

**UNIWERSYTET WARSZAWSKI**  
**Wydział Prawa i Administracji**  
**Instytut Prawa Międzynarodowego**

MGR MAGDALENA GNIADZIK

**Ewolucja statusu obywateli Unii wobec państwa przyjmującego  
i państwa pochodzenia w świetle orzecznictwa  
Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

**autoreferat rozprawy doktorskiej**

Promotor: prof. UW dr. hab. Robert Grzeszczak

Recenzenci: prof. UKSW dr hab. Elżbieta Karska

prof. zw. dr hab. Jan Barcz

Warszawa, listopad 2017 r.

## 1. Przedmiot i cel rozprawy

Przedmiotem rozprawy jest ewolucja statusu obywateli Unii wobec przyjmujących państw członkowskich i państw pochodzenia, która nastąpiła w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej także jako „Trybunał” lub „TS”). Obywatelstwo Unii Europejskiej wprowadzone zostało przez Traktat z Maastricht, który wszedł w życie 1 listopada 1993 r. W 2018 r. minie więc dwadzieścia pięć lat funkcjonowania tej instytucji prawnej. Okres ten jest wystarczający do dokonania podsumowania rozwoju tej instytucji i jej skutków dla statusu prawnego obywateli państw członkowskich. Rozwój uprawnień przysługujących obywatelom Unii i członkom ich rodzin zarówno w państwach przyjmujących jak i państwach pochodzenia jest w dużej mierze skutkiem aktywnej roli Trybunału Sprawiedliwości. To dzięki orzecznictwu TS nie spełniły się przepowiednie wskazujące, że obywatelstwo Unii będzie stanowić jedynie dekoracyjną i symboliczną instytucję, pozbawioną realnego znaczenia.

Wiele argumentów przemawia za aktualnością i wagą problematyki uprawnień wynikających dla jednostek z unijnego obywatelstwa, w szczególności tych wynikających z prawa do swobodnego przemieszczania się, pomimo faktu, że instytucja ta doczekała się już ogromnej liczby analiz i komentarzy przedstawicieli doktryny. Obywatelstwo Unii jest źródłem istotnych uprawnień dla obywateli państw członkowskich, a także członków ich rodzin. Prawo do swobodnego przemieszczania się postrzegane jest zaś przez samych obywateli państw członkowskich za jedno z największych osiągnięć Unii Europejskiej. Problematyka podjęta w rozprawie doktorskiej ma więc istotne znaczenie praktyczne nie tylko dla tych osób, które przenieśli się do innego państwa członkowskiego lub planują taki krok w przyszłości, ale także w pewnych sytuacjach dla tych, którzy nigdy z tego prawa nie skorzystali. W odniesieniu do aktualności poruszanych zagadnień zauważyć należy, że obywatelstwo Unii i status z nim związany nie jest ostatecznie ukształtowaną instytucją prawną i podlega zmianom, zwłaszcza na skutek ciągłego rozwoju orzecznictwa TS. Tym samym prace naukowe, nawet sprzed tylko kilku lat, tracą na swojej aktualności. Ponadto w ostatnim czasie Trybunał wydał kilka bardzo istotnych rozstrzygnięć, które w nowym świetle ukazują tę problematykę.

Najbardziej ogólne zadanie badawcze, stawiane w niniejszej rozprawie, wynika z samego sformułowania jej tematu. Dotyczy ono procesu ewolucji, który zachodził i nadal zachodzi w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczącym różnych elementów statusu prawnego związanego z obywatelstwem unijnym, które wpływają na relacje obywateli

Unii z przyjmującymi państwami członkowskimi i państwami pochodzenia. Wiąże się z tym pytanie o model integracji stojący za instytucją unijnego obywatelstwa oraz zakres ochrony, jaki przysługiwać ma unijnym obywatelom. Kwestie te mają istotne znaczenie dla zakresu autonomii regulacyjnej przysługującej państwom członkowskim w tak wrażliwych z punktu widzenia ich interesów obszarach jak podejmowanie decyzji, kto jest lub nie jest ich obywatelem, kto ma prawo przebywać na ich terytorium i na jakich zasadach oraz kto powinien być adresatem pomocy przez nie wypłacanej.

Tak określony obszar badawczy zdecydował o zakresie niniejszej rozprawy. Nie są nim objęte prawa przysługujące obywatelom Unii o szeroko pojętym charakterze politycznym, takie jak prawo udziału w wyborach do Parlamentu Europejskiego czy europejska inicjatywa obywatelska. Prawa te mają bowiem odmienny charakter od uprawnień związanych z przemieszczaniem się i pobytem w państwach członkowskich Unii, ponieważ w większości przysługują one w stosunku do Unii rozumianej jako wspólnota polityczna, a więc nie wpływają bezpośrednio na relacje jednostek z państwami członkowskimi, na których skupiona jest analiza niniejszej rozprawy. Zagadnienia te zasługują ponadto na bycie samodzielnym przedmiotem oddzielnych badań.

Należy także wskazać, że analiza została skoncentrowana na wpływie wprowadzenia instytucji obywatelstwa Unii na zakres uprawnień przysługujący obywatelom państw członkowskich. W konsekwencji przeprowadzone badania nie obejmują, co do zasady, osobowych swobód rynku wewnętrznego, czyli swobody przepływu pracowników, swobody przedsiębiorczości, oraz swobody świadczenia usług w wymiarze osobowym jako takich. Jakkolwiek obywatel Unii nie traci tego statusu w momencie podejmowania działalności ekonomicznej (działalności zawodowej) w państwie przyjmującym, to z uwagi na obszerność tych zagadnień nie było możliwości ujęcia ich w jednej pracy. Tym niemniej te orzeczenia TS, które zapadły na gruncie swobód rynku wewnętrznego, ale oddziałujące na zakres korzystania z art. 21 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 326 z 26.10.2012 r., s. 47, z późn. zm., dalej jako „TFUE”), albo pozwalają na pełniejszą analizę skutków ewolucji orzecznictwa TS na status prawny wynikający z unijnego obywatelstwa, zostały w niniejszej pracy uwzględnione.

