

prof. Koen Lenaerts

Prezes Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej; profesor Uniwersytetu w Leuven
(ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3227-5087>).

Stojąc na straży wartości europejskich: demokracji, solidarności i praworządności¹

1. Wprowadzenie

Unia Europejska opiera się na wartościach liberalnych określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej². Poszanowanie godności osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawne, jak również poszanowanie praw człowieka definiują istotę tożsamości UE jako „wspólnego porządku prawnego”³. Wartości te wywodzą się z tradycji konstytucyjnych wspólnych dla państw członkowskich dążących do stworzenia „społeczeństwa opartego na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”⁴. Podobnie jak flaga UE, która na błękitnym tle przedstawia okrąg złożony z 12 gwiazd, symbolizujących jedność, solidarność i harmonię między narodami Europy, te 12 wartości pełni funkcję kompasu moralnego, który ułatwia Europejczykom nawigowanie po nieznanym wodach. Wartości te stanowią podstawę pewnego ideału, do którego państwa członkowskie i ich obywatele muszą dążyć; my, Europejczycy, głęboko wierzymy, że każdy człowiek zasługuje na uznanie jego równej godności bez względu na to, czy jest kobietą, czy mężczyzną, czy jest młody, czy stary, bogaty czy biedny, zdrowy czy chory oraz bez względu na to, czy jest przyjacielem, czy wrogiem.

Jako projekt pokojowy Unia Europejska nie jest „neutralna pod względem wartości”. Pokój i dobrobyt można osiągnąć i utrzymać wyłącznie poprzez nawiązywanie „coraz ściślejszego związku” między demokracjami europejskimi, które przestrzegają praworządności, chronią wartości podstawowe i pragną wspierać się wzajemnie w realizacji wspólnych celów.

Artykuł 2 TUE określa wartości liberalne. Mówiąc „liberalne”, nie mam tu na myśli wartości, które chroniłyby wolności gospodarcze jako wyzwanie dla polityki społecznej. Wartości

liberalne służą raczej stworzeniu systemu kontroli i równowagi, który ma chronić wolność i równość jednostki, a jednocześnie opiera się na procesie demokratycznym w celu wspierania wspólnego dobra⁵. Mówiąc „liberalne”, chciałbym podkreślić różnicę między UE a reżimami nieliberalnymi, które poprzez populistyczną agendę starają się osłabić demokrację, praworządność i prawa podstawowe. Mówiąc „liberalne”, odnoszę się do UE rozumianej jako „projekt humanistyczny”, który obraca się wokół promocji i ochrony godności i odrębności człowieka.

Wartości zawarte w art. 2 TUE nie tylko definiują UE jako wspólny porządek prawny, lecz także nadają prawdziwe znaczenie statusowi obywatela UE, „który ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”⁶. Obywatelstwo UE interpretowane w świetle wartości ma trzy różne wymiary. Pierwszym jest „wymiar praworządności”, który wymaga, aby prawa związane ze statusem obywatela UE były skuteczne. Oznacza to w szczególności, że prawa do swobodnego przemieszczania się – i tym samym ustanawiania i funkcjonowania rynku wewnętrznego – działają wyłącznie, jeśli tym prawom towarzyszą skuteczne środki ochrony prawnej. Skuteczna ochrona prawna obywateli UE możliwa jest jednak wyłącznie, gdy sądy krajowe są niezależne od władz ustawodawczych i wykonawczych. Innymi słowy – silne i niezależne sądy są niezbędne, aby powstrzymać tendencje protekcyjniste, które często charakteryzują reżimy nieliberalne. Ostatnie wyroki pokazują, że protekcyjnizm ma wiele twarzy, które wykraczają poza interesy gospodarcze, ponieważ jego celem może być tworzenie barier uniemożliwiających swobodny przepływ myśli. Drugim wymiarem jest „wymiar demokratyczny”, który umożliwia obywatelom UE aktywne uczestniczenie – bezpośrednio lub pośrednio – w procesie politycznym. Wymiar ten wykracza poza wolne i uczciwe wybory, ponieważ musi obejmować także przejrzystość i rozliczalność w procesie podejmowania decyzji, wolność prasy i pluralizm mediów, udział społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym oraz ochronę mniejszości. Ostatnim, lecz nie mniej ważnym wymiarem obywatelstwa UE

1 Artykuł opiera się na przemówieniu otwierającym konferencję Jean Monnet na Uniwersytecie w Zagrzebiu oraz na wykładzie w Gdańsku wygłoszonym z okazji 55. rocznicy utworzenia Uniwersytetu Gdańskiego na zaproszenie Rektora Uniwersytetu Gdańskiego, profesora Piotra Stepnowskiego i profesora Tomasza T. Konciewicza. Poglądy wyrażone w artykule są osobistymi opiniami autora. Przekład z języka angielskiego Katarzyna Paluch.

2 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 13, ze zm. – dalej TUE.

3 Wyroki TS: z 16.02.2022 r., C-156/21, Węgry przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:97, pkt 232; z 16.02.2022 r., C-157/21, Polska przeciwko Parlamentowi Europejskiemu i Radzie Unii Europejskiej, EU:C:2022:98, pkt 145.

4 Art. 2 TUE.

5 Zob. w tym względzie F. Fukuyama, *Liberalism and its Discontents*, London 2022.

6 Zob. np. wyroki TS: z 20.09.2001 r., C-184/99, Rudy Grzelczyk przeciwko Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve, EU:C:2001:458, pkt 31 – dalej wyrok C-184/99, Grzelczyk, oraz z 5.09.2023 r., C-689/21, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise), EU:C:2023:626, pkt 29.

jest „wymiar solidarności”, który opiera się na wzajemnym zaufaniu, odpowiedzialności i wzajemności. W przypadku państw członkowskich oznacza to zasadniczo, że unijne przepisy prawne uniemożliwiają im naruszenie równowagi pomiędzy prawami a zobowiązaniami, które – odpowiednio – przysługują obywatelom UE i są na nich nakładane. W porządku prawnym UE po prostu nie ma miejsca na unilateralizm, jazdę na gapę lub podejście selektywne.

Biorąc pod uwagę powyższe, celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie wymienionych trzech wymiarów obywatelstwa UE. Artykuł ten ma następującą strukturę. Punkty 1–4 przedstawiają kolejno analizę każdego z wymienionych wymiarów w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Punkt 5 objaśnia ściśle powiązania pomiędzy tymi trzema wymiarami przez odniesienie do wydanego niedawno wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Komisja przeciwko Malcie (Obywatelstwo w zamian za inwestycje)⁷. Na koniec krótkie podsumowanie ugruntowuje twierdzenie, że wymienione trzy wymiary służą ustanowieniu *raison d'être* obywatelstwa UE. Ten zasadniczy status dotyczy przede wszystkim ochrony i upowszechniania wspólnych wartości europejskich, takich jak demokracja, praworządność i prawa podstawowe, tak aby UE pozostała systemem wspólnego sprawowania rządów dla narodów Europy i przez narody Europy.

2. Wymiar praworządności

Status obywatela UE wiąże się z nadaniem różnych praw obywatelom państw członkowskich. Prawa te obejmują m.in. prawa do swobodnego przemieszczania się. Dostrzega się wyraźny związek między skutecznością tych praw a koniecznością utrzymania siły i niezależności sądów krajowych.

Jest tak, ponieważ w sytuacjach transgranicznych nie istnieje żaden proces polityczny, który miałby uwzględniać – na poziomie krajowym w przyjmującym państwie członkowskim – interesy obywateli UE, którzy wykonują swoje prawa do swobodnego przemieszczania się. Unijne przepisy prawne nie przyznają takim obywatelom UE prawa do głosowania ani prawa do kandydowania w wyborach krajowych⁸. W sytuacjach, gdy obywatele UE przeprowadzają się do państwa członkowskiego innego niż państwo, którego są obywatelami, albo zamieszkują w takim innym państwie członkowskim, nie ma żadnego „wewnętrznego testu politycznego” uwzględniającego ich pozycję prawną jako obywateli UE⁹.

To samo dotyczy – analogicznie – obywateli UE, którzy po skutecznym wykonaniu swojego prawa do swobodnego przemieszczania się wracają do państwa członkowskiego, którego są obywatelami (tzw. sytuacje powrotu). Jest tak, ponieważ interesy takich obywateli UE są zbieżne z interesami osób swobodnie się przemieszczających.

W razie powstania sporu pomiędzy organami publicznymi a obywatelem UE, który skorzystał ze swoich praw

do swobodnego przemieszczania się, sąd przyjmującego państwa członkowskiego może być zobowiązany do niestosowania przepisów prawnych, które są sprzeczne z tymi prawami. Ponieważ takie sądy mogłyby wydawać orzeczenia „kontrwielkościowe”, trzeba chronić niezależność sądów krajowych.

Rynek wewnętrzny nie mógłby powstać bez sądów krajowych, które odegrały istotną rolę, gwarantując pełne egzekwowanie podstawowych wolności. W razie konfliktu tych praw z poglądami rządzącej w danym momencie większości politycznej poszanowanie praworządności wymaga, aby większość stosowała się do orzeczeń sądów. W związku z tym sądy krajowe przyczyniają się do eliminacji protekcyjnych przepisów prawnych poprzez egzekwowanie przepisów Traktatu dotyczących swobodnego przemieszczania się lub unijnego prawa pochodnego, które konkretyzują te przepisy. Te same ustalenia dotyczą innych obszarów prawa, w których UE nadaje prawa osobom fizycznym. Unijne przepisy antidyskryminacyjne i przepisy dotyczące ochrony środowiska to kluczowe przykłady obszarów, w których sądy krajowe przyczyniły się do wymierzenia sprawiedliwości¹⁰.

To samo dotyczy obywatelstwa UE. Bez niezależnych sądów status obywatela UE byłby tylko pustą obietnicą. Na przykład, jeśli władze krajowe podejmą decyzję o wydaleniu obywatela UE (lub członka jego najbliższej rodziny) ze względu na bezpieczeństwo publiczne, sąd przyjmującego państwa członkowskiego jest zobowiązany do zapewnienia równowagi pomiędzy prawami do swobodnego przemieszczania się danego obywatela UE a koniecznością ochrony społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego¹¹.

Zapewniając tę równowagę, sąd krajowy musi zagwarantować danemu obywatelowi UE (lub członkom jego rodziny) prawo do skutecznej ochrony prawnej wynikające z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej¹², co jasno potwierdza przełomowy wyrok TS z 4.06.2013 r., C-300/11, ZZ przeciwko Secretary of State for the Home Department, która dotyczyła decyzji o odmówieniu obywatelowi UE wjazdu do państwa członkowskiego ze względów bezpieczeństwa publicznego. W tym przypadku Trybunał stwierdził, że „do państw członkowskich należy ustanowienie norm umożliwiających sądowi [krajowemu], którego zadaniem jest kontrola zgodności z prawem takiej decyzji, zapoznanie się z całością zarówno przyczyn, jak i odnośnych dowodów, na podstawie których decyzja ta została wydana”¹³. Sąd taki musi mieć dostęp do poufnych dokumentów, na podstawie których organy państwowe podjęły swoją decyzję. To do tego sądu należy ustalenie czy danemu obywatelowi UE należy odmówić dostępu do istotnych dla sprawy dowodów ze względów bezpieczeństwa publicznego. Jeżeli sąd opowie się za ujawnieniem, organy publiczne mają możliwość ujawnienia brakujących informacji. Jeśli jednak te organy odmówią udostępnienia takich informacji, decyzja sądu nie będzie uwzględniać faktów i dokumentów,

7 Wyrok TS z 29.04.2025 r., C-181/23, Komisja przeciwko Malcie (Citoyenneté par investissement), EU:C:2025:283 – dalej wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Malcie.

8 Zob. K. Lenaerts, J.A. Gutierrez-Fons, *Epilogue: Hopes and Fears* [w:] *EU Citizenship and Federalism*, red. D. Kochenov, Cambridge 2017, s. 751, 757.

9 Wyrażenie zapożyczone z R.D. Rotunda, *The Doctrine of the Inner Political Check, the Dormant Commerce Clause and Federal Preemption*, „Transportation Practitioners Journal” 1986/263(53).

