

Precedensowość orzeczeń wydanych w trybie prejudycjalnym TSUE a jej wpływ na kształt obywatelstwa unijnego

Summary

Although no formal system of precedent has been established, the CJEU is responsible for maintaining impact on the scope and understanding of the EU law. Its decisions have an authority, national courts can't rule against them and therefore one may say that the CJEU judgments have a conditional precedent character.

These judgments has changed the entire concept of the EU citizenship and attempted to clarify the scope of the EU citizenship. The most important issue raised in 2011 is that national measures cannot deprive citizens of the genuine enjoyment of the substance of the rights conferred by virtue of their status as citizens of the EU.

Streszczenie

Chociaż wyroków TSUE nie można uznać za precedensowe w ujęciu formalnym, Trybunał niewątpliwie wpływa na zakres rozumienia prawa unijnego. Jego wyroki traktowane są jako autorytet – powoływane są w kontekście wykładni i interpretacji prawa unijnego.

¹ Autorka jest studentką IV roku stacjonarnych studiów prawa na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Prezes Naukowego Koła Arbitrażu Handlowego, Skarbnik Studenckiego Koła Naukowego Rozstrzygania Sporów Międzynarodowych przy Katedrze Prawa Międzynarodowego i Europejskiego.

Ponadto sądy krajowe nie mogą orzekać w sprzeczności z tymi wyrokami. Można zatem uznać, że wyroki TSUE mają charakter precedensu wiążącego warunkowo.

Wyroki TSUE w znaczący sposób zmieniły instytucję obywatelstwa unijnego i zmierzają do wyjaśnienia zakresu zastosowania praw z niej wynikających. Najważniejszą kwestią podniesioną w roku 2011 było ustalenie, że sądy krajowe nie mogą pozbawić obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii.

I. Wprowadzenie

Obywatelstwo Unii Europejskiej zostało formalnie wprowadzone do Traktatu z Maastricht. Obecnie obywatelstwo reguluje art. 20 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Jego specyfika polega na tym, że – co do zasady – obywatelstwo uważane jest za więź prawną łączącą jednostkę z państwem pochodzenia, zaś obywatelem UE jest każda osoba fizyczna posiadająca obywatelstwo jednego z Państw Członkowskich. Instytucja ta budziła kontrowersje już na etapie prac przygotowawczych.

Ogromną rolę w kształtowaniu instytucji obywatelstwa niewątpliwie unijnego odegrał Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE). Początkowo TSUE wypowiedział się w odniesieniu do ochrony praw jednostki, następnie postanowił o bezpośredniej skuteczności art. 21 TFUE. Obecnie TSUE kształtuje zakres przedmiotowy stosowania Traktatu. Niejednolitość i niejednoznaczność orzecznictwa wywołują wiele wątpliwości, gdyż w kilku przypadkach TSUE zezwolił na zastosowanie praw wynikających z obywatelstwa unijnego, gdy nie zachodził tzw. element transgraniczny.

II. Jednostka jako podmiot prawa międzynarodowego publicznego

Na początku kształtowania się prawa międzynarodowego publicznego państwa były jedynymi podmiotami tego systemu. Stopniowo status podmiotu uzyskiwały także organizacje międzynarodowe. Wojny, zmiany ustrojów politycznych i walka o strefy wpływów spowodowały ponadto wyodrębnienie kategorii tzw. podmiotów o ograniczonych kompetencjach, do których należą: powstańcy, strona wojująca oraz ruch narodowowyzwoleńczy. Dopiero wraz z powstawaniem systemu ochrony praw człowieka jednostka stopniowo otrzymywała pewne częściowe uprawnienia; na początku była jednak tylko przedmiotem ochrony prawnej.

Nadanie praw jednostkom wiązało się ściśle z instytucją obywatelstwa. Jeżeli bowiem jednostka została pokrzywdzona przez państwo obce (czyli państwo, którego obywatel-

stwa nie posiada), mogła zwrócić się do swojego państwa z prośbą o opiekę konsularną lub dyplomatyczną. Jednakże mogła to uczynić dopiero wtedy, gdy wyczerpała wszystkie środki dostępne w prawie państwa obcego (zasada subsydiarności) i jej żądania nie zostały spełnione. Problem polega na tym, że państwo nie ma obowiązku przychylić się do prośby swojego obywatela i wdać się w spór z drugim państwem. Innymi słowy – to, czy sprawa stanie się sprawą międzynarodową, zależy od państwa, które nadało obywatelstwo. Zatem podmiotowość jednostki można nazwać podmiotowością pochodną².

Początkowo na jednostki nakładano obowiązki, nie miały one jednak w zamian żadnych realnych praw. W niektórych dziedzinach (np. prawa człowieka) sytuacja ta uległa zmianie na korzyść jednostek, do czego niewątpliwie przyczyniła się opinia doradcza STSM w sprawie *kompetencji sądów gdańskich z 1928 r.*³. W konsekwencji jednostka posiada zdolność prawną, a w niektórych przypadkach także zdolność do czynności prawnych, która skutkuje możliwością samodzielnego dochodzenia roszczeń. Zakres podmiotowości zależy od konkretnego przypadku, decydują zaś o nim państwa lub organizacje międzynarodowe.

Jednostka co do zasady nie może bezpośrednio powołać się na przepis traktatu, gdyż to państwa lub organizacje międzynarodowe są jego stronami. Natomiast w przypadku konwencji dotyczących praw człowieka dopuszczono skargi indywidualne po spełnieniu odpowiednich przesłanek. W tym zakresie uznano bowiem, że opieka dyplomatyczna i konsularna państwa, którego jednostka jest obywatelem, nie jest w stanie zapewnić prawnie skutecznej ochrony przed naruszeniami praw człowieka.

W prawie unijnym jednostkom zostało przyznane prawo powoływania się na normy unijne przed sądami krajowymi (zasada bezpośredniej skuteczności), jeżeli prawo krajowe te normy narusza, co jest jednak nie do pomyślenia w odniesieniu do prawa międzynarodowego *sensu stricto*. Fakt ten wynika z tego, że porządek unijny jest tzw. systemem *sui generis*.

III. Precedens luksemburski

Aby w pełni zrozumieć znaczenie wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dla rozwoju instytucji obywatelstwa unijnego, należy odpowiedzieć na pytanie, czy orzeczenia TSUE mają charakter precedensu.

² W. Czapliński, A. Wyrozumska, *Prawo międzynarodowe publiczne. Zagadnienia systemowe*, Warszawa 2004, s. 425.

³ Sprawa jurysdykcji sądów w Gdańsku, opinia doradcza STSM nr 15 z 3.03.1928 r.

1. Precedens w systemie *common law*

Mechanizm precedensowy jest charakterystyczny dla systemu *common law*, lecz jego swoista odmiana występuje także w systemie prawa kontynentalnego (stanowionego). System *common law* opiera się na precedensach będących samoistnym źródłem prawa, dlatego sam precedens wymaga precyzyjnego scharakteryzowania.

Precedensem jest:

stworzona przez sąd, na mocy jego wyroku, zasada lub reguła prawna, która staje się normą prawną obowiązującą ze skutkiem na przyszłość i wiążącą w zakresie rozstrzygnięcia wszelkich przyszłych zdarzeń i stosunków prawnych (w odniesieniu do sytuacji zaistniałych przed jej stworzeniem nie wywołuje ona skutku wiążącego, gdyż działa tutaj zasada *lex retro non agit*) we wszystkich sprawach podobnych (w przypadku podobieństwa faktów materialnych)⁴.

