



KOMISJA
EUROPEJSKA

Strasburg, dnia 6.12.2023 r.
COM(2023) 931 final

ANNEXES 1 to 2

ZAŁĄCZNIKI

do

**SPRAWOZDANIA KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

NA PODSTAWIE ART. 25 TFUE

**w sprawie postępów w skutecznym korzystaniu z obywatelstwa Unii Europejskiej w
latach 2020–2023**

ZAŁĄCZNIK I

Niniejszy załącznik zawiera ogólne informacje na temat podejmowania przez Komisję określonych działań priorytetowych wyznaczonych na lata 2020–2022 w komunikacie „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r.”¹.

Priorytet na lata 2020–2022	Działania
Zwiększenie uczestnictwa demokratycznego, wzmocnienie pozycji obywateli i promowanie włączenia społecznego obywateli w UE	
<i>Skuteczne korzystanie z praw wyborczych</i>	
1. W 2021 r. Komisja dokona aktualizacji dyrektyw w sprawie prawa do głosowania przemieszczających się obywateli UE w wyborach lokalnych i europejskich, aby ułatwić przekazywanie informacji obywatelom i usprawnić wymianę istotnych informacji między państwami członkowskimi, w tym również w celu zapobiegania przypadkom podwójnego głosowania.	25 listopada 2021 r. Komisja przyjęła pakiet środków mających na celu wzmocnienie demokracji i ochronę uczciwości wyborów. Pakiet obejmuje dwa wnioski ustawodawcze mające na celu przekształcenie dyrektyw w sprawie prawa do głosowania i kandydowania w wyborach do Parlamentu Europejskiego oraz w wyborach lokalnych przez obywateli UE mieszkających w innym państwie członkowskim niż ich państwo pochodzenia. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 27–28)</i>
2. Komisja rozważy możliwość utworzenia specjalnych wspólnych zasobów na rzecz wspierania obywateli Unii w korzystaniu z przysługujących im praw wyborczych. Komisja będzie kontynuować współpracę z państwami członkowskimi w ramach europejskiej sieci współpracy ds. wyborów w celu ułatwienia obywatelom Unii korzystania z przysługujących im praw	- W komunikacie w sprawie ochrony uczciwości wyborów i wspierania uczestniczenia w demokracji Komisja zapowiedziała ustanowienie punktu kontaktowego ds. praw wyborczych. Funkcję tę będzie pełnić centrum kontaktowe Europe Direct, które będzie służyło jako infolinia ds. wyborów w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 28)</i> Europejska sieć współpracy ds. wyborów kontynuowała prace nad ułatwieniem korzystania z prawa do głosowania oraz zapewnieniem wolnych i uczciwych wyborów. Europejska sieć współpracy ds. wyborów zorganizowała specjalne sesje dotyczące m.in. głosowania elektronicznego; szerokiego i włączającego

¹ [Komunikat pt. „Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r.”](#) (sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Sprawozdanie na temat obywatelstwa UE z 2020 r. – Wzmacnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw, COM(2020) 730 final).

wyborczych i zwiększenia ich możliwości w tym zakresie, w tym poprzez wspieranie wymiany najlepszych praktyk i wzajemną pomoc na rzecz zapewnienia wolnych i uczciwych wyborów.	uczestnictwa przemieszczających się obywateli UE; dostępności wyborów dla osób z niepełnosprawnościami. W ramach działań następczych publikowane są „Kompedium praktyk w zakresie e-głosowania i innych praktyk w zakresie ICT” oraz „Przewodnik dobrych praktyk wyborczych w państwach członkowskich w zakresie udziału obywateli z niepełnosprawnościami w procesie wyborczym” przed kolejnymi wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2024 r. jako część pakietu dotyczącego obywatelstwa. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 6 i 32)</i> W październiku 2023 r. Komisja zorganizowała wydarzenie na wysokim szczeblu dotyczące wyborów, w którym udział wezmą przedstawiciele różnych organów, aby omówić wyzwania związane z procesami wyborczymi, a także umożliwieniem obywatelom uczestnictwa w procesie demokratycznym w charakterze wyborców i kandydatów. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 33)</i>
3. Komisja będzie finansować projekty w zakresie niezależnej obserwacji wyborów, w tym dotyczące monitorowania przez obywateli.	- Program „Obywatele, równość, prawa i wartości” (CERV) został uruchomiony w 2021 r. i będzie realizowany przez siedem lat do 2027 r. Program CERV ma na celu wspieranie i rozwijanie otwartych, demokratycznych, i integracyjnych społeczeństw, które oparte są na prawach, równości i państwie prawnym. - W ramach komponentu <i>„Zaangażowanie i udział obywateli”</i> program prac CERV na lata 2023–2024 zapewnia finansowanie, między innymi, niezależnych działań w zakresie obserwacji wyborów, w tym monitorowania przez obywateli. - W ramach komponentu <i>„Wartości unijne”</i> Komisja może również wspierać niezależną obserwację wyborów, finansując budowanie zdolności organizacji społeczeństwa obywatelskiego działających w tej dziedzinie.
<i>Zwiększanie udziału obywateli w procesie demokratycznym</i>	
4. Komisja będzie wspierać aktywne uczestnictwo obywateli w procesie	Komisja była jedną z instytucji Unii, która wspierała organizację Konferencji w sprawie przyszłości Europy i jest zaangażowana w działania następcze w związku

demokratycznym i przyjęcie innowacyjne podejście do angażowania ich w proces legislacyjny w celu zapewnienia, aby unijne przepisy były dostosowane do potrzeb i zgodne z wartościami Unii. Będzie dawała przykład poprzez finansowanie projektów wspierających zaangażowanie obywateli europejskich za pośrednictwem programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”, uczestnictwo obywateli w działaniach i debatach w ramach programu „Horyzont Europa” oraz transformacje, jakie przyniesie Europejski Zielony Ład.	z konferencją. W komunikacie opublikowanym w czerwcu 2022 r. Komisja zobowiązała się do uwzględnienia procesów partycypacyjnych i deliberatywnych w kluczowych momentach i obszarach kształtowania polityki, przy czym europejskie panele obywatelskie staną się „stałym elementem naszego życia demokratycznego”. W latach 2022 i 2023 zorganizowano trzy panele obywatelskie. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 34)</i> • W ramach działań następczych w związku z konferencją Komisja pracuje również nad zmodernizowanym portalem „Wyraź swoją opinię”, który ma służyć jako internetowy punkt ogniskujący uczestnictwo obywatelskie. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 34)</i> • Komisja zarządza europejską inicjatywą obywatelską, instrumentem demokracji uczestniczącej, który umożliwia co najmniej 1 milionowi obywateli Unii zwrócenie się do Komisji o przedstawienie wniosku dotyczącego aktu prawnego wdrażającego zapisy traktatów UE. Od 2020 r. zmienione rozporządzenie w sprawie europejskiej inicjatywy obywatelskiej ułatwia obywatelom prowadzenie i wspieranie inicjatyw obywatelskich. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 38)</i> • Oba programy prac CERV na lata 2021–2022 i 2023–2024 obejmowały zaproszenia do składania wniosków, które wspierają zaangażowanie i udział obywateli Unii. W programie prac na lata 2023–2024 wskazano na przykład skoncentrowanie się na debacie na temat przyszłości Europy, na zaangażowaniu społecznym obywateli oraz na innowacyjne podejścia i narzędzia, które mają pomóc obywatelom w wyrażaniu opinii i publicznej wymianie poglądów na temat wszystkich obszarów działań UE. W programie zachęca się w szczególności do realizacji projektów, które służą gromadzeniu opinii obywateli, ale również zapewniają praktyczne powiązanie z procesem kształtowania polityki, pokazując w ten sposób obywatelom, jak angażować się w praktyce. Łączny budżet tych
---	--

	zaproszeń do składania wniosków w latach 2021–2023 wynosi ponad 42 mln EUR. W 2024 r. ogłoszone zostanie nowe zaproszenie do składania wniosków ze szczególnym uwzględnieniem zaangażowania i uczestnictwa dzieci. • Oprócz projektów na rzecz badań naukowych i innowacji realizowanych obecnie w kontekście programu „Horyzont 2020” w zakresie demokracji uczestniczącej i deliberatywnej, w ramach programu „Horyzont Europa” uruchomiono już nowe projekty dotyczące przyszłości uczestnictwa obywatelskiego. Innym aspektem istotnych badań naukowych, na które ukierunkowane jest finansowanie z programu „Horyzont Europa”, jest zwalczanie dezinformacji oraz zagranicznych manipulacji informacjami i ingerencji w informację. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 35)</i> • Zaangażowanie obywateli jest również ważnym elementem takich inicjatyw jak misje UE. • Jako część Europejskiego Zielonego Ładu Europejski Pakt na rzecz Klimatu zapewnia przestrzeń do nieustannej dyskusji oraz umożliwia obywatelom i organizacjom w całej Europie uczenie się od siebie nawzajem i inspirowanie się wzajemnie oraz przyspieszenie działań. W latach 2021–2022 w ramach paktu zaproszono obywateli do wymiany opinii na temat klimatu i zagadnień dotyczących środowiska za pośrednictwem partycypacyjnych „parlamentów partnerskich”. 461 parlamentów partnerskich – małych grup po 5–10 osób – w 26 państwach członkowskich UE przeprowadziło burzę mózgów na temat pomysłów i rozwiązań, które następnie zostały udostępnione decydentom UE i uwzględnione w Konferencji w sprawie przyszłości Europy. 29 kwietnia 2022 r. obywatele przedstawili Komisji swoje zalecenia dotyczące transformacji klimatycznej. Pakt umożliwił również obywatelom bezpośredni kontakt z osobami sprawującymi władzę w celu podzielenia się swoimi przemyśleniami i opiniami oraz formułowania zastrzeżeń w złożonych kwestiach – na przykład
--	--

	w ramach dialogu między osobami młodymi a decydentami, dzięki zorganizowaniu dwóch unijnych dialogów młodzieżowych z Komisją na temat zrównoważonej konsumpcji i zrównoważonej mobilności. • Unijny dialog młodzieżowy, wspierany przez program Erasmus+, odegrał zasadniczą rolę we wspieraniu uczestnictwa osób młodych w procesach decyzyjnych oraz w opracowywaniu polityki publicznej w drodze konsultacji i wymiany opinii. Jest to sztandarowy instrument strategii UE na rzecz młodzieży, który stał się także głównym elementem Europejskiego Roku Młodzieży 2022. Erasmus+ i Europejski Korpus Solidarności w dalszym ciągu przyczyniają się do umacniania tożsamości europejskiej i budowania postawy aktywnego obywatelstwa wśród osób młodych w ramach stosownych działań o charakterze wolontariackim, edukacyjnym i zawodowym. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 34)</i>
5. Komisja będzie finansować konkretne działania lokalne, których celem jest wspieranie integracji obywateli Unii w społeczeństwie UE, za pośrednictwem programu „Obywatele, równość, prawa i wartości”.	• W ramach komponentu programu CERV „Zaangażowanie i udział obywateli” „Sieć miast” obejmuje finansowanie działań mających na celu zwiększanie świadomości i poszerzanie wiedzy na temat praw wynikających z obywatelstwa Unii i związanych z nimi wspólnych europejskich wartości i wspólnych norm demokratycznych, zapewnianie udzielania informacji przemieszczającym się obywatelom UE, w tym osobom w niepewnej sytuacji i obywatelom Unii pochodzącym ze środowisk migracyjnych, oraz członkom ich rodzin, a także zachęcanie do włączenia i demokratycznego uczestnictwa przemieszczających się obywateli UE i grup niedostatecznie reprezentowanych. • W latach 2021–2023 ogłoszono różne zaproszenia do składania wniosków dotyczących partnerstwa miast i sieci miast. Łączny budżet tych zaproszeń do składania wniosków w latach 2021–2023 wyniósł 26 mln EUR. • Zakres działań realizowanych przez partnerów ramowych programu CERV działających w obszarze zaangażowania obywateli obejmuje działania

	wspierające włączenie przemieszczających się obywateli UE.
6. Komisja będzie dążyć do zwiększenia na poziomie całej UE świadomości znaczenia, jakie uczestnictwo w kulturze ma dla społeczeństwa i demokracji, poprzez ukierunkowane działania, w tym finansowanie.	- W czerwcu 2023 r. Komisja opublikowała sprawozdanie pt. „Culture and Democracy – the evidence: how citizens’ participation in cultural activities enhances civic engagement, democracy and social cohesion” [„Kultura i demokracja: dowody – w jaki sposób uczestnictwo obywateli w działaniach kulturalnych wzmacnia zaangażowanie obywatelskie, demokrację i spójność społeczną”]. W sprawozdaniu wykazano, na podstawie międzynarodowych dowodów, że udział obywateli w działalności kulturalnej jest wyraźnie i pozytywnie powiązany z zaangażowaniem obywatelskim, postawami demokratycznymi i spójnością społeczną. Ze sprawozdania wynika, że obywatele, którzy regularnie uczestniczą we włączających i znaczących działaniach kulturalnych, są bardziej skłonni do głosowania, wolontariatu i uczestnictwa w działaniach, projektach i organizacjach społecznych. W sprawozdaniu przedstawiono wiele sposobów, w jakie uczestnictwo obywateli w działaniach kulturalnych oraz w środowiskach społecznych, które je wspierają, pomaga jednostkom i społecznościom angażować się w życie obywatelskie i demokratyczne. Dokonano w nim przeglądu międzynarodowych dowodów w tym temacie oraz przedstawiono kluczowe wnioski polityczne i przykłady skutecznych działań, jakie podjęto w kilku państwach członkowskich UE i poza nimi. Dowody nie pozostawiają wątpliwości, że inwestowanie w uczestnictwo obywateli we włączających działaniach kulturalnych ma zasadnicze znaczenie dla wszelkich starań na rzecz propagowania zaangażowania obywatelskiego, żywotności demokratycznej i spójności społecznej w UE. - Plan prac Rady w dziedzinie kultury na lata 2023–2026 (przyjęty pod koniec listopada 2022 r.) w ramach tematu priorytetowego „Kultura na rzecz ludzi: zwiększanie uczestnictwa w kulturze i roli kultury w społeczeństwie” obejmuje działanie „Kultura a promowanie demokracji: ku obywatelstwu kulturalnemu

	w Europie". W tym kontekście oczekuje się wzajemnego uczenia się i ewentualnej konferencji z udziałem decydentów i stosownych zainteresowanych stron z sektora kultury i sektora edukacji.
Ułatwianie korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się i upraszczanie codziennego życia	
<i>Większa pewność prawa przy korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się</i>	
7. W 2022 r. Komisja podejmie działania na rzecz zwiększenia pewności prawa dla obywateli Unii korzystających z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się oraz dla administracji krajowych, dokonując aktualizacji unijnych wytycznych dotyczących swobodnego przemieszczania się z 2009 r. Zaktualizowane wytyczne uwzględnią różnorodność rodzin (rodziny tęczowe), stosowanie szczególnych środków, np. ze względów zdrowia publicznego, a także odpowiednie wyroki Trybunału Sprawiedliwości.	• Dążąc do zwiększenia pewności prawa i ułatwienia w praktyce stosowania obowiązującego dorobku prawnego UE w zakresie swobodnego przemieszczania się w całej UE, Komisja przyjmuje przegląd komunikatu z 2009 r. w sprawie wytycznych w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w ramach „pakietu dotyczącego obywatelstwa”. Zaktualizowane wytyczne zawierają interpretacje prawne, praktyczne wskazówki i przykłady kluczowych kwestii. Mają one na celu zagwarantowanie bardziej skutecznego i jednolitego stosowania przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się w całej UE. Uwzględniono w nich odpowiednie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości wydane od 2009 r. oraz wyjaśniono konkretne kwestie, z jakimi borykają się obywatele i organy administracji krajowej. Wzięto w nich pod uwagę różnorodność rodzin (w tym tęczowych rodzin). <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 5 i 20–21)</i>
8. Zgodnie z umową o wystąpieniu Komisja będzie nadal wspierać ochronę praw obywateli Unii, którzy w wyniku skorzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się w okresie, w którym Zjednoczone Królestwo było nadal członkiem UE,	• Komisja kontynuowała prace nad częścią umowy brexitowej dotyczącą praw obywateli. Prace te obejmują zapewnienie poszanowania praw beneficjentów umowy o wystąpieniu i członków ich rodzin w innych obszarach polityki, w szczególności w odniesieniu do podróży do strefy Schengen i w jej obrębie. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 21)</i> • Komisja regularnie wyraża obawy związane z wykonaniem przez Zjednoczone Królestwo części umowy o wystąpieniu dotyczącej praw obywateli.