## **2. Metody badawcze**

W pracy wykorzystano następujące metody badawcze właściwe dla nauk prawnych: historyczno-opisową oraz formalno-dogmatyczną. Zastosowanie metody historycznej

wynikało z faktu, że rozwój uprawnień przysługujących obywatelom Unii w przeważającej mierze miał miejsce w drodze orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ewolucji tego orzecznictwa nie można więc badać w oderwaniu od chronologii, w jakiej orzeczenia te były wydawane. Pokreślić jednak należy, że rozważania zawarte w rozprawie nie zostały oparte jedynie na konfrontowaniu starszego orzecznictwa z nowszym, ale także wzajemnym porównywaniu rozstrzygnięć dotyczących poszczególnych zagadnień składających się na status prawny obywateli Unii w państwach przyjmujących i państwach pochodzenia. Metoda formalno-dogmatyczna została wykorzystana do analizy tekstów unijnych aktów prawnych, zwłaszcza dyrektywy 2004/38 (dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG, Dz. U. L 158 z 30.4.2004, s. 77-123., dalej także jako „dyrektywa”), a także zbadania poglądów wyrażanych w doktrynie.

Oczywiście istnieje ścisła zależność między obiema metodami. Badanie orzecznictwa nie jest bowiem możliwe bez wcześniejszego wyjaśnienia treści przepisów i poszczególnych instytucji prawnych w oparciu o analizę językowo-logiczną. Zauważyć jednak należy, że ze specyfiki dorobku prawnego Unii Europejskiej wynika konieczność szerokiego stosowania wykładni funkcjonalnej i celowościowej. Z kolei orzecznictwo TS wywierało i w dalszym ciągu wywiera istotny wpływ na kształt aktów prawa pochodnego przyjmowanych przez unijne instytucje. Dlatego też przywoływanie dogmatyki bez kontekstu historycznego i porównawczego prowadzi do niepełnego obrazu otoczenia prawnego.

Wybrane metody badawcze przyczyniły się więc do uchwycenia istoty relacji zachodzących na przestrzeni ostatnich dwudziestu pięciu lat pomiędzy orzecznictwem TS a prawodawstwem unijnym oraz ich wpływu na status prawny związany z posiadaniem obywatelstwa UE. W konsekwencji pozwoliły one na osiągnięcie celów postawionych na wstępie rozprawy doktorskiej.

### **3. Tezy badawcze**

Podstawowa teza badawcza postawiona w niniejszej rozprawie przyjmuje pogląd, że ewolucja orzecznictwa TS pociąga za sobą zmianę modelu integracji związanego z posiadaniem statusu obywatela Unii. Co do zasady model ten oparty jest na założeniu

możliwości utrzymywania więzi i poczucia przynależności z więcej niż jednym państwem członkowskim. Pozwala to migrującym obywatelom na tworzenie powiązań z państwem przyjmującym, bez konieczności utraty tych, które łączą ich z państwem pochodzenia. Tym niemniej znaczenie poszczególnych rodzajów więzi dla statusu prawnego obywateli Unii zmieniło się wraz upływem czasu. Po okresie podkreślania istotności także powiązań o charakterze rodzinnym, społecznym, czy kulturowym, Trybunał ponownie na pierwszym miejscu stawia integrację ekonomiczną. Z powrotem podkreślana jest także wyjątkowość więzi wynikającej z posiadania obywatelstwa danego państwa.

Obszerna problematyka badawcza, która zawarta jest w niniejszej rozprawie, implikowała konieczność postawienia dodatkowych tez, które stanowiły jednocześnie sedno rozważań kolejnych rozdziałów. W odniesieniu do relacji migrujących obywateli Unii z państwami przyjmującymi należy stwierdzić, że istotą tej ewolucji orzecznictwa jest zmiana w zakresie ujmowanie relacji pomiędzy prawem pierwotnym, to jest artykułami 18, 20 i 21 TFUE, a przepisami prawa pochodnego, głównie dyrektywą 2004/38. Na wczesnym etapie rozwoju orzecznictwa dotyczącego obywatelstwa Unii, Trybunał opierał się prawie wyłącznie na przepisach traktatowych, ignorując wręcz obowiązujące wtedy dyrektywy pobytowe. Wraz z upływem czasu zaobserwować można coraz większe ograniczenia przez TS swojej aktywnej roli i akceptowanie zawartego kompromisu politycznego. Najnowsze orzecznictwo traktuje dyrektywę 2004/38 już jako wyłączone źródło praw obywateli Unii. Ponadto nastąpiła pewna zmiana paradygmatu, bowiem prawo do swobodnego przemieszczania jest postrzegane przez TS nie jako zjawisko pozytywnego, zasługującego na ochronę, ale bardziej jako zagrożenia dla interesów państw członkowskich.

Kolejną tezą jest stwierdzenie, że Trybunał Sprawiedliwości porzucając koncepcję rzeczywistego związku, w sposób istotny ograniczył zakres ochrony przysługujący na podstawie prawa unijnego jej obywatelom. Jednocześnie jednak spowodowało to niejako przerzucenie ciężaru opieki nad mniej pożądanymi migrującymi obywatelami Unii na państwa pochodzenia, w stosunku do których test rzeczywistego związku jest nadal przez TS stosowany. Trybunał dopuścił także możliwość jego stosowania wobec pracowników przygranicznych i członków ich rodzin, zaprzeczając założeniom, na których ukształtowany został status pracownika migrującego. W związku z tym uznać należy, że wprowadzenie obywatelstwa unijnego miało nie tylko pozytywny, ale i negatywny wpływ na kształt dotychczasowych swobód rynku wewnętrznego.

Postawiona została także teza o braku realnego znaczenia ochrony praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do życia prywatnego i rodzinnego, dla statusu obywatela Unii. Wszelkie uprawnienia przyznane unijnym obywatelom lub członkom ich rodzin zostały bowiem wywiedzione z konieczności zapewnienie *effet utile* prawa do swobodnego przemieszczania się i to jest jedyne kryterium wyznaczające granice ich ochrony. Konstatacja ta ma szczególne znaczenie dla oceny tak zwanej doktryny Zambrano, a więc testu naruszenia istoty praw związanych z obywatelstwem unijnym. Pozwala bowiem na wytłumaczenie, czemu doktryna ta nie mogła spełnić oczekiwań pokładanych w niej przez część przedstawicieli doktryny.