Natomiast według słownika *Black's Law Dictionary* precedens to: „orzeczenie lub postanowienie sądu, które stanowi przykład czy też wzór w przypadku takiej samej lub podobnej sprawy, a także problemu prawnego powstałego po jej wydaniu [tłum. własne A.R.]”⁵. W systemie *common law* mamy do czynienia z precedensem prawotwórczym.

Orzeczenie ustanawiające precedens składa się z dwóch części: *ratio decidendi* – podstawy rozstrzygnięcia (część wiążąca, gdyż wynika z niej norma prawna) oraz *obiter dictum* – rozstrzygnięcie kwestii pobocznych (część niewiążąca). Podział na te części dotyczy jedynie zagadnień prawnych, nie odnosi się zaś do stanu faktycznego sprawy. Z punktu widzenia sędziów systemu kontynentalnego bardzo trudne jest rozróżnienie omawianych części. Należy się tu odnieść do dwóch typów precedensu prawnie wiążącego: „*ratio* określa się czasem mianem precedensu rozumianego jako autorytet (*precedent as authority*), w odróżnieniu od *dictum*, stanowiącego precedens traktowany jako informacja (*precedent as information*)”⁶.

Przedstawiony powyżej sposób rozumienia precedensu łączy się ściśle z zasadą *stare decisis* odwołującą się do łacińskiej paremii: *Stare decisis et non quieta movere* (pozostań przy podjętej decyzji i nie niszczaj rzeczy ustabilizowanych). Zasada ta odnosi się tylko do *ratio decidendi*. Jeżeli chodzi o moc tej części orzeczenia lub postanowienia, to „przyjmuje się, że upływ czasu i częstotliwość powoływania się na precedens wpływają na jego wartość”⁷. Zasada *stare decisis* jest niezbędna w systemie *common law*, stanowi bowiem gwarancję wewnętrznej spójności oraz jedności systemu prawnego, a także pewności

⁴ K. Scheuring, *Precedens w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 41.

⁵ *Black's Law Dictionary*, <http://thelawdictionary.org/> (dostęp: 29.11.2013).

⁶ K. Scheuring, *op.cit.*, s. 45.

⁷ *Leksykon tematyczny. Wprowadzenie do nauk prawnych.*, A. Bator (red.), Warszawa 2010, s. 231.

w stosowaniu prawa [tłum. własne – A.R.]⁸. Precedensowość systemu prawa, ze względu na zmiany spowodowane upływem czasu, może stać się przeszkodą w orzekaniu zgodnie z zasadami słuszności i logiki. Aby temu zapobiec, wprowadzono wyjątki od zasady *stare deisis*: możliwa jest modyfikacja precedensu (ang. *distinguishing*), która skutkuje niezastosowaniem precedensu w konkretnej sprawie, a *overruling* prowadzi do unieważnienia precedensu *ex tunc*.

2. Precedens w systemie prawa stanowionego (*civil law*)

W systemie prawa stanowionego nie ma miejsca na precedens *sensu stricto*, gdyż jego istnienie stoi w sprzeczności z podstawowymi zasadami tegoż systemu – do źródeł prawa zaliczane są spisane akty normatywne. Jednakże w praktyce stosowania prawa dochodzi często *de facto* do uwzględniania innych orzeczeń. Traktuje się je jako wskazówki, czy też wykorzystuje jako dodatkową argumentację. Ponadto, w systemie *civil law* za precedensowe (*sensu largo*) uważa się często pewne kategorie orzeczeń sądów i trybunałów, które dokonują powszechnie wiążącej wykładni przepisów prawnych.

Podsumowując, mimo że w systemie prawa kontynentalnego orzecznictwo nie jest źródłem prawa, dopuszcza on korzystanie z precedensów *de facto*, czyli: „niewiązanych, niesamoistnych i nieprawotwórczych”⁹.

3. Precedensowość orzeczeń TSUE wydanych w trybie prejudycjalnym Specyfika TSUE na tle międzynarodowych sądów i trybunałów

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej jest instytucją UE, pełni funkcje sędziowskie, można go przyrównać do sądów i trybunałów międzynarodowych. Składa się z Trybunału Sprawiedliwości, Sądu (były Sąd Pierwszej Instancji) oraz sądów wyspecjalizowanych (art. 19 TUE). Stanowi on ewenement wśród sądów i trybunałów międzynarodowych ze względu na szeroki wachlarz kompetencji, którymi dysponuje. Najistotniejsze jest to, że – co do zasady – sądy międzynarodowe nie tworzą prawa, ponieważ byłoby to sprzeczne z zasadą suwerenności państw, której nienaruszalność stanowi podstawę funkcjonowania systemu prawa międzynarodowego publicznego. Nawet jeśli uznamy, że dość często sądy te powołują się w swoich orzeczeniach na poprzednie orzeczenia, to można uznać ten mechanizm jedynie za precedens *de facto*.

⁸ G. Acquaviva, F. Pocar, *Stare decisis* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [hasło z 2007 roku], <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1683?rskey=jUML6K&result=1&prd=EPIL> (dostęp: 29.11.2013). Tłumaczenie własne.

⁹ K. Scheuring, *op.cit.*, s. 61.

Państwa Członkowskie UE dobrowolnie ograniczyły jednak suwerenność państwową, cedując niektóre kompetencje władcze na rzecz instytucji unijnych. Dlatego też TSUE, który jest instytucją organizacji międzynarodowej o tak skomplikowanej strukturze, musi być wyposażony w instrumenty dotychczas nieznanne prawu międzynarodowemu publicznemu, aby skutecznie wykonywać powierzone mu funkcje.

TSUE niewątpliwie wpływa na tworzenie prawa unijnego. Odnieść się tu należy do kluczowego w tej kwestii zdania drugiego art. 19 pkt 1. TUE: „Zapewnia on [TSUE – A.M.] poszanowanie prawa w wykładni i stosowaniu traktatów”. Przepis sformułowany w tak ogólny sposób umożliwia dokonywanie kreatywnej wykładni i formułowania przez TSUE m.in. zasad odnoszących się do systemu prawa unijnego, które dzisiaj uważane są za zasady naczelne. Są to: zasada bezpośredniego skutku (orzeczenie *Van Gend & Loos*¹⁰), zasada pierwszeństwa prawa unijnego (orzeczenie *Costa v. E.N.E.L.*¹¹), zasada automatycznej niestosowalności (orzeczenie *Simmenthal I*¹²). Nie byłoby to możliwe, gdyby nie instytucja pytania prejudycjalnego (fr. *la procédure préjudicielle*, ang. *preliminary reference procedure*, niem. *das Vorabentscheidungsverfahren*).

Orzeczenie wstępne (prejudycjalne)

Pytanie prejudycjalne uregulowane w art. 267 TFUE jest mechanizmem współpracy między sądem krajowym a TSUE. W trybie tym TSUE orzeka o wykładni traktatów (prawa pierwotnego), a także o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii (prawa wtórne, w tym umów międzynarodowych, a także umów mieszanych).

