



ZAWIADOMIENIE KOMISJI

Wytyczne dotyczące prawa obywateli Unii i ich rodzin do swobodnego przemieszczania się

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

(C/2023/1392)

Spis treści

1	Wprowadzenie	4
2	Beneficjenci (art. 2 i 3 dyrektywy 2004/38/WE)	6
2.1	Obywatel Unii	6
2.1.1	Zasady ogólne	6
2.1.2	Powracający obywatele	6
2.1.3	Pracownicy przygraniczni, osoby samozatrudnione prowadzące działalność transgraniczną oraz dostawcy usług transgranicznych	7
2.1.4	Osoby posiadające podwójne obywatelstwo	7
2.2	Członkowie rodziny i inni beneficjenci	10
2.2.1	Uwagi ogólne	10
2.2.2	Członkowie bliskiej rodziny	10
2.2.3	Członkowie rodziny rozszerzonej	16
2.2.4	Dokumenty uzupełniające pozwalające na poświadczenie więzi rodzinnej z obywatelem Unii	21
3	Prawo wyjazdu i wjazdu (art. 4 i 5 dyrektywy 2004/38/WE)	22
3.1	Prawo wyjazdu i wjazdu	22
3.1.1	W przypadku obywateli Unii	22
3.1.2	Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii	22
3.1.3	Wymogi mające zastosowanie do dokumentów podróży	23
3.1.4	Wzór dowodów tożsamości obywateli Unii	23
3.1.5	Praktyczny podręcznik dla straży granicznej (podręcznik Schengen)	23
3.1.6	Brakujące dokumenty podróży	23
3.1.7	Odmowa wjazdu/wyjazdu	24
3.2	Zwolnienie z wymogu posiadania wizy przez członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii	24
3.3	Przepisy wizowe	26
4	Prawo pobytu przez okres nie przekraczający trzech miesięcy (art. 6 dyrektywy 2004/38/WE)	27
5	Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w przypadku obywateli Unii i formalności administracyjne (art. 7, 8, 14 i 22 dyrektywy 2004/38/WE)	28
5.1	Pracownicy najemni i osoby pracujące na własny rachunek	28
5.1.1	Definicja pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek	28
5.1.2	Zachowanie statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek	29
5.1.3	Obywatele Unii pracujący dla organizacji międzynarodowych lub posiadający status przedstawiciela dyplomatycznego lub urzędnika konsularnego	30
5.2	Studenci i nieaktywni zawodowo obywatele Unii	30
5.2.1	Wystarczające środki	30
5.2.2	Pełne ubezpieczenie zdrowotne	34

5.2.3	Studenci	35
5.2.4	Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii	36
5.3	Dokumenty uzupełniające do uzyskania zaświadczenia o rejestracji	36
5.4	Czas rozpatrywania wniosku o wydanie zaświadczenia o rejestracji	37
5.5	Systemy rejestracji ludności	37
6	Prawo pobytu osób poszukujących pracy (art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE)	38
7	Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące i formalności administracyjne dla członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii oraz prawo do pracy (art. 7, art. 9-11, art. 22 i 23 dyrektywy 2004/38/WE)	39
7.1	Dokumenty uzupełniające dołączane do kart pobytowych	39
7.2	Czas rozpatrywania wniosku o wydanie kart pobytowych	41
8	Zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny w przypadku śmierci lub wyjazdu obywatela Unii oraz w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego (art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38/WE)	42
8.1	Sytuacje, w których przyznaje się prawo do potencjalnego zachowania prawa pobytu	42
8.2	Zachowane prawo	42
8.3	Warunki zachowania prawa pobytu	42
9	Pobyt stały (art. 16–21 dyrektywy 2004/38/WE)	44
9.1	Wymóg legalnego zamieszkiwania	44
9.2	Obliczanie nieprzerwanego pięcioletniego okresu legalnego pobytu	45
9.3	Utrata prawa stałego pobytu	46
9.4	Dokumenty uzupełniające	46
9.5	Terminy rozpatrywania wniosków	47
10	Prawo do pracy (art. 23 dyrektywy 2004/38/WE)	47
11	Prawo do równego traktowania (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE)	48
11.1	Prawo do równego dostępu do pomocy społecznej: zakres i warunki	49
11.1.1	Zakres pomocy społecznej	49
11.1.2	Kategorie osób, które są uprawnione do takich samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego	49
11.1.3	Kategorie osób, którym można odmówić dostępu do tych samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak te, które przysługują obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego	50
11.2	Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (UE) nr 492/2011	51
11.3	Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego	52
11.4	Prawo do równego dostępu do opieki zdrowotnej: zakres i warunki	54
12	Dokumenty związane z pobytem (art. 8, 10, 19, 20 i 25 dyrektywy 2004/38/WE)	55
12.1	Zaświadczenia o rejestracji i dokumenty poświadczające pobyt stały obywateli Unii (art. 8 i 19 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 6 rozporządzenia 2019/1157): format, minimalny zakres informacji i okres ważności	55
12.2	Karty pobytowe i karty stałego pobytu wydawane członkom rodziny niebędącym obywatelami Unii (art. 10 i 20 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 7 i 8 rozporządzenia 2019/1157): format i okres ważności	55
12.3	Charakter i skutki dokumentów związanych z pobytem (art. 25 dyrektywy 2004/38/WE)	56
12.4	Różne statusy pobytu/statusy imigracyjne członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii	57

13	Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 27, 28 i 29 dyrektywy 2004/38/WE)	57
13.1	Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego	58
13.1.1	Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne	58
13.1.2	Indywidualne zachowanie i zagrożenie	59
13.1.3	Ocena proporcjonalności	61
13.1.4	Środki zapobiegawcze	64
13.2	Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego	65
14	Ograniczenia ze względów innych niż względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 15 dyrektywy 2004/38/WE)	67
15	Zabezpieczenia proceduralne (art. 30–33 dyrektywy 2004/38/WE)	68
16	Oszustwa i nadużycia (art. 35 dyrektywy 2004/38/WE)	70
16.1	Uwagi ogólne	70
16.2	Oszustwo	71
16.3	Nadużycie	71
16.4	Małżeństwa fikcyjne	72
16.5	Nadużycie przez powracających obywateli	72
16.6	Środki i sankcje przeciw nadużyciom i oszustwom	72
17	Upublicznienie/rozpowszechnienie informacji (art. 34 dyrektywy 2004/38/WE)	72
18	Prawo pobytu członków rodziny powracających obywateli	73
19	Orzecznictwo w sprawie Ruiz Zambrano	76
19.1	Skuteczne korzystanie z istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii	77
19.2	Stosunek zależności	78
19.3	Pobyt na podstawie art. 20 TFUE i nabycie prawa stałego pobytu	80
19.4	Możliwość ograniczenia pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE	80

1 Wprowadzenie

Zgodnie z art. 20 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) status obywatela Unii nadaje się każdej osobie mającej obywatelstwo państwa członkowskiego. Zgodnie z tym przepisem obywatele Unii korzystają z praw i podlegają obowiązkom ustanowionym Traktatami. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (Trybunał) pozostaje na stanowisku, że status obywatela Unii ma stanowić „podstawowy status obywateli państw członkowskich” ⁽¹⁾.

Art. 21 ust. 1 TFUE stanowi, że każdy obywatel Unii ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw członkowskich, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. Odnośne ograniczenia i warunki zawarte są w dyrektywie 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (dyrektywa 2004/38/WE) ⁽²⁾. Z uwagi na fakt, że w TFUE ustanowiono ponadto swobodę przepływu pracowników (art. 45), swobodę przedsiębiorczości (art. 49) oraz swobodę świadczenia usług (art. 56), w dyrektywie 2004/38/WE nadaje się skuteczność również tym rodzajom swobód.

Co więcej, prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania jest prawem podstawowym zapisanym w art. 45 ust. 1 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (Karta praw podstawowych).

Jak ogłoszono w sprawozdaniu na temat obywatelstwa z 2020 r. ⁽³⁾, celem niniejszych wytycznych (niniejszego zawiadomienia) jest przyczynienie się do bardziej skutecznego i jednolitego stosowania przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się w całej UE, a tym samym zapewnienia obywatelom Unii, którzy korzystają z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, większej pewności prawa.

W niniejszym zawiadomieniu skupiono się przede wszystkim na kwestii stosowania dyrektywy 2004/38/WE.

Co więcej, chociaż dyrektywa 2004/38/WE nie ma bezpośredniego zastosowania do faktów w konkretnej sprawie, uznano jednak, że w pewnych okolicznościach jej przepisy mają zastosowanie przez analogię w związku z art. 20 i 21 TFUE.

W wyroku w sprawie Ruiz Zambrano ⁽⁴⁾ Trybunał uznał ponadto, że art. 20 TFUE może stanowić szczególną podstawę przyznawania niebędącym obywatelami Unii rodzicom i opiekunom dzieci będących obywatelami Unii pochodnego prawa pobytu w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają takie dzieci, jeżeli dzieci nie skorzystały z prawa do swobodnego przemieszczania się.

W związku z tymi kwestiami w niniejszym zawiadomieniu zawarto również wytyczne dotyczące poszczególnych przypadków stosowania art. 20 i 21 TFUE.

W stosownych przypadkach uwzględniono również wytyczne i odniesienia dotyczące odpowiednich dokumentów Komisji Europejskiej na temat swobodnego przepływu pracowników, osób samozatrudnionych i dostawców usług.

Niniejsze zawiadomienie stanowi rozwinięcie wytycznych w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE z 2009 r. ⁽⁵⁾, jak również komunikatu Komisji z 2013 r. „Swobodny przepływ obywateli UE i ich rodzin – pięć skutecznych działań” ⁽⁶⁾ oraz zastępuje te dokumenty. O ile niniejsze zawiadomienie nie stanowi inaczej, zastępuje ono także komunikat Komisji z 1999 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu obywateli Unii, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego ⁽⁷⁾.

⁽¹⁾ Po raz pierwszy w sprawie C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, pkt 31.

⁽²⁾ 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 (Dz.U. L 158 z 30.4.2004, s. 77).

⁽³⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące sprawozdania na temat obywatelstwa UE z 2020 r. Wzmacnianie pozycji obywateli i ochrona ich praw, COM(2020) 730 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0730>

⁽⁴⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący wytycznych w celu skuteczniejszej transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, COM(2009) 313 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1674553368591&uri=CELEX%3A52009DC0313>

⁽⁶⁾ COM(2013) 837 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52013DC0837>

⁽⁷⁾ COM(1999) 372 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372>

Celem niniejszego zawiadomienia jest również zapewnienie aktualnych wytycznych dla wszystkich zainteresowanych stron oraz wspieranie pracy organów krajowych, sądów i przedstawicieli zawodów prawniczych.

Jeżeli cytaty z tekstu dyrektywy 2004/38/WE lub wyroków Trybunału zostały w widoczny sposób wyróżnione, wyróżnienie to należy traktować jako dodane przez Komisję w celu podkreślenia treści.

Przypomina się, że dyrektywę 2004/38/WE należy interpretować i stosować zgodnie z prawami podstawowymi, w szczególności z prawem do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zasadą niedyskryminacji, prawami dziecka i prawem do skutecznego środka odwoławczego, zagwarantowanymi odpowiednio w Karcie praw podstawowych i europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) ⁽⁸⁾. Co więcej, w odniesieniu do praw dziecka przy stosowaniu dyrektywy 2004/38/WE państwa członkowskie w każdym przypadku muszą uwzględniać dobro dziecka jako kwestię nadrzędną zgodnie z Kartą praw podstawowych oraz Konwencją o prawach dziecka z dnia 20 listopada 1989 r.

W tym kontekście, stosując zasadę niedyskryminacji, organy krajowe powinny zwracać szczególną uwagę – między innymi, ale nie wyłącznie – na osoby należące do mniejszości etnicznych lub rasowych oraz uwzględniać odpowiednie instrumenty – zob. na przykład dyrektywa w sprawie równości rasowej ⁽⁹⁾, sporządzony przez Komisję unijny plan działania przeciwko rasizmowi na lata 2020–2025 ⁽¹⁰⁾, sporządzone przez Komisję unijne ramy strategiczne dotyczące Romów ⁽¹¹⁾ oraz zalecenie Rady dotyczące Romów z 2021 r. ⁽¹²⁾

Komisja przypomina również państwom członkowskim, że takie prawa podstawowe, zwłaszcza prawo do życia prywatnego i rodzinnego, prawa dziecka oraz zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną, w równym stopniu chronią obywateli LGBTIQ ⁽¹³⁾ oraz członków ich rodzin. W strategii na rzecz równości osób LGBTIQ Komisja zapowiedziała, że niniejsze zawiadomienie będzie odzwierciedlać różnorodność rodzin i przyczyniać się do ułatwienia wszystkim rodzinom, w tym tęczowym rodzinom, korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się. Niniejsze zawiadomienie posłuży jako wsparcie w ścisłym przestrzeganiu przez organy krajowe zasad dotyczących swobodnego przemieszczania się, niezależnie od orientacji seksualnej, tożsamości lub ekspresji płciowej i cech płciowych danych osób zgodnie z opracowaną przez Komisję strategią na rzecz równości osób LGBTIQ na lata 2020–2025 ⁽¹⁴⁾.

Dyrektywę 2004/38/WE uwzględniono w Porozumieniu o Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG), niniejsze zawiadomienie jest zatem również odpowiednie z punktu widzenia interpretacji i stosowania dyrektywy 2004/38/WE w stosunkach z Islandią, Liechtensteinem i Norwegią ⁽¹⁵⁾. W stosownych przypadkach odniesienia do UE, Unii Europejskiej lub Unii należy zatem rozumieć jako obejmujące także te państwa i ich obywateli.

Niniejsze zawiadomienie ma charakter wyłącznie informacyjny – moc prawną ma tylko tekst przepisów UE zgodnie z interpretacją Trybunału. W zawiadomieniu wzięto pod uwagę orzeczenia Trybunału wydane do 2 października 2023 r., a proponowane wytyczne można zmodyfikować w późniejszym terminie, w świetle dalszych zmian w orzecznictwie Trybunału.

Poglądy przedstawione w niniejszym dokumencie nie mogą przesądzać o stanowisku, jakie Komisja może zająć przed Trybunałem. Informacje przedstawione w niniejszym dokumencie mają wyłącznie ogólny charakter i nie odnoszą się bezpośrednio do żadnych konkretnych osób fizycznych ani podmiotów. Ani Komisja, ani żadna osoba działająca w imieniu Komisji nie ponosi odpowiedzialności za jakikolwiek sposób wykorzystania tych informacji.

⁽⁸⁾ Zob. na przykład następujące sprawy:

— C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 47–50;

— C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 64–67;

— C-482/01 i C-493/01, Orfanopoulos i Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, pkt 97 i 98; oraz

— C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, pkt 79.

⁽⁹⁾ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne (Dz.U. L 180 z 19.7.2000, s. 22).

⁽¹⁰⁾ COM(2020) 565 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0565>

⁽¹¹⁾ COM(2020) 620 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=COM%3A2020%3A620%3AFIN>

⁽¹²⁾ Zalecenie Rady z dnia 12 marca 2021 r. w sprawie równouprawnienia, włączenia i partycypacji Romów (Dz.U. C 93 z 19.3.2021, s. 1), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2021_093_R_0001

⁽¹³⁾ Lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe, niebinarne, interseksualne i queer.

⁽¹⁴⁾ COM(2020) 698 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0698>

⁽¹⁵⁾ Decyzja Wspólnego Komitetu EOG nr 158/2007 z dnia 7 grudnia 2007 r. (Dz.U. L 124 z 8.5.2008, s. 20).

2 **Beneficjenci (art. 2 i 3 dyrektywy 2004/38/WE)**

2.1 **Obywatel Unii**

2.1.1 **Zasady ogólne**

Dyrektywa 2004/38/WE ⁽¹⁶⁾ ma zastosowanie wyłącznie do obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż to, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodzin, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają.

Przykład:

T., która nie jest obywatelką Unii, przebywa w państwie członkowskim. Chce, aby dołączył do niej jej współmałżonek, który nie jest obywatelem Unii. Ponieważ żadne z nich nie jest obywatelem Unii, para nie jest uprawniona do korzystania z praw przysługujących na mocy dyrektywy 2004/38/WE.

Obywatele Unii zamieszkujący w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiadają, zasadniczo nie korzystają z praw wynikających z prawa Unii dotyczącego swobodnego przepływu osób, a członkowie ich rodzin, którzy nie są obywatelami Unii, podlegają krajowym przepisom imigracyjnym ⁽¹⁷⁾.

Przykłady:

— *P. zamieszkuje w państwie członkowskim, którego jest obywatelem. Nigdy wcześniej nie zamieszkiwał w żadnym innym państwie członkowskim. Gdy chce sprowadzić swoją współmałżonkę, która nie jest obywatelką Unii, para nie może powołać się na prawa przysługujące na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, a określenie zasad regulujących prawo współmałżonka, który nie jest obywatelem Unii, do dołączenia leży w takim przypadku wyłącznie w gestii danego państwa członkowskiego.*

— *L. ma obywatelstwo państwa członkowskiego A. Od 5 lat mieszka w państwie trzecim. Odbywa teraz podróż do państwa członkowskiego B, do którego zamierza się przenieść – dyrektywa 2004/38/WE ma zastosowanie.*

Jak wyjaśniono poniżej, obywatele Unii, którzy powrócili do państwa członkowskiego swojego obywatelstwa po okresie zamieszkiwania w innym państwie członkowskim ⁽¹⁸⁾, a w pewnych okolicznościach także ci obywatele Unii, którzy korzystali ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się, jednak bez zamieszkiwania w innym państwie członkowskim ⁽¹⁹⁾ (np. świadcząc usługi w innym państwie członkowskim bez zamieszkiwania w nim), również należą do osób uprawnionych do korzystania z przepisów dotyczących swobodnego przepływu osób (zob. sekcje 2.1.2 – *Powracający obywatele* i 2.1.3 – *Pracownicy przygraniczni, osoby samozatrudnione prowadzące działalność transgraniczną oraz dostawcy usług transgranicznych*). Przepisy szczegółowe stosuje się także w odniesieniu do osób posiadających podwójne obywatelstwo (zob. sekcja 2.1.4 – *Osoby posiadające podwójne obywatelstwo*).

2.1.2 **Powracający obywatele**

Trybunał stwierdził, że prawo Unii nie tylko ma zastosowanie i przyznaje prawa w odniesieniu do obywateli Unii korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, ale również ma zastosowanie w odniesieniu do obywateli Unii powracających do państwa członkowskiego, którego są obywatelami, po pobycie w innym państwie członkowskim, czyli po skorzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się ⁽²⁰⁾.

Podczas gdy wjazd obywateli Unii do państwa członkowskiego, którego są obywatelami, i pobyt w nim są regulowane prawem krajowym, członkom rodziny powracającego obywatela Unii można przyznać pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim obywatelstwa tego obywatela Unii na podstawie przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się osób. Jak wynika jednak z orzecznictwa, możliwość ta jest uzależniona od spełnienia warunków wyjaśnionych szczegółowo w sekcji 18 – *Prawo pobytu członków rodziny powracających obywateli*.

⁽¹⁶⁾ Art. 3 ust. 1.

⁽¹⁷⁾ Zob. sekcja 19 – *Orzecznictwo w sprawie Ruiz Zambrano*.

⁽¹⁸⁾ C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296 i C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771.

⁽¹⁹⁾ C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²⁰⁾ C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296; C-224/98, D'Hoop, ECLI:EU:C:2002:432; C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491; C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771; C-456/12, O. & B., ECLI:EU:C:2014:135; C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570 lub C-230/17, Deha Altiner i Ravn, ECLI:EU:C:2018:497.

2.1.3 Pracownicy przygraniczni, osoby samozatrudnione prowadzące działalność transgraniczną oraz dostawcy usług transgranicznych

a) **Przypadek, w którym pracownicy przygraniczni lub osoby samozatrudnione prowadzące działalność transgraniczną mają obywatelstwo innego państwa niż państwo członkowskie zamieszkania**

Pracownicy przygraniczni są pracownikami najemnymi będącymi obywatelami Unii, którzy nie przebywają w państwie członkowskim, w którym pracują, a osoby samozatrudnione prowadzące działalność transgraniczną to obywatele Unii podejmujący działalność jako osoby samozatrudnione w jednym z państw członkowskich, ale przebywające w innym państwie członkowskim.

Jeżeli mają obywatelstwo inne niż obywatelstwo państwa członkowskiego zamieszkania, są objęci prawem Unii w obu krajach (jako pracownicy migrujący lub osoby samozatrudnione w państwie członkowskim zatrudnienia lub samozatrudnienia oraz, na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, jako osoby samowystarczalne w państwie członkowskim zamieszkania).

b) **Przypadek, w którym pracownicy przygraniczni lub dostawcy usług transgranicznych przebywają w państwie członkowskim, którego są obywatelami**

Dostawcy usług transgranicznych i pracownicy przygraniczni przebywający w państwie członkowskim swojego obywatelstwa nie są objęci zakresem dyrektywy 2004/38/WE, ale mogą powoływać się na odpowiednio art. 56 i 45 TFUE. W szczególności w przypadku unijnych dostawców usług z siedzibą w państwie członkowskim ich obywatelstwa, którzy świadczą usługi na rzecz odbiorców prowadzących działalność w innych państwach członkowskich, Trybunał orzekł w sprawie Carpenter ⁽²¹⁾, że dostawcy ci mogą polegać na zasadzie swobodnego świadczenia usług (art. 56 TFUE) w celu uzyskania prawa do przebywania w państwie członkowskim, którego obywatelem jest ich współmałżonek. Chociaż dyrektywa 2004/38/WE nie ma w takim przypadku zastosowania, Trybunał orzekł, że pochodne prawo pobytu można przyznać, jeżeli odmowa przyznania takiego prawa miałaby zniechęcający wpływ na korzystanie przez unijnych dostawców usług z ich praw ⁽²²⁾. Zakres orzecznictwa w sprawie Carpenter rozszerzono tak, aby obejmował – w oparciu o zasadę swobody przepływu pracowników (art. 45 TFUE) – przypadki obywateli Unii, którzy są pracownikami przygranicznymi i przebywają w państwie członkowskim swojego obywatelstwa ⁽²³⁾.

Oznacza to, że w każdej z konkretnych sytuacji należy ocenić, czy przyznanie pochodnego prawa pobytu członkowi rodziny obywatela Unii jest konieczne do „zapewnienia temu ostatniemu faktycznej możliwości skorzystania z podstawowej swobody” (swoboda przepływu pracowników lub swoboda świadczenia usług) ⁽²⁴⁾. Za ustalenie, czy odmowa miałaby zniechęcający wpływ na korzystanie przez obywatela Unii z takich wolności, odpowiadają zatem właściwe organy ⁽²⁵⁾.

2.1.4 Osoby posiadające podwójne obywatelstwo

Istnieje orzecznictwo umożliwiające ustalenie, w jakich przypadkach osoby posiadające podwójne obywatelstwo i członkowie ich rodzin są objęci zakresem dyrektywy 2004/38/WE oraz w jakich przypadkach ich sytuacja podlega prawu krajowemu.

a) **Obywatele posiadający podwójne obywatelstwo państw Unii lub obywatele posiadający podwójne obywatelstwo państwa Unii i państwa trzeciego przebywający w państwie członkowskim innym (innym) niż to (te), którego (których) obywatelstwo posiadają**

Te osoby posiadające podwójne obywatelstwo są objęte zakresem podmiotowym dyrektywy 2004/38/WE.

Przykłady:

— A. ma obywatelstwo państwa członkowskiego A. i państwa członkowskiego B., a przebywa w państwie członkowskim C. A. jest objęty zakresem podmiotowym dyrektywy 2004/38/WE.

— L. ma obywatelstwo państwa członkowskiego A. Posiada również obywatelstwo państwa trzeciego. Przebywa w państwie członkowskim B. L. jest objęta zakresem podmiotowym dyrektywy 2004/38/WE.

⁽²¹⁾ C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽²²⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136.

⁽²³⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, pkt 40.

⁽²⁴⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, pkt 42.

⁽²⁵⁾ C-457/12, S & G, ECLI:EU:C:2014:136, pkt 42.

b) **Obywatele posiadający podwójne obywatelstwo państw Unii, czy to przez urodzenie, czy to w drodze naturalizacji, którzy przeprowadzili się do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiadają**

Obywatele Unii, którzy przeprowadzają się do państwa członkowskiego, którego obywatelstwo posiadają, nie są beneficjentami dyrektywy 2004/38/WE, a ich pobyt podlega prawu krajowemu przyjmującego państwa członkowskiego. Osoby, które przeprowadziły się do przyjmującego państwa członkowskiego, którego są również obywatelami, czyli skorzystały z prawa do swobodnego przemieszczania się na podstawie art. 21 TFUE, mają jednak stałe prawo do prowadzenia w nim życia rodzinnego razem z członkami swoich rodzin. Dyrektywa 2004/38/WE ma zatem analogicznie zastosowanie do członków ich rodzin ⁽²⁶⁾.

Przykłady:

- Y. od urodzenia ma obywatelstwo państwa członkowskiego A. i państwa członkowskiego B. Do 2020 r. przebywała w państwie członkowskim A. W 2020 r. przeprowadziła się do państwa członkowskiego B wraz ze swoim współmałżonkiem, który nie jest obywatelem Unii. Od tego czasu pracuje w państwie członkowskim B. W tym państwie Y. nie jest objęta zakresem podmiotowym dyrektywy 2004/38/WE. Jej pobyt podlega prawu krajowemu. Dyrektywa 2004/38/WE ma jednak analogicznie zastosowanie do jej współmałżonka.
- Z. od urodzenia ma obywatelstwo państwa członkowskiego A. W 2010 r. przeprowadził się do państwa członkowskiego B, gdzie przebywał zgodnie z warunkami określonymi na podstawie dyrektywy 2004/38/WE. W 2017 r. otrzymał obywatelstwo państwa członkowskiego B, a jednocześnie zachował także obywatelstwo państwa członkowskiego A, w związku z czym nie jest już objęty zakresem podmiotowym dyrektywy 2004/38/WE w państwie członkowskim B. W 2020 r. zawarł związek małżeński z osobą, która nie jest obywatelką Unii. Dyrektywa 2004/38/WE ma analogicznie zastosowanie do jego współmałżonki.

c) **Obywatele posiadający podwójne obywatelstwo Unii i państwa trzeciego, którzy przybyli do przyjmującego państwa członkowskiego jako obywatele państwa trzeciego, zostali w późniejszym czasie znaturalizowani, a następnie państwo, którego obywatelstwo posiadali wcześniej, przystąpiło do UE**

Po otrzymaniu obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego obywatele ci nie stają się beneficjentami dyrektywy 2004/38/WE w przyjmującym państwie członkowskim jedynie ze względu na fakt, że inne państwo, którego są obywatelami, przystąpiło do UE. Ich pobyt w przyjmującym państwie członkowskim nadal podlega prawu krajowemu przyjmującego państwa członkowskiego.

Biorąc jednak po uwagę, że od momentu przystąpienia do UE innego państwa, w którym mają obywatelstwo, są oni obywatelami państwa członkowskiego i przebywają legalnie na terytorium innego państwa członkowskiego, ich sytuacja wchodzi w zakres prawa Unii ⁽²⁷⁾. Na podstawie art. 21 TFUE przysługuje im prawo do prowadzenia w przyjmującym państwie członkowskim życia rodzinnego razem z członkami swoich rodzin. Dyrektywa 2004/38/WE ma zatem analogicznie zastosowanie do członków ich rodzin ⁽²⁸⁾.

Przykład:

L. od urodzenia ma obywatelstwo państwa A (państwa trzeciego). Do 2007 r. przebywała w państwie A. W 2007 r. przeprowadziła się do państwa członkowskiego B., w którym przebywała jako osoba samozatrudniona. W 2009 r. zawarła związek małżeński z osobą, która nie jest obywatelem Unii. Do 2012 r. przebywała w państwie B w charakterze obywatelki państwa trzeciego zgodnie z prawem krajowym państwa członkowskiego B. W 2012 r. otrzymała obywatelstwo państwa członkowskiego B i stała się obywatelką Unii (obywatelką posiadającą podwójne obywatelstwo Unii i państwa trzeciego). W 2013 r. państwo A przystąpiło do UE, a M. stała się osobą posiadającą podwójne obywatelstwo państw Unii. Jej pobyt w państwie członkowskim B nie jest objęty dyrektywą. Dyrektywa 2004/38/WE ma jednak analogicznie zastosowanie do żony M.

⁽²⁶⁾ Zob. na przykład sprawy dotyczące naturalizacji: C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, pkt 51, 52 i 61 oraz C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, pkt 34.

⁽²⁷⁾ C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, pkt 34, gdzie Trybunał stwierdził istnienie związku z prawem Unii w przypadku osób będących obywatelami jednego państwa członkowskiego i przebywających legalnie na terytorium innego państwa członkowskiego, którego obywatelstwo również posiadają.

⁽²⁸⁾ C-541/15, Freitag, ECLI:EU:C:2017:432, pkt 34 – w związku z:

- C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, pkt 51 i 61;
- C-424/10 i C-425/10, Ziółkowski i Szeja, ECLI:EU:C:2011:866; oraz
- C-147/11 i C-148/11, Czop i Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

- d) **Obywatele posiadający podwójne obywatelstwo państwa Unii i państwa trzeciego, którzy przybyli do przyjmującego państwa członkowskiego jako obywatele państwa trzeciego, a państwo, którego obywatelstwo posiadali wcześniej, przystąpiło następnie do UE, a obywatele ci zostali w późniejszym czasie znaturalizowani w przyjmującym państwie członkowskim**

Jeżeli w odpowiednim akcie przystąpienia nie występuje żaden przepis przejściowy odnoszący się do stosowania do nowego państwa członkowskiego przepisów prawa Unii w sprawie swobodnego przemieszczania się osób, obywatele ci mogą **od momentu przystąpienia do UE państwa, którego obywatelstwo posiadali wcześniej**, powoływać się na przepisy dyrektywy 2004/38/WE w odniesieniu do okresów pobytu poprzedzających przystąpienie, pod warunkiem że podczas pobytu w przyjmującym państwie członkowskim spełniali odpowiednie warunki jako obywatele państw trzecich. Przepisy dyrektywy 2004/38/WE można stosować do obecnych oraz przyszłych skutków sytuacji takich obywateli i członków ich rodzin zaistniałych przed przystąpieniem ⁽²⁹⁾.

Po otrzymaniu obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego obywatele ci nie są już jednak beneficjentami dyrektywy 2004/38/WE, a ich pobyt podlega prawu krajowemu przyjmującego państwa członkowskiego. Z uwagi na fakt, że wspomniani obywatele skorzystali w przyjmującym państwie członkowskim, którego obecnie są również obywatelami, z prawa do swobodnego przemieszczania się przysługującego im na podstawie art. 21 TFUE, mają jednak prawo do prowadzenia w tym państwie życia rodzinnego razem z członkami swoich rodzin. Dyrektywa 2004/38/WE ma zatem analogicznie zastosowanie do członków ich rodzin ⁽³⁰⁾.

Przykład:

L. od urodzenia ma obywatelstwo państwa A (państwa trzeciego). Do 2007 r. przebywał w państwie A. Od 2009 r. przebywał jako pracownik najemny w państwie członkowskim B. W 2013 r. państwo A przystąpiło do UE. W 2014 r. L. otrzymał obywatelstwo państwa członkowskiego B (i stał się obywatelem Unii posiadającym podwójne obywatelstwo państw Unii). W 2022 r. jego pozostająca na utrzymaniu matka, która nie jest obywatelką Unii, chce dołączyć do syna w państwie członkowskim B. Gdy L. otrzymał obywatelstwo państwa członkowskiego B, jego pobyt w tym państwie nie jest już objęty dyrektywą 2004/38/WE. Dyrektywa 2004/38/WE ma jednak analogicznie zastosowanie do jego pozostającej na utrzymaniu matki.

- e) **Obywatele posiadający podwójne obywatelstwo państw Unii, którzy zawsze zamieszkiwali w jednym z państw członkowskich, których są obywatelami, i którzy nigdy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się**

Obywatele ci nie są objęci dyrektywą 2004/38/WE ⁽³¹⁾. Jest to sytuacja o charakterze wyłącznie wewnętrznym.

Przykład:

Y. od urodzenia ma obywatelstwo zarówno państwa członkowskiego A., jak i państwa członkowskiego B. Pozostaje w związku małżeńskim z osobą, która nie jest obywatelem Unii. Zawsze zamieszkiwała w państwie członkowskim A. Dyrektywa 2004/38/WE nie ma zastosowania do pobytu pary w państwie członkowskim A.

- f) **Obywatele posiadający podwójne obywatelstwo państwa Unii i państwa trzeciego, którzy przybyli do przyjmującego państwa członkowskiego jako obywatele państw trzecich i zostali w późniejszym czasie znaturalizowani w tym przyjmującym państwie członkowskim**

Obywatele ci nie są objęci dyrektywą 2004/38/WE. Jest to sytuacja o charakterze wyłącznie wewnętrznym.

Przykład:

Y. jest obywatelem państwa trzeciego. Od 2015 r. przebywa w państwie członkowskim A. W 2020 r. otrzymał obywatelstwo państwa członkowskiego A. W 2022 r. jego szesnastoletnia córka, która nie jest obywatelką Unii, chce dołączyć do ojca w państwie członkowskim A. Dyrektywa 2004/38/WE nie ma zastosowania do pobytu tych osób w państwie członkowskim A.

⁽²⁹⁾ C-424/10 i C-425/10, Ziółkowski i Szeja, ECLI:EU:C:2011:866 i C-147/11 oraz C-148/11, Czop i Punakova, ECLI:EU:C:2012:538.

⁽³⁰⁾ C-165/16, Lounes, ECLI:EU:C:2017:862, pkt 51 i 61.

⁽³¹⁾ C-434/09, McCarthy, ECLI:EU:C:2011:277, pkt 36-43.

2.2 Członkowie rodziny i inni beneficjenci

2.2.1 Uwagi ogólne

Członkowie rodziny zdefiniowani w dyrektywie 2004/38/WE (nawet jeżeli nie są obywatelami żadnego z państw członkowskich Unii) są objęci dyrektywą 2004/38/WE.

Prawo do swobodnego przemieszczania się przysługujące obywatelom Unii nie miałoby praktycznych skutków bez towarzyszących mu przepisów gwarantujących, że obywatelom Unii mogą towarzyszyć członkowie ich rodzin⁽³²⁾. Dyrektywa 2004/38/WE zapewnia zatem członkom rodzin obywateli Unii pochodne prawo do swobodnego przemieszczania się.

Co do zasady dyrektywa 2004/38/WE stosowana jest jedynie w odniesieniu do tych obywateli Unii, którzy podróżują do państwa członkowskiego, którego obywatelstwa nie posiadają lub w którym nie zamieszkują (tj. obywatel Unii korzysta lub już skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się)⁽³³⁾. Oznacza to, że aby ocenić, czy członek rodziny jest objęty dyrektywą 2004/38/WE, należy przede wszystkim ustalić, czy obywatel Unii, od którego członek rodziny może wywodzić prawa, znajduje się w sytuacji objętej dyrektywą.

W odniesieniu do potwierdzenia statusu Trybunał wyjaśnił, że „władze administracyjne i sądowe państwa członkowskiego są zobowiązane uznać świadectwa i analogiczne dokumenty dotyczące stanu cywilnego, wydane przez właściwe władze innych państw członkowskich, chyba że ich prawdziwość zostaje poważnie podważona przez konkretne dowody odnoszące się do indywidualnego przypadku, który jest rozpatrywany”⁽³⁴⁾. Chodzi o dokumenty dotyczące obywateli Unii lub poświadczające istnienie więzi rodzinnych z obywatelem Unii. Poświadczenie to nie wiąże się z wymogiem jakiegokolwiek formalnego uznawania więzi rodzinnych w prawie pozostałych państw członkowskich⁽³⁵⁾. Dotyczy to również celów dyrektywy 2004/38/WE. Więzy, takie jak małżeństwa osób tej samej płci i rodzicielstwo sprawowane przez osoby tej samej płci, należycie poświadczone zaświadczeniem wydanym przez państwo członkowskie, muszą zatem zostać zaakceptowane przez pozostałe państwa członkowskie na potrzeby dyrektywy 2004/38/WE i prawa Unii, nawet jeśli w prawie krajowym nie przewidziano takich więzi⁽³⁶⁾. Wymogów określonych w prawie przyjmującego państwa członkowskiego, w tym posiadanie aktu urodzenia sporządzonego na podstawie takiego prawa, nie można nakładać na potrzeby korzystania przez pary osób tej samej płci z praw wywodzących się z prawa Unii⁽³⁷⁾.

2.2.2 Członkowie bliskiej rodziny

Członkowie bliskiej rodziny wymienieni w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE uzyskują automatyczne prawo wjazdu i pobytu, niezależnie od obywatelstwa. W art. 2 pkt 2 wymieniono następujące osoby:

- współmałżonka;
- partnera, z którym obywatel Unii zawarł zarejestrowany związek partnerski, na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego, jeżeli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem;
- bezpośrednich zstępnych, którzy nie ukończyli 21. roku życia lub pozostają na utrzymaniu, oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano powyżej;
- bezpośrednich wstępnych pozostających na utrzymaniu oraz tych współmałżonka lub partnera, jak zdefiniowano powyżej.

⁽³²⁾ Zob. motywy 5 i 6 dyrektywy 2004/38/WE.

⁽³³⁾ Zob. jednak sekcja 2.1 – *Obywatel Unii* wyjaśniająca inne sytuacje, w których dyrektywa 2004/38/WE może mieć zastosowanie.

⁽³⁴⁾ C-336/94, Dafeki, ECLI:EU:C:1997:579, pkt 19 i C-731/21, Caisse nationale d'assurance pension, ECLI:EU:C:2022:969.

⁽³⁵⁾ Opinia rzecznik generalnej Kokott, C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:296, pkt 160.

⁽³⁶⁾ Jednak w przypadku zarejestrowanych związków partnerskich zastosowanie mają przepisy szczególne. Są one objęte dyrektywą 2004/38/WE, jeżeli w ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego zarejestrowane związki partnerskie traktuje się jako ekwiwalent małżeństwa i zgodnie z warunkami określonymi w odpowiednim ustawodawstwie przyjmującego państwa członkowskiego.

⁽³⁷⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008.

„Członkowie rodziny” objęci dyrektywą 2004/38/WE odpowiadają „członkom rodziny” podlegającym rozporządzeniu (UE) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników⁽³⁸⁾. Oznacza to, że członkowie rodziny pracowników najemnych i osób samozatrudnionych korzystają nie tylko z zastosowania przepisów dyrektywy 2004/38/WE, ale również przepisów rozporządzenia (UE) nr 492/2011 w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii⁽³⁹⁾ (aby uzyskać więcej informacji, zob. sekcja 11.2 – *Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (UE) nr 492/2011*).

Oprócz wykazu osób w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE wynika to z orzecznictwa, zgodnie z którym w przypadku osób niebędących obywatelami lub obywatelkami Unii, będących osobami sprawującymi opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii korzystającymi z prawa do swobodnego przemieszczania się (które nie pozostają na utrzymaniu małoletniego obywatela Unii, ale są osobami, na których utrzymaniu pozostają małoletni obywatele Unii) należy uznać prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ brak takiego uznania pozbawiłby skuteczności prawo pobytu dziecka (zob. sekcja 2.2.2.5 – *Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii*).

2.2.2.1 Współmałżonkowie

Małżeństwa ważnie zawarte, niezależnie od miejsca ich zawarcia, z zasady należy uznać do celów stosowania dyrektywy 2004/38/WE. **Przymusowe małżeństwa**, w przypadku których jedna lub obie strony zawierają małżeństwo bez wyrażenia zgody lub wbrew swojej woli, nie są chronione prawem międzynarodowym⁽⁴⁰⁾ ani prawem Unii. Przymusowe małżeństwa należy odróżnić od **małżeństw aranżowanych**, w przypadku których obie strony w pełni i dobrowolnie zgadzają się na zawarcie małżeństwa, mimo faktu, że w wyborze partnera wiodącą rolę odgrywa strona trzecia, jak również od małżeństw fikcyjnych, zdefiniowanych w sekcji 16.4 – *Małżeństwa fikcyjne*.

Państwa członkowskie nie są zobowiązane do uznawania małżeństw poligamicznych⁽⁴¹⁾ zawartych zgodnie z prawem w państwie trzecim, które mogą być sprzeczne z ich własnym porządkiem prawnym⁽⁴²⁾. Pozostaje to bez uszczerbku dla obowiązku należytego uwzględnienia dobra dzieci pochodzących z takich małżeństw.

Jak stwierdził Trybunał w sprawie Coman, pojęcie „współmałżonka” na podstawie dyrektywy 2004/38/WE jest neutralne pod względem płci i obejmuje współmałżonków w ramach związków małżeńskich osób tej samej płci⁽⁴³⁾. Prawo Unii uniemożliwia zatem organom państwa członkowskiego odmowę przyznawania prawa wjazdu i pobytu współmałżonkowi obywatela Unii tej samej płci na podstawie nieuznawania małżeństw osób tej samej płci w państwie członkowskim. W wyroku tym Trybunał odniósł się w szczególności do małżeństw osób tej samej płci zawartych w przyjmującym państwie członkowskim.

Trybunał wyjaśnił także w sprawie Coman przypadki, w których współmałżonkowi tej samej płci, jako członkowi rodziny przemieszczającego się obywatela Unii musi przysługiwać prawo wjazdu i pobytu oraz wszystkie prawa wywodzące się z prawa Unii⁽⁴⁴⁾ (takie jak prawo do pracy i do równego traktowania⁽⁴⁵⁾). Obowiązkowe uznanie współmałżonka jako członka rodziny w kontekście swobodnego przemieszczania się jest wystarczające. Małżeństwo osób tej samej płci nie musi być uznawane w prawie krajowym (aby uzyskać więcej informacji, zob. sekcja 2.2.1 – *Uwagi ogólne* i sekcja 2.2.4 – *Dokumenty uzupełniające pozwalające na poświadczenie więzi rodzinnej z obywatelem Unii*).

W wyroku w sprawie Coman Trybunał nie ograniczył swojej analizy do przepisów związanych ze swobodnym przemieszczaniem się. Przeanalizował również przepisy dyrektywy 2004/38/WE w świetle podstawowego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego zagwarantowanego w Karcie praw podstawowych i zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Na tej podstawie Trybunał stwierdził, że „z orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wynika, że relacja utrzymywana przez parę homoseksualną może mieścić się w zakresie pojęcia »życia prywatnego«, jak również pojęcia »życia rodzinnego«, tak samo jak relacja pary odmiennej płci znajdującej się w takiej samej sytuacji”.⁽⁴⁶⁾ Ochrona życia prywatnego i rodzinnego są ważnymi elementami, które należy wziąć pod uwagę w celu zapewnienia właściwego korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się przez pary osób LGBTIQ.

⁽³⁸⁾ Od C-401/15 do C-403/15, Depesme i in., ECLI:EU:C:2016:955, pkt 51.

⁽³⁹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii (Dz.U. L 141 z 27.5.2011, s. 1).

⁽⁴⁰⁾ Między innymi art. 16 ust. 2 Powszechnej deklaracji praw człowieka lub art. 16 ust. 1 lit. b) Konwencji w sprawie likwidacji wszelkich form dyskryminacji kobiet.

⁽⁴¹⁾ Należy zauważyć, że art. 2 pkt 2 lit. a) odnosi się do „współmałżonka” w liczbie pojedynczej.

⁽⁴²⁾ Europejski Trybunał Praw Człowieka, Alilouch El Abasse/Niderlandy, wniosek nr 14501/89, wyrok z dnia 6 stycznia 1992 r.

⁽⁴³⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 35, 48–51 i 56.

⁽⁴⁴⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 45.

⁽⁴⁵⁾ Aby uzyskać więcej informacji, zob. sekcja 10 – *Prawo do pracy* (art. 23 dyrektywy 2004/38/WE) i sekcja 11 – *Prawo do równego traktowania* (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE).

⁽⁴⁶⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 50.

Trybunał wyjaśnił również, że aby skorzystać z prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, współmałżonkowie muszą mieszkać w tym samym przyjmującym państwie członkowskim – nie ma jednak wymogu, aby współmałżonkowie mieszkali razem w tym samym domu ⁽⁴⁷⁾.

Małżeństwa nie można ponadto uznać za zakończone tak długo, jak nie zostało ono rozwiązane przez właściwy organ – nawet jeśli współmałżonkowie żyją w separacji ⁽⁴⁸⁾.

2.2.2.2 W zarejestrowanym związku partnerskim

Nie istnieje obecnie orzecznictwo interpretujące art. 2 pkt 2 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE.

Aby zarejestrowany partner mógł zostać uznany za „członka bliskiej rodziny”, zarejestrowany związek partnerski musi spełniać wszystkie z trzech poniższych warunków:

a) **Zarejestrowany związek partnerski musi być zawarty „na podstawie ustawodawstwa danego państwa członkowskiego”**

Zarejestrowane związki partnerskie zawarte poza UE nie są objęte dyrektywą 2004/38/WE.

b) **Ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego uznaje równoważność między zarejestrowanym związkiem partnerskim a małżeństwem**

Przyjmujące państwo członkowskie, które nie przewiduje w swoim ustawodawstwie krajowym zarejestrowanych związków partnerskich, nie musi uznawać równoważności między zarejestrowanym związkiem partnerskim zawartym w innym państwie a małżeństwem.

c) **Zarejestrowany związek partnerski spełnia warunki określone we właściwych przepisach przyjmującego państwa członkowskiego**

Państwa członkowskie korzystają z pewnego marginesu swobody przy określaniu, które zarejestrowane związki partnerskie uznają za równoważne małżeństwom. Do celów wdrożenia dyrektywy 2004/38/WE dany zarejestrowany związek partnerski może zostać uznany w jednym państwie członkowskim, lecz w innym nie.

W celu osiągnięcia większej pewności prawa Komisja wzywa każde państwo członkowskie do opublikowania na stronie internetowej Your Europe ⁽⁴⁹⁾ wykazu zarejestrowanych związków partnerskich zawartych w innych państwach członkowskich, które państwo to uznaje za równoważne małżeństwu, oraz aktualizację tego wykazu.