mieszkali w Zjednoczonym Królestwie przed zakończeniem okresu przejściowego.	Ponadto Komisja jest zaniepokojona integralnością statusu cyfrowego Zjednoczonego Królestwa. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 21–22)</i>
<i>Ułatwianie pracy transgranicznej i podróży transgranicznych</i>	
9. Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi w celu promowania włączenia transgranicznych rozwiązań w zakresie administracji elektronicznej i e-biznesu w ramach nowo wydawanych dowodów tożsamości.	8 listopada 2023 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w kwestii rozporządzenia ustanawiającego ramy europejskiej tożsamości cyfrowej. Europejskie portfele tożsamości cyfrowej będą dostępne dla wszystkich obywateli Unii, rezydentów i przedsiębiorstw, umożliwiając im bezproblemowe potwierdzenie swojej tożsamości za granicą w internecie i poza nim na potrzeby usług publicznych i prywatnych. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 23)</i>
10. Komisja uruchomi w 2021 r. inicjatywę dotyczącą praw podatników unijnych, mającą na celu uproszczenie obowiązków podatkowych obywateli Unii.	Komisja prowadzi rozmowy z państwami członkowskimi na temat szeregu kwestii, które dotyczą praw podatników, w tym obowiązków podatników. Zakres rozmów został rozszerzony, aby uwzględnić rozwój sytuacji wywołany pandemią i zwiększone wykorzystanie rozwiązań informatycznych.
11. Komisja uruchomi inicjatywę mającą na celu dalsze wspieranie rozwoju narzędzi planowania podróży multimodalnych, a także usług cyfrowych ułatwiających rezerwowanie różnych ofert w zakresie mobilności oraz dokonywania za nie płatności.	- Zmiana rozporządzenia delegowanego w sprawie usług w zakresie informacji o podróżach multimodalnych została przyjęta 29 listopada 2023 r. Dzięki zmianie polegającej na rozszerzeniu obowiązku udostępniania danych dynamicznych (w czasie rzeczywistym) za pośrednictwem krajowych punktów dostępu usługi w zakresie informacji o podróżach multimodalnych będą mogły lepiej zapewnić pasażerowi dokładne informacje w czasie rzeczywistym na potrzeby planowania podróży i podróżowania. W wyniku zmiany dostawcy usług mogliby na przykład oferować pasażerom informacje w czasie rzeczywistym o opóźnieniach lub odwołaniu ich samolotu, promu lub usługi transportu na żądanie na większą skalę dzięki zharmonizowanym wymogom. - Jednocześnie Komisja nadal pracuje nad czynnikami umożliwiającymi dalsze wspieranie dystrybucji biletów między różnymi rodzajami transportu, ułatwiając rozwój multimodalnych usług w zakresie mobilności cyfrowej (między przedsiębiorcami i między przedsiębiorcami)

	i konsumentami), a tym samym ułatwiając multimodalność.
Promowanie i ochrona obywatelstwa Unii	
<i>Ochrona obywatelstwa Unii</i>	
12. Komisja będzie nadal monitorować ryzyko, jakie stwarzają programy obywatelstwa Unii dla inwestorów, również w kontekście trwających postępowań w sprawie uchybień zobowiązaniom państw członkowskich, oraz w razie potrzeby interweniować.	- W opinii Komisji przyznawanie obywatelstwa Unii w zamian za wcześniej ustalone płatności lub inwestycje przy braku jakiegokolwiek autentycznego związku z danym państwem członkowskim jest niezgodne z zasadą lojalnej współpracy i z koncepcją obywatelstwa Unii. - W 2020 r. Komisja wszczęła postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko dwóm państwom członkowskim w odniesieniu do ich programów obywatelstwa dla inwestorów. Od tego czasu jedno z tych państw członkowskich zawiesiło swój program. Ponieważ drugie państwo członkowskie nie odniosło się w zadowalający sposób do zastrzeżeń przedstawionych przez Komisję, Komisja zdecydowała się wszcząć przeciwko temu państwu członkowskiemu postępowanie przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 9)</i>
<i>Promowanie obywatelstwa i wartości Unii</i>	
13. Komisja zaproponuje nowe środki na rzecz równości i przeciwdziałania dyskryminacji, zapowiedziane w dokumentach strategicznych.	- Komisja zrealizowała kilka kluczowych celów swojej strategii na rzecz równouprawnienia płci. W marcu 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie zwalczania przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. W latach 2022 i 2023 Komisja ułatwiła również osiągnięcie porozumienia między Parlamentem Europejskim a Radą w kwestii dyrektywy w sprawie równowagi płci w organach spółek oraz dyrektywy w sprawie przejrzystości wynagrodzeń, a także sfinalizowanie przystąpienia UE do Konwencji Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 12–13)</i> - Komisja kontynuowała wdrażanie ambitnego unijnego planu działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–

	2025. Obejmowało to m.in. powołanie pierwszego koordynatora ds. przeciwdziałania rasizmowi oraz prace nad wspieraniem państw członkowskich w opracowywaniu krajowych planów działania przeciwko rasizmowi i dyskryminacji rasowej. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 13–14)</i> • W ramach swoich starań na rzecz zwalczania nawoływania do nienawiści i przestępstw z nienawiści Komisja zapewnia skuteczną transpozycję decyzji ramowej w sprawie zwalczania rasizmu i ksenofobii. Komisja przyjęła komunikat w sprawie rozszerzenia wykazu „przestępstw UE” określonego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej o nawoływanie do nienawiści i przestępstwa z nienawiści. Komisja negocjuje również zmianę kodeksu postępowania z 2016 r. w zakresie zwalczania nielegalnego nawoływania do nienawiści w internecie. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 14)</i> • Komisja kontynuowała również wdrażanie unijnych ram strategicznych na rzecz równouprawnienia, włączenia społecznego i udziału Romów na lata 2020–2030, które są jednym z pierwszych wyników unijnego planu działania przeciwko rasizmowi. Obejmowało to m.in. publikację komunikatu w sprawie oceny krajowych strategicznych ram państw członkowskich dotyczących Romów. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 14)</i> • Poczyniono postępy w realizacji pierwszej w historii Strategii UE w sprawie zwalczania antysemityzmu i wspierania życia żydowskiego na lata 2021–2030, w tym poprzez przyjęcie konkluzji Rady w sprawie walki z rasizmem i antysemityzmem w marcu 2022 r., w których zwrócono się do państw członkowskich, by do końca 2022 r. opracowały krajowe strategie zwalczania antysemityzmu. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 15)</i> • W 2023 r. Komisja powołała również nowego koordynatora ds. zwalczania nienawiści antymuzułmańskiej. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 15)</i>
--	---

	• Komisja kontynuowała również postępy w realizacji strategii na rzecz praw osób z niepełnosprawnościami. Prace obejmowały uruchomienie platformy ds. niepełnosprawności, pakiet dotyczący zatrudnienia osób z niepełnosprawnościami oraz przyjęcie wniosku w sprawie dyrektywy ustanawiającej europejską kartę osoby z niepełnosprawnością i europejską kartę parkingową dla osób z niepełnosprawnościami. Wersja przekształcona rozporządzenia w sprawie praw pasażerów w ruchu kolejowym oraz inicjatywa „Lepsza ochrona pasażerów i ich praw” również obejmują ulepszone prawa osób z niepełnosprawnościami i osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Ponadto w ramach pakietu dotyczącego obywatelstwa Komisja przedstawia także „Przewodnik dobrych praktyk wyborczych w państwach członkowskich w zakresie udziału obywateli z niepełnosprawnościami w procesie wyborczym”.<i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 15–16)</i> • Komisja kontynuowała wdrażanie strategii UE na rzecz praw dziecka i ustanowiła unijną platformę uczestnictwa dzieci.<i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 16–17)</i> • Komisja poczyniła również dalsze postępy w realizacji pierwszej w historii strategii na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025. Prace obejmowały przyjęcie wytycznych dotyczących wsparcia państwa członkowskie w podejmowaniu konkretnych działań na rzecz zwiększenia ochrony praw osób LGBTIQ.<i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 17)</i> • W grudniu 2020 r. Komisja przyjęła strategię na rzecz wzmocnienia stosowania Karty praw podstawowych w UE. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 17–18)</i> • W grudniu 2022 r. Komisja przedstawiła wnioski ustawodawcze w celu wzmocnienia roli organów ds. równości. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 18)</i> • Komisja obchodziła Europejski Miesiąc Różnorodności i pierwsze w historii wyznaczenie europejskich stolic
--	---

	włączenia i różnorodności. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 18)</i>
14. Komisja będzie wspierać poczucie tożsamości europejskiej wśród młodych Europejczyków za pomocą programu Erasmus+, programu Europejskiego Korpusu Solidarności oraz działań „Jean Monnet”.	Aby propagować edukację w zakresie obywatelstwa UE począwszy od wczesnego etapu, akcje „Jean Monnet” zostały rozszerzone na „inne poziomy kształcenia i szkolenia” w nowym okresie finansowania Erasmus+. Komisja Europejska uruchomiła również zestaw narzędzi dla szkół średnich „Demokracja UE w akcji – Też masz głos – Europejska inicjatywa obywatelska”. Jak wskazano powyżej, Erasmus+ i Europejski Korpus Solidarności w dalszym ciągu przyczyniają się do umacniania tożsamości europejskiej i budowania postawy aktywnego obywatelstwa wśród osób młodych w ramach stosownych działań o charakterze wolontariackim, edukacyjnym i zawodowym. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 8)</i>
15. Komisja będzie nadal monitorować wpływ środków ograniczających, zwłaszcza wprowadzanych podczas kryzysów, na prawa wynikające z obywatelstwa Unii, wolne i uczciwe wybory oraz sprawiedliwą debatę demokratyczną, do czasu zniesienia tych środków; będzie także w dalszym ciągu pomagać państwom członkowskim w wymianie najlepszych praktyk w tych kwestiach w ramach europejskiej sieci współpracy ds. wyborów.	- Komisja stale podkreślała, że wszystkie środki ograniczające muszą być zgodne z prawem UE i prawami podstawowymi. W szczególności środki nadzwyczajne muszą być ograniczone w czasie i zgodne z zasadami legalności, proporcjonalności i niedyskryminacji. Równie istotna jest zdolność do utrzymania mechanizmów kontroli i równowagi, zwłaszcza w drodze nieustannej kontroli sprawowanej przez parlamenty narodowe i sądy oraz niezależne organy. - Jak odzwierciedlono w kolejnych sprawozdaniach na temat praworządności, Komisja ściśle monitorowała wszystkie systemy dotyczące stanu nadzwyczajnego przyjęte przez państwa członkowskie i podsumowała stopniowe znoszenie takich systemów i związanych z nimi ograniczeń w całej UE. - Jeśli chodzi o korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium UE, Komisja podkreśliła, że wszystkie środki ograniczające to prawo w celu ochrony zdrowia publicznego muszą być zgodne z zasadami prawa UE, takimi jak proporcjonalność i niedyskryminacja. Komisja niestrudzenie wspierała współpracę i koordynację między państwami członkowskimi w tej kwestii.