A. Procedura orzeczenia prejudycjalnego

Legitymacja do złożenia wniosku o rozpatrzenie pytania prejudycjalnego do TSUE przysługuje sądom Państw Członkowskich. Termin „sąd” traktowany jest jako pojęcie autonomiczne¹³. Szeroki zakres jego rozumienia został doprecyzowany w orzecznictwie, m.in. w orzeczeniu *Dorsch Consult*¹⁴. Według Trybunału aby odpowiedzieć na pytanie, czy organ jest sądem w rozumieniu art. 267 TFUE, należy wziąć pod uwagę następujące kryteria: „czy organ został utworzony zgodnie z prawem, czy jest to organ stały, czy jego właściwość

¹⁰ Sprawa C-26/62, *van Gend & Loos*, wyrok z 5.02.1963 r.

¹¹ Sprawa C-6/64, *F. Costa v. E.N.E.L.*, wyrok z 15.07.1964 r.

¹² Sprawa C-106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SA*, wyrok z 9.03.1978 r.

¹³ *Nota informacyjna dotycząca składania przez sądy krajowe wniosków o wydanie orzeczeń w trybie prejudycjalnym*, Dz.Urz.U.E., 2009/C 297/01, pkt 9 (przed wejściem w życie traktatu z Lizbony: C 143/1, pkt 7).

¹⁴ Sprawa C-54/96, *Dorsch Consult v. Bundesbaugesellschaft Berlin*, wyrok z 17.09.1997 r.

jest obligatoryjna, czy jego tryb postępowania jest *inter partes*, czy stosuje przepisy ustawowe i czy jest niezależny”¹⁵. Na gruncie prawa polskiego sprawa wydaje się dość prosta:

zasadniczo wszystkie organy orzekające na podstawie przepisów kodeksu postępowania cywilnego, kodeksu postępowania karnego lub prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi – czyli sądy powszechne, sądy wojskowe, Sąd Najwyższy i sądy administracyjne – są bez wątpienia organami sądowymi w rozumieniu przepisów traktatowych o odesłaniu prejudycjalnym. Słusznie wskazuje się, że odniesieniu do postępowania karnego organem sądowym w rozumieniu art. 267 nie jest polski prokurator (...)”¹⁶.

Skorzystanie z procedury prejudycjalnej jest fakultatywne za wyjątkiem sprawy zawisłej przed sądem ostatniej instancji, chociaż w jego przypadku także wprowadzono odstępstwa. Sąd może zadać pytanie zarówno na wniosek stron, jak i z urzędu¹⁷. Co do zasady – sądy niższego rzędu mogą wystąpić z wnioskiem o udzielenie przez TSUE odpowiedzi na pytanie prejudycjalne wtedy, gdy decyzja w kwestii wynikłej w trakcie sporu jest niezbędna do wydania wyroku. Od reguły tej wprowadzono jednakże wyjątek (sprawa *Foto-Frost*¹⁸) – sąd niższej instancji ma obowiązek wystąpić do TSUE z pytaniem prejudycjalnym wtedy, gdy kwestia dotyczy ważności prawa unijnego, ponieważ nie ma kompetencji do rozstrzygnięcia tak istotnych problemów. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na to, że o ile sąd krajowy nie ma kompetencji, by stwierdzać nieważność prawa unijnego, o tyle: „sąd krajowy może natomiast uznać akt unijny za ważny (tylko w tym zakresie jest on kompetentny, by samodzielnie rozstrzygnąć wątpliwość dotyczącą ważności aktu prawa unijnego)”¹⁹.

Omawiany problem został wyjaśniony przez TSUE w nocie informacyjnej:

o ile sądy krajowe mogą odrzucać podnoszone w postępowaniach przed nimi zarzuty nieważności, to stwierdzenie nieważności aktu instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii należy do wyłącznej właściwości Trybunału. Każdy sąd krajowy, który poweźmie wątpliwości co do ważności takiego aktu, musi zatem skierować do Trybunału pytanie, wskazując powody, dla których uważa, że może on być dotknięty nieważnością²⁰.

¹⁵ Sprawa C-54/96, *Dorsch Consult*, *op.cit.*

¹⁶ M. Szpunar [w:] *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2012, t. 3, s. 381.

¹⁷ *Nota informacyjna dotycząca...*, *op.cit.*, pkt 10.

¹⁸ Sprawa C-314/85, *Foto-Frost v. Hauptzollamt Lübeck-Ost*, wyrok z 22.10.1987 r.

¹⁹ *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, *op.cit.*, s. 408.

²⁰ *Nota informacyjna dotycząca...*, *op.cit.*, pkt 15–16, podkreślenia autora.

Swego rodzaju wyjątek od zakazu stwierdzania nieważności aktów prawa unijnego przez sądy krajowe został opisany w tej samej nocie: „Sąd krajowy zachowuje niemniej uprawnienie do stosowania różnego rodzaju środków zabezpieczających, zwłaszcza w przypadku wniosku o dokonanie oceny ważności”²¹. W przypadku wpłynięcia takiego wniosku do sądu zachodzi ryzyko, że natychmiastowe wykonanie postanowienia czy decyzji byłoby niecelowe w związku z ewentualnym stwierdzeniem nieważności aktu prawa unijnego, dlatego sąd ma pewne kompetencje w tym zakresie:

Jednakże, jeśli sąd krajowy ma poważne wątpliwości co do ważności aktu instytucji, organu lub jednostki organizacyjnej Unii, na podstawie którego został przyjęty akt prawa krajowego, może w drodze wyjątku zawiesić tymczasowo stosowanie tego aktu prawa krajowego lub podjąć inne środki tymczasowe w odniesieniu do tego aktu. Musi on zatem skierować do Trybunału pytanie dotyczące ważności, wskazując powody, dla których uważa, że akt ten jest dotknięty nieważnością²².

Jak wskazano wyżej, niezależnie od przedsięwzięcia środków tymczasowych sąd ma obowiązek zwrócić się do TSUE z pytaniem prejudycjalnym.

Gdy pytanie prejudycjalne jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do TSUE. W orzeczeniu w sprawie *CILFIT* przewidziano zaś zamknięty katalog wyjątków:

(...) chyba że stwierdził on [sąd – A.R.], że podniesione pytanie nie jest istotne dla sprawy lub że dany przepis prawa wspólnotowego stanowił już przedmiot wykładni przez Trybunał, lub że prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego jest tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości; istnienie takiej ewentualności należy oceniać z uwzględnieniem cech charakterystycznych prawa wspólnotowego i szczególnych trudności, jakie sprawia jego wykładnia, oraz niebezpieczeństwa rozbieżności w orzecznictwie wewnątrz Wspólnoty²³.

Wymienione wyżej wyjątki można wyodrębnić jako przesłanki, zaś spełnienie którejkolwiek z nich zwalnia sąd od obowiązku wniesienia wniosku do TSUE:

1. kwestia nie jest niezbędna. Jak stwierdza Maciej Szpunar:

Na tle orzecznictwa Trybunału możemy wyróżnić kilka kategorii spraw, w których istnieją wątpliwości co do kompetencji TSUE, a mianowicie: 1) pytania o charakterze hipotetycznym; 2) stosowanie prawa krajowego, które odsyła do prawa unijnego lub które powiela rozwiązania przewidziane w prawie UE; 3) stosowanie prawa unijnego w sporach fikcyjnych; 4) stosowanie reguł

²¹ *Ibidem*, *op.cit.*, pkt 26.

²² *Ibidem*, *op.cit.*, pkt 17.

²³ Sprawa 283/81, *Srl CILFIT i Lanificio i Gavardo SpA v. Ministero della Sanità*, wyrok z 6.10.1982 r.

prawa UE w odniesieniu do stanów faktycznych wykraczających poza temporalny zakres jego obowiązywania²⁴.