10 K. Lenaerts, *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, „German Law Journal” 2020/1(21), s. 29–34.

11 Zob. wyrok TS z 23.11.2010 r., C-145/09, Land Baden-Württemberg przeciwko Panagiotis Tsakouridis, EU:C:2010:708, pkt 50 i cytowane orzecznictwo (stwierdzające, że „[o]cena ta wymaga wyważenia, z jednej strony, zagrożenia, jakie indywidualne zachowanie danej osoby stanowi dla podstawowych interesów społeczeństwa państwa przyjmującego, a z drugiej strony, ochrony praw, jakie obywatele Unii i członkowie ich rodziny wywodzą ze wspomnianej dyrektywy”).

12 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 389 – dalej KPP.

13 EU:C:2013:363 pkt 59 (wyróżnienie dodane) – dalej wyrok C-300/11, ZZ.

z którymi wnioskodawca nie mógł się zapoznać i do których w związku z tym nie mógł się ustosunkować¹⁴.

Z drugiej strony, jeżeli sąd stwierdzi, że względy bezpieczeństwa narodowego uniemożliwiają ujawnienie, zainteresowany musi być w każdym razie „powiadomiony w sposób należyte uwzględniający niezbędną niejawność dowodów” o zasadniczych względach, na podstawie których wydano sporną decyzję. Właściwy sąd musi wyciągnąć zgodnie z prawem krajowym odpowiednie konsekwencje naruszenia tego obowiązku powiadomienia zainteresowanego¹⁵.

W ostatnim czasie w sprawie zakończonej wyrokiem z 25.04.2024 r., sprawy połączone C-420/22 i C-528/22, NW, PQ przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minister, Trybunał Sprawiedliwości potwierdził linię orzecznictwa wynikającą z wyroku C-300/11, ZZ, uznając że art. 47 KPP nie oznacza, że właściwy sąd dysponuje uprawnieniem „do zdjęcia z niektórych informacji klauzuli niejawności do samodzielnego przekazania tych informacji wnioskodawcy”, jeżeli uzna on nadanie takiej klauzuli za niezgodne z prawem. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że „w celu zapewnienia przestrzegania prawa do obrony sąd ten powinien jednak, w stosownym przypadku, wyciągnąć konsekwencje z ewentualnej decyzji właściwych organów o niepowiadomieniu o całości lub części względów leżących u podstaw tej decyzji i odnośnych dowodów”¹⁶.

W związku z tym, zapewniając równowagę pomiędzy prawem danego obywatela UE do swobodnego przemieszczania a koniecznością ochrony bezpieczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego, sąd krajowy może dojść do wniosku, że właściwe władze nie zachowały zgodności z zasadą proporcjonalności lub że dana decyzja stanowiła nieuzasadnione ograniczenie korzystania przez obywatela UE z jego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wynikającego z art. 7 KPP¹⁷. Ponieważ tego rodzaju rozstrzygnięcie może nie podobać się rządowi lub władzom ustawodawczym państwa członkowskiego albo może nie znaleźć uznania w oczach opinii publicznej, unijne przepisy prawne wymagają, aby sądy krajowe były chronione przed naciskami zewnętrznymi, gdy równoważą takie względy. Chroniąc prawa wynikające ze statusu obywatela UE, sądy krajowe muszą orzekać bez obaw i bezstronnie.

Dowodzi to, że prawom związanym ze statusem obywatela UE muszą towarzyszyć skuteczne środki ochrony prawnej, które mogą zapewnić jedynie niezależne sądy.

3. Wymiar demokratyczny

Aby zrozumieć wymiar demokratyczny związany z obywatelstwem UE, trzeba najpierw wyjaśnić dwa poziomy, na których wartość poszanowania demokracji funkcjonuje w porządku prawnym UE.

Z jednej strony demokracja stanowi podstawę modelu instytucjonalnego UE, ponieważ zapewnia Radzie Europejskiej,

Radzie i Parlamentowi Europejskiemu legitymację demokratyczną. Rada Europejska oraz Rada uzyskują swoją legitymację za pośrednictwem rządów krajowych, które „odpowiadają demokratycznie przed parlamentami narodowymi albo przed swoimi obywatelami”, podczas gdy członkowie Parlamentu Europejskiego są co 5 lat wybierani bezpośrednio przez obywateli UE w wolnych i uczciwych wyborach¹⁸.

Trybunał Sprawiedliwości był już proszony o przeanalizowanie ograniczeń praw do głosowania i kandydowania w wyborach europejskich i lokalnych. Na przykład w wyroku z 6.10.2015 r., C-650/13, Thierry Delvigne przeciwko Commune de Lesparre Médoc i Préfet de la Gironde¹⁹, Trybunał uznał, że unijne przepisy prawne nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym wykluczającym obywateli UE, którzy zostali skazani w postępowaniu karnym za zbrodnie, spośród osób posiadających prawo do głosowania w wyborach europejskich. Jest tak, ponieważ takie przepisy prawne stanowią proporcjonalne ograniczenie podstawowego prawa głosowania w rozumieniu art. 39 ust. 2 KPP, ponieważ „uwzględnia ono charakter i wagę popełnionego przestępstwa oraz okres trwania kary”. Poza tym dany obywatel UE mógł wnieść o zwolnienie z dodatkowej kary utraty obywatelskich praw honorowych prowadzącej do pozbawienia prawa głosowania²⁰.

Z drugiej strony w sprawach Komisja przeciwko Republice Czeskiej (Możliwość kandydowania w wyborach i uzyskania członkostwa w partii politycznej) oraz Komisja przeciwko Polsce (Możliwość kandydowania w wyborach i uzyskania członkostwa w partii politycznej) Trybunał stwierdził, że wymienione dwa państwa członkowskie uchybiły zobowiązaniom nałożonym na nie na mocy art. 22 TFUE, poprzez odmawianie obywatelom UE, którzy nie posiadają ich obywatelstwa, prawa do uzyskania członkostwa w partii politycznej lub ruchu politycznym²¹. Odmowa ta polegała na tym, że obywatele UE nie korzystali z równego dostępu do środków, jakimi dysponują obywatele – odpowiednio – Czech i Polski do celów skutecznego wykonywania praw głosowania i kandydowania w wyborach europejskich i lokalnych²². Poza tym Trybunał odrzucił argumenty przedstawione przez – odpowiednio – Czechy i Polskę, zgodnie z którymi umożliwienie obywatelom UE niebędącym obywatelami danego państwa uzyskania członkostwa w partiach politycznych byłoby sprzeczne z ochroną tożsamości narodowej wynikającą z art. 4 ust. 2 TUE, ponieważ mieliby oni wpływ na wynik wyborów prezydenckich lub krajowych wyborów parlamentarnych. Trybunał potwierdził, że „organizacja krajowego życia politycznego, do której przyczyniają się partie polityczne, stanowi część tożsamości narodowej w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE”²³. W związku z tym wybory prezydenc-

14 Wyrok C-300/11, ZZ, pkt 63.

15 Wyrok C-300/11, ZZ, pkt 68.

16 Wyrok TS z 25.04.2024 r., sprawy połączone C-420/22 i C-528/22, NW, PQ przeciwko Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság, Miniszterelnöki Kabinetirodát vezető minister, EU:C:2024:344, pkt 116.

17 Zob. np. wyrok TS z 2.05.2018 r., sprawy połączone C-331/16 i C-366/16, K. przeciwko Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie i H.F. przeciwko Belgische Staat, EU:C:2018:296.

18 Art. 10 i art. 14 ust. 3 TUE.

19 EU:C:2015:648 – dalej wyrok C-650/13, Delvigne.

20 Wyrok C-650/13, Delvigne, pkt 49 i 51.

21 Wyroki TS z 19.11.2024 r.: C-808/21, Komisja Europejskiej przeciwko Republice Czeskiej (Możliwość kandydowania w wyborach i uzyskania członkostwa w partii politycznej), EU:C:2024:962 – dalej wyrok C-808/21, Komisja przeciwko Czechom; oraz C-814/21, Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej (Możliwość kandydowania w wyborach i uzyskania członkostwa w partii politycznej), EU:C:2024:963 – dalej wyrok C-814/21, Komisja przeciwko Polsce.

22 Wyroki: C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 152, oraz C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 150.

23 Wyroki: C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 154, oraz C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 153.

kie i krajowe wybory parlamentarne pozostają poza zakresem art. 22 TFUE. Z tego postanowienia Traktatu wynika, że nie zabrania ono przyjmowania norm krajowych wykluczających udział obywateli UE, którzy nie są obywatelami danego państwa, z udziału w podejmowaniu decyzji wewnątrz partii politycznej lub ruchu politycznego w sprawie desygnowania kandydatów w wyborach krajowych²⁴. Jednak jeśli chodzi o zastosowanie art. 22 TFUE, „art. 4 ust. 2 TUE należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi” i nie może on zwalniać państw członkowskich z obowiązku poszanowania wartości demokracji wynikającego z art. 2 TUE²⁵.

Z drugiej strony demokracje narodowe odgrywają zasadniczą rolę w integracji europejskiej. Dlatego właśnie „Unia składa się z państw, które swobodnie i dobrowolnie przyjęły wspólne wartości, o których mowa obecnie w art. 2 TUE”²⁶. Zgodne z wartością demokracji jest to, że państwo kandydujące do członkostwa może przystąpić do UE²⁷. Podobnie, podjęcie przez państwo członkowskie decyzji o wystąpieniu z UE, jak w przypadku Brexitu, jest zgodne z tą wartością²⁸.

Obywatele UE są ogniwem łączącym te dwa poziomy rządów demokratycznych, ponieważ każdy obywatel państwa członkowskiego jest również obywatelem UE. Status obywatela UE, który „ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”²⁹, objaśnia, w jaki sposób wymienione dwa poziomy rządów demokratycznych mają ze sobą współdziałać i tym samym zapewnia wskazówki kontekstualne dotyczące celów, które stara się realizować wartość poszanowania demokracji. W tym względzie Traktaty same stwierdzają, że obywatelstwo UE „ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego, nie zastępując go jednak”³⁰.

W ujęciu demokratycznym oznacza to, że demokracja UE i demokracje narodowe nie konkurują ze sobą, ale uzupełniają się wzajemnie, wzmacniając demokrację. Moim celem wartości poszanowania demokracji jest ochrona „demoikracji”³¹ (*demoicracy*) w takim znaczeniu, w jakim pojęcie to zdefiniowała K. Nicolaïdis, czyli „Unii narodów, rozumianych zarówno jako państwa, jak i jako obywatele, które rządzą razem, ale nie jako jedno”³².

Taka dualność powoduje złożoność wartości demokracji, co sprawia, że demokracja unijna i demokracje narodowe są wzajemnie zależne. Im zdrowsze są demokracje narodowe, tym bardziej demokratyczne stają się instytucje UE. Z kolei

im większy jest impuls demokratyczny, jaki otrzymują instytucje unijne, tym bardziej unijne przepisy prawne wzmacniają demokracje narodowe. Jak w przypadku naczyń połączonych, ochrona wartości demokracji leży we wspólnym interesie, ponieważ taka współzależność działa na korzyść wzajemnie wzmacniającej się relacji pomiędzy demokracją unijną a demokracjami narodowymi, dając demokratyczne efekty synergiczne.

Takie demokratyczne efekty synergiczne wykraczają jednak poza gwarantowanie wolnych i uczciwych wyborów, ponieważ muszą również służyć wzmacnianiu przejrzystości i rozliczalności w procesie podejmowania decyzji, wolności prasy i pluralizmu mediów, udziału społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym oraz ochrony mniejszości. W związku z tym niniejszy punkt skupia się na wymienionych czterech elementach demokracji.

3.1. Przejrzystość i rozliczalność

Po pierwsze, zasada przejrzystości umożliwia obywatelom UE ściśle uczestnictwo w unijnym procesie decyzyjnym. Dzięki uzyskiwaniu pełnych informacji o decyzjach podejmowanych przez organy ustawodawcze UE i administrację UE, obywatele mogą podejmować dyskusje dotyczące ich zgody na takie decyzje lub sprzeciwu wobec nich. Przejrzystość, otwartość i rozliczalność są ze sobą nieodłącznie związane.

