

Julia Wojnowska-Radzińska*

Obywatelstwo Unii Europejskiej

EU citizenship: This article deals with the issue of European Union citizenship. Since 1992, both the Treaties and the case law of the Court of Justice have helped to create a direct and evolving bond of citizenship between the individual and the Union. Any person who holds the nationality of an EU member state is automatically also an EU citizen. EU citizenship is additional to and does not replace national citizenship. Moreover, European citizenship is evolving not only as a direct bond between the citizen and the Union but also as a sphere of relationships between the citizen and all the member states. That aspect of citizenship guarantees all the nationals the right to move freely throughout the territory of the Union, as well as the right to reside in any member state.

Słowa kluczowe: *obywatelstwo UE, swoboda przemieszczania się, zakaz dyskryminacji*

Keywords: *EU citizenship, freedom of movement, prohibition of discrimination*

* Adiunkt na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu; e-mail: juliaw@amu.edu.pl.

Wstęp

Pojęcie obywatelstwa Unii Europejskiej zostało po raz pierwszy sformułowane w Traktacie o Unii Europejskiej (TUE), podpisanym w Maastricht 7 lutego 1992 r¹. Wprowadzenie obywatelstwa UE miało na celu zarówno ochronę jednostki oraz wzmocnienie jej praw o charakterze politycznym,

¹ Art. 9 TUE stanowi: *We wszystkich swoich działaniach Unia przestrzega zasady równości swoich obywateli, którzy są traktowani z jednakową uwagą przez jej instytucje, organy i jednostki organizacyjne. Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go, Dz.Urz. UE z 2012 r. C 326.*

jak i nadanie UE charakteru *quasi*-państwowego². Tym samym stanowiło ono główny element kształtowania się tożsamości europejskiej, a także europejskiej świadomości politycznej, wzmacniając jednocześnie demokratyczną legitymizację UE. Należy jednak zauważyć, że początkowo wprowadzenie przedmiotowej instytucji zostało uznane przez przedstawicieli doktryny za działanie o charakterze ściśle: *symbolicznym*, wręcz „*dekoracyjnym*”, *niedokonujące żadnych istotniejszych zmian w zespole uprawnień już przyznanych przez prawo wspólnotowe obywatelom poszczególnych państw członkowskich*³. Do zmiany podejścia w postrzeganiu znaczenia obywatelstwa unijnego przyczynił się przede wszystkim, jak trafnie podkreśla D. Pudzianowska, *aktywizm orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości UE*⁴. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) *expressis verbis* stwierdził, że: *Status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w takiej samej sytuacji, korzystać z takiego samego traktowania wobec prawa, bez względu na przynależność państwową i z zastrzeżeniem wyraźnie przewidzianych wyjątków*⁵. Co więcej TSUE, wyjaśnił, że art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) wyklucza środki krajowe, których skutkiem mogłoby być pozbawienie obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku z ich statusem obywatela Unii⁶.

Mając jednak na uwadze fakt, że sama Unia Europejska nie nabiera charakteru państwa, obywatelom Unii nie jest dane cieszyć się statusem właściwym obywatelom w ścisłym tego słowa znaczeniu⁷. Wymaga bowiem podkreślenia, iż na płaszczyźnie europejskiej obywatel danego państwa członkowskiego kształtuje swój pogląd oraz podejmuje polityczne decyzje zarówno jako obywatel Unii, jak i członek określonego narodu. Aczkolwiek, jak trafnie zauważa J. Habermas: *oczekuje się, że ze wzrastającego wzajemnego zaufania ludów Europy wytworzy się pomiędzy obywatelami Unii oby-*

² A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 33. Zob. także: B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000, s. 52–61.

³ K. Kowalik-Bañczyk, *Komentarz do art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, stan prawny na 1 stycznia 2012 r., LEX. Zob. także D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

⁴ D. Pudzianowska, *Obywatelstwo w procesie zmian*, *op. cit.*

⁵ Wyrok TSUE z 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, pkt 31.

⁶ Wyrok TSUE z 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 *Ruiz Zambrano*, pkt 42.

⁷ J. Habermas, *Rzecz o kondycji i ustroju Europy*, w przekładzie A.M. Kaniowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 74.

watelska solidarność, realizowana w skali transnarodowej⁸. Im bardziej bowiem do świadomości społeczności poszczególnych państw członkowskich będzie docierać, jak głęboko w ich decyzje ingeruje Unia Europejska, tym większe będzie ich zainteresowanie czynieniem użytku ze swych demokratycznych uprawnień, które im przysługują jako obywatelom Unii.

Celem artykułu jest zatem omówienie znaczenia instytucji obywatelstwa UE i wynikających z niej uprawnień dla obywateli, ze szczególnym uwzględnieniem prawa swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich w świetle dotychczasowego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości⁹.

Warunki nabycia i utraty obywatelstwa UE

Szczegółowa regulacja dotycząca definicji obywatelstwa UE została wyrażona w art. 20 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym: *Ustanawia się obywatelstwo Unii. Obywatel Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak*¹⁰. Z cytowanego przepisu wyraźnie wynika, że obywatelstwo Unii nie zastępuje obywatelstwa państwa członkowskiego, ale ma w stosunku do niego charakter zależny i akcesoryjny, co oznacza, iż uzyskanie statusu obywatela UE może nastąpić jedynie wraz z nabyciem przez jednostkę obywatelstwa państwa członkowskiego zgodnie z przepisami ustanowionymi przez prawo krajowe danego państwa¹¹. Innymi słowy, nie jest możliwe posiadanie obywatelstwa Unii bez posiadania statusu obywatela państwa członkowskiego¹². Utrata obywatelstwa Unii jest związana tylko i wyłącznie z utratą obywatelstwa państwa

⁸ *Ibidem*, s. 74 i 94.