2. doktryna *acte éclairé*. Skutkuje tym, że:

sąd krajowy może odstąpić od przedłożenia pytania, jeżeli Trybunał rozstrzygał już w podobnej sprawie, a nowy kontekst nie rodzi poważnych wątpliwości co do możliwości stosowania jego wcześniejszego orzecznictwa²⁵. Jednakże jeśli sąd z takim pytaniem się zwróci, TSUE może odesłać do wcześniejszego orzecznictwa²⁶.

3. doktryna *acte clair* – oczywistość wykładni²⁷. Ponadto, w orzeczeniu w sprawie *CILFIT* Trybunał doprecyzował, co oznacza obiektywna oczywistość:

Wreszcie prawidłowe stosowanie prawa wspólnotowego może być tak oczywiste, że nie pozostawia ono miejsca na jakiegokolwiek racjonalne wątpliwości co do sposobu rozstrzygnięcia postawionego pytania. Zanim sąd krajowy stwierdzi zaistnienie takiej sytuacji, musi być on przekonany, że taka sama oczywistość zachodzi również w opinii sądów innych państw członkowskich i Trybunału Sprawiedliwości. Jedynie wtedy, gdy spełnione są te przesłanki, sąd krajowy może zaniechać przedłożenia tego pytania Trybunałowi i rozstrzygnąć je na własną odpowiedzialność²⁸.

Konsekwencją powyższych ustaleń jest fakt, że to właśnie na organie sądowym spoczywa obowiązek podjęcia decyzji, czy w rozpatrywanej sprawie zaistniał wyjątek. Może się jednak okazać, że pomimo istnienia orzeczeń w sprawach podobnych, kwestia jest niejasna:

odesłanie prejudycjalne może okazać się szczególnie wskazane, na odpowiednim etapie postępowania, w przypadku wystąpienia nowego zagadnienia interpretacyjnego o znaczeniu ogólnym dla jednolitego stosowania prawa Unii we wszystkich państwach członkowskich lub w przypadku, gdy istniejące orzecznictwo wydaje się nie mieć zastosowania do nowych okoliczności faktycznych²⁹.

A. Skutki orzeczenia prejudycjalnego

CO DO WYKŁADNI

Nie ulega wątpliwości, że orzeczenie TSUE o wykładni jest wiążące dla sądu, który zwrócił się z pytaniem prejudycjalnym (orzeczenie *Wünsche*³⁰). Związanie to obejmuje zarówno sąd, który zwrócił się z pytaniem, jak i pozostałe sądy krajowe orzekające

²⁴ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, *op.cit.*, s. 391.

²⁵ Nota informacyjna dotycząca..., *op.cit.*, pkt 12.

²⁶ Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz, *op.cit.*, s. 396.

²⁷ Nota informacyjna dotycząca..., *op.cit.*, pkt 12.

²⁸ Sprawa C-283/81, *op.cit.*, pkt 17.

²⁹ Nota informacyjna dotycząca..., *op.cit.*, pkt. 13.

³⁰ Sprawa C-69/85, *Wünsche Handelsgesellschaft GmbH & Co. v Federal Republic of Germany*, wyrok z 15.03.1986 r.

w danej sprawie. Ten sam sąd krajowy (lub inny sąd orzekający w tej samej sprawie) w tym samym postępowaniu może jednak po raz kolejny zwrócić się o wydanie orzeczenia prejudycjalnego w kwestii wykładni (orzeczenie *Pretore di Salò*³¹). Ponowne zadanie pytania jest możliwe m.in. w następujących wypadkach: „jeżeli sąd napotyka trudności w zrozumieniu lub zastosowaniu wyroku, lub jeżeli podnosi nowe kwestie lub wskazuje nowe elementy mogące spowodować udzielenie przez TSUE innej wykładni”³².

Nie można mówić o istnieniu skutku *erga omnes* orzeczeń TSUE dotyczących wykładni – stąd nie stanowi ono precedensu formalnego. Można jednakże mówić o rozszerzonej skuteczności orzeczenia TSUE na inne sprawy, która wynika z doktryny *acte éclairé*. Doktryna ta opiera się przede wszystkim na autorytecie TSUE, co widoczne jest w samym uzasadnieniu Trybunału:

(...) ani w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie *Da Costa*, ani w punkcie 14 wyroku w sprawie *CILFIT ETS* nie powołał się na przesłankę „oczywistości”, ale na „autorytet” (ang. *authority*) poglądu prawnego wyrażonego w wyroku, co zdaje się niedwuznacznie zbliżać charakter prawny skutków orzeczenia prejudycjalnego Trybunału do skutków prawnych precedensu w brytyjskim *common law*³³.

Konsekwencją obowiązywania doktryny *acte éclairé* stosowanej „niezależnie od rodzaju postępowań”³⁴ jest to, że zarówno orzeczenia prejudycjalne, jak i wyroki wydane wskutek złożenia skarg (zawierające wykładnię) zyskują rangę precedensu. Można go określić mianem precedensu wiążącego warunkowo, gdyż wiąże on sąd krajowy tak długo, jak nie zwróci się on z własnym wnioskiem o udzielenie odpowiedzi na pytanie³⁵.

CO DO WAŻNOŚCI

W kwestii istotności orzeczeń dotyczących ważności prawa wtórnego należy z całą pewnością stwierdzić, że są one wiążące – w przeciwnym wypadku stałoby to w sprzeczności z efektywnością i pewnością prawa unijnego, a także jednolitością jego stosowania. O ile skutek *erga omnes* orzeczeń wydawanych w trybie art. 263 TFUE został wprost stwierdzony w Regulaminie TSUE, o tyle brak w nim określenia skutków orzeczenia wydanego w trybie prejudycjalnym. Zatem paradoksalnie źródła powszechnego obowiązywania orzeczeń należy szukać w orzecznictwie samego Trybunału, a także w doktrynie.

³¹ Sprawa C-14/86, *Pretore di Salò*, wyrok z 11.06.1987 r.

³² *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich*, M. Wąsek-Wiaderek, E. Wojtaszek-Mik (red.), Warszawa 2007, s. 80.

³³ K. Scheuring, *op.cit.*, s. 219.

³⁴ Sprawa 283/81, *CILFIT*, *op.cit.*

³⁵ *Ibidem*.

Najważniejsze w tej kwestii jest orzeczenie w sprawie ICC³⁶ – z pytaniem do Trybunału zwrócił się włoski sąd krajowy. Dotyczyło ono problemu, czy stwierdzenie nieważności rozporządzenia wspólnotowego ma skutek *erga omnes* czy wiąże jedynie sąd *a quo*³⁷. W odpowiedzi na tak postawione pytanie Trybunał nie udzielił jednoznacznej odpowiedzi. Uznał natomiast, że orzeczenie stwierdzające nieważność aktu instytucji jest skierowane bezpośrednio do sądu, który zadał pytanie, niemniej jednak stanowi ono: „wystarczający powód dla każdego innego sądu krajowego, by uznać dany akt za nieważny dla celów wyroku, który ma wydać [tłum. własne A.R.]”³⁸. Trybunał zaznaczył także, że nie pozbawia to sądów krajowych uprawnień w zakresie powtórnego zadania pytania w kwestii rozstrzygniętej już przez Trybunał. Może się tak zdarzyć w szczególności wtedy, gdy zajdzie wątpliwość co do podstaw i zakresu stwierdzonej nieważności, jej konsekwencji, a także samych motywów uznania danego aktu za nieważny³⁹. Ponadto, w sprawie *Bayerische HNL*⁴⁰ Trybunał zwolnił poszkodowanych dochodzących przed sądami odszkodowania w wyniku zastosowania przepisów unieważnionego aktu od konieczności przedstawienia dowodu na tę nieważność⁴¹.

