rodzinnego powinien być taki sam w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii mieszcących się w zakresie zastosowania prawa unijnego, niezależnie, czy zamieszkują oni w państwie przyjmującym, czy w państwie pochodzenia²⁰⁹.

Kolejna kwestia dotyczy obywateli państw członkowskich UE, którzy odbywają częste i regularne podróże służbowe do innego państwa członkowskiego i prawa wjazdu i pobytu na terytorium UE członków ich rodziny posiadających obywatelstwo państwa trzeciego. Zdaniem TSUE skuteczność przysługującego pracownikowi prawa do swobodnego przemieszczania się może wymagać przyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącego członkiem rodziny pracownika – obywatela Unii w państwie członkowskim przynależności

²⁰⁶ M. Gniadzik, op.cit., s. 326.

²⁰⁷ Trudno w innych kategoriach postrzegać wymóg wcześniejszego pobytu w państwie członkowskim na podstawie dyrektywy 2004/38/WE czy ograniczenie beneficjentów do członków rodziny zdefiniowanych w jej art. 2 pkt 2.

²⁰⁸ Zob. np. wyrok w sprawie *O. i B.*, pkt 50 oraz *Altiner i Ravn*, pkt 27.

²⁰⁹ Opinia rzecznik generalnej E. Sharpston z 12.12.2013 r. w sprawach C-456/12 i C-457/12, *O. i B.* oraz *S. i G.*, ECLI:EU:C:2013:837, pkt 125.

państwowej tego ostatniego²¹⁰. Jednakże cel i uzasadnienie takiego pochodnego prawa pobytu opierają się na stwierdzeniu, iż odmowa przyznania takiego prawa może stanowić przeszkodę w korzystaniu z podstawowych swobód gwarantowanych przez TFUE²¹¹. W ocenie TSUE obywatele Unii, którzy w ramach umowy o pracę wykonują działalność zawodową w innym państwie członkowskim niż państwo ich miejsca zamieszkania, mieszczą się w zakresie art. 45 TFUE²¹². W konkluzji wyroku w sprawie *S. i G.* sędziowie TSUE uznali, że „art. 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że przyznaje on członkowi rodziny obywatela Unii będącemu obywatelem państwa trzeciego pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiada ten obywatel Unii, jeżeli ów obywatel ma miejsce zamieszkania w tym państwie, jednak regularnie przemieszcza się do innego państwa członkowskiego jako pracownik w rozumieniu wspomnianego postanowienia, ponieważ odmowa przyznania takiego prawa pobytu ma zniechęcający wpływ na faktyczne korzystanie z praw wywodzonych przez pracownika z art. 45 TFUE, która to okoliczność podlega weryfikacji przez sąd krajowy”²¹³.

Na gruncie interpretacji tzw. formuły Zambrano, nakazującej przyznanie pochodnego prawa pobytu obywateli państwa trzeciego, jeśli odmowa jego przyznania skutkowałaby pozbawieniem obywatela Unii będącego członkiem jego rodziny skutecznej możliwości korzystania z istoty praw wynikających z obywatelstwa unijnego, TSUE miał okazję wypowiedzieć się w kwestii uprzedniej karalności obywatela państwa trzeciego będącego opiekunem małoletnich obywateli UE. 28.10.2016 r. Wielka Izba Trybunału w wyroku sprawie *Rendón Marin* wskazała, że w ramach już ugruntowanej linii orzeczniczej zapoczątkowanej w sprawach *Rottmann* i *Zambrano*, art. 20 TFUE musi być interpretowany w sposób wykluczający krajowe przepisy imigracyjne nakazujące automatyczną odmowę udzielenia zezwolenia na zamieszkanie obywatelowi państwa trzeciego będącemu rodzicem i jedynym opiekunem małoletnich obywateli UE wyłącznie w oparciu o fakt uprzedniej jego karalności, w sytuacji gdy taka odmowa w konsekwencji wymaga od

²¹⁰ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 12.3.2014 r. w sprawie C-457/12 *S. i G.*, ECLI:EU:C:2014:136, pkt 40.

²¹¹ Ibidem, pkt 41.

²¹² Por. wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 21.2.2006 r. w sprawie C-152/03 *RitterCoulais*, ECLI:EU:C:2006:123, pkt 31; wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 18.7.2007 r. w sprawie C-212/05 *Hartmann*, ECLI:EU:C:2007:437, pkt 17; wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 16.4.2013 r. w sprawie C-202/11 *Las*, ECLI:EU:C:2013:239, pkt 17; wyrok w sprawie *S. i G.*, pkt 39. Tym samym wskazano na brak zasadności dokonywania wykładni art. 20 TFUE i art. 21 ust. 1 TFUE, z uwagi na fakt że w sposób ogólny formułują one prawo każdego obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, które swoje uszczegółowienie znajduje w art. 45 TFUE; zob. wyrok w sprawie *S. i G.*, pkt 45; podobnie por. wyrok z 1.10.2009 r. w sprawie C-3/08 *Leyman*, ECLI:EU:C:2009:595, pkt 20; wyrok z 4.7.2013 r. w sprawie C-233/12 *Gardella*, ECLI:EU:C:2013:449, pkt 38.

²¹³ Wyrok w sprawie *S. i G.*, pkt 44.

dzieci opuszczenia terytorium całej UE²¹⁴. Zdaniem TSUE odmówienie rodzicowi, obywatelowi państwa trzeciego, sprawującemu faktyczną pieczę nad małoletnim obywatelem Unii, możliwości przebywania z nim w przyjmującym państwie członkowskim, pozbawiałoby wszelkiej skuteczności prawo pobytu tego ostatniego, jako że korzystanie z prawa pobytu przez małoletnie dziecko w sposób nieunikniony pociąga za sobą prawo tego dziecka do towarzystwa osoby faktycznie sprawującej nad nim pieczę. Osoba ta zatem powinna mieć możliwość przebywania z nim w przyjmującym państwie członkowskim w okresie jego tam pobytu²¹⁵. Z tego też względu, „skoro art. 21 TFUE oraz dyrektywa 2004/38/WE przyznają prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim małoletniemu obywatelowi innego państwa członkowskiego, które spełnia wymogi z art. 7 ust. 1 lit. b) tej dyrektywy, te same przepisy umożliwiają rodzicowi, który sprawuje faktyczną pieczę nad tym obywatelem, przebywanie z nim w przyjmującym państwie członkowskim”²¹⁶.

