

KRYSTYNA KOWALIK-BAŃCZYK

ZAKRES UPRAWNIEN WYNIKAJĄCYCH Z POSIADANIA OBYWATELSTWA EUROPEJSKIEGO W ŚWIELE ORZECZNICTWA TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

I. WPROWADZENIE

Pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej istnieje już od ponad dziesięciu lat. Zostało wprowadzone do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE)¹ w 1993 r. i w myśl art. 17 tego aktu posiada je każda osoba będąca obywatelem jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej (UE)². Prawa wynikające z obywatelstwa europejskiego są podane enumeratywnie w artykułach 18–21 TWE³. Przedmiotem niniejszego opracowania jest omówienie zakresu

¹ Traktat z Maastricht, zmieniający m.in. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, wszedł w życie 1 listopada 1993 r. Traktat Amsterdamski zmienił redakcję artykułu definiującego obywatelstwo europejskie, podkreślając jego akcesoryjność i zależność od obywatelstwa państwa członkowskiego UE – por. A. Łazowski, w: M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2004, s. 64, szerzej o obywatelstwie Unii Europejskiej por: S. O’Leary, *The Evolving Concept of Community Citizenship*, Londyn 1999; S. O’Leary, *Putting Flesh on the Bones of European Union Citizenship*, „European Law Review” 1999, vol. 24, s. 68–79; C. Oliveira, *Workers and Other Persons: Step by Step from Movement to Citizenship – Case law 1995–2001*, „Common Market Law Review” 2002, vol. 39, s. 77; N. Reich, *Union Citizenship – Metaphor or Source of Rights?*, „European Law Journal” 2001, vol. 7, s. 4–24; A. Łazowski, *Obywatelstwo Unii Europejskiej – uwagi teoretyczne i praktyczne w dziesięć lat po wejściu w życie Traktatu z Maastricht*, w: E. Piontek, A. Zawadzka (red.), *Szkice z prawa Unii Europejskiej. Tom I Prawo instytucjonalne*, Kraków 2003, s. 129–198.

² Kryteria nabycia obywatelstwa jednego z państw członkowskich UE pozostają w wyłącznej gestii państw członkowskich. Por. deklaracja nr 2 dotycząca obywatelstwa załączona do Traktatu o Unii Europejskiej, por. też orzeczenia w sprawach: 136/78 *Auer*, Zb. Orz. 1979, s. 437; 149/79 *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1980, s. 3881, pkt 10; C-192/99 *Manjit Kaur*, Zb. Orz. 2001, s. I-1237, pkt 19–20 (dotyczące trudności ze zdefiniowaniem obywatelstwa brytyjskiego).

³ Prawo do swobodnego poruszania się i przebywania na terytorium Wspólnoty Europejskiej (art. 18), prawo do biernego i czynnego prawa wyborczego w wyborach lokalnych i w wyborach do Parlamentu Europejskiego (art. 19), prawo do ochrony dyplomatycznej i konsularnej ze strony innych państw członkowskich niż państwo własne na terytorium państwa trzeciego, na którym nie ma przedstawicielstwa własnego państwa (art. 20 – jak podają W. Czapliński i A. Wyrozumska „pod warunkiem uznania tego prawa ze strony zainteresowanego państwa trzeciego, regulacja wspólnotowa nie jest bowiem bezwzględnie skuteczna dla innych podmiotów prawa międzynarodowego”, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 195), prawo do składania petycji do Parlamentu Europejskiego (art. 21), prawo do składania skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich

praw wynikających z samego faktu posiadania obywatelstwa Unii, w szczególności prawa do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium UE. W przeciwieństwie do pozostałych uprawnień związanych z posiadaniem obywatelstwa Unii Europejskiej zakres tego ostatniego pozostaje bowiem niejasny. Artykuł 18 TWE, stanowiąc w ust. 1, iż: „każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków określonych niniejszym Traktatem i przepisami wykonawczymi”, wyraźnie wskazuje, iż jest to uprawnienie ograniczone. Zgodnie z utrwaloną wykładnią pojęcia swobody przepływu osób⁴ była ona zagwarantowana dla osób aktywnych ekonomicznie⁵, dopuszczano jednak stosowanie ograniczeń wynikających z pierwotnego i wtórnego prawa wspólnotowego⁶. W związku z tym można było oczekiwać, iż zastosowanie znajdą akty prawa wtórnego regulujące swobodny przepływ osób – obok przepisów prawa pierwotnego. W orzecznictwie stopniowo widoczne jest odchodzenie od ujęcia ściśle „ekonomicznego”, w kierunku bardziej ogólnego prawa do swobody przemieszczania się⁷, co powoduje, że pomijane są akty prawa wtórnego, a zakres uprawnień wywodzony jest jedynie z przepisów Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest prezentacja wydanego w ostatnich latach orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich (Trybunału lub ETS) dotyczącego uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa europejskiego. Po skrótowym wskazaniu początkowego orzecznictwa dotyczącego obywatelstwa, w pierwszej kolejności analizowany jest związek między faktem posiadania obywatelstwa europejskiego a zakazem dyskryminacji ze względu na pochodzenie. Następnie badana jest kwestia dopuszczalnych ograniczeń praw wynikających z art. 18 TWE. Wreszcie pokrótce przedstawiona zostanie dyrektywa 2004/38/WE dotycząca swobodnego przepływu obywateli

(art. 21) i zwracania się w jednym z języków urzędowych do organów i instytucji UE, z prawem oczekiwania odpowiedzi w tym samym języku (art. 21).

⁴ Por. I. Boruta, *Swoboda przepływu osób*, w: J. Barcz (red.), *Prawo Unii Europejskiej. Prawo materialne i polityki*, Warszawa 2003, s. 76; A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, Warszawa 2003, s. 71 i n.; G. Druesne, *Prawo materialne i polityki Wspólnot i Unii Europejskiej*, Warszawa 1996, s. 95 i n.

⁵ E. Spaventa przedstawia szeroko odchodzenie od tej reguły w: *From Gebhard to Carpenter: Towards a (Non-) Economic European Constitution*, „Common Market Law Review” 2004, vol. 41, s. 743–773; N. Reich i S. Harbacevica mówią o *market citizens* w: *Citizenship and Family on Trial: A Fairly Optimistic Overview of Recent Court Practice with Regard to Free Movement of Persons*, „Common Market Law Review” 2003, vol. 40, s. 628.

⁶ Byli pracownicy i osoby samozatrudniające się, studenci oraz inne osoby korzystają ze swobody przemieszczania się, jeżeli wykażą dwa warunki: posiadanie dochodów, tak by nie obciążać krajowego systemu pomocy społecznej, oraz ubezpieczenie na wypadek choroby, skuteczne w państwie przyjmującym, por. dyrektywa 90/365/EWG z 28 czerwca 1990 r. o prawie pobytu pracowników i osób samozatrudnionych po przerwaniu ich aktywności zawodowej, Dz.Urz. 1990, L 180, s. 28; dyrektywa 90/364/EWG w sprawie prawa pobytu, Dz.Urz. 1990, L 180, s. 26; dyrektywa 93/96/WE w sprawie pobytu studentów, Dz.Urz. WE 1993, L 317, s. 59.

⁷ P. Larkin, *The Limits to European Social Citizenship in the United Kingdom*, „Modern Law Review” 2005, vol. 68, s. 435.

Unii Europejskiej i zostanie przeanalizowane, czy daje ona odpowiedź na wątpliwości wynikające z dotychczasowego orzecznictwa.

Już w pierwszym orzeczeniu Trybunału, w którym doszło do powołania się na art. 18 ust. 1 TWE – w sprawie *Martinez Sala*⁸, Trybunał uznał bezpośrednią skuteczność tego przepisu⁹ oraz podał w wątpliwość związek uprawnień wynikających z obywatelstwa europejskiego z sytuacją ekonomiczną obywatela UE. Analogiczne rozumowanie zostało wykorzystane w sprawie *Grzelczyk*¹⁰, w której obywatel francuski studiujący w Belgii wyegzekwował od tego państwa obowiązek zapłaty zasiłku socjalnego przysługującego obywatelom belgijskim¹¹. Oba te orzeczenia mogłyby stwarzać podstawę do postawienia tezy, iż Trybunał wywodzi prawo do swobodnego przemieszczania się z samego faktu posiadania obywatelstwa europejskiego. Sięga jednak do tego argumentu wówczas, gdy istnieje jakiś łącznik wspólnotowy, jeżeli sytuacja nie może zostać określona jako sytuacja czysto wewnętrzna¹². W celu wykazania istnienia „elementu wspólnotowego” Trybunał niemal zawsze posiłkuje się zakazem dyskryminacji ze względu na pochodzenie (art. 12 TWE), tym samym wyłączając możliwość wywodzenia uprawnień li tylko z samego faktu bycia obywatelem UE. ETS uznaje bowiem, że konieczne jest wykazanie, iż jest się nie tylko obywatelem UE, ale że jest się „dyskryminowanym” obywatelem UE¹³. W ostatnio wydanych orzeczeniach Trybunału ta tendencja, by sięgać do zasady niedyskryminacji, nadal się utrzymuje.