Można uznać, że TSUE nie potwierdził wprost, ale w sposób opisowy przyznał skuteczność *erga omnes* orzeczeń wydanych w trybie prejudycjalnym dotyczących ważności aktów unijnych. Orzeczenie to jednak wiąże sądy krajowe warunkowo o tyle, o ile sąd krajowy nie zwróci się do Trybunału z ponownym pytaniem.

IV. Orzeczenie wstępne jako źródło prawa

Gdy weźmiemy pod uwagę bardzo szerokie uprawnienia TSUE, reakcje Państw Członkowskich na niektóre orzeczenia oraz poglądy doktryny, możemy z dostateczną pewnością stwierdzić, że orzeczenie wstępne jest źródłem prawa. Niektórzy wywodzą ten skutek z prawa zwyczajowego, inni z zasad ogólnych (zasady pierwszeństwa oraz efektywności)⁴².

³⁶ Sprawa C-66/80, *Spa International Chemical Corporation (ICC) v. Administration delle Finanze dello Stato*, wyrok z 13.05.1981 r.

³⁷ Sprawa C-66/80, *Spa ICC*, *op.cit.*

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Sprawy połączone C-83 i C-94/76 oraz C-4, C-15, C-40/77, *Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co KG et al. V. Komisja*, wyrok z 25.05.1978 r.

⁴¹ K. Scheuring, *op.cit.*, s. 225.

⁴² P. Dąbrowska, *Skutki orzeczenia wstępnego Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2004, s. 165.

1. Prawotwórczość orzeczeń wynikająca z prawa zwyczajowego

Wprawdzie Unia Europejska stanowi ewenement w prawie międzynarodowym i rządzi się swoimi prawami, lecz mimo to jest organizacją międzynarodową (od Traktatu z Lizbony). W rezultacie można więc zastosować do oceny jej porządku prawnego pojęcia charakterystyczne dla systemu prawa międzynarodowego publicznego. Zatem, aby norma stała się normą prawa zwyczajowego, muszą kumulatywnie zaistnieć: przesłanka dowodu istnienia powszechnej praktyki państw (art. 38 Statutu MTS) oraz przesłanka istnienia *opinio iuris*⁴³. Faktyczna praktyka państw musi być rozważana pod kątem czasu jej trwania, spójności, powtarzalności oraz uniwersalności (sprawa *Azylu*⁴⁴⁴⁵). *Opinio iuris* stanowi natomiast przekonanie państwa o tym, że jego działanie ma charakter wypełnienia obowiązku (sprawa *Lotus*⁴⁶). W przypadku orzeczeń Trybunału wydawanych w trybie prejudycjalnym, obydwie przesłanki zostały spełnione.

Patrycja Dąbrowska stwierdza, że „paradoksalnie, właśnie jeden z wyroków prejudycjalnych w sprawie *Barber*, w której Trybunał wykorzystywał swą kompetencję do nadania orzeczeniu skutku *ex nunc*, dostarcza przykładu na uznanie wyroku prejudycjalnego za źródło prawa i jego moc wiążącą”⁴⁷. Orzeczenie w sprawie *Barber*⁴⁸ wywołało kontrowersje wśród Państw Członkowskich, gdyż Trybunał przyznał prawo do bezpośredniego powołania się na art. 119 TWE (wg numeracji po Traktacie Nicejskim – art. 241, obecnie – art. 277 TFUE). Dokonano interpretacji i wyjaśnienia tego wyroku, które dołączono do Traktatu z Maastricht w ramach protokołu (Protokół Barber)⁴⁹.

V. Rola orzeczeń TSUE w kształtowaniu obywatelstwa unijnego

Obywatelstwo unijne przeszło ogromną ewolucję od momentu jego ustanowienia Traktatem z Maastricht z 1992 r. do stanu dzisiejszego. Celem niniejszej publikacji nie jest jednak omówienie tejże drogi, a analiza wpływu orzecznictwa TSUE na możliwość bezpośredniego zastosowania art. 21 TFUE oraz stosowanie przepisów o obywatelstwie do spraw uważanych dotychczas za czysto wewnętrzne.

⁴³ M. Wood, *State Practice* [w:] *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* [hasło z 2010 roku], <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1107?rskey=53TaiK&result=1&prd=EPIL> (dostęp: 7.12.2013)

⁴⁴ Orzeczenie MTS, *Kolumbia v. Peru*, z 20.11.1950 r.,

⁴⁵ M. N. Shaw, *Prawo międzynarodowe*, Warszawa 2006, s. 73.

⁴⁶ Wyrok STSM, *Francja v. Turcja (statek Lotus)*, z 7.09.1927 r.

⁴⁷ P. Dąbrowska, *op.cit.*, s. 167.

⁴⁸ Sprawa C-262/88, *Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group*, wyrok z 17.05.1990 r.

⁴⁹ *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, A. Wróbel (red.), Warszawa 2010, s. 184.

1. **Niesamoistne stosowanie art. 21 TFUE (kiedyś art. 18 TWE)**

Wspomniane wcześniej zasady pierwszeństwa oraz skutku bezpośredniego odnoszą się do postanowień prawa pierwotnego, jeżeli są dostatecznie precyzyjne, zupełne i nie pozostawiają ani Państwom Członkowskim, ani organom UE uprawnień dyskrecyjnych⁵⁰. Jednakże niedługo po tym, jak ustanowiono instytucję obywatelstwa unijnego, ETS orzekał w przedmiocie pytań prejudycjalnych dotyczących praw obywateli UE w połączeniu ze swobodami rynku wewnętrznego.

2. **Konsekwencje orzeczenia w sprawie *Baumbast***

Orzeczenie w sprawie *Baumbast*⁵¹ stanowi kamień milowy w procesie kształtowania instytucji obywatelstwa unijnego. Skutkiem tego wyroku jest możliwość powoływania się przez jednostki bezpośrednio na art. 21 TFUE, który stanowi samoistną podstawę do stwierdzenia naruszenia przez prawo krajowe praw przysługujących obywatelom UE (gdyż prawo przebywania na terytorium Państw Członkowskich przyznane zostało bezpośrednio każdemu obywatelowi UE).

W wyroku tym Trybunał stwierdził:

Obywatel Unii Europejskiej, któremu nie przysługuje już w przyjmującym państwie członkowskim prawo pobytu jako pracownikowi migrującemu, może – jako obywatel Unii – korzystać w nim z prawa pobytu dzięki bezpośredniemu stosowaniu art. 18 ust. 1 WE [art. 21 TFUE – przyp. A.R.]. Korzystanie z tego prawa podlega ograniczeniom i warunkom wskazanym w tym postanowieniu, ale właściwe władze, a w razie potrzeby sądy krajowe muszą czuwać nad tym, by te ograniczenia i warunki były stosowane w poszanowaniu ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a zwłaszcza zasady proporcjonalności⁵².

Zatem korzystanie z prawa pobytu może podlegać ograniczeniom, lecz ograniczenia te podlegają wymogom określonym w przedmiotowym orzeczeniu.