Na koniec należy wskazać także na ogólną tendencję przejawiającą się w większości najnowszych orzeczeń TS dotyczących różnych aspektów związanych z prawami obywateli Unii, to jest przykładanie większej wagi do ochrony interesu publicznego państw członkowskich. Przejawem tej zmiany jest bardziej powściągliwa niż wcześniej kontrola proporcjonalności regulacji krajowych, zwłaszcza w przypadku, gdy państwa powołają się na element swojej tożsamości narodowej.

#### **4. Struktura rozprawy**

Rozprawa doktorska składa się z dziewięciu rozdziałów oraz zakończenia zawierającego podsumowanie oraz wnioski wynikające z przeprowadzonych badań. Rozdział pierwszy ma formę rozbudowanego wprowadzenia w podjętą problematykę badawczą. Przybliżono w nim historię instytucji obywatelstwa Unii, jej charakter i korelację z obywatelstwem krajowym. Omówiono pokrótce także pojęcia i zagadnienia ukształtowane na wcześniejszym etapie integracji europejskiej, mające znaczenie dla zrozumienia orzecznictwa dotyczącego obywatelstwa Unii takie jak bezpośrednia i pośrednia dyskryminacja ze względu na przynależność państwową, przeszkoda w korzystaniu ze swobód traktatowych, nadużycie prawa, ochrona praw podstawowych w unijnym porządku prawnym oraz koordynacja systemów zabezpieczania społecznego.

Pozostałą część rozdziałów podzielić można na dwie grupy. Pięć rozdziałów, składających się na pierwszą z nich, koncentruje się na ewolucji doktryny rzeczywistego związku i jej wpływie na status prawny obywateli Unii. Doktryna ta początkowo miała zastosowania zarówno w odniesieniu do badania zgodności z prawem unijnym środków przyjmowanych przez państwa przyjmujące, jak i państwa pochodzenia. W celu ukazania różnic pomiędzy tymi dwoma aspektami ich analiza została przeprowadzona osobno. W efekcie rozdział drugi, trzeci i czwarty dotyczą rozstrzygnięć wpływających na zakres uprawnień

obywateli Unii wobec państw przyjmujących. Podział tej materii na trzy rozdziały uzasadniony jest wyodrębnieniem trzech etapów kształtowania tego orzecznictwa. Pierwszym z przyjętych punktów granicznych jest przyjęcie i wejście w życie dyrektywy 2004/38, a drugim wydanie orzeczenia w sprawie C-140/12 Brey (wyrok TS z dnia 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12 Pensionsversicherungsanstalt przeciwko Peter Brey, ECLI:EU:C:2013:565). Rozdział piąty koncentruje się zaś na wpływie stosowania testu rzeczywistego związku w odniesieniu do stosunków pomiędzy migrującymi obywatelami Unii a ich państwami pochodzenia. Uzupełnieniem tych rozważań jest omówienie w rozdziale szóstym wpływu obywatelstwa Unii na wyroki TS zapadające na gruncie osobowych swobód rynku wewnętrznego. Szczególny nacisk został położony na ewentualną zmianę statusu pracowników przygranicznych i członków ich rodzin. Problematyka ta, pomimo że mogłaby się zostać uznana za wykraczającą poza zakres rozprawy, ma istotne znaczenie, ponieważ ukazują zmianę modelu integracji, który wywieść można z orzecznictwa Trybunału.

Elementem łączącym drugą grupę rozdziałów jest prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego obywateli Unii. Cechą charakterystyczną omawianych zagadnień jest także fakt, że dotyczą one zarówno relacji z państwem przyjmującym i państwem pochodzenia i tych dwóch wymiarów nie da się rozdzielić bez szkody dla dokonywanej analizy. W pierwszej kolejności ukazano kształtowanie się uprawnień członków rodziny migrujących obywateli Unii. Zauważyć należy bowiem, że zakres możliwości przemieszczania się i pobytu wraz z członkami rodziny w sposób bezpośredni wpływa na status migrujących obywateli Unii. Poza zakresem objętym obecnie postanowieniami dyrektywy 2004/38 uwzględniono także orzecznictwo dotyczące możliwości powoływania się na prawo unijne po powrocie do państwa pochodzenia obywatel Unii. Przedmiotem rozdziału ósmego jest orzecznictwo TS dotyczące pisowni imion i nazwisk obywateli Unii. Problemy związane z odmową uznania lub zmiany noszonego imienia lub nazwiska mogą dotknąć obywateli Unii zarówno w państwach przyjmujących, jak i państwach pochodzenia. Na tym tle pojawia się także problem wpływu podnoszonych przez państwa członkowie argumentów dotyczących ich tożsamości konstytucyjnej na zakres ochrony wynikający dla jednostek z prawa unijnego. Ostatni rozdział poświęcony został tak zwanej doktrynie Zambrano, a więc możliwości przyznania pochodnego prawa pobytu członkom rodziny obywatela Unii w przypadku, gdy odmowa mogłaby pozbawić go możliwości korzystania z istoty prawa związanych z obywatelstwem unijnym.

## 5. Wnioski

Przeprowadzone w rozprawie badania pozwoliły na wysunięcie szeregu wniosków natury ogólnej i szczegółowej. Konkluzje te pozwalają na udzielenie odpowiedzi na postawione we wstępie pytania badawcze i stanowią potwierdzenie tez badawczych.

Zauważyć należy, że integracja europejska, której jednym z elementów jest unijne obywatelstwo, jest procesem dynamicznym, zależnym od skomplikowanych relacji pomiędzy Unią a państwami członkowskimi i ich społeczeństwami, na który wpływ mają także czynniki zewnętrzne, takie jak kryzysy gospodarcze czy obecny kryzys migracyjny. W rezultacie wyróżnić można określone etapy zarówno w odniesieniu do całokształtu tej integracji, jak i jej poszczególnych sfer. Ta charakterystyczna nielinearność rozwoju jest dobrze widoczna także w przypadku unijnego obywatelstwa. Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości uległo bowiem daleko idącej ewolucji, która wpłynęła nie tylko na zakres uprawnień przysługujących obywatelom Unii i członkom ich rodzin, a także patrząc szerzej na przyjęty model integracji. Elementy tego trendu można wskazać we wszystkich badanych obszarach, ale najbardziej uwydatnia się on w zakresie uprawnień związanych z pobytem i dostępem do różnego typu świadczeń socjalnych w państwie przyjmującym.