Jeżeli zarejestrowany związek partnerski nie spełnia tych trzech warunków, potencjalne prawo wjazdu i pobytu partnera należy ocenić na podstawie art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE.

Przykład:

T. nie jest obywatelem Unii, a P. jest obywatelem Unii posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego A. W 2020 r. zawarli oni zarejestrowany związek partnerski na podstawie przepisów państwa członkowskiego A. Obecnie zamierzają przeprowadzić się do państwa członkowskiego B, które nie przewiduje w swoim ustawodawstwie krajowym zarejestrowanych związków partnerskich. Państwo członkowskie B nie musi uznawać zarejestrowanego związku partnerskiego. Natomiast potencjalne prawo wjazdu i pobytu T. należy ocenić na podstawie art. 3 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE.

⁽⁴⁷⁾ C-267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, pkt 18, C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, pkt 58 oraz C-244/13, Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, pkt 37.

⁽⁴⁸⁾ 267/83, Diatta, ECLI:EU:C:1985:67, pkt 20, C-40/11, Iida, ECLI:EU:C:2012:691, pkt 58; oraz C-244/13, Ogieriakhi, ECLI:EU:C:2014:2068, pkt 37.

⁽⁴⁹⁾ <https://europa.eu/youreurope>

2.2.2.3 Wstępni i zstępni

Trybunał wyjaśnił, że pojęcie „bezpośredniego zstępnego” obywatela Unii obejmuje każdą więź pokrewieństwa, czy to biologiczną czy też prawną, a zatem obejmuje zarówno dziecko biologiczne, jak i dziecko przysposobione obywatela Unii ⁽⁵⁰⁾. Art. 2 pkt 2 lit. c) obejmuje również „bezpośredniego zstępnego” współmałżonka lub zarejestrowanego partnera obywatela Unii. W tym samym duchu art. 2 pkt 2 lit. d) obejmuje również wstępnych współmałżonka lub zarejestrowanego partnera obywatela Unii pozostających na utrzymaniu.

Pojęcie krewnych zstępnych i wstępnych w linii prostej obejmuje swym zakresem stosunki pokrewieństwa wynikające z przysposobienia.

W odniesieniu do dzieci rodziców tej samej płci korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się Trybunał wyjaśnił, że jeśli jedno z rodziców jest obywatelem Unii, wszystkie państwa członkowskie muszą uznać więź filiacyjną między rodzicami a dziećmi ustaloną w akcie urodzenia sporządzonym przez państwo członkowskie na potrzeby korzystania z praw przysługujących na mocy prawa Unii, bez żadnych dodatkowych formalności. Ma to zastosowanie niezależnie od statusu takiego związku w prawie innych państw członkowskich, a w szczególności państwa lub państw członkowskich, których obywatelstwo posiada dziecko. „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 członkowskiego” ⁽⁵¹⁾. Innymi słowy, wystarczające jest obowiązkowe uznanie pochodzenia dziecka w kontekście swobodnego przemieszczania się. Rodzicielstwo osób tej samej płci nie musi być uznane w prawie krajowym do innych celów ⁽⁵²⁾.

W sprawie VMA 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 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” ⁽⁵³⁾. Trybunał zakończył analizę ukierunkowaną na prawa podstawowe, wyjaśniając, że pozbawienie dziecka relacji z któryś z jego rodziców lub nadmierne utrudnienie utrzymywania tej relacji w ramach wykonywania przysługującego temu dziecku prawa do swobodnego przemieszczania się byłoby sprzeczne z art. 7 i 24 Karty praw podstawowych ⁽⁵⁴⁾. Zgodnie z prawem Unii, nie można ponadto odmówić uznania filiacji do celów praw przysługujących dziecku na mocy prawa UE, powołując się na względy porządku publicznego, na tej podstawie, że rodzice dziecka są jednej płci ⁽⁵⁵⁾.

W odniesieniu do zakresu uznawania rodzicielstwa osób tej samej płci, w sprawie VMA ⁽⁵⁶⁾ Trybunał orzekł, że państwa członkowskie są zobowiązane do uznawania pochodzenia dziecka do celów praw, które to dziecko wywodzi z prawa Unii. Wśród przykładów takich praw, do których wyraźnie odniósł się Trybunał, można wymienić przyjmowanie do szkół ⁽⁵⁷⁾, stypendia ⁽⁵⁸⁾ i ulgi w kosztach transportu publicznego dla rodzin wielodzietnych ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 54.

⁽⁵¹⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 47–49, 52, 57, 67 i 68.

Ponieważ brak uznania w niektórych obszarach nieobjętych „prawami wywodzącymi się z prawa UE” (np. w sprawach takich jak dzieciznienie, alimenty itp.) może rodzić trudności, 7 grudnia 2022 r. Komisja przyjęła wniosek dotyczący rozporządzenia mającego na celu harmonizację na szczeblu UE przepisów prawa prywatnego międzynarodowego dotyczących pochodzenia dziecka (COM(2022) 695 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex%3A52022PC0695>). Podstawą tego wniosku jest art. 81 ust. 3 TFUE, który odnosi się do środków dotyczących prawa rodzinnego mających skutki transgraniczne.

⁽⁵²⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 52.

⁽⁵³⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 59.

⁽⁵⁴⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 65.

⁽⁵⁵⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 56.

⁽⁵⁶⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 57.

⁽⁵⁷⁾ 9/74, Casagrande, ECLI:EU:C:1974:74.

⁽⁵⁸⁾ 235/87, Matteucci, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽⁵⁹⁾ 32/75, Cristini, ECLI:EU:C:1975:120. Inne prawa mogą wynikać z prawa do równego traktowania w zakresie przywilejów społecznych i podatkowych, do których mają dostęp dzieci będące obywatelami Unii lub ich rodzice będący obywatelami Unii, korzystając z prawa do swobodnego przemieszczania się (zob. sekcja 11 – Prawo do równego traktowania (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE)).

Nie ma ograniczeń, jeśli chodzi o stopień pokrewieństwa między obywatelami Unii a ich wstępnymi lub zstępnymi. Oznacza to, że podlegają tym prawom np. wnuki i dziadkowie pozostający na utrzymaniu. Organy krajowe mogą wymagać przedstawienia dowodu potwierdzającego rzekomą więź rodzinną (zob. sekcja 2.2.4 – *Dokumenty uzupełniające pozwalające na poświadczenie więzi rodzinnej z obywatelem Unii*).

Należy zauważyć, że stosunek prawny między przemieszczającym się obywatelem Unii a osobą małoletnią, który nie spełnia przesłanek filiacji (np. opiekunowie prawni i dzieci przybrane), ale który prowadzi do powstania prawdziwego życia rodzinnego, podlega ochronie na mocy dyrektywy 2004/38/WE – pod warunkiem że można należyście poświadczyć istnienie takiego stosunku. W takim przypadku dziecko nie uzyskuje automatycznie prawa wjazdu i pobytu, ale przyjmujące państwo członkowskie musi ułatwić wjazd i pobyt tego dziecka zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE ⁽⁶⁰⁾ (aby uzyskać dodatkowe informacje, zob. sekcja 2.2.3 – *Członkowie rodziny rozszerzonej*).

2.2.2.4 Pozostawanie na utrzymaniu przez bezpośrednich zstępnych i bezpośrednich wstępnych

Według aktualnego orzecznictwa ⁽⁶¹⁾ Trybunału status członków rodziny „**pozostających na utrzymaniu**” wynika z faktycznej sytuacji, charakteryzującej się tym, że **wsparcie materialne** dla tego członka rodziny zapewniane jest przez obywatela Unii lub jego współmałżonka/partnera. Status członka rodziny pozostającego na utrzymaniu nie wiąże się automatycznie ze zobowiązaniami alimentacyjnymi, a przyczyny pozostawania na utrzymaniu są nieistotne ⁽⁶²⁾. Nie ma konieczności badania, czy dany członek rodziny byłby teoretycznie w stanie sam się utrzymać, na przykład przez podjęcie płatnego zatrudnienia. Fakt, że przyjmuje się, iż członek rodziny ma realne szanse na znalezienie zatrudnienia i zamierza też podjąć pracę w przyjmującym państwie członkowskim, nie ma wpływu na wykładnię warunku dotyczącego pozostawania „na utrzymaniu” ⁽⁶³⁾.

W swoich wyrokach dotyczących pojęcia pozostawania na utrzymaniu Trybunał nie zastosował odniesień do jakiegokolwiek standardu życia w celu określenia konieczności wsparcia finansowego ze strony obywatela UE.

W dyrektywie 2004/38/WE nie określono żadnych wymogów dotyczących minimalnego okresu pozostawania na utrzymaniu ani kwoty udzielonego wsparcia materialnego, o ile takie pozostawanie na utrzymaniu ma rzeczywisty charakter i jest uwarunkowane strukturalnie.

Aby ustalić, czy dany członek rodziny pozostaje na utrzymaniu, należy w konkretnym przypadku ocenić, czy dana osoba ze względu na swoją sytuację finansową i społeczną potrzebuje wsparcia materialnego do pokrycia podstawowych potrzeb w kraju pochodzenia lub w kraju, z którego przybyli (tj. *nie w przyjmującym państwie członkowskim, w którym zamieszkuje obywatel Unii*). Ustalenie, czy dana osoba pozostaje „na utrzymaniu” obywatela Unii, musi opierać się na ocenie sytuacji **w momencie**, gdy członek rodziny dąży do tego, by towarzyszyć temu obywatelowi UE lub do niego dołączyć ⁽⁶⁴⁾.

Członkowie rodziny pozostający na utrzymaniu są zobowiązani do przedstawienia dowodu poświadczającego fakt bycia na utrzymaniu. Trybunał potwierdził, że dokumenty te mogą zostać przedstawione w jakiegokolwiek odpowiedniej formie ⁽⁶⁵⁾. W przypadku, gdy dany członek rodziny jest w stanie przedstawić dowód poświadczający fakt bycia na utrzymaniu w innej formie niż zaświadczenie wydane przez właściwy organ w kraju pochodzenia lub kraju, z którego przybywa, przyjmujące państwo członkowskie nie może odmówić uznania jego praw. Samo oświadczenie ze strony obywatela UE, że jest zobowiązany do utrzymywania danego członka rodziny nie jest jednak samo w sobie wystarczającym dowodem potwierdzającym konieczność wsparcia materialnego. W kwestii oceny dokumentów uzupełniających zob. sekcja 7.1 – *Dokumenty uzupełniające dołączane do kart pobytowych*.

⁽⁶⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 57.

⁽⁶¹⁾ 316/85, Lebon, ECLI:EU:C:1987:302, pkt 22 oraz C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, pkt 36–37, C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 21.

⁽⁶²⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 23.

⁽⁶³⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 28 i 33.

⁽⁶⁴⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 22 oraz C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, pkt 37 i 43.

⁽⁶⁵⁾ C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95, pkt 53 oraz C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, pkt 41 i 42.

Przykłady dowodów poświadczających sytuację zależności:

- dokument właściwego organu kraju pochodzenia lub kraju, z którego pochodzi członek rodziny pozostający na utrzymaniu, poświadczający sytuację zależności ⁽⁶⁶⁾;
- dowody przelewów kwot pieniężnych dokonywanych regularnie przez obywatela Unii na rzecz członka rodziny pozostającego na utrzymaniu przez dłuższy okres, niezbędnych do tego, aby członek rodziny pozostający na utrzymaniu mógł samodzielnie funkcjonować w kraju pochodzenia lub w kraju, z którego pochodzi członek rodziny pozostający na utrzymaniu ⁽⁶⁷⁾ (oznacza to konieczność udowodnienia, że dokonywane są regularne przelewy i że przelewy te są niezbędne, aby utrzymać członka rodziny);
- dowody pokrywania podstawowych kosztów (np. opłat za szkołę, zakwaterowanie, energię elektryczną i wodę) dokonywanych bezpośrednio przez obywatela Unii na rzecz członka rodziny pozostającego na utrzymaniu przez dłuższy okres, niezbędnych do tego, aby członek rodziny pozostający na utrzymaniu mógł samodzielnie funkcjonować w kraju pochodzenia lub w kraju, z którego pochodzi członek rodziny pozostający na utrzymaniu (oznacza to konieczność udowodnienia, że dokonywane są regularne przelewy i że przelewy te są niezbędne, aby utrzymać członka rodziny).

Przykłady dowodów, których nie można wymagać:

- zaświadczenia potwierdzające, że członek rodziny pozostający na utrzymaniu bezskutecznie podejmował starania w celu znalezienia pracy lub uzyskania świadczenia społecznego w kraju pochodzenia lub w kraju, z którego pochodzi wnioskodawca, lub też próbował w inny sposób zapewnić sobie utrzymanie ⁽⁶⁸⁾;
- (jeżeli obywatel Unii przebywa już w przyjmującym państwie członkowskim) dowód, że członek rodziny pozostawał na utrzymaniu tego obywatela Unii tuż przed przeniesieniem się tego obywatela do przyjmującego państwa członkowskiego lub w chwili takiego przeniesienia się ⁽⁶⁹⁾.

Nie ma wymogu, aby członek rodziny przebywał w tym samym państwie co obywatel Unii lub pozostawał na jego utrzymaniu tuż przed przeniesieniem się obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego lub w chwili tego przeniesienia się ⁽⁷⁰⁾.

Przykład:

R. nie jest obywatelem Unii. Od zawsze przebywa w państwie trzecim. Jego córka, M, jest obywatelką Unii posiadającą obywatelstwo państwa członkowskiego A. Przebywała w państwie członkowskim A, dopóki nie przeprowadziła się do państwa członkowskiego B w 2016 r. Od 2018 r. M. dokonywała comiesięcznych przelewów na rzecz R. w celu pokrycia jego kosztów utrzymania. W 2020 roku R. przeprowadził się do państwa członkowskiego B i złożył wniosek o wydanie karty pobytowej jako członek rodziny będący „wstępnym pozostającym na utrzymaniu” zgodnie z art. 2 pkt 2 lit. d). R. nie można odmówić wydania karty pobytowej, uzasadniając to faktem, że nie mieszkał w tym samym kraju co jego córka. Co więcej, nie można odmówić mu wydania karty pobytowej, ponieważ nie pozostawał na utrzymaniu swojej córki tuż przed przeniesieniem się córki do państwa członkowskiego B lub w chwili tego przeniesienia się.

Dyrektywa nie przestaje obowiązywać w odniesieniu do członków rodziny, których prawo pobytu wynika z pozostawania na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii, gdy przestają oni być na utrzymaniu, na przykład korzystając z przysługujących im na mocy art. 23 praw do podjęcia pracy lub do wykonywania pracy na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim ⁽⁷¹⁾.

Z tych samych względów dyrektywa 2004/38/WE obowiązuje w odniesieniu do zstępnych, których prawo pobytu wynika z tego, że nie ukończyli 21. roku życia, również wtedy, gdy ukończą 21. rok życia.

⁽⁶⁶⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 27.

⁽⁶⁷⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 24.

⁽⁶⁸⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 28.

⁽⁶⁹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 22.

⁽⁷⁰⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 33. Trybunał udziela w tym zakresie dalszych wyjaśnień w sprawie C-607/21 – État belge

⁽⁷¹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 31–32. Należy zauważyć, że Trybunał udziela w tym zakresie dalszych wyjaśnień w sprawie C-488/21 – Chief Appeals Officer i in.

Przykład:

M. nie jest obywatelem Unii. Do września 2018 r. przebywał i uczył się w państwie trzecim. Jego matka, niebędąca obywatelką Unii, i ojciec, obywatel Unii, mieszkają w państwie członkowskim A. W styczniu 2020 r. zaczęli oni dokonywać comiesięcznych przelewów na rzecz swojego syna w celu pokrycia kosztów jego nauki i utrzymania. M. przeprowadził się do państwa członkowskiego A w październiku 2020 r. w wieku 22 lat; złożył wniosek o wydanie karty pobytowej jako pozostający na utrzymaniu bezpośredni zstępny obywatela Unii (art. 2 pkt 2 lit. c). M. uzyskał kartę pobytową w grudniu 2020 r. W lutym 2021 r. podjął pracę w państwie członkowskim A i wyprowadził się od rodziców, wynajmując mieszkanie w państwie członkowskim A. Prawa pobytu M. nie może podważać to, że po przeprowadzce do państwa członkowskiego A M. nie pozostaje już na utrzymaniu rodziców z uwagi na podjęcie przez niego pracy zgodnie z art. 23 dyrektywy.

2.2.2.5 Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii

Trybunał wyjaśnił, że małoletni obywatele Unii mają pełne prawo do swobodnego przemieszczania się, mimo że nie mogą samodzielnie decydować o miejscu zamieszkania ani celu podróży: zdolność obywatela Unii do korzystania z praw przewidzianych w Traktacie oraz w prawie wtórnym w zakresie swobodnego przemieszczania się osób nie może być uzależniona od osiągnięcia przez daną osobę wieku pozwalającego na samodzielne korzystanie z tych praw lub od osiągnięcia minimalnego wieku ⁽⁷²⁾. Tego rodzaju decyzje są podejmowane przez ich rodziców/osoby sprawujące władzę rodzicielską, którym przysługuje prawo pieczy nad dzieckiem w UE.

W związku z tym Trybunał orzekł, że oprócz osób wymienionych w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE, w przypadku gdy małoletni obywatele Unii korzystają z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, osobom sprawującym nad nimi opiekę, które nie są obywatelami Unii (które nie pozostają na utrzymaniu małoletniego obywatela Unii, ale są osobami, na których utrzymaniu pozostaje małoletni obywatel Unii) należy przyznać prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ brak przyznania tego prawa pozbawiłby skuteczności prawo pobytu dziecka ⁽⁷³⁾. Do takich osób sprawujących opiekę analogiczne zastosowanie mają odpowiednio przepisy dyrektywy 2004/38/WE.

Przykład:

A. jest małoletnią obywatelką Unii – obywatelką państwa członkowskiego A, w którym się urodziła. Gdy miała sześć miesięcy, wraz z rodzicami i starszą siostrą, którzy nie są obywatelami Unii, przeprowadziła się do państwa członkowskiego B. Wszystkie cztery osoby zamieszkują w państwie członkowskim B. Jej rodzice sprawujący nad nią opiekę są objęci przepisami w zakresie swobodnego przemieszczania się osób, podobnie jak jej siostra.

Dalsze informacje na temat przyznania prawa pobytu małoletnim obywatelom Unii i osobom sprawującym nad nimi opiekę na okres dłuższy niż 3 miesiące i krótszy niż 5 lat znajdują się w sekcji 5.2.4 – Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii.

2.2.3 Członkowie rodziny rozszerzonej

Państwa członkowskie muszą, zgodnie ze swoim ustawodawstwem krajowym, ułatwiać wjazd i pobyt członków „rozszerzonej” rodziny obywateli Unii.

Art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE odnosi się do:

- wszelkich innych (tzn. nieobjętych definicją w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE) członków rodziny, którzy:
 - pozostają na utrzymaniu;
 - są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii;
 - ściśle wymagają osobistej opieki ze strony obywatela UE z powodu poważnych względów zdrowotnych lub
 - partnera, z którym obywatel UE pozostaje w stałym, należycie poświadczonym związku.

⁽⁷²⁾ C-200/02, Zhu i Chen, ECLI:EU:C:2004:639, pkt 20 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽⁷³⁾ C-200/02, Zhu i Chen, ECLI:EU:C:2004:639, pkt 45 i 46.

Pojęcie członków rodziny w art. 3 ust. 2 należy interpretować w całej UE w sposób autonomiczny i jednolity. Odniesienie do „ustawodawstwa krajowego” nie dotyczy definicji osób, o których mowa w tym przepisie, ale warunków, na jakich przyjmujące państwo członkowskie musi ułatwiać wjazd i pobyt tych osób ⁽⁷⁴⁾.

W dyrektywie 2004/38/WE nie określono żadnych ograniczeń w odniesieniu do stopnia pokrewieństwa, gdy mowa jest o „innych członkach rodziny”.

Art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE stanowi, że członkowie rodziny „rozszerzonej” mają prawo do ułatwionego wjazdu i pobytu zgodnie z ustawodawstwem krajowym. W przeciwieństwie do członków „bliskiej” rodziny członkowie rodziny „rozszerzonej” nie uzyskują automatycznego prawa wjazdu i pobytu. Oznacza to, że państwa członkowskie nie mają obowiązku uwzględniania każdego wniosku o wjazd lub pobyt złożonego przez osoby należące do tej kategorii ⁽⁷⁵⁾. Państwa członkowskie są jednak zobowiązane do pewnego uprzywilejowania takich wniosków w stosunku do innych osób niebędących obywatelami Unii ⁽⁷⁶⁾.

Aby utrzymać szeroko pojętą jedność rodziny, w ustawodawstwie krajowym należy przewidzieć dokładną analizę odpowiednich okoliczności osobistych zainteresowanych osób ubiegających się o wizę, z uwzględnieniem ich związku z obywatelem Unii lub wszelkich innych okoliczności, takich jak zależność finansowa lub fizyczna, jak jednoznacznie wskazano w motywie 6 preambuły do dyrektywy 2004/38/WE. Aby wypełnić ten obowiązek, zgodnie z art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE, państwa członkowskie muszą ustanowić w swoim ustawodawstwie krajowym kryteria dotyczące tych ułatwień umożliwiające wnioskodawcom uzyskanie decyzji w przedmiocie ich wniosku opartej na szczegółowej analizie ich osobistych okoliczności i – w razie odmowy – uzasadnionej ⁽⁷⁷⁾. Państwa członkowskie mają pewien zakres swobody w określaniu w swoim ustawodawstwie krajowym kryteriów, jakie należy uwzględnić przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu praw członkom rodziny „rozszerzonej” na podstawie dyrektywy 2004/38/WE – pod warunkiem że kryteria te są zgodne ze zwykłym rozumieniem określenia „ułatwienie” i które nie pozbawiają tego przepisu skuteczności ⁽⁷⁸⁾.

Ponadto przy wdrażaniu przewidzianego w art. 3 ust. 2 obowiązku ułatwiania wjazdu i pobytu „innych członków rodziny” państwa członkowskie mają obowiązek korzystania ze swojego zakresu uznania „w świetle i z poszanowaniem” postanowień Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, w tym prawa do (poszanowania) życia rodzinnego (art. 7) oraz najlepszego interesu dziecka (art. 24) ⁽⁷⁹⁾. Zobowiązane są w związku z tym do „przeprowadzenia równoważonej i racjonalnej oceny wszystkich aktualnych i stosownych okoliczności danego przypadku, uwzględniającej wszystkie wchodzące w grę interesy, a w szczególności najlepszy interes danego dziecka” ⁽⁸⁰⁾.

Na podstawie wyroku w sprawie Coman, w którym Trybunał stwierdził, że pojęcie „współmałżonka” w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE jest neutralne pod względem płci ⁽⁸¹⁾, nie ma podstaw do interpretowania innych pojęć w dyrektywie 2004/38/WE (np. „wszelcy inni członkowie rodziny” (art. 3 ust. 2 lit. a)) i „partner” (art. 3 ust. 2 lit. b))) jako pojęć, które nie są neutralne pod względem płci.

Po uznaniu ich statusu jako członków rodziny członkowie rodziny rozszerzonej, którzy podlegają art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE, mogą powoływać się na wszystkie przepisy dyrektywy (w tym na prawo do pracy). Przyznanie tego prawa następuje zazwyczaj w drodze wydania karty pobytovej na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE, ale może również nastąpić w drodze innej procedury (np. wydania wizy dla obywateli podlegających obowiązkowi wizowemu).

⁽⁷⁴⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 18 i 19.

⁽⁷⁵⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 18.

⁽⁷⁶⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 21.

⁽⁷⁷⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 21–24.

⁽⁷⁸⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 24, C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, pkt 40 oraz C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 63.

⁽⁷⁹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 64–67.

⁽⁸⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 68.

⁽⁸¹⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 35.

Każda negatywna decyzja (w szczególności odmowa wjazdu, odmowa wydania wizy lub odmowa wydania karty pobytowej) podlega wszystkim przewidzianym w dyrektywie 2004/38/WE zabezpieczeniom materialnym i proceduralnym. Obejmują one dostęp do postępowań sądowych, w których sąd krajowy powinien móc „ustalić, czy decyzja odmowna opiera się na wystarczająco solidnej podstawie faktycznej i czy były przestrzegane gwarancje proceduralne” ⁽⁸²⁾. Decyzja negatywna musi być w pełni uzasadniona i musi istnieć możliwość odwołania się od niej.

2.2.3.1 Sytuacje objęte art. 3 ust. 2 lit. a): zależność finansowa, zależność fizyczna i przynależność do gospodarstwa domowego

Trzy sytuacje objęte zakresem stosowania art. 3 ust. 2 lit. a) (zależność finansowa, zależność fizyczna i przynależność do gospodarstwa domowego) nie muszą występować łącznie. Oznacza to, że dana osoba może skorzystać z art. 3 ust. 2 lit. a), jeśli znajduje się w jednej z tych trzech sytuacji ⁽⁸³⁾.

Zgodnie z art. 8 ust. 5 lit. e) i art. 10 ust. 2 lit. e) członkowie rodziny rozszerzonej są zobowiązani do przedstawienia dokumentu wydanego przez odpowiedni organ w kraju pochodzenia lub kraju, z którego przyjeżdżają, poświadczającego, że pozostają na utrzymaniu lub są członkami gospodarstwa domowego obywatela Unii, lub dowodu potwierdzającego występowanie poważnych względów zdrowotnych, które ściśle wymagają osobistej opieki obywatela Unii nad członkiem rodziny ⁽⁸⁴⁾.

Pojęcie osoby „pozostającej na utrzymaniu” dotyczy „sytuacji zależności finansowej” ⁽⁸⁵⁾.

Państwa członkowskie mogą, korzystając ze swojego zakresu swobodnego uznania, wprowadzić do swojego ustawodawstwa szczególne wymogi co do charakteru lub czasu trwania zależności, i to by upewnić się w szczególności, że taka sytuacja zależności jest rzeczywista oraz trwała i nie jest wywołana jedynie w celu uzyskania zezwolenia na wjazd i pobyt w przyjmującym państwie członkowskim ⁽⁸⁶⁾.

Takie wymogi muszą jednak być zgodne ze zwykłym rozumieniem określenia „ułatwianie” oraz określeń dotyczących zależności, o której mowa w art. 3 ust. 2, i nie mogą pozbawiać tego przepisu skuteczności ⁽⁸⁷⁾.

Sytuacja zależności musi istnieć w kraju, z którego przybył ten członek rodziny rozszerzonej (a nie w kraju, w którym obywatel Unii przebywał przed osiedleniem się w przyjmującym państwie członkowskim) ⁽⁸⁸⁾. Ustalenie, czy dana osoba pozostaje „na utrzymaniu” obywatela Unii, musi opierać się na ocenie sytuacji **w momencie**, gdy członek rodziny dąży do tego, by towarzyszyć temu obywatelowi UE lub do niego dołączyć. Nie ma wymogu, aby członek rodziny przebywał w tym samym państwie co obywatel Unii lub pozostawał na jego utrzymaniu tuż przed przeniesieniem się tego obywatela do przyjmującego państwa członkowskiego lub w chwili tego przeniesienia się ⁽⁸⁹⁾. Oznacza to, że jeżeli obywatel Unii przebywa już w przyjmującym państwie członkowskim, nie można wymagać od członka rodziny pozostającego na utrzymaniu, aby udowodnił, że pozostawał na utrzymaniu tego obywatela Unii tuż przed jego przeniesieniem się do przyjmującego państwa członkowskiego lub w chwili tego przeniesienia się ⁽⁹⁰⁾.

Dyrektywa nie przestaje obowiązywać w odniesieniu do członków rodziny rozszerzonej pozostających na utrzymaniu, gdy przestają oni być na utrzymaniu, na przykład korzystając z przysługujących im na mocy art. 23 praw do podjęcia pracy lub do wykonywania pracy na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim ⁽⁹¹⁾.

Termin „członek gospodarstwa domowego” oznacza osoby, które **pozostają z obywatelem Unii w relacji zależności** opartej na „ścisłych 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” ⁽⁹²⁾.

⁽⁸²⁾ C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, pkt 52.

⁽⁸³⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 23.

⁽⁸⁴⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 30 i 43.

⁽⁸⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 23.

⁽⁸⁶⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 38.

⁽⁸⁷⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 39.

⁽⁸⁸⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 35.

⁽⁸⁹⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 33 i 35. Trybunał udziela w tym zakresie dalszych wyjaśnień w sprawie C-607/21 – État belge

⁽⁹⁰⁾ C-83/11, Rahman, ECLI:EU:C:2012:519, pkt 33 i 35.

⁽⁹¹⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 31 i 32. Trybunał udziela w tym zakresie dalszych wyjaśnień w sprawie C-488/21 – Chief Appeals Officer i in.

⁽⁹²⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 30.

Członkowie gospodarstwa domowego powinni przedstawić dowód bliskiej i trwałej więzi z tym obywatelem Unii, „poświadczający sytuację rzeczywistej zależności między tymi dwiema osobami oraz dzielenia przez nie wspólnoty życia domowego, która nie została stworzona w celu uzyskania wjazdu i pobytu w tym państwie członkowskim” ⁽⁹³⁾.

Czynniki, które należy uwzględnić przy ocenie istnienia takiej więzi, obejmują stopień pokrewieństwa oraz, w zależności od szczególnych okoliczności sprawy, „bliskość danej relacji rodzinnej oraz wzajemność i intensywność więzi między tymi dwiema osobami” ⁽⁹⁴⁾. Więź ta powinna być tego rodzaju, że w przypadku, gdyby stało się niemożliwe, by członek rodziny był członkiem gospodarstwa domowego obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, „ucierpiałaby co najmniej jedna z tych dwóch osób” ⁽⁹⁵⁾. Nie jest jednak konieczne wykazanie, że obywatel Unii zrezygnowałby z korzystania ze swobody przemieszczania się, gdyby członkowi rodziny nie przyznano prawa wjazdu i pobytu ⁽⁹⁶⁾. Ważnym czynnikiem jest również czas trwania wspólnoty życia domowego i w tym względzie konieczne jest też uwzględnienie okresu poprzedzającego uzyskanie obywatelstwa Unii przez daną osobę ⁽⁹⁷⁾. Obywatel UE i inny członek rodziny muszą być członkami tego samego gospodarstwa domowego, ale obywatel Unii nie musi być głową tego gospodarstwa ⁽⁹⁸⁾.

Jeżeli między obywatelem Unii a dziećmi trwałego partnera tego obywatela istnieje prawdziwe życie rodzinne, art. 3 ust. 2 lit. a) może obejmować swoim zakresem stosowania również sytuację dzieci trwałego partnera, w tym w przypadku związków partnerskich osób tej samej płci.

Przykład:

Y. jest obywatelką Unii z państwa członkowskiego A. Jej mężem jest O., który nie jest obywatelem Unii. W ciągu ostatnich 5 lat mieszkali z siostrą Y. – L. – która nie jest obywatelką Unii, w państwie członkowskim A. W 2022 r. cała trójka postanowiła przenieść się do państwa członkowskiego B. L. może być objęta zakresem dyrektywy 2004/38/WE jako członek gospodarstwa domowego Y.

Stosunek prawny między obywatelem Unii korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się a małoletnim, który to stosunek nie spełnia przesłanek filiacji, ale prowadzi do powstania prawdziwego życia rodzinnego, podlega ochronie na mocy art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE ⁽⁹⁹⁾. W szczególności może to dotyczyć małoletnich pozostających pod opieką stałego opiekuna prawnego oraz dzieci przybranych. W takich przypadkach organy krajowe mają obowiązek „przeprowadzenia zrównoważonej i racjonalnej oceny wszystkich aktualnych i stosownych okoliczności danego przypadku, przy uwzględnieniu wszystkich wchodzących w grę interesów, w szczególności najlepszego interesu dziecka” ⁽¹⁰⁰⁾. W przypadku gdy w następstwie oceny stwierdzi się, że dziecko i opiekun prowadzą prawdziwe życie rodzinne i że to dziecko jest zależne od swojego opiekuna, prawo podstawowe do poszanowania życia rodzinnego oraz najlepszy interes dziecka przemawiają co do zasady za przyznaniem przez przyjmujące państwo członkowskie prawa wjazdu i pobytu temu dziecku w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/38 w związku z art. 7 i art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych, aby umożliwić dziecku życie ze swoimi opiekunami w przyjmującym państwie członkowskim tych ostatnich ⁽¹⁰¹⁾.

Do czynników, które należy wziąć pod uwagę przy ocenie, należą m.in. wiek dziecka w chwili ustanowienia stosunku prawnego; istnienie wspólnego życia dziecka z obywatelem Unii; intensywność stosunków emocjonalnych, które powstały między dzieckiem a obywatelem UE oraz poziom zależności dziecka od obywatela Unii (w zakresie, w jakim sprawuje on nad nim władzę rodzicielską oraz ponosi za nie odpowiedzialność prawną i finansową) ⁽¹⁰²⁾.

⁽⁹³⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 26.

⁽⁹⁴⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 27.

⁽⁹⁵⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 27.

⁽⁹⁶⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 28.

⁽⁹⁷⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 29.

⁽⁹⁸⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 22.

⁽⁹⁹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 56 i 57.

⁽¹⁰⁰⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 68.

⁽¹⁰¹⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 69–73.

⁽¹⁰²⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 69.

Należy również wziąć pod uwagę „ewentualne indywidualne i konkretne ryzyko, że dane dziecko może być ofiarą nadużycia, wykorzystania lub handlu ludźmi”⁽¹⁰³⁾. Ryzyka takiego nie można jednak domniemywać jedynie w świetle faktu, że procedura ustalania istotnego stosunku prawnego jest mniej szczegółowa niż procedura przeprowadzana w przyjmującym państwie członkowskim do potrzeb przysposobienia lub umieszczenia dziecka poza rodziną ani jedynie w świetle faktu, że konwencja haska 1996 r. w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci⁽¹⁰⁴⁾ nie miała zastosowania w danym przypadku⁽¹⁰⁵⁾. Takie okoliczności należy wyważyć z innymi istotnymi okolicznościami faktycznymi⁽¹⁰⁶⁾.

Jeżeli chodzi o członków rodziny ściśle wymagających osobistej opieki obywatela Unii z poważnych względów zdrowotnych, o których to osobach jest mowa w art. 3 ust. 2 lit. a), w ramach orzecznictwa nie istnieje obecnie oddzielna interpretacja sytuacji takich osób. Trybunał podkreślił jednak, że przypadek ten odnosi się do sytuacji zależności fizycznej⁽¹⁰⁷⁾. Kwestia ta wymaga jednak ogólnej oceny, której należy dokonywać w poszczególnych przypadkach i z uwzględnieniem okoliczności danej sprawy.

2.2.3.2 Sytuacje objęte art. 3 ust. 2 lit. b): stałe związki partnerskie

Zgodnie z art. 3 ust. 2 lit b), dyrektywa ma zastosowanie do **partnerów, z którymi obywatel UE pozostaje w faktycznie stałym, należycie poświadczonym związku**. Kategoria ta obejmuje zarówno związki osób przeciwnych płci, jak i związki osób tej samej płci. Osoby, które wywodzą swoje prawa na podstawie dyrektywy 2004/38/WE z faktu **stałego partnerstwa** z obywatelem Unii, mogą być zobowiązane do przedstawienia dowodów w postaci dokumentów potwierdzających ich związek partnerski oraz jego stały charakter. Dowody mogą zostać przedstawione w jakiegokolwiek odpowiedniej formie.

Poniżej przedstawiono niektóre elementy stanowiące potwierdzenie, że partnerzy pozostają w faktycznie stałym, należycie poświadczonym związku:

- dowód na bliski związek trwający od długiego czasu;
- dowód sprawowania wspólnej władzy rodzicielskiej nad co najmniej jednym dzieckiem i równego zaangażowania w wykonanie tej władzy;
- dowód wspólnego podjęcia poważnego długoterminowego zobowiązania prawnego lub finansowego (np. kredyt hipoteczny na zakup domu lub dokumentacja potwierdzająca zawarcie prawnie uznanego związku między dwiema osobami);
- dowód posiadania wspólnego miejsca zamieszkania lub gospodarstwa domowego;
- jeżeli partnerzy mieszkają osobno – dowód na to, że utrzymują regularne i częste kontakty.

Wymóg stałości związku należy ocenić w świetle przyjętego w dyrektywie 2004/38/WE celu utrzymania szeroko pojętej jedności rodziny⁽¹⁰⁸⁾. W krajowych przepisach dotyczących stałości związku partnerskiego jako kryterium stałości związku można określić minimalny okres jego trwania, ustalony zgodnie z zasadą proporcjonalności. W takim przypadku w przepisach krajowych należy jednak przewidzieć uwzględnienie również innych istotnych aspektów (takich jak elementy wymienione powyżej).

Przepisy krajowe mogą zawierać wymóg, zgodnie z którym związek partnerski musi opierać się na wyłączności (tj. można wymagać, aby ani obywatel Unii, ani jego partner nie pozostawali w związku małżeńskim ani w zarejestrowanym związku partnerskim z osobą trzecią), przy czym w przepisach krajowych w razie potrzeby należy uwzględnić również inne czynniki.

Przy stosowaniu tego przepisu należy zwracać szczególną uwagę na sytuację par jedнопłciowych, które nie mają dostępu do instytucji małżeństwa ani nie mogą zawrzeć zarejestrowanego związku partnerskiego i tym samym nie kwalifikują się do otrzymania prawa pobytu na podstawie art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE.

⁽¹⁰³⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 70.

⁽¹⁰⁴⁾ Konwencja o jurysdykcji, prawie właściwym, uznawaniu, wykonywaniu i współpracy w zakresie odpowiedzialności rodzicielskiej oraz środków ochrony dzieci, sporządzona w Hadze dnia 19 października 1996 r.

⁽¹⁰⁵⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 70.

⁽¹⁰⁶⁾ C-129/18, SM, ECLI:EU:C:2019:248, pkt 70.

⁽¹⁰⁷⁾ C-22/21, Minister for Justice and Equality, ECLI:EU:C:2022:683, pkt 23.

⁽¹⁰⁸⁾ Motyw 6.

2.2.4 Dokumenty uzupełniające pozwalające na poświadczenie więzi rodzinnej z obywatelem Unii

Wnioskodawcy ubiegający się o dokument związany z pobytem lub wizę wjazdową na podstawie dyrektywy 2004/38/WE mogą wybrać dowód w postaci dokumentu, z którego chcą skorzystać, aby udowodnić, że dyrektywa 2004/38/WE ma do nich zastosowanie (tj. dowód relacji rodzinnej, pozostawania na utrzymaniu itp.). Państwa członkowskie mogą wymagać przedłożenia konkretnych dokumentów (np. aktu małżeństwa jako dowodu na istnienie małżeństwa), ale nie powinny odmawiać przyjęcia innych dowodów. Na przykład przedstawienie aktu małżeństwa nie jest jedynym dopuszczalnym sposobem potwierdzenia więzów rodzinnych;

Członkowie rodziny ubiegający się o dokument związany z pobytem lub wizę wjazdową na podstawie dyrektywy 2004/38/WE muszą przedstawić „dokument poświadczający istnienie więzi rodzinnych”. Oznacza to, że nie można od nich wymagać wcześniejszej rejestracji takiego dokumentu lub związku w państwie członkowskim, którego obywatelem jest obywatel Unii, lub w państwie członkowskim przyjmującym obywatela Unii. Wymóg takiej rejestracji stanowi nieuzasadnioną przeszkodę w korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się, ponieważ mógłby on znacznie opóźnić rozpatrywanie niektórych wniosków lub nawet uniemożliwić je w niektórych przypadkach, biorąc pod uwagę, że niektóre państwa członkowskie nie posiadają systemu rejestracji zagranicznych dokumentów potwierdzających więzi rodzinne.

W przypadku małoletnich zstępnych ze względu na konieczność uwzględnienia najlepszego interesu dziecka, jak określono w art. 24 Karty praw podstawowych, uzasadnione może być w szczególności przeprowadzenie weryfikacji, czy swobodne przemieszczanie się odbywa się zgodnie z mającymi zastosowanie zasadami sprawowania pieczy. Ewentualne wymogi w tym zakresie muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii, w szczególności z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji ⁽¹⁰⁹⁾.

a) Dokumenty wydawane przez państwa członkowskie UE

Dokumenty poświadczające istnienie więzi rodzinnych, wydane przez jedno państwo członkowskie muszą być przyjmowane przez przyjmujące państwo członkowskie bez podejmowania dalszych kroków administracyjnych. Zgodnie z dalszymi wyjaśnieniami przedstawionymi w sekcji 2.2.1 – *Uwagi ogólne do celów dyrektywy 2004/38/WE i ogólnego prawa Unii warunkiem akceptacji tych zaświadczeń i poświadczonych na ich podstawie więzi rodzinnych nie może być ich formalne uznanie przez pozostałe państwa członkowskie* ⁽¹¹⁰⁾.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2016/1191 ⁽¹¹¹⁾ niektóre dokumenty urzędowe poświadczające istnienie więzi rodzinnych, takie jak akty małżeństwa, akty zarejestrowanego związku partnerskiego, akty urodzenia i określone dokumenty notarialne i wyroki (na przykład poświadczające pochodzenie dziecka lub przysposobienie), wydane przez jedno państwo członkowskie są wyłączone z wymogu legalizacji lub apostille. W przypadku niektórych dokumentów (w szczególności aktów urodzenia, małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego) wydające państwo członkowskie jest zobowiązane do wydania odpowiedniego wielojęzycznego standardowego formularza na wniosek danej osoby. W tym kontekście państwo członkowskie nie powinno wymagać uwierzytelnionego tłumaczenia aktu urodzenia, małżeństwa lub zarejestrowanego związku partnerskiego, jeżeli oryginalny dokument został wydany przez inne państwo członkowskie i jeżeli dołączono do niego wielojęzyczny standardowy formularz. W wyjątkowych okolicznościach organ państwa członkowskiego, któremu dany dokument urzędowy jest przedkładany, może żądać przedstawienia jego tłumaczenia, jeżeli uzna, że informacje zawarte w dokumencie są niewystarczające do przetworzenia tego dokumentu (dotyczy to na przykład sytuacji, w których pola tekstowe w wielojęzycznym standardowym formularzu wypełniono w języku innym niż język urzędowy organu przyjmującego, a informacje te są niezbędne do przetworzenia dokumentu). Wielojęzyczny standardowy formularz jest niedostępny w przypadku innego rodzaju dokumentów (np. dokumentów stwierdzających przysposobienie lub obywatelstwo). W takim przypadku organy przyjmujące państwa członkowskie mogą wymagać przedstawienia uwierzytelnionego tłumaczenia dokumentu urzędowego okazanego przez obywatela, ale muszą zaakceptować uwierzytelnione tłumaczenie wykonane w dowolnym państwie członkowskim (tj. nie tylko tłumaczenie wykonane w przyjmującym państwie członkowskim).

⁽¹⁰⁹⁾ Zob. przez analogię C-454/19, ZW, ECLI:EU:C:2020:947, pkt 36, 40 i 42.

⁽¹¹⁰⁾ Opinia rzecznik generalnej Kokott C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:296, pkt 160.

⁽¹¹¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1191 z dnia 6 lipca 2016 r. w sprawie promowania swobodnego przepływu obywateli poprzez uproszczenie wymogów dotyczących przedkładania określonych dokumentów urzędowych w Unii Europejskiej i zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. L 200 z 26.7.2016, s. 1).

b) **Dokumenty wydawane przez państwo trzecie**

Jeżeli oryginał dokumentu sporządzono w języku niezrozumiałym dla organów danego państwa członkowskiego, takie państwo członkowskie może wymagać przetłumaczenia odpowiednich dokumentów. Jeżeli istnieją wątpliwości co do autentyczności dokumentu (np. co do organu wydającego i prawidłowości danych zawartych w dokumencie), państwo członkowskie może zażądać, aby dokument został poświadczony notarialnie, zalegalizowany lub zweryfikowany (np. w ramach apostille). Podejrzenie musi jednak dotyczyć konkretnego dokumentu osoby ubiegającej się o wizę, ponieważ nieproporcjonalne byłoby systematyczne wymaganie weryfikacji lub legalizacji wszystkich dokumentów uzupełniających we wszystkich przypadkach.

Jeżeli w drodze oceny przeprowadzonej przez państwo członkowskie można stwierdzić, że istnieją wystarczająco solidne przesłanki oparte na obiektywnych danych, że określony rodzaj dokumentu (np. akt małżeństwa) wydany przez określone państwo trzecie jest niewiarygodny (w szczególności ze względu na duży odsetek dokumentów przerobionych lub dokumentów uzyskanych w sposób oszukańczy), organy krajowe takiego państwa członkowskiego mogą w konkretnym przypadku wymagać weryfikacji lub legalizacji danego dokumentu. Tego rodzaju działanie musi być ograniczone do rodzajów dokumentów wydawanych przez państwo trzecie, w odniesieniu do którego zachodzą przesłanki uzasadniające takie działanie. Aby uzyskać więcej informacji na temat zwalczania nadużyć i oszustw, zob. sekcja 16 – *Oszustwa i nadużycia (art. 35 dyrektywy 2004/38/WE)*.

3 **Prawo wyjazdu i wjazdu (art. 4 i 5 dyrektywy 2004/38/WE)**

3.1 **Prawo wyjazdu i wjazdu**

3.1.1 **W przypadku obywateli Unii**

Bez uszczerbku dla stosowania ograniczeń przewidzianych w rozdziale VI dyrektywy 2004/38/WE art. 4 ust. 1 i art. 5 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE stanowią, że obywatele Unii mają prawo do opuszczenia państwa członkowskiego i do wjazdu na terytorium innego państwa członkowskiego z ważnym dowodem tożsamości lub paszportem. Nie można wymagać żadnych innych formalności.

Państwa członkowskie są zatem zobowiązane do wydawania paszportu lub dowodu tożsamości własnym obywatelom, zgodnie z przepisami krajowymi.