⁹ Zob. V. Trstenjak, *Civis Europeus Sum – Union Citizenship and the Influence of the Court of Justice of the European Union*, „European Review” 2015, t. 23, nr 1, s. 71–80.

¹⁰ Dz.Urz. UE z 2012 r. C 326.

¹¹ Należy zauważyć, że w celu wyeliminowania wątpliwości przy interpretacji przepisów dotyczących obywatelstwa do Traktatu o Unii Europejskiej dołączono deklarację nr 2 o obywatelstwie państwa członkowskiego (*Declaration on Nationality of a Member State*), w której doprecyzowano, że o posiadaniu obywatelstwa państwa członkowskiego zawsze decyduje prawo wewnętrzne danego państwa. Ponadto państwa członkowskie zadeklarowały możliwość wydawania oświadczeń informujących, kogo uważają za obywatela danego państwa członkowskiego dla celów Wspólnoty. Dokument ten znajduje się na stronie: <http://www.eurotreaties.com/maastrichtfinalact.pdf> [dostęp 21 lipca 2015 r.].

¹² D. Pudzianowska, *Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia?* [w:] A. Bodnar, G. Baranowska, A. Gliszczyńska-

członkowskiego. Należy zatem uznać, że obywatelstwo Unii nie konkuruje z obywatelstwem krajowym, ale istnieje równoległe do niego.

Obywatelstwo UE stanowi autonomiczne źródło praw i w związku z tym państwa członkowskie nie mogą przyjmować sprzecznych z nim przepisów. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził tę autonomię w sprawie *Rottmann*, orzekając, że państwa członkowskie nie mogą ingerować w więź pomiędzy obywatelem a Unią, pozbawiając go w nieuzasadniony sposób obywatelstwa państwa członkowskiego. Środek krajowy, który: *może spowodować utratę statusu przyznanego w art. 17 WE [obecnie art. 20 TFUE] i związanych z nim praw, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii*¹³ i podlega kontroli sądowej przeprowadzanej w świetle prawa UE.

Ponadto wymaga podkreślenia, że status obywatela Unii przysługuje wszystkim obywatelom państw członkowskich, bez względu na to, czy mają obywatelstwo więcej niż jednego państwa, w tym także państwa trzeciego. Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do niniejszej kwestii w sprawie *Micheletti*¹⁴, wskazując, że w sytuacji, gdy jedno z państw członkowskich nadaje swoje obywatelstwo osobie mającej paszport państwa trzeciego, to pozostałe państwa członkowskie nie mogą w jakikolwiek sposób kwestionować tego faktu¹⁵. Trybunał stwierdził, iż tylko państwo członkowskie może decydować o tym, czy jednostka ma jego obywatelstwo, czy nie, wykluczając tym samym możliwość orzekania przez sądy państw członkowskich w sprawach dotyczących potwierdzenia obywatelstwa innego państwa członkowskiego. W przedmiotowej sprawie władze hiszpańskie odmówiły bowiem M. Michelettiemu, mającemu podwójne obywatelstwo – włoskie i argentyńskie – przedłużenia na czas nieokreślony zezwolenia na pobyt i prowadzenie praktyki dentystycznej, ponieważ zgodnie z prawem hiszpańskim nie mógł on być uznany za obywatela państwa członkowskiego. W świetle regulacji prawa hiszpańskiego w przypadkach podwójnego obywatelstwa, z których żadne nie jest obywatelstwem hiszpańskim, pierwszeństwo ma obywatelstwo odpowiadające miejscu zwykłego pobytu zainteresowa-

-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – Osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015, s. 141–154.

¹³ Wyrok TS z 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 *Rottmann*, pkt 42.

¹⁴ Wyrok TS z 7 lipca 1992 r. w sprawie C-369/90 *Micheletti*; zob także wyrok TS z 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 *Carlos Garcia Avello*.

¹⁵ Zgodnie z pkt 15 cytowanego wyroku: *Przepisy prawodawstwa wspólnotowego w zakresie swobody przedsiębiorczości wykluczają odmowę państwa członkowskiego obywatelowi innego państwa członkowskiego, mającego jednocześnie obywatelstwo państwa trzeciego, korzystania z tej swobody ze względu na to, że ustawodawstwo państwa przyjmującego uznaje go za obywatela państwa trzeciego.*

nej osoby przed jej przybyciem do Hiszpanii, co w przypadku skarżącego w postępowaniu głównym oznaczało obywatelstwo argentyńskie¹⁶. Trybunał uznał ten przepis za niezgodny z prawem europejskim w sytuacji, gdy jego zastosowanie wobec obywatela państwa członkowskiego pozbawiłoby go uprawnień przysługujących mu na gruncie prawa unijnego ze względu na przynależność państwową. Należy przez to rozumieć, że na podstawie prawa UE: *istotne jest jedynie, czy dana osoba posiada obywatelstwo państwa członkowskiego*¹⁷.

Katalog praw obywatela UE

Obywatelstwo UE nie tylko stanowi bezpośrednią więź między obywatelem a Unią, lecz również sferę związków między obywatelami i wszystkimi państwami członkowskimi. Jak już była o tym mowa, Trybunał Sprawiedliwości wielokrotnie podkreślał, że status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, pozwalający tym spośród nich, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w dziedzinie właściwej *ratione materiae* TFUE – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową¹⁸. Zgodnie z art. 18 TFUE: *w zakresie zastosowania Traktatów i bez uszczerbku dla postanowień szczególnych, które one przewidują, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową*. Oznacza to, iż każdy obywatel Unii może powołać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wynikający z art. 18 TFUE we wszystkich sytuacjach należących do zakresu zastosowania *ratione materiae* prawa Unii¹⁹. Do sytuacji wchodzących w zakres stosowania prawa Unii należy zaliczyć te związane z korzystaniem z podstawowych uprawnień zagwarantowanych przez traktaty, w szczególności prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich na podstawie art. 21 TFUE.