	W szczególności Komisja ustanowiła unijne cyfrowe zaświadczenie COVID jako rzetelny i wiarygodny sposób potwierdzenia szczepienia, wyniku testu lub powrotu do zdrowia w związku z COVID-19, co pozwoliło uniknąć rozdrobnionego i prawdopodobnie niekompatybilnego systemu zaświadczeń krajowych. Wraz z różnymi zaleceniami Rady w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu unijne cyfrowe zaświadczenie COVID ułatwiło swobodne przemieszczanie się w UE, gdy ograniczenia związane z podróżą nadal uznawano za konieczne, a jednocześnie umożliwiło skoordynowane zniesienie tych ograniczeń, gdy stało się to możliwe. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 23–25)</i> • Jeśli chodzi o kwestię wolnych i uczciwych wyborów oraz sprawiedliwej debaty demokratycznej, państwa członkowskie wymieniały się najlepszymi praktykami podczas różnych specjalnych sesji europejskiej sieci współpracy ds. wyborów. Obejmowało to udział Komisji Weneckiej i ODIHR w celu przedstawienia wysokich norm wyborczych podczas pandemii.
Ochrona obywateli UE w Europie i poza jej granicami, w tym w czasach kryzysu i w sytuacjach nadzwyczajnych	
<i>Europejska solidarność w praktyce na rzecz obywateli w UE</i>	
16. Komisja wdroży strategię UE na rzecz szczepionek przeciwko COVID-19 we współpracy z państwami członkowskimi, zapewniając wszystkim obywatelom szybki, sprawiedliwy i przystępny cenowo dostęp do tych szczepionek. Komisja w dalszym ciągu będzie budować silną Europejską Unię Zdrowotną, w ramach której wszystkie państwa UE mogłyby przygotowywać się na ewentualne kryzysy zdrowotne i wspólnie na nie reagować, bez trudu pozyskiwać niedrogie	• Strategia UE dotycząca szczepionek przeciwko COVID-19 dalej przynosiła efekty. Ogółem od początku pandemii do października 2023 r. Europejczykom podano ponad 981 mln dawek. • UE wniosła swój wkład w solidarność międzynarodową, udostępniając szczepionki przeciwko COVID-19. Do końca 2023 r. Drużyna Europy udostępniła ponad 530 mln dawek szczepionek, z czego ponad 444 mln za pośrednictwem COVAX i 86 mln dwustronnie. • Wspólnie z państwami członkowskimi Unia buduje silną Europejską Unię Zdrowotną, aby lepiej chronić zdrowie obywateli Unii, zapobiegać przyszłym pandemiom i przygotować się na nie, a także usprawniać ogólne systemy opieki zdrowotnej w Europie. Nowe rozporządzenie w sprawie transgranicznych zagrożeń

i innowacyjne produkty medyczne oraz wspólnie doskonalić metody zapobiegania, leczenia i opieki, np. w przypadku chorób nowotworowych.	zdrowia, przyjęte w 2022 r., zapewni Unii kompleksowe ramy prawne regulujące skoordynowane działania w zakresie gotowości, nadzoru, oceny ryzyka oraz środków wczesnego ostrzegania i reagowania. • Europejska przestrzeń danych dotyczących zdrowia jest kluczowym filarem silnej Europejskiej Unii Zdrowotnej. Wspiera ona osoby fizyczne w przejmowaniu kontroli nad własnymi danymi dotyczącymi zdrowia, wspiera wykorzystywanie danych dotyczących zdrowia do lepszego świadczenia opieki zdrowotnej, lepszych badań naukowych, innowacji i kształtowania polityki oraz umożliwia UE pełne wykorzystanie potencjału, jaki daje bezpieczna i chroniona wymiana, wykorzystywanie i ponowne wykorzystywanie danych dotyczących zdrowia. • W 2022 r. Unia rozszerzyła uprawnienia istniejącej agencji ds. zdrowia. Europejska Agencja Leków może teraz monitorować sektor zdrowia i podejmować działania, by zapobiegać niedoborom leków, a także ułatwiać szybsze zatwierdzanie leków, by położyć kres kryzysowi w dziedzinie zdrowia publicznego. Szersze uprawnienia przyznano również Europejskiemu Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób, dzięki czemu może ono wspierać Unię i jej państwa członkowskie w zapobieganiu zagrożeniom chorobami zakaźnymi i ich kontrolowaniu. • Przyjęty w 2021 r. Europejski plan walki z rakiem jest sygnałem, że Unia odnowiła swoje zobowiązanie do zapobiegania chorobom nowotworowym oraz zapewnienia równego dostępu do diagnostyki i leczenia raka.
17. Komisja zwiększy swoje wsparcie dla młodych obywateli Unii, również tych z grup defaworyzowanych, aby za pośrednictwem wzmocnionej gwarancji dla młodzieży pomóc im w uzyskaniu dostępu do	• W odpowiedzi na recesję wywołaną pandemią COVID-19 Komisja przedstawiła w 2020 r. pakiet „Wspieranie zatrudnienia ludzi młodych: pomost do zatrudnienia dla kolejnego pokolenia”. • Wzmocniona gwarancja dla młodzieży była głównym elementem pakietu wsparcia na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, który stanowi ramy odniesienia dla polityki UE dotyczące zwalczania bezrobocia i bierności zawodowej młodzieży. Opierał się on na doświadczeniach

kształcenia, szkolenia i wreszcie do rynku pracy.	i wnioskach z siedmioletniego wdrażania gwarancji dla młodzieży z 2013 r. i zawierał ambitne zasadnicze zobowiązanie. Państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszystkie osoby młode w wieku do 30 lat w ciągu czterech miesięcy od uzyskania statusu osoby bezrobotnej lub zakończenia kształcenia formalnego otrzymali dobrej jakości ofertę zatrudnienia, dalszego kształcenia, przygotowania zawodowego lub stażu. • We wzmocnionym zaleceniu szczególną uwagę zwrócono na docieranie do osób młodych znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i wspieranie ich. Dotyczy to młodzieży NEET (młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nie szkolącej się), ale również osób młodych o niskich umiejętnościach oraz osób mieszkających na obszarach wiejskich lub na obszarach miejskich znajdujących się w niekorzystnej sytuacji, z uwzględnieniem płci i różnorodności osób młodych, do których skierowane jest ukierunkowane i indywidualne wsparcie uwzględniające ich różnorodność.
<i>Solidarność w działaniu na rzecz obywateli poza UE</i>	
18. W 2021 r. Komisja dokona przeglądu przepisów UE dotyczących ochrony konsularnej w celu poprawy gotowości i zdolności UE i państw członkowskich do ochrony i wspierania obywateli Unii w czasie kryzysu.	• W ramach pakietu dotyczącego obywatelstwa Komisja przyjmuje wniosek dotyczący zmiany dyrektywy w sprawie ochrony konsularnej, aby wzmocnić prawo obywateli Unii do ochrony konsularnej, zwłaszcza w sytuacjach kryzysowych. <i>(aby uzyskać więcej informacji, zob. sprawozdanie s. 5 i 36)</i>

ZAŁĄCZNIK II

1. WPROWADZENIE

W niniejszym załączniku przedstawiono przegląd stosownych wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej („Trybunał”) w sprawie niedyskryminacji i obywatelstwa Unii za okres od 30 czerwca 2020 r. do 25 sierpnia 2023 r.² W szczególności przegląd ten zawiera podsumowanie:

- 3 spraw związanych z niedyskryminacją ze względu na przynależność państwową (art. 18 TFUE);
- 5 spraw związanych ze zwalczaniem dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną (art. 19 TFUE);
- 7 spraw związanych z obywatelstwem Unii (art. 20 ust. 1 TFUE);
- 18³ spraw związanych z prawem do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich (art. 20 ust. 2 i art. 21 TFUE) oraz jego wykonaniem w drodze dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się⁴;
- 2 spraw związanych z europejską inicjatywą obywatelską (art. 24 TFUE, art. 11 ust. 4 TUE).

2. NIEDYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PRZYNALEŻNOŚĆ PAŃSTWOWĄ (ART. 18 TFUE)

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Trybunał wydał trzy kluczowe wyroki dotyczące niedyskryminacji obywateli Unii ze względu na przynależność państwową. Orzeczenia te dotyczyły traktowania przemieszczających się obywateli UE w przypadkach ekstradycji oraz

² Art. 25 akapit pierwszy TFUE stanowi, że „Co trzy lata Komisja składa sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu w sprawie stosowania postanowień niniejszej części. Sprawozdanie to uwzględnia rozwój Unii”. Dokonując wykładni poszczególnych artykułów części 2 TFUE, Trybunał wyjaśnia i precyzuje prawa wynikające z obywatelstwa Unii. Komisja odgrywa aktywną rolę w odpowiednich postępowaniach, w szczególności w postępowaniach w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego przeciwko państwom członkowskim dotyczącymi zarzucanych naruszeń stosownych artykułów lub poprzez interwencje w przypadku wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Przegląd spraw omówionych w niniejszym załączniku nie jest wyczerpującym wykazem wszystkich spraw powiązanych z obywatelstwem Unii, lecz koncentruje się na sprawach uznanych za najistotniejsze.

³ Liczba ta obejmuje sprawy dotyczące praw pobytu wynikających z obywatelstwa Unii na podstawie art. 20 TFUE.

⁴ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Tekst mający znaczenie dla EOG), Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77.

wymogów w zakresie okresu pobytu, jakie państwo członkowskie może ustanowić, aby jego sądy uzyskały właściwość w sprawach małżeńskich i sprawach dotyczących władzy rodzicielskiej, a także tego, czy wobec osób niebędących obywatelami danego państwa można stosować wymogi inne niż te mające zastosowanie do jego obywateli.

2.1. Niedyskryminacja ze względu na przynależność państwową i ekstradycja przemieszczających się obywateli UE

Jeśli chodzi o niedyskryminację ze względu na przynależność państwową i ekstradycję do państwa trzeciego obywateli Unii przebywających w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie ich obywatelstwa, można wymienić sprawę **Generalstaatsanwaltschaft München/S.M**⁵ i **Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY**⁶. W każdej z tych spraw przedmiotowa kwestia dotyczyła wzajemnego oddziaływania między przepisami krajowymi zakazującymi ekstradycji własnych obywateli przyjmującego państwa członkowskiego a unijną zasadą niedyskryminacji obywateli Unii ze względu na przynależność państwową.

Sprawa **Generalstaatsanwaltschaft München/S.M** dotyczy ekstradycji obywatela Unii w celu wykonania kary pozbawienia wolności. Na wstępie Trybunał wyjaśnił, iż okoliczność, że obywatel Unii posiadał również obywatelstwo państwa trzeciego, które wnioskuje o jego ekstradycję, nie może uniemożliwić temu obywatelowi powoływania się na prawa i wolności zagwarantowane w art. 18 i 21 TFUE⁷. Następnie Trybunał odniósł się do swojego wcześniejszego orzecznictwa⁸ i potwierdził, że jeżeli przepisy państwa członkowskiego dotyczące ekstradycji wprowadzają różnicę w traktowaniu między jego obywatelami a obywatelami innych państw członkowskich mających stałe miejsce zamieszkania na jego terytorium, zakazując jedynie ekstradycji własnych obywateli, to państwo to jest zobowiązane do zbadania, czy istnieje alternatywny w stosunku do ekstradycji środek, mniej zagrażający wykonywaniu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu obywatela Unii, który ma stałe miejsce zamieszkania w tym państwie członkowskim⁹. W przedmiotowej sprawie, zgodnie z prawem krajowym wezwanego państwa członkowskiego, dana osoba może odbyć karę na jego terytorium, jeżeli państwo trzecie, które złożyło wniosek o ekstradycję, wyraziło na to zgodę.

W związku z tym, jeżeli zastosowanie takiego środka alternatywnego w stosunku do ekstradycji polega na tym, że obywatele Unii mogą odbyć karę w tym państwie członkowskim na takich samych warunkach jak jego obywatele, lecz zastosowanie tego środka jest uzależnione od uzyskania zgody wnioskującego państwa trzeciego, wezwane państwo członkowskie powinno

⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 grudnia 2022 r., *Generalstaatsanwaltschaft München/S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017.

⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., *BY*, [C-398/19](#), EU:C:2020:1032.

⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 grudnia 2022 r., *Generalstaatsanwaltschaft München/S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, pkt 31.

⁸ Zob.: wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 13 listopada 2018 r., *Raugeivicius*, [C-247/17](#), EU:C:2018:898.

⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 grudnia 2022 r., *Generalstaatsanwaltschaft München/S.M.*, [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, pkt 31.

aktywnie dążyć do uzyskania zgody tego państwa trzeciego i wykorzystać wszystkie mechanizmy współpracy i pomocy w sprawach karnych, którymi dysponuje¹⁰. Jeżeli państwo trzecie wnioskuje o ekstradycję wyrazi zgodę na wykonanie kary pozbawienia wolności na terytorium wezwanego państwa członkowskiego, wspomniane państwo członkowskie ma możliwość zezwolenia obywatelom Unii, którzy mają stałe miejsce zamieszkania na tym terytorium, na odbywanie tam kary, a tym samym zapewnienia im takiego samego traktowania, jakie zastrzega dla własnych obywateli. Jeżeli taka zgoda nie zostanie uzyskana, ekstradycja danej osoby stanowiłaby uzasadnione ograniczenie prawa do przemieszczania się i pobytu, o ile sama ekstradycja nie narusza zobowiązań wynikających z Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹¹.

W sprawie **Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY**¹² organy ukraińskie złożyły wniosek o ekstradycję w celu przeprowadzenia postępowania karnego przeciwko osobie posiadającej podwójne obywatelstwo ukraińskie i rumuńskie mieszkającej w Niemczech. Obywatel ten przeniósł się z Ukrainy do Niemiec w czasie, gdy nie posiadał obywatelstwa Unii. W następstwie wyroku w sprawie Petruhhin¹³ Trybunał wyjaśnił obowiązki spoczywające na państwach członkowskich w ramach wymiany informacji w związku z wnioskiem o ekstradycję. Trybunał orzekł również, że art. 18 i 21 TFUE mają zastosowanie do sytuacji obywatela Unii, który uzyskał obywatelstwo państwa członkowskiego, a tym samym status obywatela Unii, po przeprowadzce do innego państwa członkowskiego¹⁴.

W szczególności Trybunał potwierdził, że należy przyznać pierwszeństwo poinformowaniu państwa członkowskiego sprawcy o wniosku o ekstradycję, aby umożliwić organom tego państwa członkowskiego wydanie europejskiego nakazu aresztowania do celów postępowania karnego¹⁵. Ani państwo członkowskie, do którego kierowany jest wniosek o ekstradycję, ani państwo członkowskie, którego obywatelem jest osoba poszukiwana będąca obywatelem Unii, nie są jednak zobowiązane do zwrócenia się do wzywającego państwa trzeciego o przekazanie im kopii akt postępowania karnego, aby umożliwić państwu członkowskiemu, którego obywatelem jest osoba poszukiwana, ocenę możliwości przejęcia prowadzenia postępowania karnego przeciwko wspomnianej osobie. Ponadto przyjmujące państwo członkowskie nie jest zobowiązane do

¹⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 grudnia 2022 r., Generalstaatsanwaltschaft München/S.M., [C-237/21](#), EU:C:2022:1017, pkt 35–42.

¹¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r., I.N./Ruska Federacija, [C-897/19](#), [PPU](#), EU:C:2020:262.

¹² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, pkt 28.

¹³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 września 2016 r., Aleksei Petruhhin, [C-182/15](#), EU:C:2016:630.

¹⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, pkt 31.

¹⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, [C-389/19](#), EU:C:2020:1032, pkt 43–47.

odmówienia ekstradycji i przejęcia prowadzenia postępowania karnego, nawet jeżeli jego prawo krajowe przewiduje taką możliwość¹⁶.

Powiązana sprawę **WS/Bundesrepublik Deutschland** omówiono w sekcji 5.5.