Państwa członkowskie muszą uznać nazwisko dziecka ustalone i zarejestrowane w państwie członkowskim, w którym dziecko się urodziło i ma miejsce zamieszkania ⁽¹¹²⁾. W paszporcie lub dowodzie tożsamości wydanych przez państwo członkowskie obywatelstwa muszą widnieć imię i nazwisko dziecka, jakie wynikają z aktu urodzenia wydanego w państwie członkowskim ⁽¹¹³⁾. Dotyczy to również obywateli Unii będących dziećmi osób tej samej płci. W przypadku takich dzieci państwo członkowskie obywatelstwa musi ponadto wydać paszport lub dowód tożsamości bez wymagania wydania aktu urodzenia przez państwo członkowskie, którego dziecko jest obywatelem ⁽¹¹⁴⁾.

Co więcej, w celu umożliwienia w skuteczny sposób dziecku będącemu obywatelem Unii korzystania z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich z każdym rodzicem rodzice ci mogą posiadać dokument, który wskazuje je jako osoby uprawnione do podróżowania z tym dzieckiem (dokumentem tym może być akt urodzenia). Inne państwa członkowskie są zobowiązane uznać ten dokument ⁽¹¹⁵⁾.

3.1.2 **Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii**

Osoby niebędące obywatelami lub obywatelkami Unii będący członkami rodziny obywatela Unii muszą posiadać ważny paszport. Takie osoby mogą również być zobowiązane do posiadania wizy, jeżeli nie są obywatelami Unii, którzy to obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu (zob. sekcja 3.3 – *Przepisy wizowe*). Aby uzyskać informacje na temat zwolnienia z obowiązku wizowego, zob. sekcja 3.2 – *Zwolnienie z wymogu posiadania wizy przez członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii*.

⁽¹¹²⁾ C-353/06, Grunkin i Paul, ECLI:EU:C:2008:559, pkt 39.

⁽¹¹³⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 44.

⁽¹¹⁴⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 69.

⁽¹¹⁵⁾ C-490/20, VMA, ECLI:EU:C:2021:1008, pkt 50.

3.1.3 Wymogi mające zastosowanie do dokumentów podróży

Oprócz wynikających z rozporządzenia (UE) 2019/1157 wymogów dotyczących dowodów osobistych obywateli Unii oraz wynikających z rozporządzenia Rady (WE) nr 2252/2004 wymogów dotyczących paszportów obywateli Unii ⁽¹¹⁶⁾ w przypadku obywateli Unii i członków ich rodzin obowiązuje tylko jeden wymóg dotyczący dokumentów podróży, a mianowicie wymóg posiadania ważnego dokumentu podróży (art. 5 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE). W szczególności państwa członkowskie nie mogą odmówić uznania dokumentu podróży, który:

- nie ma określonej przyszłej daty zakończenia jego ważności – wystarczy, że dokument podróży jest ważny w dniu wjazdu na terytorium tego państwa;
- jest starym dokumentem nieposiadającym najnowszych zabezpieczeń.

3.1.4 Wzór dowodów tożsamości obywateli Unii

W rozporządzeniu (UE) 2019/1157 ⁽¹¹⁷⁾, które stosuje się od 2 sierpnia 2021 r. ⁽¹¹⁸⁾, wprowadzono minimalne normy dotyczące zabezpieczeń i wzorów dowodów osobistych wydawanych przez państwa członkowskie ⁽¹¹⁹⁾. W rozporządzeniu (UE) 2019/1157 przewidziano również stopniowe wycofywanie dowodów osobistych niespełniających wymogów tego rozporządzenia. Takie dowody osobiste tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności lub najpóźniej do 3 sierpnia 2031 r. (w zależności od tego, co nastąpi wcześniej) ⁽¹²⁰⁾.

3.1.5 Praktyczny podręcznik dla straży granicznej (podręcznik Schengen)

W przypadku państw członkowskich UE wdrażających dorobek Schengen związany z granicami zewnętrznymi oraz państw stowarzyszonych w ramach Schengen ⁽¹²¹⁾, Praktyczny podręcznik dla straży granicznej (podręcznik Schengen) ⁽¹²²⁾ zawiera wspólne wytyczne, najlepsze praktyki oraz zalecenia w dziedzinie kontroli granicznych oraz uwzględnia szczególne elementy wynikające z dorobku w zakresie swobodnego przemieszczania się (zob. w szczególności część druga sekcja I: podsekcja 2 poświęcona odprawie osób korzystających z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii; podsekcja 6.2 poświęcona stemplowaniu dokumentów podróży; podsekcja 8.3 poświęcona odmowie wjazdu osobom korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się na mocy prawa Unii).

3.1.6 Brakujące dokumenty podróży

Jeżeli obywatel Unii lub członek rodziny, który nie jest obywatelem Unii, nie posiada niezbędnych dokumentów podróży lub, jeżeli jest to wymagane, niezbędnych wiz, dane państwo członkowskie, przed odesłaniem go z powrotem, musi zapewnić takiej osobie wszelkie racjonalne możliwości uzyskania niezbędnych dokumentów lub przekazania ich w racjonalnym czasie, albo potwierdzenia lub udowodnienia w inny sposób, że jest objęty prawem swobodnego przemieszczania się (art. 5 ust. 4 dyrektywy 2004/38/WE). **W takich okolicznościach ciężar udowodnienia, że dana osoba jest beneficjentem dyrektywy, spoczywa na obywatelu Unii lub członku jego rodziny, który nie jest obywatelem Unii.**

⁽¹¹⁶⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2252/2004 z dnia 13 grudnia 2004 r. w sprawie norm dotyczących zabezpieczeń i danych biometrycznych w paszportach i dokumentach podróży wydawanych przez państwa członkowskie (Dz.U. L 385 z 29.12.2004, s. 1).

⁽¹¹⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1157 z dnia 20 czerwca 2019 r. w sprawie poprawy zabezpieczeń dowodów osobistych obywateli Unii i dokumentów pobytowych wydawanych obywatelom Unii i członkom ich rodzin korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się (Dz.U. L 188 z 12.7.2019, s. 67).

⁽¹¹⁸⁾ Rozporządzenie (UE) 2019/1157 ma znaczenie dla EOG i wymaga uwzględnienia w Porozumieniu EOG (proces ten jest w toku).

⁽¹¹⁹⁾ Jak wskazano w motywie 11 rozporządzenia (UE) 2019/1157, rozporządzenie to nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku wprowadzenia dowodów osobistych, w przypadku gdy nie są one przewidziane w prawie krajowym.

⁽¹²⁰⁾ W art. 5 ust. 2 przewidziano jednak dwa odstępstwa. Dowody osobiste, które nie spełniają minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń, określonych w części 2 dokumentu ICAO nr 9303, lub które nie zawierają funkcjonalnego pola przeznaczonego do odczytu maszynowego, tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności lub najpóźniej do 3 sierpnia 2026 r., w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Dowody osobiste osób, które w dniu 2 sierpnia 2021 r. miały 70 lat i powyżej, spełniające minimalne normy dotyczące zabezpieczeń, określone w części 2 dokumentu ICAO nr 9303, i zawierające funkcjonalne pole przeznaczone do odczytu maszynowego, tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności.

⁽¹²¹⁾ Wszystkie państwa członkowskie UE, z wyjątkiem Irlandii, a także Norwegia, Islandia, Szwajcaria i Liechtenstein.

⁽¹²²⁾ Zalecenie Komisji ustanawiające wspólny „Praktyczny podręcznik dla straży granicznej” przeznaczony dla właściwych organów państw członkowskich prowadzących kontrolę osób na granicach i zastępujące zalecenie C(2019) 7131 final, C(2022) 7591 final, [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2022\)7591&lang=pl](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2022)7591&lang=pl)

Zawsze zdecydowanie zaleca się jednak posiadanie wymaganych dokumentów podróży (paszportu lub dowodu osobistego) lub wiz, aby obywatele Unii i członkowie ich rodzin mogli w razie potrzeby okazać dokument tożsamości (w przypadku zatrzymania przez policję, wejścia na pokład samolotu itp.). Państwa członkowskie mogą przyjmować przepisy krajowe zobowiązujące osoby przebywające na ich terytorium do posiadania lub noszenia przy sobie pism lub dokumentów oraz mogą nakładać sankcje w przypadku niespełnienia tego obowiązku.

3.1.7 Odmowa wjazdu/wyjazdu

W prawie Unii przewidziano, że państwa członkowskie mogą zakazać obywatelom Unii i członkom ich rodzin wjazdu na swoje terytorium lub jego opuszczanie, jeżeli osoby te stwarzają ryzyko uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego w rozumieniu rozdziału VI dyrektywy 2004/38/WE lub w przypadku nadużycia lub oszustwa (zob. sekcja 13 – *Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego* (art. 27, 28 i 29 dyrektywy 2004/38/WE) i sekcja 16 – *Oszustwa i nadużycia* (art. 35 dyrektywy 2004/38/WE)).

3.2 Zwolnienie z wymogu posiadania wizy przez członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii

Art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE stanowi, że posiadanie ważnej karty pobytovej, określonej w art. 10 dyrektywy 2004/38/WE, zwalnia członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, z wymogu posiadania wizy ⁽¹²³⁾.

a) **Karty pobytove, które zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE skutkują zwolnieniem z wymogu posiadania wizy**

Zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE następujące karty pobytove skutkują zwolnieniem z wymogu posiadania wizy:

- karty pobytove wydawane na podstawie art. 10 członkom rodziny obywateli Unii, którzy przenieśli się do państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie, którego są obywatelami;
- karty stałego pobytu wydawane na podstawie art. 20 dyrektywy 2004/38/WE (zastępujące pięcioletnią kartę pobytową wydawaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE).

Posiadanie karty pobytovej wydanej na podstawie art. 10 i 20 dyrektywy 2004/38/WE ⁽¹²⁴⁾ stanowi wystarczający dowód na to, że posiadacz tej karty jest członkiem rodziny obywatela Unii ⁽¹²⁵⁾. Karta pobytowa skutkuje zwolnieniem z wymogu posiadania wizy w każdym państwie członkowskim, w tym w państwie członkowskim, którego dany obywatel Unii jest obywatelem ⁽¹²⁶⁾, i niezależnie od tego, czy wydające lub odwiedzane państwo członkowskie należy do strefy Schengen wolnej od kontroli na granicach wewnętrznych (strefa Schengen) ⁽¹²⁷⁾.

Zwolnienie z wymogu posiadania wizy przewidziane w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE obejmuje członków rodziny posiadających kartę pobytową lub kartę stałego pobytu, niezależnie od tego, czy kartę wydało im państwo członkowskie nienależące do strefy Schengen, czy też państwo członkowskie należące do strefy Schengen ⁽¹²⁸⁾.

Karty pobytove istotne w kontekście art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE skutkują zwolnieniem ich posiadaczy z obowiązku wizowego niezależnie od tego, czy posiadacz karty towarzyszy obywatelowi Unii, czy do niego dołącza. W przeciwieństwie do tego, co określono w pozostałych artykułach dyrektywy 2004/38/WE (np. w art. 6 lub 7), w art. 5 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE nie nałożono wymogu towarzyszenia przemieszczającemu się obywatelowi UE lub dołączenia do niego.

⁽¹²³⁾ Chociaż Szwajcaria nie stosuje dyrektywy 2004/38/WE, to jednak kraj ten również uznaje, że posiadanie kart pobytowych wydanych przez państwa członkowskie skutkuje zwolnieniem z wymogu posiadania wizy, z wyjątkiem kart wydanych przez Bułgarię, Irlandię, Cypr lub Rumunię.

⁽¹²⁴⁾ Karty pobytove wydawane beneficjentom określonym w art. 2 pkt 2 i w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE.

⁽¹²⁵⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, pkt 55.

⁽¹²⁶⁾ C-202/13, Sean McCarthy i in., ECLI:EU:C:2014:2450, pkt 41.

⁽¹²⁷⁾ Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Bułgarii, Irlandii, Cypru i Rumunii.

⁽¹²⁸⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, pkt 41–47.

Przykłady:

- R. jest obywatelką Unii mającą obywatelstwo państwa członkowskiego A, zamieszkałą wraz ze współmałżonkiem będącym Chińczykiem, M., w państwie członkowskim B nienależącym do strefy Schengen ⁽¹²⁹⁾. M. posiada kartę pobytową wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE przez państwo członkowskie B. R. i M. udają się do państwa członkowskiego C należącego do strefy Schengen. M. posiada kartę pobytową wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE, w związku z czym jest zwolniony z obowiązku wizowego na podstawie dyrektywy, nawet jeżeli udaje się do państwa członkowskiego C należącego do strefy Schengen.
- T. jest obywatelem Unii mającym obywatelstwo państwa członkowskiego B, zamieszkałym wraz ze współmałżonką będącą Hinduską, S., w państwie członkowskim D należącym do strefy Schengen. S. posiada kartę pobytową wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE przez państwo członkowskie D. S. udaje się do państwa członkowskiego E nienależącego do strefy Schengen. S. posiada kartę pobytową wydaną na podstawie art. 10 dyrektywy 2004/38/WE, w związku z czym jest zwolniona z obowiązku wizowego na podstawie dyrektywy, nawet jeżeli udaje się sama do państwa członkowskiego E nienależącego do strefy Schengen.
- P. jest obywatelem Unii mającym obywatelstwo państwa członkowskiego A. Mieszka wraz ze współmałżonką będącą Chinką, L., w państwie członkowskim B nienależącym do strefy Schengen. L. posiada kartę pobytową wydaną przez państwo członkowskie B na podstawie art. 20 dyrektywy 2004/38/WE. L. udaje się sama do państwa członkowskiego C należącego do strefy Schengen, a następnie do państwa członkowskiego E nienależącego do strefy Schengen. Karta pobytowa skutkuje zwolnieniem z wymogu posiadania wizy w państwie członkowskim C i w państwie członkowskim E, nawet jeżeli L. podróżuje sama.
- Y. jest obywatelem Unii mającym obywatelstwo państwa członkowskiego A nienależącego do strefy Schengen. Mieszka wraz ze współmałżonką będącą Hinduską, T., w państwie członkowskim C należącym do strefy Schengen. T. posiada kartę pobytową wydaną przez państwo członkowskie C na podstawie art. 20 dyrektywy 2004/38/WE. Karta pobytowa skutkuje zwolnieniem z wymogu posiadania wizy w państwie członkowskim A. Karta pobytowa skutkuje zwolnieniem z wymogu posiadania wizy w państwie członkowskim A, nawet jeżeli T. podróżuje sama.

Jeżeli chodzi o wzór kart pobytowych, zob. sekcja 12.2 – Karty pobytowe i karty stałego pobytu wydawane członkom rodziny niebędącym obywatelami Unii (art. 10 i 20 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 7 i 8 rozporządzenia 2019/1157): format i okres ważności.

Zwolnienie z wymogu posiadania wizy ma zastosowanie również w przypadku:

- kart (stałego) pobytu wydanych rodzicom w związku ze sprawą Zhu i Chen (zob. sekcja 2.2.2.5 – Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii);
- kart (stałego) pobytu wydanych członkom rodziny obywateli Unii, którzy wrócili do państwa członkowskiego pochodzenia (zob. sekcja 18 – Prawo pobytu członków rodziny powracających obywateli) oraz
- kart (stałego) pobytu wydanych członkom rodziny osób posiadających podwójne obywatelstwo, w przypadku gdy do tych członków rodziny przez analogię zastosowanie ma dyrektywa 2004/38/WE (zob. sekcja 2.1.4 – Osoby posiadające podwójne obywatelstwo).

Jak wyjaśniono w sekcji 12.2 – Karty pobytowe i karty stałego pobytu wydawane członkom rodziny niebędącym obywatelami Unii (art. 10 i 20 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 7 i 8 rozporządzenia 2019/1157): format i okres ważności, tym trzem kategoriom członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, także powinny zostać wydawane karty (stałego) pobytu zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE, ponieważ ma ona do nich zastosowanie przez analogię.

b) Dokumenty związane z pobytem, które nie skutkują zwolnieniem z wymogu posiadania wizy zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE

Wszelkie inne dokumenty związane z pobytem wydane członkom rodziny obywateli Unii nie zwalniają ich posiadaczy z obowiązku wizowego na mocy dyrektywy 2004/38/WE.

⁽¹²⁹⁾ W tych przypadkach chodzi o państwa członkowskie nienależące do strefy Schengen, tj. Bułgarię, Irlandię, Cypr i Rumunię.

Należy zauważyć, że dokumenty związane z pobytem wydane na podstawie przepisów krajowych w sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym (łączenie rodzin z obywatelami wydającego państwa członkowskiego, którzy nie korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się), nie dotyczą osób, które korzystają z zasad swobodnego przemieszczania się. W związku z tym państwa członkowskie muszą wydawać te dokumenty związane z pobytem na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 ⁽¹³⁰⁾. Dokumenty pobytowe wydane na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 przez państwo członkowskie, które należy do strefy Schengen, mają skutek w postaci zwolnienia z obowiązku wizowego wobec państw członkowskich, które należą do strefy Schengen.

Dokumenty związane z pobytem niewydane na podstawie dyrektywy 2004/38/WE mogą jednak zwalniać posiadaczy z obowiązku wizowego na podstawie przepisów Schengen ⁽¹³¹⁾. Aby uzyskać więcej informacji na ten temat, zob. Praktyczny podręcznik dla straży granicznej (podręcznik Schengen).

Przykład:

Państwo członkowskie A należy do strefy Schengen. Obywatel Unii z państwa członkowskiego A mieszka wraz ze współmałżonką niebędącą obywatelką Unii w państwie członkowskim A. Podróżują do innego państwa członkowskiego, które również należy do strefy Schengen. Ponieważ współmałżonka niebędąca obywatelką Unii posiada dokument pobytowy wydany na podstawie prawa krajowego przez państwo członkowskie należące do strefy Schengen, nie musi ubiegać się o wizę wjazdową na podstawie przepisów Schengen.

3.3 Przepisy wizowe

Jak przewidziano w art. 5 ust. 2, państwa członkowskie mogą wymagać posiadania wizy wjazdowej od członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, towarzyszących obywatelowi UE, do którego dyrektywa 2004/38/WE ma zastosowanie, lub dołączających do niego, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2018/1806 ⁽¹³²⁾ lub – w przypadku Irlandii – zgodnie z prawem krajowym. Tacy członkowie rodziny **mają prawo wjazdu** na terytorium tego państwa członkowskiego, jak również **prawo uzyskania wizy wjazdowej** ⁽¹³³⁾. To odróżnia ich od innych osób niebędących obywatelami Unii, które nie mają takiego prawa.

Prawo do uzyskania wizy przysługuje bez względu na cel podróży – pod warunkiem, że członek rodziny, który nie jest obywatelem Unii, towarzyszy obywatelowi Unii lub dołącza do niego (np. w celu osiedlenia się lub w celach turystycznych w przyjmującym państwie członkowskim).

Zgodnie z art. 5 ust. 2 państwa członkowskie muszą przyznać takim osobom **wszelkie ułatwienia** w uzyskaniu niezbędnych wiz, które muszą być wydawane **nieodpłatnie, tak szybko, jak to jest możliwe, oraz na podstawie procedury przyspieszonej**.

W dyrektywie 2004/38/WE nie ustanowiono jednak innych przepisów dotyczących procedur związanych z wydaniem wiz.

W przypadku państw członkowskich, które w pełni stosują dorobek Schengen w zakresie wspólnej polityki wizowej ⁽¹³⁴⁾, wraz z decyzją wykonawczą Komisji na podstawie kodeksu wizowego przyjęto podręcznik rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz ⁽¹³⁵⁾. W podręczniku osobną sekcję (część III) poświęcono przepisom szczegółowym dotyczącym przetwarzania wniosków wizowych składanych przez członków rodziny obywateli Unii. Uwzględniono w niej szczególne elementy wynikające z dorobku w zakresie swobodnego przemieszczania się. Kodeks wizowy i podręcznik nie mają zastosowania do Irlandii, Bułgarii, Cypru i Rumunii, ale większość instrukcji operacyjnych zawartych w części III podręcznika wizowego dotyczy również tych państw członkowskich UE.

⁽¹³⁰⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.U. L 157 z 15.6.2002, s. 1).

⁽¹³¹⁾ Art. 6 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

⁽¹³²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1806 z dnia 14 listopada 2018 r. wymieniające państwa trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (Dz.U. L 303 z 28.11.2018, s. 39).

⁽¹³³⁾ Sprawa C-503/03, Komisja/Hiszpania, ECLI:EU:C:2006:74, pkt 42.

⁽¹³⁴⁾ Belgia, Czechy, Dania, Niemcy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Francja, Chorwacja, Włochy, Łotwa, Litwa, Luksemburg, Węgry, Malta, Niderlandy, Austria, Polska, Portugalia, Słowenia, Słowacja, Finlandia i Szwecja.

⁽¹³⁵⁾ Załącznik do decyzji wykonawczej Komisji zmieniającej decyzję Komisji C(2010) 1620 final w sprawie zastąpienia podręcznika rozpatrywania wniosków wizowych i zmieniania wydanych wiz (podręcznik wizowy I), C(2020) 395 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-06/visa_code_handbook_consolidated_en.pdf

Czas rozpatrywania wniosków wizowych składanych przez członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, nie powinien przekraczać 15 dni, chyba że w „wyjątkowych i należyście uzasadnionych” przypadkach, przy czym opóźnienia przekraczające cztery tygodnie nie są zasadne.

Organy państw członkowskich powinny wskazać członkom rodziny rodzaj wizy, o którą powinni się ubiegać (tj. wizę krótkoterminową), nie mogą natomiast wymagać od nich ubiegania się o wizy długoterminowe, wizy pobytowe ani wizy na potrzeby łączenia rodzin.

Państwa członkowskie mogą korzystać z połączeń telefonicznych o obniżonych opłatach lub z usług zewnętrznej firmy celem umówienia spotkania. Są jednak również zobowiązane do zapewnienia członkom rodzin będącym obywatelami państwa spoza UE możliwości bezpośredniego dostępu do konsulatu.

Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, powinni mieć możliwość jak najszybszego umówienia się na spotkanie z zewnętrznymi dostawcami usług lub w konsulatach w celu zagwarantowania, że będą mogli rzeczywiście skorzystać z procedury przyspieszonej.

Jeżeli członkowie rodziny zdecydują się nie skorzystać z prawa do złożenia wniosku bezpośrednio w konsulacie, a zamiast tego skorzystają z usług zewnętrznej firmy lub usług dodatkowych, mogą być zobowiązani do uiszczenia opłaty za te usługi (ale nie opłaty za samą wizę). Natomiast jeśli ich wniosek zostanie złożony bezpośrednio w konsulacie, rozpatrzenie wniosku wizowego powinno się odbyć bez żadnych kosztów.

Jako że prawo do wizej wjazdowej wynika z relacji rodzinnej z obywatelem Unii, państwa członkowskie mogą wymagać jedynie **przedstawienia ważnego paszportu i odpowiednich dokumentów potwierdzających, że:**

a) istnieje obywatel UE, dzięki któremu osoba ubiegająca się o wizę może uzyskać prawa.

Ciężar dowodu wymaga przedłożenia dokumentów potwierdzających tożsamość i obywatelstwo obywatela UE (np. ważnego dowodu tożsamości lub paszportu);

b) osoba ubiegająca się o wizę jest członkiem rodziny takiego obywatela UE

Ciężar dowodu wymaga przedłożenia dokumentów potwierdzających ich więzy rodzinne (np. akt małżeństwa, akt urodzenia itp.) oraz, w stosownych przypadkach, dowodu spełnienia pozostałych warunków określonych w art. 2 pkt 2 lub art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE (np. dokumentów potwierdzających pozostawanie na utrzymaniu obywatela Unii, przynależność do gospodarstwa domowego, poważne względy zdrowotne, trwałość partnerstwa itp.);

c) osoba ubiegająca się o wizę będzie towarzyszyć obywatelowi UE lub dołączy do niego w przyjmującym państwie członkowskim.

Nie można wymagać żadnych dodatkowych dokumentów, takich jak dowód zakwaterowania, potwierdzenie posiadania wystarczających środków, zaproszenie, bilet powrotny ani podrózne ubezpieczenie medyczne.

Jeśli chodzi o odmowę wydania wizej, zastosowanie mają odpowiednie obowiązujące gwarancje proceduralne wyjaśnione w sekcji 15 – *Zabezpieczenia proceduralne* (art. 30–33 dyrektywy 2004/38/WE).

4 **Prawo pobytu przez okres nie przekraczający trzech miesięcy (art. 6 dyrektywy 2004/38/WE)**

Zgodnie z art. 6 dyrektywy 2004/38/WE przez okres nie przekraczający trzech miesięcy obywatele Unii mają prawo pobytu na terytorium innego państwa członkowskiego bez wypełniania jakichkolwiek warunków i formalności innych niż wymóg posiadania ważnego dowodu tożsamości lub paszportu. Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, towarzyszący obywatelowi Unii lub dołączający do niego muszą posiadać jedynie ważny paszport.

Przez pierwsze trzy miesiące art. 6 dyrektywy 2004/38/WE ma zastosowanie do wszystkich obywateli Unii i członków ich rodzin, bez względu na zamiar, z jakim wjeżdżają do przyjmującego państwa członkowskiego (np. w celach turystycznych, w celu poszukiwania zatrudnienia lub w celu zamieszkania w przyjmującym państwie członkowskim), i nie można nałożyć żadnego warunku poza wymogiem posiadania ważnego dokumentu tożsamości⁽¹³⁶⁾.

Obywatele Unii i członkowie ich rodzin nie mogą być zobowiązani przebywać poza państwem członkowskim przez minimalny okres (np. trzech miesięcy), aby móc powołać się na nowe prawo pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38/WE⁽¹³⁷⁾.

⁽¹³⁶⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 28, 35 i 36.

⁽¹³⁷⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 89.

Kontrola zgodności z art. 6 dyrektywy 2004/38/WE nie mogą być prowadzone systematycznie. Osoba, która ubiega się o prawo pobytu na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38/WE, korzysta zasadniczo z założenia, że jej pobyt wchodzi w zakres art. 6. Osoba ta może zostać poproszona o przedstawienie dowodów potwierdzających, że znajduje się w sytuacji wchodzącej w zakres art. 6, wyłącznie jeżeli istnieją uzasadnione wątpliwości co do tego, czy osoba ta jest faktycznie objęta art. 6 ⁽¹³⁸⁾ (co może mieć miejsce w przypadku, gdy dana osoba kontaktuje się z organami krajowymi kilkakrotnie w okresie dłuższym niż trzy kolejne miesiące).

Ocena długości pobytu (czy są to trzy miesiące czy dłuższy okres) wymaga indywidualnej analizy. Powinna się ona opierać na czynnikach obiektywnych, a także uwzględniać zamiary danej osoby i odpowiednie dowody.

Jeżeli wobec obywatela Unii lub członków jego rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, wydano **decyzję o wydaleniu** przyjętą przez państwo członkowskie na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE, ponieważ nie przysługiwało im już prawo pobytu na mocy art. 7 dyrektywy 2004/38/WE, mogą oni ubiegać się o nowe prawo pobytu na terytorium tego państwa członkowskiego zgodnie z art. 6 tej dyrektywy jedynie na specjalnych warunkach (aby uzyskać więcej informacji, zob. sekcja 14 – *Ograniczenia ze względów innych niż względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego* (art. 15 dyrektywy 2004/38/WE)).

5 **Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w przypadku obywateli Unii i formalności administracyjne (art. 7, 8, 14 i 22 dyrektywy 2004/38/WE)**

Zgodnie z art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE obywatele Unii mają prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dłuższy niż trzy miesiące, jeżeli:

- a) są pracownikami najemnymi lub osobami pracującymi na własny rachunek w przyjmującym państwie członkowskim (art. 7 ust. 1 lit. a));
- b) posiadają wystarczające środki [zasoby] oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim (art. 7 ust. 1 lit. b));
- c) odbywają studia w przyjmującym państwie członkowskim oraz są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w tym państwie (art. 7 ust. 1 lit. c)) lub
- d) są członkami rodziny towarzyszącymi obywatelowi Unii, który spełnia powyższe warunki, lub dołączającymi do niego (art. 7 ust. 2).

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach. Państwa członkowskie, które nie wprowadziły tego wymogu, nie są zobowiązane do wydawania obywatelom Unii zaświadczeń o rejestracji. W tych państwach członkowskich przemieszczający się obywatele Unii objęci zakresem dyrektywy 2004/38/WE mogą udowodnić swój status beneficjentów dyrektywy 2004/38/WE za pomocą wszelkich odpowiednich środków.

Zmiana przepisu dyrektywy 2004/38/WE, na którym opiera się prawo pobytu, nie wpływa na to prawo ani na ciągłość legalnego pobytu. Możliwe jest również jednoczesne wypełnianie różnych przepisów dotyczących prawa pobytu i tym samym posiadanie wielu statusów (np. student będący jednocześnie pracownikiem najemnym) ⁽¹³⁹⁾. Zmiana statusu nie wymaga wydania nowego dokumentu związanego z pobytem ani nie musi być zgłaszana organom krajowym.

Państwa członkowskie mogą wspierać integrację obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy nie są obywatelami Unii, przez oferowanie możliwości dobrowolnego udziału w kursach językowych i innych kursach dostosowanych do ich potrzeb ⁽¹⁴⁰⁾. Odmowa uczestnictwa w takich kursach nie może pociągać za sobą żadnych konsekwencji.

5.1 **Pracownicy najemni i osoby pracujące na własny rachunek**

5.1.1 **Definicja pracowników najemnych i osób pracujących na własny rachunek**

Ani prawo pierwotne UE, ani prawo wtórne UE nie zawierają definicji terminów „pracownik najemny” i „osoba pracująca na własny rachunek”.

⁽¹³⁸⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 100.

⁽¹³⁹⁾ C-46/12, LN, ECLI:EU:C:2013:97.

⁽¹⁴⁰⁾ Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Wielojęzyczność: atut dla Europy i wspólne zobowiązanie”, COM(2008) 566 final.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału termin „pracownik najemny” ma, do celów swobody przemieszczania się w UE, szczególne znaczenie ⁽¹⁴¹⁾ i musi być objęte wykładnią rozszerzającą ⁽¹⁴²⁾. Nie można stosować odmiennych definicji krajowych (np. definicji pracownika najemnego przyjętej w krajowym prawie pracy), które byłyby zawężające.

Trybunał zdefiniował „pracownika najemnego” jako osobę, która wykonuje czynności rzeczywiste i efektywne za wynagrodzeniem i pod kierownictwem innej osoby, przy czym bez znaczenia są czynności wykonywane na tak niewielką skalę, że można je jedynie uznać za marginalne i pomocnicze ⁽¹⁴³⁾. Cechami charakteryzującymi stosunek pracy są:

- to, że dana osoba wykonuje świadczenia przez określony czas ⁽¹⁴⁴⁾;
- to, że wykonuje pracę na rzecz innej osoby i pod jej kierownictwem ⁽¹⁴⁵⁾;
- to, że w zamian otrzymuje wynagrodzenie (przy czym świadczenia rzeczowe również uważa się za wynagrodzenie) ⁽¹⁴⁶⁾.

Więcej informacji można uzyskać w komunikacie Komisji z 2010 r. pt. „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany” ⁽¹⁴⁷⁾. „Pracowników najemnych” od „osób pracujących na własny rachunek” odróżnia warunek istnienia stosunku zależności. Praca w stosunku zależności charakteryzuje się tym, że to pracodawca określa rodzaj działalności, ustala wynagrodzenie i warunki pracy ⁽¹⁴⁸⁾.

W przypadku osób pracujących na własny rachunek, choć można nałożyć na nie obowiązek przedstawienia dowodu potwierdzającego taki status, nie może to uzasadniać nadmiernych wymogów dowodowych. Podobnie wymogi krajowe nie mogą tworzyć sytuacji, w których rejestracja w celu prowadzenia działalności na własny rachunek jest warunkiem wstępnym uzyskania zaświadczenia o rejestracji pobytu, a jednocześnie posiadanie zaświadczenia o rejestracji pobytu jest warunkiem wstępnym rejestracji w celu podjęcia działalności na własny rachunek.

5.1.2 Zachowanie statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek

Art. 7 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE stanowi, że w określonych sytuacjach obywatele Unii zachowują status pracownika najemnego/osoby pracującej na własny rachunek, nawet jeśli nie są już zatrudnieni ani nie prowadzą działalności (i w związku z tym kwalifikują się do równego traktowania, zob. sekcja 11 – *Prawo do równego traktowania* (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE)). Zgodnie z orzecznictwem Trybunału ⁽¹⁴⁹⁾ przedstawiony w art. 7 ust. 3 wykaz okoliczności, w których pracownik najemny lub osoba pracująca na własny rachunek może zachować swój status, jest niewyczerpujący.

Aby zachować odpowiedni status zgodnie z art. 7 ust. 3 lit. b) i c), pracownicy najemni lub osoby pracujące na własny rachunek, którzy przestali pracować, muszą zarejestrować się jako bezrobotni w odpowiednim urzędzie pracy ⁽¹⁵⁰⁾. Przyjmujące państwo członkowskie może również nałożyć inne wymogi na bezrobotnych, pod warunkiem że wymogi te są również nałożone na obywateli tego państwa; może to być np. warunek pozostawania do dyspozycji urzędu pracy i jego pracowników (np. w stosownych przypadkach: doradztwo, profilowanie, szkolenia, wysyłanie podań po uzyskaniu informacji o ofertach zatrudnienia, uczestniczenie w rozmowach kwalifikacyjnych, przestrzeganie postanowień umowy w sprawie integracji na rynku pracy itp.)

⁽¹⁴¹⁾ Na przykład sprawa 66/85, Lawrie-Blum, ECLI:EU:C:1986:284.

⁽¹⁴²⁾ 139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223.

⁽¹⁴³⁾ C-138/02, Collins, ECLI:EU:C:2004:172, pkt 26; C-456/02, Trojani, ECLI:EU:C:2004:488, pkt 15 lub C-46/12, LN, ECLI:EU:C:2013:97, pkt 40–42.

⁽¹⁴⁴⁾ Zob. na przykład sprawy 139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223; 344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226; 171/88, Rinner-Kühn, ECLI:EU:C:1989:328; C-1/97, Birden, ECLI:EU:C:1998:568; C-102/88, Ruzius-Wilbrink, ECLI:EU:C:1989:639.

⁽¹⁴⁵⁾ 152/73, Sotgiu, ECLI:EU:C:1974:13; 196/87, Steymann, ECLI:EU:C:1988:475; 344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226 i C-151/04, Nadin, ECLI:EU:C:2005:775.

⁽¹⁴⁶⁾ Zob. na przykład 196/87, Steymann, ECLI:EU:C:1988:475; 344/87, Bettray, ECLI:EU:C:1989:226; C-27/91, Hostellerie Le Manoir, ECLI:EU:C:1991:441 i C-270/13, Haralambidis, ECLI:EU:C:2014:2185.

⁽¹⁴⁷⁾ Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany”, 13 lipca 2010 r., COM(2010) 373 final, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0373:FIN:PL:PDF>

⁽¹⁴⁸⁾ C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616.

⁽¹⁴⁹⁾ C-507/12, Saint Prix, ECLI:EU:C:2014:2007, pkt 38; C-544/18, Daknevičute, ECLI:EU:C:2019:761, pkt 28.

⁽¹⁵⁰⁾ C-483/17, Tarola, ECLI:EU:C:2019:309, pkt 54.

Obywatele Unii, którzy nie zachowują już statusu pracownika najemnego, mogą nadal poszukiwać pracy, ale mogą być zobowiązane przedstawić dowód, „że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym”⁽¹⁵¹⁾. Zgodnie z art. 24 ust. 2 dyrektywy przyjmujące państwo członkowskie może odmówić przyznania takim osobom świadczeń z zakresu pomocy społecznej⁽¹⁵²⁾ (zob. również sekcja 11 – *Prawo do równego traktowania* (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE)).

5.1.3 Obywatele Unii pracujący dla organizacji międzynarodowych lub posiadający status przedstawiciela dyplomatycznego lub urzędnika konsularnego

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem⁽¹⁵³⁾ obywatele Unii, którzy pracują w państwie członkowskim innym niż państwo ich pochodzenia dla organizacji międzynarodowej, są objęci postanowieniami Traktatu UE dotyczącymi swobodnego przepływu pracowników i nie można ich pozbawić praw wynikających z przepisów Unii dotyczących swobodnego przepływu pracowników tylko dlatego, że pracują dla organizacji międzynarodowej.

Powyższe ma zastosowanie bez względu na:

- zawarcie również umowy o przyjęciu między organizacją takiego obywatela Unii a przyjmującym państwem członkowskim (na podstawie której może on być zwolniony z kontroli imigracyjnej);
- posiadanie przez tego obywatela Unii specjalnego dokumentu związanego z pobytem wydanego na podstawie takiej umowy o przyjęciu lub
- przybycie takiego obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego w celu wykonywania pracy w tej organizacji międzynarodowej (a więc przed rozpoczęciem zatrudnienia obywatel ten nie przebywał w tym państwie).

To samo dotyczy obywateli Unii, którzy mają status przedstawiciela dyplomatycznego lub urzędnika konsularnego w danym państwie członkowskim przyznany im na podstawie konwencji wiedeńskich⁽¹⁵⁴⁾.

5.2 Studenci i nieaktywni zawodowo obywatele Unii

Studenci i nieaktywni zawodowo obywatele Unii muszą posiadać **wystarczające środki** dla siebie i członków swoich rodzin, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie pobytu. Osoby te oraz członkowie ich rodzin muszą też być objęci **pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym**⁽¹⁵⁵⁾.

Dyrektywa 2004/38/WE nie wyklucza posiadania przez obywatela Unii „prawa pobytu” w państwie członkowskim, w którym wykonuje pracę najemną lub pracuje na własny rachunek, i jednocześnie w innym państwie członkowskim, w którym obywatel Unii spędza czas (np. weekendy i wakacje), jeżeli spełnione są odpowiednie warunki. Zatem w państwie członkowskim, w którym obywatel Unii przebywa jako student lub osoba nieaktywna zawodowo, ten obywatel Unii może uzyskać lub zachować „prawo pobytu”, jeżeli spełnione są warunki dotyczące posiadania wystarczających środków i bycia objętym pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym, a także, w stosownych przypadkach, jeżeli ten obywatel Unii jest zapisany na studia.

Przykład:

P. jest obywatelką państwa członkowskiego A. Pracuje w państwie członkowskim B, gdzie zwykle przebywa w dni robocze. Każdy weekend i różne miesiące w roku spędza jednak w państwie członkowskim C, gdzie ma swój dom przy plaży. Ma prawo pobytu w państwie członkowskim B jako pracownik najemny, ale może także korzystać z prawa pobytu w państwie członkowskim C.

5.2.1 Wystarczające środki

Pojęcie „wystarczających środków” należy interpretować w świetle celu dyrektywy 2004/38/WE, którym jest ułatwienie korzystania z prawa swobodnego przemieszczania się, pod warunkiem że osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

⁽¹⁵¹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 52 i 56.

⁽¹⁵²⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 58.

⁽¹⁵³⁾ Zob. na przykład C-233/12, Gardella, ECLI:EU:C:2013:449.

⁽¹⁵⁴⁾ Zob. C-392/05, Alevizos, ECLI:EU:C:2007:251.

⁽¹⁵⁵⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 55 i C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 63.

Pierwszym krokiem przy badaniu istnienia wystarczających środków powinno być stwierdzenie, czy obywatel UE (oraz członkowie rodziny, którzy wywodzą od niego swoje prawo pobytu) spełniałby kryteria uprawniające do przyznania **podstawowego świadczenia z tytułu pomocy społecznej**.

Obywatele Unii dysponują wystarczającymi środkami, jeśli poziom tych środków jest co najmniej równy progowi, poniżej którego w przyjmującym państwie członkowskim przyznaje się środki służące zapewnieniu minimum socjalnego. Jeśli kryterium to nie ma zastosowania, należy wziąć pod uwagę wysokość minimalnej renty wypłacanej przez przyjmujące państwo członkowskie w ramach zabezpieczenia społecznego.

Art. 8 ust. 4 zabrania państwom członkowskim ustanawiania określonej kwoty, którą pośrednio lub bezpośrednio należałoby uznać za „wystarczające środki”, poniżej których możliwa byłaby automatyczna odmowa prawa pobytu. Organy państw członkowskich muszą uwzględnić osobistą sytuację danej osoby.

Państwa członkowskie mogą odmówić przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii, którzy korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się i nie posiadają wystarczających środków, aby ubiegać się o prawo pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38/WE⁽¹⁵⁶⁾. Tym samym przy ocenie spełnienia wymogu dotyczącego wystarczających środków przewidzianego w art. 7 ust. 1 lit. b) „należy przeprowadzić konkretne badanie sytuacji ekonomicznej każdego zainteresowanego, **bez uwzględnienia wnioskowanych świadczeń z zakresu pomocy społecznej**”⁽¹⁵⁷⁾. W istocie celem art. 7 ust. 1 lit. b) jest zapobieżenie **korzystaniu przez nieaktywnych zawodowo obywateli Unii „z systemu opieki społecznej przyjmującego państwa członkowskiego [...] w celu zapewnienia sobie środków utrzymania”**⁽¹⁵⁸⁾.

W sprawie Brey stwierdzono, że w przypadku nieaktywnych zawodowo obywateli Unii okoliczność, że mogą oni kwalifikować się do otrzymywania pomocy społecznej, „mogłaby stanowić wskazówkę świadczącą” o tym, że osoba ta „nie posiada środków [zasobów] wystarczających do tego, by uniknąć stanowienia nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej” przyjmującego państwa członkowskiego zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b)⁽¹⁵⁹⁾.

Organy krajowe mogą, w razie konieczności, kontrolować istnienie zasobów, a także ich legalność⁽¹⁶⁰⁾, kwotę i dostępność. Takie kontrole można przeprowadzać, kiedy obywatel Unii zgłasza się celem rejestracji pobytu lub kiedy członkowie jego rodziny składają wniosek o dokument związany z pobytem.

Po wydaniu dokumentu związanego z pobytem weryfikacja ta, zgodnie z art. 14 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE, nie może być przeprowadzana systematycznie, lecz jedynie w szczególnych przypadkach, kiedy istnieją racjonalne wątpliwości co do spełniania przez obywateli Unii lub członków ich rodzin warunku dotyczącego wystarczających środków.

Trybunał potwierdził, że art. 14 ust. 2 ma także zastosowanie w związku z przyznawaniem świadczeń społecznych⁽¹⁶¹⁾. Trybunał stwierdził, że zgodny z tym przepisem jest system, w którym w odniesieniu do każdego z rozpatrywanych świadczeń społecznych wnioskodawca powinien wskazać w formularzu wniosku szereg danych, które wykażą istnienie lub brak prawa pobytu, a dane te są następnie weryfikowane przez organy właściwe w zakresie przyznania danego świadczenia. Wyłącznie w szczególnych przypadkach wymaga się od wnioskodawców, aby przedstawili dowód na to, że faktycznie przysługuje im prawo pobytu, tak jak to zadeklarowali⁽¹⁶²⁾.

Trybunał doprecyzował, że warunki przewidziane w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE należy interpretować w sposób zawężający⁽¹⁶³⁾, z poszanowaniem ograniczeń wynikających z prawa Unii i zasady proporcjonalności⁽¹⁶⁴⁾ oraz bez naruszania skuteczności dyrektywy 2004/38/WE⁽¹⁶⁵⁾. Ponadto fakt, że z preambuły dyrektywy 2004/38/WE wynika, że beneficjenci prawa pobytu nie mogą stać się „nieracjonalnym” obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, wiąże się z pewnym stopniem solidarności finansowej, zwłaszcza jeżeli trudności, które stały się udziałem beneficjenta prawa pobytu, mają charakter tymczasowy⁽¹⁶⁶⁾.

⁽¹⁵⁶⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 78; zob. również sekcja 11.1 – *Prawo do równego dostępu do pomocy społecznej: zakres i warunki*.

⁽¹⁵⁷⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, pkt 80 oraz C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 79.

⁽¹⁵⁸⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, pkt 76.

⁽¹⁵⁹⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 63.

⁽¹⁶⁰⁾ Ale zob. C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, pkt 42.

⁽¹⁶¹⁾ C-308/14, Komisja/Zjednoczone Królestwo, ECLI:EU:C:2016:436, pkt 81 i 82.

⁽¹⁶²⁾ C-308/14, Komisja/Zjednoczone Królestwo, ECLI:EU:C:2016:436, pkt 83 i 84.

⁽¹⁶³⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 70.

⁽¹⁶⁴⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 70 oraz C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, pkt 35.

⁽¹⁶⁵⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 71.

⁽¹⁶⁶⁾ C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, pkt 44.

W związku z tym należy zwrócić należytą uwagę na fakt, że sytuacja obywatela Unii może z czasem ulec zmianie i może on uzyskać nowe źródła dochodu. Na przykład obywatele Unii, którzy nie są aktywni zawodowo na początku swojego pobytu, mogą znaleźć zatrudnienie później.

Nie można ponadto ograniczać dopuszczalnych form dowodów poświadczających istnienie wystarczających środków⁽¹⁶⁷⁾. Państwa członkowskie nie mogą zatem ustalić, że niektóre określone rodzaje dokumentów są jedynymi dopuszczalnymi dowodami posiadania wystarczających środków, co wykluczy możliwość udowodnienia przez obywateli Unii faktu posiadania środków w inny sposób.

Jeśli chodzi o formę i pochodzenie środków, nie muszą one mieć formy regularnych wpłat i mogą występować również w postaci zgromadzonego kapitału.

Co więcej, Trybunał doprecyzował, że użyte w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE „sformułowanie »posiadają« wystarczające środki [zasoby] należy rozumieć w ten sposób, że wystarczy, aby obywatele Unii mieli możliwość dysponowania takimi środkami”⁽¹⁶⁸⁾. Obywatele Unii nie są zobowiązani do udowodnienia, że sami dysponują wystarczającymi środkami, ponieważ „prawo Unii nie ustanawia żadnych wymogów dotyczących **pochodzenia**” tych środków⁽¹⁶⁹⁾. Środki pochodzące od osoby trzeciej muszą zatem być uznawane⁽¹⁷⁰⁾.