3. **Sprawa *Trojani* – potwierdzenie bezpośredniości stosowania art. 21 TFUE**

Trudno było zaakceptować skutki, jakie wiązały się z orzeczeniem w sprawie *Baumbast*. Obrazuje to bardzo dobrze sprawa *Trojani*⁵³, w której sąd krajowy Belgii zwrócił się m.in. z pytaniem o treści:

⁵⁰ Sprawa C-26/62, *van Gend & Loos*, *op.cit.*

⁵¹ Sprawa C413/99, *Baumbast v. Secretary of State for the Home Department*, wyrok z 17.09.2002 r.

⁵² Sprawa C413/99, *Baumbast*, *op.cit.*

⁵³ Sprawa C-456/02, *Trojani v. Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS)*, wyrok z 07.09.2004 r.

(...) czy może się on [Trojani – przyp. A.R.] powołać bezpośrednio na art. 18 WE [art. 21 TFUE – przyp. A.R.], przyznający prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium innego Państwa Członkowskiego Unii Europejskiej jedynie z racji bycia obywatelem europejskim?⁵⁴

W odpowiedzi na pytanie sądu krajowego Belgii Trybunał powołał się na sprawę *Baum-bast* i stwierdził, że:

Obywatel Unii Europejskiej, któremu nie przysługuje w przyjmującym Państwie Członkowskim prawo pobytu na podstawie art. 39 WE, 43 WE lub 49 WE [art. 45, art. 49, art. 56 TFUE – A.R.] może, jedynie z racji bycia obywatelem Unii, korzystać z prawa pobytu w tym państwie bezpośrednio na podstawie art. 18 ust. 1 WE [art. 21 TFUE – A.R., podkr. – A.R.]. Wykonywanie tego prawa podlega ograniczeniom i warunkom przewidzianym w tym postanowieniu, jednak właściwe władze powinny czuwać, aby stosowanie tych ograniczeń i warunków przebiegało z poszanowaniem ogólnych zasad prawa wspólnotowego, a w szczególności zasady proporcjonalności⁵⁵.

Obecnie, w przeciwieństwie do początkowej praktyki, Trybunał w swoich orzeczeniach często wprost powołuje się na uzasadnienia wcześniejszych spraw, co niewątpliwie wskazuje na precedensowy charakter jego orzeczeń.

4. Wymóg elementu transgranicznego?

Przyjęło się, że aby jednostka mogła powołać się na prawa wynikające z instytucji obywatelstwa unijnego, musi wykazać, iż sprawa znajduje się w zakresie zastosowania prawa unijnego, a w tym przypadku – że istnieje tzw. element transgraniczny. W tym miejscu należy przywołać kontrowersyjne orzeczenia Trybunału w sprawach: *Avello*⁵⁶, *Zhu i Chen*⁵⁷ oraz *Rottmann*⁵⁸, które stanowiły wyłom w dotychczasowej linii orzeczniczej Trybunału.

Sprawa *Avello*

Sprawa *Avello* dotyczyła nazwisk dzieci o podwójnym obywatelstwie: belgijskim i hiszpańskim. Dzieci te nigdy nie opuściły Belgii, sprawa miała więc charakter czysto wewnętrzny. Trybunał jednak orzekł w tej sprawie, argumentując w następujący sposób:

Obywatelstwo Unii, ustanowione w art. 17 WE [art. 20 TFUE – A.R.], nie ma na celu poszerzenia zakresu przedmiotowego stosowania traktatu o czysto wewnętrzne sytuacje krajowe, które nie mają

⁵⁴ Sprawa C-456/02, *Trojani*, *op.cit.*, drugie pytanie sądu krajowego Belgii.

⁵⁵ *Ibidem*, pkt 46.

⁵⁶ Sprawa C-148/02, *G. Avello v. Belgia*, wyrok z 02.10.2003 r.

⁵⁷ Sprawa C-200/02, *Zhu i Chen v. Secretary of State for the Home Department*, wyrok z 19.10.2004 r.

⁵⁸ Sprawa C-135/08, *J. Rottmann v. Freistaat Bayern*, wyrok z 02.03.2010 r.

związku z prawem wspólnotowym. (...) Niemniej jednak istnieje taki związek z prawem wspólnotowym w przypadku osób znajdujących się w sytuacji podobnej do tej, w jakiej znajdują się dzieci C. Garcii Avella, które są obywatelami państwa członkowskiego, przebywającymi zgodnie z prawem na terytorium innego państwa członkowskiego⁵⁹.

Nastąpiło zatem swego rodzaju złagodzenie wymogu zaistnienia elementu transgranicznego.

Omawiana sprawa jest istotna także ze względu na uzasadnienie Trybunału, w którym powołał się on na sprawę *Baumbast*, stwierdzając: „status obywatela Unii powinien stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”⁶⁰. Ponadto, przywołał zasadę niedyskryminacji ze względu na przynależność państwową (zakaz dyskryminacji ze względu na przynależność państwową) wywiedzioną z samej instytucji obywatelstwa unijnego:

Wspomniany status pozwala tym spośród wspomnianych obywateli, którzy znajdują się w tej samej sytuacji, na korzystanie w dziedzinie właściwej *ratione materiae* – z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie w tym względzie przewidzianych – z takiego samego traktowania z punktu widzenia prawa bez względu na ich przynależność państwową⁶¹.

Trybunał odwołał się w tej kwestii do sprawy *Grzelczyk*⁶². Jakie sytuacje zatem pozostają w zakresie prawa unijnego? Uznaje się, że wynikają one z praw zagwarantowanych w TFUE, wynikających z art. 21 TFUE⁶³.

Sprawa *Zhu i Chen*

Sprawa *Zhu i Chen* dotyczyła dziecka mającego obywatelstwo irlandzkie, którego matka nieposiadająca obywatelstwa żadnego z Państw Członkowskich ubiegała się o zezwolenie na długoterminowy pobyt i przenieść się, ale tylko wewnątrz Zjednoczonego Królestwa. Trybunał orzekł w tej sprawie:

Sytuacji obywatela Państwa Członkowskiego urodzonego w przyjmującym Państwie Członkowskim, który nie korzysta z prawa swobodnego przepływu osób, nie można bowiem, wyłącznie z tego powodu, porównywać do sytuacji o charakterze wyłącznie krajowym, pozbawiając tego obywatela możliwości skorzystania w przyjmującym Państwie Członkowskim z przepisów prawa wspólnotowego w zakresie swobodnego przepływu osób i prawa pobytu (...)⁶⁴.

⁵⁹ Sprawa C-148/02, *G. Avello*, *op.cit.*, pkt 26-28.

⁶⁰ *Ibidem*, pkt 22.

⁶¹ *Ibidem*, pkt 23.

⁶² Sprawa C-184/99, *R. Grzelczyk v. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve*, wyrok z 20.09.2001 r.

⁶³ T. Jurczyk, *Prawa jednostki w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 170.

⁶⁴ Sprawa C-200/02, *Zhu i Chen*, *op.cit.*, pkt 19.

Związek z prawem unijnym w tej sprawie polega na tym, że w razie odmowy udzielenia zezwolenia na długoterminowy pobyt, dziecko byłoby pozbawione możliwości skutecznego wykonywania prawa pobytu na terytorium Państwa Członkowskiego, a w konsekwencji doszłoby do naruszenia jego praw wynikających z obywatelstwa unijnego.