W efekcie, w tym obszarze, wyodrębnić można trzy etapy kształtowania się orzecznictwa Trybunału. Pierwszy z nich trwał do momentu przyjęcia i wejście w życie dyrektywy 2004/38. Cechą charakterystyczną tego okresu było szerokie stosowanie przez TS celowościowej wykładni postanowień Traktatu w celu rozszerzania zakresu ochrony przysługującej na podstawie prawa unijnego migrującym obywatelom Unii. To obecne art. 18 i 21 TFUE (czasem w powiązaniu z art. 20 TFUE) były źródłem przyznawanych uprawnień. Konkretnie sytuacje faktyczne były wyłączone spod zakresu zastosowania obowiązujących wtedy dyrektyw pobytowych, co pozwalało Trybunałowi uniknąć konieczności ich zgodności z prawem pierwotnym. Można więc uznać, że kompromis polityczny, którego te dyrektywy były wyrazem, był przez TS po prostu ignorowany w celu urzeczywistnienia deklaracji o fundamentalnym statusie obywatelstwa Unii.

Największym osiągnięciem orzecznictwa Trybunału na tym etapie była koncepcja rzeczywistego związku. Pozwalała ona z jednej strony na domaganie się równego traktowania w zakresie dostępu do świadczeń tym obywatelom Unii, którzy w wystarczający sposób zintegrowali się ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Z drugiej zaś strony chroniła także interesy państw członkowskich, bowiem ograniczała liczbę ewentualnych beneficjentów wypłacanej pomocy i zapobiegała zjawisku turystyki socjalnej. Wskazać należy, że TS nigdy



nie wskazywał, jaki poziom integracji byłby wystarczający, pozostawiając to zadanie organom krajowym. Nie ograniczał także okoliczności, jakie mogą być brane pod uwagę przy ocenie stopnia tej integracji. Sprzeciwiał się jedynie przepisom krajowym, które opierały się wyłącznie na jednej przesłance, na przykład długości pobytu, które w ten sposób uniemożliwiały dokonanie oceny rzeczywistego stopnia powiązania danej osoby ze społeczeństwem. Za sprzeczne z prawem unijnym uznawane były więc ograniczenia mające charakter blankietowy, które w sposób automatyczny wykluczały określone kategorie obywateli Unii.

Drugą cechą charakterystyczną pierwszego etapu rozwoju orzecznictwa TS była dość restrykcyjna kontrola proporcjonalności. Trybunał przyjął za zasadę, że swobody traktatowe, w tym art. 21 TFUE, powinny być interpretowane w sposób rozszerzający, a ich wyłączenia i ograniczenia w sposób ścisły i niepodważający ich *effet utile*. Jak wskazywano w doktrynie przyjęty model tej kontroli miał więc charakter konkretny, a nie abstrakcyjny. W rezultacie nie wystarczyła ogólna zgodność brzmienia przepisów z tą zasadą, ponieważ także sposób ich zastosowania do konkretnej sytuacji faktycznej musiał być proporcjonalny. Takie podejście pozwalało TS na ignorowanie wyraźnego brzmienia postanowień dyrektyw pobytowych i rozszerzenie zakresu ochrony przysługującej obywatelom Unii bez orzekania o ich nieważności.

Orzeczenia Trybunału stworzyły więc pewien model integracji powiązany ze statusem obywatela Unii. Członkostwo we wspólnocie socjalnej i co za tym idzie prawo do otrzymania pewnego stopnia solidarności w przypadku kłopotów przestały być powiązane wyłącznie z posiadaniem obywatelstwa krajowego lub uprzednim wkładem rozwój rynku wewnętrznego i finansowanie państwa przyjmującego. Także nawiązanie więzi o charakterze społecznym lub rodzinnym, takie jak założenie rodziny, odbycie znacznej części edukacji czy też długoletni pobyt w państwie przyjmującym mogły być podstawą do domagania się uznania członkostwa w tej wspólnocie. Trybunał opierał się przy tym zarówno na czynnikach natury ilościowej, jak i jakościowej. W ten sposób kreował obywatelstwo unijne jako pomost łączący jednostkę z państwami członkowskimi. Status unijnego obywatela umożliwiał więc stopniowe nawiązywanie związków z państwem przyjmującym bez automatycznej utraty powiązania z państwem pochodzenia. Z biegiem czasu więzi z państwem przyjmującym ulegałyby w sposób naturalny umocnieniu, a z państwem pochodzenia osłabieniu, uzasadniając stopniowe przejście odpowiedzialności za daną jednostkę z jednego państwa na drugie. Taki model integracji pozwalał więc na ochronę migrujących obywateli Unii przed utratą praw, a zwłaszcza prawa

do ochrony socjalnej, z samego tylko powodu, że zdecydowali się oni skorzystać z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się.

W wyniku przyjęcia dyrektywy 2004/38 na pierwszy plan wysunięta została długość pobytu w państwie przyjmującym. Model integracji oparty został prawie wyłącznie na tej jednej przesłance wskazującej na powiązanie z danym państwem. Znaczenie czynników natury jakościowej zostało w zasadzie ograniczone do kwestii podejmowania decyzji o wydaleniu danej osoby z terytorium państwa przyjmującego. Jednocześnie dyrektywa uwypukliła doniosłość wymogu posiadania wystarczających środków finansowych lub wykonywania działalności ekonomicznej.