Trybunał ponadto uznał, że wymóg dotyczący wystarczających środków można uznać za spełniony na podstawie środków uzyskiwanych z pracy, którą rodzic obywatela Unii wykonywał po upływie okresu ważności jego karty pobytowej, w sytuacji gdy od dochodów tych zapłacono podatek oraz odprowadzono z jego tytułu składki w ramach systemu zabezpieczenia społecznego, a także gdy pozwalały od 10 lat temu obywatelowi Unii na zaspokajanie potrzeb jego i członków jego rodziny, bez konieczności korzystania z systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego⁽¹⁷¹⁾.

Przykłady dowodów poświadczających posiadanie wystarczających środków:

- wyciągi bankowe lub pismo z banku potwierdzające wysokość środków finansowych. Przyjmujące państwo członkowskie nie może odmówić uznania dokumentów bankowych ze względu na to, że pochodzą one z innego państwa członkowskiego, ani też organy krajowe nie mogą wymagać od obywatela Unii otwarcia rachunku bankowego w przyjmującym państwie członkowskim i zdeponowania na nim środków finansowych;
- zaświadczenie o pobieraniu emerytury;
- dowód dochodów od wynajmu nieruchomości;
- dowód dochodów z inwestycji;
- dowód dochodów lub środków finansowych pochodzących od członków rodziny obywatela Unii (np. współmałżonka, partnera, rodzica, opiekuna);
- dowód dochodów z działalności gospodarczej, niezależnie od miejsca jej prowadzenia;
- dowód posiadania majątku otrzymanego w drodze dziedziczenia.

⁽¹⁶⁷⁾ C-424/98, Komisja/Włochy, ECLI:EU:C:2000:287, pkt 37.

⁽¹⁶⁸⁾ C-218/14, Singh i in., ECLI:EU:C:2015:476, pkt 74 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽¹⁶⁹⁾ C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, pkt 30; zob. również C-218/14, Singh i in., ECLI:EU:C:2015:476, pkt 74; C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, pkt 48 oraz C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645, pkt 27.

⁽¹⁷⁰⁾ Zob. na przykład C-408/03, Komisja/Belgia, ECLI:EU:C:2006:192, pkt 40 i nast.; C-218/14, Singh i in., ECLI:EU:C:2015:476; C-200/02, Zhu i Chen, ECLI:EU:C:2004:639; C-86/12, Alokpa, ECLI:EU:C:2013:645 oraz C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675.

⁽¹⁷¹⁾ C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809.

W przypadku gdy organ krajowy odmawia przyznania prawa pobytu, znosi takie prawo lub, w stosownych przypadkach, przyjmuje decyzję o wydaleniu na tej podstawie, że obywatel Unii nie spełnia wymogu posiadania wystarczających środków, **wymagana jest dokładna ocena proporcjonalności, indywidualnie dla każdego przypadku** ⁽¹⁷²⁾. Należy ponadto wziąć pod uwagę prawa podstawowe zagwarantowane przez Kartę praw podstawowych. Przy badaniu zgodności danego środka z zasadą proporcjonalności należy mieć w szczególności na uwadze znaczenie swobody przemieszczania się jako prawa podstawowego zagwarantowanego w art. 45 Karty praw podstawowych, pamiętając przy tym, że środek musi być odpowiedni i konieczny do osiągnięcia zamierzonego celu ⁽¹⁷³⁾.

W każdym razie art. 14 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE stanowi, że **wydalenie „nie jest stosowan[e] automatycznie** w wyniku korzystania przez obywatela Unii lub członków jego/jej rodziny z **systemu pomocy społecznej** przyjmującego państwa członkowskiego”.

W celu przeprowadzenia oceny państwa członkowskie mogą na przykład opracować jako wskaźnik skalę punktową. Motyw 16 dyrektywy 2004/38/WE określa do tego celu **trzy kategorie kryteriów**:

1) **okres**

Od jak dawna przyznawane jest świadczenie?

Perspektywa: czy istnieje prawdopodobieństwo, że obywatel Unii w krótkim czasie przestanie korzystać z pomocy społecznej?

Od jak dawna obywatel UE przebywa w przyjmującym państwie członkowskim?

2) **sytuacja osobista**

Jaki jest stopień integracji obywatela UE i członków jego rodziny ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego?

Czy istnieją inne aspekty, takie jak: wiek, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i ekonomiczna, które należy uwzględnić?

3) **kwota**

Jak wysoka jest łączna kwota przyznanej pomocy?

Czy obywatel UE w przeszłości korzystał w szerokim zakresie z pomocy społecznej?

Czy obywatel UE płacił w przeszłości składki z tytułu ubezpieczenia społecznego w przyjmującym państwie członkowskim?

Tak długo, jak osoby korzystające z prawa pobytu nie stanowią **nieracjonalnego obciążenia** dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim, nie można ich wydaląc z tego powodu ⁽¹⁷⁴⁾.

Przy ocenie, czy dana osoba stanowi obciążenie dla systemu pomocy społecznej, należy rozpatrywać środki otrzymane w ramach pomocy społecznej.

Zgodnie z art. 14 ust. 4 dyrektywy 2004/38/WE **w żadnym wypadku** środki wydalenia nie mogą zostać przyjęte wobec pracowników najemnych lub osób pracujących na własny rachunek oraz członków ich rodzin (chyba że są one uzasadnione względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego). To samo ma zastosowanie do osób poszukujących pracy, które wjechały do przyjmującego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, oraz do osób, które przestały pracować i nie zachowują już statusu pracownika najemnego, tak długo, jak tylko mogą dostarczyć dowód, „że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym” ⁽¹⁷⁵⁾ (zob. sekcja 6 – *Prawo pobytu osób poszukujących pracy* (art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE)).

⁽¹⁷²⁾ Do celów dostępu do pomocy społecznej przy ocenie nieracjonalnego obciążenia, jakie może spowodować wniosek o przyznanie pomocy społecznej, Trybunał uznał jednak, że przyznanie takiej pomocy może stanowić **nieracjonalne obciążenie** dla państwa członkowskiego „nie w chwili złożenia **pojedynczego wniosku** o przyznanie świadczenia, lecz, co nieuniknione, **po zsumowaniu** wszelkich przedstawionych mu indywidualnych wniosków” (zob. C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 62 oraz C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, pkt 50).

⁽¹⁷³⁾ Zgodnie z art. 52 ust. 1 Karty praw podstawowych

⁽¹⁷⁴⁾ Art. 14 ust. 3 i motyw 16.

⁽¹⁷⁵⁾ Zob. art. 14 ust. 4 lit. b); zob. również C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, pkt 22; C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, pkt 69 oraz C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 33.

Aby uzyskać więcej informacji na temat związku między posiadaniem wystarczających środków a równym traktowaniem na podstawie art. 24, zob. sekcja 11 – *Prawo do równego traktowania* (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE).

5.2.2 Pełne ubezpieczenie zdrowotne

Nieaktywni zawodowo obywatele Unii (w tym studenci) i członkowie ich rodzin muszą być objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim ⁽¹⁷⁶⁾.

Wymóg ten jest spełniony zarówno w przypadku, gdy obywatel Unii ma pełne ubezpieczenie zdrowotne obejmujące członków jego rodziny, jak i w odwrotnym przypadku, gdy członek rodziny ma takie ubezpieczenie obejmujące obywatela Unii ⁽¹⁷⁷⁾.

Należy uznać zasadniczo każdy rodzaj ubezpieczenia, publicznego lub prywatnego, zawartego w przyjmującym państwie członkowskim lub innym miejscu, jeśli zapewnia ono **szeroki zakres ochrony** i nie stanowi obciążenia dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego. Państwa członkowskie, oceniając zakres ochrony ubezpieczenia zdrowotnego pod kątem ochrony swoich finansów publicznych, muszą respektować ograniczenia nałożone przez prawo Unii i postępować zgodnie z zasadą proporcjonalności ⁽¹⁷⁸⁾.

Emeryci spełniają warunek posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, jeśli uprawnieni są do opieki zdrowotnej według prawa państwa członkowskiego, które wypłaca im emeryturę ⁽¹⁷⁹⁾ W szczególności emeryci dysponujący dokumentem przenośnym S1 (**PD S1**) są uprawnieni do opieki zdrowotnej w państwie członkowskim zamieszkania i spełniają warunek dotyczący pełnego ubezpieczenia zdrowotnego ⁽¹⁸⁰⁾.

Jeżeli dany obywatel Unii nie przeniósł swojego miejsca zamieszkania w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 883/2004 do przyjmującego państwa członkowskiego i ma zamiar powrócić (np. studia lub delegacja zawodowa do innego państwa członkowskiego), europejska karta ubezpieczenia zdrowotnego (EKUZ) wydana przez państwo członkowskie jego pochodzenia zapewnia taki szeroki zakres ochrony (zob. sekcja 11.4 – *Prawo do równego dostępu do opieki zdrowotnej: zakres i warunki*, a w odniesieniu do pojęcia pobytu w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 883/2004 – sekcja 11.3 – *Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*).

EKUZ wydana przez państwo członkowskie pochodzenia nie może być jednak wykorzystywana przez nieaktywnych zawodowo obywateli Unii (w sytuacjach innych niż wymienione powyżej) w celu udowodnienia posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, gdy spełniają oni łącznie dwa następujące warunki:

- korzystają z prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dłuższy niż trzy miesiące zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE i przed nabyciem prawa stałego pobytu oraz
- przenoszą swoje miejsce zamieszkania do przyjmującego państwa członkowskiego w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (jak wyjaśniono w sekcji 11.3 – *Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego*) i w rezultacie nie są już objęci systemem zabezpieczenia społecznego swojego państwa członkowskiego pochodzenia.

Obywatele Unii będący w tej drugiej sytuacji mają jednak prawo do ubezpieczenia w ramach publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ⁽¹⁸¹⁾.

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 nie będzie bezpłatny, w celu uniknięcia sytuacji, w której nieaktywni zawodowo obywatele Unii staliby się nieracjonalnym obciążeniem dla finansów publicznych tego państwa członkowskiego ⁽¹⁸²⁾.

⁽¹⁷⁶⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 55 i C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 63.

⁽¹⁷⁷⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 67.

⁽¹⁷⁸⁾ Sprawa C-413/99, Baumbast, ECLI:EU:C:2002:493, pkt 89–94.

⁽¹⁷⁹⁾ Emeryci objęci prywatnym ubezpieczeniem stanowiącym część ustawowego systemu emerytalnego, poświadczonym przez ubezpieczyciela, również spełniają ten warunek, jeżeli takie ubezpieczenie jest częścią ogólnej polityki zdrowotnej państwa członkowskiego wobec jego obywateli lub określonych grup obywateli.

⁽¹⁸⁰⁾ Art. 17, 23, 24 i 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1).

⁽¹⁸¹⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 50 i 51.

⁽¹⁸²⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 58.

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 członkowskiego⁽¹⁸³⁾. 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”⁽¹⁸⁴⁾.

W każdym przypadku obywatel Unii, który przystąpi do takiego publicznego systemu ubezpieczeń zdrowotnych w przyjmującym państwie członkowskim, jest objęty pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w rozumieniu art. 7 ust. 1 lit. b)⁽¹⁸⁵⁾, w związku z czym nie można od niego żądać posiadania dodatkowego prywatnego ubezpieczenia.

Ponadto przyjmujące państwo członkowskie może uzależnić objęcie danej osoby swoim publicznym systemem ubezpieczenia zdrowotnego od spełniania przez nią dodatkowych warunków (np. uprzedni pobyt w UE przez co najmniej jeden rok), pod warunkiem że warunki te mają zastosowanie również do obywateli tego państwa członkowskiego i są zgodne z zasadą proporcjonalności.

Przykłady:

- C. jest obywatelem państwa członkowskiego A, w którym studiuje na uniwersytecie. Przenosi się on tymczasowo do państwa członkowskiego B, aby spędzić tam kilka miesięcy jako student Erasmusa. EKUZ wydana w państwie członkowskim A jest wystarczającym dowodem na posiadanie pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w państwie członkowskim B.
- P. jest obywatelem państwa członkowskiego A i przebywa w tym państwie. Następnie kupuje dom w państwie członkowskim B i przenosi się tam, aby dołączyć do żony i syna i żyć z oszczędności. Rozwiązuje umowę najmu mieszkania w państwie członkowskim A i zabiera ze sobą wszystkie swoje rzeczy osobiste do państwa członkowskiego B. Oświadcza, że nie ma zamiaru wracać do państwa członkowskiego A. Nie może wykorzystać EKUZ wydanej w państwie członkowskim pochodzenia A do udowodnienia pełnego ubezpieczenia zdrowotnego w państwie członkowskim B.
- M. jest obywatelką państwa członkowskiego A. Przeprowadza się na stałe do państwa członkowskiego B, aby dołączyć do swojego męża, obywatela państwa członkowskiego B. Nie jest aktywna zawodowo. W państwie członkowskim B obowiązuje system opieki medycznej finansowanej przez państwo, przyznawanej bez indywidualnej i uznaniowej oceny osobistych potrzeb osobom należącym do kategorii świadczeniobiorców określonych w ustawodawstwie krajowym. M. spełnia wszystkie wymogi objęcia tym systemem, jakie obowiązują obywateli państwa członkowskiego B. W związku z tym ma ona prawo do przystąpienia do publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego państwa członkowskiego B. Państwo członkowskie B nie jest zobowiązane do objęcia jej tym systemem bezpłatnie, ale wszelkie warunki w tym zakresie muszą być proporcjonalne i zapewniać, aby ich spełnienie nie było dla obywatela UE nadmiernie utrudnione.

Po uzyskaniu przez obywatela Unii prawa stałego pobytu wymóg posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego nie dotyczy już ani obywatela Unii, ani członków jego rodziny⁽¹⁸⁶⁾.

Aby uzyskać dodatkowe informacje, zob. sekcja 11.3 – Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

5.2.3 Studenci

Zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. c) państwa członkowskie mogą wymagać od studentów mobilnych UE:

- dowodu na to, że są zapisani do prywatnej lub publicznej akredytowanej instytucji zasadniczo w celu odbycia studiów, włącznie z kształceniem zawodowym;

⁽¹⁸³⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 59 oraz C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 69.

⁽¹⁸⁴⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 59.

⁽¹⁸⁵⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 69.

⁽¹⁸⁶⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 59 i 60.

- dowodu, że są objęci pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym w przyjmującym państwie członkowskim (zob. sekcja 5.2.2 – *Pełne ubezpieczenie zdrowotne*) oraz
- oświadczenia (lub innego równoważnego środka), że posiadają wystarczające środki dla siebie i członków rodziny, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu.

5.2.4 Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii

Jak wyjaśniono w sekcji 2.2.2.5 – *Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii*, Trybunał orzekł, że oprócz osób wymienionych w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE, w przypadku gdy małoletni obywatele Unii korzystają z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się, osobom sprawującym nad nimi opiekę niebędącym obywatelami Unii należy przyznać prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

Przyznanie prawa pobytu małoletnim obywatelom Unii i osobom sprawującym nad nimi opiekę na okres dłuższy niż 3 miesiące i krótszy niż 5 lat zależy od spełnienia pewnych warunków. Małoletni zazwyczaj korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie prowadząc działalności gospodarczej. Z tego powodu konieczne jest zbadanie, czy dzieci z UE korzystające z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się spełniają warunek 1) posiadania wystarczających środków dla siebie i osób sprawujących nad nimi opiekę, aby nie stanowić obciążenia dla systemu pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego w okresie ich pobytu oraz 2) posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, którym objęte są one i osoby sprawujące nad nimi opiekę (art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE, zob. sekcja 5.2.1 – *Wystarczające środki* oraz sekcja 5.2.2 – *Pełne ubezpieczenie zdrowotne*)⁽¹⁸⁷⁾. W tym względzie należy rozważyć następujące kwestie:

- małoletni obywatele Unii mogą spełnić wymóg wystarczających środków za pośrednictwem osoby sprawującej nad nimi opiekę niebędącej obywatelem lub obywatelką Unii⁽¹⁸⁸⁾ (więcej informacji znajduje się w sekcji 5.2.1 – *Wystarczające środki*, w szczególności na temat formy i pochodzenia tych środków);
- wymóg posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego można spełnić:
 - w przypadku gdy małoletni obywatele Unii posiadają pełne ubezpieczenie zdrowotne obejmujące osoby sprawujące nad nimi opiekę oraz
 - w odwrotnym przypadku, gdy osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii posiadają pełne ubezpieczenie zdrowotne obejmujące również tych małoletnich⁽¹⁸⁹⁾.

Po uzyskaniu przez małoletniego obywatela Unii prawa stałego pobytu małoletni ten i osoby sprawujące nad nim opiekę nie podlegają już wymogom dotyczącym wystarczających środków i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego⁽¹⁹⁰⁾.

Należy zauważyć, że osoby sprawujące opiekę nad dziećmi mogą również korzystać z prawa pobytu na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE, jeżeli dziecko zamieszkuje na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i jest w nim zapisane do instytucji edukacyjnej⁽¹⁹¹⁾ (zob. sekcja 8 – *Zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny w przypadku śmierci lub wyjazdu obywatela Unii oraz w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego* (art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38/WE)).

5.3 Dokumenty uzupełniające do uzyskania zaświadczenia o rejestracji

Zgodnie z art. 8 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE w przypadku okresów pobytu przekraczających trzy miesiące przyjmujące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach. Do każdego państwa członkowskiego należy zatem decyzja, czy nałożyć ten obowiązek na przemieszczających się obywateli Unii (więcej informacji na temat zaświadczeń o rejestracji można znaleźć w sekcji 12.1 – *Zaświadczenia o rejestracji i dokumenty poświadczające pobyt stały obywateli Unii* (art. 8 i 19 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 6 rozporządzenia 2019/1157): *format, minimalny zakres informacji i okres ważności*).

Wykaz dokumentów⁽¹⁹²⁾, jakie należy przedstawić wraz z wnioskiem o wydanie zaświadczenia o rejestracji jest wyczerpujący. Nie można wymagać żadnych dodatkowych dokumentów.

⁽¹⁸⁷⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 55 oraz C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 63.

⁽¹⁸⁸⁾ Zob. np. sprawy C-93/18, Bajratari, ECLI:EU:C:2019:809, pkt 30 i 31 oraz C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, pkt 48.

⁽¹⁸⁹⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 67.

⁽¹⁹⁰⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 59 i 60.

⁽¹⁹¹⁾ Podobne przepisy mają zastosowanie w odniesieniu do rodziców obywateli Unii, których prawo pobytu opiera się na art. 10 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 i odpowiednim orzecznictwie (więcej szczegółowych informacji można znaleźć w sprawie C-529/11, Alarape, ECLI:EU:C:2013:290).

⁽¹⁹²⁾ Art. 8 ust. 3 i 5 oraz motyw 14.

Przykłady:

- M. jest pracownikiem migrującym będącym obywatelem Unii. Nie musi on przedstawiać dowodów na to, że spełnia wymóg wystarczających środków.
- L. jest obywatelką Unii pozostającą w związku małżeńskim z pracownikiem migrującym będącym obywatelem Unii. Składa ona wniosek o wydanie zaświadczenia o rejestracji jako współmałżonka pracownika migrującego będącego obywatelem Unii. Nie można żądać od niej przedstawienia dowodów, że pracuje lub że spełnia wymóg posiadania wystarczających środków.
- R. jest obywatelem Unii pozostającym w związku małżeńskim z pracownikiem najemnym niebędącym obywatelem Unii. Składa on wniosek o wydanie zaświadczenia o rejestracji jako nieaktywny zawodowo obywatel Unii. Przedstawia dowód posiadania wystarczających środków dla siebie i męża (z dochodów współmałżonka niebędącego obywatelem Unii) oraz pełnego ubezpieczenia zdrowotnego dla nich obu (z tytułu przynależności do publicznego systemu ubezpieczeń zdrowotnych w przyjmującym państwie członkowskim). R. nie musi przedstawiać dowodów na to, że jest pracownikiem najemnym.

W przypadku pracowników najemnych i osób samozatrudnionych, w razie wątpliwości co do autentyczności lub prawdziwości dostarczonych dokumentów, przyjmujące państwo członkowskie może jednak zażądać ich potwierdzenia dodatkowymi dowodami (które mogą mieć formę pasków wynagrodzeń).

W każdym przypadku w dyrektywie 2004/38/WE nie określono dokumentów uzupełniających w odniesieniu do wszystkich możliwych sytuacji (takich jak dokumenty związane z pobytem wydane osobom poszukującym pracy lub członkom rodziny zachowującym prawo pobytu na podstawie art. 12 lub 13 dyrektywy 2004/38/WE).

Informacje na temat odmowy wydania zaświadczenia o rejestracji można znaleźć w sekcji 15 – *Zabezpieczenia proceduralne* (art. 30–33 dyrektywy 2004/38/WE).

Zaświadczenie o rejestracji ma wyłącznie skutek deklaratoryjny i dowodowy (zob. sekcja 12.3 – *Charakter i skutki dokumentów związanych z pobytem* (art. 25 dyrektywy 2004/38/WE)). Stanowi ono poświadczenie prawa pobytu i nie jest warunkiem wstępnym dla innych praw przysługujących obywatelowi Unii.

5.4 Czas rozpatrywania wniosku o wydanie zaświadczenia o rejestracji

Zgodnie z art. 8 ust. 2 zaświadczenia o rejestracji muszą być wydawane „niezwłocznie”. W państwach członkowskich, które stworzyły systemy rejestracji obywateli Unii (zob. sekcja 12 – *Dokumenty związane z pobytem* (art. 8, 10, 19, 20 i 25 dyrektywy 2004/38/WE)), wymóg ten jest szczególnie istotny, ponieważ zaświadczenia te mogą ułatwić korzystanie z praw przyznanych obywatelom Unii i ich integrację w przyjmującym państwie członkowskim.

Jeżeli zaświadczenie o rejestracji nie może być wydane od razu po złożeniu wniosku i dowodów potwierdzających, powinno to nastąpić w ciągu kilku następných dni (np. po 7–10 dniach). W przypadku toczącego się postępowania przygotowawczego w sprawie podejrzenia nadużycia lub oszustwa wydanie zaświadczenia można odroczyć, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady skuteczności i celu szybkiego rozpatrywania wniosków wynikającego z dyrektywy 2004/38/WE ⁽¹⁹³⁾.

5.5 Systemy rejestracji ludności

Niektóre państwa członkowskie wymagają od obywateli Unii zarejestrowania się w krajowym (lub regionalnym/lokalnym) rejestrze ludności i uzyskania osobistego numeru identyfikacyjnego. Wpisanie do rejestru ludności różni się zwykle od rejestracji pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38/WE i jest kwestią regulowaną przez prawo krajowe.

Trybunał potwierdził, że państwa członkowskie są uprawnione do korzystania z rejestru ludności w celu wspierania organów właściwych do stosowania przepisów w zakresie prawa pobytu ⁽¹⁹⁴⁾.

Stosowanie przepisów krajowych dotyczących ewidencji ludności musi być jednak zgodne z prawem Unii.

⁽¹⁹³⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 69.

⁽¹⁹⁴⁾ C-524/06, Huber, ECLI:EU:C:2008:724, pkt 58.

W szczególności wpis do krajowego rejestru ludności i posiadanie osobistego numeru identyfikacyjnego nie mogą być warunkami wstępnymi do uzyskania przez obywatela Unii prawa do pracy w przyjmującym państwie członkowskim i nie mogą stanowić przeszkody w korzystaniu z prawa obywatela Unii do swobodnego przemieszczania się ⁽¹⁹⁵⁾.

W związku z tym, jeżeli osobisty numer identyfikacyjny jest niezbędny w codziennym życiu w przyjmującym państwie członkowskim, ale obywatele Unii nie mogą go uzyskać (na przykład dlatego, że warunki uzyskania takiego numeru różnią się od warunków rejestracji pobytu), takim obywatelom Unii należy zaoferować alternatywne sposoby uzyskania takich numerów. Zgodnie z prawem do równego traktowania przewidzianym w prawodawstwie Unii państwom członkowskim zabrania się stosowania środków, które bezpośrednio dyskryminują obywateli innych państw członkowskich. Państwom członkowskim nie wolno również stosować środków pośrednich, które pomimo braku rozróżnienia ze względu na przynależność państwową wpływają na przemieszczających się obywateli Unii w większym stopniu niż na obywateli przyjmującego państwa członkowskiego i tym samym skutkują ryzykiem, że środki te postawią przemieszczających się obywateli Unii w szczególnie niekorzystnej sytuacji, bez obiektywnego uzasadnienia ⁽¹⁹⁶⁾.

Przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od obywateli Unii przebywających na jego terytorium w ramach korzystania z prawa do swobodnego przemieszczania się uzyskania określonego numeru identyfikacji podatkowej. Numer ten może być podstawowym elementem kontroli dla krajowych organów podatkowych. Również w tym przypadku obowiązek posiadania określonego numeru identyfikacji podatkowej w przyjmującym państwie członkowskim nie może prowadzić do jakiegokolwiek bezpośredniej lub pośredniej dyskryminacji obywateli innych państw członkowskich. Ponadto procedury wprowadzone w celu uzyskania takiego numeru nie powinny stwarzać przeszkód dla podstawowych wolności ani zakłócać transakcji handlowych.

6 Prawo pobytu osób poszukujących pracy (art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE)

Art. 14 ust. 4 lit. b) ma zastosowanie do osób poszukujących pracy, które wjechały do przyjmującego państwa członkowskiego w celu poszukiwania pracy, oraz do osób, które przestały pracować i nie zachowują już statusu pracownika najemnego, tak długo, jak tylko mogą dostarczyć dowód, „że kontynuują poszukiwanie pracy i mają rzeczywistą szansę bycia zatrudnionym” ⁽¹⁹⁷⁾.

W myśl art. 45 TFUE i art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE 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 rejestracji. Ten rozsądny termin powinien „umożliwić mu zapoznanie się z ofertami pracy, które mogą mu odpowiadać, i przedsięwzięcie środków niezbędnych do uzyskania zatrudnienia”. „Podczas tego okresu przyjmujące państwo członkowskie może wymagać od osoby poszukującej pracy, aby dostarczyła dowód na to, że poszukuje zatrudnienia” ⁽¹⁹⁸⁾. Okres sześciu miesięcy począwszy od daty rejestracji „nie wydaje się co do zasady niewystarczający” ⁽¹⁹⁹⁾.

„Dopiero po 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” ⁽²⁰⁰⁾.

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 2004/38/WE. W związku z tym w ciągu tego trzymiesięcznego okresu nie można narzucić temu obywatelowi żadnych warunków poza wymogiem posiadania ważnego dokumentu tożsamości ⁽²⁰¹⁾.

⁽¹⁹⁵⁾ Prawo do swobodnego przemieszczania się jest prawem przyznanym bezpośrednio na mocy Traktatu, niezależnie od spełnienia jakichkolwiek formalności. W kontekście dokumentów związanych z pobytem zob. np. sprawa C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 48, 49 i 54; C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 48 i 49, C-456/12. O. i B., ECLI:EU:C:2014:135, pkt 60. W kontekście swobodnego przepływu pracowników, usług i swobody przedsiębiorczości, zob. sprawa C-48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽¹⁹⁶⁾ Zob. np. wyrok w sprawie C-57/96, Meints, ECLI:EU:C:1997:564, pkt 44 i 45.

⁽¹⁹⁷⁾ Zob. art. 14 ust. 4 lit. b) oraz wyrok w sprawie C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, pkt 22, C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, pkt 69 oraz C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 33.

⁽¹⁹⁸⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 51.

⁽¹⁹⁹⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 42. Zob. także C-292/89, Antonissen, ECLI:EU:C:1991:80, pkt 21.

⁽²⁰⁰⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 46.

⁽²⁰¹⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 35 i 36. Zob. także motyw 9 dyrektywy 2004/38/WE. Z drugiej strony „rozsądny termin” zaczyna biec od momentu, w którym dany obywatel Unii postanowił zarejestrować się jako osoba poszukująca pracy w przyjmującym państwie członkowskim.

Przy ocenie sytuacji osoby poszukującej pracy organy mogą w szczególności wziąć pod uwagę następujące **czynniki** ⁽²⁰²⁾:

- Jeżeli chodzi o poszukiwanie pracy przez daną osobę:
 - zarejestrowanie się jako osoba poszukująca pracy w krajowej instytucji odpowiedzialnej za osoby poszukujące pracy;
 - regularne składanie podań do potencjalnych pracodawców lub uczestnictwo w rozmowach kwalifikacyjnych.
- Jeśli chodzi o rzeczywiste szanse na zatrudnienie:
 - sytuacja na krajowym rynku pracy w sektorze odpowiadającym kwalifikacjom zawodowym osoby poszukującej pracy;
 - nie można brać pod uwagę faktu, że osoba poszukująca pracy odrzuciła oferty zatrudnienia, które nie odpowiadały jej kwalifikacjom zawodowym;
 - nie można brać pod uwagę faktu, że osoba poszukująca pracy nigdy nie pracowała w przyjmującym państwie członkowskim.

Więcej informacji można uzyskać w komunikacie Komisji z 2010 r. pt. „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany” oraz w sekcji 11 – *Prawo do równego traktowania (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE)*.

7 **Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące i formalności administracyjne dla członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii oraz prawo do pracy (art. 7, art. 9-11, art. 22 i 23 dyrektywy 2004/38/WE)**

7.1 **Dokumenty uzupełniające dołączane do kart pobytowych**

Jak potwierdzono w motywie 14, **wykaz dokumentów** ⁽²⁰³⁾, jakie należy przedłożyć wraz z wnioskiem o wydanie karty pobytowej, jest wyczerpujący. Organ krajowy nie może wymagać żadnych dodatkowych dokumentów ⁽²⁰⁴⁾.

W ramach procedury administracyjnej związanej z wydaniem karty pobytowej organy krajowe muszą jedynie zweryfikować, czy członek rodziny niebędący obywatelem Unii „jest w stanie udowodnić, przedstawiając dokumenty wskazane w art. 10 ust. 2 wspomnianej dyrektywy, że jest on objęty zakresem pojęcia »członka rodziny« obywatela Unii w rozumieniu dyrektywy 2004/38, aby móc korzystać z karty pobytowej [pobytu]” ⁽²⁰⁵⁾. Dlatego osoby niebędące obywatelami Unii, które przedstawia dowód, że mieszczą się w definicji „członka rodziny” obywatela Unii objętego dyrektywą 2004/38, „muszą uzyskać w jak najkrótszym terminie kartę pobytową [pobytu], która dowodzi, że posiada taki status” ⁽²⁰⁶⁾.

W związku z tym status beneficjenta dyrektywy 2004/38/WE ustala się przez przedstawienie dokumentów istotnych dla udowodnienia, że:

a) istnieje obywatel Unii, dzięki któremu osoba ubiegająca się o kartę pobytową może uzyskać prawo pobytu;

Ciężar dowodu wymaga przedłożenia dokumentów potwierdzających tożsamość i obywatelstwo obywatela UE (np. ważnego dokumentu podróży);

b) osoba ubiegająca się o kartę pobytu jest członkiem rodziny danego obywatela UE

⁽²⁰²⁾ C-710/19, G.M.A., ECLI:EU:C:2020:1037, pkt 47.

⁽²⁰³⁾ Art. 10 ust. 2

⁽²⁰⁴⁾ Zob. wyrok w sprawie C-127/08, Metock i inni, ECLI:EU:C:2008:449, w którym Trybunał wyjaśnił, że członkowie rodziny obywatela Unii, którzy nie są obywatelami Unii, mają prawo towarzyszyć obywatelowi Unii, dołączyć do niego i mieszkać z nim w przyjmującym państwie członkowskim, niezależnie od tego, czy wcześniej przebywali legalnie w innym państwie członkowskim i niezależnie od daty lub okoliczności ich wjazdu do przyjmującego państwa członkowskiego. Trybunał podkreślił również, że są oni uprawnieni do przebywania w przyjmującym państwie członkowskim jako członkowie rodziny obywatela Unii, niezależnie od tego, czy byli już członkami rodziny w momencie przeprowadzki obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego, czy też stali się nimi dopiero po przeprowadzce obywatela Unii do przyjmującego państwa członkowskiego. Zob. także wyrok w sprawie C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461.

⁽²⁰⁵⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 63.

⁽²⁰⁶⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 65.

Ciężar dowodu wymaga przedłożenia dokumentów potwierdzających tożsamość członka rodziny (np. ważnego dokumentu podróży), więzy rodzinne z obywatelem UE (np. akt małżeństwa, akt urodzenia itp.) oraz, w stosownych przypadkach, dowodu spełnienia innych warunków określonych w art. 2 ust. 2 lub art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE (np. dokumentów potwierdzających bycie na utrzymaniu obywatela UE, poważne względy zdrowotne, trwałość partnerstwa itp.); Zob. sekcja 2.2 – Członkowie rodziny i inni beneficjenci.

- c) obywatel Unii zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE.

Poziom wymaganych dowodów zależy od podstawy, na której opiera się **pobyt obywatela Unii** w przyjmującym państwie członkowskim:

- w przypadku pobytu dłuższego niż 3 miesiące obywatele Unii muszą spełnić warunki dyrektywy 2004/38/WE dotyczące prawa pobytu, a państwa członkowskie mogą wymagać od nich posiadania zaświadczeń o rejestracji;

Obowiązek przedłożenia dowodów wypełnia się przez przedstawienie zaświadczenia o rejestracji lub, w przypadku jego braku, jakiegokolwiek innego dowodu pobytu obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie 2004/38/WE (zob. sekcja 5 – Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w przypadku obywateli Unii i formalności administracyjne (art. 7, 8, 14 i 22 dyrektywy 2004/38/WE)).

- w przypadku pobytu stałego (art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE) obywatele Unii nie muszą spełniać żadnych dodatkowych wymogów.

Obowiązek przedłożenia dowodów wypełnia się przez przedstawienie dokumentu potwierdzającego pobyt stały lub, w przypadku jego braku, innego dowodu potwierdzającego pobyt stały obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie 2004/38/WE (zob. sekcja 9 – Pobyt stały (art. 16–21 dyrektywy 2004/38/WE)).

W dyrektywie 2004/38/WE nie zawarto jednak wykazu dokumentów uzupełniających w odniesieniu do wszystkich możliwych sytuacji (takich jak karty pobytowe wydane członkom rodziny zachowującym prawo pobytu na podstawie art. 12 lub 13 dyrektywy 2004/38/WE).

Przykłady:

- M. jest pracownikiem migrującym będącym obywatelem Unii. Jego współmałżonka niebędąca obywatelką Unii, Y., chce dołączyć do niego w przyjmującym państwie członkowskim. Y. nie musi przedstawiać dowodów na to, że jej współmałżonek będący obywatelem Unii posiada wystarczające środki dla nich obojga.
- T. nie jest obywatelką Unii i pozostaje w związku małżeńskim z J., migrującym pracownikiem najemnym będącym obywatelem Unii. T. składa wniosek o wydanie karty pobytowej jako współmałżonka pracownika migrującego będącego obywatelem Unii. T. przedstawia dowód pracy współmałżonka, ale T. nie musi przedstawiać dowodu na to, że pracuje ani dowodu posiadania pełnego ubezpieczenia zdrowotnego.
- R. nie jest obywatelem Unii i pozostaje w związku małżeńskim z W., emerytem będącym obywatelem Unii i posiadającym wystarczające środki. Podczas gdy konieczne jest udowodnienie wystarczających środków i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego, R. nie musi przedkładać żadnych dowodów dotyczących jego wizy wjazdowej.
- L. nie jest obywatelem Unii i jest ojcem M., migrującej pracownicy najemnej będącej obywatelką Unii. L. ubiega się o kartę pobytową, przedstawiając dokumenty potwierdzające jego zależność finansową od córki M. L. nie musi udowodniać, że on i jego córka żyli w jednym gospodarstwie domowym w kraju, z którego przybył, ani że córka musi mu pomagać ze względu na jego stan zdrowia.

Państwa członkowskie mogą wymagać, aby dokumenty były **przetłumaczone, poświadczane notarialnie lub zalegalizowane** wyłącznie w przypadkach, gdy właściwy organ krajowy nie rozumie języka, w którym dany dokument został sporządzony, lub ma podejrzenia co do autentyczności dokumentu (np. dotyczące organu wydającego i poprawności danych widniejących na dokumencie). Aby uzyskać dodatkowe informacje, zob. sekcja 2.2.4 – Dokumenty uzupełniające pozwalające na poświadczenie więzy rodzinnej z obywatelem Unii.

7.2 Czas rozpatrywania wniosku o wydanie kart pobytowych

Członkowie rodziny niebędący obywatelami Unii mogą ubiegać się o kartę pobytową zaraz po przyjeździe do przyjmującego państwa członkowskiego, jeżeli zamierzają pozostać w nim dłużej niż 3 miesiące.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 karta pobytowa musi być **wydana w terminie sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku**.

Wymóg ten ma szczególne znaczenie, ponieważ karty pobytowe ułatwiają członkom rodziny niebędącym obywatelami Unii korzystanie z prawa pobytu i ich integrację w przyjmującym państwie członkowskim. Posiadanie ważnej karty pobytowej zwalnia jej posiadacza z obowiązku uzyskania wizy w celu wjazdu na terytorium państw członkowskich ⁽²⁰⁷⁾. Karty te mogą również w praktyce ułatwić osobom niebędącym obywatelami Unii korzystanie z prawa do pracy w przyjmującym państwie członkowskim, uznanego na podstawie art. 23. Istotne jest zatem, aby organy krajowe wydawały te karty w terminach przewidzianych w dyrektywie.

Pojęcie „wydania” oznacza, że w terminie sześciu miesięcy od dnia złożenia wniosku „właściwe organy krajowe muszą zbadać wniosek, wydać decyzję i – w przypadku gdy wnioskodawca spełnia warunki, by móc korzystać z prawa pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38 – dostarczyć temu wnioskodawcy wspomnianą kartę pobytu” ⁽²⁰⁸⁾.

Obowiązek wydania karty pobytowej w wiążącym terminie sześciu miesięcy „oznacza siłą rzeczy wydanie i doręczenie zainteresowanemu decyzji przed upływem tego terminu” ⁽²⁰⁹⁾. „Podobnie jest, w przypadku gdy właściwe organy krajowe odmawiają wydania [...] karty pobytu [...]” ⁽²¹⁰⁾ (zob. sekcja 15 – *Zabezpieczenia proceduralne (art. 30–33 dyrektywy 2004/38/WE)*). W związku z powyższym w tym sześciomiesięcznym terminie „właściwe organy krajowe mogą wydać zarówno decyzję pozytywną, jak i negatywną” ⁽²¹¹⁾.

Trybunał wyjaśnił ponadto, że prawo UE stoi na przeszkodzie temu, by „organy krajowe automatycznie dysponowały nowym terminem sześciu miesięcy po stwierdzeniu przez sąd nieważności pierwszej decyzji o odmowie wydania karty pobytu. Są one zobowiązane do wydania nowej decyzji w rozsądnym terminie, który nie może w żadnym wypadku przekraczać terminu, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38” ⁽²¹²⁾. Po stwierdzeniu przez sąd nieważności pierwszej decyzji odmawiającej wydania karty pobytowej organy krajowe powinny przyjąć nową decyzję w sprawie wniosku o wydanie karty pobytowej w rozsądnym terminie, który w żadnym wypadku nie może przekraczać terminu sześciu miesięcy.

Zgodnie z art. 10 ust. 1 zaświadczenie o złożeniu wniosku o wydanie karty pobytowej należy ponadto wydać „bezzwłocznie”.

Jeżeli organy krajowe wprowadziły system spotkań w sprawie ubiegania się o kartę pobytową, należy zapewnić w ramach zarządzania takim systemem, aby spotkania te odbywały się bez zbędnej zwłoki.

W niektórych przypadkach czas, jaki zajmuje wydanie karty pobytowej, może przekraczać termin ważności wizy wjazdowej, na podstawie której członek rodziny niebędący obywatelem Unii wjechał do przyjmującego państwa członkowskiego. **W przypadkach takich, jeżeli wiza wjazdowa traci ważność w trakcie oczekiwania na wydanie karty pobytowej, członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, nie muszą wracać do swojego kraju pochodzenia, aby uzyskać nową wizę wjazdową.** Długość pobytu dla członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, istotnie nie podlega żadnym ograniczeniom czasowym, o ile członek rodziny, który nie jest obywatelem Unii, i obywatel Unii, do którego dołącza lub któremu towarzyszy, spełniają odpowiednie warunki dotyczące pobytu.

Członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, nie mogą zostać wydaleny na podstawie upływu ważności wizy ⁽²¹³⁾.

⁽²⁰⁷⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 66 i 67.

⁽²⁰⁸⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 36. OrganY krajowe nie mogą jednak „wyda[ć] zainteresowanemu z urzędu karty pobytu członka rodziny obywatela Unii, w przypadku przekroczenia terminu sześciu miesięcy, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, bez stwierdzenia uprzednio, że zainteresowany rzeczywiście spełnia warunki uprawniające go do zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z prawem Unii” (C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 56).

⁽²⁰⁹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 38.

⁽²¹⁰⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 39.

⁽²¹¹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 40.

⁽²¹²⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 69.

⁽²¹³⁾ C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461, pkt 90.

Aby przezwyciężyć trudności, które członkowie rodzin, którzy nie są obywatelami Unii mogą napotkać podczas rozpatrywania ich wniosku w sprawie pobytu, zaleca się, aby prawo takiej osoby do pobytu i pracy w trakcie rozpatrywania jej wniosku o wydanie karty pobytowej było wyraźnie wskazane na zaświadczeniu o złożeniu wniosku lub dowolnym innym dokumencie.

W trakcie rozpatrywania wniosków o wydanie karty pobytowej członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, mogą ponadto napotkać praktyczne trudności w podróży (szczególnie przy powrocie do przyjmującego państwa członkowskiego, w którym obecnie przebywają), biorąc pod uwagę, że – ponieważ nie mają karty pobytowej – nie są jeszcze zwolnieni z wymogów posiadania wizy wjazdowej, a ich wiza wjazdowa mogła stracić ważność. Należy ułatwić im podróżowanie poza przyjmującym państwem członkowskim i powrót do niego, szczególnie w przypadku, gdy z powodu opóźnień po stronie wydającego państwa członkowskiego nie wydano jeszcze karty pobytowej, oraz (choć nie wyłącznie) w sytuacjach nadzwyczajnych (np. w celu uczestniczenia w pogrzebie osoby bliskiej). Jeżeli do celów powrotu takiej osoby potrzebny jest dokument, powinna ona, w miarę możliwości, być w stanie uzyskać go przed opuszczeniem przyjmującego państwa członkowskiego. W każdym przypadku należy przyznać takiej osobie wszelkie ułatwienia w złożeniu nowego wniosku wizowego (zob. sekcja 3.3 – Przepisy wizowe).

Karta pobytowa ma wyłącznie skutek deklaratoryjny i dowodowy (zob. sekcja 12.3 – *Charakter i skutki dokumentów związanych z pobytom* (art. 25 dyrektywy 2004/38/WE)). Stanowi ona poświadczenie prawa pobytu i nie jest warunkiem wstępnym dla innych praw przysługujących członkowi rodziny.

8 **Zachowanie prawa pobytu przez członków rodziny w przypadku śmierci lub wyjazdu obywatela Unii oraz w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego (art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38/WE)**

Art. 12 i 13 mają na celu ochronę życia rodzinnego i godności ludzkiej członków rodziny poprzez zapewnienie, aby w niektórych okolicznościach członkowie rodziny, którzy przebywają już na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, zachowali prawo pobytu wyłącznie na indywidualnej podstawie. Wiąże się z tym jednak pewne warunki.

8.1 **Sytuacje, w których przyznaje się prawo do potencjalnego zachowania prawa pobytu**

Art. 12 obejmuje sytuacje, w których nie ma już obywatela Unii, od którego wywodzi się prawo (ponieważ zmarł lub opuścił przyjmujące państwo członkowskie).

Art. 13 odnosi się do sytuacji, w których ustała więź rodzinna (małżeństwo lub zarejestrowany związek partnerski) między obywatelem Unii a danym członkiem rodziny. W przypadku związków partnerskich w art. 13 odniesiono się wyłącznie do „zarejestrowanych” związków partnerskich.

Członkowie rodziny, którym przyznano prawo pobytu na podstawie art. 3 ust. 2 lit. b) jako stałym partnerom obywatela Unii, nie będą mogli skorzystać z art. 13 ⁽²¹⁴⁾. Państwo członkowskie ma jednak na podstawie art. 37 dyrektywy 2004/38/WE możliwość rozszerzenia przepisów art. 13 tak, aby obejmowały one sytuacje, w których nie zawarto ani małżeństwa, ani zarejestrowanego związku partnerskiego, szczególnie w przypadkach występowania przemocy domowej (przyznanie prawa pobytu na podstawie korzystniejszych przepisów nie będzie jednak uznane za prawo przyznane na podstawie dyrektywy 2004/38/WE ⁽²¹⁵⁾).

Jeżeli obywatel Unii opuścił przyjmujące państwo członkowskie, prawo pobytu mogą zachować wyłącznie członkowie rodziny będący obywatelami Unii i członkowie rodziny objęci zakresem art. 12 ust. 3.

8.2 **Zachowane prawo**

W sytuacjach objętych zakresem stosowania art. 12 i 13 członkowie rodziny zachowują swoje prawa na indywidualnej podstawie ⁽²¹⁶⁾, co oznacza, że ich prawo pobytu nie wywodzi się od obywatela Unii.

8.3 **Warunki zachowania prawa pobytu**

Jeżeli członkowie rodziny uzyskali prawo stałego pobytu przed zaistnieniem danego zdarzenia (śmierci lub wyjazdu obywatela Unii, rozwodu itd.), nie mają zastosowania żadne warunki.

⁽²¹⁴⁾ C-45/12, Hadj Ahmed, ECLI:EU:C:2013:390, pkt 37.

⁽²¹⁵⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 83.

⁽²¹⁶⁾ C-115/15, NA, ECLI:EU:C:2016:487, pkt 45.

W przypadkach objętych zakresem art. 12 ust. 3 żadne warunki nie mają zastosowania do dzieci odbywających naukę ani do rodzica, który sprawuje faktyczną opiekę nad dziećmi: nie podlegają oni warunkowi polegającemu na posiadaniu przez nich wystarczających środków utrzymania i pełnego ubezpieczenia zdrowotnego ⁽²¹⁷⁾. Taki stan rzeczy obowiązuje do momentu zakończenia przez dzieci nauki ⁽²¹⁸⁾.