Należy zatem jeszcze raz przypomnieć, że art. 21 ust. 1 TFUE i przepisy dyrektywy 2004/38/WE nie przyznają obywatelom państw trzecich żadnego odrębnego prawa²¹⁷, a wszelkie prawa przyznane obywatelom państw trzecich przez unormowania prawa Unii dotyczące obywatelstwa Unii nie są własnymi prawami tych obywateli, lecz prawami pochodnymi, które przysługują im ze względu na fakt skorzystania przez obywatela Unii ze swobody przemieszczania się i pobytu²¹⁸. Tak więc „pochodne prawo pobytu przysługujące obywatelowi państwa trzeciego co do zasady istnieje tylko w zakresie, w jakim jest ono niezbędne do zapewnienia obywatelowi Unii możliwości skutecznego korzystania z prawa do przemieszczania się i pobytu w ramach tej swobody”²¹⁹. TSUE uznał, że „cel i uzasadnienie (...) pochodnego prawa pobytu [z art. 21 TFUE – *przyp. aut.*] opierają się na stwierdzeniu, iż odmowa przyznania takiego prawa mogłaby naruszać swobodę

²¹⁴ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 13.9.2016 r. w sprawie C-165/14 *Rendón Marin*, ECLI:EU:C:2016:675, pkt 67.

²¹⁵ Ibidem, pkt 51; podobnie por. wyroki w sprawach: *Zhu i Chen*, pkt 45 oraz *Alokpa*, pkt 28. TSUE uznał, że chociaż powyższy akt prawa unijnego nie reguluje sytuacji dotyczących podwójnego obywatelstwa czy powrotu do kraju pochodzenia obywatela Unii i członków jego rodziny, jej postanowienia znajdują zastosowanie w powyższych sytuacjach poprzez analogię (zob. wyroki w sprawach *Toufik Lounes*, pkt 61 oraz *O. i B.*, pkt 50 i 61; a także wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 10.5.2017 r. w sprawie C-133/15 *Chavez-Vilchez i inni*, ECLI:EU:C:2017:354, pkt 54 i 55).

²¹⁶ Zob. wyrok w sprawie *Rendón Marin*, pkt 52; podobnie por. wyroki w sprawach: *Zhu i Chen*, par 46-47 oraz *Alokpa*, par 29.

²¹⁷ Por. wyroki w sprawach: *Ymeraga*, pkt 34; *Iida*, pkt 66; *O.*, pkt 36.

²¹⁸ Por. wyroki w sprawach: *Ymeraga*, pkt 35; *Alokpa*, pkt 22; *O.*, pkt 36; *Iida*, pkt 67; *Rendón Marin*, pkt 36.

²¹⁹ Por. wyroki w sprawach: *Rendón Marin*, pkt 36 i 73; *Iida*, pkt 68; *O.*, pkt 45; *Toufik Lounes*, pkt 48.

przemieszczania się obywatela Unii, zniechęcając go do korzystania z przysługujących mu prawa wjazdu i prawa pobytu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego”²²⁰.

Po wyrokach uznających, że ochrona skutecznego korzystania z istoty praw wynikających ze statusu obywatela UE, o której mowa w wyroku w sprawie *Zambrano*, nie znajduje zastosowania w przypadku osób pełnoletnich oddzielonych od swoich małżonków (*McCarthy*) lub rodziców (*Ymeraga*) ani w stosunku do dzieci oddzielonych od jednego rodzica, jeśli mogło pozostać z drugim rodzicem/opiekunem (*Dereci*), nadzieja, że sformułowana na podstawie art. 20 TFUE tzw. formuła *Zambrano* przyniesie długo oczekiwaną zmianę, przyczyniając się do ukształtowania obywatelstwa unijnego jako wykraczającego dalece poza uprawnienia w zakresie swobodnego poruszania się w obrębie UE i poważnego traktowania ochrony praw podstawowych (w tym prawa do łączenia rodzin), szybko została uznana za pogrzebaną²²¹. Z drugiej strony wyroki TSUE zapadłe od połowy 2016 r. (tj. wyroki w sprawach *NA*, *CS*, *Rendón Marin*, *Chávez-Vilchez*) stanowią – w opinii M. Haag – dowód na to, że ochrona oferowana przez art. 20 TFUE jest całkiem znaczna²²². W wyroku z 10.5.2017 r. w sprawie *Chávez-Vilchez*²²³ TSUE miał okazję zająć stanowisko w przedmiocie bardzo wąskiej interpretacji tzw. formuły *Zambrano*, przyznającej pochodne prawo pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu rodzicem małoletniego obywatela UE wyłącznie w razie wykazania, że drugi rodzic (posiadający obywatelstwo Unii) nie jest w stanie zaopiekować się dzieckiem. Pomimo potwierdzenia ogólnej formuły z wyroku w sprawie *Zambrano* TSUE wskazał, że jakkolwiek możliwość zaopiekowania się dzieckiem przez ojca posiadającego obywatelstwo Unii stanowi okoliczność, która musi być brana pod uwagę, nie wyklucza to konieczności podążenia przez dziecko za matką i w konsekwencji zmuszenia małoletniego obywatela państwa członkowskiego do opuszczenia terytorium UE²²⁴. Zdaniem Trybunału, nadal konieczne jest uwzględnienie innych okoliczności sprawy, w tym sprawowania rzeczywistej opieki nad dzieckiem przez rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego oraz zależności prawnej,

²²⁰ Wyrok w sprawie *O.*, pkt 45. Podobnie wyroki w sprawach: *Iida*, pkt 68; *Ymeraga*, pkt 35; *Alokpa*, pkt 22.

²²¹ Co więcej, jak zauważa M. Gniadzik w wyrokach TSUE z ostatnich lat w ogóle brakuje odwołania do praw podstawowych, w tym prawa do poszanowania życia rodzinnego w sprawach dotyczących prawa wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich obywateli Unii i członków ich rodzin; zob. *idem*, *op.cit.*, s. 332.

²²² Por. M. Haag, *Case C-133/15 Chávez-Vilchez and others – Taking EU Children’s Rights Seriously* (30.5.2017), *European Law Blog*, dostępny na stronie internetowej: <https://europeanlawblog.eu/2017/05/30/case-c-13315-chavez-vilchez-and-others-taking-eu-childrens-rights-seriously/> (dostęp 30.11.2017 r.).

²²³ Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 10.5.2017 r. w sprawie *C-133/15 Chavez-Vilchez* i inni, *ECLI:EU:C:2017:354*.

²²⁴ *Ibidem*, pkt 65 i 71.

finansowej i emocjonalnej dziecka od tego rodzica²²⁵, a także implikacji płynących z gwarantowanego art. 7 Karty Praw Podstawowych UE²²⁶ prawa do poszanowania życia rodzinnego oraz fundamentalnej zasady „najlepszego interesu dziecka”²²⁷. TSUE wyraźnie podkreślił, że „tym, co może podważyć skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii, jest stosunek zależności między obywatelem Unii będącym małym dzieckiem i obywatelem państwa trzeciego, któremu odmówiono przyznania prawa pobytu, gdyż istnienie tej zależności faktycznie zmusiłoby obywatela Unii do opuszczenia nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, ale i terytorium Unii rozpatrywanego jako całość, w konsekwencji takiej decyzji odmownej”²²⁸.

