Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIK GENERALNEJ
TAMARY ĆAPETY
przedstawiona w dniu 19 września 2024 r.[1]

Sprawa C-607/21

XXX
przeciwko
État belge

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Swobodny przepływ osób – Dyrektywa 2004/38/WE – Krąg beneficjentów – Artykuł 2 pkt 2 lit. d) – Bezpośredni wstępny – Pojęcie „pozostawania na utrzymaniu" – Miejsce, w którym musi istnieć sytuacja pozostawania na utrzymaniu – Prawo pobytu bezpośredniego wstępnego pozostającego na utrzymaniu – Wniosek o kartę pobytową złożony w przyjmującym państwie członkowskim kilka lat po przeniesieniu się z państwa pochodzenia – Legalność pobytu w przyjmującym państwie członkowskim – Dowód sytuacji pozostawania na utrzymaniu

I. Wprowadzenie

1. Organy belgijskie odmówiły wydania karty pobytowej XXX, będącej obywatelką państwa trzeciego (osoby znajdujące się w sytuacji takiej jak XXX są zwane dalej „obywatelami państwa trzeciego"), która dołączyła w Belgii do swojego syna i jego partnerki, będącej przemieszczającym się obywatelem Unii. Ta odmowa stała się zarzewiem niniejszej sprawy.

2. Dyrektywa o obywatelstwie[2] zobowiązuje państwa członkowskie do wydania karty pobytowej obywatelowi państwa trzeciego będącemu bezpośrednim wstępnym *pozostającym na utrzymaniu*, który – ze względu na tę sytuację zależności – nabywa pochodne prawo pobytu.

3. W niniejszej sprawie Trybunał ma wyjaśnić, jaki jest wymiar geograficzny używanego w dyrektywie o obywatelstwie pojęcia pozostawania na utrzymaniu, w drodze udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dla tego pojęcia decydujące znaczenie ma okoliczność, że wstępny wymagał opieki w państwie pochodzenia.

[1] Język oryginału: angielski.

[2] Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, 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. 2004, L 158, s. 77; zwana dalej „dyrektywą o obywatelstwie").

II. Spór w postępowaniu głównym, pytania prejudycjalne i postępowanie przed Trybunałem

4. XXX jest obywatelką marokańską i matką AL, który jest obywatelem belgijskim i zamieszkuje w Belgii. Partnerka AL, N.E.K., jest obywatelką niderlandzką, która przemieściła się do Belgii, gdzie zamieszkuje razem z AL od 2005 r.[3].

5. XXX wjechała na terytorium Belgii w dniu 25 lipca 2011 r. na podstawie wizy turystycznej.

6. W dniu 21 września 2011 r. złożyła ona wniosek o zezwolenie na pobyt, który umotywowała faktem pozostawania na utrzymaniu syna. Jak jednak wynika z postanowienia odsyłającego, odpowiednie uregulowanie belgijskie zostało zmienione na krótko przed złożeniem wniosku przez XXX w ten sposób, że nie przyznawało już ono obywatelom belgijskim prawa do łączenia rodzin w odniesieniu do ich wstępnych[4]. W związku z tym pierwszy wniosek XXX został oddalony w dniu 21 października 2011 r.

7. W dniu 26 czerwca 2015 r. XXX, która najwyraźniej w dalszym ciągu zamieszkiwała z synem i jego partnerką w Belgii, złożyła drugi wniosek o kartę pobytową. Tym razem złożyła go ona jako pozostający na utrzymaniu członek rodziny partnerki jej syna, N.E.K., będącej przemieszczającym się obywatelem Unii, który jest objęty zakresem stosowania dyrektywy o obywatelstwie.

8. Organy krajowe oddaliły ten wniosek w dniu 28 września 2015 r. z dwóch powodów: po pierwsze, nie udokumentowano w odpowiedni sposób środków pozostających do dyspozycji gospodarstwa domowego tworzonego przez jej syna i jego partnerkę, oraz, po drugie, dokumenty potwierdzające, że XXX jest osobą pozostającą na utrzymaniu, były zbyt dawne. Ta decyzja zawierała również nakaz opuszczenia terytorium belgijskiego.

9. XXX zaskarżyła tę decyzję o oddaleniu, ale jej skarga została oddalona przez Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców, Belgia) w dniu 14 kwietnia 2016 r. W orzeczeniu oddalającym skargę przeanalizowano jedynie pierwszy ze wskazanych powyżej powodów, mianowicie niewystarczające dowody z dokumentów potwierdzające środki pozostające do dyspozycji gospodarstwa domowego przyjmującego członka rodziny rozdzielonej, i nie zbadano argumentu, że dokumenty potwierdzające fakt pozostawania XXX na utrzymaniu są zbyt dawne.

10. W dniu 9 listopada 2017 r. XXX złożyła, ponownie jako członek rodziny partnerki jej syna, N.E.K., będącej przemieszczającym się obywatelem Unii, trzeci wniosek o kartę pobytową.

11. W dniu 2 maja 2018 r. również ten wniosek został oddalony. Jednym z powodów jego oddalenia było to, że dokumenty przedstawione na dowód jej ubóstwa (w szczególności wystawione w 2011 r. karta informacyjna marokańskiej inspekcji podatkowej i marokańskie zaświadczenie o ubóstwie) oraz na dowód wsparcia finansowego pochodzącego z gospodarstwa domowego, do którego deklaruje dołączyć (dowody przekazów pieniężnych z 2010 r. i 2011 r.) są zbyt dawne.

[3] Bezsporne jest, że AL i N.E.K. prowadzą gospodarstwo domowe uznawane w świetle prawa krajowego za wspólnotę rodzinną. N.E.K. złożyła wobec urzędnika stanu cywilnego w Anderlechcie (Belgia) oświadczenie o wspólnym zamieszkaniu z AL w dniu 11 lutego 2005 r., a więc na długo przed przeniesieniem się XXX w celu zamieszkiwania z nimi.

[4] Dyrektywa o obywatelstwie przyznaje prawa jedynie krewnym obywateli Unii, którzy przemieścili się z państwa pochodzenia do innego państwa członkowskiego (obywatele znajdujący się w takiej sytuacji są zwani dalej „przemieszczającymi się obywatelami Unii"). Tym samym kwestia, czy do AL, będącego obywatelem belgijskim, może w Belgii dołączyć jego matka, jest kwestią prawa belgijskiego. Zobacz podobnie art. 3 ust. 1 dyrektywy o obywatelstwie. Zobacz także między innymi wyroki: z dnia 12 marca 2014 r., O. i B., C-456/12, EU:C:2014:135, pkt 42, 43; z dnia 14 listopada 2017 r., Lounes, C-165/16, EU:C:2017:862, pkt 33.

12. XXX zakwestionowała zasadność tej ostatniej decyzji o oddaleniu. Wyrokiem z dnia 30 sierpnia 2019 r. Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) oddalił jej skargę, uznając, że aby można było mówić o pozostawaniu na utrzymaniu, muszą być spełnione łącznie dwa warunki. Po pierwsze, sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi powstać w państwie pochodzenia jeszcze przed przybyciem członka rodziny do Belgii. Zdaniem tego sądu wynika to z wyroku Jia [5]. Po drugie, aby dowieść, że taka sytuacja istnieje, nie wystarczy wykazać, iż członek rodziny rozdzielonej dysponuje wystarczającymi środkami lub zamieszkuje z wnioskodawcą, gdyż konieczne jest również wykazanie przez wnioskodawcę, że wsparcie materialne ze strony tego członka rodziny rozdzielonej było mu niezbędne w chwili składania wniosku.