Pozostałe sytuacje są zależne od warunków.

Przed uzyskaniem prawa stałego pobytu **członkowie rodziny, którzy są obywatelami Unii** i którzy są objęci zakresem jednej z sytuacji wchodzących w zakres art. 12 i 13, muszą spełniać warunki określone w art. 7 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE.

Podobnie przed uzyskaniem prawa stałego pobytu **członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii** i którzy są objęci zakresem jednej z sytuacji wchodzących w zakres art. 12 i 13, muszą spełniać warunki określone w art. 7 ust. 1 lit. a), b) lub d) dyrektywy 2004/38/WE lub być członkami już ustanowionej w przyjmującym państwie członkowskim rodziny osoby, która spełnia te wymagania. W przypadku osób, które nie są obywatelami Unii, spełnienie warunków określonych w art. 7 ust. 1 lit. c) (osoby zapisane do instytucji prywatnej lub publicznej w celu odbycia studiów) nie umożliwi im zachowania prawa pobytu.

W dyrektywie 2004/38/WE nie doprecyzowano w żaden sposób momentu, od którego należy spełniać te warunki. Celem art. 12 i 13 dyrektywy 2004/38 jest jednak zapewnienie gwarancji prawnych dla członków rodziny w przypadku śmierci lub wyjazdu obywatela Unii oraz w przypadku rozwodu, unieważnienia małżeństwa lub ustania zarejestrowanego związku partnerskiego ⁽²¹⁹⁾. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie należy zatem stosować przepisów dotyczących zachowania prawa pobytu w sposób, który byłby sprzeczny z tym celem ⁽²²⁰⁾. Wręcz przeciwnie, przepisy te należy stosować w sposób, który nie sprawia, że stają się one nieskuteczne.

Specjalne warunki stosuje się ponadto do członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, w zależności od zdarzenia, które doprowadziło do utraty pochodnego prawa pobytu (art. 12 ust. 2 akapit pierwszy i art. 13 ust. 2 lit. a), b), c) i d)). Warunki te dotyczą długości pobytu w państwie członkowskim, czasu trwania małżeństwa, relacji z dziećmi lub „szczególnie trudnych okoliczności”.

Przykłady:

- Z. jest obywatelem państwa członkowskiego A. Od trzech lat pracuje i przebywa w państwie członkowskim B. Jego współmałżonka M. nie jest obywatelką Unii. Od trzech lat przebywa wraz z Z. w państwie członkowskim B. Z. umiera i M. dziedziczy dużą sumę pieniędzy. Uznaje się wtedy, że posiada ona wystarczające środki i jest również objęta pełnym ubezpieczeniem zdrowotnym. M. ma prawo pobytu w państwie członkowskim B na podstawie art. 12 ust. 2. Po upływie kolejnych dwóch lat, gdy uzyska prawo stałego pobytu, jej prawo pobytu nie będzie już podlegało żadnym warunkom.
- P. jest obywatelem państwa członkowskiego A. Od trzech lat pracuje i przebywa w państwie członkowskim B. Jego współmałżonka M. nie jest obywatelką Unii. Od trzech lat przebywa w państwie członkowskim B jako współmałżonka P. Pracuje. P. wraca do państwa członkowskiego A, żeby tam zamieszkać bez M. M. nie zachowuje żadnego prawa pobytu w państwie członkowskim B na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, gdyż M. jest współmałżonką niebędącą obywatelką Unii, a wyjazd obywatela Unii nie prowadzi do zachowania prawa pobytu na podstawie art. 12 dyrektywy 2004/38/WE.

⁽²¹⁷⁾ C-310/08 Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, pkt 56 oraz C-480/08 Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, pkt 68.

⁽²¹⁸⁾ C-310/08 Ibrahim, ECLI:EU:C:2010:80, pkt 57 oraz C-480/08 Teixeira, ECLI:EU:C:2010:83, pkt 68.

⁽²¹⁹⁾ Zob. motyw 15.

⁽²²⁰⁾ C-930/19, Państwo belgijskie, ECLI:EU:C:2021:657, pkt 42.

W okolicznościach objętych zakresem art. 13 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE, mianowicie jeżeli małżeństwo trwało co najmniej trzy lata, w tym jeden rok w przyjmującym państwie członkowskim, zachowanie prawa pobytu przez członka rodziny, który nie jest obywatelem Unii, po rozwodzie wymaga, aby obywatel Unii pozostał w przyjmującym państwie członkowskim do momentu wszczęcia postępowania rozwodowego ⁽²²¹⁾.

Jeżeli jednak osoba niebędąca obywatelem Unii jest ofiarą przemocy domowej ze strony swojego współmałżonka będącego obywatelem Unii lub swojej współmałżonki będącej obywatelką Unii, osoba niebędąca obywatelem Unii 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 członkowskiego ⁽²²²⁾.

Przykłady:

- C. jest obywatelką państwa członkowskiego A. W momencie wszczęcia postępowania rozwodowego od dwóch lat jest żoną D. (niebędącego obywatelem Unii) i przebywa w państwie członkowskim B. D. nie zachowuje prawa pobytu w państwie członkowskim B na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, gdyż ich małżeństwo nie trwało co najmniej trzy lata.
- K. jest obywatelem państwa członkowskiego A. Od dwóch lat pracuje i przebywa w państwie członkowskim B. Jego zarejestrowana partnerka N. nie jest obywatelką Unii. W trakcie tych dwóch lat N. przebywała i pracowała w państwie członkowskim B jako zarejestrowana partnerka K. Podczas trwania zarejestrowanego związku partnerskiego jest ofiarą przemocy domowej ze strony K. K. opuszcza państwo członkowskie B i wraca do państwa członkowskiego A, aby zamieszkać tam bez N. Dwa miesiące po wyjeździe K. N. wszczyna procedurę mającą na celu rozwiązanie zarejestrowanego związku partnerskiego. N. w dalszym ciągu pracuje w państwie członkowskim B. N zachowuje prawo pobytu w państwie członkowskim B na podstawie art. 13 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2004/38/WE.

9 Pobyt stały (art. 16–21 dyrektywy 2004/38/WE)

Zgodnie z art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE obywatele Unii, którzy **legalnie zamieszkują** w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat, mają prawo stałego pobytu w tym państwie. Prawo to nie podlega warunkom przewidzianym w rozdziale III dyrektywy 2004/38/WE dotyczącym prawa pobytu. Zgodnie z art. 16 ust. 2 prawo to stosuje się również do członków rodziny niebędących obywatelami Unii, którzy legalnie zamieszkivali w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat.

Zgodnie z art. 17 dyrektywy prawo stałego pobytu można nabyć w bardzo szczególnych okolicznościach przed upływem nieprzerwanego pięcioletniego okresu pobytu ⁽²²³⁾.

Nabycie prawa stałego pobytu przysługuje na mocy prawa. Oznacza to, że obywatele Unii i osoby niebędące obywatelami Unii nabywają je, gdy spełniają odpowiednie przesłanki materialne ⁽²²⁴⁾. Dokumenty związane z pobytem stałym mają charakter deklaratoryjny i nie powodują one powstania praw ⁽²²⁵⁾.

9.1 Wymóg legalnego zamieszkiwania

Co do zasady do nabycia prawa stałego pobytu wymagane jest legalne zamieszkiwanie w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat.

⁽²²¹⁾ C-218/14, Singh i in., ECLI:EU:C:2015:476, pkt 70.

⁽²²²⁾ Zob. C-930/19, Państwo belgijskie, ECLI: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.

⁽²²³⁾ C-32/19, Pensionsversicherungsanstalt, ECLI:EU:C:2020:25.

⁽²²⁴⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 57.

⁽²²⁵⁾ C-123/08, Wolzenburg, ECLI:EU:C:2009:616, pkt 51.

Legalne zamieszkiwanie oznacza pobyt zgodny z warunkami dyrektywy 2004/38/WE⁽²²⁶⁾ i poprzedzających ją aktów prawnych⁽²²⁷⁾. Należy w tym względzie podkreślić trzy kwestie:

- zamieszkiwania zgodnego z instrumentami poprzedzającymi dyrektywę 2004/38/WE nie uwzględnia się do celów prawa stałego pobytu, jeżeli nie są również spełnione warunki określone w dyrektywie 2004/38/WE⁽²²⁸⁾;
- okresu pobytu ukończonego na podstawie innych przepisów UE (takich jak przepisy rozporządzenia (UE) nr 492/2011) lub na podstawie prawa przyjmującego państwa członkowskiego nie uwzględnia się do celów prawa stałego pobytu, jeżeli nie są spełnione warunki określone w dyrektywie 2004/38/WE⁽²²⁹⁾;
- w przypadku przystąpienia nowego państwa członkowskiego do UE, jeżeli nie obowiązują żadne przepisy przejściowe określone w stosownym akcie przystąpienia ograniczające stosowanie zasad swobody przemieszczania się osób, do celów nabycia prawa stałego pobytu należy uwzględnić pobyt obywateli nowego państwa członkowskiego w przyjmującym państwie członkowskim przed przystąpieniem, jeżeli pobyt ten ukończono zgodnie z warunkami określonymi w dyrektywie 2004/38/WE⁽²³⁰⁾.

W każdym przypadku zmiana statusu (np. ze studenta na pracownika najemnego) nie wpływa na ciągłość legalnego pobytu, a zatem na nabycie prawa stałego pobytu, o ile pobyt jest zgodny z warunkami określonymi w dyrektywie 2004/38/WE (zob. sekcja 5 – *Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w przypadku obywateli Unii i formalności administracyjne* (art. 7, 8, 14 i 22 dyrektywy 2004/38/WE)).

Posiadanie ważnego dokumentu związanego z pobytem nie sprawia ponadto, że pobyt można uznać za legalny, w tym do celów nabycia prawa stałego pobytu⁽²³¹⁾ (zob. sekcja 12.3 – *Charakter i skutki dokumentów związanych z pobytem* (art. 25 dyrektywy 2004/38/WE)).

Należy ponadto zauważyć, że gdy obywatel Unii nabędzie prawo stałego pobytu, warunki określone w art. 7 ust. 1 lit. a)–c) nie mają już zastosowania ani do obywatela Unii, ani do jego członków rodziny, w tym do osoby niebędącej obywatelem Unii sprawującej opiekę nad przemieszczającym się małoletnim obywatelem Unii⁽²³²⁾.

9.2 Obliczanie nieprzerwanego pięcioletniego okresu legalnego pobytu

Okres zamieszkiwania kwalifikujący do nabycia prawa stałego pobytu nie musi bezpośrednio poprzedzać momentu ubiegania się o to prawo⁽²³³⁾. Na podstawie okresów nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu przyznaje się prawo stałego pobytu, „licząc od chwili, w której zostały ukończone”⁽²³⁴⁾.

Okresami pobytu, które wlicza się na potrzeby nabycia prawa stałego pobytu, są okresy zgodne z warunkami określonymi w dyrektywie 2004/38/WE, szczególnie w jej art. 7, art. 12 ust. 2 i art. 13 ust. 2. Wiele następujących po sobie krótkich okresów pobytu ukończonych na podstawie art. 6 dyrektywy 2004/38/WE, nawet przy ich łącznym uwzględnieniu, nie wlicza się do tego celu⁽²³⁵⁾.

Obywatele Unii i członkowie ich rodziny mogą być przez pewien czas nieobecni w przyjmującym państwie członkowskim bez przerwania ciągłości swojego pobytu w tym państwie członkowskim. Zgodnie z art. 16 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE ciągłości pobytu nie naruszają następujące przejściowe nieobecności:

- nieobecności (jedna lub większa ich liczba) nieprzekraczające ogółem sześciu miesięcy w roku;

⁽²²⁶⁾ C-424 i 425/10, Ziółkowski i Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, pkt 46.

⁽²²⁷⁾ C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, pkt 59.

⁽²²⁸⁾ C-529/11, Alarape i Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, pkt 48.

⁽²²⁹⁾ C-529/11, Alarape i Tijani, ECLI:EU:C:2013:290, pkt 48 oraz C-424 i 425/10, Ziółkowski i Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, pkt 47.

⁽²³⁰⁾ C-424/10 i C-425/10, Ziółkowski i Szeja, ECLI:EU:C:2011:866, pkt 63 oraz C-147/11 i C-148/11, Czop i Punakova, ECLI:EU:C:2012:538, pkt 40.

⁽²³¹⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 55.

⁽²³²⁾ C-247/20, VI, ECLI:EU:C:2022:177, pkt 59 i 60.

⁽²³³⁾ C-162/09, Lassal, ECLI:EU:C:2010:592, pkt 59.

⁽²³⁴⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 57.

⁽²³⁵⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 77.

- dłuższe nieobecności (jedna lub większa ich liczba) z powodu obowiązkowej służby wojskowej;
- jedna nieobecność obejmująca maksymalnie 12 kolejnych miesięcy z ważnych powodów, takich jak (uwaga: wykaz ten nie jest wyczerpujący): a) ciąża i poród; b) poważna choroba; c) studia lub kształcenie zawodowe lub d) oddelegowanie za granicą.

W dwóch pierwszych przypadkach nieobecności nie muszą następować kolejno po sobie. Konieczne będzie łączne uwzględnienie okresów wielu nienastępujących po sobie nieobecności.

Ramy czasowe sześciomiesięcznej nieobecności należy obliczać na rok pobytu, przy czym każdy rok rozpoczyna się w tym samym dniu roku, w którym osoba rozpoczęła pobyt w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z warunkami dyrektywy 2004/38/WE⁽²³⁶⁾ (zob. sekcja 9.1 – *Wymóg legalnego zamieszkiwania*). W związku z tym **dopuszczalne są przejściowe okresy nieobecności obywateli Unii i członków ich rodziny nieprzekraczające sześciu miesięcy każdego roku** prowadzącego do nabycia prawa stałego pobytu. Na podstawie okresów nieprzerwanego pięcioletniego legalnego pobytu przyznaje się prawo stałego pobytu, „licząc od chwili, w której zostały ukończone”⁽²³⁷⁾.

Ciągłość pobytu zostaje przerwana w wyniku dowolnej decyzji o wydaleniu wykonanej zgodnie z prawem wobec danej osoby (co do zasady prawo pobytu jako takie zostaje zniesione na podstawie dowolnej decyzji o wydaleniu należącej wykonanej wobec danej osoby).

Okres odbywania kary pozbawienia wolności mający miejsce przed nabyciem prawa stałego pobytu powoduje wyzerowanie liczonego czasu i należy wtedy rozpocząć nowy nieprzerwany pięcioletni okres pobytu⁽²³⁸⁾.

9.3 Utrata prawa stałego pobytu

Zgodnie z art. 16 ust. 4 po nabyciu prawa stałego pobytu można je utracić jedynie w wyniku nieobecności w przyjmującym państwie członkowskim przez okres przekraczający **dwa kolejne lata**.

Każda fizyczna obecność na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego w okresie dwóch kolejnych lat, nawet jeżeli trwa ona zaledwie kilka dni, wystarcza do zapobieżenia utracie prawa stałego pobytu⁽²³⁹⁾. Zaistniała w takim przypadku sytuację (tj. gdy osoba, która nabyła prawo stałego pobytu, przebywała kilka dni w roku na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego i nie była nieobecna w okresie dwóch kolejnych lat) należy odróżnić od sytuacji, w której istniałyby przesłanki wskazujące, że taka osoba miała się dopuścić nadużycia prawa⁽²⁴⁰⁾.

9.4 Dokumenty uzupełniające

Do celów oceny, czy uzyskano prawo stałego pobytu, państwa członkowskie są uprawnione do sprawdzenia:

- ciągłości pobytu;
- długości pobytu;
- czy pobyt można uznać za „legalny” (zob. sekcja 9.1 – *Wymóg legalnego zamieszkiwania*).

W większości przypadków dowód legalnego pobytu będzie obejmował dowód nieprzerwanego pobytu. W art. 21 dyrektywy 2004/38/WE wyjaśniono, że „ciągłość pobytu może zostać poświadczona wszelkimi rodzajami dowodów stosowanymi w przyjmującym państwie członkowskim”.

⁽²³⁶⁾ Obliczeń nie należy dokonywać na zasadzie dwunastomiesięcznej ciągłości. Zastosowanie ma art. 3 rozporządzenia nr 1182/71 określającego zasady mające zastosowanie do okresów, dat i terminów (Dz.U. L 124 z 8.6.1971, s. 1).

⁽²³⁷⁾ Sprawa C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 57.

⁽²³⁸⁾ C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, pkt 32.

⁽²³⁹⁾ C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, pkt 47. Mimo że sprawa ta odnosi się do dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Trybunał wyjaśnił w pkt 43, że „[c]hociaż dyrektywy 2003/109 i 2004/38 różnią się między sobą przedmiotem i celami, to jednak, jak wskazał w istocie również rzecznik generalny w pkt 40–43 opinii, przepisy tych dyrektyw mogą podlegać analizie porównawczej i w stosownym przypadku być przedmiotem analogicznych wykładni, co jest uzasadnione w szczególności w przypadku art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/109 i art. 16 ust. 4 dyrektywy 2004/38, które opierają się na tej samej logice”.

⁽²⁴⁰⁾ C-432/20, ZK, ECLI:EU:C:2022:39, pkt 46.

Przykłady:

- L., obywatelka Unii, zamieszkiwała nieprzerwanie przez ostatnie pięć lat w państwie członkowskim A. Przedstawiła dowód pełnego ubezpieczenia zdrowotnego oraz wyciągi bankowe świadczące o tym, że dysponowała wystarczającymi środkami na cały okres pobytu. Nie można od niej żądać przedstawienia dowodów na to, że pracowała, ani że znajdzie zatrudnienie, ani że nadal będzie dysponować wystarczającymi środkami w okresie po nabyciu prawa stałego pobytu.
- N., obywatel Unii, przedstawia wystarczające dowody na to, że miał status pracownika najemnego podczas pięcioletniego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Nie można od niego żądać przedstawienia dowodów na to, że w czasie pobytu posiadał pełne ubezpieczenie zdrowotne.
- L., obywatelka Unii, wjechała do przyjmującego państwa członkowskiego jako studentka. Na drugim i trzecim roku studiów pracowała również w sklepie. Po zakończeniu studiów rozpoczęła działalność gospodarczą. Fakt, że przedstawiła dokumenty poświadczające różne statusy i że niektóre z tych dokumentów świadczą o pokrywaniu się statusów studenta i pracownika najemnego, nie ma wpływu na ocenę jej wniosku, ponieważ organy powinny skupić się na ciągłości i legalności pobytu.
- G., niebędący obywatelem Unii, zamieszkiwał w państwie członkowskim B przez pięć lat wraz ze swoją współmałżonką L., pracownicą migrującą będącą obywatelką Unii. Od osoby niebędącej obywatelem Unii – jako członka rodziny pracownicy migrującej będącej obywatelką Unii – nie można żądać dowodów na to, że osoba ta pracowała w ciągu pięciu lat pobytu.
- T., obywatelka Unii, od 2014 r. nieprzerwanie przebywa w państwie członkowskim A jako pracownica migrująca będąca obywatelką Unii. Jej mąż niebędący obywatelem Unii, L., mieszka z nią w państwie członkowskim A od 2016 r., jednak nigdy tam nie pracował. L. może nabyć prawo stałego pobytu od 2021 r.

9.5 Terminy rozpatrywania wniosków

Zgodnie z art. 19 ust. 2 dyrektywy w przypadku **obywateli Unii** państwa członkowskie muszą wydać na podstawie wniosku dokument poświadczający pobyt stały „w jak najkrótszym czasie”.

Jeżeli dokumentu poświadczający pobyt stały nie można wystawić na miejscu po złożeniu wniosku i dowodów, należy zrobić to w ciągu kilku następnych dni (np. po 7–10 dniach). W przypadku toczącego się postępowania przygotowawczego w sprawie podejrzenia nadużycia lub oszustwa wydanie dokumentu można odroczyć, przy jednoczesnym poszanowaniu zasady skuteczności i celu szybkiego rozpatrywania wniosków wynikającego z dyrektywy 2004/38/WE ⁽²⁴¹⁾.

W przypadku członków rodziny niebędących obywatelami Unii termin wydania karty stałego pobytu zgodnie z art. 20 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE wynosi sześć miesięcy od złożenia wniosku.

Do celów wydawania kart stałego pobytu istotne jest orzecznictwo Trybunału dotyczące czasu rozpatrywania wniosku o wydanie kart pobytowych przewidzianego w art. 10 dyrektywy 2004/38/WE (zob. sekcja 7.2 – Czas rozpatrywania wniosku o wydanie kart pobytowych).

Jak wyjaśniono dalej w sekcji 12.3 – *Charakter i skutki dokumentów związanych z pobytem* (art. 25 dyrektywy 2004/38/WE), dokumenty poświadczające pobyt stały i karty stałego pobytu nie powodują powstania praw, ale służą do poświadczenia istnienia praw na mocy prawa Unii dotyczącego swobodnego przemieszczania się.

10 Prawo do pracy (art. 23 dyrektywy 2004/38/WE)

Zgodnie z art. 23 dyrektywy bez względu na przynależność państwową członkowie rodziny obywateli Unii, którzy posiadają prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, są uprawnieni do podjęcia tam pracy lub do wykonywania pracy na własny rachunek. Prawo to ma zastosowanie do członków rodziny określonych w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE oraz do członków rodziny rozszerzonej określonych w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE.

⁽²⁴¹⁾ C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 69.

W tym kontekście prawo do podjęcia pracy w przyjmującym państwie członkowskim obejmuje również członków rodziny pozostających na utrzymaniu obywateli Unii, którzy mogą nadal posiadać prawo pobytu nawet po tym, jak przestaną być osobami pozostającymi na utrzymaniu ⁽²⁴²⁾.

Prawo do pracy członków rodziny nie może być uzależnione od posiadania ważnej wizy, karty pobytowej, karty stałego pobytu ani zaświadczenia potwierdzającego złożenie wniosku o wydanie karty pobytowej członka rodziny. Wynika to z faktu, że możliwości korzystania z praw mogą zostać poświadczone wszelkimi odpowiednimi rodzajami dowodów. Dokumenty te nie prowadzą do powstania praw pobytu, lecz służą jedynie potwierdzeniu istniejących praw przyznanych bezpośrednio na mocy prawa Unii ⁽²⁴³⁾.

11 Prawo do równego traktowania (art. 24 dyrektywy 2004/38/WE)

Według Trybunału „zasada niedyskryminacji zakazuje nie tylko dyskryminacji bezpośredniej opartej na przynależności państwowej, lecz również wszelkich pośrednich form dyskryminacji, które przez zastosowanie innych kryteriów rozróżnienia prowadzą w rzeczywistości do takiego samego rezultatu” ⁽²⁴⁴⁾. Nie można uzasadnić bezpośredniej dyskryminacji opartej na przynależności państwowej, chyba że jest to wyraźnie przewidziane w prawie Unii. „[D]yskryminacja pośrednia w oparciu o przynależność państwową może być uzasadniona, jeżeli opiera się na obiektywnych względach niezwiązanych z przynależnością państwową osób, których dotyczy, i jest proporcjonalna do uzasadnionego celu realizowanego przez prawo krajowe” ⁽²⁴⁵⁾.

W art. 24 dyrektywy 2004/38/WE 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 ⁽²⁴⁶⁾, jak również w art. 21 ust. 2 Karty praw podstawowych.

Zgodnie z art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE wszyscy obywatele Unii zamieszkujący w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie dyrektywy 2004/38/WE są traktowani na równi z obywatelami tego przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie ustanowionym w Traktatach ⁽²⁴⁷⁾. To samo dotyczy członków ich rodzin, którzy nie są obywatelami Unii i którzy mają prawo pobytu lub stałego pobytu zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE.

Zasada niedyskryminacji zapisana w art. 24 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE ma jednak zastosowanie wyłącznie do tych osób, które zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z warunkami pobytu określonymi w dyrektywie 2004/38/WE, a zatem jest uzależniona od spełnienia tych warunków.

Wprowadzono ponadto zabezpieczenia chroniące przyjmujące państwa członkowskie przed nieracjonalnymi obciążeniami finansowymi. Podobnie w art. 24 ust. 2 zezwolono na szczególne odstępstwa od zasady równego traktowania. W ramach tych odstępstw przyjmującemu państwu członkowskiemu zezwala się:

- a) nie przyznawać obywatelom Unii uprawnienia do pomocy społecznej w ciągu pierwszych trzech miesięcy pobytu lub dłuższego okresu pobytu w przypadku osób poszukujących pracy przewidzianego w art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE. Odstępstwo to nie ma jednak zastosowania do obywateli Unii będących pracownikami najemnymi lub osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek oraz członków ich rodzin (zob. sekcje 11.1 – *Prawo do równego dostępu do pomocy społecznej: zakres i warunki* oraz 11.2 – *Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (UE) nr 492/2011*).

⁽²⁴²⁾ C-423/12, Reyes, ECLI:EU:C:2014:16, pkt 31 i 32.

⁽²⁴³⁾ C-344/95, Komisja/Belgia, ECLI:EU:C:1997:81; C-459/99, MRAX, ECLI:EU:C:2002:461 i C-215/03, Oulane, ECLI:EU:C:2005:95.

⁽²⁴⁴⁾ C-73/08, Bressol, ECLI:EU:C:2010:181, pkt 40. Zob. również C-75/11, Komisja/Austria, ECLI:EU:C:2012:605, pkt 49.

⁽²⁴⁵⁾ C-75/11, Komisja/Austria, ECLI:EU:C:2012:605, pkt 52.

⁽²⁴⁶⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 66.

⁽²⁴⁷⁾ Upewnienie do przywilejów socjalnych może opierać się na art. 21, 45, 49, 56 i 63 TFUE w zależności (między innymi) od statusu danej osoby (pracownik najemny, osoba prowadząca działalność na własny rachunek, osoba bierna zawodowo, student). Obywatele Unii będący pracownikami najemnymi, osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek, osobami nieaktywnymi zawodowo i studentami są traktowani na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego w zakresie przywilejów socjalnych, tj. wszelkich przywilejów ułatwiających mobilność obywateli Unii (np. obniżone opłaty za wstęp do muzeum w przyjmującym państwie członkowskim, preferencyjne kredyty hipoteczne, nabycie nieruchomości w przyjmującym państwie członkowskim itd.). Obywatele nieaktywni zawodowo i studenci mogą korzystać z takiego dostępu w zakresie, w jakim dany przywilej nie kwalifikuje się jako „pomoc społeczna” (zob. sekcja 11.1 – *Prawo do równego dostępu do pomocy społecznej: zakres i warunki*) lub jako „pomoc dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów” w postaci stypendiów lub pożyczek studenckich (zob. jednak C-75/11, Komisja/Austria, ECLI:EU:C:2012:605 w odniesieniu do świadczeń niekwalifikujących się jako pomoc dla pokrycia utrzymania w czasie studiów).

Odstępstwo to ma zastosowanie wyłącznie w odniesieniu do świadczeń „pomocy społecznej” i nie obejmuje innych rodzajów świadczeń, w szczególności świadczeń z zabezpieczenia społecznego. 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 2004/38/WE. Dotyczy to w szczególności świadczeń rodzinnych przyznawanych z urzędu rodzinom spełniającym pewne obiektywne kryteria związane w szczególności z ich wielkością, dochodami i zasobami kapitałowymi, bez indywidualnej i uznaniowej oceny osobistych potrzeb ⁽²⁴⁸⁾. Takie świadczenia mogą jednak podlegać innym warunkom, w szczególności kryterium legalnego zwykłego pobytu (zob. sekcja 11.3 – Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego);

- b) przed nabyciem prawa stałego pobytu – nie udzielać pomocy dla pokrycia kosztów utrzymania w czasie studiów (stypendiów i pożyczek lub pożyczek studenckich), włącznie ze szkoleniem zawodowym, dla obywateli Unii, którzy są osobami nieaktywnymi zawodowo, studentami lub osobami poszukującymi pracy (w tym osobami poszukującym pracy, które jeszcze nie pracowały w przyjmującym państwie członkowskim lub w przypadku gdy obywatel Unii jest osobą poszukującą pracy, która pracowała już w tym przyjmującym państwie członkowskim, ale nie zachowała tam statusu pracownika najemnego), i członków ich rodziny.

11.1 Prawo do równego dostępu do pomocy społecznej: zakres i warunki

11.1.1 Zakres pomocy społecznej

Świadczenia z zakresu pomocy społecznej to zazwyczaj świadczenia, które państwo członkowskie przyznaje osobom, które nie dysponują wystarczającymi środkami, aby zaspokoić swoje podstawowe potrzeby. Trybunał uznał, że pomoc społeczna stanowi pojęcie odnoszące się do „systemów pomocy ustanowionych przez władze publiczne, czy to na szczeblu krajowym, regionalnym, czy lokalnym, do których może zwrócić się osoba nieposiadająca środków [zasobów] wystarczających do zaspokojenia potrzeb podstawowych swoich i swojej rodziny, w wyniku czego może podczas swojego pobytu stać się obciążeniem dla finansów publicznych przyjmującego państwa członkowskiego, co mogłoby mieć konsekwencje dla całego systemu pomocy, jaka może zostać przyznana przez to państwo” ⁽²⁴⁹⁾. Pomoc społeczną należy jednak definiować w zależności od celu, któremu służy dane świadczenie, a nie w zależności od kryteriów formalnych. Nie można uznawać za „pomoc społeczną” świadczeń pieniężnych, które mają na celu ułatwienie dostępu do rynku pracy ⁽²⁵⁰⁾. Jednak w sytuacji, gdy świadczenie spełnia różne funkcje, mieści się ono w definicji pomocy społecznej, jeżeli jego dominującą funkcją jest zagwarantowanie minimum środków utrzymania niezbędnych do prowadzenia życia liczącego z godnością ludzką ⁽²⁵¹⁾.

Przykładowo – w zależności od dominującej funkcji tych świadczeń, którą należy oceniać indywidualnie – za „pomoc społeczną” można uznać :

- świadczenie pieniężne na pokrycie kosztów utrzymania, należące do systemu ochrony socjalnej finansowanego z podatku, którego przyznanie uzależnione jest od warunku dotyczącego dochodu i którego celem jest zastąpienie szeregu innych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, takich jak zasiłek dla osób poszukujących zatrudnienia opierający się na dochodach, zasiłek dochodowy dla osób niepracujących uzależniony od wysokości dochodu, wsparcie dochodowe, ulga podatkowa dla osób czynnych zawodowo, ulga podatkowa na dziecko oraz dodatek mieszkaniowy ⁽²⁵²⁾;
- wsparcie w zakresie wynajmu udzielane osobom potrzebującym zakwaterowania tymczasowego, które mieszkają w prywatnie wynajmowanych mieszkaniach i nie mogą pokryć kosztów czynszu z zasobów własnych.

11.1.2 Kategorie osób, które są uprawnione do takich samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego

Równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego na podstawie art. 24 ust. 1 można domagać się tylko wtedy, gdy pobyt obywatela Unii na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki określone w dyrektywie 2004/38/WE ⁽²⁵³⁾.

⁽²⁴⁸⁾ C-411/20, Familienkasse Niedersachsen-Bremen, ECLI:EU:C:2022:602, pkt 34, 35, 47, 48, 53 i 55.

⁽²⁴⁹⁾ C-140/12, Brey, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 61. Zob. również C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 68 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽²⁵⁰⁾ C-22/08 i C-23/08, ECLI:EU:C:2009:344, Vatsouras i Koupantantz, pkt 45.

⁽²⁵¹⁾ C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 45 i 46.

⁽²⁵²⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 69–71.

⁽²⁵³⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, pkt 69; C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 49 oraz C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, pkt 38.

Oznacza to, że następujące kategorie osób są uprawnione do takich samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego:

- Obywatele Unii będący pracownikami najemnymi lub prowadzący działalność na własny rachunek (lub którzy zachowali ten status ⁽²⁵⁴⁾) oraz członkowie ich rodzin. Te kategorie osób są uprawnione do równego traktowania od początku ich pobytu ⁽²⁵⁵⁾.
- Obywatele Unii, którzy uzyskali prawo stałego pobytu w przyjmującym państwie członkowskim oraz członkowie ich rodzin.

Przykład:

- *Y. jest obywatelem Unii pozostającym w związku małżeńskim z pracownicą migrującą będącą obywatelką Unii. Y. stracił pracę i nie ma już statusu pracownika najemnego. Wystąpił o pomoc społeczną. Przyjmujące państwo członkowskie nie może odmówić przyznania mu pomocy społecznej na podstawie, że jest on nieaktywnym zawodowo obywatelem Unii i nie dysponuje wystarczającymi środkami. Jako współmałżonek pracownicy najemnej będącej obywatelką Unii jest on uprawniony do takich samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego.*
- *M. jest migrującym pracownikiem najemnym będącym obywatelem Unii i ma współmałżonka tej samej płci. Para ta ma syna. Pracownik ten jest uprawniony do takich samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej dla członków swojej rodziny jak te, które przysługują obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego, nawet jeśli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego nie uznaje takiego rodzicielstwa lub małżeństwa.*

Chociaż nieaktywni zawodowo obywatele Unii nie są wyraźnie wyłączeni z równego traktowania w zakresie pomocy społecznej, ich prawo do równego traktowania w tym zakresie może być w praktyce ograniczone do czasu uzyskania stałego pobytu (zob. sekcja poniżej dotycząca kategorii osób, którym można odmówić dostępu do tych samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak te, które przysługują obywatelom w przyjmującym państwie członkowskim).

11.1.3 Kategorie osób, którym można odmówić dostępu do tych samych świadczeń z zakresu pomocy społecznej jak te, które przysługują obywatelom przyjmującego państwa członkowskiego

Podczas pierwszych trzech miesięcy pobytu w przyjmującym państwie członkowskim można odmówić dostępu do pomocy społecznej obywatelom Unii niebędącym pracownikami najemnymi, osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek, zachowującymi status pracownika najemnego lub prowadzącymi działalność na własny rachunek oraz członkom ich rodzin bez przeprowadzania indywidualnej oceny sytuacji danej osoby ⁽²⁵⁶⁾.

W okresie pobytu nieprzekraczającym pięciu lat przyjmujące państwo członkowskie może odmówić przyznania świadczeń z zakresu pomocy społecznej nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii i studentom będącym obywatelami Unii, którzy nie spełniają wymogu dysponowania wystarczającymi środkami [zasobami] dla siebie i członków swojej rodziny i którzy w związku z tym nie zamieszkują w przyjmującym państwie członkowskim zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE (art. 7 ust. 1 lit. b) i c)) ⁽²⁵⁷⁾. Oznacza to, że w praktyce jest mało prawdopodobne, aby nieaktywni zawodowo obywatele Unii kwalifikowali się do świadczeń z zakresu pomocy społecznej, ponieważ aby nabyć prawo pobytu, musieliby oni udowodnić organom krajowym, że posiadają wystarczające środki – orientacyjnie równe lub wyższe niż próg dochodu, poniżej którego udziela się pomocy społecznej. W takich okolicznościach „należy przeprowadzić konkretne badanie sytuacji ekonomicznej każdego zainteresowanego, bez uwzględnienia wnioskowanych świadczeń z zakresu pomocy społecznej, w celu dokonania oceny, czy spełnia on warunek posiadania wystarczających środków przewidziany w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38, i czy może on zatem powoływać się w przyjmującym państwie członkowskim na zasadę niedyskryminacji określoną w art. 24 ust. 1 tej dyrektywy [...]” ⁽²⁵⁸⁾.

⁽²⁵⁴⁾ C-67/14 Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 53 i 54.

⁽²⁵⁵⁾ C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, pkt 44. Zob. również sekcja 11.2 – Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (UE) nr 492/2011.

⁽²⁵⁶⁾ C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, pkt 44–48.

⁽²⁵⁷⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 78.

⁽²⁵⁸⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 79 i przywołane tam orzecznictwo.

W przypadku osób poszukujących pracy i byłych pracowników, którzy utracili status pracownika najemnego (tj. w przypadku gdy a) obywatel Unii jest osobą poszukującą pracy, która nie pracowała jeszcze w przyjmującym państwie członkowskim, lub b) obywatel Unii jest osobą poszukującą pracy, która była wcześniej zatrudniona, ale nie zachowała statusu pracownika najemnego w przyjmującym państwie członkowskim (zob. sekcja 5.1.2 – *Zachowanie statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek*), właściwe organy mogą odmówić przyznania świadczenia z zakresu pomocy społecznej bez przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji danej osoby ⁽²⁵⁹⁾. Aby uzyskać więcej informacji na temat osób poszukujących pracy zob. sekcja 6 – *Prawo pobytu osób poszukujących pracy* (art. 14 ust. 4 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE) i część II komunikatu Komisji z 2010 r. zatytułowanego „Potwierdzenie zasady swobodnego przepływu pracowników: prawa oraz główne zmiany”.

Wyłączenia te mają na celu zapewnienie, aby systemy pomocy społecznej przyjmującego państwa członkowskiego nie zostały obciążone w sposób nieracjonalny.

W przypadku gdy art. 24 dyrektywy 2004/38/WE nie ma zastosowania, ponieważ obywatel Unii nie zamieszkuje na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE, ale przebywa na nim legalnie na podstawie prawa krajowego, 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 podstawowych ⁽²⁶⁰⁾.

Przykłady:

- M. jest obywatelką państwa członkowskiego A. Przeniosła się do państwa członkowskiego B w poszukiwaniu pracy. Właściwe organy państwa członkowskiego B mogą odmówić przyznania M. świadczeń z zakresu pomocy społecznej.
- T. jest obywatelem państwa członkowskiego A. Przeniósł się do państwa członkowskiego B, gdzie pracował przez pewien okres. Stracił pracę, jednak zachował status pracownika najemnego (zob. sekcja 5.1.2 – *Zachowanie statusu pracownika najemnego lub osoby pracującej na własny rachunek*). Wystąpił o pomoc społeczną. T. jest uprawniony do otrzymywania świadczeń z zakresu pomocy społecznej na takiej samej podstawie, jak gdyby był obywatelem państwa członkowskiego B.
- R. jest obywatelką państwa członkowskiego A. Przeniosła się do państwa członkowskiego B, gdzie pracuje jako osoba prowadząca działalność na własny rachunek. R. jest uprawniona do otrzymywania świadczeń z zakresu pomocy społecznej na takiej samej podstawie, jak gdyby była obywatelką państwa członkowskiego B.

11.2 Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (UE) nr 492/2011

W rozporządzeniu (UE) nr 492/2011 określono prawa, które mają zastosowanie do pracowników migrujących będących obywatelami Unii i członków ich rodzin. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału ⁽²⁶¹⁾ obywatele Unii prowadzący działalność na własny rachunek objęci art. 49 TFUE mogą korzystać z praw wynikających z rozporządzenia (UE) nr 492/2011, które ma do nich analogiczne zastosowanie.

Należy podkreślić dwie kwestie dotyczące związku między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (UE) nr 492/2011.

Po pierwsze, mobilni pracownicy najemni będący obywatelami Unii i członkowie ich rodzin korzystają ze szczególnych i niezależnych praw określonych w rozporządzeniu (UE) nr 492/2011 ⁽²⁶²⁾. Praw tych nie można podważyć na podstawie art. 24 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE. Odstępstwa określone w art. 24 ust. 2 nie mogą być zatem stosowane np. wobec osób, które mają prawo pobytu i dostęp do pomocy społecznej jako osoby sprawujące opiekę nad dziećmi uczącymi się na podstawie art. 10 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 ⁽²⁶³⁾.

⁽²⁵⁹⁾ C-67/14 Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 57–62. Pozostaje to bez uszczerbku dla każdego niezależnego prawa wynikającego z rozporządzenia (UE) nr 492/2011, w szczególności jego art. 10 w odniesieniu do osób sprawujących opiekę nad dziećmi uczącymi się.

⁽²⁶⁰⁾ C-709/20, The Department for Communities in Northern Ireland, ECLI:EU:C:2021:602, pkt 93.

⁽²⁶¹⁾ 63/86, Komisja/Włochy, ECLI:EU:C:1988:9.

⁽²⁶²⁾ W szczególności wynikające z art. 10 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 w odniesieniu do osób sprawujących opiekę nad dziećmi uczącymi się.

⁽²⁶³⁾ C-181/19, Jobcenter Krefeld, ECLI:EU:C:2020:794, pkt 64 i 69.

Po drugie, „członkowie rodziny” objęci rozporządzeniem (UE) nr 492/2011 odpowiadają „członkom rodziny” objętym dyrektywą 2004/38/WE⁽²⁶⁴⁾. Oznacza to, że członków rodziny pracowników najemnych i osób prowadzących działalność na własny rachunek obejmuje zakres nie tylko dyrektywy 2004/38/WE, ale również przepisów rozporządzenia (UE) nr 492/2011 dotyczących równego traktowania. Ci członkowie rodziny mogą zatem powoływać się na to rozporządzenie, domagając się równego traktowania w przyjmującym państwie członkowskim w odniesieniu do **wszystkich przywilejów socjalnych i podatkowych**⁽²⁶⁵⁾. Przykłady takich praw obejmują równe traktowanie w zakresie stypendiów przyznawanych na podstawie umowy przyjmującego państwa członkowskiego w obszarze nieobjętym zakresem TFUE⁽²⁶⁶⁾, ulgi w kosztach transportu publicznego dla rodzin wielodzietnych⁽²⁶⁷⁾ oraz uprawnienie do świadczeń socjalnych⁽²⁶⁸⁾. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr 492/2011 dziecko pracownika najemnego/osoby prowadzącej działalność na własny rachunek powinno również korzystać z równego traktowania w zakresie dostępu do kształcenia, jeżeli dziecko to zamieszkuje w państwie członkowskim, w którym pracuje pracownik najemny/osoba prowadząca działalność na własny rachunek.

Przykład:

Niebędący obywatelem Unii współmałżonek tej samej płci przemieszczającego się obywatela Unii będącego pracownikiem najemnym/osobą prowadzącą działalność na własny rachunek, który jest objęty zakresem art. 2 pkt 2 lit. a) dyrektywy 2004/38/WE⁽²⁶⁹⁾, jest uprawniony do takich samych przywilejów socjalnych i podatkowych jak obywatele przyjmującego państwa członkowskiego, nawet jeśli ustawodawstwo przyjmującego państwa członkowskiego nie uznaje małżeństw osób tej samej płci.

11.3 Związek między art. 24 dyrektywy 2004/38/WE a rozporządzeniem (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego

Prawa przemieszczających się obywateli Unii do zabezpieczenia społecznego na szczeblu unijnym regulują rozporządzenia (WE) nr 883/2004⁽²⁷⁰⁾ i 987/2009⁽²⁷¹⁾ („rozporządzenia w sprawie koordynacji”).

W rozporządzeniach w sprawie koordynacji określono „normy kolizyjne” w celu ustalenia, które przepisy krajowe dotyczące zabezpieczenia społecznego mają zastosowanie do osoby w sytuacji transgranicznej⁽²⁷²⁾. W prawie Unii w tym obszarze przewidziano koordynację, a nie harmonizację, systemów zabezpieczenia społecznego. Oznacza to, że każde państwo członkowskie ustala szczegółowe zasady funkcjonowania własnego systemu zabezpieczenia społecznego, a więc określa należne świadczenia, warunki uzyskania uprawnień do nich, sposoby wyliczania wysokości świadczeń i zasady opłacania składek. Warunki uprawniające do świadczeń z zabezpieczenia społecznego są zatem różne w poszczególnych państwach członkowskich.

Typowe świadczenia z zabezpieczenia społecznego obejmują emerytury, renty rodzinne, renty inwalidzkie, świadczenia chorobowe (w tym opiekę zdrowotną), świadczenia z tytułu macierzyństwa i ojcostwa, zasiłki dla bezrobotnych, świadczenia rodzinne.

⁽²⁶⁴⁾ C-401/15 to C-403/15 *Depesme i in.*, ECLI:EU:C:2016:955, pkt 51.

⁽²⁶⁵⁾ 32/75, *Cristini*, ECLI:EU:C:1975:120. W pkt 13 Trybunał odniósł się do równego traktowania członków rodzin pracowników najemnych będących obywatelami Unii „w zakresie wszystkich przywilejów socjalnych i podatkowych, niezależnie od tego, czy są one związane z umową o pracę”. Trybunał zdefiniował „przywileje socjalne” jako przywileje, „które niezależnie od tego, czy są związane z umową o pracę, zazwyczaj przyznaje się pracownikom krajowym przede wszystkim ze względu na ich obiektywny status pracowników najemnych lub z racji samego faktu zamieszkiwania na terytorium krajowym, i których rozszerzenie na pracowników będących obywatelami innych państw członkowskich wydaje się zatem odpowiednie dla ułatwienia ich mobilności” (sprawa 207/78, *Even*, ECLI:EU:C:1979:144, pkt 22).

⁽²⁶⁶⁾ 235/87, *Matteucci*, ECLI:EU:C:1988:460.

⁽²⁶⁷⁾ 32/75, *Cristini*, ECLI:EU:C:1975:120.

⁽²⁶⁸⁾ 261/83, *Castelli*, ECLI:EU:C:1984:280, pkt 11, C-802/18, *Caisse pour l'avenir des enfants*, ECLI:EU:C:2020:269, pkt 45. Inne przykłady przywilejów socjalnych i podatkowych – zob. także C-258/04, *Ioannidis*, ECLI:EU:C:2005:559, C-447/18, *UB*, ECLI:EU:C:2019:1098 lub C-328/20, *Komisja/Austria*, ECLI:EU:C:2022:468.

⁽²⁶⁹⁾ C-673/16, *Coman*, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 35.

⁽²⁷⁰⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 166 z 30.4.2004, s. 1).

⁽²⁷¹⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. L 284 z 30.10.2009, s. 1).

⁽²⁷²⁾ Zob. np. C-140/12, *Brey*, ECLI:EU:C:2013:565, pkt 39. C-535/19, *A*, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 45.

Na podstawie rozporządzeń w sprawie koordynacji pracownicy najemni lub osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz członkowie ich rodzin są objęci systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym wykonują pracę najemną lub prowadzą działalność na własny rachunek ⁽²⁷³⁾. Są nim objęci na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa.