II. ORZECZENIA ETS OPARTE NA ART 12 I 17 TWE

Z faktem posiadania obywatelstwa europejskiego wiąże się prawo powoływania się na prawa i obowiązki przewidziane w TWE, w tym na art. 12, w sytuacjach, które *rationae materiae* pozostają w zakresie prawa wspólnotowego¹⁴. W ostatnim czasie Trybunał dopuszcza jednak możliwość powołania się łącznie na art. 12 i 17 TWE w wypadkach nie wchodzących w zakres prawa wspólnotowego. Taka sytuacja miała miejsce w sprawie *D'Hoop*¹⁵. Pani Marie-Nathalie

⁸ C-85/96, *Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, Zb. Orz. 1998, s. I-2691; C. Tomuschat, *Casenote on Case C-85/96 Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern*, „Common Market Law Review” 2000, vol. 37, s. 449–457.

⁹ A. Łazowski, w: M. Kenig-Witkowska (red.), *Prawo instytucjonalne...*, op. cit., s. 62.

¹⁰ C-184/99 *Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve*, Zb. Orz. 2001, s. I-6193.

¹¹ Trybunał odszedł tutaj od swojego wcześniejszego rozstrzygnięcia w analogicznej sprawie, wydanego przed wprowadzeniem obywatelstwa europejskiego: 197/86 *Brown v. Secretary of State for Scotland*, Zb. Orz. 1988, s. 3205, omówienie: „Common Market Law Review” 1988, vol. 3, s. 403.

¹² K. Kowalik-Bańczyk, *Klauzula spraw czysto wewnętrznych – kurczący się obszar niestosowania prawa wspólnotowego w państwach członkowskich Wspólnoty Europejskiej*, „Przegląd Prawa Europejskiego” 2003, nr 3 (14), s. 34 i n.

¹³ Zasada niedyskryminacji jest przy tym stale interpretowana tak, jak przed pojawieniem się obywatelstwa europejskiego – por. T. Tridimas, *General Principles of EC Law*, Oxford 1999, s. 84, czyli tak jak to miało miejsce np. w orzeczeniu w sprawie 186/86 *Cowan v. Tresor Public*, Zb. Orz. 1989, s. 195.

¹⁴ C-85/96 *Martinez Sala*, pkt 62.

¹⁵ C-224/98 *Marie-Nathalie D'Hoop v. Office national de l'emploi*, Zb. Orz. 2002, s. I-6191.

D'Hoop, obywatelka belgijska, ukończywszy szkołę średnią we Francji, odbyła studia uniwersyteckie w Belgii. Ustawodawstwo belgijskie¹⁶ przewiduje dla osób, które ukończyły studia wyższe i po raz pierwszy szukają pracy, możliwość otrzymania specjalnego zasiłku dla bezrobotnych (tzw. *allocation d'attente*), który pozwala im również na pełne ubezpieczenie społeczne i udział w programach włączających do rynku pracy. Wniosek d'Hoop został potraktowany odmownie, ponieważ część jej edukacji szkolnej miała miejsce we Francji. Odwołanie od tej decyzji było rozpatrywane przez sąd pracy w Liege, który skierował pytanie prejudycjalne do Trybunału, czy skoro Trybunał już zinterpretował art. 39 TWE i art. 7 rozporządzenia 1612/68¹⁷ jako gwarantujące, że zasiłki tego rodzaju powinny przysługiwać byłemu studentowi pozostającemu na utrzymaniu pracownika wspólnotowego, jeśli szkołę średnią ukończył on w innym państwie członkowskim, to tego samego rodzaju uprawnienie powinno przysługiwać obywatelce belgijskiej w analogicznej sytuacji. Trybunał Sprawiedliwości w odpowiedzi ustalił, iż powołane przepisy nie mogą mieć zastosowania, jako że powódka w sprawie głównej faktycznie nie znalazła się jeszcze na wspólnotowym rynku pracy¹⁸, a jej rodzice nigdy nie skorzystali ze swobody przepływu osób, więc nie mogła powołać się na przywileje przysługujące dzieciom pracownika wspólnotowego. Mimo iż pytanie skierowane przez sąd belgijski dotyczyło wykładni innych przepisów, Trybunał rozważył zagadnienie posiadania przez panią D'Hoop obywatelstwa europejskiego jako przesłanki uzasadniającej jej uprawnienie do uzyskania zasiłku. Trybunał zdecydował się na wykładnię art. 17 TWE, ponieważ do tego argumentu sięgnął Rzecznik Generalny Geelhoed (rzecznik twierdził, iż edukacja jako taka znajduje się w zakresie stosowania prawa wspólnotowego)¹⁹. Interweniujący rząd brytyjski argumentował, iż Trybunał nie powinien wywodzić uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa europejskiego z samego faktu legalnego przebywania przez jakiś czas na terytorium innego państwa członkowskiego. Konieczne jest również, by prowadzona przez obywatela europejskiego działalność w tym państwie była objęta zakresem prawa wspólnotowego. Byłoby tak, gdyby pani D'Hoop przebywała we Francji w celu

¹⁶ Arrêté royal du 25 novembre 1991, portant réglementation du chômage, *Moniteur belge* du 31 décembre 1991, p. 29888. Ustawa ta stanowiła już przedmiot postępowania w trybie art. 226 TWE, w sprawie C-278/94, *Komisja v. Belgia*, Zb. Orz. 1996, s. I-4307, w której jako niezgodne ze swobodą przepływu pracowników (dokładnie z rozporządzeniem 1612/68) zostało uznane odmawianie prawa do takiego zasiłku dzieciom pracownika migrującego z innego państwa członkowskiego, jeżeli dzieci te nie ukończyły szkoły średniej w Belgii. Pod wpływem tego orzeczenia doszło do modyfikacji prawa belgijskiego, tak że obecnie prawo do zasiłku przysługuje dzieciom pracowników wspólnotowych, niezależnie od tego, w jakim państwie członkowskim pobierały edukację, o ile pozostają na utrzymaniu rodziców.

¹⁷ Rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty, Dz.Urz. L 257 z 19 października 1968 r., s. 2 z późn. zm.

¹⁸ Istnieją orzeczenia, w których ETS uznał, iż zasiłek dla bezrobotnych stanowi „korzyść socjalną” w rozumieniu art. 7 rozporządzenia 1612/68 – jak orzeczenia w sprawie 94/84 *Deak*, Zb. Orz. 1985, s. 1873 czy w sprawie C-278/94 *Komisja v. Belgia*, jednak w przypadku pani D'Hoop Trybunał stwierdził, że przepisy o swobodnym przepływie pracowników nie mają do niej zastosowania, pkt 17–18 orzeczenia w sprawie *D'Hoop*.

¹⁹ N. Reich, S. Harbacevica, op. cit., s. 620.

uzyskania edukacji przydatnej do wykonywania zawodu, a ukończenia szkoły średniej za takie przygotowanie zawodowe uznać nie można²⁰.