13. W dniu 3 października 2019 r. XXX zaskarżyła to orzeczenie do Conseil d'État (rady stanu, Belgia). Rozpatrywane odesłanie prejudycjalne zostało sformułowane na kanwie tej skargi.

14. Conseil d'État (rada stanu) wyjaśnia, że istotna różnica pomiędzy niniejszą sprawą a sprawami rozstrzygniętymi wcześniej przez Trybunał polega na tym, iż członek rodziny pragnący skorzystać z prawa do łączenia rodzin już od sześciu lat przebywa na terytorium państwa, w którym zamierza dołączyć do obywatela Unii. W związku z tym uważa ona, że niezbędne są jej dodatkowe wyjaśnienia dotyczące odpowiednich uregulowań prawa Unii.

15. W tych okolicznościach Conseil d'État (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1. Czy w ramach badania pojęcia osoby pozostającej na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 [pkt] 2 lit. d) [dyrektywy o obywatelstwie] należy uwzględnić sytuację wnioskodawcy, który przebywa już na terytorium państwa, w którym zamieszkał członek rodziny rozdzielonej?

2. W przypadku odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy należy ustanowić różnicę w traktowaniu wnioskodawcy, który przebywa na terytorium tego państwa zgodnie z prawem i wnioskodawcy, który przebywa tam nielegalnie?

3. Czy art. 2 [pkt] 2 lit. d) [dyrektywy o obywatelstwie] należy interpretować w ten sposób, że aby zostać uznanym za pozostającego na utrzymaniu i w związku z tym podlegać definicji »członka rodziny«, o której mowa w tym przepisie, bezpośredni wstępny może powołać się na sytuację rzeczywistej zależności materialnej w państwie pochodzenia, potwierdzonej dokumentami, które w chwili złożenia wniosku o wydanie karty pobytowej dla członka rodziny obywatela Unii mają już kilka lat, z tego względu, że wyjazd z państwa pochodzenia i złożenie wniosku o wydanie karty pobytowej w przyjmującym państwie członkowskim nie zbiegają się w czasie?

4. W przypadku odpowiedzi przeczącej na pytanie trzecie, jakie są kryteria oceny sytuacji zależności materialnej wnioskodawcy, który ubiega się o dołączenie do obywatela Unii lub jego partnerki korzystając ze statusu wstępnego, nie mogąc przy tym uzyskać zezwolenia na pobyt na podstawie wniosku złożonego bezpośrednio po opuszczeniu państwa pochodzenia?".

16. Uwagi na piśmie zostały przedstawione Trybunałowi przez XXX, rządy belgijski, czeski, duński i niemiecki oraz przez Komisję Europejską.

[5] Wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia, C 1/05, EU:C:2007:1 (zwany dalej „wyrokiem Jia").

17. Decyzją prezesa Trybunału z dnia 28 października 2022 r. postępowanie w niniejszej sprawie zostało zawieszone, na podstawie art. 55 § 1 lit. b) regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości, do czasu wydania wyroku w sprawie C-488/21 (Chief Appeals Officer).

18. Po ogłoszeniu tego wyroku w dniu 21 grudnia 2023 r.[6]. Trybunał zwrócił się do sądu odsyłającego w niniejszej sprawie z pytaniem, czy podtrzymuje on pytania prejudycjalne.

19. W piśmie z dnia 19 stycznia 2024 r. sąd odsyłający wyjaśnił, że pragnie podtrzymać wszystkie pytania prejudycjalne, ponieważ jego zdaniem w owym wyroku nie udzielono na nie odpowiedzi.

20. Postępowanie w niniejszej sprawie zostało zatem podjęte w dniu 24 stycznia 2024 r.

21. W dniu 13 czerwca 2024 r. odbyła się rozprawa, podczas której XXX, rządy belgijski, duński i niemiecki oraz Komisja przedstawiły wystąpienia ustne.

III. Analiza

A. Wprowadzenie

1. Struktura niniejszej opinii

22. Dyrektywa o obywatelstwie uprawnia członków rodziny przemieszczającego się obywatela Unii do dołączenia do tego obywatela w państwie, do którego ów obywatel się przemieścił (zwanego dalej „przyjmującym państwem członkowskim"). W tym celu art. 7 ust. 1 lit. d) owej dyrektywy przyznaje członkom rodziny prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

23. Kwestia, czy dana osoba może zostać uznana za członka rodziny przemieszczającego się obywatela Unii, nie jest kwestią wyboru tego obywatela, lecz zależy od definicji tego pojęcia zawartej w art. 2 pkt 2 dyrektywy o obywatelstwie. Ta dyrektywa przyznaje prawo pobytu nie tylko współmałżonkowi, uznanemu w przepisach prawa partnerowi i małoletnim dzieciom obywatela Unii, lecz także pozostającym na utrzymaniu bezpośrednim zstępnym powyżej 21 roku życia (art. 2 pkt 2 lit. c) dyrektywy o obywatelstwie) oraz pozostającym na utrzymaniu bezpośrednim wstępnym (art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy o obywatelstwie).

24. Aby móc skorzystać z prawa pobytu na podstawie dyrektywy o obywatelstwie, XXX musi zatem *pozostawać na utrzymaniu* przemieszczającego się obywatela Unii.

25. Z brzmienia art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy o obywatelstwie oraz z orzecznictwa wynika, że wstępny (lub zstępny), aby być objętym zakresem stosowania tej dyrektywy, nie musi koniecznie pozostawać na utrzymaniu swojego bezpośredniego krewnego (którym w niniejszej sprawie jest syn XXX – AL), lecz może także pozostawać na utrzymaniu jego współmałżonka lub partnera

[6] Wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Chief Appeals Officer i in., C-488/21, EU:C:2023:1013 (zwany dalej „wyrokiem Chief Appeals Officer").

(którym w niniejszej sprawie jest N.E.K.) [7]. Jeżeli bezpośredni krewny oraz jego partner, który jest przemieszczającym się obywatelem Unii, tworzą gospodarstwo domowe, wystarczy, aby opiekę bezpośredniemu wstępnemu zapewniało to gospodarstwo domowe [8].

26. Uczestnicy postępowania przed Trybunałem zgodzili się z tą wykładnią. W związku z tym bezsporne jest, że XXX może się ubiegać o prawo pobytu na podstawie dyrektywy o obywatelstwie, jeżeli pozostaje na utrzymaniu gospodarstwa domowego utworzonego przez jej syna, który nie jest przemieszczającym się obywatelem Unii, oraz jego partnerkę, która jest takim obywatelem Unii.

27. Jako obywatel państwa trzeciego XXX jest zgodnie z art. 9 dyrektywy o obywatelstwie zobowiązana do złożenia wniosku o kartę pobytową, którą przyjmujące państwo członkowskie musi wydać, jeżeli jest ona członkiem rodziny pozostającym na utrzymaniu [9].