Jak się wydaje, Trybunał dążył do utrwalenia kompromisu wynikającego z kształtu dyrektywy 2004/38 pomiędzy sprzecznymi interesami państw członkowskich oraz potrzebą zagwarantowania efektywności uprawnień jednostek. W efekcie wdrożenie i stosowanie dyrektywy 2004/38 w systemach krajowych spowodowało stopniowy zanik aktywnej roli Trybunału w rozszerzenia zakresu uprawnień przysługujących obywatelom Unii i członkom ich rodzin. Zmienił się także sposób ukazywania relacji pomiędzy dyrektywą a prawem pierwotnym, ponieważ to właśnie dyrektywa stała się dla TS głównym punktem odniesienia i źródłem uprawnień migrujących obywateli Unii. Jest to szczególnie widoczne w orzecznictwie dotyczącym nabywania prawa stałego pobytu, w którym pojęcie legalnego pobytu zostało utożsamione wyłącznie z pobytem spełniającym warunki określone w dyrektywie. Wpłynęło to zwłaszcza na sytuację prawną osób, które korzystały z prawa pobytu w państwie przyjmującym na podstawie prawa krajowego lub innych aktów prawa unijnego, takich jak na przykład art. 10 rozporządzenia 492/2011 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii, Dz. U. L 141 z 27.5.2011, s. 1-12).

Tym niemniej wskazać należy, że w pierwszym okresie po wprowadzeniu dyrektywy 2004/38 Trybunał starał się przynajmniej w niektórych obszarach interpretować przepisy dyrektywy w świetle art. 21 TFUE i stosować wykładnię bardziej przychylną migrującym obywatelom Unii. Przykładem mogą być orzeczenia w sprawach Vatosuras (wyrok TS z dnia 4 czerwca 2009 r. w sprawach Athanasios Vatsouras, C-22/08 i Josif Koupatantze, C-23/08, przeciwko Arbeitsgemeinschaft, ARGE, Nürnberg 900, ECLI:EU:C:2009:344) i Prete (wyrok TS z 25.10.2011 r. w sprawie C-367/12 Déborah Prete przeciwko Office national de l'emploi, ECLI:EU:C:2012:668), w których TS dokonał wyodrębnienia ze świadczeń pomocy społecznej

kategorii świadczeń ułatwiających dostęp do rynku pracy, co pozwoliło na wyłączenie tych świadczeń spod zakresu zastosowania art. 24 ust. 2 dyrektywy.

W ostatnim czasie obserwowany jest jednak zupełny odwrót od takiego podejścia Trybunału. Kwintesencją tej zmiany jest zwrot w percepcji samego prawa do swobodnego przemieszczania się obywateli Unii. Trybunał zaczął postrzegać je bardziej jako zagrożenie dla interesów państw członkowskich niż jako cel, do którego należy dążyć, czy też pozytywne zjawisko, które samo w sobie powinno być wspierane. Z tą zmianą koresponduje dokonana reinterpretacja celów dyrektywy 2004/38. Trybunał zdecydowanie częściej podkreśla, że ma ona chronić interesy, w tym interesy finansowe, państw przyjmujących. Brakuje natomiast wcześniejszych stwierdzeń o dążeniu do ułatwiania wykonywania prawa do swobodnego przemieszczania się i wzmocniania praw obywateli Unii. Powyższa reorientacja podejścia Trybunału Sprawiedliwości ma fundamentalne znaczenie dla statusu prawnego związanego z unijnym obywatelstwem.

Analizując niedawne rozstrzygnięcia Trybunału, zauważyć należy, że rozszerzono znaczenie koncepcji utożsamiającej legalny pobyt w państwie przyjmującym z pobytem spełniającym przesłanki wskazane w dyrektywie, a zwłaszcza w jej art. 7. Już nie tylko otrzymanie prawa stałego pobytu, ale w ogóle możliwość powoływania się na zasadę równego traktowania została uzależniona od tak rozumianego legalnego pobytu. W efekcie obywatele Unii, którzy nie posiadają wystarczających zasobów finansowych i nie uzyskali lub utracili status pracownika (bądź też osoby prowadzącej własną działalność) zostali pozbawieni możliwości ubiegania się o różnego typu świadczenia. Dotyczy to nie tylko świadczeń pomocy społecznej, *explicite* wskazanych w art. 24 ust. 2 dyrektywy, ale w zasadzie wszystkich świadczeń socjalnych, w tym świadczeń z zabezpieczenia społecznego, które zgodnie z przepisami rozporządzenia 883/2004 (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, Dz. U. L 166 z 30.4.2004, s. 1-123) powinny być wypłacane w państwie miejsca zamieszkania. W konsekwencji część migrujących obywateli Unii będzie w praktyce w ogóle pozbawiona prawa do ochrony socjalnej, ponieważ nie będą mogli uzyskać tych świadczeń także od państwa pochodzenia. Będą oni faktycznie zmuszeni powrócić do swoich państw pochodzenia. Wynikające ze statusu obywatela Unii prawo do swobodnego przemieszczania w ich wypadku będzie więc miało charakter czysto iluzoryczny.

Przypadki turystyki socjalnej rzeczywiście mogą być traktowane jako przypadki nadużycia prawa, a więc państwa członkowskie mogą mieć uzasadniony interes w ich

zwalczaniu. Trybunał mógł jednak poprzestać na tak zwanej wąskiej interpretacji orzeczenia Dano (wyrok TS z dnia 11 listopada 2014 r. w sprawie C-333/13 Elisabeta Dano i Florin Dano przeciwko Jobcenter Leipzig, ECLI:EU:C:2014:2358), zgodnie z którą na zasadę równego traktowania nie powinni móc się powołać jedynie ci migrujący obywatele Unii, którzy przybyli do państwa członkowskiego wyłącznie w celu korzystania ze świadczeń socjalnych, bez rzeczywistej woli integracji z tym państwem. Zamiast tego zdecydował się na przyznanie daleko dalej idącej autonomii regulacyjnej państw członkowskich. W efekcie obywatele Unii zostali podzieleni na tych „lepszycy”, którzy są pożądanymi przez państwa przyjmujące (albo przynajmniej neutralni z punktu widzenia ich finansów publicznych) i w związku z tym mogą korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się, i tych „gorszych”, za których odpowiedzialne są wyłącznie państwa pochodzenia.