2.2. Niedyskryminacja ze względu na przynależność państwową i przepisy dotyczące właściwości

Jeżeli chodzi o niedyskryminację ze względu na przynależność państwową i kwestię właściwości sądu, Trybunał wydał wyrok w sprawie **OE/VY**¹⁷. Sprawa ta dotyczyła pary, która zawarła związek małżeński w Irlandii, gdzie miała miejsce zwykłego pobytu. Po rozstaniu jedno z małżonków zmieniło miejsce pobytu na Austrię, w której sądach złożono dokumenty rozwodowe. Przedmiotowa kwestia dotyczyła tego, czy krajowe wymogi dotyczące minimalnego okresu pobytu wymaganego, aby sądy danego państwa członkowskiego (w tym przypadku Austrii) były właściwe, są dyskryminujące w kontekście spraw małżeńskich i odpowiedzialności rodzicielskiej. Do Trybunału zwrócono się o wyjaśnienie w świetle rozporządzenia nr 2201/2003¹⁸ („rozporządzenie Bruksela II bis”) oraz przepisów krajowych dotyczących minimalnego okresu pobytu wynoszącego 6 miesięcy niezbędnego do zastosowania przepisów w zakresie właściwości sądu. W tym kontekście Trybunał stwierdził, że art. 18 należy interpretować w ten sposób, że wymóg minimalnego okresu pobytu do celów przyznania właściwości sądom przyjmującego państwa członkowskiego nie powinien być uznawany za przypadek dyskryminacji ze względu na przynależność państwową¹⁹. W uzasadnieniu Trybunał stwierdził, że zróżnicowane przepisy dotyczące właściwości sądów w przypadku obywateli danego państwa członkowskiego w przeciwieństwie do osób niebędących jego obywatelami, które obowiązują minimalny okres pobytu w tym państwie, są uzasadnione koniecznością ustalenia rzeczywistego łącznika z państwem członkowskim, którego sądy są właściwe do orzekania o rozwiązaniu danego związku małżeńskiego²⁰. Zdaniem Trybunału osoba będąca obywatelem państwa członkowskiego nie tylko utrzymuje więzi instytucjonalne i prawne z tym państwem członkowskim, ale „co do zasady” również „więzi kulturowe, językowe, społeczne, rodzinne lub majątkowe”²¹.

¹⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., Generalstaatsanwaltschaft Berlin/BY, C-389/19, EU:C:2020:1032, pkt 67.

¹⁷ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 lutego 2022 r., OE/VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87.

¹⁸ Rozporządzenie (WE) nr 2201/2003 z dnia 27 listopada 2003 r. dotyczące jurysdykcji oraz uznawania i wykonywania orzeczeń w sprawach małżeńskich oraz w sprawach dotyczących odpowiedzialności rodzicielskiej, uchylające rozporządzenie (WE) nr 1347/2000 (Dz.U. L 338 z 23.12.2003, s. 1).

¹⁹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 lutego 2022 r., OE/VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, pkt 19–21.

²⁰ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 lutego 2022 r., OE/VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, pkt 38–44.

²¹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 lutego 2022 r., OE/VY, [C-522/20](#), EU:C:2022:87, pkt 31.

3. NIEDYSKRYMINACJA ZE WZGLĘDU NA PŁEĆ, RASĘ LUB POCHODZENIE ETNICZNE, RELIGIĘ LUB ŚWIATOPOGŁĄD, NIEPEŁNOSPRAWNOŚĆ, WIEK LUB ORIENTACJĘ SEKSUALNĄ (ART. 19 TFUE)

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Trybunał wydał 4 kluczowe wyroki dotyczące niedyskryminacji obywateli Unii ze względu na ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną.

3.1. Niedyskryminacja ze względu na religię lub światopogląd

W odniesieniu do wolności religii Trybunał stwierdził, że wewnętrzny regulamin przedsiębiorstwa, zakazujący noszenia widocznych symboli religijnych, światopoglądowych lub duchowych, nie stanowi przejawu dyskryminacji bezpośredniej, jeśli jest stosowany w sposób ogólny i bez rozróżnienia wobec ogółu pracowników. Zostało to potwierdzone w wyroku w sprawie **L.F./S.C.R.L.**²², w którym Trybunał orzekł, że religię i przekonania należy traktować jako jedną i tę samą przyczynę dyskryminacji, obejmującą zarówno przekonania religijne, jak i przekonania światopoglądowe czy duchowe. Inne rozwiązanie naruszałoby ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy przewidziane w prawie Unii²³. W wyroku Trybunału wskazano bowiem wyraźnie, że art. 1 dyrektywy ustanawiającej ogólne warunki ramowe równego traktowania²⁴ wymienia z tego samego tytułu „religię” i „przekonania”, podobnie jak ma to miejsce w przypadku różnych postanowień prawa pierwotnego Unii, a konkretnie art. 19 TFUE, zgodnie z którym prawodawca Unii może podjąć środki niezbędne w celu zwalczania wszelkiej dyskryminacji w szczególności ze względu na „religię lub światopogląd”²⁵.

W podobnym wyroku w sprawach połączonych **WABE eV i MH Müller Handels GmbH/MJ**²⁶ dwóch pracowników spółek prawa niemieckiego nosiło chustę islamską w swoich miejscach pracy. W obu przypadkach pracownicy zostali poinstruowani i ostrzeżeni, aby nie prezentowali żadnych istotnych symboli przekonań politycznych, światopoglądowych lub religijnych oraz powiedziano im, aby nie nosili chust. Trybunał stwierdził, że zakaz noszenia w miejscu pracy wszelkich widocznych form wyrażania przekonań politycznych, światopoglądowych lub religijnych może być uzasadniony koniecznością prezentowania przez pracodawcę neutralnego wizerunku wobec klientów lub zapobiegania sporom społecznym. Dodał jednak, że taki obowiązek nie może prowadzić do szczególnej niekorzystnej sytuacji dla osób wyznających daną

²² Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 13 października 2022 r., **L.F./S.C.R.L.**, [C-344/20](#), EU:C:2022:774, pkt 33. Zob. również wyrok z dnia 14 marca 2017 r., **G4S Secure Solutions**, [C-157/15](#), EU:C:2017:203, pkt 30 i 32.

²³ [Zob. komunikat prasowy](#).

²⁴ Dyrektywa 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

²⁵ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 13 października 2022 r., **L.F./S.C.R.L.**, [C-344/20](#), EU:C:2022:774, pkt 25.

²⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., **IX/WABE eV i MH Müller Handels GmbH/MJ**, [sprawy połączone C-804/18 i C-341/19](#), EU:C:2021:594, pkt 52.

religię lub mających dane przekonania²⁷. W każdym razie uzasadnienie takiego zakazu musi odpowiadać rzeczywistej konieczności po stronie pracodawcy, a sądy krajowe mogą uwzględnić szczególnie kontekst, w jakim znajduje się ich państwo członkowskie, dokonując wyważenia rozpatrywanych praw i interesów²⁸.

3.2. Niedyskryminacja ze względu na wiek

W sprawie **A/HK Danmark i HK/Privat**²⁹ stwierdzono, że ustanowiona w statucie organizacji pracowników granica wieku uprawniająca do ubiegania się o stanowisko przewodniczącego tej organizacji jest dyskryminująca ze względu na wiek³⁰. Osoba urodzona w 1948 r. została bowiem zatrudniona w 1978 r. jako urzędniczka związku zawodowego przez lokalny oddział duńskiej organizacji pracowników, a następnie została wybrana na przewodniczącą. W wieku 63 lat osoba ta przekroczyła granicę wieku przewidzianą w statucie organizacji dla ubiegania się o ponowny wybór na stanowisko przewodniczącego. W następstwie skargi duńska komisja ds. równego traktowania stwierdziła, że zakazanie tej osobie ubiegania się o ponowny wybór na stanowisko przewodniczącego ze względu na jej wiek jest sprzeczne z duńską ustawą antidyskryminacyjną. Ze względu na niezastosowanie się do powyższej decyzji sąd apelacyjny orzekł, że rozstrzygnięcie sporu zależy od tego, czy wspomniana osoba, jako wyłoniona w wyborach przewodnicząca organizacji pracowników i członkini personelu politycznego tej organizacji, jest objęta zakresem stosowania dyrektywy antidyskryminacyjnej³¹. W swoim orzeczeniu Trybunał potwierdził opinię rzecznika generalnego, zgodnie z którą dyrektywa ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania, której podstawą prawną jest art. 19 ust. 1 TFUE, ma na celu wyeliminowanie, z uwagi na interes społeczny i publiczny, wszelkich opartych na względach dyskryminacyjnych przeszkód w zakresie dostępu do środków utrzymania i zdolności działania na rzecz społeczeństwa poprzez pracę, bez względu na to, w jakiej formie jest ona świadczona³².

3.3. Niedyskryminacja ze względu na orientację seksualną

W sprawie **J.K./TP S.A**³³ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że orientacja seksualna nie może być powodem odmowy zawarcia lub zawarcia umowy z osobą prowadzącą działalność gospodarczą³⁴. W tej sprawie przedsiębiorca i jego partner opublikowali na YouTube klip promujący tolerancję

²⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., IX/WABE eV i MH Müller Handels GmbH/MJ, sprawy połączone C-804/18 i C-341/19, EU:C:2021:594, pkt 44.

²⁸ Zob.: wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., IX/WABE eV i MH Müller Handels GmbH/MJ, sprawy połączone C-804/18 i C-341/19, EU:C:2021:594, pkt 70, 90.

²⁹ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 2 czerwca 2022 r., A/HK Danmark i HK/Privat, [C-587/20](#), EU:C:2022:419.

³⁰ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 2 czerwca 2022 r., A/HK Danmark i HK/Privat, [C-587/20](#), EU:C:2022:419, pkt 54.

³¹ Zob. również [komunikat prasowy](#).

³² Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 2 czerwca 2022 r., A/HK Danmark i HK/Privat, [C-587/20](#), EU:C:2022:419, pkt 34.

³³ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 stycznia 2023 r., J.K./TP S.A., [C 356/21](#), EU:C:2023:9.

³⁴ Zob. również [komunikat prasowy](#).

wobec par jedнопłciowych. Krótko po opublikowaniu wideo, chociaż J.K. zawarł wcześniej szereg kolejnych krótkoterminowych umów z kanałem polskiej telewizji publicznej jako osoba prowadząca działalność gospodarczą, nie zawarto z nim nowej umowy o dzieło. W swoim wyroku Trybunał uznał prawo osób prowadzących działalność gospodarczą do niedyskryminacji ze względu na ich orientację seksualną. Trybunał stwierdził bowiem, że pojęcie „warunków dostępu do zatrudnienia[, do działalności na własny rachunek lub do wykonywania pracy]” należy rozumieć szeroko, uwzględniając dostęp do wszelkiej działalności zawodowej, niezależnie od jej charakteru i cech³⁵. W swoim orzeczeniu Trybunał potwierdził zatem, że dyrektywa ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania ma na celu wyeliminowanie, z uwagi na interes społeczny i publiczny, wszelkich dyskryminacyjnych przeszkód w zakresie dostępu do środków utrzymania i zdolności działania na rzecz społeczeństwa poprzez pracę, bez względu na to, w jakiej formie jest ona świadczona³⁶.

3.4. Niedyskryminacja ze względu na płeć

W sprawie **CJ/Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS)**³⁷ Trybunał orzekł, że hiszpański przepis ustawodawstwa w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, który wyłącza pracowników domowych z ubezpieczenia na wypadek bezrobocia, jest pośrednio dyskryminujący ze względu na płeć, ponieważ większość tych pracowników to kobiety. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Trybunał orzekł, że przepis ten jest sprzeczny z dyrektywą 79/7 w sprawie równości płci w ramach ustawowego zabezpieczenia społecznego³⁸, ponieważ stawia pracowników płci żeńskiej w szczególnie niekorzystnym położeniu w porównaniu z pracownikami płci męskiej i nie jest uzasadniony obiektywnymi czynnikami niezwiązanymi z jakąkolwiek dyskryminacją.

4. OBYWATELSTWO UNII (ART. 20 UST. 1 TFUE)

W latach 2020–2023 Trybunał wydał 7 kluczowych wyroków w kwestii obywatelstwa Unii. Sprawy rozpoznawane przez Trybunał dotyczyły m.in. utraty obywatelstwa Unii wskutek utraty obywatelstwa państwa członkowskiego. Sprawy dotyczące pochodnych praw pobytu dla niebędących obywatelami Unii członków rodzin obywateli Unii na podstawie art. 20 TFUE omówiono w sekcji 5.4.

³⁵ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 stycznia 2023 r., J.K./TP S.A., [C 356/21](#), EU:C:2023:9, pkt 36.

³⁶ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 12 stycznia 2023 r., J.K./TP S.A., [C 356/21](#), EU:C:2023:9, pkt 43.

³⁷ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 24 lutego 2022 r., CJ/Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), C-389/20, ECLI:EU:C:2022:120.

³⁸ Dyrektywa 79/7/EWG z dnia 19 grudnia 1978 r. w sprawie stopniowego wprowadzania w życie zasady równego traktowania kobiet i mężczyzn w dziedzinie zabezpieczenia społecznego, Dz.U. L 6 z 10.1.1979, s. 24.

Wspomniane trzy sprawy **Silver i in./Rada**³⁹, **Shindler i in./Rada**⁴⁰ oraz **David Price/Rada**⁴¹ zostały wniesione do Trybunału niezależnie od siebie przez obywateli brytyjskich, którzy podjęli próbę zakwestionowania umowy brexitowej i decyzji Rady, utrzymując m.in., że wspomniane akty pozbawiły ich praw, z których korzystali i które nabyli jako obywatele Unii. Trybunał oddalił te powództwa i potwierdził, że utrata statusu obywatela Unii, a tym samym utrata praw wynikających z tego statusu, stanowi automatyczną konsekwencję suwerennej decyzji o wystąpieniu z UE podjętej przez samo Zjednoczone Królestwo i nie była spowodowana zawarciem umowy brexitowej ani przyjęciem decyzji Rady⁴².

Inną sprawą dotyczącą utraty obywatelstwa Unii jest **JY/Wiener Landesregierung**⁴³. W tej sprawie obywatelka Estonii dobrowolnie zrzekła się obywatelstwa estońskiego po uzyskaniu gwarancji uzyskania obywatelstwa austriackiego z chwilą zrzeczenia się innego obywatelstwa. Z uwagi na popełnienie przez nią szeregu wykroczeń o charakterze administracyjnym właściwy organ austriacki cofnął jednak później udzieloną tej obywatelce gwarancję dotyczącą przyznania jej obywatelstwa austriackiego. W swoim wyroku Trybunał potwierdził, że utrata statusu obywatela Unii – z uwagi na charakter tego zdarzenia i wiążące się z nim konsekwencje – wchodzi w zakres prawa Unii także w przypadku cofnięcia gwarancji przyznania obywatelstwa innego państwa członkowskiego skutkującego brakiem możliwości odzyskania przez daną osobę statusu obywatela Unii. Chociaż zagwarantowane jest, że państwa członkowskie posiadają wyłączną kompetencję w zakresie przyjmowania przepisów regulujących kwestie związane z nabywaniem lub utratą obywatelstwa, organy państwa członkowskiego dokonującego naturalizacji muszą brać pod uwagę ustanowioną w prawie Unii zasadę proporcjonalności przy podejmowaniu decyzji o cofnięciu udzielonej wcześniej gwarancji dotyczącej przyznania obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego. W omawianej sprawie Trybunał⁴⁴ potwierdził, że zasady proporcjonalności nie można uznać za spełnioną w sytuacji gdy decyzja o cofnięciu gwarancji została wydana z powodu dopuszczenia się wykroczeń administracyjnych określonych w kodeksie ruchu drogowego, które zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa krajowego są zagrożone jedynie karą grzywny⁴⁵.

³⁹ Wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., *Silver i in./Rada*, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479.