Prawo dostępu do dokumentów unijnych stanowi konkretny wyraz zasady przejrzystości, umożliwia obywatelom UE wykonywanie ich demokratycznych praw oraz zapewnia demokratyczne efekty synergiczne na poziomie UE i poszczególnych państw. Dzięki dostępowi do dokumentów będących w posiadaniu Rady wyborcy z danego państwa członkowskiego mogą monitorować stanowisko zajmowane przez rząd krajowy tego państwa członkowskiego w ramach określonej instytucji UE. To samo dotyczy parlamentów narodowych, które mają możliwość sprawdzenia, czy władze wykonawcze przestrzegają przyjętego stanowiska negocyjacyjnego. Prawo dostępu do dokumentów unijnych, zgodnie z interpretacją sądów UE, w znacznym stopniu utrudnia rządowi krajowemu unikanie odpowiedzialności za niepopularne akty legislacyjne przyjmowane na szczelbu UE, jeżeli z dokumentów wewnętrznych Rady wyraźnie wynika, że rząd ten nigdy nie wyraził sprzeciwu wobec przyjęcia takich aktów. W ten sam sposób rząd nie może przypisywać sobie zasługi za przyjęcie unijnego aktu legislacyjnego, jeżeli dokumenty wewnętrzne potwierdzają, że konsekwentnie sprzeciwiał się jego przyjęciu³³.

Przejrzystość umożliwia obywatelom rozumienie i monitorowanie procesu demokratycznego. Przejrzystość to jednak za mało, biorąc pod uwagę to, że obywatele muszą mieć również możliwość wymagania, aby funkcjonariusze publiczni ponosili odpowiedzialność za swoje działania. Podczas gdy zachowujący pełną przejrzystość rząd ma zasadnicze znaczenie w kontekście demokracji, jeśli funkcjonariusz publiczny naruszy integralność, musi być pociągnięty do odpowiedzialności i ponieść konsekwencje.

24 Wyroki: C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 155, oraz C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 154.

25 Wyroki: C-808/21, Komisja przeciwko Czechom, pkt 156, oraz C-814/21, Komisja przeciwko Polsce, pkt 155.

26 Zob. wyrok TS z 20.04.2021 r., C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 61.

27 Art. 49 TUE.

28 Wyrok TS z 10.12.2018 r., Wightman i in., C-621/18, EU:C:2018:999, pkt 65 (stwierdzający, że „skoro nie można zmusić państwa do przystąpienia do Unii wbrew jego woli, to nie można go również zmusić, wbrew jego woli, do wystąpienia z Unii”).

29 Zob. z tym skutkiem wyrok C-184/99, Grzelczyk, pkt 31.

30 Art. 20 ust. 1 TFUE.

31 W kontekście europejskim termin ten został po raz pierwszy użyty przez P. Van Parus, *Should the European Union become more democratic?* [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin 1997, s. 287–301.

32 Zob. K. Nicolaïdis, *The Idea of European Demoicracy* [w:] *The Philosophical Foundations of European Union Law*, red. J. Dickson, P. Eleftheriadis, Oxford, 2010, s. 247–274. Zob. również K. Nicolaïdis, *The New Constitution as European „Demoi-cracy”?*, „Critical Review of International Social and Political Philosophy” 2004/1(7), s. 76.

33 Zob. w tym względzie K. Lenaerts, *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, „International and Comparative Law Quarterly” 2013/2(62), s. 308. Zob. również wyrok TS z 17.10.2013 r., C-280/11 P, Rada Unii Europejskiej przeciwko Access Info Europe, EU:C:2013:671, oraz wyrok Sądu UE z 22.03.2018 r., T-540/15, Emilio De Capitani przeciwko Parlamentowi Europejskiemu, EU:T:2018:167.

Rozliczalność umożliwia obywatelom sprawowanie skutecznej kontroli nad funkcjonariuszami wybieranymi w wyborach publicznych poprzez niewybranie ich w kolejnych wyborach, uruchomienie parlamentarnego postępowania wyjaśniającego oraz – w razie potrzeby – wszczęcie przeciwko nim postępowania cywilnego lub karnego.

Rozliczalność opiera się nie tylko na wartości poszanowania demokracji, lecz także na wartości poszanowania praworządności, ponieważ osoby sprawujące władzę publiczną nie mogą stać ponad prawem. Zaufanie obywateli UE do instytucji demokratycznych zostałoby podważone, gdyby pieniądze podatników europejskich przeznaczane były na finansowanie interesów skorumpowanych polityków. Mówiąc wprost, bezkarność to najgorszy wróg rozliczalności. Z demokratycznego punktu widzenia taki był dokładnie kontekst, w jakim Trybunał Sprawiedliwości wydał swój przełomowy wyrok z 21.12.2021 r., sprawy połączone C-357/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 i C-840/19, *Euro Box Promotion i in.*³⁴

W tych połączonych sprawach Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że należy uchylić szereg wyroków wydanych przez rumuński sąd konstytucyjny, ponieważ wyroki te wywołują „systemowe ryzyko bezkarności w przypadku przestępstw [dotyczących nadużyć finansowych związanych z podatkiem VAT i korupcją, których dopuścili się urzędnicy wysokiego szczebla]”³⁵. Takie systemowe ryzyko bezkarności było niezgodne z art. 325 TFUE, który zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby „poważne nadużycia finansowe lub inne nielegalne działania poważnie naruszające interesy finansowe Unii były zagrożone skutecznymi i odstraszającymi sankcjami karnymi”³⁶. W tym świetle art. 325 TFUE, który jest bezpośrednio skuteczny, stanowi potężne narzędzie będące konkretnym wyrazem wartości poszanowania demokracji i praworządności.

3.2. Wolność prasy i pluralizm mediów

Po drugie kluczowe znaczenie dla demokracji mają wolność prasy i pluralizm mediów. Wolna prasa pełni funkcję „strażnika interesu publicznego”, umożliwiając obywatelom UE monitorowanie osób sprawujących władzę³⁷. Wolność prasy i pluralizm mediów, które stanowią prawa podstawowe wyraźnie potwierdzone w art. 11 ust. 2 KPP³⁸, są konkretnym wyrazem wartości poszanowania wolności i demokracji, ponieważ prawa

te mają zasadnicze znaczenie dla budowy opinii publicznej w społeczeństwie, które dopuszcza rozbieżne poglądy i toleruje różnice zdań.

Trybunał Sprawiedliwości szeroko interpretuje zakres *ratione personae* tych praw, twierdząc, że „by uwzględnić doniosłość wolności wypowiedzi w społeczeństwie demokratycznym, należy szeroko interpretować związane z nią pojęcia, w tym pojęcie dziennikarstwa”³⁹. W wyroku C-73/07, *Satakunnan*, Trybunał uznał, że przetwarzanie danych osobowych „wyłączenie w celach dziennikarskich” ma „zastosowanie nie tylko do przedsiębiorstw medialnych, lecz również do każdej osoby prowadzącej działalność dziennikarską”⁴⁰.

W epoce blogerów, youtuberów i influencerów wolność prasy dotyczy tego, co często określa się jako „dziennikarstwo obywatelskie”. W sprawie zakończonej wyrokiem z 14.02.2019 r., C-345/17, *Buivids*⁴¹, czyli innej sprawie dotyczącej ochrony danych osobowych, Trybunał Sprawiedliwości odwołał się do swoich wcześniejszych ustaleń wyrażonych w wyroku C-73/07, *Satakunnan*⁴², stwierdzając, że nagranie wideo przedstawiające policjantów na komisariacie policji przez osobę składającą zeznania i publikacja takiego nagrania wideo na YouTube może stanowić przetwarzanie danych osobowych wyłącznie w celach dziennikarskich, pod warunkiem że wyłącznym celem nagrania jest publiczne rozpowszechnienie informacji, opinii lub myśli. W ten sposób Trybunał Sprawiedliwości pośrednio odwołał się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zgodnie z którym funkcja tworzenia różnych „platform debaty publicznej nie ogranicza się do [konwencyjnej] prasy (...) Biorąc pod uwagę istotną rolę Internetu w zwiększaniu dostępu ogółu społeczeństwa do aktualności oraz ułatwianiu rozpowszechniania informacji (...), funkcja blogerów i popularnych użytkowników mediów społecznościowych również może być podobna do roli «strażników interesu publicznego» pod względem ochrony zagrożonej na mocy art. 10 [EKPC]”⁴³.

Ze względu na demokrację, ograniczenia wolności prasy i pluralizmu mediów podlegają ścisłej kontroli. Jak konsekwentnie utrzymuje Trybunał, „zadanie wykonywane przez prasę w demokratycznym społeczeństwie i w państwie prawa uzasadnia, by prasa mogła informować ogół bez ograniczeń innych niż te, które są ściśle konieczne”⁴⁴.

Oznacza to, że wolność prasy nie jest prawem nienaruszalnym, a ochrona zasad demokratycznych może faktycznie wymagać ograniczenia tej wolności, szczególnie jeśli dany środek masowego przekazu angażuje się w kampanię dezinformacyjną i mowę nienawiści. Na przykład w wyroku z 27.07.2022 r., T-125/22, *RT France* przeciwko Radzie Unii Europejskiej⁴⁵, Sąd Unii oddalił skargę wniesioną przez spółkę medialną w całości finansowaną z budżetu państwa rosyjskiego o stwierdzenie nieważności rozporządzenia Rady, które tymczasowo zakazywało

34 EU:C:2021:1034 – dalej wyrok sprawy połączone C-357/19 i in., *Euro Box Promotion i in.*

35 Wyrok sprawy połączone C-357/19 i in., *Euro Box Promotion i in.*, pkt 198.

36 Wyrok sprawy połączone C-357/19 i in., *Euro Box Promotion i in.*, pkt 191.

37 Zob. opinia Rzecznika Generalnego Ruiz-Jarabo Colomer z 18.11.2008 r., C-421/07, *Anklagemyndigheden* przeciwko *Frede'owi Damgaardowi*, EU:C:2008:632, pkt 81.

38 Art. 11 ust. 2 KPP stwierdza, że „Szczegółowość wolności i pluralizm mediów”. W odróżnieniu od Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, sporządzonej w Rzymie 4.11.1950 r., zmienionej następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełnionej Protokołem nr 2 (Dz.U. z 1993 r. Nr 61, poz. 284 ze zm. – dalej EKPC) KPP zawiera postanowienie, które wyraźnie chroni wolną prasę i pluralizm mediów. Zob. w tym względzie wyrok TS z 4.10.2024 r., C-633/22, *Real Madrid Club de Fútbol*, AE przeciwko EE, *Société Éditrice du Monde SA*, EU:C:2024:843, pkt 46 („[w] sprawach, które dotyczą dziennikarzy lub wydawców i środków przekazu, związanych z publikacją artykułu prasowego, wolność wypowiedzi i informacji jest szczególnie chroniona na mocy art. 11 ust. 2 Karty, który stanowi, że należy szanować wolność i pluralizm mediów”).

39 Wyrok TS z 16.12.2008 r., C-73/07, *Tietosuoja- ja valtuutettu* przeciwko *Satakunnan Markkinapörssi Oy*, *Satamedia Oy*, EU:C:2008:727 – dalej wyrok C-73/07, *Satakunnan*.

40 Wyrok C-73/07, *Satakunnan*, pkt 58.

41 EU:C:2019:122 – dalej wyrok C-345/17, *Buivids*.

42 Wyrok C-345/17, *Buivids*, pkt 52.

43 Wyrok ETPC z 8.11.2016 r., 18030/11, *Magyar Helsinki Bizottság* przeciwko *Węgrom*, HUDOC, pkt 166 i 168.

44 Wyrok TS z 29.07.2019 r., C-516/17, *Spiegel Online GmbH* przeciwko *Volker Beck*, EU:C:2019:625, pkt 72 i cytowane orzecznictwo.

45 EU:T:2022:483 – dalej wyrok T-125/22, *RT France*.

tej spółce medialnej nadawania treści ze względu na zaangażowanie w kampanię propagandową skierowaną do członków społeczeństwa obywatelskiego w UE, uzasadniającą i wspierającą rosyjską militarną agresję na Ukrainę. Sąd uzasadnił swój wyrok m.in. tym, że Rada ograniczyła wolność wypowiedzi RT France w sposób, który był zgodny z KPP, ponieważ kwestionowane rozporządzenie służyło realizacji dwóch prawnie uzasadnionych celów, czyli ochronie porządku i bezpieczeństwa publicznego w Unii oraz wywieraniu nacisku na władze rosyjskie, aby zakończyły wojnę, przy jednoczesnym zachowaniu zgodności z zasadą proporcjonalności.