W konsekwencji organy państwowe muszą dokonać oceny ryzyka, czy dane dziecko będące obywatelem Unii byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium Unii i w ten sposób pozbawione skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych przez art. 20 TFUE, gdyby jego rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego odmówiono przyznania prawa pobytu w danym państwie członkowskim. I o ile w niektórych przypadkach może być zasadne obarczenie rodzica posiadającego obywatelstwo państwa trzeciego ciężarem dowodu w przedmiocie niemożności lub braku chęci zaopiekowania się dzieckiem ze strony drugiego rodzica, nie może to godzić w skuteczność art. 20 TFUE i nie zwalnia – zdaniem TSUE – władz krajowych z obowiązku przeprowadzenia należytego postępowania wyjaśniającego w celu dokonania rzetelnej oceny potencjalnego pozbawienia małoletniego z możliwości skutecznego korzystania z istoty praw wynikających ze statusu obywatela²²⁹. Powyższy obowiązek władz państwowych jest niezmiernie istotny w świetle wskazanych wcześniej zastrzeżeń w przedmiocie braku wiedzy sędziów TSUE o całokształcie okoliczności rozpatrywanej sprawy i w konsekwencji braku należytego rozważania okoliczności wskazujących na znaczne ograniczenie czy wręcz wykluczenie w praktyce możliwości swobodnego poruszania się obywatela UE na skutek zastosowania niekorzystnego środka krajowego wobec członka jego rodziny, będącego obywatelem państwa trzeciego, zwłaszcza wobec często czysto hipotetycznej natury powyższych utrudnień.

Wyrok w sprawie *Chávez-Vilchez i inni* jest istotny co najmniej z kilku względów: po pierwsze, przedstawiona w nim interpretacja znajduje zastosowanie nie tylko do obywateli państw trzecich będących matkami małoletnich obywateli Unii, ale również do ojców, jak i innych osób sprawujących podstawową opiekę nad

²²⁵ Podobnie zob. wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 6.12.2012 r. w połączonych sprawach C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, ECLI:EU:C:2012:776, pkt 51 i 56.

²²⁶ Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, przyjęta 7.12.2000 r. jako niewiążący dokument unijny, po niewielkich zmianach proklamowana 12.12.2007 r., której podpisany następnego dnia Traktat Lizboński przyznał moc wiążącą (Dz. Urz. UE 2007 Nr C 303/1).

²²⁷ Wyrok w sprawie *Chávez-Vilchez i inni*, pkt 70.

²²⁸ Ibidem, pkt 69.

²²⁹ Ibidem, pkt 78.

dzieckiem, jak np. dziadkowie²³⁰; po drugie, potwierdzono konieczność rozważania możliwości uzyskania prawa pochodnego na podstawie art. 21 TFUE przed zastosowaniem art. 20 TFUE; wreszcie, rozszerzono tzw. formułę Zambrano, w szczególności przez podkreślenie zasady najlepszego interesu dziecka i urealnienie szans matki na wykazanie więzów zależności między nią a dzieckiem; oraz po czwarte, wskazano na konieczność dokładnego zbadania przez krajowe organy okoliczności wskazujących na potencjalność pozbawienia na skutek zastosowania krajowego środka obywatela Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw wynikających z posiadanego przezeń statusu prawnego (tj. spełnienia przesłanek zastosowania „doktryny Zambrano”).

Podsumowując, zarówno w starszym, jak i nowszym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej łączenie rodzin nie jest celem samym w sobie, lecz środkiem zapewniającym pełną skuteczność postanowień prawa unijnego dotyczących swobodnego przemieszczania się obywateli UE. Tym samym „ochrona życia rodzinnego, której przejawem jest m.in. przyznanie członkom rodziny obywatela UE, korzystającego ze swobód traktatowych, prawa wjazdu i pobytu, ma charakter służebny wobec realizacji podstawowych swobód traktatowych, a uprawnienia samych członków rodziny mają charakter pochodny (akcesoryjny) charakter względem uprawnień głównego beneficjenta będącego obywatelem Unii Europejskiej”²³¹. W konsekwencji, poszerzenie się praw członków rodzin migrujących obywateli UE jest raczej – jak to określają sędziowie Trybunału – „skutkiem ubocznym” poszerzenia i umacniania praw obywateli UE²³². Powyższe stwierdzenia pozostają w pełni aktualne w kontekście ustaleń poczynionych w wyroku w sprawie *Zambrano* i kolejnych orzeczeniach TSUE. W ich przypadku punktem wyjścia również jest ochrona obywatela UE i jego praw wynikających z tego statusu, a nie jego prawa do poszanowania życia rodzinnego, nie mówiąc już o prawach obywateli państw trzecich. Należy zatem uznać, że przedmiotem i celem wskazanego powyżej orzecznictwa TSUE jest nadal ochrona obywateli UE, tyle że z pominięciem regulacji prawa wtórnego w przedmiocie swobody przemieszczania się obywateli UE i członków ich rodzin (dyrektywa 2004/38/WE) i sięgnięciem po ogólne regulacje prawa pierwotnego dotyczące obywatelstwa unijnego i wynikających z niego praw. Dlatego TSUE odwoływał się do art. 20 TFUE, art. 21 TFUE i ewentualnie art. 45 TFUE, gwarantujących każdemu obywateli Unii „prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i środkach przyjętych w celu ich wykonania”, przyjęcie prawa ułatwiającego wykonywanie powyższego prawa i zniesienie wszelkiej dyskryminacji ze względu na przynależność państwową pracowników. Rozszerzenie praw obywateli państw trzecich

²³⁰ Por. odpowiednio wyroki w sprawach *Rendón Marin* oraz *S. i G.*

²³¹ M. Niedźwiedź, op.cit., s. 105.

²³² Por. ustalenia poczynione w wyrokach w sprawach *Baumbast*, *Carpenter* oraz *Zhu i Chen*.

będących członkami rodzin obywateli UE, w tym potwierdzenie przysługującego im prawa wjazdu i pobytu na terytorium państwa członkowskiego, i to niezależnie od legalności pobytu, nastąpiło wyłącznie z uwagi na potrzebę ochrony praw obywateli UE – i nie tyle ochrony ich prawa do poszanowania życia rodzinnego jako takiego, ile prawa do pozostania na terytorium UE. TSUE zdaje się bowiem chronić prawa członków rodzin obywateli UE jedynie wówczas, gdy niekorzystna dla nich decyzja imigracyjna oznaczałaby w praktyce konieczność opuszczenia terytorium Unii przez osobę posiadającą obywatelstwo unijne i uprawnioną do korzystania z wynikających z tego statusu praw. I wyłącznie z tego powodu Trybunał wskazuje na zasadność przyznania zainteresowanym obywatelom państw trzecich pochodnego prawa pobytu na podstawie o art. 20, 21 lub ewentualnie 45 TFUE. W pełni zdaje się potwierdzać to fakt, że TSUE w ostatnich wyrokach nie tylko zaprzestał opierania swoich rozstrzygnięć na prawie do poszanowania życia rodzinnego (gwarantowanego przez art. 7 Karty Praw Podstawowych), ale nawet już go nie przywołuje. Wyłączną podstawą wyroków Trybunału dotyczących prawa wjazdu i pobytu na terenie państw członkowskich obywateli Unii i członków ich rodzin jest obecnie art. 21 TFUE, swobody rynku wewnętrznego lub konkretne przepisy dyrektywy 2004/38/WE²³³.