⁴⁰ Wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., *Shindler i in./Rada*, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480.

⁴¹ Wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., *David Price/Rada*, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482.

⁴² Wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., *Silver i in./Rada*, [C-499/21 P](#), EU:C:2023:479, pkt 46 i 47; wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., *Shindler i in./Rada*, [C-501/21 P](#), EU:C:2023:480, pkt 69 i 70; wyrok Trybunału (ósma izba) z dnia 15 czerwca 2023 r., *David Price/Rada*, [C-502/21 P](#), EU:C:2023:482, pkt 75 i 76.

⁴³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 stycznia 2022 r., *JY/Wiener Landesregierung*, [C-118/20](#), EU:C:2022:34.

⁴⁴ Trybunał opierał się na wcześniejszym orzecznictwie: wyrok z dnia 2 marca 2010 r., *Rottmann*, [C-135/08](#), EU:C:2010:104, pkt 55 i 56; wyrok z dnia 12 marca 2019 r., *Tjebbes i in.*, [C-221/17](#), EU:C:2019:189, pkt 40.

⁴⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 stycznia 2022 r., *JY/Wiener Landesregierung*, [C-118/20](#), EU:C:2022:34, pkt 74.

W sprawie **EP/Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)**⁴⁶ Trybunał rozpatrzył zasadniczo kwestię, czy po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii obywatele tego państwa, którzy przed zakończeniem okresu przejściowego skorzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim, mają zagwarantowane prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim miejsca zamieszkania, zwłaszcza gdy są pozbawieni prawa do głosowania w wyborach przeprowadzanych w państwie członkowskim obywatelstwa⁴⁷. Trybunał orzekł, że od chwili wystąpienia Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii w dniu 1 lutego 2020 r. obywatele tego państwa, którzy korzystali z prawa pobytu w państwie członkowskim przed zakończeniem okresu przejściowego, nie mają już statusu obywateli Unii ani w szczególności na podstawie art. 20 ust. 2 lit. b) i art. 22 TFUE nie przysługuje im już prawo głosowania i kandydowania w wyborach lokalnych w państwie członkowskim ich miejsca zamieszkania, także wtedy, gdy zgodnie z prawem państwa, którego są obywatelami, są również pozbawieni prawa głosowania w wyborach przeprowadzanych przez to ostatnie państwo.

W postanowieniu **WY/Steiermärkische Landesregierung**⁴⁸ TSUE rozpatrzył inną sprawę dotyczącą utraty obywatelstwa. Sprawa dotyczyła WY, który uzyskał obywatelstwo austriackie w 1992 r. po tym, jak zrzekł się obywatelstwa tureckiego. W 2018 r. sąd austriacki potwierdził, że WY automatycznie utracił obywatelstwo austriackie w 1994 r. po ponownym nabyciu obywatelstwa tureckiego. Oznacza to, że WY przestał być obywatelem austriackim przed przystąpieniem Austrii w dniu 1 stycznia 1995 r. Trybunał potwierdził, że WY nie był już obywatelem austriackim w chwili wejścia w Austrii w życie przepisów dotyczących obywatelstwa Unii, a zatem nigdy nie uzyskał obywatelstwa Unii⁴⁹. W tych okolicznościach szczególna sytuacja WY nie wchodzi w zakres stosowania art. 20 TFUE ani art. 21 TFUE⁵⁰.

Ponadto sprawa **Minority SafePack/Komisja Europejska**⁵¹ dotyczyła europejskiej inicjatywy obywatelskiej (*zob. dalsze informacje w sekcji 6*) mającej na celu m.in. uzyskanie rozszerzenia praw obywatelskich na bezpaństwowców i ich rodziny, którzy mieszkają w swoim państwie pochodzenia przez całe życie. Trybunał uznał, że posiadanie obywatelstwa państwa członkowskiego jest niezbędnym warunkiem, aby dana osoba mogła nabyć i zachować status obywatela Unii oraz w pełni korzystać ze związanych z nim praw. W związku z tym zgodnie

⁴⁶ Wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., EP/Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [C-673/20](#), EU:C:2022:449.

⁴⁷ Wyrok z dnia 9 czerwca 2022 r., EP/Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), [C-673/20](#), EU:C:2022:449, pkt 45.

⁴⁸ Postanowienie Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 15 marca 2022 r., WY/Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192.

⁴⁹ Postanowienie Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 15 marca 2022 r., WY/Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192, pkt 29.

⁵⁰ Postanowienie Trybunału (dziewiąta izba) z dnia 15 marca 2022 r., WY/Steiermärkische Landesregierung, [C-85/21](#), EU:C:2022:192, pkt 31.

⁵¹ Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 9 listopada 2022 r., Citizens' Committee of the European Citizens' Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”/Komisja Europejska, [T-158/21](#), odwołanie w toku, EU:T:2022:696.

z wyrokiem w sprawie Préfet du Gers i Institut national de la statistique et des études économiques (zob. sekcja 4) prawa związane ze statusem obywatela Unii nie mogą zostać rozszerzone na osoby, które nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego.

5. PRAWO DO SWOBODNEGO PRZEMIESZCZANIA SIĘ I PRZEBYWANIA NA TERYTORIUM PAŃSTW CZŁONKOWSKICH (ART. 20 UST. 2 ORAZ ART. 21 TFUE)

Trybunał wydał wiele wyroków dotyczących art. 21 TFUE (w tym jego wdrażania poprzez dyrektywę w sprawie swobodnego przemieszczania się)⁵². Sprawy dotyczyły na przykład (pochodnych) praw pobytu, prawa wjazdu i pobytu „innych członków rodziny” lub dostępu do świadczeń lub pomocy społecznej dla przemieszczających się obywateli UE.

Trybunał wydał również wiele wyroków w sprawie pochodnych praw pobytu dla obywateli państwa trzeciego będących członkami rodzin obywateli Unii zgodnie z linią orzecznictwa Trybunału zapoczątkowaną wyrokiem w sprawie Ruiz Zambrano na podstawie art. 20 TFUE.

5.1. Prawa do swobodnego przemieszczania się i (pochodne) prawa pobytu

Sprawa **G.M.A. (Demandeur d'emploi)**⁵³ dotyczyła prawa pobytu osób poszukujących pracy. W myśl art. 45 TFUE i art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się przyjmujące państwo członkowskie ma obowiązek wyznaczyć obywatelowi Unii „rozsądny termin” na poszukiwanie pracy, który – jeśli obywatel Unii zdecyduje się zarejestrować jako osoba poszukująca pracy w przyjmującym państwie członkowskim – rozpoczyna biec od momentu rejestracji⁵⁴. Ten rozsądny termin powinien „umożliwić mu zapoznanie się z ofertami pracy, które mogą mu odpowiadać, i przedsięwzięcie środków niezbędnych do uzyskania zatrudnienia”⁵⁵. „Podczas tego okresu przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od osoby poszukującej pracy, aby dostarczyła dowód na to, że poszukuje zatrudnienia”⁵⁶. Okres sześciu miesięcy poczynszy od daty rejestracji „nie wydaje się co do zasady niewystarczający”⁵⁷. „Dopiero po

⁵² Niniejszy załącznik nie odnosi się do kilku spraw, które – chociaż nie opierają się na art. 21 TFUE ani na dyrektywie w sprawie swobodnego przemieszczania się, nadal mają znaczenie w kontekście korzystania ze swobodnego przemieszczania się podczas pandemii COVID-19. Dotyczą one w szczególności rozporządzenia ustanawiającego unijne cyfrowe zaświadczenie COVID (rozporządzenie (UE) 2021/953). Są to sprawy T-527/21 (Abenante i in./Parlament i Rada), T-101/22 (OG i in./Komisja), T-103/22 (ON/Komisja Europejska) i T-503/21 (Lagardère, Unité médico-sociale/Komisja). W niniejszym załączniku nie uwzględniono również wyroków Trybunału opierających się przede wszystkim na statusie „pracownika unijnego” zgodnie z art. 45 i nast. TFUE.

⁵³ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., GMA Demandeur d'emploi, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037.

⁵⁴ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., GMA Demandeur d'emploi, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, pkt 51.

⁵⁵ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., GMA Demandeur d'emploi, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, pkt 45.

⁵⁶ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., GMA Demandeur d'emploi, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, pkt 43.

⁵⁷ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., GMA Demandeur d'emploi, [C-710/2019](#), EU:C:2020:1037, pkt 42.

upływie tego rozsądnego terminu osoba poszukująca pracy jest zobowiązana dostarczyć dowód nie tylko na to, że kontynuuje poszukiwanie pracy, lecz także że ma rzeczywiste szanse na zatrudnienie”. Jeżeli obywatel Unii wjeżdża do przyjmującego państwa członkowskiego z zamiarem poszukiwania tam pracy, jego prawo pobytu przez pierwsze 3 miesiące jest również objęte art. 6 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się. W związku z tym w ciągu tego trzymiesięcznego okresu nie można narzucić temu obywatelowi żadnych warunków poza wymogiem posiadania ważnego dokumentu tożsamości⁵⁸.

W wyroku w sprawie **Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**⁵⁹ Trybunał orzekł, że decyzji o wydaleniu podjętej ze względu na to, że obywatelowi Unii nie przysługuje już prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego na mocy art. 7 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się nie można uznać za w pełni wykonaną tylko dlatego, że dana osoba fizycznie opuściła przyjmujące państwo członkowskie. Obywatel Unii musi zakończyć swój pobyt w tym państwie w sposób rzeczywisty i skuteczny na mocy wspomnianego art. 7⁶⁰. Wyłącznie w przypadku gdy obywatele Unii zakończyli pobyt w sposób rzeczywisty i skuteczny, mogą oni ponownie skorzystać z prawa pobytu na mocy art. 6 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ nie można uznać, że ich nowy pobyt stanowi ciągłość z ich poprzednim pobytem na tym terytorium⁶¹.

W przypadku niezastosowania się do takiej decyzji o wydaleniu państwo członkowskie nie jest zobowiązane do przyjęcia nowej decyzji, ale może powołać się na decyzję początkową w celu zobowiązania danej osoby do opuszczenia swojego terytorium⁶². Niemniej jednak zasadnicza zmiana okoliczności, która umożliwiłaby obywatelowi Unii spełnienie warunków prawa pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące, przewidzianych w art. 7 (np. gdy obywatel Unii staje się pracownikiem), pozbawiłaby wydaną wobec niego decyzję o wydaleniu wszelkich skutków i wymagałaby, bez względu na jej niewykonanie, uznania jego pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego za legalny⁶³. Co więcej decyzja o wydaleniu podjęta na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się nie wyklucza korzystania z prawa

⁵⁸ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 grudnia 2020 r., GMA Demandeur d'emploi, C-710/2019, EU:C:2020:1037, pkt 28.

⁵⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506.

⁶⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, pkt 81.

⁶¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, pkt 81.

⁶² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, pkt 94.

⁶³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, pkt 95.

wjazdu przewidzianego w art. 5 tej dyrektywy, w przypadku gdy obywatel Unii udaje się na terytorium państwa członkowskiego „okazjonalnie i w celu innym niż pobyt na nim”⁶⁴.

W wyroku w sprawie **V.M.A./Stolichna obshtina, rayon Pancharevo**⁶⁵ Trybunał orzekł, że jeżeli dziecko jest obywatelem Unii, ma ono prawo do uzyskania paszportu lub dowodu tożsamości od państwa członkowskiego obywatelstwa, potwierdzających ich przynależność państwową i nazwisko widniejące w akcie urodzenia sporządzonym przez inne państwo członkowskie⁶⁶. Ponadto taki dokument podróży, pojedynczo lub w powiązaniu z innymi dokumentami, (takimi jak akt urodzenia wydany przez państwo członkowskie urodzenia), musi umożliwiać dziecku podróżowanie z dowolnym z rodziców, którego rodzicielstwo zostało ustalone przez inne państwo członkowskie⁶⁷. Rodzice również są uprawnieni do otrzymania dokumentu, w którym wymieniono ich jako osoby, z których każda może sama podróżować z tym dzieckiem⁶⁸. Nie pociąga to za sobą obowiązku wydania przez państwo członkowskie obywatelstwa aktu urodzenia o takiej samej treści jak akt wydany w innym państwie członkowskim. Trybunał wyjaśnił jednak, że państwo członkowskie obywatelstwa jest zobowiązane do wydania dowodu tożsamości lub paszportu bez konieczności sporządzenia aktu urodzenia przez jego organy krajowe. Państwo członkowskie nie może powoływać się na taki wymóg lub na jakikolwiek inny wymóg wynikający z jego prawa krajowego, by odmówić wydania paszportu lub dowodu tożsamości⁶⁹. Trybunał przypomniał również, że jednym z praw, które art. 21 TFUE przyznaje obywatelom Unii, jest prawo do prowadzenia przez nich zwykłego życia rodzinnego zarówno w przyjmującym państwie członkowskim, jak i w państwie członkowskim, którego przynależność państwową posiadają, w przypadku powrotu do tego ostatniego państwa, z którym to prawem wiąże się obecność członków rodziny⁷⁰. W związku z tym wszystkie państwa członkowskie muszą uznać więź filiacyjną do celów korzystania przez to dziecko z praw przysługujących mu na mocy prawa Unii⁷¹. Trybunał podkreślił również istotność praw podstawowych, w szczególności prawa do życia prywatnego i rodzinnego oraz praw dziecka – „w sytuacji będącej przedmiotem sporu w postępowaniu głównym prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zagwarantowane w art. 7 Karty [praw podstawowych] oraz prawa dziecka, zagwarantowane w jej

⁶⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2021 r., Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-719/19](#), EU:C:2021:506, pkt 102–103.

⁶⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008.

⁶⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 44.

⁶⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 46.

⁶⁸ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 50.

⁶⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 45.

⁷⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 45.

⁷¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 49 i 57.

art. 24, w szczególności prawo do uwzględnienia najlepszego interesu dziecka jako sprawa nadrzędna we wszystkich działaniach dotyczących dzieci, a także prawo do utrzymywania stałego, osobistego związku i bezpośredniego kontaktu z każdym rodzicem mają podstawowe znaczenie”⁷².

Nie oznacza to bowiem, by państwo członkowskie, którego dane dziecko jest obywatelem, było zobowiązane do wprowadzenia w swoim prawie krajowym rodzicielstwa osób tej samej płci lub uznania, do celów innych niż wykonywanie praw, które to dziecko wywodzi z prawa Unii, więzi filiacyjnej między wspomnianym dzieckiem a osobami wskazanymi jako rodzice tego dziecka w akcie urodzenia sporządzonym przez organy przyjmującego państwa członkowskiego⁷³.

Stwierdzenie zawarte w wyroku w sprawie V.M.A zostało potwierdzone przez Trybunał w wyroku **Rzecznik Praw Obywatelskich**⁷⁴.

W sprawie **X/État belge**⁷⁵ Trybunał potwierdził ważność art. 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się w świetle art. 20 i 21 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej.