¹⁶ *Ibidem*, pkt 5.

¹⁷ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006, s. 357.

¹⁸ Wyrok TS z 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 *Grzelczyk*, pkt 31; wyrok TS z 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 *D'Hoop*, pkt 28.

¹⁹ Zob. wyroki TS: z 12 maja 1998 r. w sprawie C-85/96 *Martínez Sala*, pkt 63; z 15 marca 2005 r. w sprawie C-209/03 *Bidar*, pkt 32, 33; z 18 listopada 2008 r. w sprawie C-158/07 *Förster*, pkt 36, 37; z 13 kwietnia 2010 r. w sprawie C-73/08 *Bressol i in.*, pkt 31, oraz z 4 października 2011 r. w sprawie C-75/11, pkt 39.

Warto zauważyć, że analogiczna regulacja dotycząca zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (obywatelstwo) została również zawarta w art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (KPP)²⁰, która jest prawnie wiążącym dokumentem przyjętym w celu wyraźnego uznania i podkreślenia roli praw podstawowych w porządku prawnym Unii. Należy zatem zgodzić się z poglądem rzecznika generalnego F.G. Jacobsa, że: *wolność od dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest najbardziej podstawowym prawem przyznawanym przez Traktat i musi być postrzegane jako podstawowy składnik obywatelstwa Unii*²¹. Tym samym obywatelom UE przysługuje prawo podmiotowe do niedyskryminacyjnego traktowania ze względu na przynależność państwową. Jak wskazuje A. Wróbel: *klasycznym przykładem zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest nakaz równego traktowania przez państwo członkowskie [obywateli] innych państw członkowskich (...) i własnych obywateli (...). Państwo członkowskie jest także obowiązane do równego traktowania obywateli innych państw członkowskich między sobą*²².

Zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową był przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości w wielu sprawach. Trybunał uznał m.in. przepisy belgijskie zastrzegające dostęp do zawodu notariusza wyłącznie dla własnych obywateli za niezgodne z art. 18 TFUE²³. Innym przykładem działań w zakresie egzekwowania zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową jest sprawa przeciwko Austrii, w której Komisja Europejska zakwestionowała przepisy krajowe przewidujące możliwość korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne. Trybunał poparł stanowisko Komisji, podtrzymując zasadę, zgodnie z którą studenci UE studiujący w dowolnym miejscu w UE mają takie samo prawo do korzystania z niektórych świadczeń jak studenci miejscowi. Trybunał stwierdził, że: *poprzez zastrzeżenie, co do zasady, możliwości korzystania z ulgowych opłat za przejazd wyłącznie na rzecz studentów, których rodzice pobierają austriackie zasiłki rodzinne, Republika Austrii uchybiła zobowiązaniom,*

²⁰ Zgodnie z art. 21 ust. 2 KPP: *W zakresie zastosowania Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską i bez uszczerbku dla jej postanowień szczególnych, zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową*, Dz.Urz. UE z 2007 r. C 83.

²¹ Opinia rzecznika generalnego F.G. Jacobsa z 19 marca 1998 r. w sprawie C-274/96 *Bickel*, pkt 24.

²² A. Wróbel, *Komentarz do art.18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, stan prawny na 1 stycznia 2012 r., LEX.

²³ Wyrok TS z 24 maja 2011 r. w sprawie C-47/08.

które na niej ciążyą na mocy art. 18 TFUE (...) ²⁴. W ocenie Trybunału: uzależnienie ulgi w opłatach za przejazd od pobierania zasiłków rodzinnych w przyjmującym państwie członkowskim, stwarza nierówność traktowania między studentami krajowymi studiującymi w tym państwie członkowskim a studentami z innych państw członkowskich również studiującymi w tym państwie, ponieważ taki warunek jest łatwiejszy do spełnienia przez studentów krajowych, gdyż ich rodzice co do zasady pobierają taki zasiłek. Taka nierówność traktowania jest jako sprzeczna z zasadami, na których opiera się status obywatela Unii, czyli gwarancjami takiego samego traktowania wobec prawa przy wykonywaniu przez obywatela swobody przemieszczania się ²⁵.

Katalog podstawowych praw obywatelskich przysługujących obywatelom UE został wyrażony w art. 20 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym: *Obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom przewidzianym w Traktatach. Mają między innymi prawo do:*

a) swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium Państw Członkowskich;

b) głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych w Państwie Członkowskim, w którym mają miejsce zamieszkania, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa;

c) korzystania na terytorium państwa trzeciego, w którym Państwo Członkowskie, którego są obywatelami, nie ma swojego przedstawicielstwa, z ochrony dyplomatycznej i konsularnej każdego z pozostałych Państw Członkowskich, na takich samych warunkach jak obywatele tego Państwa;

d) kierowania petycji do Parlamentu Europejskiego, odwoływania się do Europejskiego Rzecznika Praw Obywatelskich oraz zwracania się do instytucji i organów doradczych Unii w jednym z języków Traktatów oraz otrzymywania odpowiedzi w tym samym języku.

Prawa te są wykonywane na warunkach i w granicach określonych przez Traktaty i środki przyjęte w ich zastosowaniu.