Trybunał nie podzielił wątpliwości rządu brytyjskiego, uznał bowiem, iż status obywatela Unii Europejskiej ma charakter zasadniczy. Obywatel UE, który skorzystał ze swobody przepływu, nie powinien być traktowany gorzej przez swoje państwo pochodzenia tylko dlatego, że wykorzystał możliwość nauki w innym państwie członkowskim. Zwłaszcza niedopuszczalne są takie rozwiązania w prawie krajowym, które faktycznie „karałyby” taką osobę za skorzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się²¹, a do tego sprowadzałyby się odmowa przyznania zasiłku dla bezrobotnych obywatelowi danego państwa członkowskiego, który ukończył szkołę średnią w innym państwie członkowskim. Przepisy krajowe uzależniające możliwość uzyskania zasiłku od tego, czy dana osoba odbyła swą edukację przeduniwersytecką w tym państwie, stawiają w niekorzystnej sytuacji niektórych obywateli tego państwa jedynie z powodu skorzystania przez nich ze swobody przemieszczania się, by kształcić się w innym państwie członkowskim. Taka nierówność traktowania stoi w sprzeczności z uprawnieniami związanymi z obywatelstwem Unii Europejskiej, w tym z zasadą równego traktowania przy wykonywaniu swobody przepływu. Warunki stawiane przez państwo pochodzenia mogłyby być usprawiedliwione jedynie wówczas, gdyby opierały się na obiektywnych przesłankach, niezależnych od obywatelstwa osoby zainteresowanej i były proporcjonalne do celu zakładanego przez ustawodawcę krajowego, co według Trybunału w tym przypadku nie miało miejsca²². Tak szeroka wykładnia zakresu stosowania prawa wspólnotowego przypomina interpretację przyjętą przez Trybunał w orzeczeniu *Carpenter*²³, w którym fakt świadczenia (sporadycznie) usług przez obywatela brytyjskiego osobom z innych państw członkowskich dawał jego żonie, obywatelce państwa trzeciego, status osoby korzystającej z przywilejów przewidzianych dla rodziny pracownika wspólnotowego bądź osób świadczących usługi w innym państwie członkowskim²⁴.

Orzeczenie w sprawie *d'Hoop* wskazuje na to, iż Trybunał sięga po argument obywatelstwa europejskiego w kontekście, który, co do zasady, nie wchodzi w zakres kompetencji wspólnotowej. Edukacja szkolna pozostaje w gestii państw członkowskich; jedynym elementem, który uzasadnia tutaj powołanie się na obywatelstwo europejskie, jest fakt zmiany miejsca zamieszkania przez panią *d'Hoop* w okresie edukacji przeduniwersyteckiej. Argument dyskryminacji pojawia się przy porównaniu sytuacji obywateli belgijskich, którzy odbyli edukację

²⁰ Pkt 20 orzeczenia w sprawie C-224/98 *D'Hoop*.

²¹ Pkt 28–31 orzeczenia w sprawie C-224/98 *D'Hoop*. Trybunał odwołuje się do swego znacząco wcześniejszego orzeczenia w sprawie C-370/90 *Singh*, Zb. Orz. 1992, s. I-4265, pkt 23. D. Kostakopoulou określa to jako „*deterrence argument*”, w: *Ideas, Norms and European Citizenship: Explaining Institutional Change*, „*Modern Law Review*” 2005, vol. 68 (2), s. 254.

²² Pkt 34–36 i 38–40 orzeczenia w sprawie C-224/98 *D'Hoop*.

²³ C-60/00 *Mary Carpenter v. Secretary of State for the Home Department*, Zb. Orz. 2002, s. I-6279.

²⁴ Por. dokładniejsze omówienie: G. Barret, *Family Matters: European Community Law and Third Country Family Members*, „*Common Market Law Review*” 2003, vol. 40, s. 369, 406.

przeduniwersytecką w Belgii, i osób w sytuacji takiej jak powódka w sprawie głównej.

Innego zagadnienia, pozostającego co do zasady jednak również poza zakresem kompetencji wspólnotowej, dotyczyło orzeczenie w sprawie *Garcia Avello*²⁵. Na obywatelstwo Unii Europejskiej i wynikające z niego uprawnienia powołał się obywatel hiszpański (posiadający również obywatelstwo belgijskie), który chciał, by jego dzieci, posiadające podwójne obywatelstwo (belgijskie i hiszpańskie), mogły nosić nazwiska obojga rodziców – zgodnie z przyjętą w Hiszpanii zasadą. Prawo belgijskie traktowało dzieci tak, jakby miały one wyłącznie obywatelstwo belgijskie²⁶, a prawo belgijskie przewidywało zasadniczo, iż dziecko nosi nazwisko ojca. Pan Garcia Avello i jego żona narodowości belgijskiej mająca nazwisko Weber złożyli w 1995 r. wniosek o zmianę nazwiska dwójki posiadanych przez nich dzieci, z nazwiska po ojcu „Garcia Avello”, na nazwisko „Garcia Weber”. Minister Sprawiedliwości odmówił zmiany nazwiska dzieci. W 1998 r. pan Garcia Avello odwołał się do Rady Stanu, a ta skierowała pytania prejudycjalne o wykładnię art. 17 i 18 TWE. Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż obywatel innego państwa członkowskiego, legalnie przebywający na terytorium państwa przyjmującego, może się powoływać na art. 12 TWE, by uniknąć dyskryminacji ze względu na pochodzenie w odniesieniu do zasad rządzących nadawaniem nazwisk. Wprawdzie w obecnym stanie prawnym zagadnienie nadawania nazwisk pozostaje w kompetencji państw członkowskich UE, jednak państwa te przy jej wykonywaniu powinny szanować prawo wspólnotowe, a zwłaszcza uprawnienia wynikające z posiadania obywatelstwa UE. Obywatelstwo UE nie ma na celu rozszerzenia zakresu stosowania prawa wspólnotowego *rationae materiae* na sytuacje czysto wewnętrzne²⁷, w tym przypadku jednak występuje według Trybunału łącznik wspólnotowy, ponieważ chodzi o obywatela innego państwa członkowskiego, i bez znaczenia jest posiadanie przez niego również obywatelstwa państwa przyjmującego²⁸. Trybunał przyjął tu wyjątkowo szeroką definicję pojęcia dyskryminacji, uznając, iż pan Avello powinien móc się w tym przypadku powołać na swoje obywatelstwo hiszpańskie, by uniknąć skutków stosowania prawa belgijskiego.

²⁵ C-148/02 *Carlos Garcia Avello v. État belge*, Zb. Orz. 2003, s. I-11613. Por. omówienie w: A. Frąckowiak-Adamska, *Obowiązek poszanowania prawa wspólnotowego w dziedzinach należących do kompetencji wyłącznych państw członkowskich*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2005, nr 3, s. 22. Autorka przywołuje też sprawę C-96/04 *Standesamt Stadt Niebiül*, również dotyczącą prawa stanu cywilnego, s. 23.

²⁶ Zgodnie z art. 3 Konwencji haskiej z 12 kwietnia 1930 r., dotyczącej pewnych zagadnień związanych z konfliktem ustaw o obywatelstwie (*Recueil des traités de la Société des Nations*, vol. 179, s. 89), „osoba posiadająca dwa lub więcej obywatelstw może być uznana przez każde z państw, którego obywatelstwo posiada, za obywatela tego państwa”.

²⁷ Pkt 22 orzeczenia w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*: „obywatelstwo Unii, określone w art. 17 TWE, nie ma na celu rozszerzenia zakresu materialnego zastosowania traktatu również na sytuacje wewnętrzne niemające żadnego związku z prawem wspólnotowym” – potwierdzając tezę z orzeczenia w sprawie C-64 i 65/96 *Kari Uecker, Vera Jacquet v. Land Nordrhein Westfalen*, Zb. Orz. 1997, s. I-3171, por. w tym zakresie N.N. Shuibhne, *Free Movement of Persons and the Wholly Internal Rule: Time to Move On?*, „Common Market Law Review” 2002, vol. 39, s. 750 i n.

²⁸ Pkt 22–29 orzeczenia w sprawie C-148/02 *Garcia Avello*.

Kolejne orzeczenie dotyczące relacji między posiadaniem obywatelstwa a zakazem dyskryminacji to wyrok w sprawach połączonych *Gaumain-Cerri i Barth*²⁹. Został on wydany w odpowiedzi na pytania prejudycjalne niemieckich sądów ubezpieczeń społecznych (*Sozialgericht Hannover* i *Sozialgericht Aachen*), dotyczące wykładni rozporządzenia 1408/7130. Sprawy w obu przypadkach dotyczyły odmowy wypłaty zasiłku osobom opiekującym się osobami niezdolnymi do samodzielnego funkcjonowania, uprawnionymi do tego zasiłku w Niemczech³¹. Rozważając odpowiedź na pytanie prejudycjalne, Trybunał stwierdził, iż art. 17 TWE oraz rozporządzenie 1408/71, zmienione rozporządzeniem 118/9732, wykluczają odmowę wypłaty zasiłku przez właściwą instytucję jedynie z tego powodu, że osoba opiekująca się zamieszkuje w innym państwie członkowskim niż państwo ubezpieczyciela. Posiadanie obywatelstwa Unii Europejskiej zapewnia równe traktowanie, a wprowadzenie kryterium stałego pobytu na terytorium może faktycznie prowadzić do nieuzasadnionej dyskryminacji, zakazanej przez prawo wspólnotowe³³.