Podsumowanie

Punktem wyjścia dla ochrony obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii było przyznanie im praw w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium UE jako środka zabezpieczenia swobody przepływu pracowników i usługodawców w celu urzeczywistnienia idei wspólnego rynku. Następnie prawo unijne sukcesywnie wykraczało poza swoje pierwotne podejście w rozpatrywanym zakresie. Rozpoczął się proces rozwoju praw członków rodzin posiadających obywatelstwo państw trzecich, stanowiący „kombinację” kroków legislacyjnych i aktywności sądowniczej prezentowanej przez TSUE. Na drodze ku rozszerzeniu uprawnień obywateli państw trzecich będących członkami rodzin migrujących obywateli Unii istotną rolę odegrały prawo do poszanowania życia rodzinnego oraz zasada proporcjonalności, ale przede wszystkim głównym motorem sprawczym było dążenie do zapewnienia skuteczności unijnej swobodzie w zakresie przemieszczenia się w ramach UE.

²³³ Zob. M. Gniadzik, op.cit., s. 332. TSUE uznał, że chociaż powyższy akt prawa unijnego nie reguluje sytuacji dotyczących np. podwójnego obywatelstwa czy powrotu do kraju pochodzenia obywatela Unii i członków jego rodziny, jej postanowienia znajdują zastosowanie w powyższych sytuacjach poprzez analogię (zob. wyroki w sprawach *Toufik Lounes*, pkt 61; *O. i B.*, pkt 50 i 61 oraz *Chavez-Vilchez* i inni, pkt 54 i 55).

Analiza ewolucji prawa obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE na przestrzeni półwiecza 1968-2018 (tj. od przyjęcia rozporządzenia nr 1612/68) wskazuje na sukcesywne poszerzenie zakresu ich uprawnień. Do najważniejszych kroków milowych na drodze do zapewnienia obywatelom państw trzecich będącym członkami rodzin obywateli Unii odpowiedniej ochrony w zakresie prawa wjazdu i pobytu na terytorium UE zaliczyć należało: 1) rozszerzenie ochrony na osoby poszukujące pracy; 2) porzucenie modelu regulacji sektorowej (wybrane kategorie podmiotów gospodarczych) na rzecz zagwarantowania ogólnego prawa przemieszczania się obywateli UE w obrębie Unii; 3) złagodzenie wymogu ekonomicznego; 4) uczynienie wyłomu w odniesieniu do wymogu mobilności, tj. wymogu zaistnienia elementu transgranicznego, czyli sprawy wcześniej wyraźnie kategoryzowane jako czysto wewnętrzne i niepodlegające regulacjom prawa unijnego, wraz z nowym rozumieniem sprawy unijnej stały się przedmiotem dynamicznej wykładni ze strony TSUE; 5) brak wymogu legalnego pobytu na terytorium UE dla możliwości skorzystania przez członka rodziny obywatela Unii z pochodnego prawa pobytu w państwie przyjmującym; 6) szeroką interpretację instytucji obywatelstwa unijnego i uczynienie z niej samodzielnej podstawy praw pochodnych członków rodziny obywatela Unii (art. 20, 21 i 45 TFUE).

Dyrektywa 2004/38/WE nie tylko zerwała z sektorowym ujęciem i uzupełniła dotychczasowe regulacje o wnioski płynące z orzecznictwa TSUE, nadając im ramy prawnie wiążące, ale przede wszystkim nadała w określonych przypadkach prawu pobytu charakter wyłącznie osobistego uprawnienia, które odrywa się od „pierwotnego” prawa obywatela Unii i przestaje być zależne od jego losu prawnego (tzw. prawa autonomiczne) oraz możliwość uzyskania przez członków rodzin wykazujących się ponad 5-letnim domicylem prawa do stałego pobytu/osiedlenia się na terytorium danego państwa członkowskiego. TSUE podkreślił zaś, że dyrektywa z 2004/38/WE przyznała prawo do swobodnego poruszania się dla małżonków i rodzin obywateli UE, niezależnie od ich obywatelstwa, czyniąc to prawo bezwzględny poprzez zakazanie obwarowania go jakimkolwiek warunkiem. Bez znaczenia w tym kontekście pozostaje fakt, czy obywatele państw trzecich, będący członkami rodziny obywatela Unii, wjechali do danego państwa członkowskiego przed lub po tym, jak zostali członkami rodziny tego obywatela Unii, oraz to, czy członkowie jego rodziny przebywali dotychczas zgodnie z prawem na terytorium UE.

Jeszcze dalej w zakresie gwarancji prawa wjazdu i pobytu na terenie UE dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii poszło orzecznictwo TSUE. Wyroki zapadłe w ostatnich kilkunastu latach przyniosły dalsze poszerzenie zakresu uprawnień obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE – nie tylko złagodzone wymóg ekonomiczny (*Baumbast*) i transgraniczny (*Zambrano*), ale coraz szerzej oparto nowe uprawnienia członków rodzin będących obywatelami państw trzecich na instytucji obywatelstwa unijnego i ewolucji pojęcia „sprawa unijna”, formułując prawo pochodne w oparciu

bezpośrednio o przepisy traktatów założycielskich. Jednym z argumentów przemawiających za powyższymi rozstrzygnięciami było zapewnienie możliwie najpełniejszej skuteczności (*effet utile*) postanowień prawa unijnego dotyczącego obywatelstwa Unii i prawa do swobodnego poruszania się w jej obrębie.

Od szeroko zakreślonego liberalnego stwierdzenia w sprawie *Zambrano* szybko jednak odszedł sam TSUE, znacznie zawężając w następnych wyrokach możliwość skorzystania z niego w praktyce – z uwagi na chęć ochrony suwerenności państw członkowskich w zakresie ich kompetencji do kontroli imigracji – wobec licznych zastrzeżeń złożonych przez władze rządowe. Wobec niewykorzystania w praktyce potencjału tzw. formuły *Zambrano* (ochrona i przyznanie pochodnego prawa pobytu wyłącznie w przypadku konieczności opuszczenia Unii jako całości) nadal dużo silniejszym i pewniejszym kryterium ochrony obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywatela UE jest łącznik w postaci zaistnienia wyraźnego elementu transgranicznego (uruchamiającego zastosowanie *EU acquis*, w tym postanowień dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 21 TFUE) niż opieranie się wyłącznie na kryterium skutecznej ochrony „istoty praw przysługujących obywatelom UE” na podstawie art. 20 TFUE²³⁴. Warto jednak wskazać na pojawiający się w orzecznictwie trend w zakresie bardziej liberalnej interpretacji tzw. formuły *Zambrano* i urealnienia szans obywateli państw trzecich na wykazanie okoliczności potencjalnie wskazujących na pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw wynikających z obywatelstwa unijnego. Trudno dzisiaj jednoznacznie stwierdzić, w jakim kierunku podąży linia orzecznicza TSUE i trzeba oczekiwać na kolejne odsłony interpretacji postanowień prawa unijnego dokonywanych przez poszczególne składy orzekające Trybunału w Luksemburgu.