Analizując cytowany przepis, należy zauważyć, po pierwsze, że katalog praw obywatelskich nie ogranicza się tylko do tych *expressis verbis* wymienionych w przedmiotowym przepisie, ale obejmuje wszystkie zawarte w traktatach uprawnienia służące obywatelom Unii. Zalicza się do nich prawa już wcześniej przyznane jednostkom na gruncie prawa wspólnotowego, zwłaszcza te wynikające ze swobód wspólnego rynku oraz chronione przez

²⁴ Wyrok TS z 4 października 2011 r. w sprawie C-75/11, pkt 46.

²⁵ *Ibidem*, pkt 46–47. Zob. także: B. De Witte, *Nationals, EU Citizens and Foreigners: rethinking discrimination on grounds of nationality in EU law* [w:] A. Alen, V. Joosten, R. Leysen, W. Verrijdt (red.), *Liberae Cogitationes. Liber amicorum Marc Bossuyt*, 2013, s. 234–236.

porządek Unii Europejskiej prawa człowieka²⁶. Ponadto prawa obywatelskie UE zostały zagwarantowane również w rozdziale V KPP. Natomiast szczególne ich regulacje możemy odnaleźć w prawie wtórnym. Po drugie, prawodawca europejski formułując katalog praw obywatelskich przez użycie zwrotu „m.in.”, nie nadał mu charakteru *numerus clausus*, co dodatkowo potwierdza art. 25 TFUE²⁷, który reguluje procedurę rozszerzania katalogu przedmiotowych praw. Tym samym instytucja obywatelstwa europejskiego ma charakter dynamiczny i cały czas ewoluuje, czego przykładem jest chociażby ustanowienie nowego prawa politycznego w art. 11 ust. 4 TUE, jakim jest prawo do obywatelskiej inicjatywy legislacyjnej. Zgodnie z tym przepisem: *Obywatele Unii w liczbie nie mniejszej niż milion, mający obywatelstwo znacznej liczby Państw Członkowskich, mogą podjąć inicjatywę zwrócenia się do Komisji Europejskiej o przedłożenie, w ramach jej uprawnień, odpowiedniego wniosku w sprawach, w odniesieniu do których, zdaniem obywateli, stosowanie Traktatów wymaga aktu prawnego Unii. Procedury i warunki wymagane w celu przedstawienia takiej inicjatywy określone są zgodnie z artykułem 24 akapit pierwszy Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.*

Omawiając znaczenie obywatelstwa UE, warto odwołać się do orzeczenia w sprawie *Zambrano*²⁸. Sprawa dotyczyła obywatela Kolumbii, który przybył wraz z żoną i dzieckiem do Belgii na podstawie wizej z 1999 r., a od 2001 r. przebywał na terytorium tego państwa nielegalnie. W 2001 r. rozpoczął pracę na podstawie umowy na czas nieokreślony, od której odprowadzano podatki i składki na ubezpieczenie. W 2003 r. i 2005 r. urodziły im się dzieci, które nabyły obywatelstwo belgijskie. W 2005 r. Zambrano stracił pracę i złożył wniosek o zasiłek dla bezrobotnych, który został rozpatrzony negatywnie. Następnie podjął on ponownie pracę, jednakże podczas przeprowadzonej kontroli został zwolniony ze skutkiem natychmiastowym. W związku z tym po raz kolejny wystąpił z wnioskiem o zasiłek dla bezrobotnych, ale i tym razem został on rozpatrzony negatywnie. Od obydwu

²⁶ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 358.

²⁷ Zgodnie z art. 25 TFUE: *Co trzy lata Komisja składa sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu w sprawie stosowania postanowień niniejszej części. Sprawozdanie to uwzględnia rozwój Unii. Na tej podstawie i bez uszczerbku dla innych postanowień Traktatów, Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą ustawodawczą i po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, może uchylać przepisy w celu uzupełnienia praw wymienionych w artykule 20 ustęp 2. Przepisy te wchodzi w życie po ich zatwierdzeniu przez Państwa Członkowskie, zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi.*

²⁸ Wyrok TS z 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 *Zambrano*.

decyzji cudzoziemiec odwołał się do sądu, który zawiesił postępowanie i skierował do Trybunału Sprawiedliwości pytania prejudycjalne dotyczące tego, czy wykładni przepisów TFUE dotyczących obywatelstwa Unii należy dokonywać w ten sposób, że wstępnemu będącemu obywatelem państwa trzeciego i sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi – obywatelami Unii – przysługuje w państwie członkowskim, którego dzieci te są obywatelami i w którym mają miejsce zamieszkania, prawo pobytu, podobnie jak zwolnienie z obowiązku posiadania w tym państwie członkowskim zezwolenia na pracę²⁹. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że: *art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii*³⁰. Taki skutek w ocenie Trybunału wywarłoby: *odmówienie prawa pobytu osobie będącej obywatelem państwa trzeciego w państwie członkowskim zamieszkania jej małoletnich dzieci, będących obywatelami tego państwa członkowskiego, nad którymi sprawuje ona opiekę, a także odmowa przyznania takiej osobie zezwolenia na pracę*³¹. Trybunał wyjaśnił, że odmowa prawa pobytu rodzicowi (będącemu obywatelem państwa trzeciego) dzieci (będących obywatelami Unii) powodowałaby w rezultacie konieczność opuszczenia przez te dzieci terytorium Unii w celu towarzyszenia rodzicom³². Podobnie jeśli takiemu cudzoziemcowi nie zostanie przyznane zezwolenie na pracę, istnieje ryzyko, że nie będzie on dysponować koniecznymi środkami dla pokrycia swoich potrzeb oraz potrzeb swojej rodziny, czego konsekwencją również będzie konieczność opuszczenia przez jego dzieci, będące obywatelami Unii, terytorium Unii³³. Zdaniem Trybunału omawiani obywatele Unii znaleźliby się *de facto*: *w sytuacji niemożności wykonywania istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii*³⁴. Trybunał podkreślił zatem, że: *wykładni art. 20 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by państwo członkowskie, po pierwsze, odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi, będącymi obywatelami Unii,*