28. Trybunał miał okazję rozpatrywać szereg spraw, które powstały na tle odmowy wydania przez państwo członkowskie karty pobytowej [10] lub też odmowy uznania innego prawa przyznawanego przez dyrektywę o obywatelstwie krewnym pozostającym na utrzymaniu, takiego jak prawo do równego traktowania w dostępie do świadczeń społecznych [11]. W wydanych w nich wyrokach w pewnym stopniu doprecyzowano zawarte w dyrektywie o obywatelstwie pojęcie pozostawania na utrzymaniu.

29. W niniejszej sprawie novum stanowi (ponad sześcioletni) okres między przeniesieniem się XXX do Belgii a złożeniem przez nią wniosku o kartę pobytową [12]. W ten sposób na pierwszy plan wysuwa się kwestia geografii – należy ustalić, czy sytuacja XXX w jej państwie pochodzenia ma znaczenie dla oceny, czy jest ona osobą pozostającą na utrzymaniu.

30. We wcześniejszych istotnych sprawach wnioskodawca, w chwili składania wniosku o kartę pobytową, albo dopiero niedawno przeniósł się do przyjmującego państwa członkowskiego, albo też złożył taki wniosek w państwie pochodzenia. W sprawie zakończonej ogłoszeniem wyroku Jia członek rodziny będący wstępnym złożył wniosek o wydanie karty pobytowej trzy miesiące po przeniesieniu się do Szwecji. W przypadku analizowanym w wyroku Reyes zstępny złożył wniosek o kartę pobytową 26 dni po wjeździe do Szwecji. W sprawie, w której wydano wyrok Rahman, inni członkowie rodziny (objęci zakresem stosowania art. 3 ust. 2 dyrektywy pobytowej, a nie jej art. 2 pkt 2) złożyli wnioski o kartę pobytową przed przeniesieniem się do Zjednoczonego Królestwa z państwa pochodzenia. W związku z tym w owych sprawach miejscem, przez pryzmat którego

[7] Podobnie w wyroku z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia (C-1/05, EU:C:2007:1), Y. Jia, która zamierzała się powołać na dyrektywę o obywatelstwie jako bezpośrednia wstępna pozostająca na utrzymaniu, była matką obywatela chińskiego, którego współmałżonką była obywatelka Niemiec zamieszkująca razem z nim w Szwecji.

[8] W wyroku Reyes norweski współmałżonek obywatelki Niemiec, która przemieściła się do Szwecji, gdzie razem z tym współmałżonkiem zamieszkiwała we wspólnym gospodarstwie domowym, wspierał finansowo córkę swojej żony. Zobacz podobnie wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, pkt 11 (zwany dalej „wyrokiem Reyes").

[9] Bezpośredni wstępni będący obywatelami Unii nie potrzebują karty pobytowej. Przyjmujące państwo członkowskie może jednak wymagać od nich zarejestrowania się w odpowiednich organach, które mogą wydać im zaświadczenie o rejestracji. Zobacz podobnie art. 8 dyrektywy o obywatelstwie.

[10] Zobacz wyroki: z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia, C-1/05, EU:C:2007:1, pkt 17; z dnia 5 września 2012 r., Rahman i in., C-83/11, EU:C:2012:519, pkt 14 (zwany dalej „wyrokiem Rahman"); z dnia 16 stycznia 2014 r., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, pkt 12).

[11] W wyroku z dnia 18 czerwca 1987 r., Lebon (316/85, EU:C:1987:302; zwanym dalej „wyrokiem Lebon"), M.-C. Lebon złożyła w Belgii wniosek o przyznanie zasiłku zapewniającego minimum egzystencji, który został oddalony (zob. pkt 2). W wyroku Chief Appeals Officer GV złożył w Irlandii wniosek o przyznanie zasiłku z tytułu niepełnosprawności, który został oddalony (zob. wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Chief Appeals Officer i in., C-488/21, EU:C:2023:1013, pkt 2).

[12] Choć XXX złożyła pierwszy wniosek o kartę pobytową zaledwie dwa miesiące po wjeździe do Belgii (zob. pkt 5 niniejszej opinii), niniejsza sprawa dotyczy jedynie jej trzeciego wniosku, który został złożony w 2017 r. (zob. pkt 10 niniejszej opinii).

należało dokonywać oceny pozostawania na utrzymaniu w chwili składania wniosku o kartę pobytową, mogło być jedynie państwo pochodzenia, w którym ci członkowie rodziny zamieszkiwali przed podjęciem decyzji o dołączeniu do obywatela Unii.

31. XXX od dłuższego już czasu korzystała natomiast z opieki w Belgii. Czy istnieje jakikolwiek powód, dla którego, przy ustalaniu, czy jest ona osobą pozostającą na utrzymaniu, pod uwagę należy brać sytuację, w jakiej znajdowała się ona w państwie pochodzenia sześć lat temu (w 2011 r.), bądź też sytuację, w jakiej by się ona w nim znajdowała w 2017 r., gdyby nie podjęła decyzji o przeniesieniu się?

32. Ta materia „geografii zależności" stanowi nadrzędne zagadnienie leżące u podstaw wszystkich pytań zadanych Trybunałowi w trybie prejudycjalnym w niniejszej sprawie.

33. Przed udzieleniem odpowiedzi na pytania sądu odsyłającego pragnę zwrócić uwagę na pewne istotne z punktu widzenia niniejszej sprawy kwestie, które zostały już rozstrzygnięte w orzecznictwie.

2. Rozstrzygnięte już kwestie dotyczące pojęcia „pozostawania na utrzymaniu"

34. Można wskazać na szereg istotnych z punktu widzenia niniejszej sprawy elementów, które moim zdaniem są już utrwalone w orzecznictwie Trybunału.

35. Po pierwsze, z wyroków Lebon [13] i Jia [14] wynika, że przymiot pozostawania na utrzymaniu stanowi wynik *sytuacji faktycznej* charakteryzującej się tym, iż opiekę nad członkiem rodziny sprawuje przemieszczający się obywatel Unii [15].

36. Po drugie, potrzeba opieki musi być *rzeczywista*. W związku z tym w wyroku Jia Trybunał wyjaśnił, że członkowie rodziny, którzy zamierzają się powołać na dyrektywę o obywatelstwie w celu nabycia prawa pobytu, muszą, ze względu na sytuację ekonomiczną i socjalną, w jakiej się znajdują, nie być w stanie sami zaspokajać swoich zasadniczych potrzeb [16].

37. Po trzecie, z orzecznictwa wynika, że przymiot pozostawania na utrzymaniu obejmuje co najmniej *potrzebę wsparcia materialnego* [17]. I tak w wyroku Jia Trybunał rozpatrywał zależność ekonomiczną bezpośredniej wstępnej będącej obywatelem państwa trzeciego (matki) od jej syna i synowej [18]. W wyroku Reyes przedmiotowe wsparcie przyjmowało formę przekazów pieniężnych realizowanych na rzecz córki będącej obywatelem państwa trzeciego przez jej ojczyma [19].

13 Wyrok z dnia 18 czerwca 1987 r., Lebon, 316/85, EU:C:1987:302, pkt 22.

14 Wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia, C-1/05, EU:C:2007:1, pkt 35. Zobacz także wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, pkt 21.