Jeżeli chodzi o tę zasadę, Sąd dokonał rozróżnienia pomiędzy wyrażaniem opinii o kwestiach leżących w zgodnym z prawem interesie ogólnym a wypowiedziami, które nawołują do przemocy, nienawiści, ksenofobii lub innych form nietolerancji, takich jak propaganda wojenna, albo uzasadniają je. Podczas gdy wyrażanie opinii w pierwszym przypadku zasługuje na silną ochronę, wypowiedzi drugiego rodzaju nie mogą normalnie podlegać ochronie⁴⁶. W tym względzie Sąd zauważył, że Rada wykazała, iż RT France pozostawała pod stałą, bezpośrednią lub pośrednią, kontrolą Kremla⁴⁷, a treść jej programów stanowiła propagandę wojenną⁴⁸. W rezultacie Sąd uznał, że „nie można twierdzić, że przedstawianie przedmiotowych informacji przy użyciu propagandy mającej na celu uzasadnienie i wsparcie niczym niespowodowanej i nieuzasadnionej agresji wojskowej ze strony Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, było tego rodzaju, żeby wymagało wzmoczonej ochrony przyznanej wolności prasy przez art. 11 Karty, zwłaszcza gdy na taką ochronę powołuje się organ informacyjny, który w istocie znajduje się pod bezpośrednią lub pośrednią kontrolą państwa-agresora, jak to ma miejsce w niniejszej sprawie”⁴⁹.

Wyrok T-125/22, RT France, wykazuje, że dokonując wykładni prawa unijnego, Sąd Unii stara się chronić społeczeństwo obywatelskie przed dezinformacją, która może prowadzić do niepokoju społecznych i zagrażać procesom demokratycznym, gwarantując przy tym, że wszelkie ograniczenia wolności wypowiedzi obejmują wyłącznie niezbędne minimum. Gdy wojna stoi u progu UE, Unia musi być w stanie bronić wartości, na których się opiera.

3.3. Udział społeczeństwa obywatelskiego

Trzeci element demokracji dotyczy udziału społeczeństwa obywatelskiego w życiu publicznym. W porządku prawnym UE demokracja nie ogranicza się do wyboru funkcjonariuszy publicznych, ponieważ musi również uwzględniać zaangażowanie członków społeczeństwa obywatelskiego w procesie decyzyjnym. Dzięki ich włączeniu unijne prawodawstwo staje się bardziej przejrzyste i pluralistyczne.

Poza tym, jeżeli państwo członkowskie wdraża przepisy UE, te przepisy chronią również swobodę stowarzyszania się wynikającą z art. 12 KPP. Na przykład w sprawie zakończony wyrokiem z 18.06.2020 r., C-78/18, Komisja Europejska

przeciwko Węgrom (Przejrzystość stowarzyszeń)⁵⁰ Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że węgierska ustawa o przejrzystości, która nakłada obowiązki w zakresie rejestracji, zgłaszania i jawności na określone kategorie organizacji społeczeństwa obywatelskiego (dalej OSO) korzystających bezpośrednio lub pośrednio ze wsparcia zagranicznego przekraczającego określony próg, była sprzeczna z art. 12 KPP, ponieważ ustawa ta nakładała nieuzasadnione ograniczenia na możliwość używania przez stowarzyszenia wsparcia z pozostałych państw członkowskich lub z państw trzecich.

Z perspektywy demokratycznej sprawa Komisja przeciwko Węgrom (Przejrzystość stowarzyszeń) ma dwie bezpośrednie implikacje.

Po pierwsze, sprawa ta naświetla nowy rodzaj protekcjonizmu, który ma na celu ograniczenie swobodnego przepływu myśli i uczestnictwa społeczeństwa obywatelskiego. Tego rodzaju protekcjonizm jest bardzo niebezpieczny dla demokracji. Uniemożliwienie finansowania z zagranicy może spowodować poważne ograniczenie działalności OSO, głównie tych, które są krytyczne wobec macierzystego państwa członkowskiego. Wycofanie finansowania uciszy głosy sprzeciwu, co z kolei obniży jakość debaty demokratycznej w macierzystym państwie członkowskim.

Pod drugie, jest prawdą, że zwiększenie przejrzystości finansowania stowarzyszeń jest prawnie uzasadnionym celem zgodnie z prawem unijnym. Jednak do tego celu nie można odwoływać się, aby stworzyć ogólne domniemanie, zgodnie z którym finansowanie pochodzące z zagranicy jest sprzeczne z interesami macierzystego państwa członkowskiego. Propagowanie ogólnego braku zaufania do OSO, które otrzymują finansowanie ze źródeł w innych państwach członkowskich, jest niezgodne z zasadą wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Życie publiczne i debata publiczna w macierzystym państwie członkowskim muszą być otwarte na fizyczne lub osoby prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę w innym państwie członkowskim. Mówiąc wprost, w unijnym porządku prawnym społeczeństwa obywatelskie nie mogą padać ofiarą „izolacjonizmu obywatelskiego”.

3.4. Ochrona mniejszości

Ostatecznie, po czwarte, w porządku prawnym UE demokracja to koncepcja sprzyjająca włączeniu społecznemu – liczy się całe społeczeństwo, a nie tylko większość. Demokracji nie można utożsamiać z tyranią większości. Poszanowanie wartości demokracji oznacza, że mniejszości nie mogą być spychane na bok ani dyskryminowane oraz że sądy muszą zdecydowanie bronić ich praw, nawet jeśli taka ochrona wywołuje negatywną reakcję opinii publicznej. Tylko silne sądy mogą chronić prawa mniejszości. Ochrona mniejszości to obszar, w którym wymiar praworządności i wymiar demokratyczny obywatelstwa UE nakładają się na siebie.

Niektórzy obywatele UE – np. ze względu na swoją rasę, kolor skóry, pochodzenie etniczne lub społeczne, wiek lub orientację seksualną – mogą również należeć do mniejszości w przyjmującym państwie członkowskim. W społeczeństwach demokratycznych, które przestrzegają praworządności, sądy muszą chronić praw tych obywateli UE. Rozważmy przykład

46 Wyrok T-125/22, RT France, pkt 139 (odnoszący się do wyroków ETPC: z 8.07.1999 r., 26682/95, Surek przeciwko Turcji (Nr 1), HUDOC, pkt 61 i 62, oraz z 15.10.2015 r., 27510/08, Perinçek przeciwko Szwajcarii, HUDOC, pkt 197 i 230).

47 Wyrok T-125/22, RT France, pkt 174.

48 Wyrok T-125/22, RT France, pkt 188.

49 Wyrok T-125/22, RT France, pkt 206.

50 EU:C:2020:476.

par osób tej samej płci lub osób transseksualnych. Wykonując swoje prawo do swobodnego przemieszczania się, obywatele UE, którzy należą do tych mniejszości, narażają się na ryzyko nieuznania swojego stanu cywilnego lub tożsamości płciowej w przyjmującym państwie członkowskim (lub macierzystym państwie członkowskim w „sytuacjach powrotu”).

Jeżeli chodzi o mobilność par osób tej samej płci, Trybunał Sprawiedliwości został poproszony o interpretację terminu „współmałżonek” w rozumieniu dyrektywy 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 29.04.2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej 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/EWG⁵¹ w głośnej sprawie Comana i innych, która dotyczyła wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożonego przez rumuński sąd konstytucyjny⁵². Sprawa ta dotyczyła obywatela rumuńskiego Pana Comana i obywatela amerykańskiego Pana Hamiltona, którzy zawarli związek małżeński w Belgii, gdzie zamieszkiwali przez kilka lat przed powrotem do Rumunii. W Rumunii Pan Hamilton wystąpił o uznanie go za „współmałżonka” obywatela UE, który jest „członkiem rodziny” tego obywatela i w związku z tym ma prawo do uzyskania pochodnego prawa pobytu w tym państwie członkowskim. Władze rumuńskie odrzuciły jednak jego wniosek. Biorąc pod uwagę powyższe, sprawa dotyczyła „sytuacji powrotu”, w której dyrektywa 2004/38 obowiązuje w drodze analogii.

Zarówno Rzecznik Generalny M. Wathelet, jak i Trybunał zgodzili się, że pojęcie „współmałżonek” w rozumieniu tej dyrektywy jest neutralne pod względem płci i może obejmować małżonka danego obywatela Unii posiadającego tę samą płeć⁵³. W tym celu Rzecznik Generalny zauważył, że państwa członkowskie nie doszły do konsensusu w sprawie „tradycyjnej” definicji małżeństwa, ponieważ w tamtym momencie 14 państw członkowskich dopuszczało zawieranie związków małżeńskich przez osoby tej samej płci⁵⁴, podczas gdy reszta – w tym Rumunia – nie dawała takiej możliwości. Taki brak konsensusu logicznie oznacza, że pojęcie „współmałżonek” należy interpretować neutralnie⁵⁵, nie zezwalając jednocześnie państwom członkowskim na nakładanie nieuzasadnionych ograniczeń na prawa wskazanych obywateli UE do swobodnego przemieszczania się oraz na ich prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego wynikające z art. 7 KPP.

Oznacza to zasadniczo, że to państwo członkowskie, w którym zawarto związek małżeński, decyduje, czy pary osób tej samej płci mogą zawierać związki małżeńskie. Jeżeli tak, inne państwo członkowskie „nie może powoływać się na swoje prawo krajowe, by sprzeciwić się uznaniu na swoim terytorium – wyłącznie do celów przyznania pochodnego prawa

pobytu obywatelowi państwa trzeciego – małżeństwa zawartego przez niego z obywatelem Unii tej samej płci w innym państwie członkowskim zgodnie z prawem tego ostatniego państwa”⁵⁶.

Trybunał Sprawiedliwości dodatkowo rozwinął linię orzecznictwa wynikającą z wyroku C-673/16, Coman, w sprawach zakończonych wyrokami z 14.12.2021 r., C-490/20, V.M.A. przeciwko Stolichna obshtina, rayon „Pancharevo”⁵⁷, a następnie z 4.10.2024 r., C-4/23, M.-A.A. przeciwko Direcția de Evidență a Persoanelor Cluj, Serviciul stare civilă, Direcția pentru Evidență a Persoanelor și Administrarea Bazelor de Date din Ministerul Afacerilor Interne, Municipiul Cluj-Napoca⁵⁸. W pierwszej z tych spraw Trybunał Sprawiedliwości zastosował takie samo podejście oparte na „państwie pochodzenia”, ale tym razem w odniesieniu do relacji rodzicielskiej pomiędzy – z jednej strony – małoletnim obywatelem bułgarskim a – z drugiej strony – osobami tej samej płci pozostającymi w związku małżeńskim, z których jedna była obywatelem bułgarskim, a druga – brytyjskim. Dziecko urodziło się w Hiszpanii, czyli państwie członkowskim, w którym zamieszkiwała rodzina. Trybunał Sprawiedliwości ponownie stwierdził, że prawo unijne zobowiązuje władze bułgarskie do uznania tej relacji rodzicielskiej wynikającej z aktu urodzenia wydanego przez organy hiszpańskie, co oznacza, że obie współmałżonki mają być uznane za matki dziecka. W wyroku C-4/23, Mirin, Trybunał uznał, że jeśli obywatel UE zgodnie z prawem zmieni swoje imię i tożsamość płciową w przyjmującym państwie członkowskim (jeśli skorzystał ze swojego prawa do swobodnego przemieszczania się), macierzyste państwo członkowskie musi uznać tę zmianę, chyba że przedstawi nadrzędne przyczyny sprzeciwu wobec takiego uznania. Jest tak, ponieważ noszenie różnego imienia i posiadanie różnej tożsamości płciowej może powodować „poważne niedogodności” dla danego obywatela UE na płaszczyźnie administracyjnej, zawodowej i prywatnej⁵⁹. W każdym razie, odwołując się do orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, TS zauważył, że ze względu na swoją nieprzewidywalność, procedura prawnego uznawania tożsamości płciowej w macierzystym państwie członkowskim była niezgodna z prawami podstawowymi⁶⁰.

Przykłady te pokazują, że dostęp do sądu okazał się mieć kluczowe znaczenie dla obywateli UE w analizowanych przypadkach. Na przykład w następstwie wyroku C-673/16, Coman, rumuński sąd konstytucyjny sumiennie go zastosował, stwierdzając, że określone postanowienia rumuńskiego Kodeksu cywilnego należy uznać za konstytucyjne, pod warunkiem że będą interpretowane jako uznające związki małżeńskie pomiędzy osobami tej samej płci zawarte w innym państwie członkowskich do celów udzielenia prawa pobytu wynikającego z unijnych przepisów prawnych⁶¹. W związku z tym rumuński sąd konstytucyjny spełnił funkcję kontrolną w procesie politycznym, zapewniając interpretację prawa rumuńskiego z uwzględnieniem unijnych przepisów prawnych. Wobec tego

51 Dz.Urz. UE L 158, s. 77 – dalej dyrektywa 2004/38.

52 Wyrok TS z 5.06.2018 r., C-673/16, Relu Adrian Coman i in. przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări i Ministerul Afacerilor Interne, EU:C:2018:385 – dalej wyrok C-673/16, Coman.