III. ORZECZENIA ETS OPARTE NA ART. 18 I 12 TWE

Poza powoływaniem art. 17 i 12, również częste jest podnoszenie prawa do przemieszczania się i pobytu, wynikającego z art. 18 TWE łącznie z zakazem dyskryminacji (tak np. we wspomnianych już orzeczeniach w sprawach *Martinez Sala* i *Grzelczyk*). Komentowane w doktrynie orzeczenie w sprawie *Baumbast and i?*³⁴ obrazuje szerokie rozumienie zakazu dyskryminacji, w przypadku gdy chodzi o obywatela Unii Europejskiej, który skorzystał ze swobody przepływu, ale utracił prawo do pobytu jako pracownik w państwie przyjmującym. Trybunał Sprawiedliwości uznał, iż obywatel UE, mimo że nie korzysta już ze statusu pracownika wspólnotowego, może – z samego faktu posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej – wywodzić prawo do pobytu dla swojej rodziny, opierając się wprost na art. 18 ust. 1 TWE. Ograniczenia przewidziane w tym przepisie mogą być wprawdzie stosowane, jednak właściwe władze państwa przyjmującego po-

²⁹ Sprawy połączone C-502/01 i C-31/02 *Silke Gaumain-Cerri v. Kaufmannische Krankenkasse – Pflegekasse i Maria Barth v. Landesversicherungsanstalt Rheinprovinz*, Zb. Orz. 2004, s. 1-6483.

³⁰ Rozporządzenie 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie, ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 631/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r., Dz.Urz. UE L 100 z 6 kwietnia 2004 r., s. 1.

³¹ Zasiłek taki został wprowadzony w Niemczech od 1 stycznia 1995 r. ustawą *Pflegeversicherungsgesetz*, stanowiącą księgę XI Kodeksu ubezpieczeń społecznych (*Sozialgesetzbuch*). Zasiłek taki ma pokryć koszty ponoszone przez uprawnionego w związku z jego niezdolnością do samodzielnego funkcjonowania i koniecznością stałej obecności innej osoby.

³² Dz.Urz. WE 1997, L 28, s. 1.

³³ Pkt 34–36 orzeczenia w sprawach C-502/01 i C-31/02.

³⁴ C-413/99 *Baumbast and R.*, Zb. Orz. 2002, s. 1-7091. Por. O. Golynger, *Partial Migration in the EU After the Baumbast Case: Bringing Social and Legal Perspective Together*, „King's College Law Journal” 2004, vol. 15, wyd. 2, fragmenty dostępne na stronie: www.hartjournals.co.uk/kjlj/volumes/15/issues/2/581.html; F. Bodé, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 2002, s. 475; N. Reich, S. Harbacevica, op. cit., s. 624 i n.

winy je stosować z poszanowaniem zasady proporcjonalności³⁵ – a nie spełnia tego wymogu całkowita odmowa dalszego prawa pobytu. Orzeczenie w sprawie *Baumbast* wskazuje na tendencję, by z obywatelstwa europejskiego wywodzić pewne prawa wcześniej zarezerwowane wyłącznie dla osób mogących się wykazać działalnością o charakterze ekonomicznym, gdy sytuacja nie jest czysto wewnętrzną. Podobne w charakterze było orzeczenie w sprawie *Cheni*³⁶, w którym Trybunał Sprawiedliwości uznał, że mająca obywatelstwo chińskie matka kilkumiesięcznej dziewczynki, posiadającej obywatelstwo irlandzkie (nabyte z powodu urodzenia się jej na terytorium Irlandii Północnej), miała prawo do pobytu na terytorium Wielkiej Brytanii jako opiekunka „obywatelki” europejskiej. Trybunał oprócz art. 18 odwołał się również do warunków określonych w dyrektywie 90/364/EWG³⁷, wskazując, że dziewczynka musiała mieć ubezpieczenie zdrowotne, a jej rodzice musieli wykazać dostateczne środki do życia, by nie obciążać systemu opieki socjalnej Wielkiej Brytanii.

Nieco innego zagadnienia dotyczyło orzeczenie z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *Pusa*³⁸, wydane w odpowiedzi na pytanie prejudycjalne dotyczące wykładni art. 18 TWE, skierowane przez sąd fiński w sporze między panem Pusa a stowarzyszeniem banków spółdzielczych (*Osuuspankkien Keskinainen Vakuutusyhtiö*), w związku z wątpliwościami, do jakiej wysokości to ostatnie może zajmować emeryturę pana Pusa w celu zaspokojenia jego wierzycieli. Fińska ustawa o przymusowej egzekucji określa, że w takich okolicznościach zajęciu podlega tylko część pensji (odpowiednio – emerytury czy renty), w zależności od tego, jaki jest dochód dłużnika, tak by umożliwić mu przeżycie i ewentualnie utrzymanie rodziny. Dochód ocenia się już po odliczeniu podatku. Pan Pusa jest obywatelem fińskim, który po zakończeniu pracy zawodowej przeprowadził się do Hiszpanii. W Finlandii otrzymuje rentę inwalidzką, przekazywaną mu na konto otwarte w tym państwie. Królestwo Hiszpanii i republika Finlandii podpisały w 1967 r. konwencję o unikaniu podwójnego opodatkowania dochodu i kapitału, przewidującą, iż podatki pobierane są tylko w kraju stałego pobytu. Decyzją sądu pierwszej instancji z Riihimäki renta pana Pusa została zajęta po to, by zapewnić zwrot wierzytelności na rzecz *Osuuspankkien Keskinainen Vakuutusyhtiö*. Pan Pusa płaci podatki od dochodu w Hiszpanii, nie jest zatem obciążony podatkiem w Finlandii. Kwota zajęta na zabezpieczenie długu została obliczona bez uwzględnienia podatku płaconego w Hiszpanii (19%) i stanowiła jedną trzecią renty brutto. Pan Pusa odwołał się od tej decyzji, domagając się uwzględnienia podatku płaconego przez niego w Hiszpanii, podnosząc, iż nieuwzględnienie

³⁵ Pkt 94 orzeczenia w sprawie C-413/99 *Baumbast and R*.

³⁶ C-200/02 *Kunqian Catherine Zhu, Man Lavette Chen v. Secretary of State for the Home Department*, Zb. Orz. 2004, s. I-9925. Zarzut nadużywania prawa wspólnotowego w takich okolicznościach pojawił się również w orzeczeniu w sprawie C-109/01 *Secretary of State for the Home Department v. Hacene Akrich*, Zb. Orz. 2003, s. I-9607.

³⁷ Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie prawa pobytu, Dz.Urz. L 180 z 13 lipca 1990 r., s. 26.

³⁸ C-224/02 *Heikki Antero Pusa v. Osuuspankkien Keskinainen Vakuutusyhtiö*, Zb. Orz. 2004, s. I-5763.

tego stanu rzeczy będzie ograniczać swobodę przepływu zagwarantowaną obywatelom UE.

Trybunał Sprawiedliwości, udzielając odpowiedzi na pytanie o wykładnię art. 18 TWE, podkreślił, iż nie jest jego zadaniem interpretacja prawa krajowego³⁹, niemniej jednak wydaje się, iż ustawa fińska zastosowana w taki sposób prowadzić może do dyskryminacji i naruszenia art. 18 TWE, ponieważ dochodziłoby do gorszego traktowania obywateli fińskich, którzy skorzystali z uprawnień zagwarantowanych obywatelom UE, niż obywateli fińskich, którzy ich nie wykorzystali⁴⁰. Tym samym umożliwił obywatelowi powołanie się na art. 18 TWE, w celu uniknięcia dyskryminacji między obywatelami tego samego państwa, których sytuacja różni się o tyle, że jedni skorzystali ze swobody przepływu, a inni nie. Pojawia się tutaj takie samo założenie, jak to w orzeczeniu w sprawie *D'Hoop*, iż niedopuszczalne jest, by państwo „szykanowało” swoich obywateli za to, iż skorzystali ze swobody przepływu przyznanej im przez TWE.