W szczególności Trybunał orzekł, że art. 13 ust. 2 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się jest ważny, jednak w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego przepis ten uzależnia zachowanie prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego, którego małżonek jest przemieszczającym się obywatelem UE i który był ofiarą przemocy w rodzinie, od warunku posiadania wystarczających środków⁷⁶; jednocześnie, że art. 15 ust. 3 dyrektywy 2003/86/WE nie uzależnia zachowania prawa pobytu przez obywatela państwa trzeciego, który skorzystał z prawa do łączenia rodzin, od tego warunku w przypadku rozwodu lub separacji.

Trybunał stwierdził, że odmienne traktowanie obywateli państw trzecich będących ofiarami przemocy w rodzinie ze strony ich małżonka w zależności od tego, czy skorzystali z prawa do łączenia rodziny tworzonej z obywatelem Unii, czy z obywatelem państwa trzeciego, nie narusza zapisanego w art. 20 karty prawa do „równości wobec prawa” obywateli państw trzecich znajdujących się w obu sytuacjach ze względu na różnice w statusie i prawach⁷⁷.

⁷² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 59.

⁷³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 14 grudnia 2021 r., V.M.A./Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”, [C-490/20](#), EU:C:2021:1008, pkt 47–49, 52, 57, 67 i 68.

⁷⁴ Postanowienie Trybunału (dziesiąta izba) z dnia 24 czerwca 2022 r., Rzecznik Praw Obywatelskich, C-2/21, EU:C:2022:502.

⁷⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 2 września 2021 r., X/État belge, C-930/219, EU:C:2021:657.

⁷⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 2 września 2021 r., X/État belge, C-930/219, EU:C:2021:657, pkt 61–62 i 64.

⁷⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 2 września 2021 r., X/État belge, C-930/219, EU:C:2021:657, pkt 61–90.

Ponadto Trybunał skorzystał z tej sprawy, aby zmienić swoje stanowisko przyjęte w sprawie NA⁷⁸ w przedmiocie stosowania art. 13 ust. 2 lit. c) dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się. Podczas gdy w sprawie NA Trybunał orzekł, że postępowanie rozwodowe musiało zostać wszczęte zanim przemieszczający się obywatel Unii opuści państwo członkowskie zamieszkania, aby obywatel państwa trzeciego mógł zachować prawo pobytu, w przedmiotowej sprawie orzekł, że jeżeli ten obywatel państwa trzeciego jest ofiarą przemocy domowej ze strony swojego współmałżonka będącego obywatelem Unii lub swojej współmałżonki będącej obywatelką Unii, obywatel państwa trzeciego może powoływać się na zachowanie prawa pobytu na podstawie art. 13 ust. 2 lit. c) tylko wtedy, gdy postępowanie rozwodowe zostanie wszczęte w rozsądnym terminie po wyjeździe obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego⁷⁹.

W sprawie **A (Soins de santé publics)**⁸⁰ Trybunał zbadał, w jaki sposób rozporządzenie 883/2004 (w sprawie zabezpieczenia społecznego) oddziałuje na wymóg posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się. Zgodnie z tym artykułem, państwa członkowskie mogą wymagać od obywateli UE, którzy są obywatelami innego państwa członkowskiego i którzy chcą korzystać z prawa pobytu na ich terytorium przez okres dłuższy niż trzy miesiące, nie będąc aktywnymi zawodowo, posiadania dla siebie i członków swojej rodziny pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w przyjmującym państwie członkowskim oraz wystarczających zasobów, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu.

Trybunał stwierdził, że nieaktywni zawodowo obywatele Unii, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego i korzystają z prawa pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące, ale krótszy niż pięć lat, mają prawo do ubezpieczenia w ramach publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego przyjmującego państwa członkowskiego. Trybunał uznał bowiem, że państwo członkowskie nie może, na podstawie swojego ustawodawstwa krajowego, odmówić objęcia publicznym ubezpieczeniem zdrowotnym obywatela Unii, który zgodnie z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia nr 883/2004, w odniesieniu do określania mającego zastosowanie ustawodawstwa, podlega ustawodawstwu tego państwa członkowskiego⁸¹.

Niemniej jednak w takich okolicznościach do czasu uzyskania przez takich obywateli Unii prawa stałego pobytu przyjmujące państwo członkowskie może postanowić, że dostęp do tego systemu

⁷⁸ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 30 czerwca 2016 r., N.A. [C-115/15](#), EU:C:2016:487, pkt 51.

⁷⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 2 września 2021 r., X/État belge, C-930/219, EU:C:2021:657, pkt 43 i 45, w którym doprecyzowano, że wszczęcie postępowania rozwodowego po niemal trzech latach od opuszczenia przyjmującego państwa członkowskiego przez współmałżonkę będącą obywatelką Unii nie jest, jak się wydaje, rozsądnym terminem.

⁸⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595.

⁸¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, pkt 50.

nie będzie bezpłatny, w celu uniknięcia sytuacji, w której nieaktywni zawodowo obywatele Unii staliby się nieracjonalnym obciążeniem dla finansów publicznych tego państwa członkowskiego⁸².

W związku z tym przyjmujące państwo członkowskie może, pod warunkiem przestrzegania zasady proporcjonalności, uzależnić członkostwo w publicznym systemie ubezpieczenia zdrowotnego nieaktywnego zawodowo obywatela Unii od spełnienia przez niego warunków mających na celu zapewnienie, aby obywatel Unii nie stał się nieracjonalnym obciążeniem dla finansów publicznych tego państwa. Warunki te mogą obejmować zawarcie lub utrzymanie przez obywatela Unii pełnego prywatnego ubezpieczenia zdrowotnego, co pozwoli przyjmującemu państwu członkowskiemu odzyskać koszty opieki zdrowotnej poniesione na rzecz tego obywatela, lub opłacenie przez obywatela Unii składki na rzecz systemu publicznego ubezpieczenia zdrowotnego tego państwa członkowskiego⁸³. Trybunał orzekł, że przyjmujące państwo członkowskie musi zapewnić w tym kontekście poszanowanie zasady proporcjonalności „oraz zapewnić że możliwość spełnienia takich warunków przez danego obywatela nie będzie nadmiernie utrudniona”⁸⁴.

Sprawa **VI/Commissioners for Her Majesty's Revenue & Customs**⁸⁵ dotyczyła sytuacji irlandzkiego dziecka oraz jego rodzica i głównego opiekuna niebędącego obywatelem Unii, którzy mieszkali w Zjednoczonym Królestwie. Kwestia ta była związana z wymogiem posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w rozumieniu dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się.

Po pierwsze, Trybunał przypomniał, że prawo małoletniego do stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim w celu zapewnienia skuteczności tego prawa pobytu pociąga za sobą w sposób nieunikniony prawo rodzica sprawującego główną pieczę nad tym dzieckiem do zamieszkiwania z nim w przyjmującym państwie członkowskim. W konsekwencji niemożność zastosowania warunku posiadania, między innymi, pełnego ubezpieczenia zdrowotnego po uzyskaniu przez małoletniego stałego pobytu rozciąga się na tego rodzica. W związku z tym po nabyciu przez dziecko prawa do stałego pobytu żadne z nich nie jest zobowiązane do posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w celu zachowania prawa pobytu⁸⁶.

Ponadto Trybunał wyjaśnił, że przed nabyciem przez dziecko prawa do stałego miejsca zamieszkania zarówno dziecko, jak i rodzic sprawujący główną pieczę są zobowiązani do

⁸² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, pkt 58.

⁸³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, pkt 59, oraz C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 59.

⁸⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., A (Soins de santé publics, [C-535/19](#), EU:C:2021:595, pkt 59.

⁸⁵ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 10 marca 2022 r., VI /Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, [C-247/20](#), EU:C:2022:177.

⁸⁶ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 10 marca 2022 r., VI /Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-247/20, EU:C:2022:177, pkt 60.

posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego. Wymóg ten jest spełniony zarówno w przypadku, gdy dziecko to ma pełne ubezpieczenie zdrowotne obejmujące jego rodzica, jak i w odwrotnym przypadku, gdy rodzic ma takie ubezpieczenie obejmujące jego dziecko⁸⁷.

Trybunał przypomniał, że przyjmujące państwo członkowskie może, pod warunkiem przestrzegania zasady proporcjonalności, uzależnić członkostwo w publicznym systemie ubezpieczenia zdrowotnego nieaktywnego zawodowo obywatela Unii od spełnienia przez niego warunków mających na celu zapewnienie, aby obywatel ten nie stał się nieracjonalnym obciążeniem dla finansów publicznych tego państwa. Trybunał podkreślił również, że obywatel Unii, który przystąpi do takiego publicznego systemu ubezpieczeń zdrowotnych w przyjmującym państwie członkowskim, jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w rozumieniu dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się⁸⁸. W sytuacji, w której rodzic pracował i był objęty obowiązkiem podatkowym w państwie przyjmującym w rozpatrywanym okresie, odmówienie temu dziecku i rodzicowi prawa pobytu z tego tylko powodu, że w tym okresie byli oni ubezpieczeni nieodpłatnie w ramach publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego tego państwa, byłoby nieproporcjonalne. W tych okolicznościach nie można uznać, że takie członkostwo stanowi nieracjonalne obciążenie dla finansów publicznych państwa członkowskiego.

5.2. Wjazd i pobyt „innych członków rodziny” obywatela Unii

Zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się państwa członkowskie muszą ułatwiać wjazd i pobyt „członków rodziny rozszerzonej” obywateli Unii. Sprawa **Minister for Justice and Equality (Ressortissant de pays tiers cousin d'un citoyen de l'Union)**⁸⁹ dotyczyła „członków gospodarstwa domowego”, jednej z kategorii „członków rodziny rozszerzonej”. Po pierwsze, Trybunał orzekł, że trzy sytuacje dotyczące kategorii „członka rodziny rozszerzonej” – zależność finansowa, zależność fizyczna i bycie członkiem gospodarstwa domowego – nie muszą występować łącznie. Oznacza to, że daną osobę można uznać za „członka rodziny rozszerzonej”, jeżeli znajduje się ona w jednej z tych trzech sytuacji. Po drugie, Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „członek gospodarstwa domowego” oznacza osoby, które pozostają z obywatelem Unii w relacji zależności opartej na „ściśłych i trwałych więzach osobistych, powstałych wewnątrz tego samego ogniska rodzinnego w ramach wspólnoty życia domowego wykraczającej poza zwykłe, czasowe wspólne zamieszkiwanie wynikające ze zwykłej wygody”⁹⁰. Czynniki, które należy uwzględnić przy ocenie istnienia takiej więzi, obejmują stopień

⁸⁷ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 10 marca 2022 r., VI /Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-247/20, EU:C:2022:177, pkt 67.

⁸⁸ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 10 marca 2022 r., VI /Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, [C-247/20](#), EU:C:2022:177, pkt 69.

⁸⁹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 września 2022 r., SRS i AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683.

⁹⁰ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 września 2022 r., SRS i AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, pkt 30.

pokrewieństwa oraz, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy, „bliskość danej relacji rodzinnej oraz wzajemność i intensywność więzi”⁹¹. Wiąż ta powinna być tego rodzaju, że w przypadku, gdyby stało się niemożliwe, by członek rodziny był członkiem gospodarstwa domowego obywatela Unii, „ucierpiałaby co najmniej jedna z tych dwóch osób”⁹². Ważnym czynnikiem jest również czas trwania wspólnoty życia domowego⁹³. Obywatel UE i inny członek rodziny muszą być członkami tego samego gospodarstwa domowego, ale obywatel Unii nie musi być głową tego gospodarstwa⁹⁴.

5.3. Dostęp przemieszczających się obywateli UE do świadczeń lub pomocy społecznej

Sprawa **S./Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit**⁹⁵ dotyczyła kwestii, czy przemieszczający się obywatele UE, którzy posiadają miejsce zwykłego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim i są bierni zawodowo, mogą zostać pozbawieni prawa do świadczeń rodzinnych w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu. Trybunał orzekł, że taki warunek nie jest zgodny z prawem Unii w zakresie, w jakim dotyczy osób posiadających miejsce zwykłego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, w którym legalnie przebywają. W odniesieniu do dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się Trybunał potwierdził, że bierny zawodowo obywatel Unii posiada prawo do pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Chociaż zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się państwa członkowskie mają prawo nie przyznawać pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu obywatelom Unii innym niż ci, którzy są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek, i członkom ich rodzin, Trybunał wyjaśnił, że w tym przypadku odstępstwo to nie ma zastosowania. W przypadku gdy świadczenia rodzinne są przyznawane niezależnie od indywidualnych potrzeb beneficjenta i są przeznaczone na pokrycie nie kosztów utrzymania, lecz wydatków rodzinnych, nie wchodzą one w zakres pojęcia „pomoc społeczna” w rozumieniu dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się. Dotyczy to w szczególności świadczeń rodzinnych przyznawanych z urzędu

⁹¹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 września 2022 r., SRS i AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, pkt 27.

⁹² Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 września 2022 r., SRS i AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, pkt 27.

⁹³ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 września 2022 r., SRS i AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, pkt 29.

⁹⁴ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 15 września 2022 r., SRS i AA/Minister for Justice and Equality, [C-22/21](#), EU:C:2022:683, pkt 22.

⁹⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 sierpnia 2022 r., S./Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit, [C-411/20](#), EU:C:2022:602.

rodzinom spełniającym pewne obiektywne kryteria związane w szczególności z ich wielkością, dochodami i zasobami kapitałowymi, bez indywidualnej i uznaniowej oceny osobistych potrzeb⁹⁶.

Sprawa **Jobcenter Krefeld**⁹⁷ dotyczyła przypadku obywatela Unii, który zanim stał się bezrobotny w przyjmującym państwie członkowskim, pracował w tym państwie i wysłał tam swoje małoletnie dzieci do szkoły i który w związku z tym korzysta z prawa pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii w związku z uczęszczaniem tych dzieci do szkoły w tym państwie. Sprawa dotyczy prawa do równego traktowania w odniesieniu do przywilejów socjalnych.

Trybunał orzekł, że rozporządzenie nr 492/2011 stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które przewiduje, że obywatel innego państwa członkowskiego i jego małoletnie dzieci, z których wszystkie posiadają w pierwszym państwie członkowskim prawo pobytu na podstawie art. 10 tego rozporządzenia w związku z uczęszczaniem tych dzieci do szkoły w tym państwie, są automatycznie i w każdych okolicznościach wyłączeni z prawa do świadczeń na pokrycie kosztów utrzymania. Trybunał przypomniał, że prawo pobytu przyznane dzieciom (byłego) pracownika migrującego w celu zagwarantowania im prawa dostępu do edukacji, a w drugiej kolejności rodzicowi sprawującemu opiekę nad tymi dziećmi, ma swoje pierwotne źródło w statusie tego rodzica jako pracownika. Wraz z nabyciem tego prawa staje się ono jednak autonomiczne i może utrzymywać się nawet po utracie tego statusu. Trybunał uznał, że osobom, którym przysługuje prawo pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 492/2011, przysługuje również prawo do równego traktowania w zakresie przyznawania przywilejów socjalnych, o którym mowa w art. 7 ust. 2 tego rozporządzenia, nawet wówczas, gdy osoby te utraciły status pracownika, z którego pierwotnie wywodziło się ich prawo pobytu⁹⁸.