Zauważyć bowiem należy, że ograniczenie stopnia solidarności, jaki oczekiwany jest od państw (i społeczeństw) przyjmujących migrujących obywateli Unii, w obecnym stanie rzeczy przerzuca ten obowiązek w większym stopniu na państwa pochodzenia. Uzależnienie możliwości ubiegania się o różnego typu świadczenia socjalne od spełniania przesłanek legalności pobytu w świetle dyrektywy 2004/38 spowoduje presję na zmianę obowiązujących przepisów dotyczących koordynacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Jak się wydaje, konieczne będzie ponowne przemyślenie zasadności utrzymania zakazu eksportu w stosunku do części świadczeń a zwłaszcza specjalnych nieskładkowych świadczenia z zabezpieczenia społecznego. Pociągnie to za sobą jednak dodatkowe obciążenie finansowe dla państw, których obywatele często korzystali dotąd z prawa do swobodnego przemieszczania się.

Ponadto zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału, opartym na dość restrykcyjnej kontroli proporcjonalności środków krajowych, państwa pochodzenia nie mogą wprowadzać kryteriów dostępu do różnego typu świadczeń socjalnych w oparciu o kryterium miejsca lub okresu zamieszkania. Nie pozwala to bowiem na wzięcie pod uwagę innych okoliczności reprezentatywnych dla wykazania istnienia rzeczywistego związku wnioskodawcy z danym państwem. Tym samym państwa te nie mogą odmówić przyznania świadczenia tylko z tego powodu, że ktoś przeniósł się do innego państwa w celu osiedlenia się tam na stałe. Jakkolwiek więc posiadanie obywatelstwa danego państwa jest tylko jedną z okoliczności, która TS nakazuje uwzględniać przy badaniu rzeczywistego związku, to w świetle całości orzecznictwa ponownie nabiera ona decydującego znaczenia. Można więc postawić tezę o odwróceniu modelu integracji stojącej za unijnym obywatelem od więzi opartych na

ustanawianiu przez jednostkę w danym państwie swojego centrum interesów życiowych w stronę prymatu więzi wynikającej z obywatelstwa krajowego.

Patrząc na obywatelstwo unijne szerzej niż tylko przez pryzmat uprawnień do otrzymywania różnego typu świadczeń socjalnych, wskazać należy, że momentem przełomowym był także wyrok w sprawie Zambrano (wyrok TS z dnia 8 marca 2011 r. w sprawie C-34/09 Gerardo Ruiz Zambrano przeciwko Office national de l'emploi, ONEm, ECLI:EU:C:2011:124). Teza o sprzeczności z prawem unijnym przepisów, które naruszałyby możliwość korzystania z istoty praw związanych z obywatelstwem Unii potencjalnie mogła mieć daleko idące konsekwencje. Zauważyć należy, że realność wyrażanych przez część doktryny sugestii dotyczących objęcia zakresem zastosowania prawa unijnego wszystkich sytuacji, w których naruszone zostały prawa unijnych obywateli, od początku budzić mogła poważne wątpliwości z uwagi na charakter prawny Unii Europejskiej. Niewątpliwie jednak wyrok ten był szansą na zwiększenie znaczenia statusu związanego z posiadanym obywatelstwem UE dla ogromnej większości obywateli państw członkowskich, którzy nigdy nie skorzystali ze swobód traktatowych. Uznać można, że Trybunał wystraszył się oddźwięku, jaki wywołało to orzeczenie i w rezultacie późniejsze orzecznictwo było bardzo zachowawcze, a nawet stanowiło regres w stosunku do stanu sprzed wydania wyroku Zambrano. Trybunał skrupulatnie przestrzegał nadawania doktrynie Zambrano jak najwyższego znaczenia. W efekcie istota praw związanych z obywatelstwem unijnym została ograniczona wyłącznie do prawa do nie bycia zmuszonym do opuszczenia terytorium Unii (rozumianego jako całość terytorium jej państw członkowskich). Dla Trybunału wystarczające było formalne uprawnienie do uzyskania prawa pobytu na terytorium któregośkolwiek z państw członkowskich, by uznać, że nie było ryzyka naruszenia istoty praw. Bez znaczenia pozostawały więc rzeczywiste finansowe i emocjonalne koszty, z którymi taka przeprowadzka wiązałaby się dla danej rodziny. W efekcie doktryna Zambrano mogła zostać zastosowana wyłącznie do małoletnich obywateli Unii przebywających we własnym państwie członkowskim i pozostających na utrzymaniu i pod opieką obywatela państwa trzeciego, a więc grono jej potencjalnych beneficjentów zostało mocno organiczne. Należy jednak wskazać, że najnowsze orzecznictwo sugeruje, że TS zaczął brać pod uwagę także realną możliwość oczekiwania, że rodzina przeniesienie się do innego państwa członowego, a nie opuści terytorium całej Unii.

Pokreślić należy, że TS tworząc linię orzeczniczą „post-Zambrano” zdecydowanie negował konieczność dokonywania analizy sytuacji faktycznej w świetle prawa do

poszanowania życia rodzinnego, uznając, że mieszczą się one poza zakresem zastosowania Karty Praw Podstawowych (Dz. U. C 326 z 26.10.2012, s. 391-407), a zapewnienie zgodności z Europejską Konwencją Praw Człowieka (Konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Dz. U. z 1993 r. nr 61 poz. 284) jest zadaniem sądów krajowych. Także w pozostałych obszarach składających się na zakres zastosowania obywatelstwa Unii wpływ praw podstawowych jest zwłaszcza w ostatnim okresie niezbyt znaczny. Prawa przysługujące obywatelom Unii i członkom ich rodzin zdefiniowane zostały przez TS poprzez przeniesienie założeń ukształtowanych na gruncie swobód rynku wewnętrznego. Ich podstawowym celem było więc zapewnienie skuteczności prawa do swobodnego przemieszczania się. Ten *effet utile* art. 21 TFUE wyznaczał więc granice ochrony jednostek wynikającej z prawa unijnego. Prawa podstawowe były przywoływane jedynie dodatkowo jako potwierdzenie dokonanej wcześniej interpretacji. W bardziej aktualnych orzeczeniach dostrzegalny jest nawet całkowity brak odniesień do praw podstawowych. Oczywiście nie można stwierdzić, że idea potrzeby ochrony praw podstawowych, a zwłaszcza prawa do poszanowania życia rodzinnego i prywatnego nie wpłynęła w żadnym stopniu na kształtowanie się swobód rynku wewnętrznego. W tym zakresie wypracowane wtedy koncepcje zostały potem rozszerzone na obywateli Unii korzystających z art. 21 TFUE. Niemniej jednak prawa podstawowe nie stały się dla TS, z kilkoma wyjątkami, podstawą rozstrzygnięć w sprawach dotyczących obywateli Unii, nawet gdy związek sytuacji faktycznych z prawem unijnym był bezsporny.