Ta ogromnie szeroka interpretacja zasady niedyskryminacji została nieco ograniczona przez Trybunał w orzeczeniu w sprawach połączonych C-482/01 *Orfanopoulos i Oliveri*⁴¹, stanowiącym odpowiedź na pytania prejudycjalne zadane przez sądy niemieckie w ramach dwóch sporów – jednego między obywatelem greckim, panem Orfanopoulos i jego dziećmi, a Landem *Baden-Württemberg*, i drugiego między obywatelem włoskim, panem M. Oliyeri, a tym samym landem, w związku z dotyczącymi ich decyzjami o wydaleniu z terytorium niemieckiego, wydanymi przez Regierungspräsidium Stuttgart. Pytania dotyczyły wykładni art. 39 ust. 3 TWE oraz dyrektywy 64/221/42, ale podobnie jak to miało miejsce w orzeczeniu w sprawie *D'Hoop*, Trybunał oparł się na przepisach dotyczących obywatelstwa Unii Europejskiej. Pan Orfanopoulos w wieku 13 lat zamieszkał w Niemczech i z wyjątkiem dwuletniej służby wojskowej odbytej w Grecji całe swoje życie spędził w tym kraju. W 1981 r. wszedł w związek małżeński z obywatelką niemiecką, z którą ma trójkę dzieci. Jest jednak narkomanem, bez wykształcenia, często przebywającym na zasiłku dla bezrobotnych, wielokrotnie skazywanym za naruszanie ustawy o posiadaniu narkotyków i za stosowanie przemocy. Od 2000 r. odbywa karę pozbawienia wolności. W 2001 r. Regierungspräsidium wydało decyzję o jego wydaleniu po wyjściu z więzienia, od której pan Orfanopoulos i trójka jego dzieci się odwołali. Z kolei pan Oliyeri jest obywatelem włoskim urodzonym w Niemczech, gdzie przebywa nieprzerwanie całe swoje życie. Również jest narkomanem, nosicielem wirusa HIV i podobnie jak Orfanopoulos był już wielokrotnie skazywany. W 2000 r. decyzją

³⁹ Pkt 37 orzeczenia w sprawie C-224/02 *Pusa* – Trybunał odwołał się do wcześniejszego orzeczenia C-475/99 *Ambulanz Glöckner*, Zb. Orz. 2001, s. I-8089, pkt 10.

⁴⁰ Pkt 35 i 48 orzeczenia w sprawie C-224/02 *Pusa*.

⁴¹ Sprawy połączone C-482/01 i C-493/01 *Georgios Orfanopoulos i Oliyeri v. Land Baden-Württemberg*, Zb. Orz. 2004, s. I-5257.

⁴² Dyrektywa Rady 64/221/EWG w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz. Urz. L 56 z 4 kwietnia 1964 r., s. 850 z późn. zm.

Regierungsprasidium nakazano jego wydalenie do Włoch, od której to decyzji pan Oliveri się odwołał.

W odpowiedzi Trybunał sięgnął do argumentacji opartej na art. 18 TWE, mimo że pytanie prejudycjalne nie dotyczyło wykładni tego przepisu. Podkreślił, iż prawo do przemieszczania się i pobytu nie jest prawem bezwarunkowym i nieograniczonym. Wynika to, z jednej strony, z przepisów dotyczących swobody przepływu osób i usług (art. 39, 43, 46, 49 i 55 TWE) i przepisów prawa wtórnego, oraz, z drugiej strony, z ust. 2 art. 18 TWE⁴³. Trybunał nie był w stanie stwierdzić, czy osoby, których sprawy dotyczyły, miały status pracowników wspólnotowych bądź czy korzystały ze swobody przepływu usług – zatem do sądu krajowego należało ustalenie, na jakie inne przepisy wspólnotowe, poza art. 18 TWE⁴⁴, mogłyby się oni powoływać. Istotne jest jednak to, iż po raz pierwszy w przedstawianym zestawieniu orzeczeń pojawiło się doprecyzowanie, iż ograniczenia swobody przepływu osób istniejące przed wejściem w życie przepisów o obywatelstwie Unii Europejskiej nadal mają zastosowanie i mogą być powoływane, by ograniczyć prawa wynikające z art. 18 ust. 1 TWE. Trybunał pozostawił jednak decyzję co do tego, czy prawa te ograniczyć, rozstrzygnięciu sądu niemieckiego⁴⁵.

Pewnym doprecyzowaniem tego, w jaki sposób nie można ograniczać swobody przepływu obywateli UE, jest orzeczenie z 7 września 2004 r. w sprawie *Trojani*⁴⁶. Pytanie prejudycjalne brukselskiego sądu pracy zostało skierowane w trakcie postępowania toczącego się między panem Trójani a Centrum Pomocy Społecznej w Brukseli (CPAS) w związku z odmową wypłacenia zasiłku na utrzymanie (tzw. minimexu). Artykuł 1 belgijskiej ustawy z 7 sierpnia 1974 r. gwarantuje możliwość uzyskania takiego zasiłku⁴⁷ każdemu dorosłemu obywatelowi Belgii, który na stałe zamieszkuje w Belgii i który nie dysponuje wystarczającymi środkami do życia i nie jest w stanie ich uzyskać przez własne działania lub w inny sposób. Ustawa ta została zmieniona dekretem królewskim z 27 marca 1987 r.⁴⁸, rozszerzającym możliwość uzyskania minimexu dla osób, do których znajduje zastosowanie rozporządzenie 1612/68. Sąd zatem zwrócił się o wykładnię art. 18, 39, 43 i 49 TWE, art. 7 ust. 1 rozporządzenia 1612/68 o swobodnym przepływie pracowników we Wspólnocie Europejskiej⁴⁹ oraz dyrektywy 90/364 o prawie pobytu⁵⁰.

⁴³ Pkt 47 orzeczenia w sprawach C-482/01 *Orfanopoulos i Oliveri*, Trybunał powołał się też na swoje wcześniejsze orzeczenia w sprawach C-356/98 *Kaba I*, Zb. Orz. 2000, s. I-2623, pkt 30; C-466/00 *Kaba II*, Zb. Orz. 2003, s. I-2219, pkt 46.

⁴⁴ Pkt 47, 52–54, orzeczenia w sprawie C-482/01 *Orfanopoulos i Oliveri*.

⁴⁵ *Nota bene*, w sprawie C-441/02 *Komisja v. Republika Federalna Niemiec*, została wydana opinia Rzecznika Generalnej Stix-Hackl z dnia 2 czerwca 2005 r., w której Rzecznik uznała, iż niemiecka praktyka wydalania obywateli innych państw członkowskich jest sprzeczna m.in. z art. 18 TWE.

⁴⁶ C-456/02 *Michel Trojani v. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, Zb. Orz. 2004, s. I-7573.

⁴⁷ *Moniteur belge* z 18 września 1974 r., s. 11363.

⁴⁸ *Moniteur belge* z 7 kwietnia 1987 r., s. 5086.

⁴⁹ Dz.Urz. L 257 z 19 października 1968 r., s. 2 z późn. zm.

⁵⁰ Dz.Urz. 1990, L 180, s. 26.

Pan Trojani jest obywatelem francuskim, który od 2000 r. przebywał w Belgii, zamieszkując najpierw na kempingu w Blankenberge, a od grudnia 2001 r. w Brukseli. Od stycznia 2002 r. uzyskał możliwość mieszkania w schronisku Armii Zbawienia, gdzie za wikt, opierunek i niewielkie kwoty pieniężne wykonywał różne prace w wymiarze trzydziestu godzin tygodniowo, co według kierownictwa schroniska stanowiło część programu reintegracji zawodowej. W tym okresie pan Trojani wystąpił do CPAS z roszczeniem o przyznanie mu zasiłku minimex.