Trybunał orzekł, że wykładni tej nie podważa art. 24 ust. 2 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się. W tym względzie Trybunał wyjaśnił, że odstępstwo od zasady równego traktowania ustanowione w art. 24 ust. 2 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się nie ma zastosowania do obywatela UE, który zanim stał się bezrobotny w przyjmującym państwie członkowskim, pracował w tym państwie i wysłał tam swoje małoletnie dzieci do szkoły i który w związku z tym korzysta z prawa pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 492/2011 w związku z uczęszczaniem tych dzieci do szkoły w tym państwie⁹⁹.

Trybunał orzekł ponadto, że rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego stoi na przeszkodzie uregulowaniu państwa członkowskiego, które

⁹⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 sierpnia 2022 r., S./Familienkasse Niedersachsen-Bremen der Bundesagentur für Arbeit, [C-411/20](#), EU:C:2022:602, pkt 34, 35, 47, 48, 53 i 55.

⁹⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, sprawa [C-181/19](#), EU:C:2020:794.

⁹⁸ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, sprawa [C-181/19](#), EU:C:2020:794, pkt 50, 54 i 55.

⁹⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, sprawa [C-181/19](#), EU:C:2020:794, pkt 67.

przewiduje, że obywatel innego państwa członkowskiego i jego małoletnie dzieci, z których wszystkie posiadają w pierwszym państwie członkowskim prawo pobytu na podstawie art. 10 rozporządzenia nr 492/2011 w związku z uczęszczaniem tych dzieci do szkoły, i podlegają w nim systemowi ubezpieczeń społecznych w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004, są automatycznie i w każdych okolicznościach pozbawieni prawa do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych¹⁰⁰.

Sprawa **Department for Communities in Northern Ireland**¹⁰¹ dotyczy obywatela UE, który przybył do Zjednoczonego Królestwa w 2019 r. i który nigdy nie prowadził działalności gospodarczej w tym kraju. W czerwcu 2020 r. obywatelowi UE przyznano prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie ze skutkiem natychmiastowym w formie „wstępnego statusu osoby osiedlonej” w ramach brytyjskiego systemu przyznawania obywatelom UE statusu osoby osiedlonej. System przyznawania obywatelom UE statusu osoby osiedlonej zakłada wdrożenie art. 18 ust. 1 umowy brexitowej (nowy status pobytu dla obywateli UE i rodziny, którzy skorzystali z prawa do przemieszczania się w Zjednoczonym Królestwie w dniu zakończenia okresu przejściowego), ale jednocześnie obejmuje, w ramach polityki krajowej Zjednoczonego Królestwa, obywateli UE, którzy nie są objęci umową o wystąpieniu ze względu na niespełnienie warunków prawa pobytu określonych w prawie UE dotyczącym swobodnego przemieszczania się obywateli UE. W 2020 r. władze Zjednoczonego Królestwa zdecydowały, że taki obywatel UE nie kwalifikuje się do uzyskania zasiłku na pokrycie kosztów utrzymania, biorąc pod uwagę, że osoba ta nie posiada prawa pobytu na mocy przepisów UE dotyczących swobodnego przemieszczania się.

W orzeczeniu wyjaśniono, na jakich warunkach obywatele UE nieaktywni zawodowo, zamieszkujący w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie prawa krajowego, mogą powoływać się na zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową w celu uzyskania dostępu do świadczeń socjalnych w przyjmującym państwie członkowskim.

Trybunał uważa, że kwestię, czy taki obywatel ma do czynienia z dyskryminacją ze względu na przynależność państwową, należy oceniać w świetle art. 24 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się, a nie w świetle art. 18 TFUE. W tym względzie Trybunał przypomniał, że art. 24 dyrektywy skonkretyzowano zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową określoną w art. 18 TFUE w odniesieniu do obywateli Unii korzystających ze swobody przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich i że dyrektywa ta obejmuje swym zakresem stosowania obywateli Unii, którzy przemieszczają się do państwa

¹⁰⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 października 2020 r., Jobcenter Krefeld – Widerspruchsstelle/JD, sprawa [C-181/19](#), EU:C:2020:794, pkt 75–79.

¹⁰¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602.

członkowskiego innego niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, lub przebywają w takim państwie, jak również członków ich rodziny¹⁰².

Jeśli chodzi o dostęp do pomocy społecznej, Trybunał przypominał, że obywatel UE może domagać się równego traktowania, na podstawie art. 24 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się, z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, tylko jeśli jego pobyt na terytorium tego państwa członkowskiego spełnia przesłanki dyrektywy. Nieaktywny zawodowo obywatel UE, który nie posiada wystarczających środków i zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim bez spełnienia wymogów dotyczących miejsca zamieszkania określonych w dyrektywie, nie może powoływać się na zasadę niedyskryminacji określoną w art. 24 ust. 1 dyrektywy. W przeciwnym razie korzystałby on bowiem z szerszej ochrony niż ta, która przysługiwałaby mu na podstawie przepisów wspomnianej dyrektywy, co doprowadziłoby do odmowy przyznania wspomnianemu obywatelowi prawa pobytu¹⁰³.

W przypadku gdy art. 24 dyrektywy w sprawie swobodnego przemieszczania się nie ma zastosowania, ponieważ obywatel Unii nie zamieszkuje na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego zgodnie z tą dyrektywą, ale przebywa na nim legalnie na podstawie prawa krajowego, Trybunał uważa, że właściwe organy krajowe mogą odrzucić wniosek o udzielenie pomocy społecznej wyłącznie po ustaleniu, że odmowa ta nie naraża przemieszczającego się obywatela Unii na konkretne i aktualne ryzyko naruszenia jego praw podstawowych zapisanych w Karcie praw podstawowych¹⁰⁴.

5.4. Pochodne prawa pobytu dla obywateli państwa trzeciego będących członkami rodzin obywateli Unii na podstawie art. 20 TFUE

W sprawie **M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága**¹⁰⁵, obywatel państwa trzeciego mieszkający ze swoim partnerem z UE i małoletnim dzieckiem z UE w państwie członkowskim, którego są obywatelami, złożył wniosek o zezwolenie na pobyt stały, który został odrzucony, ponieważ skarżący został skazany za popełnienie przestępstwa. Organy krajowe uznały, że zachowanie skarżącego stanowiło zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego. Wydały decyzję o zakazie wjazdu i pobytu na okres trzech lat i dokonały wpisu dotyczącego tego zakazu w Systemie Informacyjnym Schengen („SIS”). W dniu cofnięcia zezwolenia na pobyt obywatelowi państwa trzeciego przysługiwało prawo pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo obywatelstwa jego partnera i dziecka.

¹⁰² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, pkt 66–67.

¹⁰³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, pkt 81.

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 15 lipca 2021 r., CG/The Department for Communities in Northern Ireland, [C-709/20](#), EU:C:2021:602, pkt 93.

¹⁰⁵ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341.

Trybunał przypomniał, że istnieją szczególne sytuacje, w których prawo pobytu powinno zostać przyznane obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny tego obywatela Unii, ponieważ w przeciwnym razie skuteczność obywatelstwa Unii zostałaby podważona¹⁰⁶. Na tej podstawie Trybunał potwierdził, że art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które skutkują pozbawieniem obywateli Unii możliwości skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii¹⁰⁷. Trybunał zauważył, że decyzja o zakazie wjazdu i pobytu obywatela państwa trzeciego ma wymiar europejski. Nie można a priori wykluczyć, że zakaz wjazdu i pobytu doprowadziłby do tego, że partner i małoletnie dziecko – obywatele Unii – zostaliby w rzeczywistości pozbawieni skutecznego korzystania z istoty praw, które wywodzą z posiadania statusu obywatela Unii. Miałoby to miejsce, gdyby między tym obywatelem niebędącym obywatelem Unii a obywatelem Unii będącym członkiem rodziny istniał *stosunek zależności*, który prowadziłby do tego, że obywatel Unii byłby zmuszony do towarzyszenia temu obywatelowi państwa trzeciego i do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość¹⁰⁸. Trybunał przypomniał również, że państwa członkowskie mogą powołać się na wyjątek ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, aby ograniczyć prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, jeżeli dana osoba stanowi faktyczne, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego lub narodowego. Trybunał stwierdził zatem, że prawo Unii stoi na przeszkodzie wydaniu przez państwo członkowskie decyzji o zakazie wjazdu na terytorium Unii wobec obywatela państwa trzeciego będącego członkiem rodziny statycznego obywatela Unii (obywatela tego państwa członkowskiego, który nigdy nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się), bez uprzedniego zbadania, czy między tymi osobami istnieje stosunek zależności, który w rzeczywistości zmuszałby tego obywatela Unii do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, w celu towarzyszenia temu członkowi jego rodziny, a jeśli tak, to czy powody, dla których decyzja ta została wydana, zezwalają na odstępstwo od pochodnego prawa pobytu tego obywatela państwa trzeciego¹⁰⁹.

W sprawie **E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**¹¹⁰ Trybunał potwierdził, że obywatel państwa trzeciego, który korzysta z prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE jako członek rodziny statycznego obywatela Unii, może uzyskać status rezydenta długoterminowego na podstawie dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (zwanej dalej „dyrektywą w sprawie

¹⁰⁶ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, pkt 58.

¹⁰⁷ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, pkt 57.

¹⁰⁸ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, pkt 59.

¹⁰⁹ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 27 kwietnia 2023 r., M.D./Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Budapesti és Pest Megyei Regionális Igazgatósága, [C-528/21](#), EU:C:2023:341, pkt 70.

¹¹⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 września 2022 r., E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639.

rezydentów długoterminowych”), jeżeli osoba ta spełnia warunki przewidziane w prawie Unii. Po pierwsze, Trybunał potwierdził, że dyrektywa w sprawie rezydentów długoterminowych wyłącza ze swojego zakresu stosowania obywateli państw trzecich, którzy zamieszkują jedynie tymczasowo¹¹¹. Trybunał uznał jednak, że pobytu obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego na podstawie art. 20 TFUE nie można uznać za pobyt „jedynie tymczasowy” w rozumieniu dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych. Prawo pobytu obywatela państwa trzeciego na podstawie art. 20 TFUE jest bowiem uzasadnione tym, że taki pobyt jest konieczny, aby obywatel Unii mógł skutecznie korzystać z istoty praw przyznanych przez ten status dopóty, dopóki trwa stosunek zależności ze wspomnianym obywatelem państwa trzeciego. Taki stosunek zależności co do zasady nie ma być krótkoterminowy, ale może bowiem rozciągać się na znaczny okres¹¹². Po drugie, Trybunał stwierdził, że aby uzyskać status rezydenta długoterminowego, obywatel państwa trzeciego, któremu przysługuje prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE jako członkowi rodziny statycznego obywatela Unii, musi spełniać warunki określone w tej dyrektywie (dotyczące długości pobytu, wystarczających środków i ubezpieczenia zdrowotnego, a także dowodu integracji w państwie członkowskim, jeżeli wymaga tego państwo członkowskie)¹¹³.

W sprawie **X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid**¹¹⁴ małoletni obywatel niderlandzki urodzony w Tajlandii, w państwie, którego obywatelstwo posiada jego matka, zamieszkiwał w tym kraju przez całe życie. Niderlandzki ojciec nie ma kontaktu z dzieckiem, a matka sprawuje nad nim wyłączną odpowiedzialność rodzicielską. Trybunał musiał dokonać wykładni stosowania art. 20 TFUE w przypadkach, w których małoletni obywatel Unii nigdy nie zamieszkiwał w UE. Trybunał potwierdził, że art. 20 TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, by niebędący obywatelem Unii rodzic małoletniego dziecka będącego obywatelem Unii, które od urodzenia nigdy nie zamieszkiwało na terytorium UE, mógł korzystać z pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE, pod warunkiem że:

- między dzieckiem a rodzicem istnieje wymagany stosunek zależności – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem;
- wykazano, że wspomniane dziecko wjedzie na terytorium państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiada, i będzie tam przebywać w towarzystwie tego rodzica¹¹⁵.

¹¹¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 września 2022 r., E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, pkt 42.

¹¹² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 września 2022 r., E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, pkt 41.

¹¹³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 września 2022 r., E.K./Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-624/20](#), EU:C:2022:639, pkt 49.

¹¹⁴ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 22 czerwca 2023 r., X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499.

¹¹⁵ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 22 czerwca 2023 r., X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, pkt 38.

Po drugie, Trybunał uznał, że państwo członkowskie, które otrzymało wniosek o przyznanie pochodnego prawa pobytu, złożonego przez obywatela państwa trzeciego, wobec której w zależności pozostaje małoletnie dziecko będące obywatelem Unii, które nigdy nie przebywało w Unii, nie może tego wniosku odrzucić na podstawie, że przemieszczenie się do państwa członkowskiego, którego obywatelem jest dziecko, z którym to przemieszczeniem się wiąże się wykonywanie przez to dziecko jego praw jako obywatela Unii, nie pozostaje w interesie, faktycznym lub prawdopodobnym, wspomnianego dziecka¹¹⁶. Ponadto w celu dokonania oceny, czy małoletnie dziecko będące obywatelem Unii pozostaje w zależności wobec rodzica będącego obywatelem państwa trzeciego, dane państwo członkowskie jest zobowiązane do uwzględnienia wszystkich istotnych okoliczności¹¹⁷.

Również sprawy połączone **Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU i QP**¹¹⁸ dotyczyły prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE członków rodziny, będących obywatelami państw trzecich, obywatela Unii, którzy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się. Członkami rodziny będącymi obywatelami państw trzecich były, odpowiednio, małoletnie dziecko małżonka obywatela Unii oraz małżonek obywatela Unii. Ponadto rodziny te obejmowały dzieci będące obywatelami UE: brata małoletniego dziecka małżonka i córkę małżonka.

Trybunał przypomniał, że art. 20 TFUE przyznaje pochodne prawo pobytu członkom rodziny, będącym obywatelami państwa trzeciego, obywatela UE, który nie skorzystał ze prawa do przemieszczania się, jeżeli między tymi członkami rodziny a obywatelem UE istnieje stosunek zależności tego rodzaju, że w wypadku nieprzyznania pochodnego prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego obywatel Unii byłby w praktyce zmuszony do opuszczenia terytorium Unii rozpatrywanego jako całość¹¹⁹.