53 Opinia Rzecznika Generalnego Melchiora Watheleta z 11.01.2018 r., C-673/16, Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, EU:C:2018:2, pkt 53 – dalej opinia C-673/16, Coman i in.

54 Od tego czasu grupa ta wzrosła do 20 państw członkowskich.

55 Opinia C-673/16, Coman i in., pkt 58.

56 Wyrok TS z 5.06.2018 r., C-673/16, Relu Adrian Coman, Robert Clabourn Hamilton, Asociația Accept przeciwko Inspectoratul General pentru Imigrări, Ministerul Afacerilor Interne, Consiliul Național pentru Combaterea Discriminării, EU:C:2018:385, pkt 36.

57 EU:C:2021:1008.

58 EU:C:2024:845 – dalej wyrok C-4/23, Mirin.

59 Wyrok C-4/23, Mirin, pkt 55.

60 Zob. wyrok ETPC z 19.01.2021 r., sprawy połączone 2145/16 i 20607/16, X i Y przeciwko Rumunii, HUDOC, pkt 157 i 168.

61 Wyrok rumuńskiego sądu konstytucyjnego z 18.07.2018 r., QP/09580-P1.

rumuński sąd konstytucyjny skierował sprawę z powrotem do sądu niższej instancji. Taka kontrola będzie jednak skuteczna wyłącznie w takim zakresie, w jakim sądy niższe będą również wykonywać swoją pracę i zgodnie z prawem wdrażać orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości. Niestety współmałżonek Pana Comana nie uzyskał zezwolenia na pobyt, ponieważ sądy te odmówiły wznowienia postępowania⁶². W związku z tym wnioskodawcy podjęli decyzję o wniesieniu sprawy do ETPC; jest ona obecnie w toku⁶³.

4. Wymiar solidarności

Wymiar solidarności obywatelstwa UE służy podkreśleniu znaczenia integracji w przyjmującym państwie członkowskim. Im bardziej zintegrowany będzie obywatel UE, tym większą solidarność wykazywać będzie przyjmujące państwo członkowskie. Jak konsekwentnie orzeka Trybunał, prawa do swobodnego przemieszczania się „służą między innymi ułatwieniu stopniowej integracji danego obywatela Unii ze społeczeństwem przyjmującego państwa członkowskiego”⁶⁴.

W kontekście świadczeń pomocy społecznej i pomocy na pokrycie kosztów utrzymania podczas studiów podejmowanie działalności gospodarczej stanowi czynnik zapewniający pełną solidarność, ponieważ zasada równego traktowania obowiązuje od pierwszego dnia. Z kolei w przypadku obywateli UE, którzy są nieaktywni zawodowo, decydujące znaczenie ma długość legalnego – zgodnie z unijnymi przepisami prawnymi – pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Im dłużej obywatel UE przebywa legalnie w przyjmującym państwie członkowskim, tym większy dostęp ma do świadczeń pomocy społecznej. W szczególności przyjmując dyrektywę 2004/38, organy ustawodawcze UE wprowadziły status stałego rezydenta.

Jeżeli obywatel UE legalnie zamieszkuje w przyjmującym państwie członkowskim nieprzerwanie przez pięć lat, zakończył on już proces stopniowej integracji. Termin pięcioletni stanowi wybór polityczny organów ustawodawczych UE, będąc konkretnym wyrazem wartości demokracji i wzmacniając status obywatela UE poprzez zapewnienie pełnej zgodności z zasadą równego traktowania. Stały rezydent, który nie prowadzi działalności gospodarczej, może być „nieracjonalnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym Państwie Członkowskim”, bez obawy o utratę swojego prawa pobytu wynikającego z unijnych przepisów prawnych.

Różnicę pomiędzy obywatelami UE aktywnymi zawodowo i niezatrudnionymi podkreśla porównanie wyroku Trybunału Sprawiedliwości w sprawie *Dano* z wyrokiem w sprawie *Chief Appeals Officer* i in.⁶⁵

W pierwszej sprawie Trybunał uznał, że „obywatel [UE] może się domagać równego traktowania z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego, tylko jeśli jego pobyt na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego spełnia przesłanki dyrektywy 2004/38”⁶⁶. W analizowanym przypadku, ponieważ zainteresowani obywatele UE przebywali w przyjmującym państwie członkowskim przez okres dłuższy niż trzy miesiące, ale krótszy niż pięć lat, ich pobyt musiał spełniać przesłanki określone w art. 7 ust. 1 lit. b wymienionej dyrektywy, aby mogli oni być traktowani na równi z obywatelami tego państwa członkowskiego. „Wśród tych przesłanek widnieje obowiązek posiadania przez nieaktywnego zawodowo obywatela [UE] wystarczających zasobów dla niego i członków jego rodziny”⁶⁷. Trybunał oparł taką interpretację dyrektywy 2004/38 na celach, jakie ona realizuje. W świetle „konsekwencjalistycznej” interpretacji Trybunał zauważył, że „uznanie, że osoby, którym nie przysługuje prawo pobytu na mocy dyrektywy 2004/38, mogą się domagać prawa do świadczeń socjalnych na tych samych warunkach co te, które mają zastosowanie do obywateli krajowych, byłoby sprzeczne z wyrażonym w motywie 10 celem wspomnianej dyrektywy, który zasadza się na zapobieganiu temu, by obywatele [UE] pochodzący z innych państw członkowskich nie stanowili nieracjonalnego obciążenia dla systemu pomocy społecznej w przyjmującym państwie członkowskim”⁶⁸.

Z drugiej strony, w wyroku C-488/21, *Chief Appeals Officer* i in., Trybunał stwierdził, że zasada równego traktowania dotyczy pracownika migrującego w odniesieniu do jego bezpośrednich wstępnych, którzy pozostają na jego utrzymaniu i ubiegają się o świadczenia pomocy społecznej. W związku z tym, jeśli bezpośredni wstępni pozostający na utrzymaniu pracowników będących obywatelami mają prawo do takich świadczeń, to samo dotyczy tej samej grupy krewnych pracownika migrującego⁶⁹.

Rozróżnienie pomiędzy obywatelami UE aktywnymi zawodowo i niezatrudnionymi ma sens z perspektywy wartości solidarności i równości. Jest tak, ponieważ podobnie jak pracownik, który jest obywatelem przyjmującego państwa członkowskiego, pracownik migrujący opłaca podatki i w ten sposób przyczynia się do finansowania polityki społecznej tego państwa członkowskiego⁷⁰. W związku z tym wartości te przemawiają za umożliwieniem takiemu obywatelowi UE skorzystania z tej polityki na takich samych zasadach jak pracownikom krajowym. Z kolei niezatrudniony obywatel UE musi nawiązać więź z przyjmującym państwem członkowskim, zanim uzyska dostęp do świadczeń pomocy społecznej na takich samych warunkach jak obywatele tego państwa członkowskiego. Nawiązanie takiej więzi możliwe jest dzięki legalnemu – zgodnie z unijnymi przepisami prawnymi – pobytowi. Stopniowa integracja wynikająca z legalnego pobytu stanowi konkretny wyraz wartości solidarności, ponieważ zapewnia utrzymanie równowagi pomiędzy prawami a zobowiązaniami, na które państwa członkowskie wyraziły zgodę na zasadzie wzajemności.

Poza tym organy ustawodawcze UE, działając zgodnie z wartością demokracji, mogą dać konkretny wyraz zasadzie

62 Zob. w tym względzie L. Kříčková, *Three Years with Coman: How Much Has Changed?*, „ICL Journal” 2022/2(16), s. 264.

63 Sprawa w ETPC, 2663/21, *Coman* i inni przeciwko Rumunii (w toku).

64 Wyrok TS z 14.11.2017 r., C-165/16, *Toufik Lounes* przeciwko Secretary of State for the Home Department, EU:C:2017:862, pkt 56, oraz z 18.01.2022 r., C-118/20, *JY* przeciwko Wiener Landesregierung, EU:C:2022:34, pkt 42.

65 Wyrok TS z 11.11.2014 r., C-333/13, *Elisabeta Dano* i *Florin Dano* przeciwko Jobcenter Leipzig, EU:C:2014:2358 – dalej wyrok C-333/13, *Dano*, oraz z 21.12.2023 r., C-488/21, *GV* przeciwko *Chief Appeals Officer*, *Social Welfare Appeals Office*, *The Minister for Employment Affairs and Social Protection*, *Ireland*, *The Attorney General*, EU:C:2023:1013 – dalej wyrok C-488/21, *Chief Appeals Officer* i in.

66 Wyrok C-333/13, *Dano*, pkt 69.

67 Wyrok C-333/13, *Dano*, pkt 73.

68 Wyrok C-333/13, *Dano*, pkt 74.

69 Wyrok C-488/21, *Chief Appeals Officer* i in., pkt 67.

70 Wyrok C-488/21, *Chief Appeals Officer* i in., pkt 71.

braku dyskryminacji ze względu na obywatelstwo wynikającej z art. 18 TFUE, tym samym określając stopień solidarności, jaką przyjmujące państwo członkowskie musi wykazywać wobec obywateli wykonujących swoje prawa do swobodnego przemieszczania się⁷¹. Wzajemne powiązania pomiędzy demokracją, równością i solidarnością można dostrzec analizując trzy sprawy: Trojani – Dano – The Department for Communities in Northern Ireland.

Po pierwsze, w sprawie Trojani⁷², rozstrzygniętej przed zastosowaniem *ratione temporis* dyrektywy 2004/38, Trybunał uznał, że obywatel nieaktywny z ekonomicznego punktu widzenia, który legalnie przebywał w przyjmującym państwie członkowskim od pewnego czasu lub posiadał zezwolenie na pobyt wydane na podstawie prawa krajowego, miał prawo do równego traktowania na podstawie art. 12 WE (obecnie art. 18 TFUE) w odniesieniu do świadczeń pomocy społecznej. Sprawę tę rozstrzygnięto wyłącznie na podstawie unijnego prawa pierwotnego, ponieważ unijne prawo pochodne nie zawierało żadnych postanowień stanowiących konkretny wyraz zasady braku dyskryminacji ze względu na obywatelstwo w odniesieniu do przyznawania świadczeń pomocy społecznej⁷³.

Po drugie, w sprawie Dano ramy legislacyjne uległy zmianie w rezultacie przyjęcia i wejścia w życie dyrektywy 2004/38. Nadając konkretny wyraz tej zasadzie, organy ustawodawcze UE podjęły decyzję o ustanowieniu powiązania pomiędzy legalnym pobytem – zgodnie z unijnymi przepisami prawnymi – a dostępem do pomocy społecznej. Trybunał zauważył, że w braku takiego powiązania „możliwość istnienia nierównego traktowania obywateli Unii, którzy skorzystali z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, oraz obywateli przyjmującego państwa członkowskiego w odniesieniu do przyznawania świadczeń socjalnych stanowi nieuniknioną konsekwencję dyrektywy 2004/38”⁷⁴. W związku z tym to powiązanie było wyborem politycznym, którego – w świetle zasady podziału władzy – Trybunał nie mógł zakwestionować, pod warunkiem że był zgodny z unijnym prawem pierwotnym.

Po trzecie, w sprawie The Department for Communities in Northern Ireland, Trybunał zauważył, że dyrektywa 2004/38 nie zabrania państwom członkowskim określenia przepisów mniej restrykcyjnych niż wynikające z tej dyrektywy. Tak jest np., gdy prawo pobytu udzielane jest na podstawie prawa krajowego, nawet jeśli dany pobyt jest niezgodny z przesłankami uzyskania takiego prawa pobytu na podstawie unijnych przepisów prawnych, określonych w dyrektywie. Trybunał zauważył, że prawo pobytu udzielone na podstawie mniej restrykcyjnych przepisów krajowych nie otwiera drzwi do zastosowania zasady równego traktowania w odniesieniu do pomocy społecznej. Odnosząc się do swoich poprzednich ustaleń w sprawie Dano,

Trybunał stwierdził, że takie prawo nie może podawać w wątpliwość powiązania pomiędzy legalnym pobytem – zgodnie z unijnymi przepisami prawnymi – a dostępem do pomocy społecznej, jak określono w dyrektywie 2004/38. Prawo pobytu udzielone na podstawie mniej restrykcyjnych przepisów krajowych stanowi „zastosowanie prawa UE” w rozumieniu KPP, a w szczególności postanowień traktatowych dotyczących statusu obywatela UE. Oznacza to, że władze krajowe nie mogą odrzucić wniosku o pomoc społeczną złożonego przez obywatela nieaktywnego zawodowo, który korzysta z mniej restrykcyjnych przepisów krajowych, jeśli takie odrzucenie byłoby sprzeczne z art. 1 (Godność człowieka), art. 7 (Poznanowanie życia prywatnego i rodzinnego) i art. 24 (Prawa dziecka) KPP⁷⁵.