15 W wyroku Zhu i Chen Trybunał, potwierdziwszy, że przymiot pozostawania na utrzymaniu wynika z sytuacji faktycznej, wyjaśnił, iż taka sytuacja musi charakteryzować się tym, że dany członek rodziny pozostaje na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii, a nie na odwrót. Z tej przyczyny M.N. Chen, osoba będąca obywatelem państwa trzeciego i matką obywatelki Unii posiadającej prawo pobytu w Zjednoczonym Królestwie, nie mogła się ubiegać o prawo pobytu na podstawie uregulowania Unii, które zostało tymczasem zastąpione dyrektywą o obywatelstwie, ponieważ to nie ona pozostawała na utrzymaniu swojej córki, lecz – wprost przeciwnie – to owa córka pozostawała na jej utrzymaniu. Zobacz wyrok z dnia 19 października 2004 r., Zhu i Chen, C-200/02, EU:C:2004:639), pkt 43, 44.

16 Wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia, C-1/05, EU:C:2007:1, pkt 37.

17 W tym względzie w opinii w sprawie Chief Appeals Officer zaproponowałam Trybunałowi przyjęcie szerokiej wykładni pojęcia pozostawania na utrzymaniu, które obejmowałoby nie tylko zależność materialną, lecz także emocjonalną (C-488/21, EU:C:2023:115, pkt 58). W wydanym w tej sprawie wyroku Trybunał nie zajął się tą kwestią. Dlatego też uznaję, że pozostaje ona otwarta. W niniejszej sprawie nie ma jednak potrzeby analizowania tego rozróżnienia, ponieważ dotyczy ona wsparcia materialnego.

18 Zobacz na przykład wyrok z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia, C-1/05, EU:C:2007:1, pkt 18, 19, 37.

19 Wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, pkt 15.

Z podobnym rodzajem wsparcia mamy do czynienia w niniejszej sprawie, ponieważ przedstawiony przez skarżącą dowód pozostawania na utrzymaniu został częściowo odrzucony z powodu oparcia go na dokumentach finansowych uznanych za nieaktualne.

38. Po czwarte, *prawo pobytu powstaje automatycznie*, gdy zaistnieją wszystkie istotne okoliczności świadczące o fakcie pozostawania na utrzymaniu, mianowicie (i) rzeczywista potrzeba opieki po stronie bezpośredniego wstępnego (lub zstępnego) oraz (ii) zgoda na zapewnianie takiej opieki przez przemieszczającego się obywatela Unii. Ani *karta pobytowa*, ani zaświadczenie o rejestracji nie mają charakteru konstytutywnego w zakresie prawa pobytu. Mają one *wyłącznie charakter deklaratoryjny*[20].

39. Niezależnie od deklaratoryjnego charakteru karty pobytowej, po stronie pozostających na utrzymaniu krewnych będących obywatelami państw trzecich istnieje – jak już wyjaśniono (zob. pkt 27 niniejszej opinii) – obowiązek złożenia wniosku o jej wydanie[21]. Taka karta ma istotne znaczenie z punktu widzenia pewności prawnej w odniesieniu do istnienia prawa pobytu, a tym samym również dla ułatwienia wykonywania tego prawa i integracji członka rodziny w przyjmującym państwie członkowskim[22]. Ponadto gdy członek rodziny jest obywatelem państwa trzeciego, tak jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, karta pobytowa umożliwia mu swobodne przemieszczanie się po terytorium Unii oraz powrót do przyjmującego państwa członkowskiego bez zbędnych przeszkód administracyjnych[23]. Niemniej jednak niewywiązanie się z obowiązku złożenia wniosku o kartę pobytową nie skutkuje utratą prawa pobytu, ponieważ taka karta nie ma charakteru konstytutywnego w zakresie prawa pobytu[24].

40. Podsumowując, z orzecznictwa wynika, że w przypadku gdy bezpośredni wstępny przemieszczającego się obywatela Unii znajduje się w takiej sytuacji faktycznej, iż rzeczywiście potrzebuje, aby ów przemieszczający się obywatel Unii (lub jego współmałżonek albo partner) zapewnił mu wsparcie, dyrektywa o obywatelstwie automatycznie przyznaje mu prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

41. Mając powyższe na uwadze, przejdę teraz do analizy pytań prejudycjalnych.

B. W przedmiocie pytania pierwszego – geografia zależności

42. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zapytuje, czy, przy dokonywaniu oceny pozostawania na utrzymaniu zgodnie z wymogami art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy o obywatelstwie, organy krajowe powinny brać pod uwagę sytuację bezpośredniego wstępnego przemieszczającego się obywatela Unii, który przebywa już na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.

43. To pytanie można rozumieć na dwa sposoby – jako zmierzające do ustalenia albo czy złożony przez taką osobę wniosek o kartę pobytową w ogóle podlega rozpatrzeniu, albo czy, przy rozpatrywaniu tego wniosku, pod uwagę należy wziąć jedynie sytuację istniejącą przed

[20] Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, pkt 48, 49 (zwany dalej „wyrokiem Diallo").

[21] W art. 9 ust. 2 dyrektywy o obywatelstwie na członków rodziny niebędących obywatelami Unii nałożono obowiązek złożenia wniosku o kartę pobytową w terminie, który nie może być krótszy niż trzy miesiące od dnia przyjazdu do przyjmującego państwa członkowskiego, przy czym dokładny termin może być ustalony przez każde państwo członkowskie.

[22] Zobacz podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2018 r., Diallo, C-246/17, EU:C:2018:499, pkt 66.

[23] Zobacz podobnie motyw 8 dyrektywy o obywatelstwie.

[24] Przekroczenie wyznaczonego przez państwo członkowskie terminu na złożenie wniosku o kartę pobytową może, zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy o obywatelstwie, prowadzić do tego, że zainteresowany członek rodziny będzie podlegał proporcjonalnym i niedyskryminującym karom. Trybunał potwierdził jednak, że niezłożenie wniosku o kartę pobytową nie może skutkować utratą prawa pobytu. Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., MRAX, C-459/99, EU:C:2002:461, pkt 74, 79.

przeniesieniem się wnioskodawcy do przyjmującego państwa członkowskiego. W obu przypadkach powstaje kwestia natury geograficznej, którą można wyrazić następującym pytaniem: „Czy sytuacja wnioskodawcy w jego państwie pochodzenia ma charakter rozstrzygający dla oceny pozostawania na utrzymaniu?”.

44. Innymi słowy, czy dla dowiedzenia, że XXX znajduje się w sytuacji pozostawania na utrzymaniu, co pozwalałoby uznać ją za osobę, której przysługuje prawo pobytu na podstawie dyrektywy o obywatelstwie, jest konieczne, aby na utrzymaniu gospodarstwa domowego AL i N.E.K. pozostawała ona jeszcze wówczas, gdy zamieszkiwała w państwie pochodzenia?

1. Argumenty uczestników postępowania przed Trybunałem

45. Uczestnicy niniejszego postępowania przedstawili cztery różne propozycje dotyczące czynników, jakie właściwe organy powinny ocenić przy podejmowaniu decyzji o wydaniu karty pobytowej.