Nieaktywni zawodowo obywatele Unii zasadniczo podlegają przepisom dotyczącym zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym zamieszkują. Aby posiadać uprawnienia do świadczeń koordynowanych na podstawie rozporządzeń w sprawie koordynacji, muszą oni spełniać warunki określone w przepisach państwa członkowskiego zamieszkania. Należy zauważyć, że pojęcie „pobytu” nie ma takiego samego znaczenia w dyrektywie 2004/38/WE i w rozporządzeniach w sprawie koordynacji. W rozumieniu rozporządzeń w sprawie koordynacji osoba może mieć tylko jedno miejsce zamieszkania. Odpowiada ono państwu członkowskiemu, w którym dana osoba zwykle zamieszkuje i w którym znajduje się zwykły ośrodek jej interesów życiowych. W tym kontekście należy zwrócić szczególną uwagę na: sytuację rodzinną danej osoby; przyczyny, które skłoniły daną osobę do zmiany miejsca zamieszkania; czas trwania i ciągłość pobytu danej osoby; fakt, że dana osoba ma stabilne zatrudnienie (gdy ma miejsce taki przypadek); i zamiar osoby, jaki wynika z wszystkich okoliczności ⁽²⁷⁴⁾.

Natomiast osoby, które jedynie tymczasowo przeprowadzają się do innego państwa członkowskiego, pozostają osobami mającymi miejsce zwykłego pobytu w państwie członkowskim pochodzenia i w związku z tym są objęte systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego pochodzenia (np. student, który tymczasowo przeniósł się z państwa członkowskiego pochodzenia, aby podjąć studia w innym państwie członkowskim, będzie objęty systemem państwa członkowskiego pochodzenia, a nie państwa członkowskiego, w którym studiuje).

Więcej przykładów dotyczących określania miejsca zwykłego pobytu – zob. przygotowany przez Komisję „Praktyczny poradnik – ustawodawstwo mające zastosowanie w UE, EOG i Szwajcarii” (część III) ⁽²⁷⁵⁾.

Specjalne świadczenia pieniężne o charakterze nieskładkowym, które mają cechy zarówno świadczeń z zabezpieczenia społecznego, jak i pomocy społecznej, wchodzą w zakres zarówno rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ⁽²⁷⁶⁾, jak i dyrektywy 2004/38/WE ⁽²⁷⁷⁾. Oznacza to, że przyjmujące państwo członkowskie może odmówić dostępu do takich świadczeń nieaktywnym zawodowo obywatelom Unii, którzy nie spełniają określonego w art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy wymogu posiadania wystarczających środków [zasobów] (zob. sekcja 11.1 – *Prawo do równego dostępu do pomocy społecznej: zakres i warunki*) ⁽²⁷⁸⁾.

W rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 nie ujednolicono pojęcia „członka rodziny”. Stosując to rozporządzenie, organy krajowe stosują jednak prawo Unii w rozumieniu art. 51 ust. 1 Karty praw podstawowych. Muszą one zatem przestrzegać art. 21 ust. 1 Karty praw podstawowych (który obejmuje w szczególności zakaz dyskryminacji ze względu na orientację seksualną), art. 24 Karty praw podstawowych (najlepszy interes dziecka) oraz Konwencji o prawach dziecka ⁽²⁷⁹⁾. Oznacza to, że stosowana przez każde państwo członkowskie definicja „członków rodziny” nie może prowadzić do dyskryminacji ze względu na orientację seksualną. Na tej podstawie nie można odmówić przemieszczającej się parze osób tej samej płci dostępu do świadczenia z zabezpieczenia społecznego (np. renty rodzinnej) ze względu na to, że ich więź rodzinna nie jest uznawana przez prawo właściwego państwa członkowskiego ⁽²⁸⁰⁾. Z tego samego względu nie można odmówić dziecku pary osób tej samej płci dostępu do świadczenia z zabezpieczenia społecznego (np. członkostwa w publicznym systemie ubezpieczenia zdrowotnego) ze względu na to, że takie rodzicielstwo nie jest uznawane przez ustawodawstwo właściwego państwa członkowskiego. Wystarczające jest obowiązkowe uznawanie więzi rodzinnej w kontekście swobodnego przemieszczania się. Wiąż rodzinna nie musi być uznawana w ustawodawstwie krajowym państwa członkowskiego.

⁽²⁷³⁾ W rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 określono jednak pewne wyjątki od tej ogólnej zasady.

⁽²⁷⁴⁾ Wykaz ten nie jest wyczerpujący. Zob. art. 11 rozporządzenia (WE) 987/2009 oraz „Praktyczny poradnik – ustawodawstwo mające zastosowanie w UE, EOG i Szwajcarii”, Komisja Europejska, DG EMPL, 2014, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=868&langId=pl>

⁽²⁷⁵⁾ Zob.: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11366&langId=pl>

⁽²⁷⁶⁾ Zob. art. 70 i załącznik X do rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

⁽²⁷⁷⁾ C-333/13, Dano, ECLI:EU:C:2014:2358, pkt 63; C-67/14, Alimanovic, ECLI:EU:C:2015:597, pkt 44, oraz C-299/14, García-Nieto, ECLI:EU:C:2016:114, pkt 51 i 52.

⁽²⁷⁸⁾ Załącznik X do rozporządzenia (WE) nr 883/2004 zawiera wykaz specjalnych świadczeń pieniężnych o charakterze nieskładkowym.

⁽²⁷⁹⁾ C-243/19, Veselības ministrija, ECLI:EU:C:2020:872, pkt 82–84.

⁽²⁸⁰⁾ Ponadto Trybunał orzekł, że art. 45 TFUE i art. 7 rozporządzenia (UE) nr 492/2011 stoją na przeszkodzie uregulowaniu przyjmującego państwa członkowskiego, które przewiduje, że przyznanie pozostającemu przy życiu partnerowi w przypadku związku partnerskiego zawartego i zarejestrowanego w sposób zgodny z prawem w innym państwie członkowskim renty rodzinnej należnej z tytułu wykonywania przez zmarłego partnera działalności zawodowej w pierwszym państwie członkowskim jest uzależnione od warunku uprzedniego wpisania związku partnerskiego do rejestru prowadzonego przez owo państwo (C-731/21, Caisse nationale d'assurance pension, ECLI:EU:C:2022:969).

11.4 Prawo do równego dostępu do opieki zdrowotnej: zakres i warunki

„[Ś]wiadczenia opieki zdrowotnej finansowane z budżetu państwa, które z pominięciem jakiejkolwiek indywidualnej i uznaniowej oceny potrzeb osobistych przysługują osobom należącym do kręgu beneficjentów określonych w ustawodawstwie krajowym, stanowią »świadczenia z tytułu choroby« objęte zakresem zastosowania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 ⁽²⁸¹⁾.

Jak wyjaśniono powyżej, pracownicy najemni będący obywatelami Unii lub osobami prowadzącymi działalność na własny rachunek oraz członkowie ich rodzin są objęci systemem zabezpieczenia społecznego państwa członkowskiego, w którym wykonują pracę najemną lub prowadzą działalność na własny rachunek ⁽²⁸²⁾. Jeżeli pracownicy najemni będący obywatelami Unii lub osoby prowadzące działalność na własny rachunek oraz członkowie ich rodzin zamieszkują w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie zatrudnienia, mają oni dostęp do opieki zdrowotnej w miejscu zamieszkania na takich samych warunkach jak obywatele państwa członkowskiego zamieszkania według prawa państwa członkowskiego zatrudnienia na podstawie dokumentu PD S1 ⁽²⁸³⁾.

Studenci, którzy tymczasowo studiują w innym państwie członkowskim, mają prawo do otrzymania wszelkiego rodzaju niezbędnego leczenia w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie europejskiej karty ubezpieczenia zdrowotnego (EKUZ) ⁽²⁸⁴⁾.

Emeryci, którzy przechodzą na emeryturę za granicą, pozostają objęci systemem publicznej opieki zdrowotnej państwa członkowskiego, które wypłaca im emeryturę. Są oni również uprawnieni do korzystania z opieki zdrowotnej w państwie członkowskim zamieszkania na takich samych warunkach jak osoby ubezpieczone w tym państwie członkowskim według prawa państwa członkowskiego, które wypłaca im emeryturę na podstawie dokumentu PD S1 ⁽²⁸⁵⁾.

Inni nieaktywni zawodowo obywatele Unii, którzy przenoszą się do innego państwa członkowskiego i korzystają z prawa pobytu przez okres dłuższy niż trzy miesiące zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. b) dyrektywy 2004/38/WE, mają prawo do ubezpieczenia w ramach publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego przyjmującego państwa członkowskiego. Prawo to wynika w szczególności z art. 11 ust. 3 lit. e) rozporządzenia (WE) nr 883/2004, którego jednym z celów jest „przeciwdziałanie sytuacji, w której osoby objęte zakresem zastosowania tego rozporządzenia zostałyby pozbawione ochrony w dziedzinie zabezpieczenia społecznego z uwagi na brak ustawodawstwa, jakie miałyby do nich zastosowanie” ⁽²⁸⁶⁾. Przed uzyskaniem przez te osoby prawa stałego pobytu przyjmujące państwo członkowskie może jednak postanowić, że dostęp do publicznego systemu ubezpieczenia zdrowotnego nie będzie bezpłatny, w celu uniknięcia sytuacji, w której osoby te stałyby się nieracjonalnym obciążeniem dla finansów publicznych tego państwa członkowskiego (zob. sekcja 5.2.2 – *Pełne ubezpieczenie zdrowotne*) ⁽²⁸⁷⁾. Po uzyskaniu prawa stałego pobytu osoby te nie mogą już podlegać temu warunkowi (zob. sekcja 9 – *Pobyt stały* (art. 16–21 dyrektywy 2004/38/WE)).

Osoby, które czasowo przebywają w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie, w którym są ubezpieczone (np. na wakacjach, w podróży służbowej, na studiach), są uprawnione do wszelkiego niezbędnego leczenia na podstawie EKUZ ⁽²⁸⁸⁾.

Oprócz praw dostępnych na podstawie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 osoby mogą uzyskać dostęp do opieki zdrowotnej w państwie UE innym niż państwo, w którym zamieszkują, na podstawie dyrektywy 2011/24/UE w sprawie praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej ⁽²⁸⁹⁾. Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 obejmuje dostęp do opieki zdrowotnej świadczonej przez świadczeniodawców publicznych bądź związanych kontraktem, natomiast dyrektywa 2011/24/UE obejmuje wszystkich świadczeniodawców opieki zdrowotnej (prywatnych i publicznych), niezależnie od ich związku z publicznym systemem opieki zdrowotnej. W tym kontekście dyrektywa 2011/24/UE określa warunki, na jakich pacjent może wyjechać do innego państwa UE w celu uzyskania opieki medycznej i zwrotu kosztu za nią. Koszty te obejmują koszty opieki zdrowotnej, a także przepisywania i wydawania leków i wyrobów medycznych, zwracane do wysokości kwoty, jaką należałoby zapłacić za takie samo leczenie w systemie publicznej opieki zdrowotnej w kraju zamieszkania.

⁽²⁸¹⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 38.

⁽²⁸²⁾ W rozporządzeniu (WE) nr 883/2004 określono jednak pewne wyjątki od tej ogólnej zasady.

⁽²⁸³⁾ Art. 17 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

⁽²⁸⁴⁾ Zob. art. 19 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

⁽²⁸⁵⁾ Zob. art. 23, 24 i 25 rozporządzenia (WE) nr 883/2004.

⁽²⁸⁶⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 46.

⁽²⁸⁷⁾ C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595, pkt 58 i 59.

⁽²⁸⁸⁾ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=559&langId=pl>

⁽²⁸⁹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/24/UE z dnia 9 marca 2011 r. w sprawie stosowania praw pacjentów w transgranicznej opiece zdrowotnej (Dz.U. L 88 z 4.4.2011, s. 1).

12 Dokumenty związane z pobytem (art. 8, 10, 19, 20 i 25 dyrektywy 2004/38/WE)

12.1 **Zaświadczenia o rejestracji i dokumenty poświadczające pobyt stały obywateli Unii (art. 8 i 19 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 6 rozporządzenia 2019/1157): format, minimalny zakres informacji i okres ważności**

Art. 8 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE stanowi, że w przypadku okresów przekraczających trzy miesiące państwo członkowskie może wymagać, aby obywatele Unii zarejestrowali się w odpowiednich organach. Do każdego państwa członkowskiego należy zatem decyzja, czy nałożyć ten obowiązek na przemieszczających się obywateli Unii (zob. sekcja 5 – *Prawo pobytu przez okres przekraczający trzy miesiące w przypadku obywateli Unii i formalności administracyjne* (art. 7, 8, 14 i 22 dyrektywy 2004/38/WE)).

Chociaż format zaświadczeń o rejestracji i dokumentów poświadczających pobyt stały obywateli Unii nie jest zharmonizowany, w rozporządzeniu (UE) 2019/1157, które ma zastosowanie od 2 sierpnia 2021 r., określono minimalny zakres informacji, które należy zawrzeć w takich dokumentach. Obejmują one na przykład tytuł dokumentu w języku urzędowym lub językach urzędowych danego państwa członkowskiego, w co najmniej jednym innym języku urzędowym instytucji Unii oraz wyraźną informację, że dokument jest wydany obywatelowi Unii zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE. Państwa członkowskie mają jednak swobodę wyboru formatu, w jakim wydane są te dokumenty.

Chociaż w dyrektywie nie określono **okresu ważności** zaświadczeń o rejestracji i dokumentów poświadczających pobyt stały obywateli Unii, to z uwagi na ich podobną funkcję nie ma powodu, aby okres ich ważności nie był co najmniej taki sam jak okres ważności odpowiadających im dokumentów wydawanych niebędącym obywatelami Unii członkom rodzin obywateli Unii. **W związku z tym zaświadczenia o rejestracji** przewidziane w art. 8 ust. 2 dyrektywy 2004/38/WE **powinny mieć okres ważności wynoszący co najmniej pięć lat od daty wydania. Dokumenty poświadczające pobyt stały** przewidziane w art. 19 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE **powinny mieć okres ważności wynoszący co najmniej 10 lat od daty wydania.**

W żadnym wypadku nie należy ponadto wiązać okresu ważności tych dokumentów z okresem ważności karty EKUZ lub z innymi warunkami, takimi jak okres studiów lub umowy o pracę.

12.2 **Karty pobytowe i karty stałego pobytu wydawane członkom rodziny niebędącym obywatelami Unii (art. 10 i 20 dyrektywy 2004/38/WE oraz art. 7 i 8 rozporządzenia 2019/1157): format i okres ważności**

W rozporządzeniu (UE) 2019/1157 przewidziano zharmonizowane formaty kart pobytowych i kart stałego pobytu wydawanych niebędącym obywatelami Unii członkom rodzin obywateli Unii. **Od 2 sierpnia 2021 r.** państwa członkowskie są zobowiązane do wydawania takich kart pobytowych lub kart stałego pobytu w tym samym jednolitym formacie, jaki jest stosowany w przypadku dokumentów pobytowych. Muszą nosić one tytuł „Karta pobytowa” lub „Karta stałego pobytu” oraz posiadać standardowy kod „członek rodziny obywatela UE, art. 10 dyrektywy 2004/38/WE” lub „członek rodziny obywatela UE, art. 20 dyrektywy 2004/38/WE” ⁽²⁹⁰⁾.

Karty pobytowe lub karty stałego pobytu wydane **do 2 sierpnia 2021 r.** nie muszą mieć określonego formatu. W rozporządzeniu (UE) 2019/1157 przewidziano stopniowego wycofywania tych kart ⁽²⁹¹⁾. Oznacza to, że przez określoną liczbę lat w obiegu będą karty pobytowe lub karty stałego pobytu w różnym formacie (te wydane na podstawie rozporządzenia (UE) 2019/1157 oraz te wydane przed 2 sierpnia 2021 r. niemające zharmonizowanego formatu). W każdym razie karty, które zostały wydane po 2 sierpnia 2021 r. i które nie są jeszcze w pełni zgodne z jednolitym formatem, powinny być akceptowane przez inne państwa członkowskie do upływu okresu ich ważności. Jeśli jednak nie spełniają minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń określonych w rozporządzeniu (UE) 2019/1157, tracą ważność 3 sierpnia 2023 r. lub 3 sierpnia 2026 r. w zależności od ich poziomu zabezpieczeń.

⁽²⁹⁰⁾ Art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2019/1157.

⁽²⁹¹⁾ Zgodnie z art. 8 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2019/1157 karty pobytowe członków rodziny obywatela Unii niebędących obywatelami jednego z państw członkowskich, które nie spełniają wymogów art. 7, tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności lub najpóźniej 3 sierpnia 2026 r., w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Art. 8 ust. 2 przewiduje odstępstwo od art. 8 ust. 1 w odniesieniu do kart pobytowych, które nie spełniają minimalnych norm dotyczących zabezpieczeń, określonych w części 2 dokumentu ICAO nr 9303, lub które nie zawierają funkcjonalnego pola odczytu maszynowego zgodnego z częścią 3 dokumentu ICAO nr 9303. Te ostatnie tracą ważność wraz z upływem okresu ich ważności lub najpóźniej do dnia 3 sierpnia 2023 r., w zależności od tego, co nastąpi wcześniej.

Zharmonizowany format określony w rozporządzeniu (UE) 2019/1157 musi być również stosowany w odniesieniu do kart pobytowych wydawanych (i) niebędącym obywatelami Unii członkom rodzin powracających obywateli (zob. sekcja 18 – *Prawo pobytu członków rodziny powracających obywateli*), oraz (ii) niebędącym obywatelami Unii osobom sprawującym opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii (zob. sekcja 2.2.2.5 – *Osoby sprawujące opiekę nad małoletnimi obywatelami Unii*). Jest tak dlatego, że dyrektywa 2004/38/WE (a zatem jej art. 10) ma do nich analogiczne zastosowanie. Podobnie zharmonizowany format określony w rozporządzeniu (UE) 2019/1157 musi być również stosowany w odniesieniu do kart pobytowych wydawanych niebędącym obywatelami Unii członkom rodzin osób posiadających podwójne obywatelstwo, do których dyrektywa 2004/38/WE ma analogiczne zastosowanie (zob. sekcja 2.1.4 – *Osoby posiadające podwójne obywatelstwo*). We wszystkich tych przypadkach państwa członkowskie muszą stosować standardowe kody przewidziane w art. 7 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2019/1157.

Natomiast ze względu na to, że dyrektywa 2004/38/WE nie ma ani bezpośredniego, ani analogicznego zastosowania, państwa członkowskie nie mogą stosować zharmonizowanego formatu ustanowionego rozporządzeniem (UE) 2019/1157 w odniesieniu do dokumentów związanych z pobytem:

- osób, do których ma zastosowanie orzecznictwo w sprawie Ruiz Zambrano (zob. sekcja 19 – *Orzecznictwo w sprawie Ruiz Zambrano*);
- członków rodziny, których prawo pobytu wywodzi się z orzecznictwa w sprawach Carpenter oraz S i G (zob. sekcja 2.1.3 – *Pracownicy przygraniczni, osoby samozatrudnione prowadzące działalność transgraniczną oraz dostawcy usług transgranicznych*).

W takich przypadkach państwa członkowskie powinny wydawać dokumenty pobytowe na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002.

Należy zauważyć, że dokumenty związane z pobytem wydane na podstawie przepisów krajowych w sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym (łączenie rodzin z obywatelami wydającego państwa członkowskiego, którzy nie korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się), nie dotyczą osób, które korzystają z zasad swobodnego przemieszczania się. W związku z tym państwa członkowskie muszą wydawać te dokumenty związane z pobytem na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002. Dokumenty pobytowe wydane na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 przez państwo członkowskie, które należy do strefy Schengen⁽²⁹²⁾, mają skutek w postaci zwolnienia z obowiązku wizowego wobec państw członkowskich, które należą do strefy Schengen.

Karta pobytowa przewidziana w art. 10 ust. 1 jest ważna przez pięć lat od dnia wydania lub przez przewidywany okres pobytu obywatela Unii, jeżeli okres ten jest krótszy niż pięć lat. W tym zakresie ogólną zasadą pozostaje minimalny okres pięciu lat. Jeżeli w danym przypadku znaczenie ma „przewidywany okres pobytu”, należy go rozumieć w szerokim znaczeniu, a „przewidywany” okres pobytu interpretować jako odnoszący się do okresu, w którym obywatele Unii zamierzają mieszkać w przyjmującym państwie członkowskim i wiązać z nim swoje plany życiowe.

Karta stałego pobytu przewidziana w art. 20 ust. 1 jest ważna przez 10 lat od daty wydania.

12.3 Charakter i skutki dokumentów związanych z pobytem (art. 25 dyrektywy 2004/38/WE)

Z punktu widzenia prawa obywatele Unii i członkowie ich rodzin korzystają ze wszystkich praw przewidzianych w dyrektywie 2004/38/WE lub opartych bezpośrednio na art. 21 TFUE, jeśli spełniają odpowiednie materialne warunki pobytu. Dokumenty związane z pobytem mają charakter deklaratoryjny⁽²⁹³⁾, to znaczy, że nie powodują powstania praw, ale służą do poświadczenia istnienia praw na mocy prawa Unii dotyczącego swobodnego przemieszczania się. Przestrzeganie procedur administracyjnych lub posiadanie dokumentu związanego z pobytem nie jest zatem warunkiem koniecznym legalnego pobytu zgodnie z prawem Unii dotyczącym swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i członków ich rodzin⁽²⁹⁴⁾.

⁽²⁹²⁾ Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Bułgarii, Irlandii, Cypru i Rumunii.

⁽²⁹³⁾ W kontekście swobodnego przepływu pracowników, usług i swobody przedsiębiorczości, zob. sprawa 48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57.

⁽²⁹⁴⁾ Zob. także motywy 11 dyrektywy 2004/38/WE.

Wydanie przez państwo członkowskie dokumentu związanego z pobytem zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE stanowi jednak formalne ustalenie sytuacji faktycznej i prawnej zainteresowanej osoby w świetle dyrektywy 2004/38/WE, w momencie wydania ⁽²⁹⁵⁾. Karta (stałego) pobytu wydana przez państwo członkowskie służy zatem jako wystarczający dowód na to, że posiadacz tej karty jest członkiem rodziny obywatela Unii ⁽²⁹⁶⁾.

Z drugiej strony, biorąc pod uwagę, że sytuacja obywatela Unii lub członka jego rodziny może ulec zmianie po wydaniu dokumentu związanego z pobytem, posiadanie takiego dokumentu samo w sobie nie oznacza, że pobyt jego posiadacza jest koniecznie zgodny z prawem Unii ⁽²⁹⁷⁾. Ważne jest, czy dany obywatel Unii lub członek rodziny spełnia w określonym momencie materialne warunki pobytu określone w prawie Unii dotyczącego swobodnego przemieszczania się obywateli Unii i członków ich rodzin.

Ponieważ dokumenty związane z pobytem mają charakter deklaratoryjny, art. 25 stanowi, że posiadanie dokumentu związanego pobytem w żadnym wypadku nie może być warunkiem wstępnym wykonywania określonego prawa lub załatwienia formalności administracyjnych. Zgodnie z art. 25 możliwości korzystania z praw (np. do korzystania z pomocy publicznych agencji pośrednictwa pracy, członkostwa w publicznym systemie ubezpieczenia zdrowotnego) mogą zostać poświadczane wszelkimi innymi rodzajami dowodów. W tym zakresie istotne mogą być w szczególności – choć nie w sposób wyczerpujący – dokumenty wymienione w art. 8 ust. 2 i art. 10 ust. 2.

12.4 Różne statusy pobytu/statusy imigracyjne członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii

O ile nie jest to wyraźnie wykluczone na mocy prawa Unii, członkowie rodziny obywateli Unii, którzy nie są obywatelami Unii i którzy mają pochodne prawo pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38/WE oraz spełniają również warunki pobytu określone w instrumentach prawa Unii dotyczącego legalnej migracji, są uprawnieni do korzystania również z praw na podstawie innych tego rodzaju instrumentów, czyli do równoległego posiadania wielu statusów ⁽²⁹⁸⁾.

Jeżeli członkowie rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, posiadają różne statusy, należy wydać im jeden dokument związany z pobytem dla każdego statusu (np. kartę pobytową oraz dodatkowo niebieską kartę UE ⁽²⁹⁹⁾ lub zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE ⁽³⁰⁰⁾), aby mogli udowodnić posiadanie poszczególnych statusów.

13 Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 27, 28 i 29 dyrektywy 2004/38/WE)

Niniejsza sekcja opiera się na sekcji 3 komunikatu z 1999 r. ⁽³⁰¹⁾ w sprawie koordynacji środków szczególnych dotyczących przemieszczania się i pobytu obywateli Unii, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (komunikat z 1999 r.). Celem niniejszej sekcji jest aktualizacja treści komunikatu z 1999 r. w świetle orzecznictwa Trybunału oraz wyjaśnienie kwestii wynikłych w trakcie procesu wdrażania dyrektywy 2004/38/WE. W świetle wniosków wyciągniętych z pandemii COVID-19, sekcja 13.2 – *Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego* zastępuje jednak sekcję 3.1.3 komunikatu z 1999 r.

⁽²⁹⁵⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, pkt 52 i 53. Zob. również C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 48; C-202/13, McCarthy i in., ECLI:EU:C:2014:2450, pkt 49, C-246/17, Diallo, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 48.

⁽²⁹⁶⁾ C-754/18, Ryanair Designated Activity Company, ECLI:EU:C:2020:478, pkt 54 oraz sentencja wyroku.

⁽²⁹⁷⁾ C-325/09, Dias, ECLI:EU:C:2011:498, pkt 48–55.

⁽²⁹⁸⁾ Możliwość posiadania przez członków rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, różnych statusów pobytu, gdy nie jest to wyraźnie wykluczone, wynika z łącznej wykładni różnych aktów prawnych Unii dotyczących legalnej migracji i swobodnego przepływu.

⁽²⁹⁹⁾ Zob. motyw 18 i art. 2 pkt 1 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE (Dz.U. L 382 z 28.10.2021, s. 1).

⁽³⁰⁰⁾ Zob. art. 3 dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44).

⁽³⁰¹⁾ COM(1999) 372 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A51999DC0372> Treść komunikatu z 1999 r. (sekcja 3) co do zasady jest nadal ważna, nawet jeśli odnosi się do dyrektywy 64/221 (dyrektywa 64/221/EWG Rady z dnia 25 lutego 1964 r. w sprawie koordynacji specjalnych środków dotyczących przemieszczania się i pobytu cudzoziemców, uzasadnionych względami porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego, Dz.U. 56 z 4.4.1964, s. 850), która została uchylona dyrektywą 2004/38/WE.

Swobodny przepływ osób jest jednym z filarów UE. W efekcie przepisy, na których opiera się to prawo, **muszą być interpretowane szeroko**, natomiast odstępstwa od tej zasady wymagają wąskiej wykładni⁽³⁰²⁾. Prawo do swobodnego przemieszczania się na terenie UE nie jest jednak nieograniczone; nakłada ono na swoich beneficjentów obowiązki, co oznacza między innymi, że są oni zobowiązani do przestrzegania prawa przyjmującego państwa członkowskiego.

Celu rozdziału VI dyrektywy 2004/38/WE nie należy rozumieć jako nałożenia koniecznego warunku, od którego zależy nabycie i utrzymanie prawa wjazdu i pobytu, lecz wyłącznie jako stworzenie możliwości ograniczenia, w uzasadnionych przypadkach, wykonywania prawa wywodzącego się bezpośrednio z Traktatu⁽³⁰³⁾.

13.1 Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego

13.1.1 Porządek publiczny i bezpieczeństwo publiczne

Państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się obywateli Unii ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Rozdział VI dyrektywy 2004/38/WE ma zastosowanie do wszelkich działań podjętych ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, które wpływają na prawo osoby objętej zakresem dyrektywy 2004/38/WE do swobodnego wjazdu do przyjmującego państwa członkowskiego i pobytu w nim na tych samych warunkach co obywatele tego państwa członkowskiego⁽³⁰⁴⁾.

Państwa członkowskie zachowują swobodę określania wymogów w zakresie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego zgodnie ze swoimi potrzebami, które mogą być różne w zależności od państwa członkowskiego i okresu. Jednak w kontekście stosowania dyrektywy 2004/38/WE państwa członkowskie muszą interpretować te wymogi wąsko⁽³⁰⁵⁾.

Państwa członkowskie muszą ściśle określić, jakie interesy społeczne należy chronić i muszą wprowadzić jasne rozróżnienie między porządkiem publicznym a bezpieczeństwem publicznym. Bezpieczeństwo publiczne nie może być wykorzystywane do uzasadniania środków, które powinny być uzasadnione względami porządku publicznego⁽³⁰⁶⁾.

Bezpieczeństwo publiczne interpretuje się ogólnie jako obejmujące zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne, jak i bezpieczeństwo zewnętrzne⁽³⁰⁷⁾ w rozumieniu zachowania integralności terytorium państwa członkowskiego i jego instytucji. **Porządek publiczny** interpretuje się ogólnie w rozumieniu zapobiegania zakłócaniu porządku społecznego⁽³⁰⁸⁾.

Według orzecznictwa⁽³⁰⁹⁾ Trybunału obywatele Unii mogą zostać wydaleny jedynie za czyn karalny według prawa przyjmującego państwa członkowskiego lub za czyn, przeciwko któremu podjęto inne autentyczne i skuteczne środki zmierzające do jego zwalczania.

W każdym razie niedopełnienie wymogu meldunkowego przez daną osobę nie może samo w sobie stanowić zachowania zagrażającego porządkowi publicznemu i bezpieczeństwu publicznemu, a zatem nie może samo w sobie stanowić uzasadnienia dla wydalenia tej osoby⁽³¹⁰⁾.

Na art. 27 dyrektywy 2004/38/WE może powołać się obywatel Unii wobec swojego państwa członkowskiego pochodzenia, gdy to państwo członkowskie poddaje ograniczeniom jego prawo do opuszczenia swojego terytorium⁽³¹¹⁾.

⁽³⁰²⁾ 139/85, Kempf, ECLI:EU:C:1986:223, pkt 13, oraz C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, pkt 23.

⁽³⁰³⁾ 321/87, Komisja/Belgia, ECLI:EU:C:1989:176, pkt 10.

⁽³⁰⁴⁾ 36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, pkt 8–21, oraz 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, pkt 6–24.

⁽³⁰⁵⁾ 36/75, Rutili, ECLI:EU:C:1975:137, pkt 27, 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, pkt 33, C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, pkt 23, oraz C-331/16 i C-366/16, K i H, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 40 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽³⁰⁶⁾ Zob. jednak C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 50, w sekcji 13.1.3 – Ocena proporcjonalności.

⁽³⁰⁷⁾ C-423/98, Albore, ECLI:EU:C:2000:401, pkt 18 i nast., oraz C-285/98, Kreil, ECLI:EU:C:2000:2, pkt 15.

⁽³⁰⁸⁾ Zob. C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 43–47.

⁽³⁰⁹⁾ 115/81 i 116/81, Adoui i Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, pkt 5–9, oraz C-268/99, Jany, ECLI:EU:C:2001:616, pkt 61.

⁽³¹⁰⁾ 48/75, Royer, ECLI:EU:C:1976:57, pkt 51.

⁽³¹¹⁾ C-430/10, Gajdarow, ECLI:EU:C:2011:749, oraz C-434/10, Aładźow, ECLI:EU:C:2011:750.

13.1.2 Indywidualne zachowanie i zagrożenie

Środki ograniczające mogą być podejmowane jedynie po zbadaniu konkretnego przypadku, gdy indywidualne zachowanie danej osoby stanowi **rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie** jednego z podstawowych interesów społecznych przyjmującego państwa członkowskiego ⁽³¹²⁾. Środki ograniczające nie mogą być uzasadnione jedynie względami, jakie inne państwo członkowskie przedstawia w związku z ochroną porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego ⁽³¹³⁾. Nie można jednak wykluczyć, że takie motywy mogą być uwzględnione przy ocenie przeprowadzanej przez właściwe organy krajowe do celów zastosowania środka ograniczającego swobodne przemieszczanie się ⁽³¹⁴⁾.

Decyzja odmawiająca prawa pobytu lub wjazdu do państwa członkowskiego na podstawie innych przepisów niż dorobek prawny w dziedzinie swobodnego przepływu (np. odmowa przyznania statusu uchodźcy) nie może automatycznie prowadzić do wniosku, że obecność danej osoby stanowi rzeczywiste, aktualne i wystarczająco poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego. W odrębnej ocenie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia, którą należy przeprowadzić na podstawie dyrektywy 2004/38/WE, można jednak uwzględnić okoliczności faktyczne ustalone w poprzedniej decyzji oraz czynniki, na których oparto tę decyzję ⁽³¹⁵⁾.

Prawo Unii wyklucza podejmowanie środków ograniczających **ze względów prewencji ogólnej** ⁽³¹⁶⁾. Środki ograniczające muszą wynikać z rzeczywistego zagrożenia i nie mogą być uzasadnione jedynie ogólnym ryzykiem zagrożenia ⁽³¹⁷⁾. Środki ograniczające w następstwie skazania nie mogą być automatyczne i muszą uwzględniać indywidualne zachowanie sprawcy oraz zagrożenie, jakie stanowi ono dla porządku publicznego ⁽³¹⁸⁾.

Co więcej „ustawodawstwo państw członkowskich nie powinno obejmować żadnych przepisów, które wprowadzałyby *systemowy i automatyczny związek* między wyrokiem skazującym a późniejszym wydaleniem. Właściwe organy krajowe również nie powinny automatycznie podejmować żadnych takich decyzji. System »automatyczny« oznacza każdy przepis krajowy, którego brzmienie nie pozostawia organom krajowym ani sądowi krajowemu żadnego marginesu swobody ani możliwości uwzględnienia jakichkolwiek okoliczności indywidualnych ⁽³¹⁹⁾. Nic nie powinno jednak uniemożliwiać państwom członkowskim powiązania wyroku skazującego ze zbadaniem okoliczności w celu ustalenia, czy istnieją powody do zastosowania środków uzasadnionych względami porządku lub bezpieczeństwa publicznego. Sąd krajowy może jednocześnie wydać wyrok skazujący i nakazać wydalenie lub organy sądowe lub administracyjne mogą nakazać wydalenie na późniejszym etapie, gdy dana osoba nadal przebywa w zakładzie karnym lub po jej zwolnieniu z zakładu karnego” ⁽³²⁰⁾.

Nie można powoływać się na względy niezwiązane z **indywidualnym zachowaniem** danej osoby. Zgodnie z dyrektywą 2004/38/WE automatyczne wydalenie nie jest dozwolone ⁽³²¹⁾.

Prawa danej osoby mogą zostać ograniczone jedynie w przypadku, gdy jej indywidualne zachowanie stanowi **zagrożenie**, tj. gdy istnieje prawdopodobieństwo poważnego naruszenia porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.

Wcześniejszy wyrok skazujący za przestępstwo może być uwzględniony jedynie w takim zakresie, w jakim okoliczności będące podstawą jego wydania stanowią dowód zachowania stanowiącego aktualne zagrożenie dla porządku publicznego ⁽³²²⁾. Decyzja organów musi być oparta na ocenie przyszłego zachowania danej osoby. Rodzaj i liczba wcześniejszych skazań muszą stanowić ważny element tej oceny; należy przy tym szczególnie uwzględnić ciężar i częstotliwość popełnionych przestępstw. Istotne znaczenie ma również prawdopodobieństwo ponownego popełnienia czynu karalnego, jednak odległa możliwość popełnienia nowych przestępstw nie jest wystarczającym powodem ⁽³²³⁾.

⁽³¹²⁾ Wszystkie kryteria muszą występować łącznie.

⁽³¹³⁾ C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, pkt 25, oraz C-503/03, Komisja/Hiszpania, ECLI:EU:C:2006:74, pkt 62.

⁽³¹⁴⁾ C-33/07, Jipa, ECLI:EU:C:2008:396, pkt 25.

⁽³¹⁵⁾ C-331/16 oraz C-366/16 K oraz HF, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 51–54.

⁽³¹⁶⁾ 67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, pkt 5–7.

⁽³¹⁷⁾ Prewencja ogólna w szczególnych okolicznościach, takich jak wydarzenia sportowe, została uwzględniona w komunikacie z 1999 r. (zob. sekcja 3.3.).

⁽³¹⁸⁾ C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, pkt 17–27 oraz 67/74, Bonsignore, ECLI:EU:C:1975:34, pkt 5–7.

⁽³¹⁹⁾ Automatyczny związek w takim rozumieniu wprowadzono w niektórych przypadkach, w których dana osoba popełniła poważne przestępstwo i otrzymała określony minimalny wyrok (zob. sprawa C-348/96 Donatella Calfa).

⁽³²⁰⁾ Zob. sekcja 3.3.2 komunikatu z 1999 r.

⁽³²¹⁾ Sprawa C-408/03, Komisja/Belgia, ECLI:EU:C:2006:192, pkt 68–72.

⁽³²²⁾ C-482/01 i 493/01 Orfanopoulos i Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, pkt 82 i 100 oraz C-50/06, Komisja/Niderlandy, ECLI:EU:C:2007:325, pkt 42–45.

⁽³²³⁾ Na przykład można uznać, że niebezpieczeństwo ponownego popełnienia czynu karalnego jest większe w przypadku uzależnienia od narkotyków, jeśli istnieje groźba popełnienia dalszych przestępstw w celu zdobycia środków na finansowanie uzależnienia: opinia rzecznik generalnej Stix-Hackl, C-482/01 i C-493/01, Orfanopoulos i Oliveri, ECLI:EU:C:2003:455.

Przykłady:

A. i I. zostali skazani za kradzież na dwuletnią karę więzienia, którą właśnie skończyli odbywać. Organy oceniają, czy indywidualne zachowanie pary przyjaciół stanowi zagrożenie, tj. czy istnieje prawdopodobieństwo nowego, poważnego naruszenia porządku publicznego.

— W przypadku A. było to pierwsze skazanie. W zakładzie karnym zachowywała się dobrze. Po opuszczeniu zakładu karnego znalazła pracę. Organy nie znajdują w jej zachowaniu nic, co stanowiłoby rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie.

— Jeśli chodzi o I., było to już jego czwarte skazanie. Ciężar popełnianych przez niego przestępstw rósł z biegiem czasu. Jego zachowanie w zakładzie karnym było dalekie od wzorcowego, a jego dwa wnioski o warunkowe przedterminowe zwolnienie z zakładu karnego zostały odrzucone. Niecałe 2 tygodnie po opuszczeniu zakładu karnego zostaje zatrzymany przy planowaniu nowej kradzieży. Organy stwierdzają, że zachowanie I. stanowi zagrożenie dla porządku publicznego.

Zagrożenie musi mieć również charakter **aktualny**. Wcześniejsze zachowanie może być brane pod uwagę w przypadku prawdopodobieństwa ponownego popełnienia czynu karalnego przez daną osobę ⁽³²⁴⁾. Zasadniczo stwierdzenie rzeczywistego, aktualnego i dostatecznie poważnego zagrożenia dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa „oznacza u danej osoby tendencję do utrzymywania w przyszłości zachowania, które stanowi takie zagrożenie” ⁽³²⁵⁾. Zagrożenie oparte jedynie na przypuszczeniu nie jest **rzeczywiste**.

Jednakże „może się zdarzyć także, że sama okoliczność polegająca na określonym zachowaniu w przeszłości spełnia wymogi takiego zagrożenia” ⁽³²⁶⁾. W tym względzie osoba, której zachowanie jest przejawem wrogiego nastawienia do podstawowych wartości UE, takich jak godność ludzka i prawa człowieka, o czym świadczą popełnione w przyszłości przestępstwa lub czyny, może stanowić rzeczywiste, aktualne i dostatecznie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, nawet jeżeli istnieje niewielkie prawdopodobieństwo, by popełnione w przeszłości przestępstwa lub czyny tej osoby powtórzyły się poza ich szczególnym kontekstem historycznym i społecznym ⁽³²⁷⁾.

Zawieszenie wyroku stanowi istotny czynnik przy ocenie zagrożenia, ponieważ sugeruje, że dana osoba nie stanowi już rzeczywistego niebezpieczeństwa.

Zagrożenie musi istnieć w momencie zastosowania środka ograniczającego przez organy krajowe lub w momencie, gdy jest on badany przez sądy ⁽³²⁸⁾.

Okoliczność, iż w chwili wydania decyzji o wydaleniu, osoba przebywa w zakładzie karnym bez szansy na zwolnienie w bliskiej przyszłości, nie wyklucza, by jej zachowanie stanowiło dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego zagrożenie o rzeczywistym i aktualnym charakterze. Państwa członkowskie mogą wydać nakaz wydalenia dotyczący osoby przebywającej w zakładzie karnym ⁽³²⁹⁾.

Aktualne **członkostwo w organizacji** może być brane pod uwagę w przypadkach, gdy dana osoba uczestniczy w działalności organizacji i identyfikuje się z jej celami lub zamierzeniami ⁽³³⁰⁾. Państwa członkowskie nie muszą uznać za przestępstwo działań danej organizacji lub zakazywać ich, aby móc ograniczyć prawa przysługujące na mocy dyrektywy 2004/38/WE, jeśli wprowadzono jakieś środki administracyjne celem przeciwdziałania działaniom tej organizacji. Wcześniejsze uczestnictwo w takich stowarzyszeniach ⁽³³¹⁾ nie może być w zasadzie uznane za aktualne zagrożenie.

W pewnych okolicznościach **powtarzające się drobne przestępstwa** mogą stanowić zagrożenie porządku publicznego, mimo że każde z tych przestępstw/wykroczeń, ocenione oddzielnie, nie byłoby wystarczające, aby stanowić dostatecznie poważne zagrożenie w powyższej przedstawionym rozumieniu. Organy krajowe muszą wykazać, że indywidualne zachowanie danej osoby stanowi zagrożenie dla porządku publicznego ⁽³³²⁾. Przy ocenie, czy w takich przypadkach istnieje zagrożenie porządku publicznego, organy mogą uwzględnić w szczególności następujące **czynniki**:

⁽³²⁴⁾ 30/77, Bouchereau, ECLI:EU:C:1977:172, pkt 25–30.

⁽³²⁵⁾ C-331/16 i C-366/16 K oraz HF, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 56.

⁽³²⁶⁾ C-331/16 i C-366/16 K oraz HF, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 56.

⁽³²⁷⁾ C-331/16 i C-366/16 K oraz HF, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 60.

⁽³²⁸⁾ C-482/01 i C-493/01, Orfanopoulos i Oliveri, ECLI:EU:C:2004:262, pkt 82.

⁽³²⁹⁾ C-193/16, E, ECLI:EU:C:2017:542, pkt 23–27.

⁽³³⁰⁾ 41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, pkt 17 i nast.

⁽³³¹⁾ 41/74, van Duyn, ECLI:EU:C:1974:133, pkt 17 i nast.

⁽³³²⁾ C-349/06, Polat, ECLI:EU:C:2007:581, pkt 35.

- charakter przestępstw;
- ich częstotliwość;
- rodzaj i zakres powstałych szkód.

Fakt, że dana osoba została wielokrotnie skazana, sam w sobie nie jest wystarczający.

Samo istnienie zobowiązania podatkowego lub długu osoby prawnej, które ciąży na danej osobie, bez uwzględnienia zachowania tej osoby, nie wystarcza, aby stanowić zagrożenie ⁽³³³⁾.

Ograniczenie nałożone przez państwo członkowskie na osobę, wobec której w przeszłości wydano decyzję o wykluczeniu możliwości uzyskania statusu uchodźcy ze względu na to, że istnieją poważne powody, aby przypuszczać, że osoba ta popełniła zbrodnię wojenną lub zbrodnię przeciwko ludzkości lub była winna działań sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, może wchodzić w zakres pojęcia porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE ⁽³³⁴⁾.

13.1.3 Ocena proporcjonalności

Jeśli organy stwierdziły, że indywidualne zachowanie danej osoby stanowi zagrożenie dostatecznie poważne, aby uzasadniało zastosowanie środka ograniczającego, muszą następnie przeprowadzić **ocenę proporcjonalności**, aby zdecydować, czy danej osobie można ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego odmówić wjazdu lub ją wydalic.

Ocena proporcjonalności ma na celu ustalenie, czy środek ograniczający jest właściwy dla zapewnienia osiągnięcia zamierzonego celu i nie wykracza poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia ⁽³³⁵⁾.

Organ krajowy musi przeprowadzić analizę cech danego ogólnego środka ograniczającego i na tej podstawie ocenić jego rzeczywistą proporcjonalność. W tym celu można uwzględnić następujące czynniki ⁽³³⁶⁾:

- Czy środek ograniczający jest właściwy do zapewnienia osiągnięcia celu, któremu służy, i czy jest on niezbędny do osiągnięcia tego celu (np. czy zakaz wyjazdu jest właściwy do zabezpieczenia długu)?
- Czy istnieją inne dostępne środki, które byłyby równie skuteczne, jeżeli chodzi o osiągnięcie celu, bez konieczności ograniczenia swobody przemieszczania się danej osoby (np. możliwości przewidziane w prawie krajowym do celów zabezpieczenia długu).
- Jakie sposoby stosowania środka są możliwe:
 - Czy istnieją wyjątki od stosowania środka?
 - Czy środek jest powiązany z ograniczeniem czasowym?
 - Czy środek jest powiązany z możliwością regularnej kontroli okoliczności faktycznych i prawnych stanowiących jego podstawę?

Co więcej, właściwe organy przyjmującego państwa członkowskiego muszą „wyważyć, z jednej strony, ochronę podstawowego interesu danego społeczeństwa, a, z drugiej strony, interesami danej osoby, dotyczącymi korzystania przez nią ze swobody przemieszczania się i pobytu jako obywatel Unii, a także przysługującego jej prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego” ⁽³³⁷⁾.

⁽³³³⁾ C-434/10, Aładźow, ECLI:EU:C:2011:750, pkt 43 oraz C-249/11, Bjankow, ECLI:EU:C:2012:608, pkt 37–42.

⁽³³⁴⁾ C-331/16 i C-366/16 K oraz HF, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 43–47.