Poza tym taka sama logika stopniowej integracji stanowi podstawę przesłanek, na podstawie których przyjmujące państwo członkowskie może zastosować środek wydalenia. Wydalenie obywateli będących rezydentami stałymi – tym bardziej tych, którzy przebywają legalnie w przyjmującym państwie członkowskim przez ponad 10 lat – jest trudniejsze, niż tych, którzy nie są rezydentami stałymi⁷⁶.

Poza tym wymiar solidarności obywatelstwa UE nie ogranicza się tylko do świadczeń pomocy społecznej, ale może również podkreślać to, że obywatelstwo UE i zasada wzajemnego zaufania idą w parze. Jest tak, ponieważ prawa związane ze statusem obywatela UE nie działają w próżni, ale w przestrzeni bez granic wewnętrznych, w której obywatele UE mogą przemieszczać się swobodnie i bezpiecznie. Warunkiem ustanowienia i utrzymania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości jest wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. Jak wynika z art. 2 TUE, „prawo Unii opiera się na zasadniczym założeniu, zgodnie z którym każde państwo członkowskie dzieli z wszystkimi innymi państwami członkowskimi – i przyjmuje, że państwa te dzielą z nim – szereg wspólnych wartości, na których opiera się Unia [...]”. Założenie to oznacza i uzasadnia istnienie wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, że wartości te będą uznawane, i że zatem prawo Unii, które wprowadza je w życie, będzie przestrzegane⁷⁷.

Jeżeli chodzi o swobodę przemieszczania się, zarówno macierzyste, jak i przyjmujące państwo członkowskie musi wyznaczać te same wartości. Ostatecznie, mam wrażenie, że Rzecznik Generalny Jacobs miał na myśli podobną koncepcję, gdy ponad trzydzieści lat temu napisał w głośnej sprawie Konstantinidis, że „[obywatel UE], który uda się do innego państwa

71 Jest tak, ponieważ art. 18 TFUE stanowi *lex generalis* art. 20 i art. 21 TFUE, które z kolei stanowią, że prawa związane ze statusem obywatela UE mają być wykonywane z zastrzeżeniem warunków i ograniczeń ustanowionych w Traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania. W związku z tym na mocy art. 20 i art. 21 TFUE organy ustawodawcze UE mogą dać konkretny wyraz zasadzie braku dyskryminacji ze względu na obywatelstwo. Zob. wyrok C-333/13, Dano, pkt 60.

72 Wyrok TS z 7.09.2004 r., C-456/02, Michel Trojani przeciwko Centre public d'aide sociale de Bruxelles (CPAS), EU:C:2004:488.

73 Zob. w tym względzie K. Lenaerts, S. Adam, *La solidarité, valeur commune aux Etats membres et principe fédératif de l'Union européenne*, „Cahiers droit européen” 2021/2, s. 339 i n.

74 Wyrok C-333/13, Dano, pkt 77.

75 Zob. w tym względzie wyrok TS z 15.07.2021 r., C-709/20, CG przeciwko The Department for Communities in Northern Ireland, EU:C:2021:602.

76 Zob. wyroki TS: z 23.11.2010 r., C-145/09, and Baden-Württemberg przeciwko Panagiotis Tsakouridis, EU:C:2010:708, pkt 25; z 8.12.2011 r., C-371/08, Nural Ziebell przeciwko Land Baden-Württemberg, EU:C:2011:809, pkt 70, oraz z 17.04.2018 r., sprawy połączone C-316/16 i C-424/16, B przeciwko Land Baden-Württemberg i Secretary of State for the Home Department przeciwko Francowi Vomerowi, EU:C:2018:256, pkt 44 (stwierdzający, że „jak wynika z motywu 24 dyrektywy 2004/38, dyrektywa ta wprowadza system ochrony przed wydalaniem oparty na stopniu integracji danej osoby w przyjmującym państwie członkowskim, tak by gwarancje przed wydalaniem były tym większe, im większy jest stopień integracji obywateli Unii i członków ich rodziny w przyjmującym państwie członkowskim”).

77 Zob. np. wyrok TS z 19.03.2019 r., Jawo, C-163/17, Abubacarr Jawo przeciwko Bundesrepublik Deutschland, EU:C:2019:218, pkt 80, oraz z 29.02.2024 r., C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Wzajemne zaufanie w razie przekazania), EU:C:2024:195, pkt 43 i cytowane orzecznictwo.

członkowskiego jako pracownik lub osoba prowadząca działalność na własny rachunek (...) ma prawo nie tylko do wykonywania swojego zawodu oraz korzystania z takich samych warunków życia i pracy jak obywatele państwa przyjmującego; poza tym osoba taka ma prawo zakładać, że niezależnie od tego, dokąd uda się w [UE], aby zarabiać na życie, będzie traktowana zgodnie ze *wspólnym kodeksem wartości podstawowych*⁷⁸.

Wyznawanie „wspólnego kodeksu wartości podstawowych” jest tym, co pozwala państwom członkowskim ufać sobie wzajemnie i tym samym wzajemnie okazywać solidarność swoim obywatelom. Zaufanie może pojawić się wyłącznie pomiędzy państwami członkowskimi, które są w takim samym stopniu zaangażowane w przestrzeganie wartości, na których opiera się UE. Takie równe zaangażowanie pozwala państwom członkowskim na realizację wspólnych celów poprzez podział odpowiedzialności i na zasadzie wzajemności.

W związku z tym zasada wzajemnego zaufania służy do rozgraniczenia państw członkowskich i państw trzecich, ponieważ zasada ta obowiązuje w pełni w odniesieniu do tych pierwszych. Orzecznictwo dotyczące ekstradycji obywateli UE do państw trzecich ilustruje tę kwestię.

W wyroku z 6.09.2016 r., C-182/15, Aleksei Petruhhin przeciwko Latvijas Republikas Ģenerālprokuratūra⁷⁹, Trybunał uznał, że możliwość dokonania przez państwo członkowskie ekstradycji obywateli UE, którzy nie są jego obywatelami, do państwa trzeciego, jednocześnie odmawiając dokonania takiej ekstradycji w stosunku do własnych obywateli, stanowi nierówne traktowanie, które ogranicza prawo tych obywateli do swobodnego przemieszczania się. Zwalczanie bezkarności może stanowić prawnie uzasadniony cel tłumaczący takie nierówne traktowanie. Przed dokonaniem ekstradycji obywatela UE do państwa trzeciego do celów prowadzenia postępowania karnego, państwo członkowskie, do którego skierowano wniosek, musi zawiadomić państwo członkowskie, którego obywatelem jest dany obywatel UE, o takim wniosku o ekstradycję. Takie zawiadomienie „umożliwia organom [tego] państwa członkowskiego – w zakresie, w jakim zgodnie ze swym prawem krajowym są one właściwe do prowadzenia przeciwko tej osobie postępowania karnego związanego z czynami popełnionymi poza jego terytorium – wydanie europejskiego nakazu aresztowania do celów ścigania”⁸⁰. Potencjalny europejski nakaz aresztowania powinien mieć pierwszeństwo przed wnioskiem o ekstradycję, biorąc pod uwagę to, że takie pierwszeństwo w mniejszym stopniu narusza prawa do swobodnego przemieszczania się, a jednocześnie pozwala zapobiec ryzyku bezkarności związanej z popełnionym przestępstwem.

Uzasadnienie wyroku C-182/15, Petruhhin, jest przepojone wartościami poszanowania praworządności i solidarności. Zapewniono zgodność z zasadą praworządności, biorąc pod uwagę to, że zasada wzajemnego zaufania, która stanowi podstawę systemu ustanowionego decyzją ramową w sprawie europejskiego nakazu aresztowania, zapewnia, że wydanie danego obywatela UE do państwa członkowskiego, którego jest obywatelem, doprowadzi do postępowania karnego, w ramach którego przestrzegane będą prawa podstawowe, a niezależny

i obiektywny sąd wyda orzeczenie bez obaw i bezstronnie. Wartość solidarności wspierana jest w takim zakresie, w jakim zobowiązania międzynarodowe określone w umowie o ekstradycji zawartej pomiędzy państwem członkowskim, do którego skierowano wniosek, a państwem trzecim musi uwzględniać możliwość wykonywania praw związanych ze statusem obywatela UE.

Jednocześnie, podczas gdy zasada wzajemnego zaufania generalnie nie dotyczy państw trzecich, niektóre z nich mogą nawiązać z UE szczególną relację, która może stanowić podstawę wzajemnego zaufania. Dotyczy to Islandii i Norwegii, które utrzymują z UE uprzywilejowane stosunki wykraczające poza współpracę gospodarczą i handlową. W szczególności Islandia i Norwegia zawarły z UE umowę międzynarodową w sprawie procedury wydawania osób, w której umawiające się strony „wyraziły wzajemne zaufanie do struktury i funkcjonowania ich systemów prawnych oraz do zdolności wszystkich umawiających się stron do zagwarantowania uczciwego procesu”. W związku z tym w wyroku C-897/19 PPU, Ruska Federacja⁸¹, Trybunał uznał, że w odniesieniu do obywatela państwa EFTA, którego dotyczył wniosek o ekstradycję skierowany przez państwo trzecie, można było zastosować takie samo uzasadnienie, jak przedstawione w wyroku C-182/15, Petruhhin. Przeciwnie, w sprawie Alchaster I, Trybunał Sprawiedliwości zauważył, że Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Unia Europejska nie nawiązały uprzywilejowanych stosunków w ramach Umowy o handlu i współpracy (dalej TCA). Prawdą jest, że zgodnie z TCA „współpraca między Zjednoczonym Królestwem a państwami członkowskimi opiera się na długotrwałym poszanowaniu ochrony podstawowych praw i wolności osób fizycznych”. Jednak „współpraca ta nie jest przedstawiana jako oparta na zachowaniu między zainteresowanymi państwami wzajemnego zaufania, które istniało przed wystąpieniem Zjednoczonego Królestwa z Unii w dniu 31 stycznia 2020 r.”⁸².

Poza tym w zakresie prawa unijnego, wymiar solidarności obywatelstwa UE oznacza, że obywatele UE i członkowie ich rodzin nie mogą być traktowani mniej korzystnie niż obywatele państw trzecich, którzy są w obiektywnie porównywalnej sytuacji. Takie nierówne traktowanie byłoby niezgodne ze statusem obywateli UE rozumianym jako „podstawowy status obywateli państw członkowskich”. Na przykład w sprawie *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i inni (Środki zapobiegawcze związane z deportacją) oznacza to, że „środki mające na celu uniknięcie ryzyka ucieczki, które mogą zostać zastosowane w ramach wydalenia obywateli [UE] i członków ich rodzin ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego, nie mogą być mniej korzystne niż środki przewidziane w prawie krajowym w celu uniknięcia ryzyka ucieczki obywateli państw trzecich, wobec których toczy się procedura powrotu na podstawie dyrektywy 2008/115, przed upływem terminu dobrowolnego wyjazdu, ze względów porządku publicznego lub bezpieczeństwa publicznego”⁸³.

81 EU:C:2020:262.

82 Wyrok TS z 29.07.2024 r., C-202/24, Alchaster I, EU:C:2024:649, pkt 71. Zob. również: wyrok TS z 3.04.2025 r., C-743/24, Alchaster II, EU:C:2025:230.

83 Wyrok TS z 22.06.2021 r., C-718/19, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* i in. przeciwko Conseil des ministres, EU:C:2021:505, pkt 57.

78 Opinia Rzecznika Generalnego Jacobsa z 9.12.1992 r., C-168/91, Christos Konstantinidis przeciwko Stadt Altensteig – Standesamt i Landratsamt Calw – Ordnungsamt, EU:C:1992:504, pkt 46 (podkreślenie dodane).