Trybunał uznał, że istnieje wrzuszalne domniemanie pozostawiania w stosunku zależności w odniesieniu do dziecka będącego obywatelem Unii, które nigdy nie skorzystało ze swobody przemieszczania się, w następującej sytuacji: gdy rodzic niebędący obywatelem Unii zamieszkuje na stałe z drugim rodzicem będącym obywatelem Unii, w związku czym piecza nad tym dzieckiem oraz opieka w aspektach prawnym, uczuciowym i finansowym są na co dzień sprawowane przez oboje rodziców. Można domniemywać, że istnieje stosunek zależności, niezależnie od faktu, że

¹¹⁶ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 22 czerwca 2023 r., X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, pkt 45.

¹¹⁷ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 22 czerwca 2023 r., X/Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, [C-459/20](#), EU:C:2023:499, pkt 61.

¹¹⁸ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU i QP, [sprawy połączone C-451/19 i C-532/19](#), EU:C:2022:354.

¹¹⁹ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU i QP, [sprawy połączone C-451/19 i C-532/19](#), EU:C:2022:354, pkt 45–47.

drugi rodzic ma bezwarunkowe prawo do przebywania na terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem¹²⁰.

Trybunał przyjrzał się ponadto sytuacji małoletniego rodzeństwa niebędącego obywatelami Unii małoletniego dziecka będącego obywatelem Unii, których rodzicowi/opiekunowi niebędącemu obywatelem Unii przysługuje prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE. Trybunał stwierdził, że stosunek zależności mogący uzasadnić przyznanie pochodnego prawa pobytu małoletniemu dziecku, które nie jest obywatelem Unii, współmałżonka, który nie jest obywatelem Unii, osoby, która nigdy nie wykonywała swoich praw do swobodnego przemieszczania się, istnieje, jeżeli (i) z małżeństwa między obywatelem Unii a współmałżonkiem, który nie jest obywatelem Unii, urodziło się dziecko, które jest obywatelem Unii i które nigdy nie wykonywało swoich praw do swobodnego przemieszczania się oraz (ii) to dziecko będące obywatelem Unii byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium UE rozpatrywanego jako całość, jeżeli małoletnie dziecko, które nie jest obywatelem Unii, byłoby zmuszone do opuszczenia terytorium odnośnego państwa członkowskiego. W istocie w takiej sytuacji rodzic/opiekun, który nie jest obywatelem Unii, mógłby zostać zmuszony do towarzyszenia małoletniemu bratu/siostrze, którzy nie są obywatelami Unii. To z kolei może zmusić drugie dziecko, które jest obywatelem Unii, do opuszczenia tego terytorium¹²¹.

5.5. Inne sprawy dotyczące prawa do swobodnego przemieszczania się

Sprawa **WS/Bundesrepublik Deutschland**¹²² dotyczyła obywatela niemieckiego, którego dotyczyła nota Interpolu. W takich przypadkach, jeżeli dana osoba przebywa w państwie członkowskim Interpolu, państwo to musi zastosować areszt tymczasowy wobec tej osoby lub zastosować wobec niej ograniczenie w przemieszczaniu się. Przed wydaniem noty Niemcy wszczęły wobec tego obywatela postępowanie przygotowawcze w sprawie tych samych faktów, a następnie je zakończyły. Niemcy poinformowały Interpol, że ich zdaniem zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie w tej sprawie. Zgodnie z zasadą *ne bis in idem* osoba, której proces zakończył się wyrokiem prawomocnym, nie może być ponownie ścigana za ten sam czyn. Następnie obywatel niemiecki wniosł o wydanie nakazu sądowego zobowiązującego Niemcy do podjęcia wszelkich niezbędnych środków w celu wycofania noty. Obywatel powołał się m.in. na przysługujące mu prawo do swobodnego przemieszczania się, ponieważ nie mógł podróżować do żadnego państwa będącego stroną układu z Schengen ani do żadnego państwa członkowskiego, nie narażając się na aresztowanie.

¹²⁰ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU i QP, [sprawy połączone C-451/19 i C-532/19](#), EU:C:2022:354, pkt 69.

¹²¹ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 5 maja 2022 r., Subdelegación del Gobierno en Toledo/XU i QP, [sprawy połączone C-451/19 i C-532/19](#), EU:C:2022:354, pkt 83–86.

¹²² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 12 maja 2021 r., WS/Bundesrepublik Deutschland, [C-505/19](#), EU:C:2021:376.

Trybunał zbadał zatem, czy art. 21 TFUE dotyczący swobodnego przemieszczania się oraz przepisy prawa Unii dotyczące zasady *ne bis in idem* stoją na przeszkodzie tymczasowemu aresztowaniu osoby znajdującej się w takiej sytuacji.

Trybunał orzekł, że o ile tymczasowe aresztowanie stanowi ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się¹²³, o tyle jest ono uzasadnione zgodnym z prawem celem polegającym na zapobieganiu uchylaniu się od kary, gdy nie ma pewności co do możliwości zastosowania zasady *ne bis in idem*. Natomiast poddanie danej osoby tymczasowemu aresztowaniu lub pozbawieniu wolności jest wykluczone, jeżeli w prawomocnym orzeczeniu sądowym zostanie stwierdzone, że zasada *ne bis in idem* ma zastosowanie.

W sprawie **Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW**¹²⁴ Trybunał zajął się sprawą obywateli rumuńskich, którzy przenieśli miejsce zamieszkania swojego dziecka z Niemiec do Rumunii bez niezbędnej zgody wyznaczonego przez rząd kuratora, który był uprawniony do ustalania miejsca pobytu tego dziecka. Pytania prejudycjalne skierowane do Trybunału dotyczyły niemieckich przepisów prawa karnego przewidujących odmienne traktowanie w zależności od tego, czy dziecko zostało zatrzymane przez jego rodzica na terytorium Niemiec, czy też poza nim (w tym w innym państwie członkowskim): tylko w tym ostatnim przypadku takie zachowanie byłoby karane sankcjami karnymi, nawet w przypadku braku użycia przemocy, groźby wyrządzenia poważnej szkody lub podstęp.¹²⁵ Trybunał podkreślił, że obywatele UE niebędący Niemcami mieszkający w Niemczech częściej niż obywatele niemieccy mogą przemieszczać lub wysyłać swoje dziecko do innego państwa członkowskiego i tam je zatrzymywać. W związku z tym taka różnica w traktowaniu może wpływać na swobodne przemieszczanie się obywateli UE, a nawet ją ograniczać. O ile ochrona dziecka stanowi uzasadniony interes, który co do zasady uzasadnia ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się, o tyle sporny przepis krajowy został uznany za wykraczający poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego uzasadnionego celu. Trybunał odniósł się w szczególności do przepisów UE dotyczących współpracy sądowej w zakresie uprowadzenia dziecka za granicę¹²⁶. Trybunał doszedł do wniosku, że art. 21 TFUE dotyczący swobodnego przepływu osób stoi na przeszkodzie takiemu przepisowi, jak rozpatrywany w tej sprawie.

Sprawa **Ligue des droits humains**¹²⁷ stanowi źródło istotnych wyjaśnień dotyczących interpretacji dyrektywy w sprawie danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) oraz

¹²³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 12 maja 2021 r., WS/Bundesrepublik Deutschland, [C-505/19](#), EU:C:2021:376, pkt 84–86.

¹²⁴ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 19 listopada 2020 r., Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW, [C-454/19](#), EU:C:2020:947.

¹²⁵ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 19 listopada 2020 r., Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW, [C-454/19](#), EU:C:2020:947, pkt 31–32.

¹²⁶ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 19 listopada 2020 r., Staatsanwaltschaft Heilbronn/ZW, [C-454/19](#), EU:C:2020:947, pkt 40 i 50.

¹²⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 czerwca 2022 r., Ligue des droits humains, C-817/19, EU:C:2022:491.

kwestii ochrony danych. Wyjaśniono w niej również sposoby wykorzystywania danych PNR w odniesieniu do lotów wewnątrzunijnych.

Dyrektywa w sprawie danych PNR wymaga regularnego przetwarzania znacznej ilości danych PNR (danych dotyczących przelotu pasażera), odnoszących się do pasażerów lotniczych lotów pozaunijnych przybywających do UE i opuszczających UE, do celów zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości. Ponadto art. 2 tej dyrektywy daje państwom członkowskim możliwość stosowania dyrektywy również do lotów wewnątrzunijnych.

W ramach skargi o stwierdzenie nieważności wniesionej do Cour constitutionnelle (belgijskiego trybunału konstytucyjnego) przeciwko belgijskiej ustawie, która transponowała do prawa krajowego dyrektywę w sprawie danych PNR¹²⁸ i dyrektywę w sprawie API¹²⁹, belgijski trybunał konstytucyjny zwrócił się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dziesięcioma pytaniami prejudycjalnymi dotyczącymi m.in. ważności dyrektywy w sprawie danych PNR i zgodności prawa belgijskiego z prawem Unii.

Trybunał stwierdził, że z analizy pytań prejudycjalnych nie wynikło nic, co mogłoby wpłynąć na ważność wspomnianej dyrektywy¹³⁰.

Ponadto, wśród innych kwestii, Trybunał przedstawił wyjaśnienia dotyczące możliwego zastosowania systemu ustanowionego dyrektywą w sprawie danych PNR w celu zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości, do lotów wewnątrzunijnych i innych środków przewozu pasażerów w UE. W tym względzie Trybunał orzekł, że prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które w przypadku braku rzeczywistego i aktualnego lub możliwego do przewidzenia zagrożenia terrorystycznego, z którym zmagają się dane państwo członkowskie, wprowadza system przekazywania przez przewoźników i operatorów turystycznych oraz przetwarzania przez właściwe organy danych PNR dotyczących lotów i przewozów odbywających się innymi środkami transportu wewnątrz Unii, rozpoczynających się lub kończących w państwie członkowskim, w którym przyjęto to uregulowanie, lub przebiegających przez to państwo członkowskie w celu zwalczania przestępstw terrorystycznych i poważnej przestępczości¹³¹.

¹²⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania, *Dz.U. L 119 z 4.5.2016*, s. 132.

¹²⁹ Dyrektywa Rady 2004/82/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych pasażerów *Dz.U. L 261 z 6.8.2004*, s. 24.

¹³⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 227–228.

¹³¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 270–291.

W takim przypadku stosowanie systemu wprowadzonego dyrektywą w sprawie danych PNR powinno być ograniczone do przekazywania i przetwarzania danych PNR lotów lub innych przewozów dotyczących, w szczególności, niektórych połączeń lub planów podróży, lub niektórych lotnisk, dworców lub portów morskich, co do których istnieją przesłanki uzasadniające takie stosowanie. To do danego państwa członkowskiego należy wybór lotów wewnątrzunijnych lub przewozów odbywających się za pomocą innych środków transportu wewnątrz Unii, dla których takie przesłanki istnieją, oraz dokonywanie regularnego przeglądu takiego stosowania, w zależności od zmiany warunków, które uzasadniają ich wybór, celem zapewnienia, że zastosowanie przedmiotowego systemu do takich lotów lub takich innych przewozów jest cały czas ograniczone do tego, co ściśle konieczne¹³².

6. EUROPEJSKA INICJATYWA OBYWATELSKA (ART. 24 TFUE; ART. 11 UST. 4 TUE)

W okresie objętym niniejszym sprawozdaniem Trybunał wydał dwa kluczowe wyroki dotyczące europejskiej inicjatywy obywatelskiej.

W sprawie **Rumunia/Komisja**¹³³ Sąd po raz pierwszy wyraźnie odniósł się do kwestii, czy decyzja Komisji o zarejestrowaniu europejskiej inicjatywy obywatelskiej jest aktem, w przypadku którego skarga jest dopuszczalna. Wyjaśnił również cechy kontroli przeprowadzanej przez Komisję w celu przyjęcia takiej decyzji, a z drugiej strony charakter sprawowanej przez Sąd kontroli zgodności tej decyzji z prawem. 18 czerwca 2013 r. do Komisji Europejskiej wpłynął wniosek o rejestrację europejskiej inicjatywy obywatelskiej „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu”. Decyzją z dnia 25 lipca 2013 r.¹³⁴ Komisja odrzuciła wniosek o rejestrację przedmiotowej inicjatywy ze względu na to, że wykraczała w sposób oczywisty poza kompetencje Komisji w zakresie przedkładania wniosków dotyczących unijnych aktów prawnych w celu wprowadzania w życie traktatów. Sąd oddalił skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji¹³⁵. W wyniku odwołania Trybunał Sprawiedliwości uchylił wyrok Sądu i stwierdził nieważność decyzji z 25 lipca 2013 r.¹³⁶ 30 kwietnia 2019 r. Komisja wydała nową decyzję, w której zarejestrowała sporną inicjatywę¹³⁷. Rumunia wniosła skargę

¹³² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 czerwca 2022 r., *Ligue des droits humains*, C-817/19, EU:C:2022:491, pkt 270–291.

¹³³ Wyrok Sądu (dziesiąta izba) z dnia 10 listopada 2021 r., *Rumunia/Komisja Europejska*, [T-495/19](#), odwołanie w toku, EU:T:2021:781).

¹³⁴ Decyzja Komisji C(2013) 4975 final z dnia 25 lipca 2013 r. o odmowie zarejestrowania proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu”.

¹³⁵ Wyrok z dnia 10 maja 2016 r., *Izsák i Dabis/Komisja* (T-529/13, EU:T:2016:282).

¹³⁶ Wyrok z dnia 7 marca 2019 r., *Izsák i Dabis/Komisja* (C-420/16 P, EU:C:2019:177).

¹³⁷ Decyzja Komisji (UE) 2019/721 z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie proponowanej inicjatywy obywatelskiej „Polityka spójności w regionie na rzecz równości i zachowania kultury regionu” ((Dz.U. 2019, L 122, s. 55; „zaskarżona decyzja”).

o stwierdzenie nieważności tej decyzji. Trybunał oddalił skargę Rumunii. Sprawa jest obecnie przedmiotem odwołania (C-54/22).

W sprawie **Minority SafePack/Komisja Europejska**¹³⁸ organizatorzy europejskiej inicjatywy obywatelskiej wnieśli do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności komunikatu Komisji C(2021)171. Komunikat przyjęto w odpowiedzi na udaną europejską inicjatywę obywatelską „Minority SafePack – milion podpisów za różnorodnością w Europie”. W wyroku z 9 listopada 2022 r. Sąd orzekł, że Komisja wywiązała się z obowiązku uzasadnienia, uznając, że żaden dodatkowy akt prawny nie jest konieczny do osiągnięcia celów inicjatywy, biorąc pod uwagę inicjatywy już podjęte przez instytucje Unii w dziedzinach objętych inicjatywą oraz monitorowanie przez Komisję ich wdrażania. 21 stycznia 2023 r. organizatorzy wnieśli odwołanie od tego wyroku Trybunału Sprawiedliwości (sprawa C-26/23 P).

¹³⁸ Wyrok Sądu (ósma izba) z dnia 9 listopada 2022 r., Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe”/Komisja Europejska, [T-158/21](#), odwołanie w toku, EU:T:2022:696.