Sprawa *Rottmann*

Ostatnia z omawianych spraw odnoszących się do wymogu elementu transgranicznego dotyczy decyzji o pozbawieniu obywatelstwa Państwa Członkowskiego uzyskanego w wyniku podstępu. Według Trybunału:

Jest oczywiste, że sytuacja obywatela Unii, którego tak jak skarżącego przed sądem krajowym dotyczy decyzja o cofnięciu nadania obywatelstwa wydana przez władze państwa członkowskiego, prowadząca do tego, że po utracie obywatelstwa państwa członkowskiego pochodzenia obywatel ten może utracić także status nadany w art. 17 WE [art. 20 TFUE – A.R.] i związane z nim prawa, należy ze względu na swój charakter i skutki do zakresu prawa Unii⁶⁵.

Analiza powyższych spraw pozwala stwierdzić, że chociaż wprowadzenie instytucji obywatelstwa unijnego nie ma na celu rozszerzania zakresu prawa unijnego o sytuacje czysto wewnętrzne (ang. *purely internal situations*), to aby należycie chronić prawa obywateli Unii Europejskiej, należy każdorazowo zbadać stan faktyczny sprawy i ocenić, czy sprawa mieści się w zakresie prawa unijnego pomimo braku *stricte* transgranicznego elementu. Może się tak zdarzyć w sytuacji, w której konsekwencją zastosowania prawa krajowego państwa członkowskiego względem obywatela UE byłaby utrata lub naruszenie albo obywatelstwa unijnego, albo praw z niego wynikających.

5. Orzeczenia z 2011 roku a prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu

Sprawa *Zambrano*

Sprawa *Zambrano*⁶⁶, podobnie jak sprawa *Baumbast*, wywołała ogromne kontrowersje. Trybunał, odwołując się do sprawy *Rottmann*, wprowadził bowiem nowe kryterium kontroli środków krajowych: „pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii⁶⁷” oparte na

⁶⁵ Sprawa C-135/08, *J Rottmann*, *op.cit.*, pkt 42.

⁶⁶ Sprawa C-34/09, *G. R. Zambrano v. Office national de l'emploi*, wyrok z 08.03.2011 r.

⁶⁷ *Ibidem*.

powadze naruszenia⁶⁸. Ponadto, odniósł się on w swoim uzasadnieniu do art. 20, nie zaś art. 21 TFUE.

Sprawa *Zambrano* dotyczyła dzieci, które posiadały obywatelstwo Państwa Członkowskiego (Belgii), ale ich rodzice nie mieli takiego obywatelstwa. Po utracie pracy Gerardo Ruiz Zambrano wystąpił z wnioskiem o przyznanie zasiłku dla bezrobotnych, powołując się na to, że przysługuje mu prawo pobytu z faktu bycia wstępnym małoletniego obywatela UE. Interweniujące Państwa Członkowskie twierdziły zaś, że sytuacja ta nie mieści się w zakresie prawa unijnego. Sąd krajowy Belgii zwrócił się z pytaniem do Trybunału dotyczącym tego, czy Zambrano przysługuje prawo pobytu.

Trybunał uzasadnił swoje orzeczenie tym, że konsekwencją odmowy przyznania prawa pobytu byłaby konieczność opuszczenia przez dzieci Zambrano terytorium UE. Orzekł on, iż:

Wykładni art. 20 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by państwo członkowskie, po pierwsze, odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi, będącymi obywatelami Unii, prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkania tych dzieci, którego są one też obywatelami, a po drugie, odmówiło temu obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pracę, ponieważ takie decyzje faktycznie pozbawiałyby te dzieci możliwości korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii.⁶⁹ [podkr. – A.R.]

Skutki tego orzeczenia są bardzo istotne dla imigrantów, których dzieci posiadają obywatelstwo unijne. Nastąpiło poszerzenie zakresu ich uprawnień, gdyż z art. 20 TFUE wynika pochodne prawo legalnego pobytu i zatrudnienia rodziców małoletniego posiadającego obywatelstwo Państwa Członkowskiego, podczas gdy rodzic takiego obywatelstwa nie posiada⁷⁰. Właśnie tego obawiały się Państwa Członkowskie zanim wprowadzono do prawa pierwotnego instytucję obywatelstwa unijnego:

obawiano się jednak, że z czasem niektóre prawa obywateli, takie jak na przykład swoboda przemieszczania się, mogą obejmować wszystkie osoby pracujące na terytorium Wspólnot bez względu na to, czy są oni obywatelami państw członkowskich, czy nie. (...) efektem tego zjawiska stałaby się niekontrolowana migracja ludności z państw nienależących do Wspólnoty⁷¹.

⁶⁸ A. Frąckowiak-Adamska, *O istocie praw wynikających z obywatelstwa Unii*, EPS, październik 2012, s. 25.

⁶⁹ Sprawa C-34/09, *G. R. Zambrano...*, *op.cit.*

⁷⁰ A. Frąckowiak-Adamska, *op.cit.*

⁷¹ B. Mielnik, *Obywatelstwo Unii Europejskiej*, Wrocław 2000, s. 37.

Orzeczenie *Zambrano* może pośrednio spowodować podobny skutek, chociaż Trybunał – świadom burzy, jaką wywołał – próbował dookreślić takie wyjątkowe sytuacje w późniejszym orzecznictwie.

Sprawa *McCarthy*

Sprawa *McCarthy*⁷² jest o tyle ciekawa, że Trybunał potwierdził w niej istnienie nowej linii orzeczniczej zapoczątkowanej przez sprawę *Zambrano*, niemniej w przedmiotowej sprawie odmówił jej zastosowania. Wydawać by się mogło, że Trybunał wyjaśni jak należy rozumieć kryterium ustanowione w sprawie *Zambrano*. Niestety, odwołując się do sprawy *Avello*, potwierdził on tylko tyle, że posiadanie podwójnego obywatelstwa nie skutkuje automatycznym znalezieniem się w zakresie zastosowania prawa unijnego⁷³.

Shirley McCarthy miała podwójne obywatelstwo (Zjednoczonego Królestwa oraz Irlandii), nigdy nie korzystała ze swobód rynku wewnętrznego, pobierała zasiłki socjalne, nie wykazywała, że jest w stanie się sama utrzymać. Po ślubie z obywatelem Jamajki ubiegała się o zezwolenie na pobyt dla swojego męża, nie zostało jej jednak przyznane. Sąd krajowy wystąpił z pytaniem prejudycjalnym, czy pani McCarthy jest beneficjentem dyrektywy 2004/38/WE. Trybunał stwierdził, że dyrektywa ta nie ma zastosowania, a następnie zbadał, czy skarżąca może się powołać na art. 21 TFUE i uznał, że sprawa nie ma żadnego związku z kwestiami uregulowanymi w prawie unijnym.

Jednakże Trybunał ponownie wskazał konieczność odróżnienia sytuacji czysto wewnętrznej od sytuacji obywatela unijnego, którego pozbawiono skutecznego korzystania z istoty praw związanych z tym statusem lub utrudniono mu wykonywanie prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich. Obywatel Państwa Członkowskiego bowiem:

korzysta ze statusu obywatela Unii zgodnie z art. 20 ust. 1 TFUE i w związku z tym może powoływać się, również w stosunku do swego państwa członkowskiego pochodzenia, [podkr. – A.R.] na prawa wynikające z posiadania tego statusu, a w szczególności na prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przyznane na mocy art. 21 TFUE (...)⁷⁴.