Trybunał stwierdził, iż obywatel Unii Europejskiej, który nie korzysta w państwie przyjmującym z prawa pobytu na podstawie art. 39, 43 lub 49 TWE, może, przez sam fakt bycia obywatelem UE, korzystać z prawa do przemieszczania się i pobytu na podstawie bezpośrednio stosowanego art. 18 ust. 1 TWE. Wykonywanie praw z art. 18 podlega ograniczeniom i warunkom obejmującym m.in. posiadanie wystarczającego dochodu lub kapitału. Właściwe władze powinny jednak czuwać nad tym, by stosowanie tych ograniczeń nie prowadziło do naruszenia podstawowych zasad prawa wspólnotowego, w tym zasady proporcjonalności. Jeśli obywatel Unii Europejskiej, który nie prowadzi działalności o charakterze gospodarczym, uzyska pozwolenie na pobyt, może się on powoływać na art. 12 TWE celem uzyskania zasiłku socjalnego przysługującego obywatelom państwa przyjmującego w podobnej sytuacji.

15 marca 2005 r. zostało wydane kolejne orzeczenie Trybunału dotyczące zagadnienia uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej w sprawie *Dany Bidar*⁵¹. Pytanie prejudycjalne o wykładnię art. 12 i 18 TWE zostało skierowane przez High Court of England w ramach postępowania toczącego się między panem Bidarem a London Borough of Ealing i Ministrem Edukacji i Kształcenia Zawodowego, w przedmiocie oddalenia wniosku o dofinansowaną pożyczkę studencką przeznaczoną na pokrycie kosztów utrzymania. W Anglii i Walii zgodnie z *Education Regulation 2001* pomoc finansowa dla studentów jest przyznawana na ogół w formie pożyczek, udzielanych z oprocentowaniem zależnym od stopy inflacji, czyli niższym niż normalne oprocentowanie na rynku. Pożyczka jest spłacana przez studenta po ukończeniu studiów, pod warunkiem że osiąga on dochód przekraczający 10 000 GBP. Z pożyczki studenckiej może korzystać osoba, która spełnia wymóg zamieszkania w Zjednoczonym Królestwie w rozumieniu *Immigration Act 1971*, czyli łącznie spełnia szereg kryteriów: zamieszkuje na stałe w Anglii lub Walii w pierwszym dniu pierwszego roku studiów akademickich, zamieszkiwała stałe w Anglii lub Walii w okresie trzech lat poprzedzających ten dzień i w żadnym momencie podczas tych trzech lat pobytu w Zjednoczonym Królestwie nie miała w całości lub głównie na celu pobierania kształcenia w trybie dziennym. Ten ostatni warunek wskazuje na to, że obywatel

⁵¹ C-209/03 *Dany Bidar v. London Borough of Ealing*, Zb. Orz. 2005, s. I-2119. Należy zwrócić uwagę, iż sprawą zajęła się wielka Izba Trybunału, a jako interwenienci w sprawie wypowiedziało się siedem rządów państw członkowskich – co wskazywałoby na powagę zagadnienia. Należy też podkreślić, iż wszystkie siedem rządów zajmujących stanowisko w sprawie zdecydowanie krytycznie oceniło roszczenia pana Bidara.

innego państwa członkowskiego przebywający w Wielkiej Brytanii jako student nie może uzyskać statusu osoby zamieszkującej w tym państwie.

Pan Bidar jest obywatelem francuskim, który w sierpniu 1998 r. przyjechał do Wielkiej Brytanii, gdzie zamieszkał ze swoją babką i był na jej utrzymaniu. Uczęszczał do szkoły średniej, którą ukończył, nigdy nie zwracając się o pomoc społeczną. We wrześniu 2001 r. podjął studia ekonomiczne na University College of London. Jego wniosek o udzielenie pomocy finansowej w formie pożyczki został oddalony z powodu tego, iż nie był osiedlony w Wielkiej Brytanii. Ta odmowna decyzja stała się przedmiotem sporu sądowego, w którym pan Bidar podnosił, iż przepisy brytyjskie wprowadzają dyskryminację zabronioną przez art. 12 TWE. Zdaniem Ministerstwa Edukacji przyznawanie pomocy na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem podczas studiów nie jest objęte zakazem dyskryminacji. Nawet gdyby taka pomoc wchodziła w zakres art. 12 TWE, warunki przyznawania takiej pomocy są określone w sposób gwarantujący istnienie rzeczywistej więzi między osobą korzystającą z pomocy a państwem finansującym pomoc.

Trybunał uznał, iż „dla celów uzyskania pomocy przyznawanej studentom – czy to w formie dofinansowanej pożyczki, czy to w formie stypendium – przeznaczonej na pokrycie ich kosztów utrzymania sytuacja obywatela Unii, który przebywa legalnie w innym państwie członkowskim, mieści się w zakresie stosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w rozumieniu art. 12 ust. 1 TWE”⁵². Podkreślił, iż studenci przybywający do innego państwa członkowskiego w celu podjęcia lub kontynuowania studiów wyższych, którzy dysponują prawem pobytu na podstawie dyrektywy 93/96, nie mogą z tej dyrektywy wywodzić żadnego prawa do wypłaty pomocy na pokrycie ich kosztów utrzymania (pkt 45 uzasadnienia). Ale dyrektywa nie wyklucza możliwości powołania się przez obywatela UE będącego studentem w innym państwie członkowskim na art. 12 ust. 1 TWE. Trybunał uznał, że pomoc – w formie dofinansowanej pożyczki lub stypendium – przyznawana studentom legalnie przebywającym w przyjmującym państwie członkowskim i przeznaczona na pokrycie ich kosztów utrzymania jest objęta zakresem stosowania Traktatu i poddana zakazowi dyskryminacji z art. 12 TWE⁵³. Przyznał wprawdzie, że „państwa członkowskie mają prawo przyznawania pomocy jedynie studentom, którzy wykażą określony stopień zintegrowania ze społeczeństwem danego państwa”⁵⁴, ale państwo nie może wymagać od studentów, by związali się oni z jego rynkiem pracy⁵⁵. Można według Trybunału domniemywać taki stopień zintegrowania, gdy zainteresowany student zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez pewien czas⁵⁶. Art. 12 TWE wyklucza takie uregulowania krajowe, które przyznają studentom prawo do pomocy na pokrycie kosztów ich utrzymania jedynie wtedy,

⁵² Pkt 42 orzeczenia w sprawie *Bidar*.

⁵³ Pkt 48 orzeczenia w sprawie *Bidar*.

⁵⁴ Pkt 57 orzeczenia w sprawie *Bidar*.

⁵⁵ Pkt 58 orzeczenia w sprawie *Bidar*.

⁵⁶ Pkt 59 orzeczenia w sprawie *Bidar*.

gdy osiedlili się oni w przyjmującym państwie członkowskim, a jednocześnie uniemożliwiają uzyskanie przez studenta będącego obywatelem innego państwa członkowskiego statusu osoby osiedlonej, nawet jeśli ten obywatel legalnie przebywa w przyjmującym państwie członkowskim i jest rzeczywiście związany z tym państwem⁵⁷. Trybunał nie stwierdził konieczności ograniczenia skutków tego orzeczenia w czasie, mimo iż występowały o to rządy brytyjski, niemiecki i austriacki.

Jedynym orzeczeniem, w którym Trybunał nie zdecydował się na zastosowanie łączne art. 18 i art. 12 TWE, mimo iż powód w sprawie głównej się na te przepisy powoływał, jest sprawa *Egon Schemp* z lipca 2005 r.⁵⁸ Pan Schemp, obywatel niemiecki, domagał się możliwości odliczenia od dochodu podlegającego opodatkowaniu alimentów płaconych byłej żonie mieszkającej w Austrii. W związku z tym sąd niemiecki skierował do Trybunału pytanie dotyczące tego, czy art. 18 ust. 1 i art. 12 TWE należy interpretować w taki sposób, że wykluczają one stosowanie przepisów niemieckich uniemożliwiających podatnikowi takie odliczenie. Trybunał na wstępie ustalił, że nie chodzi o sytuację czysto wewnętrzną (pkt 25) z uwagi na skorzystanie przez byłą małżonkę ze swobody przepływu. Następnie stwierdził, że ponieważ sporne przepisy w żaden sposób nie utrudniają panu Schemp możliwości przemieszczania się, nie można ich uznać za sprzeczne z art. 18 (pkt 43), a przy tym nie ma w sprawie żadnego elementu dyskryminacji (pkt 39).