46. Zdaniem XXX i rządu niemieckiego wystarczy wykazać, że potrzeba opieki istnieje w Belgii (przyjmującym państwie członkowskim) w chwili składania wniosku o kartę pobytową, czyli – w niniejszej sprawie – w 2017 r.

47. Stanowisko rządu belgijskiego jest dość niejednoznaczne. Rząd ten wyjaśnił, że XXX musiała udowodnić, iż pozostawała na utrzymaniu w chwili składania wniosku o kartę pobytową, czyli – w niniejszej sprawie – w 2017 r., przy czym nie jest jasne, czy musiała udowodnić, iż pozostawała na utrzymaniu w Belgii, czy też w państwie pochodzenia. Na rozprawie ów rząd wyjaśnił, że organy belgijskie nie są w żadnym stopniu zainteresowane sytuacją istniejącą w Belgii, lecz jedynie sytuacją XXX w jej państwie pochodzenia. Niemniej jednak podniósł on również, że XXX nie jest zobowiązana do przedstawienia dowodów z dokumentów świadczących o tym, iż pozostawałaby na utrzymaniu w państwie pochodzenia w 2017 r., gdyby powróciła do niego z zamiarem zamieszkiwania tamże.

48. Komisja i rząd duński uważają, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi istnieć w państwie pochodzenia w chwili, w której bezpośredni wstępny składa wniosek o dołączenie do obywatela Unii i w tym celu wjeżdża do Unii Europejskiej po raz pierwszy. Po wydaniu przez Trybunał wyroku Chief Appeals Officer bronią one stanowiska, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi również istnieć w chwili składania wniosku o kartę pobytową, jeżeli jest ona odległa w czasie od chwili przeniesienia się do przyjmującego państwa członkowskiego. Komisja wyjaśniła ponadto, że jest to konieczne, aby nie dopuścić do wydania karty, której wydanie nie jest już uzasadnione [25].

49. Zdaniem Komisji i rządu duńskiego w przypadku tej ostatniej oceny organy powinny rozpatrzyć, czy wstępny pozostaje na utrzymaniu w przyjmującym państwie członkowskim, a nie czy pozostawałby na utrzymaniu w państwie pochodzenia. Rząd duński wyjaśnia zatem, że w sytuacji takiej jak ta w niniejszej sprawie organy duńskie zażądałyby dokumentacji dwojakiego rodzaju, mianowicie (i) starszej dokumentacji z lat 2008, 2009 i 2010, czyli z okresu

[25] W tym miejscu można dodać, że w wyroku z dnia 27 czerwca 2018 r., Diallo (C-246/17, EU:C:2018:499, pkt 50, 55), Trybunał uznał, iż państwa członkowskie nie mogą wydać karty pobytowej na podstawie dyrektywy o obywatelstwie, jeśli dowód pozostawania na utrzymaniu nie wydaje się im przekonujący. Mogą one jednak uznać prawo pobytu i potwierdzić je z wykorzystaniem odpowiednich ku temu środków na podstawie samego prawa krajowego, nawet w przypadku braku dowodu pozostawania na utrzymaniu.

poprzedzającego przyjazd, z której wynikałoby, iż dana osoba pozostawała na utrzymaniu w państwie pochodzenia i (ii) nowszej dokumentacji, zaświadczającej że sytuacja pozostawania na utrzymaniu trwa w przyjmującym państwie członkowskim, a więc w chwili składania wniosku.

50. Wreszcie zdaniem rządu czeskiego przesłanka pozostawania na utrzymaniu może być spełniona w państwie pochodzenia lub w przyjmującym państwie członkowskim.

2. Ocena

51. Moim zdaniem potrzeba opieki w państwie pochodzenia nie stanowi warunku bycia osobą pozostającą na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy o obywatelstwie.

52. Ani z brzmienia, kontekstu czy też celu dyrektywy o obywatelstwie, ani z dotyczącego jej orzecznictwa nie wypływa wymóg, w myśl którego członek rodziny przemieszczającego się obywatela Unii musi pozostawać na utrzymaniu w państwie pochodzenia przed dołączeniem do przemieszczającego się obywatela Unii, bądź też w myśl którego pozostawałby on na utrzymaniu w przypadku powrotu.

53. Dla istnienia prawa pobytu opartego o przesłankę pozostawania na utrzymaniu, a w związku z tym dla wydania karty pobytowej, wystarczające jest, że bezpośredni wstępny pozostaje na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii w chwili składania wniosku o tę kartę. Miejsce, w którym powstaje taka sytuacja pozostawania na utrzymaniu, jest pozbawione znaczenia.

a) Dyrektywa o obywatelstwie nie wiąże istnienia prawa pobytu z jakimkolwiek warunkiem o charakterze geograficznym

54. Co się tyczy wymogu, w myśl którego sytuacja pozostawania na utrzymaniu powinna była istnieć w państwie pochodzenia, jestem skłonna zgodzić się z XXX, że dyrektywa o obywatelstwie nie zawiera takiego wymogu.

1) Brzmienie, kontekst i geneza

55. Zacznę od brzmienia dyrektywy o obywatelstwie i wskażę, że art. 2 pkt 2 lit. d), w przeciwieństwie do art. 3 ust. 2 lit. a)[26], nie zawiera wzmianki o kraju, z którego przybywa członek rodziny. Przepis ten ogranicza się do wprowadzenia wymogu istnienia sytuacji pozostawania na utrzymaniu i nie zawiera żadnego odniesienia do miejsca, w którym ma ona istnieć.

56. Jeżeli umieścimy art. 2 pkt 2 lit. d) w szerszym kontekście dyrektywy o obywatelstwie, okaże się, że jej art. 10 ust. 2 lit. d), który dotyczy wydawania kart pobytowych, wymaga zasadniczo, aby bezpośredni wstępny przedłożył dowody w postaci dokumentów, potwierdzające spełnienie warunków ustanowionych w art. 2 pkt 2 lit. d). W tym przepisie nie wskazano, że te dowody muszą pochodzić z państwa pochodzenia wstępnego[27].

[26] Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy o obywatelstwie dotyczy członków rodziny innych niż osoby wymienione w jej art. 2 pkt 2, którym państwa członkowskie ułatwiają wjazd i pobyt, choć takie prawa nie wynikają bezpośrednio z rzeczonej dyrektywy.

[27] Tymczasem w art. 10 ust. 2 lit. e) dyrektywy o obywatelstwie jest mowa, w odniesieniu do innych członków rodziny objętych regulacją art. 3 ust. 2 tej dyrektywy, o dokumentach wydanych przez odpowiedni organ w państwie pochodzenia.

57. Z genezy dyrektywy również zdaje się wynikać, że wymóg o charakterze geograficznym nie został w niej przewidziany. Choć dyrektywa 68/360 [28] wprowadzała wymóg przedłożenia dowodów z dokumentów wydanych w państwie pochodzenia, to została ona uchylona i zastąpiona dyrektywą o obywatelstwie, która nie zawiera już takiego odniesienia w przypadku bezpośrednich wstępnych.