Orzecznictwo luksemburskie dotyczące uprawnień w zakresie wjazdu i pobytu wynikających z prawa pierwotnego dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli UE prezentuje model progresywnego rozwoju, metodą mniejszych i większych kroków²³⁵, w którym linia orzecznicza TSUE odnośnie do obywatelstwa unijnego zdaje się nie być wynikiem logiki, lecz swobodnych eksperymentów²³⁶. Tym samym, po 50 latach od przyjęcia rozporządzenia 1612/68 sytuacja prawna obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii w zakresie prawa wjazdu i pobytu na terytorium UE – pomimo imponującego rozwoju przynależnej im ochrony i zakresu przyznanych gwarancji prawnych – nadal wykazuje pierwotną zależność od praw obywatela Unii, co prowadzi niekiedy do uzależnienia statusu prawnego członków rodziny od dość losowych okoliczności²³⁷. Z drugiej strony pozostaje ona otwarta na modyfikację. Choć może to niewątpliwie budzić wiele wątpliwości z punktu widzenia zasady

²³⁴ D. Kochenov, op.cit., s. 510.

²³⁵ Por. K. Lenaerts, op.cit., s. 9.

²³⁶ O.W. Holmes, *The Common Law*, Massachusetts 2009, s. 3; cyt. za: K. Lenaerts, op.cit., s. 9.

²³⁷ Por. M. Gniadzik, op.cit., s. 332.

pewności prawa, to jednocześnie stanowi szansę na dalszy progresywny rozwój praw obywateli państw trzecich w zakresie wjazdu, pobytu i przemieszczania się na terytorium UE wraz z członkami ich rodzin posiadających obywatelstwo jednego z państw członkowskich. Tym niemniej nie sposób nie zauważyć, że obecnie prawa członków rodziny obywateli Unii w zakresie wjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich UE mogą napotkać na okres stagnacji lub wręcz regresu i na takim stanowisku zdaje się stawiać siebie sam Trybunał w Luksemburgu, podejmując decyzje w interesie państw członkowskich, a nie podstawowego prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i ich rodzin w obrębie UE²³⁸.

Źródła prawa

- Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, przyjęta w Rzymie 4.11.1950 r. (Dz.U. 1993 Nr 61 poz. 284 ze zm.)
- Dyrektywa Rady 68/360/EWG z 15.10.1968 r w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz. Urz. WE 1968 Nr L 257/13)
- Rozporządzenie Rady (EWG) 1612/68 z 15.10.1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz. Urz. WE 1968 Nr L 257/2)
- Rozporządzenie Komisji (EWG) 1251/70 z 29.6.1970 r. dotyczące prawa pracowników do pozostania na terytorium państwa członkowskiego po ustaniu zatrudnienia w tym państwie (Dz. Urz. WE 1970 Nr L 142/24)
- Dyrektywa Rady 73/148/EWG z 21.05.1973 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli państw członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług (Dz. Urz. WE 1973 Nr L 172/14)
- Dyrektywa Rady 75/34/EWG z 17.12.1974 r. dotyczącą prawa obywateli państwa członkowskiego do pozostawania na terytorium innego państwa członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek (Dz. Urz. WE 1975 Nr L 14/10)
- Dyrektywa Rady 90/365/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu pracowników i osób prowadzących działalność na własny rachunek, które zakończyły działalność zawodową (Dz. Urz. WE 1990 Nr L 180/28)
- Dyrektywa Rady 90/364/EWG z 28.6.1990 r. w sprawie prawa pobytu (Dz. Urz. WE 1990 Nr L 180/26)
- Dyrektywa Rady 93/96/EWG z 29.10.1993 r. w sprawie prawa pobytu dla studentów (Dz. Urz. UE 1993 Nr L 317/59)
- Rozporządzenie Rady (WE) 539/2001 określającego państwa trzecie, których obywatele mają obowiązek posiadania wizy uprawniającej do przekroczenia zewnętrznych granic UE oraz te, których obywatele zwolnieni są z takiego obowiązku (Dz. Urz. WE 2001 Nr L 81/1)

²³⁸ Por. C. O'Brien, *The ECJ Sacrifices EU Citizenship in Vain: Commission v. United Kingdom*, CMLRev. 2017, nr 1, s. 240 i n.

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE 2007 Nr C 303/1)
Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, w wersji Traktatu Nicejskiego, podpisanego
26.2.2001 r. (wersja skonsolidowana) (Dz. Urz. UE 2002 Nr C 325/33);
Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), podpisany 13.12.2007 r.
(Dz. Urz. UE 2012 Nr C 326/47)