Zaprezentowane orzecznictwo dotyczy zagadnień bardzo różnorodnych. Sprawy dotyczące ubezpieczeń społecznych (*Gaumain-Cerri* i *Barth*), zasiłków dla bezrobotnych (*D'Hoop*, *Trojami*), dofinansowywania studiów (*Dany Bidar*), decyzji o wydaleniu (*Orfanopoulos* i *Oliveri*) czy nieuwzględnienia opodatkowania dokonanego w innym państwie członkowskim (*Pusa*) są traktowane przez Trybunał Sprawiedliwości w taki sam sposób. Trybunał na ogół nie odmawia zastosowania przepisów o obywatelstwie Unii Europejskiej, również w sytuacjach objętych wyłączną kompetencją państw członkowskich, a nawet posuwa się do tego, iż pytany o wykładnię zupełnie innych przepisów sięga po art. 18 TWE (*D'Hoop*, *Orfanopoulos* i *Oliveri*). Trudno się zatem oprzeć wrażeniu, iż Trybunał Sprawiedliwości traktuje przepisy o obywatelstwie Unii Europejskiej jako pewne „ogólne panaceum” na sytuacje dyskryminacji, które jeszcze w latach dziewięćdziesiątych zostałyby zapewne uznane za nieobjęte zakresem prawa wspólnotowego.

IV. ORZECZNICTWO ETS A DYREKTYWA 2004/38/WE

Niektóre z wątków (i wątpliwości), jakie pojawiają się w najnowszym orzecznictwie Trybunału, znajdują odpowiednik w postanowieniach dyrektywy

⁵⁷ Pkt 63 orzeczenia w sprawie *Bidar*.

⁵⁸ C-403/03 *Egon Schemp v. Finanzamt Munchen V.*, z 12 lipca 2005 r., Zb. Orz. 2005, s. I-6421.

2004/38/WE⁵⁹. Ta nowa dyrektywa dotycząca prawa⁶⁰ obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG⁶¹, 68/360/EWG⁶², 72/194/EWG, 73/148/EWG⁶³, 75/34/EWG⁶⁴, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, znacznie upraszcza korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, zastępując cały szereg aktów prawa wtórnego dotyczących różnych aspektów swobody poruszania się osób wewnątrz Unii Europejskiej. Dyrektywa przewiduje, iż „obywatelstwo Unii Europejskiej powinno stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, w przypadku gdy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu”⁶⁵. W art. 7 dyrektywy zostały wymienione osoby, które mogą korzystać z prawa pobytu w innym państwie członkowskim przez okres przekraczający trzy miesiące. Poza pracownikami najemnymi bądź osobami pracującymi na własny rachunek w państwie przyjmującym, z pełnej swobody pobytu korzystają:

- obywatele Unii posiadający wystarczające zasoby dla siebie i członków swoich rodzin, by nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim, lub
- obywatele Unii zapisani do publicznej lub prywatnej instytucji, uznanej lub finansowanej przez przyjmujące państwo członkowskie na podstawie przepisów prawnych lub praktyki administracyjnej, w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, którzy są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim i zapewnią odpowiednią władzę krajową, za pomocą oświadczenia lub innego równoważnego środka według własnego wyboru, iż posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa w okresie ich pobytu.

⁵⁹ Dyrektywa 2004/38/WE, Dz.Urz. UE L 158 z 30 kwietnia 2004 r., s. 77–123. Data implementacji dyrektywy w państwach członkowskich przypada na 29 kwietnia 2006 r.

⁶⁰ Tłumaczenie dyrektywy zostało zaczerpnięte z bazy www.europa.eu.int/eur-lex/. Termin implementacji dyrektywy upływa 29 kwietnia 2006 r.

⁶¹ Dyrektywa Rady 64/221/EWG w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz.Urz. L 56 z 4 kwietnia 1964 r., s. 850, dyrektywa ostatnio zmieniona dyrektywą 75/35/EWG, Dz.Urz. L 14 z 20 stycznia 1975 r., s. 14.

⁶² Dyrektywa Rady 68/360 EWG w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobyście pracowników Państw Członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie, Dz.Urz. L 257 z 19 października 1968 r., s. 13, dyrektywa ostatnio zmieniona Aktem Przystąpienia z 2003 r.

⁶³ Dyrektywa Rady w sprawie zniesienia ograniczeń w zakresie przemieszczania się i pobytu obywateli Państw Członkowskich wewnątrz Wspólnoty, które dotyczą przedsiębiorczości i świadczenia usług, Dz.Urz. L 172 z 28 czerwca 1973 r., s. 14.

⁶⁴ Dyrektywa Rady 75/34/EWG dotycząca prawa obywateli Państwa Członkowskiego do pozostawania na terytorium innego Państwa Członkowskiego po zakończeniu prowadzenia na tym terytorium działalności na własny rachunek, Dz.Urz. L 14 z 20 stycznia 1975 r., s. 10.

⁶⁵ Pkt 3 preambuły do dyrektywy 2004/38/WE.

Z prawa pobytu korzystają również członkowie rodziny obywatela Unii, który uzyskał prawo do stałego pobytu. Przez wskazany w dyrektywie okres (art. 7 ust. 3) z prawa pobytu korzystają obywatele Unii, którzy są okresowo niezdolni do pracy bądź pozostają bez pracy w sposób niezamierzony. Dla osób, które stały się niezdolne do pracy w wyniku wypadku lub choroby, oraz osób, które przepracowały ponad rok w danym państwie, po czym w niezamierzony sposób utraciły pracę i zarejestrowały się jako bezrobotne, dyrektywa nie przewiduje żadnego limitu korzystania ze statusu pracownika lub osoby pracującej na własny rachunek. Natomiast osoby, które przepracowały mniej niż dwanaście miesięcy i utraciły pracę w sposób niezamierzony, bądź osoby, które przez dwanaście miesięcy pobytu nie znalazły pracy (a były zarejestrowane jako bezrobotne), zachowują status pracownika nie dłużej niż przez sześć miesięcy (art. 7 ust. 3 lit. c *in fine*).

Dyrektywa wprowadza obok pojęcia „pobytu” również pojęcie „**stałego pobytu**”, do którego prawo można uzyskać po legalnym zamieszkiwaniu w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat⁶⁶. Ten stały pobyt nie podlega warunkom wymienionym wcześniej (wyłączony jest cały rozdział III dyrektywy, art. 6–15). Rozwiązanie to ma, jak się wydaje, zapobiegać samodzielnemu definiowaniu przez państwa członkowskie pojęcia stałego pobytu. Jest to zatem rozwiązanie, które umożliwi uniknięcie sytuacji przypominających tę zaistniałą w orzeczeniu *Dany Bidar*. Ust. 4 art. 16 dyrektywy przewiduje, iż po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający dwa kolejne lata.

Dyrektywa w art. 24 ust. 1 przewiduje, iż wszyscy obywatele Unii zamieszkujący na terytorium państwa przyjmującego korzystają z równego traktowania na zasadach określonych w Traktacie i w prawie wtórnym. W myśl ust. 2 art. 24 przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyznania uprawnień do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub, w określonych przypadkach, dłuższego okresu przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b dyrektywy. Nie jest również zobowiązane – przed nabyciem prawa do stałego pobytu – do udzielania pomocy na pokrycie kosztów utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich dla osób nie będących pracownikami najemnymi, osób pracujących na własny rachunek, osób, które zachowują ten status i członków ich rodzin.

W odniesieniu do obciążeń dla systemu pomocy społecznej dyrektywa przewiduje już we wstępie⁶⁷, iż osoby korzystające z prawa pobytu nie powinny stanowić „nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim”⁶⁸. Z tego powodu korzystanie z prawa pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin w okresach przekraczających trzy miesiące

⁶⁶ Art. 16 dyrektywy 2004/38 WE. Art. 17 dyrektywy wymienia listę przypadków, w których okres potrzebny do nabycia prawa do stałego pobytu jest krótszy.

⁶⁷ Pkt 10 dyrektywy 2004/38 WE.