2) Orzecznictwo

58. Argumenty uczestników dotyczące miejsca, w którym musi istnieć sytuacja pozostawania na utrzymaniu, koncentrowały się również wokół jednego punktu wyroku Jia, który jest przez nich odmiennie rozumiany. W pkt 37 tego wyroku Trybunał orzekł: „[k]onieczność wsparcia materialnego powinna istnieć w państwie pochodzenia tych wstępnych w chwili, gdy wnioskują o dołączenie do tego obywatela wspólnotowego". Do podobnych wniosków Trybunał doszedł w wyrokach Rahman [29] i Reyes [30].

59. To twierdzenie można odczytywać w ten sposób, iż sytuacja pozostawania na utrzymaniu powinna była istnieć w państwie pochodzenia. Alternatywnie można je traktować jako postulat, aby pozostawanie na utrzymaniu było badane w chwili złożenia wniosku, która to chwila w przypadkach analizowanych w wyrokach Jia, Reyes i Rahman (niemal) pokrywała się w czasie z sytuacją odpowiednich wstępnych w ich państwach pochodzenia.

60. Wszyscy uczestnicy, z wyjątkiem XXX i rządu niemieckiego, interpretują pkt 37 wyroku Jia w ten sposób, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu powinna była istnieć w państwie pochodzenia jeszcze przed dołączeniem członka rodziny do przemieszczającego się obywatela Unii.

61. XXX utrzymywała natomiast, że twierdzenie zawarte w wyroku Jia oraz powtórzone w innych wyrokach, gdy odczytywać je w świetle okoliczności tych spraw, nie potwierdza powyższego wniosku.

62. Zgadzam się z tą drugą interpretacją, w myśl której pkt 37 wyroku Jia nie pozwala na sformułowanie stwierdzenia, że wymóg, aby potrzeba opieki istniała w państwie pochodzenia, stanowi warunek wpisany w art. 2 pkt 2 lit. d) i art. 7 ust. 2 dyrektywy o obywatelstwie.

63. Przywołany cytat z wyroku Jia, który powtórzono następnie w wyrokach Rahman i Reyes (zob. pkt 58 niniejszej opinii), faktycznie należy rozpatrywać w kontekście tych spraw oraz pytań, na które odpowiadał Trybunał. W sprawach, w których wydano wyroki Jia i Reyes, członkowie rodziny złożyli wnioski o karty pobytowe wkrótce po wjeździe na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. pkt 59 niniejszej opinii). W przypadku analizowanym w wyroku Rahman członkowie rodziny wystąpili o zezwolenie na pobyt jeszcze przed przeniesieniem się do Zjednoczonego Królestwa z państwa pochodzenia. W związku z tym zawarte w tych wyrokach odniesienia do państwa pochodzenia były uzasadnione faktem, że organy decydujące o wydaniu karty pobytowej mogły, na potrzeby ustalenia, czy dane osoby pozostawały na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii, badać jedynie okres poprzedzający przeniesienie się do przyjmującego państwa członkowskiego. Tymczasem w niniejszej sprawie między chwilą wjazdu

[28] Dyrektywa Rady z dnia 15 października 1968 r. w sprawie zniesienia ograniczeń w przemieszczaniu się i pobycie pracowników państw członkowskich i ich rodzin we Wspólnocie (Dz.U. 1968, L 257, s. 13).

[29] Wyrok z dnia 5 września 2012 r., Rahman i in., C-83/11, EU:C:2012:519, pkt 33.

[30] Wyrok z dnia 16 stycznia 2014 r., Reyes, C-423/12, EU:C:2014:16, pkt 30.

na terytorium Belgii a chwilą rozpatrzenia wniosku o kartę pobytową upłynęło 6 lat. Dlatego też stwierdzenia przytoczonego z wyroku Jia nie można mechanicznie przełożyć na grunt okoliczności niniejszej sprawy.

64. Ponadto, jak również zwraca uwagę XXX, pkt 37 wyroku Jia należy interpretować przez pryzmat konkretnego pytania, na jakie Trybunał odpowiadał w tym orzeczeniu w trybie prejudycjalnym. W owej sprawie sąd odsyłający zastanawiał się, czy pojęcie pozostawania na utrzymaniu oznacza, że członek rodziny nie jest w stanie osiągnąć nawet najniższego możliwego do przyjęcia standardu życia w swoim państwie pochodzenia [31]. Do Trybunału zwrócono się zatem o rozstrzygnięcie w przedmiocie poziomu niezbędności opieki, który powoduje powstanie sytuacji pozostawania na utrzymaniu, a nie w przedmiocie tego, gdzie musi zaistnieć konieczność opieki.

65. W wyroku Chief Appeals Officer Trybunał potwierdził już, że ustalenia poczynione w wyrokach Jia i Reyes należy odczytywać w ich własnych kontekstach oraz że nie mogą one zostać automatycznie zastosowane na potrzeby udzielenia odpowiedzi na pytanie postawione w owej sprawie. W tym orzeczeniu Trybunał wyjaśnił, że w wyroku Reyes zwrócono się do niego o wypowiedzenie się w przedmiocie warunków, jakie muszą być spełnione, w chwili gdy zainteresowany wnosi o umożliwienie mu skorzystania z pochodnego prawa pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, a nie w przedmiocie warunków, jakie powinien spełnić ten zainteresowany w celu zachowania tego prawa [32].

66. Niemniej jednak w niniejszej sprawie Trybunał ma wyjaśnić kwestię inną niż te, które zostały podniesione w poprzednich sprawach. W niniejszej sprawie powstaje pytanie, czy sytuacja osoby pozostającej na utrzymaniu w państwie pochodzenia ma znaczenie dla oceny pozostawania na utrzymaniu, gdy – inaczej niż w przypadkach analizowanych w wyrokach Jia i Reyes – między przeniesieniem się z państwa pochodzenia a złożeniem wniosku o kartę pobytową upłynęło dużo czasu.

67. W poprzednich wyrokach nie rozstrzygano tej kwestii, w związku z czym nie można posłużyć się nimi mechanicznie w celu udzielenia odpowiedzi na pytanie zadane w niniejszej sprawie.

3) Znaczenie wyroku Chief Appeals Officer

68. Z interpretacji wyroku Chief Appeals Officer, jaką zasugerowali niektórzy uczestnicy postępowania w niniejszej sprawie, wynika, że pojęcie pozostawania na utrzymaniu ma – poza wymiarem geograficznym – także wymiar czasowy. Zgodnie z tym rozumieniem sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi faktycznie powstać w państwie pochodzenia, ale następnie musi trwać również w przyjmującym państwie członkowskim. W związku z tym jeżeli między chwilą przeniesienia się a chwilą złożenia wniosku o kartę pobytową upłynęło dużo czasu, dla oceny pozostawania na utrzymaniu istotne są dwa miejsca – państwo pochodzenia (w przeszłości) i przyjmujące państwo członkowskie (w teraźniejszości).

69. Nie jest to spójne z moim rozumieniem wniosków, do jakich Trybunał doszedł w wyroku Chief Appeals Officer.

[31] Zobacz podobnie pytanie 2 lit. a), przytoczone w pkt 24 wyroku z dnia 9 stycznia 2007 r., Jia (C-1/05, EU:C:2007:1).

[32] Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Chief Appeals Officer i in., C-488/21, EU:C:2023:1013, pkt 58.