Orzeczenia ETS/TSUE

Wyrok z 11.4.1973 r. w sprawie 76/72 *Michel S.*, ECLI:EU:C:1973:46
Wyrok z 3.12.1974 r. w sprawie 33/74 *Van Binsbergen*, ECLI:EU:C:1974:131
Wyrok z 30.9.1975 r. w sprawie 32/75 *Cristini*, ECLI:EU:C:1975:120
Wyrok z 28.10.1975 r. w sprawie 36/75 *Rutili*, ECLI:EU:C:1975:137
Wyrok z 25.11.1975 r. w sprawie 50/75 *Massonet*, ECLI:EU:C:1975:159
Wyrok z 23.11.1976 r. w sprawie 40/76 *Kermaschek*, ECLI:EU:C:1976:157
Wyrok z 28.3.1979 r. w sprawie 175/78 *R. v. Sauders*, ECLI:EU:C:1979:88
Wyrok z 31.5.1979 r. w sprawie 207/78 *Even*, ECLI:EU:C:1979:144
Wyrok z 23.3.1982 r. w sprawie 53/81 *Levin*, ECLI:EU:C:1982:105
Wyrok z 27.10.1982 r. w połączonych sprawach 35-36/82 *Morson i Jhanjan v. Holandia*,
ECLI:EU:C:1982:368
Wyrok z 12.7.1984 r. w sprawie 261/83 *Castelli*, ECLI:EU:C:1984:280
Wyrok z 13.2.1985 r. w sprawie 267/83 *Diatta*, ECLI:EU:C:1985:67Wyrok z 6.6.1985 r. w sprawie
157/84 *Frascoigna I*, ECLI:EU:C:1985:243
Wyrok z 20.6.1985 r. w sprawie 94/84 *Deak*, ECLI:EU:C:1985:264
Wyrok z 17.4.1986 r. w sprawie 59/85 *Reed*, ECLI:EU:C:1986:157
Wyrok z 7.5.1986 r. w sprawie 131/85 *Emir Gül*, ECLI:EU:C:1986:200Wyrok z 3.7.1986 r. w spra-
wie 66/85 *Lewrie-Blum*, ECLI:EU:C:1986:284
Wyrok z 18.6.1987 r. w sprawie 316/85 *Lebon*, ECLI:EU:C:1987:302
Wyrok z 15.3.1989 r. w sprawie *Echternach i Moritz*, ECLI:EU:C:1989:130
Wyrok z 18.5.1989 r. w sprawie 249/86 *Komisja v. Niemcy*, ECLI:EU:C:1989:204
Wyrok z 18.10.1990 r. w połączonych sprawach 297/88 i 197/89 *Dzodzi v. Belgia*
ECLI:EU:C:1990:360
Wyrok z 26.2.1991 r. w sprawie 292/89 *Antonissen*, ECLI:EU:C:1991:80
Wyrok z 7.7.1992 r. w sprawie 370/90 *Singh I*, ECLI:EU:C:1992:296
Wyrok z 8.7.1992 r. w sprawie 243/91 *Taghavi*, ECLI:EU:C:1992:306
Wyrok z 27.5.1993 r. w sprawie C-310/91 *Schmid*, ECLI:EU:C:1993:221
Wyrok z 15.12.1995 r. w sprawie C-415/93 *Bosman*, ECLI:EU:C:1995:463
Wyrok w sprawie z 12.9.1996 r. C-278/94 *Komisja v. Belgia*, ECLI:EU:C:1996:321
Wyrok z 5.6.1997 r. w połączonych sprawach 64/96 i 65/96 *Uecker i Jacquet*, ECLI:EU:C:1997:285
Wyrok z 12.5.1998 r. w sprawie C-85/96 *Martinez Sala*, ECLI:EU:C:1998:217Wyrok 25.5.2000 r.
z w sprawie 424/98 *Komisja v. Włochy*, ECLI:EU:C:2000:287
Wyrok z 20.9.2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, ECLI:EU:C:2001:458
Wyrok z 25.10.2001 r. w sprawie C-189/00 *Ruhr*, ECLI:EU:C:2001:583
Wyrok z 11.7.2002 w sprawie 60/00 *Carpenter*, ECLI:EU:C:2002:434
Wyrok z 25.7.2002 r. w sprawie 459/99 *MRAX*, ECLI:EU:C:2002:461
Wyrok z 17.9.2002 r. w sprawie 413/99 *Baumbast*, ECLI:EU:C:2002:493
Wyrok z 9.1.2003 r. w sprawie 257/00 *Nani Givane*, ECLI:EU:C:2003:8
Wyrok z 6.3.2003 r. w sprawie C-466/00 *Kaba (nr 2)*, ECLI:EU:C:2003:127

- Wyrok z 23.9.2003 r. w sprawie 109/01 *Akrich*, ECLI:EU:C:2003:491
- Wyrok z 2.10.2003 r. w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*, ECLI:EU:C:2003:539
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 7.9.2004 r. w sprawie C-456/02 *Trojani*, ECLI:EU:C:2004:488
- Wyrok z 19.10.2004 r. w sprawie C-200/02 *Zhu i Chen*, ECLI:EU:C:2004:639
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 15.3.2005 r. w sprawie C-209/03 *Bidar*, ECLI:EU:C:2005:169
- Wyrok z 14.4.2005 r. w sprawie C-157/03 *Komisja v. Hiszpania*, ECLI:EU:C:2005:225
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 12.7.2005 r. w sprawie C-403/03 *Schempp*, ECLI:EU:C:2005:446
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 31.1.2006 r. w sprawie C-503/03 *Komisja v. Hiszpania*, ECLI:EU:C:2006:74
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 21.2.2006 r. w sprawie C-152/03 *RitterCoulais*, ECLI:EU:C:2006:123
- Wyrok z 27.4.2006 r. w sprawie C-441/02 *Komisja v. Niemcy*, ECLI:EU:C:2006:253
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 18.7.2007 r. w sprawie C-212/05 *Hartmann*, ECLI:EU:C:2007:437
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 11.12.2007 r. w sprawie C-291/05 *Eind*, ECLI:EU:C:2007:771
- Wyrok z 10.7.2008 r. w sprawie C-33/07 *Jipa*, ECLI:EU:C:2008:396
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 25.7.2008 r. w sprawie C-127/08 *Metock*, ECLI:EU:C:2008:449
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 14.10.2008 r. w sprawie C-353/06 *Grunkin i Paul*, ECLI:EU:C:2008:559
- Wyrok z 1.10.2009 r. w sprawie C-3/08 *Leyman*, ECLI:EU:C:2009:595
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 2.3.2010 r. w sprawie C-135/08 *Rottmann*, ECLI:EU:C:2010:104
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 8.3.2011 r. w sprawie C-34/09 *Ruiz Zambrano*, ECLI:EU:C:2011:124
- Wyrok z 5.5.2011 r. w sprawie C-434/09 *McCarthy*, ECLI:EU:C:2011:277
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 15.11.2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci*, ECLI:EU:C:2011:734
- Wyrok z 8.11.2012 r. w sprawie C-40/11 *Iida*, ECLI:EU:C:2012:691
- Wyrok z 6.12.2012 r. w połączonych sprawach C-356/11 i C-357/11 *O. i S.*, ECLI:EU:C:2012:776
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 16.4.2013 r. w sprawie C-202/11 *Las*, ECLI:EU:C:2013:239
- Wyrok z 8.5.2013 r. w sprawie 87/12 *Ymeraga*, ECLI:EU:C:2013:291
- Wyrok z 4.7.2013 r. w sprawie C-233/12 *Gardella*, ECLI:EU:C:2013:449
- Wyrok z 10.10.2013 r. w sprawie C-86/12 *Alokpa*, ECLI:EU:C:2013:645
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 12.3.2014 r. w sprawie C-456/12 *O. i B.*, ECLI:EU:C:2014:135
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 12.3.2014 r. w sprawie C-457/12 *S. i G.*, ECLI:EU:C:2014:136
- Wyrok z 30.6.2016 r. w sprawie C-115/15 *NA*, ECLI:EU:C:2016:487
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 13.9.2016 r. w sprawie C-165/14 *Rendón Marin*, ECLI:EU:C:2016:675
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 10.5.2017 r. w sprawie C-133/15 *Chavez-Vilchez* i inni, ECLI:EU:C:2017:354
- Wyrok z 8.6.2017 r. w sprawie C-541/15 *Freitag*, ECLI:EU:C:2017:432
- Wyrok Wielkiej Izby Trybunału z 14.11.2017 r. w sprawie C-165/16 *Toufik Lounes*, ECLI:EU:C:2017:862
- Wyrok TSUE z 17.04.2018 r. w połączonych sprawach C316/16 i C424/16: *B i Vomero*, ECLI:EU:C:2018:256
- Wyrok z 5.6.2018 r. w sprawie C673/16 *Coman* i inni, ECLI:EU:C:2018:385
- Wyrok z 27.6.2018 r. w sprawie C-230/17 *Altiner i Ravn*, ECLI:EU:C:2018:497