⁽³³⁵⁾ C-430/10, Gajdarow, ECLI:EU:C:2011:749, pkt 40, oraz C-331/16 i C-366/16, K i H, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 61.

⁽³³⁶⁾ C-434/10, Aładźow, ECLI:EU:C:2011:750, pkt 47 oraz C-249/11, Bjankow, ECLI:EU:C:2012:608, pkt 44–47.

⁽³³⁷⁾ Zob., w szczególności, sprawy C-331/16 i 366/16, K. & H.F, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 67. Zob. również sprawa C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 50.

Organy krajowe muszą określić interesy danego społeczeństwa, które chcą chronić. W świetle tych interesów muszą dokonać analizy, na czym dokładnie polega zagrożenie. Można uwzględnić następujące **czynniki**:

- zakres zagrożenia społecznego wynikającego z obecności danej osoby na terytorium tego państwa członkowskiego;
- charakter i powaga czynów karalnych, ich częstotliwość, łączne zagrożenie i powstałe szkody;
- stopień zaangażowania w działalność przestępczą;
- fakt, czy istnieją okoliczności łagodzące;
- możliwe kary oraz wydane i wykonane wyroki;
- czas, jaki upłynął od chwili popełnienia czynów;
- ryzyko ponownego popełnienia czynu karalnego
- oraz późniejsze zachowanie danej osoby (uwaga: również *dobre zachowanie skazanego w zakładzie karnym i ewentualne warunkowe przedterminowe zwolnienie z zakładu karnego*).

Organy krajowe powinny ponadto wziąć pod uwagę ryzyko narażenia na niepowodzenie reintegracji społecznej obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim, gdzie jest rzeczywiście zintegrowany, ponieważ leży to w ogólnym interesie Unii Europejskiej ⁽³³⁸⁾.

Należy zwrócić należytą uwagę na prawa podstawowe oraz, w szczególności, prawa do życia prywatnego i rodzinnego ujętego w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz art. 8 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ⁽³³⁹⁾.

Należy bardzo starannie ocenić osobistą i rodzinną sytuację danej osoby celem ustalenia, czy planowany środek jest właściwy, czy nie wykracza poza zakres absolutnie niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu i czy istnieją mniej rygorystyczne środki umożliwiające jego osiągnięcie. Powinno się wziąć pod uwagę następujące **czynniki**, określone w orientacyjnym wykazie w art. 28 ust. 1 ⁽³⁴⁰⁾:

- wpływ wydalenia na życie ekonomiczne, osobiste i rodzinne danej osoby (*oraz na innych członków rodziny, którzy mieliby prawo pozostania w przyjmującym państwie członkowskim*);
- w stosownych przypadkach – uwzględnienie dobra dziecka, dla którego dany środek może mieć poważne konsekwencje ⁽³⁴¹⁾;
- stopień trudności, na jakie narażeni byłiby współmałżonek/partner oraz dzieci w kraju pochodzenia danej osoby;
- siła więzi (*krewni, odwiedziny, umiejętności językowe*) – lub brak więzi – z krajem pochodzenia oraz z przyjmującym państwem członkowskim (*np. dana osoba urodziła się w przyjmującym państwie członkowskim lub mieszka w nim od wczesnego wieku*);
- długość pobytu w przyjmującym państwie członkowskim (*sytuacja turysty różni się od sytuacji osoby, która od wielu lat mieszka w przyjmującym państwie członkowskim*) oraz, w stosownych przypadkach, zgodność z prawem pobytu danej osoby w przyjmującym państwie członkowskim;
- wiek i stan zdrowia.

⁽³³⁸⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 50.

⁽³³⁹⁾ C-331/16 i 366/16, K. & H.F, ECLI:EU:C:2018:296, pkt 63 oraz C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 52 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽³⁴⁰⁾ W odniesieniu do praw podstawowych zob. orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach Berrehab przeciwko Niderlandom, skarga nr 10730/84, wyrok z dnia 21 czerwca 1988 r.; Moustaquim/Belgii, skarga nr 12313/86, wyrok z dnia 18 lutego 1991 r.; Beldjoudi/Francja, skarga nr 12083/86, wyrok z dnia 26 marca 1992 r., Boujlifa/Francja, skarga nr 25404/94, wyrok z dnia 21 października 1997 r., El Boujaïdi/Francja, skarga nr 25613/94, wyrok z dnia 26 września 1997 r. oraz Dalia/Francja, skarga nr 26102/95, wyrok z dnia 19 lutego 1988 r.

⁽³⁴¹⁾ C-112/20, M.A., ECLI:EU:C:2021:197, pkt 36.

Zwiększony zakres ochrony przed wydaleniem (art. 28 ust. 2 i art. 28 ust. 3 dyrektywy 2004/38/WE)

W dyrektywie 2004/38/WE ustanowiono system środków dotyczących ochrony przed wydaleniem, który opiera się na stopniu integracji danej osoby w przyjmującym państwie członkowskim.

W związku z tym w dyrektywie 2004/38/WE ustanowiono trzy poziomy ochrony przed wydaleniem: 1) podstawowy poziom ochrony dotyczący wszystkich beneficjentów dyrektywy; 2) średni poziom ochrony, który przysługuje danej osobie, jeśli posiada ona prawo stałego pobytu oraz 3) zwiększony poziom ochrony, który ma zastosowanie w przypadku, gdy dany obywatel Unii zamieszkiwał w przyjmującym państwie członkowskim przez ostatnie 10 lat.

Średni poziom ochrony dla osób, które posiadają prawo stałego pobytu (art. 28 ust. 2):

Obywatele Unii i członkowie ich rodzin posiadający prawo stałego pobytu (zob. sekcja 9 – *Pobyt stały* (art. 16–21 dyrektywy 2004/38/WE)) w przyjmującym państwie członkowskim mogą być wydalenieni jedynie z poważnych względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego. Pojęciem tym jest objęty na przykład handel narkotykami w ramach zorganizowanej grupy ⁽³⁴²⁾.

Co więcej, wszelkie czyny zabronione, które mogą uzasadniać wydalenie osoby, która zamieszkiwała w przyjmującym państwie członkowskim przez ostatnie 10 lat (poniższa kategoria), będą również uzasadniać wydalenie stałego rezydenta.

Okres pozbawienia wolności w przyjmującym państwie członkowskim po nabyciu prawa stałego pobytu nie wpływa na prawo stałego pobytu ⁽³⁴³⁾.

Nie można natomiast uwzględnić okresów pozbawienia wolności w przyjmującym państwie członkowskim przed nabyciem prawa stałego pobytu do celów ubiegania się o prawo stałego pobytu. Okresy te „przerwywają” ponadto ciągłość legalnego pobytu. W konsekwencji po wyjściu z więzienia dana osoba, aby uzyskać prawo stałego pobytu po odbyciu kary pozbawienia wolności, musi ponownie uzyskać okres 5 lat nieprzerwanego pobytu (zob. sekcja 9 – *Pobyt stały* (art. 16–21 dyrektywy 2004/38/WE) ⁽³⁴⁴⁾).

Zwiększony poziom ochrony dla obywateli Unii, którzy zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie 10 lat lub są małoletni (art. 28 ust. 3):

Obywatele Unii, którzy zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim przez poprzednie 10 lat, oraz dzieci będące obywatelami Unii mogą być wydalenieni jedynie w oparciu o nadrzędne względy bezpieczeństwa publicznego (*lecz nie porządku publicznego*). Musi istnieć jasne rozróżnienie między zwykłymi, „poważnymi” i „nadrzędnymi” względami, w oparciu o które można przeprowadzić wydalenie.

Przestępstwa, takie jak te wymienione w art. 83 ust. 1 akapit drugi TFUE (tj. terroryzm, handel ludźmi oraz seksualne wykorzystywanie kobiet i dzieci, nielegalny handel narkotykami, nielegalny handel bronią, pranie pieniędzy, korupcja, fałszowanie środków płatniczych, przestępczość komputerowa i przestępczość zorganizowana) stanowią szczególnie poważne zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa, które może stwarzać bezpośrednie zagrożenie dla spokoju i bezpieczeństwa fizycznego ludności. Są one zatem objęte pojęciem „nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego”, które mają uzasadniać zastosowanie środka wydalenia wobec beneficjentów objętych zwiększoną ochroną przewidzianą w art. 28 ust. 3 „pod warunkiem że sposób popełnienia takich przestępstw wykazuje cechy szczególnie poważne” ⁽³⁴⁵⁾.

Aby skorzystać ze zwiększonej ochrony przed wydaleniem na podstawie pobytu przez poprzednie 10 lat, dziesięcioletni okres pobytu „powinien być zasadniczo ciągły” oraz „musi być obliczony wstecz, od dnia wydania decyzji o wydaleniu tej osoby” ⁽³⁴⁶⁾.

O zwiększoną ochronę przed wydaleniem na podstawie 10 lat pobytu może ubiegać się wyłącznie obywatel Unii, który posiada prawo stałego pobytu ⁽³⁴⁷⁾.

⁽³⁴²⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 56.

⁽³⁴³⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708.

⁽³⁴⁴⁾ C-378/12, Onuekwere, ECLI:EU:C:2014:13, pkt 27 i 32.

⁽³⁴⁵⁾ C-348/09, I, ECLI:EU:C:2012:300, pkt 33.

⁽³⁴⁶⁾ C-400/12, M.G., ECLI:EU:C:2014:9, pkt 27 i 24 oraz C-316/16 i C-424/16, B i Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, pkt 65 i 66.

⁽³⁴⁷⁾ C-316/16 i C-424/16, B i Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, pkt 49.

Okresy odbywania kary pozbawienia wolności **zasadniczo** naruszają ciągłość pobytu niezbędną do uzyskania zwiększonej ochrony przewidzianej w art. 28 ust. 3. Nie można jednak uznać takich okresów odbywania kary pozbawienia wolności za **automatyczne** zerwanie więzów integracyjnych z przyjmującym państwem członkowskim. Organy krajowe powinny określić takie więzy ⁽³⁴⁸⁾. W tym celu muszą przeprowadzić „całościową ocenę sytuacji tej osoby, za każdym razem dokładnie w chwili powstania kwestii wydalenia. W ramach takiej całościowej oceny należy uwzględnić okresy odbywania kary pozbawienia wolności, wraz z innymi elementami, które stanowią całość istotnych aspektów w każdym konkretnym przypadku, wśród których znajdują się w stosownym przypadku okoliczność, że dana osoba przebywała w przyjmującym państwie członkowskim przez dziesięcioletni okres poprzedzający odbywanie kary pozbawienia wolności” ⁽³⁴⁹⁾.

Aby ustalić, czy nieobecność w przyjmującym państwie członkowskim podczas dziesięcioletniego okresu pobytu uniemożliwia obywatelowi Unii korzystanie ze zwiększonej ochrony, organy krajowe muszą przeprowadzić całościową ocenę sytuacji tej osoby w chwili powstania kwestii wydalenia, aby upewnić się, czy przedmiotowa nieobecność wiąże się z przeniesieniem do innego kraju centrum interesów osobistych, rodzinnych lub zawodowych danej osoby. W każdym indywidualnym przypadku należy wziąć pod uwagę wszystkie istotne czynniki, w szczególności czas trwania każdego okresu nieobecności, ich łączną długość i częstotliwość oraz powody nieobecności ⁽³⁵⁰⁾.

13.1.4 Środki zapobiegawcze

Jako że prawo Unii nie zawiera przepisów dotyczących wykonywania decyzji o wydaleniu obywateli Unii i członków ich rodzin, do państw członkowskich należy ustanowienie przepisów krajowych w tej dziedzinie.

W stosownym ustawodawstwie krajowym można wykorzystać przepisy dyrektywy powrotowej ⁽³⁵¹⁾ jako podstawę do przyjęcia – w odniesieniu do przemieszczających się obywateli Unii i członków ich rodzin, wobec których wydano decyzję o wydaleniu ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego – środków służących zapobieżeniu ich ucieczce w okresie dobrowolnego wjazdu oraz środków służących ich zatrzymaniu w przypadku niezastosowaniu się do nakazu wydalenia.

Ponieważ przepisy krajowe ustanawiające takie środki zapobiegawcze ograniczają jednak korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się przemieszczających się obywateli Unii i członków ich rodzin, **muszą one spełniać następujące warunki i może być konieczne ich odpowiednie dostosowanie:**

- muszą być zgodne z **przepisami dyrektywy 2004/38/WE** dotyczącymi ograniczeń prawa do swobodnego przemieszczania się ze względów porządku lub bezpieczeństwa publicznego (w szczególności art. 27);
- muszą **realizować prawnie uzasadniony cel, być oparte na obiektywnych względach i proporcjonalne** oraz
- nie mogą być **mniej korzystne niż przepisy krajowe transponujące dyrektywę powrotową, które mają zastosowanie do osób niebędących obywatelami Unii** ⁽³⁵²⁾.

Jeśli chodzi w szczególności o środki detencyjne mające zastosowanie do przemieszczających się obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy nie zastosowali się do decyzji o wydaleniu ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, **przy ocenie proporcjonalności maksymalnego okresu zatrzymania mającego do nich zastosowanie, należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że przemieszczający się obywatele Unii i członkowie ich rodzin nie znajdują się w sytuacji porównywalnej z sytuacją osób niebędących obywatelami Unii, w szczególności biorąc pod uwagę istniejące ułatwienia w organizacji wydalenia między państwami członkowskimi** ⁽³⁵³⁾.

⁽³⁴⁸⁾ C-316/16 i C-424/16, B i Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, pkt 70.

⁽³⁴⁹⁾ C-316/16 i C-424/16, B i Vomero, ECLI:EU:C:2018:256, pkt 70. Dalsze informacje na temat czynników, które należy uwzględnić w tej ocenie, znajdują się również w pkt 72–75.

⁽³⁵⁰⁾ C-145/09, Tsakouridis, ECLI:EU:C:2010:708, pkt 32 i 33.

⁽³⁵¹⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.U. L 348 z 2008, s. 98).

⁽³⁵²⁾ C-718/19, Ordre des barreaux francophones i germanophone i in., ECLI:EU:C:2021:505, pkt 44, 47–51, 57, 60 i 73.

⁽³⁵³⁾ C-718/19, Ordre des barreaux francophones i germanophone i in., ECLI:EU:C:2021:505, pkt 64–73.

13.2 Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego

Zgodnie z art. 27 ust. 1 państwa członkowskie mogą ograniczyć swobodę przemieszczania się obywateli Unii ze względów zdrowia publicznego. Jednak zgodnie z art. 29 ust. 1 jedynymi chorobami, które uzasadniają wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się, są **potencjalne choroby epidemiczne** określone przez odpowiednie instrumenty Światowej Organizacji Zdrowia oraz inne choroby zakaźne lub zakaźne choroby pasożytnicze, jeżeli są przedmiotem przepisów ochronnych mających zastosowanie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

Odpowiednimi instrumentami WHO są obecnie Międzynarodowe przepisy zdrowotne (2005) ⁽³⁵⁴⁾. Stanowią one, że dyrektor generalny WHO ma zdecydować, czy dane zdarzenie stanowi stan zagrożenia zdrowia publicznego o międzynarodowym znaczeniu oraz kiedy taki stan się zakończył. Przykładowo 30 stycznia 2020 r. WHO ogłosiła stan zagrożenia zdrowia publicznego o międzynarodowym znaczeniu w związku z globalną pandemią zespołu ostrej niewydolności oddechowej koronawirusa 2 (SARS-CoV-2), który powoduje chorobę koronawirusową z 2019 r. (COVID-19) ⁽³⁵⁵⁾.

Ponadto zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2022/2371 w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia, stan zagrożenia zdrowia publicznego może zostać uznany i ogłoszony na poziomie Unii ⁽³⁵⁶⁾.

Art. 29 ust. 2 i 3 zawiera szczególne przepisy dotyczące obywateli Unii i członków ich rodzin, którzy już mieszkają w przyjmującym państwie członkowskim. Zgodnie z ust. 2 obywatele Unii i członkowie ich rodzin, którzy zamieszkiwali w państwie członkowskim przez okres dłuższy niż 3 miesiące, nie mogą zostać wydalenii ze względów zdrowia publicznego przez państwo członkowskie zamieszkania. **Uniemożliwia to również przyjmującym państwom członkowskim odmówienie obywatelom Unii i członkom ich rodzin, którzy zamieszkiwali na ich terytorium przez okres dłuższy niż 3 miesiące, ponownego wjazdu**, ponieważ w przeciwnym razie wiązałoby się to z obejściem zakazu określonego w art. 29 ust. 2. Względy proporcjonalności i skuteczności administracyjnej powinny zazwyczaj skłaniać państwa członkowskie do zezwolenia na ponowny wjazd niezależnie od długości wcześniejszego pobytu ⁽³⁵⁷⁾.

Na mocy art. 29 ust. 3 obywatele Unii i członkowie ich rodzin, którzy zamieszkiwali w przyjmującym państwie członkowskim przez okres krótszy niż 3 miesiące, mogą, jeżeli istnieją poważne przesłanki wskazujące na taką konieczność, zostać objęci obowiązkiem poddania się badaniom lekarskim w celu zaświadczenia, że nie cierpią na żadną z chorób określonych w art. 29 ust. 1. Takie badania, mające na celu ustalenie, czy należy odmówić prawa pobytu ze względów zdrowia publicznego, muszą być bezpłatne i nie mogą być wymagane rutynowo, ponieważ naruszałoby to wyczerpujący charakter wykazu dokumentów, które muszą dostarczyć obywatele Unii i członkowie ich rodzin, określony w art. 8 i 10.

Przepisy art. 29 ust. 2 i 3 dotyczące środków indywidualnych, które mogą być skierowane do osób zamieszkujących już w państwie członkowskim, należy odróżnić od wyjątkowych **ogólnych środków ochrony zdrowia publicznego** przewidzianych w prawie krajowym, które ograniczają wykonywanie prawa swobodnego przemieszczania się na terytorium UE, takie jak środki podjęte w czasie pandemii COVID-19 ⁽³⁵⁸⁾. W tym kontekście ograniczenia swobody przemieszczania się mogą również przybierać różne formy, w zależności od danej choroby, na przykład, wymagania od obywateli Unii oraz członków ich rodzin dostarczenia dowodu przeprowadzenia badań lekarskich, poddania się kwarantannie po przyjeździe lub przedłożenia kart lokalizacji pasażera lub podobnej dokumentacji przed podróżą lub po niej ⁽³⁵⁹⁾.

⁽³⁵⁴⁾ <https://www.who.int/health-topics/international-health-regulations>

⁽³⁵⁵⁾ [https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/news/item/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

⁽³⁵⁶⁾ Art. 23 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2371 z dnia 23 listopada 2022 r. w sprawie poważnych transgranicznych zagrożeń zdrowia oraz uchylenia decyzji nr 1082/2013/UE (Dz.U. L 314 z 6.12.2022, s. 26).

⁽³⁵⁷⁾ Zob. na przykład pkt 21 wytycznych dotyczących środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych (Dz.U. C 86I z 16.3.2020, s. 1) oraz pkt 5 zalecenia Rady (UE) 2020/1475 z dnia 13 października 2020 r. w sprawie skoordynowanego podejścia do ograniczania swobodnego przepływu w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (Dz.U. L 337 z 14.10.2020, s. 3).

⁽³⁵⁸⁾ Zob. np. opinia rzecznika generalnego Emiliou, C-128/22, NORDIC INFO, ECLLEU:C:2023:645.

⁽³⁵⁹⁾ Zob. również art. 11 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/953 z dnia 14 czerwca 2021 r. w sprawie ram wydawania, weryfikowania i uznawania interoperacyjnych zaświadczeń o szczepieniu, o wyniku testu i o powrocie do zdrowia w związku z COVID-19 (unijne cyfrowe zaświadczenie COVID) w celu ułatwienia swobodnego przemieszczania się w czasie pandemii (COVID-19, Dz.U. L 211 z 15.6.2021, s. 1).

Wszelkie tego rodzaju ograniczenia należy zastrzec do chorób objętych zakresem art. 29 ust. 1, takich jak choroby, w przypadku których WHO ogłosiła stan zagrożenia zdrowia publicznego o międzynarodowym znaczeniu, oraz stosować zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii, w szczególności zasadami **proporcjonalności i niedyskryminacji**. Wszelkie wdrożone środki powinny być zatem ściśle ograniczone co do zakresu i czasu stosowania ⁽³⁶⁰⁾ i nie mogą wykraczać poza to, co jest ściśle niezbędne do ochrony zdrowia publicznego ⁽³⁶¹⁾. Może to wymagać na przykład szczególnych zwolnień dla osób odbywających podróże niezbędną, w tym pracowników najemnych lub osób samozatrudnionych wykonujących zawody o krytycznym znaczeniu ⁽³⁶²⁾ lub pasażerów tranzytowych, a także regionów transgranicznych ⁽³⁶³⁾. Proporcjonalność środków ochrony zdrowia publicznego ograniczających prawo do swobodnego przemieszczania się w UE może również zależeć od tego, czy dane państwo członkowskie wprowadza **porównywalne środki ochrony zdrowia publicznego na szczeblu krajowym**. Państwa członkowskie powinny również zapewnić jasne, pełne i terminowe informacje na temat tego rodzaju ogólnych środków ochrony zdrowia publicznego.

Przy ocenie, czy takie środki są konieczne, państwa członkowskie powinny także zbadać, czy cel w zakresie zdrowia publicznego nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu **alternatywnych rozwiązań, które w mniejszym stopniu naruszałyby** prawo do swobodnego przemieszczania się ⁽³⁶⁴⁾. W tym kontekście środki i możliwe alternatywy, które można zastosować, będą siłą rzeczy zależały od charakteru konkretnego zagrożenia dla zdrowia publicznego. Przykładowo w czasie pandemii COVID-19 wymogi dotyczące testów i kwarantanny związanych z podróżami należały zazwyczaj do dostępnych środków, które wprowadzały mniejsze zakłócenia niż wprowadzenie całkowitego zakazu wjazdu lub wyjazdu ⁽³⁶⁵⁾. Należy regularnie przeprowadzać ponowną ocenę proporcjonalności wdrożonych środków, jak również możliwości pojawienia się mniej restrykcyjnych środków, na przykład, w wyniku nowych osiągnięć naukowych. W ostateczności państwa członkowskie mogą jednak odmówić wjazdu obywatelom Unii niebędącym rezydentami oraz członkom ich rodzin ze względów zdrowia publicznego. Zasadniczo należy znieść wszelkie środki ograniczające korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się w UE ze względów zdrowia publicznego tak szybko jak to możliwe ⁽³⁶⁶⁾.

W szczególności podczas pandemii państwa członkowskie mogą wprowadzić ograniczenia swobodnego przemieszczania się w związku z tą samą chorobą objętą zakresem art. 29 ust. 1. W takiej sytuacji **skoordynowane starania na szczeblu UE** mogą być konieczne, aby uniknąć, przy braku koordynacji, jednostronnych środków, które stworzyłyby dodatkowe praktyczne przeszkody dla swobodnego przemieszczania się, nawet jeżeli środki te, poddane indywidualnej ocenie, są zgodne z prawem Unii. Starania te mogą obejmować instrumenty prawnie wiążące ⁽³⁶⁷⁾ lub akty niewiążące, takie jak zalecenia ⁽³⁶⁸⁾.

Podsumowując:

Jedynie choroby uzasadniające wprowadzenie środków ograniczających swobodę przemieszczania się obejmują:

- potencjalne choroby epidemiczne, zgodnie z definicją zawartą w odpowiednich instrumentach WHO;
- inne choroby zakaźne lub zaraźliwe pasożytnicze, jeśli podlegają przepisom o ochronie mającym zastosowanie do obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

Obywatele Unii i członkowie ich rodzin, którzy zamieszkivali przez okres dłuższy niż 3 miesiące

- nie mogą zostać wydalenieni ze względów zdrowia publicznego przez państwo członkowskie zamieszkania
- nie mogą spotkać się z odmową ponownego wjazdu ze strony państwa członkowskiego zamieszkania

⁽³⁶⁰⁾ Przykładowo rozporządzenie (UE) 2021/953 jest ograniczone zarówno w zakresie, jak i czasie do pandemii COVID-19.

⁽³⁶¹⁾ Motyw 6 rozporządzenia (UE) 2021/953. Zob. także C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, pkt 42.

⁽³⁶²⁾ Zob. na przykład wytyczne Komisji dotyczące korzystania ze swobodnego przepływu pracowników podczas epidemii COVID-19 (Dz.U. C 102I z 30.3.2020, s. 12).

⁽³⁶³⁾ Zob. na przykład pkt 19 i 19b zalecenia Rady (UE) 2020/1475.

⁽³⁶⁴⁾ Zob. na przykład C-406/04, De Cuyper, ECLI:EU:C:2006:491, pkt 44.

⁽³⁶⁵⁾ Zob. pkt 17 zalecenia Rady (UE) 2020/1475 oraz pkt 11 zalecenia Rady (UE) 2022/107 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie skoordynowanego podejścia na rzecz ułatwienia bezpiecznego swobodnego przemieszczania się podczas pandemii COVID-19 i zastępujące zalecenie (UE) 2020/1475 (Dz.U. L 18 z 27.1.2022, s. 110). Na podstawie rozporządzenia (UE) 2021/953, w przypadku gdy państwa członkowskie wymagały dowodów negatywnego wyniku testu, szczepienia lub powrotu do zdrowia, były one zobowiązane do zaakceptowania, na tych samych warunkach, zaświadczeń zgodnych z tym rozporządzeniem.

⁽³⁶⁶⁾ Zob. pkt 2 zalecenia Rady (UE) 2022/107.

⁽³⁶⁷⁾ Na przykład rozporządzenie (UE) 2021/953 oraz akty prawne przyjęte na jego podstawie.

⁽³⁶⁸⁾ Na przykład zalecenie Rady (UE) 2020/1475 i zalecenie Rady (UE) 2022/107.

Obywatele Unii i członkowie ich rodzin, którzy zamieszkiwali przez okres krótszy niż 3 miesiące	<ul style="list-style-type: none"> — mogą, jeżeli istnieją poważne przesłanki wskazujące na taką konieczność, zostać objęci obowiązkiem poddania się badaniom lekarskim w celu zaświadczenia, że nie cierpią na daną chorobę — takie badania muszą być bezpłatne i nie można ich wymagać w sposób rutynowy — zasadniczo nie powinni spotkać się z odmową ponownego wjazdu ze strony państwa członkowskiego zamieszkania
Obywatele Unii i członkowie ich rodzin, którzy nie są jeszcze rezydentami	<ul style="list-style-type: none"> — ograniczenia muszą być stosowane zgodnie z ogólnymi zasadami prawa Unii, w szczególności z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji — wdrożone środki powinny być ściśle ograniczone co do zakresu i czasu stosowania i nie mogą wykraczać poza to, co jest ściśle niezbędne do ochrony zdrowia publicznego — państwa członkowskie powinny zbadać, czy cel w zakresie zdrowia publicznego nie mógłby zostać osiągnięty przy zastosowaniu alternatywnych rozwiązań, które w mniejszym stopniu naruszałyby prawo do swobodnego przemieszczania się — w ostateczności możliwa jest odmowa wjazdu

- 14 Ograniczenia ze względów innych niż względy porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego (art. 15 dyrektywy 2004/38/WE)

Art. 15 obejmuje decyzje o wydaleniu podjęte z powodów niezwiązanych z jakimkolwiek zagrożeniem dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego ⁽³⁶⁹⁾. Zgodnie z art. 15 przyjmujące państwo członkowskie może zatem wydalic ze swojego terytorium obywateli Unii lub członków ich rodzin, którzy, w przeszłości, mieli prawo pobytu przez okres nieprzekraczający 3 miesięcy (na mocy art. 6) lub przez okres przekraczający 3 miesiące (na mocy art. 7), ale nie spełniają już wymogów prawa pobytu ⁽³⁷⁰⁾. Może to dotyczyć na przykład:

- członka rodziny, któremu w związku z wyjazdem obywatela Unii z przyjmującego państwa członkowskiego nie przysługuje już prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38/WE;
- osoby, która nie jest już członkiem rodziny obywatela Unii i nie spełnia warunków niezbędnych do zachowania prawa pobytu na mocy dyrektywy 2004/38/WE;
- nieaktywnego zawodowo obywatela Unii, który stał się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim.

W takim przypadku odpowiednie zabezpieczenia ustanowione w art. 30 i 31 dyrektywy 2004/38/WE mają analogiczne zastosowanie, gdy podejmowana jest taka decyzja o wydaleniu, przy czym w żadnym wypadku nie jest możliwe, aby w takiej decyzji nałożono zakaz wjazdu na terytorium ⁽³⁷¹⁾.

Decyzji o wydaleniu podjętej na podstawie art. 15 ust. 1. dyrektywy 2004/38/WE w przypadku gdy obywatelowi Unii nie przysługuje już prawo pobytu na mocy art. 7 dyrektywy 2004/38/WE 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 kraju w sposób rzeczywisty i skuteczny na mocy art. 7 ⁽³⁷²⁾.

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 2004/38/WE w tym samym przyjmującym państwie członkowskim, ponieważ nie można uznać, że ich nowy pobyt stanowi ciągłość z ich poprzednim pobylem na tym terytorium ⁽³⁷³⁾.

⁽³⁶⁹⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, pkt 73.

⁽³⁷⁰⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, pkt 74 oraz C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 66.

⁽³⁷¹⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, pkt 86–88 oraz C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 67 i 68.

⁽³⁷²⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 81.

⁽³⁷³⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 81.

W takich okolicznościach, aby ustalić, w drodze ogólnej oceny wszystkich okoliczności, czy obywatel Unii i członkowie jego rodziny zakończyli swój pobyt na terytorium państwa członkowskiego w sposób rzeczywisty i skuteczny, właściwe organy krajowe muszą wziąć pod uwagę następujące czynniki ⁽³⁷⁴⁾:

- a) długość pobytu poza terytorium państwa członkowskiego. Im dłużej dana osoba jest nieobecna w przyjmującym państwie członkowskim, tym bardziej ta nieobecność świadczy o rzeczywistym i skutecznym charakterze zakończenia pobytu tej osoby. Z kolei krótka, kilkudniowa lub kilkugodzinna nieobecność świadczy raczej o tym, że pobyt nie został zakończony;
- b) czynniki świadczące o przerwaniu związków łączących daną osobę z państwem członkowskim (np. wniosek o wykreślenie z rejestru ludności, wypowiedzenie umowy najmu lub umowy o świadczenie usług publicznych (takich jak dostawa wody lub energii elektrycznej), przeprowadzka, zakończenie rejestracji w ramach służby integracji zawodowej lub zakończenie innych stosunków zakładających pewną integrację tego obywatela Unii w tym państwie członkowskim).

Znaczenie takich czynników, które mogą różnić się w zależności od okoliczności, powinno zostać ocenione przez właściwy organ krajowy w świetle wszystkich konkretnych okoliczności charakteryzujących szczególną sytuację danej osoby (w szczególności należy wziąć pod uwagę stopień jego integracji w przyjmującym państwie członkowskim, czas trwania pobytu na terytorium państwa członkowskiego bezpośrednio przed wydaniem wobec niego decyzji o wydaleniu oraz jego sytuację rodzinną i ekonomiczną);

- c) cechy charakterystyczne pobytu danej osoby poza terytorium państwa członkowskiego w okresie nieobecności w tym państwie, w celu ustalenia, czy osoba ta przeniosła w tym okresie ośrodek swoich interesów osobistych, zawodowych lub rodzinnych do innego państwa.

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 terytorium ⁽³⁷⁵⁾.

Niemniej jednak zasadnicza zmiana okoliczności, która umożliwiłaby obywatelowi Unii spełnienie warunków prawa pobytu przez okres przekraczający 3 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 legalny ⁽³⁷⁶⁾.

Co więcej decyzja o wydaleniu podjęta na podstawie art. 15 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE nie wyklucza korzystania z prawa wjazdu przewidzianego w art. 5 dyrektywy 2004/38/WE, w przypadku gdy obywatel Unii udaje się na terytorium państwa członkowskiego okazjonalnie i w celu innym niż pobyt na nim. Tym samym nie można wykonać decyzji o wydaleniu wobec danej osoby, o ile jej obecność w przyjmującym państwie członkowskim jest uzasadniona na podstawie art. 5 dyrektywy 2004/38/WE ⁽³⁷⁷⁾.

15 Zabezpieczenia proceduralne (art. 30–33 dyrektywy 2004/38/WE)

Zabezpieczenia proceduralne dyrektywy 2004/38/WE należy interpretować w sposób zgodny z wymogami wynikającymi z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej dotyczącego prawa do skutecznego środka prawnego ⁽³⁷⁸⁾.

Zabezpieczenia proceduralne zawarte w rozdziale VI dyrektywy 2004/38/WE mają zastosowanie do wszystkich sytuacji, w których ogranicza się prawa wjazdu i pobytu na mocy dyrektywy 2004/38/WE lub odmawia się tych praw (np. do odmowy wydania wizy, odmowy wjazdu, odmowy rozpatrzenia wniosku o wydanie karty pobytu, odmowy wydania świadectwa pobytu, cofnięcia karty pobytu) niezależnie od podstaw, na których opiera się ten środek, tj.:

- nadużycia i oszustwa (art. 35 dyrektywy 2004/38/WE);
- środki podjęte ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego;

⁽³⁷⁴⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 90–93.

⁽³⁷⁵⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 94.

⁽³⁷⁶⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 95.

⁽³⁷⁷⁾ C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 102 i 103.

⁽³⁷⁸⁾ C-300/11, ZZ, ECLI:EU:C:2013:363, pkt 50.

— środki podjęte ze wszystkich innych względów (art. 15 dyrektywy 2004/38/WE), które obejmują odmowę wydania wize, rozpatrzenia wniosku o kartę pobytu lub dokonania wpisu w rejestrze, ponieważ wnioskodawca nie spełnia warunków związanych z prawem pobytu lub decyzje podjęte ze względu na to, że dana osoba nie spełnia już warunków związanych z prawem pobytu (np. gdy nieaktywny zawodowo obywatel Unii staje się nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim) ⁽³⁷⁹⁾.

Z wyjątkiem ogólnych środków ochrony zdrowia publicznego przewidzianych w prawie krajowym, ograniczających wykonywanie prawa do swobodnego przemieszczania się na terytorium UE, które nie wymagają analizy konkretnej sytuacji każdej osoby (takie jak środki podjęte w czasie pandemii COVID-19: zob. sekcja 1.3.2 – *Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się ze względów zdrowia publicznego*), zawsze należy poinformować daną osobę o wszelkich środkach ograniczających na piśmie. W decyzji należy podać nazwę sądu lub organu administracyjnego, gdzie zainteresowana osoba może złożyć odwołanie, i termin, w jakim należy to zrobić.

Decyzje muszą być w pełni uzasadnione i zawierać wykaz szczegółowych podstaw faktycznych i prawnych, w oparciu o które zostały podjęte, tak aby osoba, której dotyczy decyzja, mogła podjąć skuteczne kroki celem zapewnienia swojej obrony ⁽³⁸⁰⁾, a sądy krajowe mogły zbadać sprawę zgodnie z prawem do skutecznego środka prawnego, będącego prawem podstawowym na mocy art. 47 Karty praw podstawowych UE ⁽³⁸¹⁾. W tym zakresie do powiadomienia o decyzji dozwolone jest stosowanie formularzy, jednak muszą one w każdym przypadku umożliwiać przedstawienie pełnego uzasadnienia podstaw, na których oparto decyzję (*jedynie wybranie jednej lub kilku opcji przez zakreślenie pól na formularzu jest niedozwolone*).

Procedury odwoławcze muszą umożliwiać zbadanie zgodności z prawem decyzji ograniczających swobodę przemieszczania się w odniesieniu do faktów i okoliczności, na których opiera się ta decyzja, lecz również zapewnić, by dana decyzja nie była nieproporcjonalna ⁽³⁸²⁾.

Chociaż w dyrektywie 2004/38/WE nie określono terminów, w jakich należy przeprowadzić sądowe postępowanie odwoławcze, art. 47 Karty praw podstawowych wymaga sprawiedliwego i publicznego rozpatrzenia sprawy „w rozsądnym terminie”.

Po stwierdzeniu przez sąd nieważności decyzji odmawiającej wydania karty pobytu członkowi rodziny obywatela Unii właściwe organy krajowe mają obowiązek przyjąć nową decyzję w rozsądnym terminie, który w żadnym wypadku nie może przekraczać terminu określonego w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE (6 miesięcy od dnia złożenia wniosku) ⁽³⁸³⁾. Jak zauważył Trybunał, „automatycznie przyznanie nowego terminu sześciu miesięcy, po stwierdzeniu przez sąd nieważności decyzji o odmowie wydania karty pobytu, jest nieproporcjonalne w świetle celu postępowania administracyjnego, o którym mowa w art. 10 ust. 1 dyrektywy 2004/38, a także celu tej dyrektywy” ⁽³⁸⁴⁾.

⁽³⁷⁹⁾ Zob. C-94/18, *Chenchooliah*, ECLI:EU:C:2019:693, pkt 80–89 wyjaśniające, które przepisy mogą być istotne w przypadku wydalenia po ustaniu pochodnego prawa pobytu.

⁽³⁸⁰⁾ 36/75, *Rutili*, ECLI:EU:C:1975:137, pkt 37–39.

⁽³⁸¹⁾ Jednak zob. wyrok w sprawie C-300/11, *ZZ*, ECLI:EU:C:2013:363, pkt 49, w którym Trybunał uznał, że „[j]edynie w drodze odstępstwa art. 30 ust. 2 dyrektywy 2004/38 zezwala państwom członkowskim na ograniczenie informacji przekazywanych zainteresowanemu ze względów związanych z bezpieczeństwem państwa”. Trybunał uznał ponadto, że jako odstępstwo przepis ten powinien podlegać wykładni ścisłej, niepozbawiającej go jednak jego *effet utile*. Trybunał wyjaśnił, w jakim zakresie art. 30 ust. 2 i art. 31 dyrektywy 2004/38/WE zezwalają na nieujawnienie w sposób pełny i dokładny względów leżących u podstaw decyzji wydanej na podstawie art. 27 dyrektywy. Trybunał uznał (pkt 69), że art. 30 ust. 2 i art. 31 dyrektywy 2004/38/WE, interpretowane w świetle art. 47 Karty praw podstawowych wymagają „od sądu krajowego zapewnienia, by nieujawnienie zainteresowanemu przez właściwy organ krajowy, w sposób pełny i dokładny, względów leżących u podstaw decyzji wydanej na podstawie art. 27 tej dyrektywy, jak również odnośnych dowodów było ograniczone do ścisłej konieczności, oraz zapewnienia, by w każdym razie zainteresowany został powiadomiony o zasadniczej treści tych względów w sposób uwzględniający konieczną niejawną dowodów”.

⁽³⁸²⁾ C-94/18, *Chenchooliah*, ECLI:EU:C:2019:693, pkt 85. Zob. również C-89/17, *Banger*, ECLI:EU:C:2018:570, pkt 48, oraz C-430/10 *Gajdarow*, ECLI:EU:C:2011:749, pkt 41.

⁽³⁸³⁾ C-246/17, *Diallo*, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 69.

⁽³⁸⁴⁾ C-246/17, *Diallo*, ECLI:EU:C:2018:499, pkt 68.

Chociaż art. 30 dyrektywy 2004/38/WE zobowiązuje państwa członkowskie do podjęcia wszelkich środków niezbędnych do tego, aby zainteresowany zrozumiał treść i skutki decyzji wydanej na podstawie art. 27 tej dyrektywy, ale nie wymaga on, aby zainteresowany był powiadamiany o tej decyzji w języku, który rozumie lub co do którego można w uzasadniony sposób przypuszczać, że jest dla niego zrozumiały, w sytuacji gdy nie złożył on stosownego wniosku ⁽³⁸⁵⁾.

Na podstawie art. 30 ust. 3 czas przyznany na opuszczenie terytorium nie może być krótszy niż 1 miesiąc, z wyjątkiem należycie uzasadnionych **pilnych przypadków**. Wydalenie w trybie natychmiastowym musi być rzeczywiście uzasadnione i proporcjonalne ⁽³⁸⁶⁾. Przy badaniu, czy w pilnym przypadku należy skrócić ten okres, organy muszą uwzględnić wpływ wydalenia w trybie natychmiastowym lub pilnym na życie osobiste i rodzinne danej osoby (np. konieczność zawiadomienia pracodawcy o zakończeniu zatrudnienia, wypowiedzenie mieszkania, konieczność zorganizowania przeprowadzki do nowego miejsca zamieszkania, względy związane z edukacją dzieci, itd.). Przyjęcie środka wydalenia ze względów nadrzędnych lub poważnych niekoniecznie oznacza, że istnieje konieczność wydalenia w trybie pilnym. Konieczność zastosowania trybu pilnego musi zostać jasno wykazana i konkretnie uzasadniona w danym przypadku.

Zakaz wjazdu ⁽³⁸⁷⁾ można nałożyć wraz z nakazem wydalenia ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego wyłącznie w przypadkach, gdy wykazano, że dana osoba może w przyszłości nadal stanowić poważne i rzeczywiste zagrożenie dla jednego z podstawowych interesów społeczeństwa. Zakazu tego nie można nałożyć automatycznie na skutek wydania wyroku skazującego ⁽³⁸⁸⁾. Osoby, na które nałożono zakaz wjazdu, mogą wystąpić o jego zniesienie po upływie zasadnego okresu ⁽³⁸⁹⁾.

Chociaż decyzje o wydaleniu i zakazy wjazdu można przyjąć jednocześnie, należy wyraźnie rozróżnić te dwie decyzje i ich uzasadnienia. W praktyce każda decyzja o wydaleniu może jednak prowadzić do oceny, czy zakaz wjazdu jest uzasadniony.

W przypadkach nadużycia prawa do swobodnego przemieszczania się lub uzyskania go w wyniku oszustwa, to, czy dane osoby można uznać za poważne zagrożenie dla porządku publicznego, będzie zależało od wagi popełnionego przestępstwa, co w niektórych przypadkach może uzasadniać zakaz wjazdu.

Mimo że nadużycie świadczeń z zabezpieczenia społecznego również może podlegać sankcjom – karnym lub administracyjnym – w ramach systemów prawnych państw członkowskich, nie stanowi ono samo w sobie nadużycia ani oszustwa w zakresie swobodnego przemieszczania się w rozumieniu art. 35 dyrektywy 2004/38/WE. W przypadku gdy przemieszczający się obywatel Unii będący zgodnie z prawem rezydentem uzyskuje jednak w wyniku oszustwa świadczenie na podstawie fałszywych deklaracji, wydalenie i nałożenie zakazu wjazdu jest możliwe na podstawie przepisów ogólnych dyrektywy 2004/38/WE, jeżeli tego obywatela Unii można uznać za poważne zagrożenie dla porządku publicznego, zgodnie z wyżej wymienioną zasadą proporcjonalności.

W przypadku nakazu wydalenia wydanego ze wszystkich innych względów (art. 15 dyrektywy 2004/38/WE) w żadnym wypadku nie jest możliwe, aby w takiej decyzji zawarto zakaz wjazdu na terytorium ⁽³⁹⁰⁾.

16 Oszustwa i nadużycia (art. 35 dyrektywy 2004/38/WE)

16.1 Uwagi ogólne

W przypadku nadużyć nie można powoływać się na prawo Unii ⁽³⁹¹⁾. Art. 35 pozwala państwom członkowskim na podjęcie skutecznych i niezbędnych środków w celu zwalczania nadużyć i oszustw w dziedzinach wchodzących w przedmiotowy zakres prawa UE dotyczącego swobodnego przepływu osób przez odmowę, zniesienie lub wycofanie jakiegokolwiek prawa przyznanego dyrektywą w przypadku nadużycia praw lub oszustw, na przykład małżeństw fikcyjnych. Wszelkie tego typu środki muszą być proporcjonalne i podlegają zabezpieczeniom proceduralnym przewidzianym w dyrektywie ⁽³⁹²⁾.

⁽³⁸⁵⁾ C-184/16, Petrea, ECLI:EU:C:2017:684, pkt 72.

⁽³⁸⁶⁾ Opinia rzecznik generalnej Stix-Hackl, C-441/02, Komisja/Niemcy, ECLI:EU:C:2005:337.

⁽³⁸⁷⁾ Pojęcie „zakaz wjazdu” odnosi się do „zarządzeń o wydaleniu” przewidzianych w art. 32 dyrektywy 2004/38/WE.

⁽³⁸⁸⁾ C-348/96, Calfa, ECLI:EU:C:1999:6, pkt 27 i 28.

⁽³⁸⁹⁾ Art. 32 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE oraz 115/81 i 116/81, Adoui i Cornuaille, ECLI:EU:C:1982:183, pkt 12.

⁽³⁹⁰⁾ C-94/18, Chenchooliah, ECLI:EU:C:2019:693, pkt 89 oraz C-719/19, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2021:506, pkt 67 i 68.

⁽³⁹¹⁾ 33/74 van Binsbergen, ECLI:EU:C:1974:131 pkt 13, C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296, pkt 24 oraz C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126 pkt 24 i 25.

⁽³⁹²⁾ C-127/08, Metock, ECLI:EU:C:2008:449, pkt 74 i 75.

Prawo Unii wspiera mobilność obywateli Unii i chroni osoby, które korzystają z mobilności ⁽³⁹³⁾. W przypadku, gdy obywatel Unii i członkowie jego rodziny na podstawie prawa Unii nabywają prawo pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo członkowskie obywatela Unii, odnoszą oni korzyść związaną nieodłącznie z korzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się, chronionego przez Traktat ⁽³⁹⁴⁾; w takim przypadku nie występuje nadużycie prawa, niezależnie od celu ich przeprowadzki do tego państwa członkowskiego ⁽³⁹⁵⁾.

Dziwne lub nietypowe zachowanie samo w sobie nie stanowi nadużycia lub oszustwa.

Szczegółowe wytyczne – w tym wytyczne operacyjne – dotyczące sposobu zwalczania nadużyć i oszustw oraz obowiązującego ciężaru dowodu przedstawiono w podręczniku dotyczącym małżeństw fikcyjnych ⁽³⁹⁶⁾. W kontekście wniosków wizowych instrukcje operacyjne, które wynikają bezpośrednio z art. 35 dyrektywy 2004/38/WE i są istotne dla wszystkich państw członkowskich UE, znajdują się w części III sekcja 5 podręcznika wizowego.