²⁹ Wymaga podkreślenia, że wszystkie państwa, które przedłożyły Trybunałowi swoje uwagi, a także Komisja Europejska wskazały, że sytuacja dzieci zamieszkujących w państwie członkowskim, którego są obywatelami i którego nigdy nie opuściły, nie mieści się w zakresie stosowania przepisów unijnych dotyczących swobód przemieszczania się i pobytu.

³⁰ *Ibidem*, pkt 42.

³¹ *Ibidem*, pkt 43.

³² *Ibidem*, pkt 44.

³³ *Ibidem*.

³⁴ *Ibidem*.

prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkania tych dzieci, którego są one też obywatelami, a po drugie, odmówiło temu obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pracę, ponieważ takie decyzje faktycznie pozbawiałyby te dzieci możliwości korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii³⁵. Tym samym, jak słusznie podnosi M. Górski, Trybunał rozwinął koncepcję efektywnego wykonywania obywatelstwa UE na terytorium państw członkowskich³⁶. Ochrona uprawnień wynikających z obywatelstwa Unii w niektórych sytuacjach nie zależy bowiem od tego, czy doszło do skorzystania z prawa do przemieszczania się do innego państwa członkowskiego³⁷. Przedmiotowy wyrok ma więc doniosłe znaczenia dla rozwoju obywatelstwa UE.

Reasumując, należy stwierdzić, że od roku 1992 zarówno traktaty, jak i orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości przyczyniły się do stworzenia bezpośredniej i mającej charakter ewolucyjny więzi obywatelstwa między jednostką a Unią. Aczkolwiek, jak podnosi Viviane Reding, była komisarz UE ds. sprawiedliwości, praw podstawowych i obywatelstwa, obywatelstwo europejskie: *nie osiągnęło jeszcze dojrzałości: obywatele wciąż doświadczają przeszkód w wykonywaniu swych praw w codziennym życiu*³⁸. Badanie Eurobarometru na temat obywatelstwa Unii z 2013 r. wskazuje, że 81% respondentów wie, że obok własnej narodowości ma obywatelstwo UE³⁹. Jednak zaledwie 36% uważa się za dobrze poinformowanych na temat tego, z czym wiąże się obywatelstwo Unii. Europejczycy najlepiej znają prawo do swobodnego przemieszczania się (88%) oraz do składania petycji do instytucji unijnych (89%)⁴⁰. Z kolei niecała jedna czwarta respondentów (24%) sądzi, że jest całkiem lub bardzo dobrze poinformowana na temat tego, co może zrobić w przypadku braku poszanowania ich praw UE⁴¹.

W celu wzmocnienia praw obywateli UE oraz podniesienia ich świadomości w tym zakresie uchwalono rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1381/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające program

³⁵ *Ibidem*, pkt 45.

³⁶ M. Górski, *Glosa do wyroku TS z dnia 8 marca 2011 r.*, C-34/09, LEX. Zob. także A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10, s. 25.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ Wypowiedź V. Reding z 8 maja 2013 r., http://ec.europa.eu/polska/news/130508_obywatelstwo_pl.htm [dostęp 24 lipca 2015 r.].

³⁹ *Flash Eurobarometer 365*, European Union Citizenship Report, February 2013, s. 4, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf [dostęp 24 lipca 2015 r.].

⁴⁰ *Ibidem*, s. 4.

⁴¹ *Ibidem*, s. 40.

„Prawa, równość i obywatelstwo” na lata 2014–2020⁴², który ma za zadanie propagować m.in. prawa wynikające z obywatelstwa Unii i przyczynić się do lepszego korzystania z nich⁴³. Jak wynika z preambuły tego rozporządzenia obywatele nie powinni obawiać się zamieszkania, studiowania, podejmowania pracy i wolontariatu w innym państwie członkowskim ani podróżowania do innego państwa członkowskiego oraz powinni móc liczyć na równy dostęp oraz pełną egzekwowalność i ochronę przysługujących im praw bez jakiegokolwiek dyskryminacji, niezależnie od tego, w którym państwie Unii akurat przebywają⁴⁴.

Swobodny przepływ i pobyt obywateli Unii

Prawo obywateli Unii do swobodnego poruszania się i pobytu na terytorium państw członkowskich jest jednym z filarów integracji UE. Mimo że prawo to ma charakter ekonomiczny, a nie polityczny, jest uważane za najważniejsze z praw obywateli UE. Jednocześnie jest to również uprawnienie, od którego zależy realizacja innych praw obywateli, np. praw wyborczych⁴⁵. W świetle danych Eurobarometru na temat obywatelstwa Unii z 2013 r. wynika, że prawie dziewięciu na dziesięciu obywateli Unii wie, że dysponuje takim prawem do swobodnego przemieszczania się⁴⁶. Niemniej prawie jeden na pięciu z wszystkich uczestników przeprowadzonych w 2012 r. konsultacji na temat obywatelstwa Unii zgłaszał trudności z przeprowadzką do innego państwa UE lub pobytem w tym państwie (17%), które obejmowały przeszkody administracyjne związane z dokumentami w przypadku chęci odbycia podróży lub potwierdzenia swojej tożsamości na terytorium UE⁴⁷.