W rezultacie, powołując się na sprawę *Zambrano*, Trybunał stwierdził, że: „środek będący przedmiotem sporu w omawianej sprawie przed sądem krajowym nie skutkuje zob-

⁷² Sprawa C-434/09, *S. McCarthy v. Secretary of State for the Home Department*, wyrok z 5.05.2011 r.

⁷³ *Ibidem*, pkt 54.

⁷⁴ Sprawa C-434/09, *S. McCarthy...*, *op.cit.*, pkt 48. Trybunał odwołał się w tym miejscu do sprawy z 2008 r. C33/07 *Jipa*, w której powołał się m.in. na sprawę *Grzelczyk*.

wiązaniem S. McCarthy do opuszczenia terytorium Unii⁷⁵, a tym samym nie powoduje, że sprawa znajduje się w zakresie prawa unijnego.

Sprawa Dereci

W sprawie Dereci⁷⁶ Trybunał rozważał zakres podmiotowy pochodnego prawa pobytu i zatrudnienia. Dotychczasowe orzecznictwo wskazywało, że dotyczy on rodziców małoletnich dzieci. W sprawie tej interwenientami było siedem państw (w tym Polska) oraz Komisja Europejska. Podnosiły one, że: „zasady wyprowadzone z ww. wyroku w sprawie Ruiz Zambrano dotyczą sytuacji wyjątkowych”⁷⁷.

Ponadto w uzasadnieniu podsumowano kwestię wymogu elementu transgranicznego, która została dość szczegółowo omówiona w orzecznictwie TSUE w pierwszej dekadzie XXI wieku. Trybunał potwierdził linię orzeczniczą istniejącą odkąd wprowadzono obywatelstwo unijne, uzupełniając ją o element wynikający z poszerzenia uprawnień przysługujących jednostkom z samego obywatelstwa. Stwierdził on, że:

normy traktatu w dziedzinie swobodnego przepływu osób i akty wydane dla ich wykonania nie mogą mieć zastosowania do sytuacji, które nie mają żadnego łącznika z jakąkolwiek sytuacją regulowaną przez prawo Unii [podkr. – A.R.] i których wszystkie elementy o zasadniczym znaczeniu zamykają się w obrębie jednego państwa członkowskiego (...). Jednakże sytuacja obywatela Unii, który (...) nie skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się, nie może z tego jedynie powodu zostać zrównana z sytuacją o charakterze wyłącznie wewnętrznym [podkr. – A.R.]⁷⁸.

Zaś w kwestii „istoty praw” Trybunał odniósł się do jednej sytuacji:

kryterium dotyczące pozbawienia istoty praw przyznanych w związku ze statusem obywatela Unii odnosi się do sytuacji zdefiniowanych przez okoliczność, że obywatel Unii jest faktycznie zmuszony do opuszczenia nie tylko terytorium państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, lecz również terytorium całej Unii⁷⁹.

Inne sytuacje nie zostały więc wykluczone, odpowiedzi trzeba będzie szukać w przyszłych orzeczeniach. Trybunał wskazuje tylko kierunek, w którym zmierza rozwój instytucji obywatelstwa unijnego – jest nim konsekwentne poszerzanie uprawnień jednostek. Problem dotyczy natomiast sposobu ich poszerzenia – Trybunał nie chce się w tej kwestii

⁷⁵ *Ibidem*, 50.

⁷⁶ Sprawa C-256/11, *M. Dereci, i in. v. Bundesministerium für Inneres*, wyrok z 15.11.2011 r., pkt 60.

⁷⁷ *Ibidem*, pkt 40.

⁷⁸ *Ibidem*, pkt 60–61.

⁷⁹ Sprawa C-256/11, *M. Dereci...*, *op.cit.*, pkt 66.

wypowiadać, aby nie naruszyć kompetencji Państw Członkowskich i kompetencji przyznanych UE.

Najnowsze orzecznictwo

W roku 2013, nazwanym Europejskim Rokiem Obywateli, wbrew oczekiwaniom, nie dokonano wyjaśnień w kwestii obywatelstwa unijnego. W sprawie *Alokpa*⁸⁰ Trybunał odniósł się do stosowania art. 20 TFUE w kontekście ewentualnego opuszczenia terytorium Unii naruszającego istotę praw wynikających z obywatelstwa unijnego:

istnieją sytuacje bardzo szczególne, w których na zasadzie wyjątku – mimo że prawo wtórne dotyczące prawa pobytu obywateli państw trzecich nie podlega zastosowaniu i mimo że dany obywatel Unii nie skorzystał z przysługującej mu swobody przemieszczania się – nie powinno się odmówić prawa pobytu obywatelowi państwa trzeciego będącemu członkiem rodziny wspomnianego obywatela z uwagi na to, że w przeciwnym wypadku naruszona zostałaby skuteczność (*effet utile*) obywatelstwa Unii (...)⁸¹.

Trybunał odwołał się do wyroków w sprawie *Iida*⁸² oraz w sprawie *Ymeraga*⁸³.

VI. Wnioski

Po pierwsze, procedura prejudycjalna stanowi niezbędny łącznik między sądami krajowymi a Trybunałem, przyczyniając się do jednolitości stosowania i pewności obowiązywania prawa. Ma to ogromne znaczenie praktyczne z punktu widzenia jednostek, którym umożliwiono:

uzyskanie dostępu do sądu unijnego za pośrednictwem sądu krajowego, w sytuacji gdy nie jest to możliwe w sposób bezpośredni, a jednocześnie rozpatrzenie jej sprawy wyłącznie przez sąd krajowy nie wystarcza dla zapewnienia pełnej ochrony jej uprawnień⁸⁴.

Po drugie zaś, orzeczenia Trybunału stanowiące precedens wiążący warunkowo są niewątpliwie głównym źródłem zmian, jakie wpłynęły na obecny kształt obywatelstwa

⁸⁰ Sprawa C-86/12, *A.D. Alokpa i inni v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, wyrok z 10.10.2013 r., pkt 32.

⁸¹ Sprawa C-86/12, *A.D. Alokpa, op.cit.*, pkt 32.

⁸² Sprawa C-40/11, *Yoshikazu Iida v. Stadt Ulm*, wyrok z 8.11.2012 r.

⁸³ Sprawa C-87/12, *Ymeraga i inni v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, wyrok z 20.02.2012.

⁸⁴ A. Kastelik-Smaza, *Pytanie prejudycjalne do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a ochrona praw jednostki*, Warszawa 2010, s. 77.

unijnego. Najpierw Trybunał stwierdził możliwość bezpośredniego powoływania się przez obywateli Państw Członkowskich UE na artykuły 20 i 21 TFUE. Następnie wprowadził zaś możliwość odstąpienia od wymogu elementu transgranicznego w związku z odróżnieniem niektórych wyjątkowych sytuacji od sytuacji czysto wewnętrznych. Należą do nich: utrzymywanie małoletnich dzieci będących obywatelami UE przez ich rodziców, którzy takiego obywatelstwa nie mają; utrudnienie swobody przemieszczania się, a nawet faktyczną konieczność opuszczenia terytorium UE; naruszenie skutecznego korzystania z istoty spraw wynikających z obywatelstwa. Natomiast o znalezieniu się w zakresie prawa unijnego nie świadczy samo posiadanie podwójnego obywatelstwa.