Kolejnym wnioskiem wynikającym z przeprowadzonych badań jest stwierdzenie, że wspólną cechą w zasadzie wszystkich niedawnych rozstrzygnięć TS dotyczących unijnego obywatelstwa jest przyznawanie większej, niż we wcześniejszych etapach, ochrony interesom wskazywanym przez państwa członkowie. Zaczynają one z zasady przeważać nad indywidualnym interesem obywateli Unii. W zakresie kształtowania relacji migrujących obywateli Unii z państwem przyjmującym trend ten jest dość oczywisty. Niemniej jednak taka sama zmiana widoczna jest na tle orzecznictwa dotyczącego pisowni imion i nazwisk obywateli Unii. W pierwszych orzeczeniach dotyczących tych kwestii, takich jak Garcia Avello (wyrok TS z dnia 2 października 2003 r., w sprawie C-148/02 Carlos Garcia Avello przeciwko państwu belgijskiemu, ECLI:EU:C:2003:539) czy Grunkin Paul (wyrok TS z dnia 14 października 2008 r. w sprawie C-353/06 Stefan Grunkin i Dorothee Regina Paul, ECLI:EU:C:2008:559), państwa członkowskie próbowały bronić się, podnosząc argumenty dotyczące zasady ciągłości nazwiska, równego traktowania wszystkich obywateli oraz sprzyjania integracji imigrantów.

Cele te w opinii TS nie mogły jednak uzasadniać odmowy uznania imienia czy nazwiska zarejestrowanego w innym państwie członkowskim. W związku z tym Trybunał dość restrykcyjnie kontrolował spełnienie przez krajowe przepisy wymogów płynących z zasady proporcjonalności. Zmiana podejścia nastąpiła w momencie, w którym państwa zaczęły powoływać się na względy stanowiące element ich tożsamości narodowej, takie jak zasada równości obywateli wobec prawa czy ochronę języka urzędowego. Spowodowało to poprzestawanie przez TS jedynie na powierzchownej ocenie proporcjonalności środków przyjętych przez te państwa i w rezultacie uznawanie tych regulacji za zgodne z prawem unijnym. Jak się wydaje TS w sposób milczący założył, że takie względy natury konstytucyjnej muszą przeważać nad indywidualnymi interesami obywateli Unii.

Podobny zwrot w kierunku większego uwzględniania interesów państw członkowskich zauważyć można bowiem także w obszarze praw przyznanych członków rodziny migrujących obywateli Unii. Dobrym przykładem jest wyrok O.B. (wyrok TS z dnia 12 marca 2014 r. w sprawie C-456/12 O. przeciwko Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel i Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel przeciwko B., ECLI:EU:C:2014:135), w którym TS zawęził możliwość uzyskania prawa pobytu po powrocie do państwa pochodzenia obywatela Unii do sytuacji, w których nastąpiło nawiązanie lub umocnienie życia rodzinnego w państwie przyjmującym w czasie pobytu na podstawie art. 7 lub 15 dyrektywy 2004/38. Wyłączenie pobytu na podstawie art. 6 dyrektywy miało w sposób oczywisty na celu ochronę interesów państw członkowskich. Także warunek nawiązania lub umocnienia życia rodzinnego ze względu na swoją niejednoznaczność może w przyszłości być interpretowany w sposób restrykcyjny, ograniczając liczbę potencjalnych beneficjentów prawa pobytu.

Dokonując oceny ewolucji stanowiska TS wobec znaczenia obywatelstwa Unii wskazać należy, że Trybunał formułując w wyroku w sprawie Grzelczyk (wyrok TS z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, ECLI:EU:C:2001:458) tezę o tym, że obywatelstwo to ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich, złożył tym obywatelom pewnego rodzaju obietnicę. Trybunał wprawdzie nie wyjaśnił w sposób klarowny jak należy to stwierdzenie rozumieć, ale najbardziej prawdopodobną interpretacją jest zanegowania zasadności podziału obywateli Unii na tych aktywnych i nieaktywnych ekonomicznie. To fakt bycia obywatelem Unii, a nie posiadanie statusu pracownika migrującego, osoby prowadzącej własną działalność lub brak takiego statusu wyznaczać miał zakres uprawnień wynikających dla jednostki z prawa unijnego. Podział ten jest jednak obecnie tak samo aktualny jak w dniu

wydania orzeczenia Grzelczyk. Otrzymanie i utrzymanie prawa pobytu i związanych z tym dalszych uprawnień w państwie przyjmującym jest więc nadal uzależnione od bezpośredniego lub pośredniego (poprzez płacenie podatków pośrednich i bezpośrednich) wkładu w rozwój rynku wewnętrznego. Wyroki dotyczące zakresu prawa do ubiegania się o świadczenia socjalne przez członków rodzin pracowników przygranicznych sugerują, że w pewnych przypadkach nawet wkład ekonomiczny, bez zamieszkiwania w danym państwie, nie gwarantuje ochrony porównywalnej do tej wynikającej z posiadania obywatelstwa krajowego. Wobec tego należy się zgodzić należy się z opinią, że obywatelstwo unijne nie zdołało się oderwać do „obywatelstwa rynkowego”.