Artykuł 21 ust. 1 TFUE stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. W orzecznictwie TSUE przepisy traktatowe dotyczące swobodnego przepływu osób i akty wydane dla ich wykonania nie mogą mieć zastosowania do sytuacji,

⁴² Dz.Urz. UE z 2013 r. L 354/62.

⁴³ Art. 4 ust. 1, pkt h rozporządzenia nr 1381/2013.

⁴⁴ *Ibidem*, motyw 13 preambuły rozporządzenia nr 1381/2013.

⁴⁵ A. Cieleń, A. Szymański, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004, s. 57.

⁴⁶ *Flash Eurobarometer 365, op. cit.*

⁴⁷ The EU Citizens' Agenda, *European have their say*, European Commission – Directorate-General for Justice, 2012, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_en.pdf [dostęp 24 lipca 2015 r.].

które nie mają żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją regulowaną przez prawo Unii i których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego⁴⁸.

Szczegółowe regulacje dotyczące omawianego prawa zostały zawarte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2004/38/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG oraz 93/96/EWG (dalej: dyrektywa 2004/38)⁴⁹. Dyrektywa ta ujednoliciła istniejące instrumenty prawne, jednocześnie upraszczając i wzmacniając prawo swobodnego przemieszczania się i pobytu dla wszystkich obywateli Unii i członków ich rodzin, jak również warunki wykonywania tego prawa. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają. Tym samym omawiana dyrektywa rozszerza zakres podmiotowy prawa swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium krajów UE na członków rodziny obywateli UE, niezależnie od ich narodowości⁵⁰. Wymaga podkreślenia, że w świetle orzecznictwa TSUE prawo wjazdu i prawo pobytu w państwie członkowskim na mocy dyrektywy 2004/38 przysługuje wyłącznie członkom rodziny (w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy⁵¹) obywatela Unii, który skorzystał z przysługującego mu prawa swobodnego przemieszczania się w państwie członkowskim

⁴⁸ Zob. także: wyrok TS z 1 kwietnia 2008 r. w sprawie C 212/06 *Gouvernement de la Communauté française i gouvernement wallon*, pkt 33; wyrok TS z 25 lipca 2008 r. w sprawie C-127/08 *Metock i in.*, pkt 77.

⁴⁹ Dz.Urz. UE z 2004 r. L 158/77.

⁵⁰ Zob. motyw 5 dyrektywy 2004/38.

⁵¹ „Członek rodziny” oznacza:

a) współmałżonka;

b) partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego Państwa Członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego Państwa Członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem, oraz zgodnie z warunkami ustanowionymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego Państwa Członkowskiego;

c) bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli dwudziestego pierwszego roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b);

innym niż państwo członkowskie, którego obywatelstwo posiada⁵². Co więcej, Trybunał Sprawiedliwości stoi na stanowisku, iż art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38 należy interpretować w ten sposób, że dyrektywa ta nie ma zastosowania do obywatela, który nigdy nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywał na terytorium państwa członkowskiego swojej przynależności państwowej, a ponadto ma przynależność państwową innego państwa członkowskiego⁵³. Zdaniem Trybunału: *na takie stwierdzenie nie może mieć wpływu okoliczność, że obywatel (...) posiada również przynależność państwa członkowskiego innego niż to, w którym przebywa. Posiadanie bowiem przez obywatela Unii przynależności państwowej więcej niż jednego państwa członkowskiego nie oznacza samo w sobie, że skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się*⁵⁴. TSUE wskazał również, że: *artykuł 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*

d) bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano w lit. b).

⁵² Zob. wyroki TS: z 25 lipca 2008 r. w sprawie 127/08 *Metock i in.*, pkt 73; z 15 listopada 2011 r. w sprawie C-256/11 *Dereci i in.*, pkt 56; z 8 listopada 2012 r. w sprawie C40/11 *Iida*, pkt 51.

⁵³ Wyrok z 5 maja 2011 r. w sprawie C-434/09 *McCarthy*, pkt 39 i 43. Sprawa dotyczyła S. McCarthy, obywatelki Zjednoczonego Królestwa, która miała także obywatelstwo Irlandii. Przez cały czas przebywała w Zjednoczonym Królestwie. Pobierała zasiłki socjalne i nigdy nie podawała się za pracownika najemnego lub osobę pracującą na własny rachunek, lub też osobę, która może sama się utrzymać. W dniu 15 listopada 2002 r. S. McCarthy zawarła związek małżeński z obywatelem Jamajki nieposiadającym zezwolenia na pobyt w Zjednoczonym Królestwie na podstawie przepisów imigracyjnych tego państwa członkowskiego. W związku z tym S. McCarthy po raz pierwszy wystąpiła o wydanie jej paszportu irlandzkiego, który otrzymała. Następnie małżonkowie wystąpili z wnioskiem o udzielenie zezwolenia na pobyt i wydanie dokumentu pobytowego zgodnie z dyrektywą 2004/38. Odpowiednie organy oddaliły ich wnioski. Ostatecznie sprawa trafiła do Sądu Najwyższego, który skierował pytanie prejudycjalne do TSUE, „Czy osoba posiadająca podwójną przynależność państwową Irlandii i Zjednoczonego Królestwa, która przez całe życie przebywa w Zjednoczonym Królestwie, jest »beneficjentem« w rozumieniu art. 3 dyrektywy 2004/38”.

⁵⁴ *Ibidem*, pkt 40 i 41.

w wykonywaniu jego prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich⁵⁵.