70. W odpowiedzi na jedno z pytań zadanych w sprawie zakończonej jego wydaniem Trybunał orzekł, że zgodnie z dyrektywą o obywatelstwie bezpośredni wstępny zachowuje prawo pobytu tak długo, jak długo pozostaje na utrzymaniu, oraz że to prawo może zostać utracone, jeżeli ustanie sytuacja pozostawania na utrzymaniu [33]. Trybunał nie zasugerował, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi zaistnieć w chwili, w której członek rodziny nadal przebywa w państwie pochodzenia. W owej sprawie do Trybunału nie zwrócono się o ustalenie, gdzie powinna powstać sytuacja pozostawania na utrzymaniu. Kwestią kluczową było natomiast to, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi istnieć w chwili, w której wstępny składa wniosek o świadczenie socjalne. Trybunał w ogóle nie wypowiedział się na temat tego, gdzie powinna powstać sytuacja pozostawania na utrzymaniu, lecz wyjaśnił jedynie, że nie można założyć, iż sytuacja pozostawania na utrzymaniu istnieje, tylko dlatego, że istniała ona w pewnym momencie w przeszłości.

71. W wyroku Chief Appeals Officer nie wskazano zatem, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu musi powstać w państwie pochodzenia, lecz jedynie potwierdzono, iż musi ona istnieć w chwili, w której członek rodziny pozostający na utrzymaniu domaga się określonego prawa w oparciu o przysługujące mu prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim.

4) Cel dyrektywy o obywatelstwie

72. Motywy dyrektywy o obywatelstwie sugerują, że dozwolone na jej podstawie łączenie rodzin służy ochronie obywateli Unii, a nie obywateli państw trzecich.

73. Korzystanie z chronionego tą dyrektywą prawa wszystkich obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich ma się opierać, zgodnie z jej motywem 5, na obiektywnych warunkach wolności i godności.

74. Trybunał uznał [34], że poszanowanie prawa do życia rodzinnego, zagwarantowane w art. 7 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „Kartą") i w art. 8 europejskiej konwencji praw człowieka (zwanej dalej „EKPC"), jest jednym z warunków umożliwiających korzystanie z praw obywatelskich na godnych warunkach.

75. W związku z tym w celu zagwarantowania prawa do życia rodzinnego członkom rodziny będącym wstępnymi [35] przyznaje się prawo, choćby tylko o charakterze pochodnym, wjazdu i pobytu na terytorium Unii w zakresie, w jakim jest to konieczne dla zapobieżenia przeszkodom w przemieszczaniu się obywateli Unii.

76. Aktom prawnym rzadko przyświeca tylko jeden cel. Dyrektywa o obywatelstwie nie jest tu wyjątkiem. Nie tylko przyznaje ona prawa, lecz również ogranicza je poprzez nakładanie pewnych warunków ich wykonywania [36].

[33] Zobacz podobnie wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Chief Appeals Officer i in., C-488/21, EU:C:2023:1013, pkt 60, 61. Sytuacja pozostawania na utrzymaniu może ustać, jeżeli odpada potrzeba zapewnienia wstępnemu opieki przez członków rodziny lub jeżeli członkowie rodziny będący przemieszczającymi się obywatelami Unii przestają udzielać niezbędnego wsparcia.

[34] Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2002 r., MRAX, C-459/99, EU:C:2002:461, pkt 53.

[35] W tym względzie Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC") orzekł, że stosunki między osobami dorosłymi a ich rodzicami stanowią przejaw życia rodzinnego, które podlega ochronie na podstawie art. 8 EKPC, nawet jeżeli osoba dorosła nie mieszka ze swoimi rodzicami lub rodzeństwem i założyła odrębne gospodarstwo domowe oraz rodzinę. Zobacz podobnie wyroki ETPC: z dnia 18 lutego 1991 r. w sprawie Moustaquim przeciwko Belgii (CE:ECHR:1991:0218JUD001231386, § 35, §§ 45–46); z dnia 26 września 1997 r. w sprawie El Boujaïdi przeciwko Francji (CE:ECHR:1997:0926JUD002561394, § 33).

[36] Zobacz art. 1 lit. a) dyrektywy o obywatelstwie, który stanowi, że owa dyrektywa ustanawia warunki regulujące korzystanie z prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich przez obywateli Unii i członków ich rodziny.

77. Jak podkreślił rząd duński, dyrektywa o obywatelstwie jest uregulowaniem opierającym się na równowadze między potrzebą umożliwienia korzystania z prawa pobytu przysługującego obywatelom Unii oraz członkom ich rodziny a uzasadnionym interesem, jaki przyjmujące państwa członkowskie mają w zapewnieniu, aby te osoby nie stanowiły niepotrzebnego obciążenia (finansowego).

78. Czy proponowana wykładnia, w myśl której prawo pobytu bezpośredniego wstępnego nie jest uwarunkowane wymogiem przewidującym, że potrzeba opieki musiała powstać w państwie pochodzenia przed przeniesieniem się do przyjmującego państwa członkowskiego, narusza tę równowagę wypracowaną w procesie prawodawczym Unii?

79. Moim zdaniem – nie.

80. Prawdą jest, że pierwotny wniosek Komisji dotyczący tej dyrektywy nie zawierał żadnych warunków odnoszących się do bezpośrednich wstępnych mogących dołączyć do obywatela Unii. Warunek, zgodnie z którym taka osoba musi pozostawać na utrzymaniu, został dodany w toku procedury ustawodawczej [37]. Nawet jeżeli, jak już wyjaśniłam w innym miejscu [38], powody takiej zmiany regulacyjnej nie zostały wyrażone, to jako oczywisty jawi się zamiar ograniczenia liczby wstępnych mogących dołączyć do obywatela Unii.

81. Ten zamiar został wzięty pod uwagę w ten sposób, że wprowadzono wymóg, w myśl którego wstępny powinien pozostawać na utrzymaniu obywatela Unii. W świetle zagwarantowanego przemieszczającym się obywatelom Unii prawa do życia rodzinnego nic nie uzasadnia dalszego ograniczania tego prawa poprzez wymóg, zgodnie z którym sytuacja pozostawania na utrzymaniu powinna była istnieć w państwie pochodzenia.

82. W związku z tym, mając na uwadze cel dyrektywy o obywatelstwie, konieczne jest po prostu, jak wskazuje rząd niemiecki, wykazanie, że istnieje potrzeba opieki oraz wola jej zapewnienia. W razie wykazania powyższego pochodne prawo pobytu powstaje automatycznie na podstawie dyrektywy o obywatelstwie niezależnie od miejsca, w którym członek rodziny potrzebuje opieki zapewnianej przez przemieszczającego się obywatela Unii.

b) Dyrektywa o obywatelstwie nie wiąże istnienia prawa pobytu z chwilą wjazdu na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego

83. Według mnie dyrektywa o obywatelstwie nie uzależnia pochodnego prawa pobytu wstępnego pozostającego na utrzymaniu od wymogu, zgodnie z którym ta osoba musiała wjechać na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego z zamiarem dołączenia do przemieszczającego się obywatela Unii jako osoba pozostająca na jego utrzymaniu [39].