Tym bardziej obywatelstwo Unii nie zdołało doprowadzić do końca zjawiska tak zwanej odwrotnej dyskryminacji. Trybunał wprawdzie znacznie rozszerzył poprzez swoje orzecznictwo zakres *ratione personae* i *ratione materiae* prawa unijnego. Tym niemniej możliwość powoływania się na prawo unijne nadal uzależniona jest od istnienia w danej sytuacji faktycznej łącznika z prawem unijnym. Okoliczności świadczące o takim związku były określane przez TS każdorazowo dla potrzeb konkretnej sprawy, wskutek czego stworzenie ich zamkniętego katalogu nie jest możliwe. W dodatku ich wybór miał charakter arbitralny i w pewnych przypadkach mógł budzić wątpliwości. Wszystkie te łączniki mają też większy lub mniejszy związek z przeszłym, obecnym lub przyszłym korzystaniem z prawa do swobodnego przemieszczania się. Wynika to oczywiście z charakteru Unii Europejskiej jako organizacji międzynarodowej, która dysponuje tylko takimi kompetencjami, jakie zdecydowały się jej przekazać państwa członkowskie. Tym niemniej, w obliczu faktu, że tylko niewielka część obywateli Unii kiedykolwiek skorzystała z praw przyznanych w art. 21 TFUE, fundamentalność statusu związanego z obywatelstwem unijnym może budzić poważne wątpliwości.

Z powyższych względów uznać można, że dotychczasowy model rozwoju instytucji unijnego obywatelstwa, w którym w główną rolę odgrywało orzecznictwo TS, już się wyczerpał. Zauważyć należy, że Trybunał podejmował przy konkretyzacji uprawnień przysługujących obywatelom Unii dialog z unijnym prawodawcą oraz państwami członkowskimi, tym niemniej był często atakowany za swój aktywizm. Obywatelstwo unijne z uwagi na jego szeroki wpływ na ustawodawstwo krajowe nie mogło odnieść sukcesu jako projekt narzucany społeczeństwu europejskim niejako z góry przez Unię. Trybunał wprawdzie nie dążył do harmonizacji polityk socjalnych państw członkowskich, ale starał się otworzyć je na tych migrujących obywateli Unii, którzy w wystarczającym stopniu



zintegrowali się ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Jak się wydaje przyjęto założenie, że umożliwienie szerszemu gronu obywateli Unii korzystania ze swobody przemieszczania się przyczyni się do zwiększenia wśród społeczeństw europejskich akceptacji dla migracji unijnych obywateli i po pewny czasie wytworzenia się pewnego poczucia wspólnej tożsamości. Poczucie to może nie miało być tak samo silne jak w przypadku przynależności państwowej, ale miało dopuszczać pewien stopień solidarności z przybywającym obywatelami innych państw członkowskich.

Kryzys finansowy, który rozpoczął się w 2007 r. rozwiął jednak te nadzieje. Prawo do swobodnego przemieszczania się stało się bowiem niejako ofiarą sprzeciwu wobec procesów zachodzących we współczesnym świecie, a zwłaszcza globalizacji. Zwrot w orzecznictwie Trybunału należy więc odczytywać jako redefinicję wzajemnych relacji Trybunału z pracodawcą unijnym oraz państwami członkowskimi. Niewątpliwie oczekiwanie od Trybunału, że będzie cały czas rozszerzał zakres uprawnień przysługujący obywatelom Unii, przy sprzeciwie dużej części państw członkowskich i rosnącym w społeczeństwach obawach przed turystyką socjalną oraz wątpliwościami, co do dalszego kształtu integracji europejskiej, nie byłoby zasadne. Tym niemniej można postawić pytanie, czy konieczne było wycofanie się z części dotychczasowego dorobku Trybunału.

Dodatkowo należy zwrócić uwagę na jeszcze jeden aspekt związany z ewolucją orzecznictwa Trybunału. Przepisy Traktatów nie formułują żadnych obowiązków wynikających z posiadania unijnego obywatelstwa. Wydaje się jednak, że można uznać, że takim obowiązkiem, ciężącym na migrujących obywatelach Unii, jest obowiązek należytej integracji. Odpowiednia integracja spełnia obecnie rolę warunku wstępnego umożliwiającego nabycie i utrzymanie poszczególnych praw związanych z obywatelstwem UE. Tym samym Trybunał odszedł od założenia, że przyznane uprawnienia mają służyć integracji obywateli Unii ze społeczeństwem państwa przyjmującego. Obywatele Unii w pierwszej kolejności muszą podporządkować się podstawowym wartościom funkcjonującym w państwie przyjmującym. Brak takiego podporządkowania się w odniesieniu do wartości przyjętych w państwie przyjmującym może świadczyć o braku więzi integracyjnej i uzasadniać odebranie prawa stałego pobytu. Należyta integracja obejmuje więc istnienie nie tylko więzi ekonomicznych i osobistych z danym państwem, ale także podporządkowanie się wartościom wyznawanym przez dane społeczeństwo. Zauważyć także należy, że wyroki dotyczące pisowni imion i nazwisk wskazują, że migrujący obywatele Unii muszą podporządkować się także podstawowym wartościom obowiązującym w państwie ich pochodzenia, nawet gdy przenieśli

swoje centrum interesów życiowych do innego państwa członkowskiego. Ponadto najnowsze wyroki TS można interpretować jako oparte na założeniu, że obowiązkiem migrujących obywateli Unii jest udział w rynku pracy albo chociaż osiągnięcie samodzielności finansowej, która pozwala na teoretyczną neutralność pobytu danej osoby dla finansów publicznych państwa przyjmującego.

Podsumowując należy wskazać, że obywatelstwo unijne wciąż nie jest w pełni ukształtowaną instytucją prawną. Proces jego ewolucji będzie trwał nadal, ale wobec ograniczenia swojej roli przez TS, w większym stopniu będzie on zależeć od pozostałych uczestników unijnego procesu politycznego. Kluczowe będzie odnalezienie odpowiedzi na pytanie, czym jest sprawiedliwość społeczna na poziomie Unii Europejskiej i jaki stopień solidarności z obywatelami innych państw członkowskich społeczeństwa europejskie będą w stanie zaakceptować. Status prawny wynikający z unijnego obywatelstwa w dalszym ciągu będzie więc powiązany z kształtowaniem się poczucia uczestnictwa w jednej wielowymiarowej wspólnoty jaką jest Unia Europejska.