16.2 Oszustwo

Do celów dyrektywy 2004/38/WE **oszustwo** można zdefiniować jako działania osoby, która dąży do złamania prawa poprzez przedstawienie sfałszowanej dokumentacji, zgodnie z którą należycie spełniono formalne warunki lub którą wydano na podstawie fałszywego oświadczenia w sprawie istotnych faktów dotyczących warunków związanych z prawem pobytu. Na przykład przedłożenie podrobionego aktu małżeństwa w celu uzyskania prawa do wjazdu i pobytu na mocy dyrektywy 2004/38/WE byłoby przypadkiem oszustwa, a nie nadużycia, ponieważ związek małżeński nie został zawarty.

W przypadku osób, którym wydano dokument pobytowy wyłącznie w wyniku oszukańczego postępowania, w związku z którym zostały one skazane, prawa wynikające z dyrektywy mogą zostać odmówione, zniesione lub wycofane ⁽³⁹⁷⁾ (zob. sekcja 16.6 – *Środki i sankcje przeciw nadużyciom i oszustwom*).

16.3 Nadużycie

Do celów dyrektywy 2004/38/WE **nadużycie** można zdefiniować jako zachowanie, którego celem jest **wyłącznie** uzyskanie wynikającego z dyrektywy prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na mocy prawa Unii, które, mimo że formalnie spełnia kryteria określone w prawie Unii, nie jest jednak zgodne z celem tego prawa ⁽³⁹⁸⁾.

Przy interpretacji pojęcia nadużycia w kontekście dyrektywy 2004/38/WE należy odpowiednio uwzględnić status obywatela Unii. Zgodnie z zasadą nadrzędności prawa Unii ocenę, czy nastąpiło nadużycie prawa Unii, należy przeprowadzić w ramach prawa Unii, a nie na podstawie krajowego prawa migracyjnego. Dyrektywa 2004/38/WE nie stanowi dla państw członkowskich przeszkody w **badaniu poszczególnych przypadków**, w których istnieje **uzasadnione podejrzenie nadużycia**. Prawo Unii zabrania jednak systematycznych kontroli ⁽³⁹⁹⁾. Państwa członkowskie mogą opierać się na wcześniejszych analizach i doświadczeniach, pozwalających na stwierdzenie jasnego związku między dowiedzionymi przypadkami nadużyć i pewnymi cechami takich przypadków.

⁽³⁹³⁾ C-370/90 Singh, ECLI:EU:C:1992:296; C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771 oraz C-60/00, Carpenter, ECLI:EU:C:2002:434.

⁽³⁹⁴⁾ C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, pkt 27 oraz C-147/03 Komisja/Austria, ECLI:EU:C:2005:427, pkt 67 i 68.

⁽³⁹⁵⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, pkt 55 oraz C-1/05, Jia, ECLI:EU:C:2007:1, pkt 31.

⁽³⁹⁶⁾ Zob. dokument roboczy służb Komisji SWD(2014) 284 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014SC0284%20&from=IT> oraz COM(2014) 604 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0604&rid=1>

⁽³⁹⁷⁾ C-285/95, Kol, ECLI:EU:C:1997:280, pkt 29 oraz C-63/99, Gloszczuk, ECLI:EU:C:2001:488, pkt 75.

⁽³⁹⁸⁾ C-110/99, Emsland-Stärke, ECLI:EU:C:2000:695, pkt 52 i nast. oraz C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, pkt 25.

⁽³⁹⁹⁾ Zakaz dotyczy nie tylko kontroli wobec wszystkich migrantów, lecz również kontroli wobec całych grup migrantów (np. osób o danym pochodzeniu etnicznym).

16.4 Małżeństwa fikcyjne

Pojęcie małżeństwa fikcyjnego w rozumieniu przepisów UE dotyczących swobodnego przemieszczania się obywateli Unii odnosi się do małżeństwa zawartego wyłącznie w celu uzyskania prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na mocy unijnego prawa w tym zakresie przez współmałżonka, który w innym wypadku nie miałby takiego prawa ⁽⁴⁰⁰⁾. Jakość związku jest do celów stosowania art. 35 nieistotna.

Zasadniczo nadużycia mogą również przybierać formę innych związków fikcyjnych, ale można do nich odpowiednio stosować wszystkie wytyczne dotyczące małżeństw fikcyjnych. Przykładami związków fikcyjnych są (zarejestrowane) fikcyjne związki partnerskie, fikcyjne przysposobienie lub złożenie przez obywatela Unii oświadczenia o uznaniu ojcostwa dziecka niebędącego obywatelem Unii w celu przeniesienia obywatelstwa i prawa pobytu na dziecko i jego matkę, ze świadomością, że nie jest on ojcem dziecka i nie ma zamiaru przyjęcia obowiązków rodzicielskich; zależność fikcyjna.

Bieżące badanie przypadków, w których istnieje podejrzenie małżeństwa fikcyjnego, nie może uzasadniać odstępstw od wynikających z dyrektywy 2004/38/WE praw przysługujących członkom rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, takich jak zakaz prawa do pracy, zatrzymanie paszportu lub niedotrzymanie terminu wydania karty pobytu (do 6 miesięcy od złożenia wniosku). Prawa te mogą jednak zostać wycofane w każdym momencie po zakończeniu badania, jeśli wyniki potwierdzą podejrzenie.

16.5 Nadużycie przez powracających obywateli

Zob. sekcja 18 – Prawo pobytu członków rodziny powracających obywateli.

16.6 Środki i sankcje przeciw nadużyciom i oszustwom

Środki przyjęte przez organy krajowe na podstawie art. 35 dyrektywy 2004/38/WE muszą być oparte na indywidualnym rozpatrzeniu danego przypadku. Oznacza to, że środki zmierzające do realizacji celu prewencji ogólnej skierowanej przeciwko częstym wypadkom nadużycia prawa lub oszustwa nie mogą prowadzić do niestosowania przepisów dyrektywy 2004/38/WE ⁽⁴⁰¹⁾.

Art. 35 upoważnia państwa członkowskie do przyjęcia **niezbędnych środków** w przypadku nadużycia praw lub oszustwa. Środki te **mogą zostać podjęte w dowolnym momencie** i mogą obejmować:

- odmowę praw wynikających z prawa UE dotyczącego swobodnego przepływu osób (np. wydania wizy wjazdowej lub karty pobytu);
- zniesienie lub wycofanie praw wynikających z prawa UE dotyczącego swobodnego przepływu osób (np. decyzja o wycofaniu karty pobytu i wydaleniu danej osoby, która nabyła prawa w wyniku nadużycia lub oszustwa).

Prawo UE nie przewiduje obecnie żadnych konkretnych sankcji, jakie państwa członkowskie mogłyby nakładać w ramach zwalczania nadużyć lub oszustw. Państwa członkowskie mogą określać sankcje cywilnoprawne (np. unieważnienie skutków dowiedzionego małżeństwa fikcyjnego w odniesieniu do prawa pobytu), administracyjnoprawne lub karne (kara pieniężna lub kara pozbawienia wolności), pod warunkiem, że mają one skuteczny, niedyskryminujący i proporcjonalny charakter.

17 Upublicznienie/rozpowszechnienie informacji (art. 34 dyrektywy 2004/38/WE)

W art. 34 dyrektywy 2004/38/WE nałożono na państwa członkowskie wymóg rozpowszechniania informacji dotyczących praw i obowiązków obywateli Unii i członków ich rodziny w zakresie objętym dyrektywą 2004/38/WE. Obejmuje to, w szczególności, kampanie uświadamiające, prowadzone za pośrednictwem krajowych i lokalnych środków masowego przekazu i innych środków komunikacji.

Zapewnienie obywatelom Unii i członkom ich rodzin dostępu do prawidłowych informacji ma kluczowe znaczenie dla umożliwienia im skutecznego korzystania z praw.

⁽⁴⁰⁰⁾ Zob. motyw 28.

⁽⁴⁰¹⁾ C-202/13, Sean McCarthy i in., ECLI:EU:C:2014:2450, pkt 52–58.

Przykłady najlepszych praktyk:

- Przekazywanie informacji za pośrednictwem jednej strony internetowej, unikanie fragmentacji i powielania źródeł, które mogłyby być ze sobą sprzeczne lub wprowadzać w błąd. Jeżeli wszystkie istotne informacje przekazuje się za pośrednictwem jednego kanału, obywatelom łatwiej jest dotrzeć do wyczerpujących informacji, a organom krajowym – zapewnić, by przekazywane informacje były spójne i aktualne.
- Tworzenie zbiorów często zadawanych pytań i ich aktualizowanie.

Zapewnienie dostępności informacji jest również obowiązkiem wynikającym z rozporządzenia (UE) 2018/1724⁽⁴⁰²⁾ w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego (o nazwie „Your Europe”), w którym wymaga się od państw członkowskich, jak również od Komisji, aby zapewniały, by obywatele i przedsiębiorstwa miały łatwy dostęp online do informacji na temat praw, obowiązków i przepisów mających zastosowanie w dziedzinach wymienionych w załączniku I do rozporządzenia. Do obszarów tych należą:

- dokumenty wymagane od obywateli Unii, członków ich rodzin, którzy nie są obywatelami Unii, małoletnich podróżujących samotnie oraz osób niebędących obywatelami Unii przekraczających granice w Unii (dowód tożsamości, wiza, paszport);
- pobyt w innym państwie członkowskim obejmujący informacje na temat czasowego lub stałego przeniesienia się do innego państwa członkowskiego oraz wymogów dotyczących dokumentów pobytu dla obywateli Unii i członków ich rodzin.

Na stronie internetowej **Your Europe**⁽⁴⁰³⁾ obywatele Unii i członkowie ich rodzin mogą znaleźć informacje na temat praw przysługujących im na mocy dyrektywy 2004/38/WE oraz uzyskać konkretne porady od służb wsparcia UE, takich jak SOLVIT.

SOLVIT⁽⁴⁰⁴⁾ to ogólnounijna sieć administracji krajowych, której celem jest rozwiązywanie problemów transgranicznych związanych z jednolitym rynkiem UE, w tym z dyrektywą 2004/38/WE. Sieć ta umożliwi państwom członkowskim współpracę – bez konieczności wszczynania postępowania sądowego i bezpłatnie – i znalezienie rozwiązań problemów spowodowanych naruszeniem prawa Unii przez organy publiczne.

W przypadku stwierdzenia powtarzających się problemów związanych z prawidłowym stosowaniem przepisów dyrektywy 2004/38/WE SOLVIT zgłasza je Komisji, aby zaradzić źródłom problemu. SOLVIT współpracuje zatem z odpowiednimi organami krajowymi, aby rozwiązać poszczególne problemy i przyczynić się do prawidłowego stosowania dyrektywy 2004/38/WE.

18 Prawo pobytu członków rodziny powracających obywateli

Trybunał uznał, że prawa, które prawo Unii przyznaje obywatelom Unii korzystającym z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu w państwie członkowskim innym niż państwo, którego są obywatelami, obejmuje również tych obywateli Unii, którzy powracają do państwa członkowskiego, którego są obywatelami, po skorzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się poprzez pobyt w innym państwie członkowskim⁽⁴⁰⁵⁾.

W konsekwencji członkom rodziny powracających obywateli Unii można przyznać pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim, którego dany obywatel Unii jest obywatelem, na podstawie przepisów dotyczących swobodnego przepływu osób. W takim przypadku dyrektywa 2004/38/WE ma analogiczne zastosowanie⁽⁴⁰⁶⁾.

⁽⁴⁰²⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1724 z dnia 2 października 2018 r. w sprawie utworzenia jednolitego portalu cyfrowego w celu zapewnienia dostępu do informacji, procedur oraz usług wsparcia i rozwiązywania problemów, a także zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (Dz.U. L 295 z 21.11.2018, s. 1).

⁽⁴⁰³⁾ <https://europa.eu/youreurope/>

⁽⁴⁰⁴⁾ https://ec.europa.eu/solvit/index_en.htm

⁽⁴⁰⁵⁾ Zob. na przykład C-370/90, Singh, ECLI:EU:C:1992:296; C-224/98, D’Hoop, ECLI:EU:C:2002:432; C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491; C-291/05, Eind, ECLI:EU:C:2007:771; C-456/12, O. & B., ECLI:EU:C:2014:135; C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570, C-230/17, Deha Altiner i Ravn, ECLI:EU:C:2018:497 lub C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385.

⁽⁴⁰⁶⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 25 i przywołane tam orzecznictwo.

Jak wynika jednak z orzecznictwa, możliwość ta jest uzależniona od spełnienia następujących warunków:

a) **W odniesieniu do pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, z którego powraca obywatel Unii**

— **Obywatel Unii musi osiedlić się w tym państwie członkowskim w sposób rzeczywisty zgodnie z warunkami określonymi w art. 7 ust. 1 lub art. 16 ust. 1 dyrektywy 2004/38/WE**

Zasadniczo obywatel Unii i członek rodziny spełniają ten warunek, jeżeli podczas pobytu w przyjmującym państwie członkowskim obywatel Unii:

- był pracownikiem najemnym lub osobą samozatrudnioną;
- posiadał wystarczające środki oraz ubezpieczenie zdrowotne (z uwzględnieniem studentów, zgodnie z art. 7 ust. 1 lit. c));
- był członkiem rodziny innego obywatela Unii, który spełnia powyższe warunki, lub
- nabył już prawo stałego pobytu (i tym samym nie podlegają już żadnym warunkom).

Skumulowane krótkotrwałe pobyty, takie jak wielokrotne pobyty weekendowe lub wakacyjne, wchodzą w zakres art. 6 dyrektywy 2004/38/WE i nie spełniają tych warunków ⁽⁴⁰⁷⁾.

Jak potwierdził Trybunał, pobyt w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie i w poszanowaniu określonych powyżej warunków „świadczy co do zasady o osiedleniu się obywatela Unii w owym państwie członkowskim, a zatem o efektywnym charakterze jego pobytu, i może iść w parze z rozwinięciem lub umocnieniem życia rodzinnego w tym państwie” ⁽⁴⁰⁸⁾.

W tym względzie istotne jest, że w przyjmującym państwie członkowskim spełniono podstawowe warunki, bez względu na fakt posiadania dokumentu pobytu ⁽⁴⁰⁹⁾.

Sam fakt utrzymywania przez obywatela UE pewnych więzi z państwem członkowskim, którego jest obywatelem, nie może automatycznie prowadzić do wniosku, że pobyt obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim nie ma rzeczywistego i efektywnego charakteru, szczególnie gdy status danego obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim jest niepewny (np. w przypadku umowy o pracę na czas określony).

— **Obywatel Unii musi stworzyć lub wzmocnić swoje życie rodzinne w tym państwie członkowskim z danym członkiem rodziny**

Członek rodziny obywatela Unii musi również zamieszkiwać w przyjmującym państwie członkowskim na podstawie i zgodnie z, odpowiednio, art. 7 lub art. 16 dyrektywy 2004/38/WE ⁽⁴¹⁰⁾.

Przykłady:

Przykład 1

J. powraca do domu z innego państwa członkowskiego z S., swoją współmałżonką niebędącą obywatelką Unii, po półtorarocznym pobycie, wraz z S., w tym innym państwie członkowskim w charakterze pracownika najemnego.

Jako powracający obywatel J. może powołać się na prawo Unii, aby jego współmałżonka S. uzyskała pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim, którego J. jest obywatelem. Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2004/38/WE – który ma analogiczne zastosowanie – S., jego niebędąca obywatelką Unii współmałżonka, może ubiegać się o kartę pobytową, która powinna zostać wydana w terminie do sześciu miesięcy.

Nie ma znaczenia, że przed przeprowadzką do innego państwa członkowskiego S. dwukrotnie i bez skutku próbowała uzyskać prawo pobytu w państwie członkowskim J.

⁽⁴⁰⁷⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, pkt 59.

⁽⁴⁰⁸⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, pkt 53.

⁽⁴⁰⁹⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, pkt 60.

⁽⁴¹⁰⁾ C-456/12, O. & B, ECLI:EU:C:2014:135, pkt 56.

Przykład 2

J. powraca z S., swoją współmałżonką niebędącą obywatelką Unii, do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, po okresie pobytu w innym państwie członkowskim. W czasie swojego rzekomego pobytu w innym państwie członkowskim J. w dalszym ciągu pracował w państwie członkowskim, którego jest obywatelem.

Organy krajowe nawiązują kontakt z organami w przyjmującym państwie członkowskim i uzyskują informację, że J. powrócił do państwa swojego pochodzenia po zaledwie 3 tygodniach. Para przebywała przez 3 tygodnie w hotelu turystycznym, za który zapłaciła z góry.

Biorąc pod uwagę wszystkie te aspekty, S. nie może skorzystać z analogicznych przepisów dyrektywy 2004/38/WE.

b) W odniesieniu do pobytu w państwie członkowskim, którego dany obywatel Unii jest obywatelem:

Jako że osoby powracające to obywatele jednego państwa członkowskiego, którzy przebywali w innym państwie członkowskim, a obecnie zamieszkują w państwie członkowskim, którego są obywatelami, ich sytuacja wchodzi w zakres stosowania art. 21 TFUE, zgodnie z którym korzystają oni z prawa do prowadzenia normalnego życia rodzinnego w państwie członkowskim, którego są obywatelami, wraz z członkami rodziny.

Trybunał uznał, że prawo Unii nie stoi na przeszkodzie, by państwo członkowskie odmówiło przyznania prawa pobytu członkowi rodziny obywatela Unii, który powrócił do państwa swojego pochodzenia po okresie pobytu w innym państwie członkowskim, jeżeli członek rodziny nie wjechał na terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, ani nie wystąpił o wydanie dokumentu pobytu jako „naturalnej konsekwencji” powrotu obywatela Unii do państwa członkowskiego obywatelstwa. W tym przypadku w ogólnej ocenie należy jednak również uwzględnić inne czynniki, aby wykazać, że mimo odstępu czasowego między powrotem obywatela Unii do państwa członkowskiego a wjazdem członka jego rodziny do tego samego państwa członkowskiego życie rodzinne zbudowane i umocnione w przyjmującym państwie członkowskim nie ustało ⁽⁴¹¹⁾.

Przykład:

J. jest obywatelem państwa członkowskiego A. Po okresie pobytu w państwie członkowskim B. wraz ze swoją współmałżonką T., która nie jest obywatelką Unii, powraca do państwa członkowskiego A. T. nie towarzyszy mu i pozostaje w państwie członkowskim B, aby ukończyć studia uniwersyteckie. Następnie T. stara się dołączyć do J. w państwie członkowskim A. Aby ustalić, czy T. posiada pochodne prawo pobytu w państwie członkowskim A, można wziąć pod uwagę fakt, że od powrotu J. do państwa członkowskiego A upłynął znaczny przedział czasu, ale należy ponadto ocenić, czy ich życie rodzinne nadal trwa.

Trybunał potwierdził, że orzecznictwo dotyczące osób powracających ma zastosowanie do „członków rodziny rozszerzonej” w rozumieniu art. 3 ust. 2, którzy w związku z tym są uprawnieni do korzystania z ułatwień w zakresie prawa wjazdu i pobytu po powrocie ⁽⁴¹²⁾.

Co więcej wyjaśniono, że w przypadku małżeństw zawartych w UE, współmałżonkowie tej samej płci są objęci tym orzecznictwem, w związku z czym mogą powrócić do państwa członkowskiego, którego dany obywatel Unii jest obywatelem, niezależnie od tego, czy prawo tego państwa członkowskiego przewiduje małżeństwa osób tej samej płci ⁽⁴¹³⁾. Trybunał wyjaśnił, że decyzja ta nie wymaga, by państwo członkowskie, którego dane osoby są obywatelami, wprowadziło w prawie krajowym instytucję małżeństwa osób tej samej płci; wymaga jednak uznania małżeństw, zawartych w innym państwie członkowskim do celów wykonywania przysługującym członkom rodziny praw wjazdu i pobytu oraz wszystkich praw wywodzących się z prawa Unii ⁽⁴¹⁴⁾.

⁽⁴¹¹⁾ C-230/17, Deha Altiner i Ravn, ECLI:EU:C:2018:497, pkt 31–35.

⁽⁴¹²⁾ C-89/17, Banger, ECLI:EU:C:2018:570.

⁽⁴¹³⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 51.

⁽⁴¹⁴⁾ C-673/16, Coman, ECLI:EU:C:2018:385, pkt 45.

c) **Nie doszło do nadużycia:**

Aby uznać zachowanie za nadużycie, musi wystąpić ⁽⁴¹⁵⁾:

- *splot obiektywnych okoliczności, które wskazują, że cel przepisów UE nie został osiągnięty, mimo że warunki ustanowione w tych przepisach zostały formalnie spełnione;*
- *element subiektywny polegający na zamiarze uzyskania korzyści z unijnych przepisów przez sztuczne stworzenie warunków wymaganych do jej uzyskania.*

Poza małżeństwami fikcyjnymi Trybunał nie miał jeszcze okazji wyjaśnić, jakie inne formy nadużyć mogłyby zostać objęte tym pojęciem ⁽⁴¹⁶⁾.

Trybunał konsekwentnie orzekł, że motyw, jakim kieruje się obywatel Unii przy korzystaniu z prawa do swobodnego przemieszczania się, niezależnie od tego, czy jest on aktywnym zawodowo obywatelem Unii, czy też nie, nie mają znaczenia, pod warunkiem że osoba ta spełnia warunki pobytu określone w prawie Unii dotyczącym swobodnego przemieszczania się ⁽⁴¹⁷⁾. Wynika z tego, że w sytuacji gdy do obywateli Unii nie mogą dołączyć członkowie ich rodzin w ich państwie członkowskim pochodzenia ze względu na stosowanie krajowych przepisów imigracyjnych, które to uniemożliwiają, nie jest nadużyciem korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się w innym państwie członkowskim jedynie w celu powołania się, po powrocie do państwa członkowskiego, którego są obywatelami, na prawa przysługujące im na mocy prawa Unii jako powracającym obywatelom ⁽⁴¹⁸⁾. Zakłada się przy tym jednak, że dane osoby spełniają warunki zastosowania zasad dotyczących osób powracających.

W przypadku odmowy ważne jest zatem, aby organy krajowe odróżniały w swoich decyzjach przypadki, w których warunki nie zostały spełnione, od tych, w których doszło do nadużycia.

Nadużycia ze strony obywateli powracających mogą z definicji urzeczywistnić się wyłącznie w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada taka osoba powracająca.

19 **Orzecznictwo w sprawie Ruiz Zambrano**

Dyrektywa 2004/38/WE ma zastosowanie do obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż to, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodzin, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają w tym państwie członkowskim.

Obywatele Unii, którzy nigdy nie skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze zamieszkiwali w państwie członkowskim, którego są obywatelami, nie są objęci zakresem dyrektywy 2004/38/WE ⁽⁴¹⁹⁾. Uznaje się ich zatem za „niemigrujących” obywateli Unii. Nie są nimi objęci również członkowie ich rodzin, jako że przyznane im prawa nie są prawami autonomicznymi, a pochodnymi, nabytymi na skutek ich statusu jako członków rodziny przemieszczającego się obywatela Unii ⁽⁴²⁰⁾.

Na tej podstawie dyrektywa 2004/38/WE nie ma zastosowania do niebędących obywatelami Unii członków rodzin „niemigrujących” obywateli Unii, którzy w związku z tym nie mogą nabyć pochodnego prawa pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38/WE.

Trybunał uznał jednak, że w przypadku gdy warunki dyrektywy 2004/38/WE nie są spełnione, osoby niebędące obywatelami Unii mogłyby nabyć prawo pobytu wywodzące się od „niemigrującego” obywatela Unii w bardzo szczególnych sytuacjach. Trybunał uznał to prawo na podstawie art. 20 TFUE, w którym ustanowiono obywatelstwo Unii. Trybunał uznaje obywatelstwo Unii za podstawowy status obywateli państw członkowskich ⁽⁴²¹⁾.

Trybunał uznał to prawo po raz pierwszy w sprawie Ruiz Zambrano ⁽⁴²²⁾, w odniesieniu do niebędącego obywatelem Unii rodzica małoletniego dziecka będącego obywatelem Unii.

⁽⁴¹⁵⁾ C-202/13, McCarthy, ECLI:EU:C:2014:2450, pkt 54 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽⁴¹⁶⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, pkt 57.

⁽⁴¹⁷⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, pkt 55 i 56; C-294/06, Payir i in., ECLI:EU:C:2008:36, pkt 46; 53/81, Levin, ECLI:EU:C:1982:105, pkt 21; Opinia rzecznika generalnego Geelhoed, C-209/03, Bidar, ECLI:EU:C:2004:715, pkt 19; C-46/12, L.N., ECLI:EU:C:2013:97, pkt 46 i 47; C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126, pkt 27.

⁽⁴¹⁸⁾ C-109/01, Akrich, ECLI:EU:C:2003:491, pkt 55 i 56.

⁽⁴¹⁹⁾ Zob. na przykład, C-256/11, Dereci i in., ECLI:EU:C:2011:734, pkt 54.

⁽⁴²⁰⁾ Zob. C-256/11, Dereci i in., ECLI:EU:C:2011:734, pkt 56.

⁽⁴²¹⁾ C-184/99, Grzelczyk, ECLI:EU:C:2001:458, pkt 31; C-413/99, Baumbast i R, ECLI:EU:C:2002:493, pkt 82.

⁽⁴²²⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124.

Trybunał uznał, że państwo członkowskie musi przyznać prawo pobytu osobie niebędącej obywatelem Unii, która sprawuje opiekę nad małoletnimi dziećmi pozostającymi na jej utrzymaniu, będącymi obywatelem Unii, które nigdy nie skorzystały z prawa do swobodnego przemieszczania się, jeżeli odmowa prawa pobytu powodowałaby w rezultacie konieczność opuszczenia przez te dzieci terytorium UE w celu towarzyszenia rodzicom ⁽⁴²³⁾. Sytuacja ta pozbawiłaby tych obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela UE ustanowionego na mocy art. 20 TFUE ⁽⁴²⁴⁾.

Dyrektywa 2004/38/WE nie ma analogicznego zastosowania do takich sytuacji. Oznacza to w szczególności, że państwa członkowskie nie mogą wydawać kart pobytowych, o których mowa w art. 10 i 20 dyrektywy 2004/38/WE, beneficjentom orzecznictwa w sprawie Ruiz Zambrano. Wydaje się im natomiast dokumenty pobytowe na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002. Dokumenty pobytowe wydane na podstawie rozporządzenia (WE) nr 1030/2002 przez państwo członkowskie, które należy do strefy Schengen ⁽⁴²⁵⁾, mają skutek w postaci zwolnienia z obowiązku wizowego wobec państw członkowskich, które należą do strefy Schengen.

Wydanie dokumentów pobytowych beneficjentom orzecznictwa w sprawie Ruiz Zambrano musi skutkować przyznaniem im zezwolenia na pracę ⁽⁴²⁶⁾.

19.1 Skuteczne korzystanie z istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii

Trybunał uznaje prawo pobytu osób, które nie są obywatelami Unii i które są członkami rodziny obywateli Unii na podstawie art. 20 TFUE, jeżeli odmowa przyznania takiego prawa uniemożliwiłaby tym obywatelom Unii skuteczne korzystanie z istoty praw przyznanych w związku z obywatelstwem Unii.

Miałoby to zastosowanie w następujących sytuacjach:

- gdy obywatel Unii musi opuścić nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, ale także terytorium UE rozpatrywane jako całość, aby towarzyszyć członkowi swojej rodziny niebędącemu obywatelem Unii ⁽⁴²⁷⁾;
- gdyby skuteczność obywatelstwa Unii została osłabiona. W tym kontekście skuteczność obywatelstwa Unii zobowiązuje państwa członkowskie do rozpatrzenia wniosków o przyznanie pochodnego prawa pobytu, nawet jeżeli osoba, która nie jest obywatelem Unii, podlega zakazowi wjazdu ⁽⁴²⁸⁾. Podobnie państwa członkowskie nie mogą odrzucić takiego wniosku z tego jedynie powodu, że rzeszony obywatel Unii nie posiada wystarczających środków ⁽⁴²⁹⁾.

Osobie, która nie jest obywatelem Unii i która jest członkiem rodziny obywatela Unii, nie zostanie jednak przyznane pochodne prawo pobytu ze względu na sam fakt, że dla tego obywatela Unii mogłoby wydawać się pożądane, ze względów ekonomicznych lub w celu utrzymania jedności rodziny na terytorium Unii – aby członkowie jego rodziny, którzy nie są obywatelami Unii, mogli z nim przebywać na terytorium Unii ⁽⁴³⁰⁾.

Ponadto Trybunał uznał, że art. 20 TFUE nie stoi na przeszkodzie temu, by niebędący obywatelem Unii rodzic małoletniego dziecka będącego obywatelem Unii, które jest obywatelem państwa członkowskiego i które od urodzenia nigdy nie przebywało w Unii, mógł korzystać z pochodnego prawa pobytu wynikającego z art. 20 TFUE, pod warunkiem że zostanie ustalone, że dziecko to wjedzie wraz z tym rodzicem do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, i będzie tam przebywać z tym rodzicem. Natomiast w sytuacji, w której rodzic niebędący obywatelem Unii ma przebywać samodzielnie w Unii, podczas gdy jego dziecko będzie przebywać w państwie trzecim, decyzja odmawiająca temu rodzicowi prawa pobytu w Unii pozostawałaby bez wpływu na wykonywanie przez to dziecko jego praw wynikających z obywatelstwa Unii ⁽⁴³¹⁾.

⁽⁴²³⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, pkt 44.

⁽⁴²⁴⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, pkt 42.

⁽⁴²⁵⁾ Wszystkie państwa członkowskie z wyjątkiem Bułgarii, Irlandii, Cypru i Rumunii.

⁽⁴²⁶⁾ C-34/09, Ruiz Zambrano, ECLI:EU:C:2011:124, pkt 44.

⁽⁴²⁷⁾ C-256/11, Dereci i in., ECLI:EU:C:2011:734, pkt 65–67, C-356/11 i C-357/11, O i in., ECLI:EU:C:2012:776, pkt 56 i C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, pkt 69.

⁽⁴²⁸⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, pkt 56 i 57.

⁽⁴²⁹⁾ C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, pkt 48–53.

⁽⁴³⁰⁾ Zob., na przykład, C-256/11, Dereci i in., ECLI:EU:C:2011:734, pkt 68 oraz C-356/11 i C-357/11, O i in., ECLI:EU:C:2012:776, pkt 52.

⁽⁴³¹⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, pkt 33–38.

Co więcej, państwa członkowskie nadal mogą odmówić przyznania pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE ze względów porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego ⁽⁴³²⁾ (zob. sekcja 19.4 – *Możliwość ograniczenia pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE*).

19.2 Stosunek zależności

Elementem kluczowym dla ustalenia, czy należy przyznać pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, jest istnienie stosunku zależności między osobą niebędącą obywatelem Unii a obywatelem Unii będącym jego członkiem rodziny. Stosunek ten musi mieć taki charakter, że zmusiłby obywatela Unii do towarzyszenia osobie niebędącej obywatelem Unii i opuszczenia terytorium UE rozpatrywanego jako całość ⁽⁴³³⁾.

Bardziej prawdopodobne jest istnienie stosunku zależności **między dziećmi, będącymi obywatelami Unii, a ich rodzicami, którzy nie są obywatelami Unii**. Osoba dorosła zasadniczo jest zdolna prowadzić niezależne życie z dala od członków swojej rodziny. Na tej podstawie stosunek zależności między osobą niebędącą obywatelem Unii a dorosłym obywatelem Unii, który uzasadniałby przyznanie pochodnego prawa pobytu na mocy art. 20 TFUE, miałby miejsce wyłącznie w wyjątkowych przypadkach, gdy dany obywatel Unii w żaden sposób nie może zostać oddzielony od członka rodziny niebędącego obywatelem Unii, w zależności od którego pozostaje ⁽⁴³⁴⁾.

Jeśli chodzi o stosunek zależności, istotnym czynnikiem jest fakt, czy obywatel Unii jest zależny od osoby niebędącej obywatelem Unii w aspekcie uczuciowym, prawnym lub finansowym. W tym kontekście więzy krwi nie są niezbędne ⁽⁴³⁵⁾. Ponadto istnienie więzi rodzinnej, czy to natury biologicznej, czy prawnej, z daną osobą niebędącą obywatelem Unii, nie wystarcza do ustalenia takiego stosunku zależności ⁽⁴³⁶⁾. Fakt, że dany rodzic niebędący obywatelem Unii sprawuje wyłączną pieczę nad małoletnim dzieckiem, jest czynnikiem istotnym, lecz nie rozstrzygającym ⁽⁴³⁷⁾. Zobowiązanie prawne małżonków do wspólnego pożycia nie stanowi stosunku zależności ⁽⁴³⁸⁾.

Istnieje szereg czynników, które mogą pomóc w ustaleniu, czy między dzieckiem będącym obywatelem Unii a rodzicem niebędącym obywatelem Unii istnieje stosunek zależności. Czynniki te obejmują wiek dziecka, stopień jego rozwoju psychicznego i emocjonalnego, siłę związku uczuciowego dziecka zarówno z jego rodzicem będącym obywatelem Unii, jak i z rodzicem niebędącym obywatelem Unii, a także ryzyko, jakie stanowiłoby dla równowagi tego dziecka rozdzielanie z rodzicem niebędącym obywatelem Unii ⁽⁴³⁹⁾. W nadrzędnym interesie dziecka leży uwzględnienie wszystkich okoliczności danego przypadku ⁽⁴⁴⁰⁾.

Jeżeli chodzi o konieczność uwzględnienia interesu dziecka, Trybunał przedstawił pewne wyjaśnienia dotyczące zakresu tego obowiązku. Rozpatrując wniosek o przyznanie prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE, właściwe organy muszą brać pod uwagę interes danego dziecka jedynie w celu oceny istnienia stosunku zależności lub konsekwencji odstępowania – uzasadnianego względami bezpieczeństwa publicznego lub porządku publicznego – od pochodnego prawa pobytu przewidzianego w tym artykule. Na ten najlepszy interes dziecka „można powołać się nie w celu oddalenia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt, lecz przeciwnie – w celu uniemożliwienia wydania decyzji zobowiązującej to dziecko do opuszczenia terytorium Unii”. Właściwe organy krajowe nie mogą zatem określić, czy przemieszczenie się wspomnianego dziecka do państwa członkowskiego, którego jest ono obywatelem, jest w interesie tego dziecka. W związku z tym nie mogą one oddalić wniosku o przyznanie pochodnego prawa pobytu, złożonego przez osobę niebędącą obywatelem Unii, wobec której w zależności pozostaje małoletnie dziecko będące obywatelem Unii, które nigdy nie przebywało w Unii, na tej podstawie, że przemieszczenie się do państwa członkowskiego, którego dziecko jest obywatelem, nie pozostaje w faktycznym lub prawdopodobnym interesie tego dziecka ⁽⁴⁴¹⁾.

⁽⁴³²⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, pkt 84; C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, pkt 92.

⁽⁴³³⁾ C-256/11, Dereci i in., ECLI:EU:C:2011:734, pkt 65 i 67, C-356/11 oraz C-357/11, O i in., ECLI:EU:C:2012:776, pkt 56 oraz C-133/15, Chavez-Vilchez, ECLI:EU:C:2017:354, pkt 69.

⁽⁴³⁴⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, pkt 76.

⁽⁴³⁵⁾ C-356/11 i C-357/11, O i in., ECLI:EU:C:2012:776, pkt 55 i 56.

⁽⁴³⁶⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, pkt 76.

⁽⁴³⁷⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, pkt 60.

⁽⁴³⁸⁾ C-836/18, Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real, ECLI:EU:C:2020:119, pkt 61.

⁽⁴³⁹⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, pkt 76.

⁽⁴⁴⁰⁾ C-451/19 i C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, pkt 67.

⁽⁴⁴¹⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, pkt 39–45.

W każdym przypadku stosunek zależności między dzieckiem będącym obywatelem Unii a członkiem rodziny niebędącym obywatelem Unii może istnieć nawet wtedy, gdy drugi rodzic będący obywatelem Unii jest w stanie i ma zamiar przyjąć wyłączną odpowiedzialność za opiekę nad dzieckiem, a rodzic niebędący obywatelem Unii nie zamieszkuje z dzieckiem będącym obywatelem Unii ⁽⁴⁴²⁾.

Trybunał uznał, że istnieje **wzruszalne domniemanie pozostawania 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 drugi rodzic ma bezwarunkowe prawo do przebywania na terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem ⁽⁴⁴³⁾.

W celu dokonania oceny istnienia stosunku zależności właściwe organy powinny uwzględnić sytuację, jaka ma miejsce w chwili, gdy mają wydać rozstrzygnięcie (nawet sądy krajowe orzekające w przedmiocie skargi na decyzję wspomnianych organów muszą uwzględnić okoliczności faktyczne, które nastąpiły po wydaniu tej decyzji) ⁽⁴⁴⁴⁾. W związku z tym okoliczność, że rodzic będący obywatelem państwa trzeciego nie zajmował się *a priori* codzienną opieką nad danym dzieckiem przez długi okres, nie może być uznana za rozstrzygającą, ponieważ sytuacja ta mogła ulec zmianie i w dniu, w którym organy krajowe orzekają o przyznaniu prawa pobytu lub sądy rozpatrują skargę w tej kwestii, dany rodzic może faktycznie sprawować taką opiekę ⁽⁴⁴⁵⁾.

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 terytorium ⁽⁴⁴⁶⁾.

Przykłady:

Przykład 1

M. nie jest obywatelką Unii i mieszka w państwie członkowskim A. Jest samotną matką i jedyną opiekunką swojej małoletniej córki D., która jest obywatelką państwa członkowskiego A i nigdy nie korzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się. Między D. a M. istnieje stosunek zależności, który w przypadku odmowy przyznania M. prawa pobytu, zmusiłby D. do opuszczenia terytorium UE rozpatrywanego jako całość, aby towarzyszyć swojej matce M. W takim przypadku M. ma prawo pobytu i zezwolenie na pracę w państwie członkowskim A na mocy orzecznictwa w sprawie Ruiz Zambrano.

Przykład 2

W. nie jest obywatelką Unii i zgodnie z prawem krajowym zamieszkiwała w państwie członkowskim A, ale, z przyczyn związanych z prawem krajowym, jej prawo do legalnego pobytu wygasło. Zawiera związek małżeński z H., obywatelem państwa członkowskiego A, który nigdy nie korzystał ze prawa do swobodnego przemieszczania się. Chcą pozostać w państwie członkowskim A, ponieważ H. jest właścicielem domu znajdującego się w tym państwie i byłoby to dla nich tańsze. Fakt, że ze względów finansowych z punktu widzenia H. może wydawać się pożądane, aby W. mogła zamieszkać wraz z nim w UE, sam w sobie nie jest wystarczający, aby poprzeć stanowisko, zgodnie z którym H. byłby zmuszony opuścić terytorium UE rozpatrywane jako całość w przypadku nieprzyznania takiego prawa. Nie ma zatem podstaw do przyznania W.

⁽⁴⁴²⁾ C-82/16, K.A., ECLI:EU:C:2018:308, pkt 72 i 73, oraz C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, pkt 56 i 59.

⁽⁴⁴³⁾ C-451/19 i C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, pkt 69.

⁽⁴⁴⁴⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, pkt 52.

⁽⁴⁴⁵⁾ C-459/20, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, ECLI:EU:C:2023:499, pkt 53.

⁽⁴⁴⁶⁾ C-451/19 i C-532/19, Subdelegación del Gobierno en Toledo, ECLI:EU:C:2022:354, pkt 83–86.

pochodnego prawa pobytu w państwie członkowskim A. na podstawie orzecznictwa w sprawie Ruiz Zambrano. Co więcej, jako że osoba dorosła co do zasady jest zdolna do prowadzenia życia niezależnego od członków swojej rodziny, stwierdzenie istnienia stosunku zależności między dwoma dorosłymi członkami rodziny, który to stosunek uzasadniałby przyznanie pochodnego prawa pobytu na podstawie orzecznictwa w sprawie Ruiz Zambrano, jest możliwe tylko w wyjątkowych przypadkach, gdy biorąc pod uwagę wszystkie istotne okoliczności, nie można w żaden sposób oddzielić danej osoby od członka rodziny, wobec którego istnieje stosunek zależności. Powyższe prawo pozostaje niezależne od innych praw, które mogą przysługiwać W. na mocy prawa krajowego.

Przykład 3

M. nie jest obywatelką Unii. Pozostaje w związku małżeńskim z F., obywatelem państwa członkowskiego A, który nigdy nie korzystał ze prawa do swobodnego przemieszczania się. Mieszkają w państwie członkowskim A. Mają małoletnią córkę, D., która również jest obywatelką państwa członkowskiego A. i nigdy nie korzystała z prawa do swobodnego przemieszczania się.

— D. mieszka na stałe z obojgiem rodziców, a zatem piecza nad D. oraz opieka nad nią w aspektach prawnym, uczuciowym i finansowym są na co dzień sprawowane przez oboje rodziców. W takim przypadku istnieje wzruszalne domniemanie, że między matką M., niebędącą obywatelką Unii, a córką D., istnieje stosunek zależności, który uzasadnia przyznanie M. pochodnego prawa pobytu w państwie członkowskim A na podstawie orzecznictwa w sprawie Ruiz Zambrano. Nie może tego podważyć fakt, że ojciec F., jako obywatel państwa członkowskiego A, ma bezwarunkowe prawo do pozostania w tym państwie członkowskim.

— Władze przyznają M. pochodne prawo pobytu, ponieważ wyjazd M. w praktyce zmusiłby również D. do opuszczenia UE rozpatrywanej jako całość, ze względu na stosunek zależności między D. a M.

19.3 Pobyt na podstawie art. 20 TFUE i nabycie prawa stałego pobytu

Trybunał rozpatrzył ⁽⁴⁴⁷⁾ możliwość, by pobyt na podstawie art. 20 TFUE prowadził do nabycia prawa stałego pobytu na mocy dyrektywy 2003/109/WE dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi ⁽⁴⁴⁸⁾.

Zdaniem Trybunału „nie można uznać, że pobyt obywatela państwa trzeciego na terytorium państwa członkowskiego na podstawie art. 20 TFUE stanowi zamieszkiwanie „jedynie tymczasowo” w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109”.

Trybunał wyjaśnił następnie, że aby skorzystać ze statusu rezydenta długoterminowego na mocy dyrektywy 2003/109/WE, osoba niebędąca obywatelem Unii zamieszkująca w państwie członkowskim na mocy art. 20 TFUE musi spełnić warunki określone w art. 4 (czas zamieszkiwania) i art. 5 (wystarczające środki i ubezpieczenie zdrowotne, a także dowód integracji w państwie członkowskim, jeżeli wymaga tego prawo krajowe przyjmującego państwa członkowskiego) tej dyrektywy ⁽⁴⁴⁹⁾.

19.4 Możliwość ograniczenia pochodnego prawa pobytu na podstawie art. 20 TFUE

Państwa członkowskie mogą powołać się na wyjątek ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, aby ograniczyć prawo wjazdu lub pobytu na podstawie art. 20 TFUE ⁽⁴⁵⁰⁾.

Oceniając sytuację rodzica/opiekuna, który nie jest obywatelem Unii, właściwe organy muszą jednak wziąć pod uwagę prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, ustanowione w art. 7 Karty praw podstawowych, w związku z obowiązkiem uwzględnienia dobra dziecka, uznanym w art. 24 ust. 2 Karty praw podstawowych.

⁽⁴⁴⁷⁾ C-624/20, E.K., ECLI:EU:C:2022:639.

⁽⁴⁴⁸⁾ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44).

⁽⁴⁴⁹⁾ C-624/20, E.K., ECLI:EU:C:2022:639, pkt 49.

⁽⁴⁵⁰⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, pkt 81; C-304/14, CS, ECLI:EU:C:2016:674, pkt 36, oraz C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, pkt 67 i 68.

Ocenę taką należy przeprowadzić również wtedy, gdy organy krajowe rozważają przyjęcie decyzji zakazującej wjazdu i pobytu rodzicowi/opiekunowi niebędącemu obywatelem Unii, a skutki takiej decyzji mają wymiar „europejski”. Decyzja taka pozbawia bowiem danego rodzica/opiekuna niebędącego obywatelem Unii wszelkiego prawa pobytu na terytorium wszystkich państw członkowskich ⁽⁴⁵¹⁾.

Podobnie jak w kontekście dyrektywy 2004/38/WE (zob. sekcja 13 – *Ograniczenia prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu ze względów porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub zdrowia publicznego* (art. 27, 28 i 29 dyrektywy 2004/38/WE), pojęcia „porządku publicznego” i „bezpieczeństwa publicznego” – jako uzasadnienie odstępstw od prawa pobytu obywateli Unii lub członków ich rodzin – należy interpretować w sposób ścisły, tak aby państwa członkowskie nie mogły określić jednostronnie ich zakresu bez poddania go kontroli przez instytucje Unii Europejskiej. „[P]ojęcie „porządku publicznego” w każdym przypadku zakłada istnienie – oprócz zakłócenia porządku społecznego, z jakim wiąże się każde naruszenie prawa – rzeczywistego i dostatecznie poważnego zagrożenia godzącego w jeden z podstawowych interesów społeczeństwa. Jeżeli chodzi o „bezpieczeństwo publiczne”, z orzecznictwa Trybunału jasno wynika, że pojęcie to obejmuje zarówno bezpieczeństwo wewnętrzne państwa członkowskiego, jak i jego bezpieczeństwo zewnętrzne, co oznacza, że zagrożenie dla funkcjonowania instytucji i niezbędnych usług publicznych oraz przetrwania ludności, a także ryzyko poważnego zakłócenia stosunków zagranicznych lub pokojowego współistnienia narodów, lub ryzyko dla interesów wojskowych, mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne” ⁽⁴⁵²⁾.

⁽⁴⁵¹⁾ C-528/21, M.D., ECLI:EU:C:2023:341, pkt 62–64.

⁽⁴⁵²⁾ C-165/14, Rendón Marín, ECLI:EU:C:2016:675, pkt 83 i przywołane tam orzecznictwo.