Pod względem przedmiotowym dyrektywa 2004/38 reguluje prawo wjazdu z terytorium państwa członkowskiego, prawo wjazdu i pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy na terytorium państwa członkowskiego, prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego przez okres przekraczający trzy miesiące oraz prawo stałego pobytu. Jednakże w celu właściwego określenia zakresu uprawnień wynikających z art. 21 ust. 1 TFUE należy go analizować przede wszystkim w świetle zakazu dyskryminacji ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE)⁵⁶. Prawodawca unijny w preambule przedmiotowej dyrektywy wyraźnie podkreślił, że zgodnie z zakazem dyskryminacji ze względu na przynależność państwową wszyscy obywatele Unii i członkowie ich rodzin zamieszkujący w państwie członkowskim na podstawie niniejszej dyrektywy powinni korzystać w tym państwie członkowskim z równego traktowania, jak jego obywatele w dziedzinach objętych traktatem, z zastrzeżeniem szczególnych postanowień wyraźnie sformułowanych w traktacie lub prawie wtórnym⁵⁷.

W przypadku pobytu przez okres nieprzekraczający trzech miesięcy obywatele UE mają prawo wjazdu na terytorium innego kraju UE z racji posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu⁵⁸. Natomiast prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące podlega określonym warunkom i przysługuje następującym kategoriom osób: pracownikom najemnym lub osobom pracującym na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim; lub posiadają wystarczające zasoby dla siebie i członków ich rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu, oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim; lub odbywają naukę, w tym kształcenie zawodowe, jako student i posiadają wystarczające środki oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej w okresie pobytu w państwie członkowskim; lub są członkami rodziny towarzyszącymi lub dołączającymi do obywatela Unii, który spełnia jeden z powyższych warunków⁵⁹. Powyższe prawo pobytu rozciąga się także na członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich, towarzyszących lub dołączających do obywatela Unii w przyjmują-

⁵⁵ *Ibidem*, pkt 56.

⁵⁶ A. Wyrozumska, *Jednostka w Unii Europejskiej*, op. cit., s. 360.

⁵⁷ Motyw 20 dyrektywy 2004/38.

⁵⁸ Art. 6 dyrektywy 2004/38.

⁵⁹ Art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38.

cym państwie członkowskim pod warunkiem, że obywatele Unii spełniają wymienione wyżej warunki.

Należy mieć na uwadze, że prawodawca europejski regulując zakres beneficjentów, którzy mają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego przez okres dłuższy niż trzy miesiące – w szczególności pracownicy najemni lub osoby pracujące na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim – doprecyzował w art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38, że obywatel Unii, który nie jest dłużej pracownikiem najemnym lub osobą pracującą na własny rachunek, zachowuje jednak status pracownika w szczególnych sytuacjach, a mianowicie, w przypadku gdy jest okresowo niezdolny do pracy w wyniku choroby lub wypadku, wówczas gdy w niektórych przypadkach pozostaje bez pracy w sposób niezamierzony lub gdy podejmuje na określonych warunkach kształcenie zawodowe. Warto w tym miejscu odwołać się do niedawnego wyroku TSUE w sprawie *Saint Prix*⁶⁰. Skarżąca J. Saint Prix – będąca obywatelką francuską – przybyła do Zjednoczonego Królestwa w lipcu 2006 r. W okresie od września 2006 r. do sierpnia 2007 r. wykonywała pracę na różnych stanowiskach (przeważnie jako asystent nauczyciela). Następnie zapisała się na podyplomowe studia nauczycielskie na Uniwersytecie Londyńskim, które miały trwać od 17 września 2007 r. do 27 czerwca 2008 r. Z dniem 1 lutego 2008 r. studia te przerwała, gdyż zaszła w ciążę, przy czym termin porodu został ustalony na początek czerwca 2008 r. Od dnia 22 stycznia 2008 r. skarżąca podjęła pracę za pośrednictwem agencji pracy tymczasowej. Nie dostała oferty ze szkół średnich, dlatego przyjmowała oferty pracy z przedszkoli. Jednakże od 12 marca 2008 r. wymogi związane z opieką nad dziećmi w wieku przedszkolnym stały się zbyt forsowne, musiała więc zrezygnować z pracy. Bezskutecznie szukała lepszej pracy. W marcu 2008 r. (tj. gdy do spodziewanej daty porodu pozostało 11 tygodni) skarżąca złożyła wniosek o zasiłek dochodowy (powołując się także na zalecenie lekarskie). Zgodnie z brytyjskim prawem przysługiwałby jej taki zasiłek, gdyby miała status pracownika najemnego, w rozumieniu art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38. Wniosek skarżącej został oddalony w dniu 4 maja 2008 r. W sierpniu 2008 r. J. Saint Prix wróciła ponownie do pracy. Ostatecznie wniosła ona odwołanie do Sądu Najwyższego, który zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym, czy art. 45 TFUE i art. 7 dyrektywy 2004/38, należy interpretować w ten sposób, że kobieta, która zaprzestaje pracy lub poszukiwania pracy z uwagi na fizyczne ograniczenia wynikające z zaawansowanej ciąży i okresu poporodowego, zachowuje status „pracow-

⁶⁰ Wyrok z 19 czerwca 2014 r. w sprawie C-507/12 *Saint Prix*.