Opinie Rzeczników Generalnych

- Opinia Rzecznika Generalnego Mischo w sprawie 249/86 *Komisja v. Niemcy*, ECLI:EU:C:1989:6
 Opinia Rzecznika Generalnego Geelhoeda z 5.7.2001 r. w sprawie 413/99 *Baumbast*, ECLI:EU:C:2001:385
 Opinia Rzecznika Generalnego Geelhoeda z 27.4.2006 r. w sprawie C-1/05 *Jia*, ECLI:EU:C:2006:258
 Opinia Rzecznik Generalnej E. Sharpston z 30.9.2010 r. w sprawie C-34/09 *Zambrano*, ECLI:EU:C:2010:560
 Opinia Rzecznik Generalnej E. Sharpston z 12.12.2013 r. w sprawach C-456/12 i C-457/12, *O. i B. oraz S. i G.*, ECLI:EU:C:2013:837
 Opinia Rzecznika Generalnego P. Mengozzi z 29.9.2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci* (ECLI:EU:C:2011:626)

Bibliografia**Literatura**

- Alexander W., *Free Movement of Non-EC nationals. A Review of the Case-Law of the Court of Justice* [w:] *Free Movement of Persons in Europe*, (ed.) H.G. Schmers, The Hague 1993.
 Apap J., *Freedom of Movement of Persons: A Practitioner's Handbook*, Kluwer International Law, The Hague 2002.
 Barrett G., *Family Matters: European Community law and Third-Country Family Members*, CMLRev. 2003, vol. 40.
 Barrett G., *The Rights of third-Country Family Members Under European Community Law* [w:] *Irish Perspective on EC Law*, (eds.) M.C. Lucey, C. Keville, Round Hall, Dublin 2003.
 Berneri Ch., *Family Reunification in the EU. The Movement and Residence Rights of Third Country National Family Members of EU Citizens*, Londyn 2017.
 Berneri Ch., Peers S., *Iida and O and S: Further Developments in the Immigration Status of Static EU Citizens*, „Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law” 2013, vol. 27
 Białocerkiewicz J., *Kontrola wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium Unii Europejskiej – implikacje dla Rzeczypospolitej Polskiej* [w:] *Wschodnia granica RP zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Materiały z Konferencji*, pod red. J. Białocerkiewicz, Kętrzyn 2001.
 Brinkmann G., *Family Reunification of Third Country Nationals: Access of Family Members To Social Protection Benefits*, EJML 2002, vol. 4.
 Cannizzaro E., *Producing 'Reserve Discrimination' Through the Exercise of EC Competences*, „Yearbook of European Law” 1997, vol. 17.
 Carrera S., *What Does Free Movement Mean in Theory and Practice in an Enlarged EU?*, „European Law Journal” 2005, vol. 11, no. 6.
Constitutional Law of the European Union, (eds.) K. Lenaerts, P. van Nuffel, R. Bray, Sweet & Maxwell, Londyn 1999.
 Costello C., *Metock: Free Movement and 'Normal Family Life' in the Union*, CMLRev. 2009, nr 2.
 Cremona M., *Citizens of Their Countries: Movement and Employment of Migrant Workers Within the European Union*, „Legal Issues of European Integration” 1995, vol. 2.
 Dougan M., *The Constitutional Dimension to the Case Law on Union Citizenship*, ELRev 2006, vol. 31.

- Eijken V., DeVries S., *A New Route into the Promised Land? Being a European Citizen after Ruiz Zambrano*, *ELRev.* 2011, vol. 36.
- EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*, (eds.) S. Peers, N. Rogers, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston 2006.
- Frąckowiak-Adamska A., *Obywatelstwo Unii – art. 20 TFUE – prawo pobytu małoletniego obywatela UE na terytorium państwa członkowskiego, którego to dziecko jest obywatelem – istota praw wynikających z obywatelstwa Unii – pochodne prawo pobytu dla wstępnego, będącego obywatelem państwa trzeciego, który sprawuje opiekę nad małoletnim dzieckiem – wprowadzenie i wyrok TS z 8.03.2011 r. w sprawie C-34/09 Zambrano przeciwko Office national de l'emploi (ONEm)*, *EPS* 2013, nr 10.
- Frąckowiak-Adamska A., *Obywatelstwo Unii – prawo pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny obywateli Unii – odmowa na podstawie braku wykonywania przez obywatela prawa do swobodnego przemieszczania się – wprowadzenie i wyrok TS z 15.11.2011 r. w sprawie C-256/1 Murat Dereci i in. przeciwko Bundesministerium für Inners*, *EPS* 2013, nr 11.
- Frąckowiak-Adamska A., *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, *EPS* 2012, nr 10.
- Gniadzik M., *Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, C.H. Beck, Warszawa 2018.
- Goldner I., *Family Reunification of European Union Nationals*, „Croatian Yearbook of European Law and Policy” 2005, vol. 1(1).
- Grousot X., *UK Immigration Law Under Attack and the Direct Application of Article 8 ECHR by the ECJ*, „Non-State Actors and International Law” 2003, vol. 3.
- Grzeszczak R., *Dwie narracje o obywatelstwie Unii Europejskiej [w:] Współczesne koncepcje ochrony wolności i praw podstawowych*, pod red. A. Batora, M. Jabłońskiego, M. Maciejewskiego, K. Wójtowicza, Wrocław 2013.
- Hailbronner K., *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union*, Kluwer International Law, The Hague 2000.
- Hailbronner K., Thym D., *Case note on Ruiz Zambrano*, *CMLRev.* 2011, vol. 40(4).
- Harasimiuk D.E., *Skuteczne korzystanie z prawa pobytu przez obywateli EU i członków ich rodzin*, „Ius Novum” 2016, nr 1.
- Hinarejos A., *Citizenship of the EU: Clarifying the Genuine Enjoyment of the Substance of Citizenship Rights*, „Cambridge Law Journal” 2012, vol. 71.
- Jasińska A., *Prawo do przemieszczania się i pobytu obywateli Unii Europejskiej i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich. Postanowienia nowej dyrektywy z 29 kwietnia 2004 r.*, „Radca Prawny” 2004, nr 5.
- Kochenov D., *The Right to Have What Rights? EU Citizenship in Need for Clarification*, *ELJ* 2013, vol. 13.
- Lenaerts K., *EU Citizenship and the European Court of Justice's 'Stone-by-Stone' Approach*, „International Comparative Jurisprudence” 2015, vol. 1.
- Martin D., Guild E., *Free Movement of Persons in the European Union*, Butterworths, London 1996.
- Miąski D., *Sprawa unijna [w:] Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, red. A. Wróbel, t. I, Warszawa 2010.
- Mielnik B., *Obywatelstwo europejskie*, Wrocław 2000.
- Mitrus L., *Swoboda przemieszczania się pracowników po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