⁶⁸ Art. 14 ust. 1 dyrektywy 2004/38 WE przewiduje: „Obywatele Unii i członkowie ich rodziny posiadają prawo pobytu przewidziane w art. 6 tak długo, jak nie staną się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym Państwie Członkowskim”.

podlega określonym w dyrektywie warunkom. Jedynie w preambule dyrektywa wskazuje, iż państwo przyjmujące ma swobodę decydowania, czy przyzna świadczenia z zakresu pomocy społecznej obywatelom Unii, którzy nie są pracownikami najemnymi, osobami pracującymi na własny rachunek lub osobami zachowującymi ten status, bądź członkom ich rodzin podczas pierwszych trzech miesięcy pobytu lub dłuższego okresu w przypadku osób poszukujących pracy, albo stypendia pokrywające koszty utrzymania w czasie studiów, włącznie z kształceniem zawodowym, przed nabyciem prawa do stałego pobytu przez te osoby⁶⁹. Jest to jednak – jak się wydaje – wskazówka, iż sytuacja zaistniała w orzeczeniu *Dany Bidar*, czyli próba uzyskania pożyczki przez studenta z innego państwa członkowskiego, który nie ma prawa stałego pobytu, będzie rozstrzygana według uznania państwa przyjmującego.

Również we wstępie dyrektywa określa, że dopóki osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej, dopóty nie powinny podlegać wydaleniu, a samo wydalenie nie powinno być automatyczną konsekwencją skorzystania z systemu pomocy społecznej; dopiero „nieracjonalne” korzystanie może uzasadniać podjęcie takiego działania przez państwo przyjmujące⁷⁰. Stopień ochrony przed wydaleniem „powinien być tym większy, im większy jest stopień integracji obywateli Unii i członków ich rodzin w przyjmującym państwie członkowskim”⁷¹. Wydalenie osoby, która od wielu lat zamieszkiwała w przyjmującym państwie członkowskim, zwłaszcza jeśli się tam urodziła i zamieszkiwała przez całe życie, można stosować jedynie w „wyjątkowych okolicznościach, w których istnieją nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego”⁷². Dyrektywa idzie w tym punkcie dalej niż Trybunał w orzeczeniu *Orfanopoulos i Oliveri*, ściśle określając, co winien uwzględnić organ krajowy podejmujący decyzję o wydaleniu.

Analiza orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości prowadzi do wniosku, przedstawianego już przez innych autorów, iż „ekonomiczny kontekst” przepływu osób nie jest obecnie istotny, aby obywatel Unii Europejskiej mógł się powołać na prawo do swobody przepływu i pobytu. Jak wskazuje N. Reich (posługując się jednak czasem przyszłym), będzie można zastąpić pojęcia „pracownika”, „osoby prowadzącej działalność na własny rachunek”, „usługodawcy” pojęciem „obywatela europejskiego”⁷³. Wydaje się tym samym, iż automatycznie powinny przestać być powoływane takie koncepcje, jak „klauzula spraw czysto wewnętrznych” czy „odwrotna dyskryminacja”. Trybunał jednak powraca do tych pojęć i uzasadnia korzystanie z art. 17 lub 18 TWE w połączeniu z art. 12 TWE tym, iż istnieje łącznik wspólnotowy. Bardzo wyraźnie widoczne to było w orzeczeniu w sprawach *D’Hoop* czy *Carpenter*, w których Trybunał ogromnie szeroko po-

⁶⁹ Pkt 2 i wstępu do dyrektywy 2004/38 WE.

⁷⁰ Pkt 16 wstępu do dyrektywy 2004/38 WE i art. 14 ust. 3 dyrektywy.

⁷¹ Pkt 24 wstępu do dyrektywy 2004/38 WE.

⁷² Pkt 24 wstępu do dyrektywy 2004/38 WE. Art. 28 dyrektywy doprecyzowuje w ust. 3 lit. a, iż chodzi o okres poprzednich dziesięciu lat.

⁷³ N. Reich, S. Harbacevica, op. cit., s. 628.

traktował „łącznik wspólnotowy”, ale jednak nie pozwolił na zupełne odrzucenie tego kryterium stosowania prawa wspólnotowego.

Przejściu od pojęcia *market Citizen* do pojęcia *social Citizen* w nieunikniony sposób towarzyszy rozszerzenie zakresu uprawnień obywateli UE i tym samym obowiązków przyjmujących ich państw członkowskich. Niepokojące w tym kontekście jest swoiste lekceważenie przez Trybunał pewnych realiów ekonomicznych państw członkowskich. Przedstawione orzecznictwo wskazuje wyraźnie na to, iż Trybunał Sprawiedliwości szeroko interpretuje uprawnienia wynikające z posiadania obywatelstwa europejskiego oraz zakres sytuacji, w których można się będzie na te uprawnienia powoływać. Ubezpieczenia społeczne, zasiłki dla bezrobotnych, pożyczki dla studentów czy inne formy wsparcia przewidziane przez państwa członkowskie dla własnych obywateli zaczynają być wykorzystywane przez osoby z innych państw członkowskich. Z punktu widzenia jednostek jest to tendencja pozytywna. Wydaje się, iż brak jest sytuacji, w jakich argument oparty na zakazie dyskryminacji by nie zadziałał. Jednak taka interpretacja Trybunału wiąże się nieraz z ogromnymi kosztami nakładanymi na państwa członkowskie oraz może stanowić duże pole do nadużyć. W przypadku spraw związanych z edukacją – również edukacją przeduniwersytecką – można to postrzegać jako rozstrzygnięcia pozytywne, przyczyniające się do realizacji założeń przedstawionych w art. 149 TWE, jednak orzecznictwo dotyczące wsparcia ze strony instytucji zabezpieczenia społecznego może budzić ambiwalentne refleksje. Orzeczenia w sprawach takich jak *Trajani* czy *Orifici* mogą wywoływać uzasadniony niepokój państw członkowskich, ponieważ oznaczają one, że podatnicy w danym państwie będą być może pokrywać zasiłki osób, które nie przyczyniły się do rozwoju gospodarczego danego kraju i nie uczestniczyły w jego życiu gospodarczym, a przedstawiają roszczenia do jego systemu zabezpieczeń. Jest to tym bardziej niepokojące, iż Trybunał Sprawiedliwości przypisuje sobie w ten sposób kompetencje do rozstrzygania o sprawach, co do których tej kompetencji nie posiada.

Być może ta szeroka interpretacja stosowana przez Trybunał zostanie ograniczona przez istniejącą już dyrektywę 2004/38/WE, w której wyraźnie widać dążenie państw członkowskich do doprecyzowania uprawnień wynikających z posiadania obywatelstwa Unii Europejskiej i – w zestawieniu z omówionymi orzeczeniami – jest to doprecyzowanie zawężające te uprawnienia. Jeżeli jednak Trybunał będzie, tak jak dotychczas, opierał się wprost na artykułach Traktatu o Wspólnocie Europejskiej (art. 17, 18, 12), pomijając przepisy prawa wtórnego, to dyrektywa ta niekoniecznie ograniczy coraz szerszy zakres uprawnień wynikających z faktu bycia obywatelem Unii Europejskiej.

THE SCOPE OF RIGHTS STEMMING FROM EUROPEAN UNION CITIZENSHIP IN LIGHT OF THE JURISPRUDENCE OF THE EUROPEAN COURT OF JUSTICE

The aim of this paper is to examine the scope of some rights stemming from the possession of European Union citizenship. The rights resulting from this citizenship are commonly known however their exact extent is precised in the ECJ's jurisprudence in a way that often broadens the literal interpretation of Treaty provisions. This generally positive process is sometimes contrary to the Member States' economic interests. In the paper, the analysis of recent jurisprudence of ECJ concerning this problem is divided into two parts. First the relationship between citizenship and the prohibition of discrimination based on nationality (art. 12 TCE) is considered. The ECJ insists on verifying in each case if the situation is a purely intenal situation, refusing in such circumstances the application of Treaty provisions on citizenship. But the definition of 'transnational factor' is so broad that it hardly happens. Thus the general prohibition of discrimination based on nationality is regularly used by the ECJ in cases concerning EU citizens. Second, the limits for applying the right of circulation and stay (art. 18 TCE) are examined. The Treaty imposes an obligation to consider secondary legislation as setting those limits. The Court however generally ignores this indication and interprets the Treaty provisions as if no secondary legislation was in place. Further in the paper, this recent jurisprudence is confronted with the provisions of directive 38/2004 on rights of EU citizens. The directive solves most of the doubts raised by the judicial decisions of the ECJ, limiting the scope of rights set by the Court. The analyzed jurisprudence indicates that the ECJ is determined to grant as broad the rights to the European citizens as possible, sometimes against the will of particular Member States. If the attitude of the Court remains as it is presented in this review of jurisprudence, the clear limits granted by the directive 38/2004 might be overlooked in the further Court's activity.