79 EU:C:2016:630 – dalej wyrok C-182/15, Petruhhin.

80 Wyrok C-182/15, Petruhhin, pkt 48.

5. Zbieżność wymiarów

Omawiane trzy wymiary obywatelstwa UE, które zostały przeanalizowane w poprzednich sekcjach, pokrywają się podczas weryfikacji zgodności z prawem unijnym lub krajowym określającym przesłanki nadania i utraty obywatelstwa. W tym względzie Trybunał Sprawiedliwości konsekwentnie utrzymuje, że „o ile określenie przesłanek nadania i utraty obywatelstwa należy zgodnie z prawem międzynarodowym do kompetencji każdego państwa członkowskiego, o tyle kompetencja ta musi być wykonywana zgodnie z prawem Unii”⁸⁴. Jest tak, ponieważ obywatelstwo państwa członkowskiego otwiera drogę do obywatelstwa UE. Aby zostać lub pozostać obywatelem UE, dana osoba musi być obywatelem państwa członkowskiego. Z jednej strony nabycie obywatelstwa państwa członkowskiego oznacza, głównie w przypadku naturalizacji, że dana osoba nabywa nowe prawa, które są chronione skutecznymi środkami ochrony prawnej, staje się częścią unijnego procesu demokratycznego i może korzystać ze środków solidarnościowych związanych z tymi prawami. Z drugiej strony utrata obywatelstwa oznacza, że dana osoba zostaje pozbawiona swojego podstawowego statusu obywatela UE i związanych z nim praw.

5.1. Utrata obywatelstwa

Środki krajowe, które odbierają obywatelowi UE jego obywatelstwo, muszą służyć prawnie uzasadnionemu celowi i być zgodne z zasadą proporcjonalności. Na przykład w wyroku C-135/08, Rottman, Trybunał uznał, że „państwo członkowskie ma prawo chronić szczególnie stosunek solidarności i lojalności pomiędzy tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków leżących u podstaw więzi obywatelstwa”⁸⁵. W związku z tym, aby chronić ten stosunek, państwo członkowskie może „cofnąć obywatelowi [UE] nabyte przez nadanie obywatelstwo tego państwa, jeżeli zostało ono uzyskane na skutek podstępny, pod warunkiem że taka decyzja o cofnięciu obywatelstwa przestrzega zasady proporcjonalności”⁸⁶. W świetle tej zasady, władze krajowe muszą „uwzględnić ewentualne konsekwencje, jakie omawiana decyzja [o cofnięciu nadania obywatelstwa] niesie dla osoby zainteresowanej i w razie potrzeby członków jej rodziny w odniesieniu do utraty praw przysługujących każdemu obywatelowi Unii”⁸⁷. W tym względzie konieczne jest określenie w szczególności, „czy utrata obywatelstwa jest uzasadniona w stosunku do powagi popełnionego przez tę osobę naruszenia, czasu, który upłynął pomiędzy wydaniem decyzji w sprawie nadania obywatelstwa a wydaniem decyzji o jego cofnięciu, oraz możliwości przywrócenia osobie zainteresowanej jej obywatelstwa państwa pochodzenia”⁸⁸. W sprawie Tjebbes Trybunał dodatkowo rozwinął linię orzecznictwa wynikającą z wyroku C-135/08, Rottman, uznając,

że Niderlandy mają prawo odebrać obywatelowi niderlandzkiemu jego obywatelstwo, jeżeli po osiągnięciu pełnoletniości, będąc w posiadaniu obywatelstwa niderlandzkiego i obywatelstwa innego państwa, ma nieprzerwanie przez 10 lat swoje główne miejsce zamieszkania poza terytorium UE. Stało się tak, ponieważ unijne przepisy prawne nie stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które uzasadniają utratę obywatelstwa brakiem „rzeczywistego związku między państwem a jego obywatelami”⁸⁹. Poza tym zgodność z zasadą proporcjonalności wymaga „indywidualnej oceny konsekwencji, jakie pociąga za sobą ta utrata w odniesieniu do zainteresowanych osób w świetle prawa Unii”⁹⁰. Władze niderlandzkie muszą ustalić, czy takie konsekwencje były zgodne z prawami zagwarantowanymi w KPP, a w szczególności z prawem poszanowania życia rodzinnego wynikającym z art. 7 KPP⁹¹.

5.2. Nadanie obywatelstwa

Pytanie, które pojawiło się w sprawie Komisja przeciwko Malcie (Obywatelstwo w zamian za inwestycje), dotyczyło tego, czy prawo unijne może ograniczyć przesłanki nadania – w drodze naturalizacji – obywatelstwa państwa członkowskiego, a tym samym statusu obywatela UE. Stan faktyczny sprawy przedstawia się następująco. Malta wprowadziła specjalny program uzyskiwania obywatelstwa maltańskiego w drodze naturalizacji przeznaczony dla inwestorów, określany jako program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. W ramach tego programu inwestor zagraniczny ubiegający się o obywatelstwo maltańskie musiał spełnić pięć warunków. Po pierwsze, wnioskodawca musiał wnieść wkład w wysokości 600 000 EUR lub 750 000 EUR na rzecz rządu maltańskiego⁹². Po drugie, musiał nabyć na Malcie nieruchomość mieszkalną o wartości przynajmniej 700 000 EUR⁹³. Po trzecie, wnioskodawca musiał przekazać darowiznę w wysokości co najmniej 10 000 EUR na rzecz organizacji pozarządowej zatwierdzonej przez władze maltańskie. Po czwarte, wnioskodawca musiał zamieszkiwać na Malcie przez okres 36 miesięcy, przy czym okres ten mógł być skrócony do 12 miesięcy, pod warunkiem dokonania przez wnioskodawcę dodatkowej wpłaty w kwocie 150 000 EUR. Po piąte, wnioskodawca musiał uzyskać potwierdzenie kwalifikowalności oraz zezwolenie na złożenie wniosku o naturalizację.

Komisja argumentowała, że program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. stanowił utowarowienie obywatelstwa UE, co podważa istotę i integralność tego statusu i godzi w zasadę wzajemnego zaufania w kontekście podejmowania decyzji o przyznawaniu obywatelstwa podejmowanych przez państwa

84 Wyrok TS z 7.07.1992 r., C-369/90, Mario Vicente Micheletti i inni przeciwko Delegación del Gobierno en Cantabria, EU:C:1992:295, pkt 10 – dalej wyrok C-369/90, Micheletti i in.; z 2.03.2010 r., C-135/08, Janko Rottman przeciwko Freistaat Bayern, EU:C:2010:104, pkt 45 – dalej wyrok C-135/08, Rottman; oraz z 5.09.2023 r., C-689/21, Udlændinge- og Integrationsministeriet (Perte de la nationalité danoise), EU:C:2023:626, pkt 30 i cytowane orzecznictwo.

85 Wyrok C-135/08, Rottman, pkt 51.

86 Wyrok C-135/08, Rottman, pkt 59.

87 Wyrok C-135/08, Rottman, pkt 56.

88 Wyrok C-135/08, Rottman, pkt 56.

89 Wyrok TS z 12.03.2019 r., C-221/17, M.G. Tjebbes i inni przeciwko Minister van Buitenlandse Zaken, EU:C:2019:189, pkt 35 – dalej wyrok C-221/17, Tjebbes i in.

90 Wyrok C-221/17, Tjebbes i in., pkt 41.

91 Wyrok C-221/17, Tjebbes i in., pkt 44 i 45.

92 Standardową kwotą było 600 000 EUR. Jednak jeśli wnioskodawca wpłacił 750 000 EUR, okres wymaganego zamieszkiwania był skracany do 12 miesięcy, zamiast 36 miesięcy (zob. warunek czwarty programu). Poza tym wnioskodawca mógł również uwzględnić swojego małżonka i dzieci dzięki zapłaceniu 50 000 EUR za każdą osobę.

93 Alternatywnie inwestor zagraniczny mógł wziąć w najem nieruchomość mieszkalną w zamian za roczny czynsz wynoszący co najmniej 16 000 EUR na minimalny okres 5 lat.

członkowskie. Zdaniem Komisji przyznawanie obywatelstwa w zamian za dokonanie określonych wcześniej płatności lub inwestycji jest również sprzeczne z zasadą lojalnej współpracy wynikającą z art. 4 ust. 3 TUE, ponieważ wnioskodawcy nie muszą nawiązać rzeczywistego związku z Maltą. W swojej obronie to państwo członkowskie próbowało dokonać rozróżnienia pomiędzy kompetencjami państw członkowskich do cofnięcia obywatelstwa a ich kompetencjami do przyznawania obywatelstwa. W odniesieniu do tych drugich Malta twierdziła, że unijne przepisy prawne mogą ograniczać wyłącznie polityki naturalizacji, które stanowią poważne naruszenie wartości lub celów UE w sposób ogólny i systemowy, co jednak nie dotyczyło programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. Poza tym przepisy prawne UE nie nakładają na państwa członkowskie prawnego obowiązku wymagania „wcześniejszego rzeczywistego związku” z państwem członkowskim nadania obywatelstwa.

Ustalenia Trybunału Sprawiedliwości można podzielić na cztery części. Po pierwsze, Trybunał nie zgodził się z rozróżnieniem dokonany przez Maltę. Uzasadnił to tym, że ani brzmienie traktatów, ani ich systematyka nie pozwalają na wywiedzenie z nich, że prawo UE dotyczyłoby wyłącznie polityk naturalizacji, które stanowiły istotne naruszenie wartości i celów UE.

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości opisał rolę, jaką obywatelstwo UE odgrywa w ramach konstytucyjnych UE. Przede wszystkim obywatelstwo UE i przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości są ze sobą ściśle powiązane. Jest tak, ponieważ – jak wspomniano powyżej – prawa do swobodnego przemieszczania się, które są związane ze statusem obywatela UE, mają być wykonywane w przestrzeni bez granic wewnętrznych. Biorąc pod uwagę to, że przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opiera się na zasadzie wzajemnego uznawania, prawa do swobodnego przemieszczania się należy wykonywać w sposób, który wspiera to zaufanie. Na tym zaufaniu opiera się wzajemne uznawanie decyzji w sprawie obywatelstwa wydawanych przez państwa członkowskie, co Trybunał potwierdził w wyroku C-369/90, *Micheletti* i in. ponad 30 lat temu⁹⁴. Stanowi ono fundament obywatelstwa UE. Następnie Trybunał stwierdził, że ponieważ obywatele UE aktywnie uczestniczą w życiu demokratycznym UE, polityki naturalizacji mają wpływ na funkcjonowanie UE jako wspólnego porządku prawnego. Polityki te faktycznie rozgraniczają, kto może uczestniczyć w procesie demokratycznym w UE, a kto nie. Ostatecznie Trybunał podkreślił związek pomiędzy wartością solidarności, obywatelstwem UE a tożsamością UE jako wspólnego porządku prawnego: postanowienia dotyczące obywatelstwa UE należą do najbardziej podstawowych postanowień traktatów. Postanowienia te „[przyczyniają się] do realizacji procesu integracji, który jest racją bytu samej [UE], i tym

samym stanowią integralną część jej ram konstytucyjnych”⁹⁵. Tym samym stanowią one konkretny wyraz wartości solidarności, która „wchodzi w zakres tożsamości [UE] jako własnego porządku prawnego, przyjętego przez państwa członkowskie na zasadach wzajemności”⁹⁶.

W trzeciej i czwartej części wyroku Trybunał zastanowił się nad pytaniem, czy prawo UE stoi na przeszkodzie programowi naturalizacji opartemu na procedurze transakcyjnej, w rezultacie której obywatelstwo przyznawane jest w zamian za określone wcześniej płatności lub inwestycje. Trybunał rozważył to pytanie *in abstracto*, a następnie *in concreto*, analizując program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r.

W wymiarze abstrakcyjnym Trybunał – odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa – zauważył, że „podstawą więzi obywatelstwa państwa członkowskiego jest szczególnie stosunek solidarności i lojalności między tym państwem a jego obywatelami oraz wzajemność praw i obowiązków”⁹⁷. Ponieważ status obywatela UE wynika automatycznie ze statusu obywatela państwa członkowskiego, ten szczególnie stosunek stanowi również podstawę tego statusu⁹⁸. Jednak program naturalizacji, który „jest [...] porównywalny z komercjalizacją nadawania statusu obywatela państwa członkowskiego, a co za tym idzie – nadawania statusu obywatela Unii”⁹⁹, w sposób oczywisty godzi w wymóg istnienia takiego szczególnego stosunku solidarności i lojalności pomiędzy państwem członkowskim a jego obywatelami. W związku z tym program ten jest niezgodny z koncepcją obywatelstwa UE, która wynika z traktatów. Poza tym podważa on zasadę wzajemnego zaufania, ponieważ zasada ta dotyczy założenia, że nadanie obywatelstwa państwa członkowskiego opiera się na szczególnym stosunku solidarności i lojalności. Wzajemne uznawanie obywatelstwa pomiędzy państwami członkowskimi, a tym samym wykonywanie praw związanych ze statusem obywatela UE opiera się faktycznie na tym szczególnym stosunku.