- Niedźwiedź M., *Prawo wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich będących członkami rodziny korzystającego ze swobody przemieszczania się obywatela Unii Europejskiej w świetle najnowszego orzecznictwa oraz najnowszych rozwiązań legislacyjnych [w:] Przepływ osób i świadczenie usług w Unii Europejskiej.. Nowe zjawiska i tendencje*, red. S. Biernat, S. Dudzik, Warszawa 2009.
- O'Brien C., *The ECJ Sacrifies EU Citizenship in Vain: Commission v. United Kingdom*, CMLRev. 2017, nr 1.
- Oliver P., *Non-Community Nationals and the Treaty of Rome*, „Yearbook of European Law” 1985, vol. 5.
- Reich N., Harbacevina S., *Citizenship and Family on Trial: a Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with regard to Free Movement of Persons*, CMLR 2003, nr 3.
- Shuibhne N.N., *Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?*, CMLRev. 2002, vol. 39(4).
- Shuibhne N.N., *(Some of) The Kids Are All Right: Comment on McCarthy and Dereci*, CMLRev. 2012, vol. 37.
- Steiner J., *Textbook on EEC Law*, Blackstone Press, London 1992.
- Szuniewicz M., *Etyczne aspekty polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Prawo i Więź” 2013, nr 3.
- Šadl U., *Ruiz Zambrano as an Illustration of How the Court of Justice of the European Union Constructs Its Legal Arguments*, „European Constitutional Law Review” 2013, vol. 9(2).
- Tryfonidou A., *Chen: Further Cracks in the Great Wall of the European Union*, EPL 2005, vol. 11.
- Tryfonidou A., *Family Reunification Rights of (Migrant) Union Citizens: Towards a More Liberal Approach*, ELJ 2009, vol. 15.
- Tryfonidou A., *'Jia' or 'Carpenter II': The Edge of Reason*, ELRev. 2007.
- Tryfonidou A., *Reverse Discrimination in Purely Internal Situations: An Incongruity in Citizens' Europe*, „Legal Issues of Economic Integration” 2008, vol. 35(1).
- Walter A., *Reverse Discrimination and Family Reunification*, Wolf Legal Publishers, Nijmegen 2008.
- Weiler J.H.H., *Thou Shalt Not Oppress A Stranger: On the Judicial Protection of The Human Rights on Non-EC Nationals – A Critique*, EJIL1992, vol. 3(1).
- Weiss F., Wooldrodge F., *Free Movement of Persons within the European Community*, Kluwer Law International, Hague – New York 2002.
- White R.C.A., *Conflicting Competences: Free Movement Rules and Immigration Laws*, ELRev. 2004, vol. 29.
- Wiesbrock A., *Disentangling the 'Union Citizenship Puzzle'? The McCarthy Case*, ELR 2011, nr 6.
- Wollenschläger F., *Obywatelstwo UE i jego dynamika dla procesu integracji poza wymiarem rynkowym* (cz. I: EPS 2010, nr 6, s. 4 i n.; cz. II: EPS 2010, nr 7, s. 18 i n.; cz. III: EPS 2010, nr 8, s. 27 i n.).
- Wyatt D., Dashwood A., *European Community Law*, Sweet and Maxwell, London 1993.

Strony internetowe

- M. Haag, *Case C-133/15 Chávez-Vilchez and others – Taking EU Children's Rights Seriously* (30.5.2017), European Law Blog, <https://europeanlawblog.eu/2017/05/30/case-c-13315-chavez-vilchez-and-others-taking-eu-childrens-rights-seriously/>

Streszczenie

W artykule poddano analizie akty prawa UE i wyroki ETS/TSUE dotyczące statusu prawnego obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii, w szczególności w zakresie ich prawa do wjazdu, pobytu i przemieszczania się w obrębie UE. Stosowne uprawnienie wynika z art. 21 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej i zostało uszczegółowione w art. 10 rozporządzenia 1612/68, a obecnie w dyrektywie 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady o prawie przemieszczania się i pobytu obywateli Unii i członków ich rodzin na terytorium państw członkowskich. Przez lata możliwość skorzystania z prawa wjazdu i pobytu na terytorium UE dla obywateli państw trzecich będących członkami rodzin obywateli Unii uzależniona była ściśle od statusu prawnego obywatela Unii, który skorzystał z traktatowego prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie UE. W ciągu ostatnich 50 lat od przyjęcia wspomnianego rozporządzenia w 1968 roku, prawo unijne i liczne orzeczenia ETS/TSUE w znaczący sposób poszerzyły zakres uprawnień i gwarancji przyznanych obywatelom państw trzecich będącym członkami rodzin obywateli Unii. W świetle najnowszego orzecznictwa TSUE obywatele Unii i ich członkowie rodzin posiadający obywatelstwo państwa trzeciego mogą korzystać z szerokiej i liberalnej interpretacji w ramach koncepcji ochrony natury i istoty praw wynikających ze statusu obywatelstwa Unii na podstawie art. 20 TFUE. Ponadto wszelkie regulacje poświęcone swobodzie poruszania się powinny być interpretowane w świetle zasady łączenia rodzin oraz proporcjonalności, zakazujących automatycznego wydalania cudzoziemców wyłączenie w przypadku braku spełnienia wymogów formalnych. Analiza orzecznictwa luksemburskiego wskazuje, że linia interpretacyjna i przedstawiona w nim przez sędziów Trybunału argumentacja prezentuje model progresywnego rozwoju. I nadal, po upływie 50 lat od przyjęcia pierwszych regulacji prawnych w UE dotyczących prawa obywateli państw trzecich przemieszczania się i pobytu w państwach członkowskich, pozostaje otwartą kwestią, jaką linią wykładni prawa unijnego podążą kolejne składy orzekające TSUE.

Abstract

The paper analyses those acts of the EU acquis and judgments of the ECJ/CJEU that determine the legal status of TCN's family members of EU citizens, especially concerning their rights to enter, stay and move across the European Union. The entitlement of abode in the EU results directly from Article 21 of the Treaty on the Functioning of the EU and is detailed in the Directive 2004/38/EC on the right of citizens of the European Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, and, previously, by Article 10 of the Regulation 1612/68. For years the possibility to enjoy the right to enter and residence as a family member depends on the EU migrating citizen's acquisition of the necessary status as an entitled subject. During the last 50 years since the afore mentioned Regulation was adopted EU acquis and numerous judicial decision of the ECJ/CJEU have significantly widen the scope of entitlements

and guarantees provided for the TCN's family members of EU citizens. In the light of the latest CJEU's case law, the citizens of the EU and their TCN's family members can benefit from a wide and liberal interpretation of the nature and essence of the rights of the citizens of the EU under Article 20 of the TFEU. Additionally, all regulations pertaining to the freedom of movement should be interpreted in the spirit of family reunification and principle of proportionality, which result in a ban on automatic expulsion if no formal conditions are met. The analyses of the judgments indicates that the persuasiveness of the Court of Justice's argumentative discourse is built up progressively. And still, after 50 years since the first EU's regulations concerning TCN's family members right to move and stay on a territory of the Member States was adopted, it is an open question which line of interpretation of the relevant EU acquis the CJUE's judges will follow in future.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, swoboda poruszania się, Trybunał Sprawiedliwości, obywatel państwa trzeciego, łączenie rodzin

Keywords: the European Union, the freedom of movement, the Court of Justice, a third country national (TCN), family reunification