nika” w rozumieniu wspomnianych przepisów. Wymaga podkreślenia, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 nie przewiduje *expressis verbis* przypadku kobiety znajdującej się w szczególnej sytuacji z uwagi na fizyczne ograniczenia wynikające z zaawansowanej ciąży i okresu poporodowego. Trybunał odniósł się do utrwalonego orzecznictwa, w świetle którego ciąża powinna być wyraźnie odróżniona od choroby w tym znaczeniu, że ciąża nie jest w żaden sposób porównywalna ze stanem patologicznym⁶¹. Aczkolwiek Trybunał podkreślił, że: *ani z rozpatrywanego jako całość art. 7 dyrektywy [2004/38], ani z pozostałych przepisów tej dyrektywy nie wynika, że w takich okolicznościach obywatel Unii niespełniający przesłanek przewidzianych w rzeczonym artykule jest z tego względu systematycznie pozbawiany statusu „pracownika” w rozumieniu art. 45 TFUE*⁶². Zdaniem Trybunału na podstawie art. 45 TFUE: *za pracownika należy uznać osobę, która wykonuje przez pewien okres pracę na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem w zamian za wynagrodzenie. Z chwilą zakończenia stosunku pracy zainteresowana osoba co do zasady traci status pracownika, przy czym należy jednak pamiętać, że, po pierwsze, status ten może wywoływać pewne skutki po ustaniu stosunku pracy, oraz po drugie, osoba faktycznie poszukująca pracy powinna również być uznana za pracownika*⁶³. Jednocześnie Trybunał po raz kolejny powtórzył, iż ze swobodnym przepływem pracowników wiąże się prawo obywateli państw członkowskich do swobodnego przemieszczania się na terytorium innych państw członkowskich oraz prawo do osiedlenia się w celu poszukiwania tam pracy⁶⁴. Tym samym: *uznanie za pracownika w rozumieniu art. 45 TFUE, jak również prawa wynikające z takiego statusu nie muszą zależeć od istnienia lub faktycznego trwania stosunku pracy*⁶⁵. Trybunał zakwestionował stanowisko rządu Wielkiej Brytanii, że art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38 wymienia w sposób wyczerpujący przesłanki, po których spełnieniu pracownik migrujący, niepozostający już w stosunku pracy, może jednak dalej korzystać ze wspomnianego statusu⁶⁶.

Podsumowanie

Dzięki obywatelstwu UE, od ustanowienia którego minęły już 23 lata, wszystkim obywatelom państw członkowskich – jako obywatelom UE –

⁶¹ Zob. wyrok TS z 14 czerwca 1994 r. w sprawie C32/93 *Webb*.

⁶² *Ibidem*, pkt 31.

⁶³ *Ibidem*, pkt 35.

⁶⁴ *Ibidem*, pkt 36.

⁶⁵ *Ibidem*, pkt 37.

⁶⁶ *Ibidem*, pkt 38.

przysługują określone prawa, które tworzą podstawowy status obywateli państw członkowskich i kreują poczucie tożsamości europejskiej, jak wielokrotnie podkreślał TSUE. Tym samym każdy obywatel Unii może powiedzieć o sobie *civis europeus sum*.

Obywatelstwo Unii zakłada istnienie obywatelstwa państwa członkowskiego, ale jednocześnie stanowi ono pojęcie prawnopolityczne o charakterze odrębnym względem pojęcia obywatelstwa państwa członkowskiego. Wtórny charakter obywatelstwa Unii względem obywatelstwa państwa członkowskiego wynika z jego rozumienia jako „obywatelstwa międzypaństwowego”, które przyznaje obywatelowi państwa członkowskiego prawa w pozostałych państwach członkowskich – przede wszystkim prawo do swobody przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich oraz prawo do niedyskryminacyjnego traktowania ze względu na przynależność państwową, jak również prawa względem Unii jako takiej. Najczęściej obywatele państw członkowskich powołują się na prawa wynikające z obywatelstwa Unii podczas swobody przemieszczania się.

Bibliografia

- Frąckowiak-Adamska A., *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2012, nr 10.
- Cieleń A., Szymański A., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2004.
- Górski M., *Glosa do wyroku TS z dnia 8 marca 2011 r.*, C-34/09, LEX.
- Habermas J., *Rzecz o kondycji i ustroju Europy*, w przekładzie A.M. Kaniowskiego, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.
- Kowalik-Bańczyk K., *Komentarz do art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, stan prawny na 1 stycznia 2012 r., LEX.
- Mielnik B., *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2000.
- De Witte B., *Nationals, EU Citizens and Foreigners: rethinking discrimination on grounds of nationality in EU law* [w:] A. Alen, V. Joosten, R. Leysen, W. Verrijdt, *Liberæ Cogitationes. Liber amicorum Marc Bossuyt*, 2013.
- Pudzianowska D., *Obywatelstwo w procesie zmian*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.
- Pudzianowska D., *Warunki nabycia i utraty obywatelstwa Unii Europejskiej. Czy dochodzi do autonomizacji pojęcia?* [w:] A. Bodnar, G. Baranowska, A. Gliszczyńska-Grabias (red.), *Ochrona praw obywateli i obywateli Unii Europejskiej. 20 lat – Osiągnięcia i wyzwania na przyszłość*, Warszawa 2015.
- Trstenjak V., *Civis Europeus Sum – Union Citizenship and the Influence of the Court of Justice of the European Union*, „European Review” 2015, t. V 23, nr 1.

Wróbel A., *Komentarz do art.18 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, stan prawny na 1 stycznia 2012 r., LEX.

Wyrozumska A., *Jednostka w Unii Europejskiej* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe. Prawo materialne i polityki*, J. Barcz (red.), Warszawa 2006.

Źródła internetowe

The EU Citizens' Agenda, *European have their say*, European Commission – Directorate-General for Justice, 2012, http://ec.europa.eu/justice/citizen/files/eu-citizen-brochure_en.pdf.

Flash Eurobarometer 365, *European Union Citizenship Report*, February 2013, http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_365_en.pdf.