W analizowanej sprawie Trybunał uznał, że pierwsze trzy warunki programu obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. wskazywały na to, że program ten był porównywalny z komercjalizacją nadawania obywatelstwa maltańskiego w rezultacie procedury transakcyjnej. Czwarty i piąty warunek programu nie podważały tych ustaleń, ponieważ program obywatelstwa dla inwestorów z 2020 r. nie wymagał rzeczywistego zamieszkiwania na terytorium Malty, jak również ponieważ wymagania dotyczące potwierdzenia i zezwolenia miały na celu upewnienie się, że wdrażanie programu nie narusza niektórych celów interesu publicznego Malty, nie podważając jednak komercyjnego charakteru tego programu. W rezultacie Trybunał uznał skargę wniesioną przez Komisję, orzekając, że Malta uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na mocy art. 20 TFUE i art. 4 ust. 3 TUE.

Moim zdaniem z wyroku C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, wynikają trzy bezpośrednie implikacje, które odzwierciedlają trzy wymiary obywatelstwa UE omawiane w niniejszym artykule.

Po pierwsze, Trybunał podkreślił, że żadne postanowienia traktatów nie uzasadniają poddawania krajowych przepisów

94 Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, pkt 101 (stwierdzający, że „należy przypomnieć, że państwa członkowskie są zobowiązane do uznania skutków związanych z przyznaniem danej osobie przez inne państwo członkowskie obywatelstwa tego ostatniego państwa dla celów korzystania z praw i wolności wynikających z prawa Unii”). Zob. w tym względzie wyrok C-369/90, *Micheletti* i in., pkt 10; wyroki TS: z 2.10.2003 r., C-148/02, *Carlos García Avello* przeciwko państwu belgijskiemu, EU:C:2003:539, pkt 28; oraz z 19.10.2004 r., C-200/02, *Kunqian Catherine Zhu* i *Man Lavette Chen* przeciwko Secretary of State for the Home Department, EU:C:2004:639, pkt 39.

95 Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, pkt 91.

96 Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, pkt 91 i 93.

97 Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, pkt 96.

98 Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, pkt 97.

99 Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Maltcie, pkt 100.

prawnych dotyczących przyznawania obywatelstwa wyłącznie ograniczonej weryfikacji pod względem ich zgodności z prawem UE. Taka ograniczona weryfikacja byłaby sprzeczna z zasadą państwa prawa obowiązującą w UE.

Po drugie, Trybunał Sprawiedliwości interpretuje postanowienia traktatów dotyczące obywatelstwa UE jako postanowienia kluczowe w procesie integracji europejskiej. Status obywatela UE ma zasadnicze znaczenie w ramach konstytucyjnych UE, ponieważ sprzyja ściślejszej integracji poprzez wspieranie i ochronę wartości, na których opiera się UE i które definiują istotę tożsamości UE jako wspólnego porządku prawnego. Integracja europejska kształtowana jest nie tylko dla obywateli UE, lecz także przez nich samych. Są oni strażnikami integracji europejskiej i właśnie dlatego polityki naturalizacji muszą być zgodne z prawem UE, a w szczególności wartościami, o których mowa w art. 2 TUE. Ponieważ wartości poszanowania praworządności, demokracji, praw podstawowych i solidarności są bezcenne – obywatelstwo UE – którego te wartości są podstawą – nie powinno być nigdy przedmiotem sprzedaży. „Komercejalizacja” obywatelstwa UE byłaby w szczególności sposobem wykupienia sobie drogi do unijnego procesu demokratycznego, co pozostaje w zasadniczej sprzeczności z istotą demokracji. Obywatelstwo UE należy interpretować w sposób, który promuje i chroni integralność demokratycznych wyborów w UE.

Po trzecie, w ramach porządku prawnego UE nadanie obywatelstwa ma skutki transgraniczne, nakładając szereg obowiązków na państwa członkowskie, w których obywatel UE wykonuje swoje prawa wynikające z tego statusu. Taki obywatel UE ma prawo do wejścia na rynek pracy w danym państwie członkowskim. Jest on chroniony przed środkami dyskryminacyjnymi w zakresie prawa UE. Po stopniowej integracji może on uzyskać wynikające z zasady solidarności wsparcie od społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego. Jeżeli przyjmujące państwo członkowskie ma zaakceptować te obowiązki, państwo członkowskie, w którym nadano mu obywatelstwo, nie może uznawać nadawania obywatelstwa za biznes, ponieważ w ten sposób korzystałoby z możliwości oferowanych przez przyjmujące państwo członkowskie, bez ponoszenia powiązanych kosztów. W rezultacie równowaga pomiędzy tymi dwoma państwami członkowskimi uległaby przesunięciu. Właśnie dlatego prawo UE wymaga, aby nadanie obywatelstwa państwa opierało się na szczególnym stosunku solidarności i lojalności pomiędzy danym państwem członkowskim a jego obywatelami. Ten szczególny stosunek zabezpiecza zgodność z zasadą solidarności, ponieważ służy utrzymaniu równowagi pomiędzy przyjmującym państwem członkowskim a państwem członkowskim, które nadało obywatelstwo, dzięki czemu mogą ufać sobie w procesie wzajemnego uznawania decyzji w sprawie obywatelstwa.

6. Uwagi końcowe

Obywatelstwo UE, „które ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich”, musi służyć ochronie i promocji wartości, na których opiera się UE. W związku z tym obywatelstwo UE stanowi zasadniczy element tożsamości UE jako wspólnego porządku prawnego, który gwarantuje, że projekt integracji europejskiej realizowany jest z poszanowaniem tych wartości.

Obywatelstwo UE zapewnia obywatelom państw członkowskich prawa, które muszą być chronione przez niezależne i silne

sądy. Skuteczne wykonywanie tych praw wymaga zachowania zgodności z wartością poszanowania praworządności, ponieważ obywatele UE, którzy wykonują prawa związane z tym statusem, często należą do mniejszości niemającej dostępu do procesu politycznego na szczeblu krajowym i potrzebują ochrony sądowej.

Obywatelstwo UE otwiera drogę do udziału i zaangażowania w życiu politycznym. Oznacza to tworzenie ruchów politycznych i przystępowanie do partii politycznych w Europie, jak również przynależność do społeczeństwa obywatelskiego, które rozlicza władzę z jej działań. Podczas gdy wolne i uczciwe wybory mają zasadnicze znaczenie dla demokracji, zakres wymagań związanych z tą wartością jest znacznie szerszy. Dlatego właśnie Trybunał Sprawiedliwości interpretuje prawo UE w sposób, który wzmacnia tę wartość. W tym celu wartość poszanowania demokracji wymaga, aby rząd działający w przejrzysty i odpowiedzialny sposób był regułą, a nie wyjątkiem; aby w dobie mediów społecznościowych każdy obywatel UE mógł pełnić funkcję dziennikarza i podlegać ochronie wynikającej z KPP; aby społeczeństwa obywatelskie nie padały ofiarą „izolacjonizmu obywatelskiego”, który blokuje swobodny przepływ myśli; oraz aby prawa mniejszości nie podlegały tyranii politycznej większości, która w danym momencie sprawuje władzę.

Obywatelstwo UE oznacza, że państwa członkowskie pomagają sobie nawzajem w realizacji wspólnych celów poprzez podział obowiązków, wypełnianie zobowiązań i przestrzeganie zasady wzajemności. Wartość solidarności jest podstawą statusu obywatela UE, ponieważ służy znalezieniu i zachowaniu równowagi pomiędzy prawami a zobowiązaniami, które państwa członkowskie – jako „władcy traktatów” – uzgodniły.

Wyrok C-181/23, Komisja przeciwko Malcie, pokazuje, że obywatelstwo państwa członkowskiego otwiera drogę do obywatelstwa UE. Pytanie, kim jest obywatel państwa członkowskiego, nasuwa również pytanie, kim jest obywatel UE. Przyjmując politykę naturalizacji, państwa członkowskie muszą przestrzegać wartości, na których opiera się UE. Polityki naturalizacji nie mogą w sposób oczywisty godzić w szczególnie stosunek solidarności i lojalności pomiędzy państwem członkowskim a jego obywatelami. Jest tak, ponieważ ten szczególnie stosunek chroni wzajemne zaufanie umożliwiające wzajemne uznawanie decyzji w sprawie obywatelstwa pomiędzy państwami członkowskimi, stanowiąc podstawę solidarności. Z drugiej strony państwa członkowskie nie mogą komercejalizować nadawania obywatelstwa, ponieważ byłoby to niezgodne z wartościami, na których opiera się UE. Obywatelstwo UE nie jest towarem. Jak w znanym przeboju „miłości nie da się kupić” (*Money can't buy me love*) – tak samo nie powinno dać się kupić czegoś innego, tak głębokiego i obwarowanego zasadami, czyli obywatelstwa UE.

Bibliografia/References

- Fukuyama F., *Liberalism and its Discontents*, London 2022.
 Kříčková L., *Three Years with Coman: How Much Has Changed?*, „ICL Journal” 2022/2(16).
 Lenaerts K., Gutierrez-Fons J.A., *Epilogue: Hopes and Fears* [w:] *EU Citizenship and Federalism*, red. D. Kochenov, Cambridge 2017.
 Lenaerts K., *New Horizons for the Rule of Law Within the EU*, „German Law Journal” 2020/1(21).

Lenaerts K., *The Principle of Democracy in the Case Law of the European Court of Justice*, „International and Comparative Law Quarterly” 2013/2(62).

Lenaerts K., Adam S., *La solidarité, valeur commune aux Etats membres et principe fédératif de l'Union européenne*, „Cahiers droit européen” 2021/2.

Nicolaïdis K., *The Idea of European Democracy* [w:] *The Philosophical Foundations of European Union Law*, red. J. Dickson, P. Eleftheriadis, Oxford, 2010.

Nicolaïdis K., *The New Constitution as European „Democracy”?*, „Critical Review of International Social and Political Philosophy” 2004/1(7).

Rotunda R.D., *The Doctrine of the Inner Political Check, the Dormant Commerce Clause and Federal Preemption*, „Transportation Practitioners Journal” 1986/263(53).

Van Parus P., *Should the European Union become more democratic?* [w:] *Democracy and the European Union*, red. A. Føllesdal, P. Koslowski, Berlin 1997.

REKLAMA



CZY MOŻNA PRZYSPIESZYĆ PROCES PRZYWRACANIA ŁADU KONSTYTUCYJNEGO, ODSTĘPUJĄC NIECO OD ZASAD?

Zbiór prowokujących do myślenia **wywiadów przeprowadzonych przez Krzysztofa Sobczaka z czołowymi ekspertami prawa**, którzy analizują proces odbudowy praworządności w Polsce po latach 2015-2023. Wśród rozmówców są m.in. Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska i Marcin Matczak.

W rozmowach poruszane są kluczowe kwestie:

- **strategie odbudowy konstytucyjnych instytucji** i przeszkody, które mogą stanąć na drodze reform
- **rola sądów i niezależności sądownictwa** w utrzymaniu demokracji i praworządności
- **długofalowe skutki zmian prawnych** wprowadzanych przez obecne i poprzednie rządy.

**ZAMÓW KSIĄŻKĘ Z RABATEM 20% W KSIĘGARNI PROFINFO.PL
W FORMULARZU ZAMÓWIENIA WPISZ KOD: WKCZA20**

TRUDNY POWRÓT DO RZĄDÓW PRAWA

Ewa Łętowska, Marek Safjan, Zbigniew Kmiecik, Marta Romańska, Włodzimierz Wróbel, Monika Platek, Marcin Matczak, Sylwia Gregorczyk-Abram, Monika Florczak-Wątor, Ryszard Kalisz, Ryszard Piotrowski, Jarosław Onyszczyk, Krystian Markiewicz, Andrzej Wróbel, Przemysław Rosati, Włodzimierz Chróścik, Radosław Markowski w rozmowach z Krzysztofem Sobczakiem

Wolters Kluwer