[37] Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich (COM(2001) 257 wersja ostateczna (Dz.U. 2001, C 270 E, s. 150)). Aby zapoznać się z bardziej szczegółowym omówieniem, zob.: M. De Somer, Identifying Member States Interests, w: *Precedents and Judicial Politics in EU Immigration*, Palgrave Macmillan Cham 2019 (sekcja 5.2.2 „The Citizenship Directive"), s. 113; E. Guild, S. Peers, J. Tomkins, General Provisions, w: *The EU Citizenship Directive: A Commentary*, 2nd ed., Oxford, Oxford University Press 2019, s. 42–46; N. Nic Shuibhne, *EU Citizenship Law*, Oxford, Oxford University Press 2023, s. 174–179.

[38] Zobacz moja opinia w sprawie Chief Appeals Officer i in. (C-488/21, EU:C:2023:115, pkt 55).

[39] Supozycja o istnieniu związku między wjazdem a prawem pobytu może wyjaśniać, dlaczego sąd odsyłający zwrócił się o rozstrzygnięcie, poprzez pytanie pierwsze, czy organy krajowe w ogóle muszą oceniać sytuację osoby, która nie wjechała na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego jako członek rodziny pozostający na utrzymaniu, lecz na innej podstawie, takiej jak wiza turystyczna.

84. Prawo wjazdu i prawo pobytu są uregulowane w różnych przepisach dyrektywy o obywatelstwie, mianowicie odpowiednio w jej art. 5 i 7.

85. Artykuł 7 ust. 1 lit. d) dyrektywy o obywatelstwie przyznaje członkom rodziny prawo pobytu w przyjmującym państwie członkowskim. Artykuł 7 nie odsyła jednak do art. 5, który reguluje prawo wjazdu. W związku z tym nie istnieje wymóg, zgodnie z którym możliwość nabycia prawa pobytu jest uzależniona od uzyskania szczególnego prawa wjazdu pozwalającego na dołączenie do przemieszczającego się obywatela Unii. Jedynym warunkiem skorzystania z prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 2 dyrektywy o obywatelstwie jest to, że dana osoba jest członkiem rodziny w rozumieniu art. 2 pkt 2, które to pojęcie obejmuje również pozostających na utrzymaniu wstępnych przemieszczającego się obywatela Unii, tak jak tenże został scharakteryzowany w art. 7 ust. 1 lit. a)–c). Dyrektywa o obywatelstwie nie przewiduje żadnego wymogu, że osoba powinna była wjechać na terytorium Unii ze względu na fakt pozostawania na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii.

86. Podsumowując, dla uzyskania przez będącego wstępnym członka rodziny przemieszczającego się obywatela Unii przymiotu pozostawania na utrzymaniu oraz dla nabycia powiązanego z nim prawa pobytu konieczne jest jedynie, aby taka osoba potrzebowała opieki ze strony przemieszczającego się obywatela Unii, niezależnie od miejsca, w którym istnieje taka potrzeba opieki. Pozostawanie na utrzymaniu nie jest związane z żadnym konkretnym miejscem w tym sensie, że potrzeba opieki powinna była powstać w państwie pochodzenia przed przeniesieniem się do przyjmującego państwa członkowskiego. Dyrektywa o obywatelstwie nie zawiera też wymogu, zgodnie z którym nabycie pochodnego prawa pobytu jest uzależnione od wjazdu przez członka rodziny na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego z zamiarem dołączenia do przemieszczającego się obywatela Unii, który zapewnia mu opiekę. Prawo pobytu zależy wyłącznie od istnienia stosunku zależności, zaś dyrektywa o obywatelstwie nie nakłada w tym zakresie żadnych dodatkowych warunków.

87. Dlatego też proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze w następujący sposób: w ramach badania pojęcia pozostawania na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy o obywatelstwie należy uwzględnić sytuację bezpośredniego wstępnego przemieszczającego się obywatela Unii, który przebywa już na terytorium państwa, w którym zamieszkał przyjmujący członek rodziny rozdzielonej.

C. W przedmiocie pytania drugiego – kwestia nielegalnego pobytu

88. Jeżeli należy uwzględnić sytuację wnioskodawcy, który znajduje się już w przyjmującym państwie członkowskim, sąd odsyłający zastanawia się, czy ma znaczenie, że ów wnioskodawca przebywa na terytorium tego państwa legalnie.

89. Z orzecznictwa wynika, że prawo pobytu bezpośredniego wstępnego (lub zstępnego) stanowi automatyczną konsekwencję stosunku zależności. Jeżeli więc po stronie wstępnego istnieje rzeczywista potrzeba opieki zapewnianej przez przemieszczającego się obywatela Unii, automatycznie istnieje również prawo pobytu.

90. Pobyt w przyjmującym państwie członkowskim wstępnego *pozostającego na utrzymaniu* nie może zatem być nielegalny, ponieważ prawo pobytu w takiej sytuacji jest przewidziane dyrektywą o obywatelstwie.

91. Poza rzeczywistą potrzebą opieki nie istnieje żaden dodatkowy wymóg, w tym wymóg legalności dotychczasowego pobytu, warunkujący istnienie prawa pobytu na podstawie art. 7 ust. 1 lit. d) lub art. 7 ust. 2 dyrektywy o obywatelstwie [40].

92. W tym miejscu pragnę również zauważyć, że XXX wydawała się potrzebować opieki zapewnianej przez gospodarstwo domowe jej syna i jego partnerki począwszy od swojego przyjazdu do Belgii oraz, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd krajowy, nawet jeszcze wcześniej, w jej państwie pochodzenia. Okoliczność, że w 2011 r. odmówiono jej zezwolenia na pobyt na podstawie prawa krajowego, nie zmienia faktu, iż może ona się powołać na swoją zależność od tego gospodarstwa domowego na podstawie dyrektywy o obywatelstwie.

93. Ponadto, z racji faktu, że prawo pobytu na podstawie dyrektywy o obywatelstwie powstaje automatycznie, jeżeli zaistnieje odpowiednia sytuacja pozostawania na utrzymaniu, i nie jest uzależnione od wydania karty pobytowej, nie ma znaczenia, iż organy odmówiły wydania takiej karty w 2015 r. i wydały nakaz opuszczenia terytorium Belgii. Skoro pozostawanie na utrzymaniu jest kwestią faktyczną, wydaje się, że prawo pobytu przysługiwało XXX od chwili przyjazdu do Belgii.

94. Nie wydaje się także, aby istniały jakiekolwiek powody pozwalające sądzić, iż ta sytuacja pozostawania na utrzymaniu kiedykolwiek ustała, co prowadzi do wniosku, że XXX przez ponad pięć lat miała w Belgii legalny pobyt na podstawie dyrektywy o obywatelstwie, w związku z czym nabyła również prawo stałego pobytu [41]. Oznacza to też, że decyzje o odmowie wydania karty pobytowej oraz o wydaleniu XXX z Belgii są niezgodne z prawem. Te okoliczności muszą jednak zostać zweryfikowane przez sąd krajowy.

95. W związku z tym proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie drugie w następujący sposób: bezpośredni wstępny, który pozostaje na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy o obywatelstwie, przebywa legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego bez względu na jakiekolwiek decyzje przyjęte na podstawie prawa krajowego, z których wynikałoby inaczej. Jeżeli wnioskodawca, zanim stał się osobą pozostającą na utrzymaniu, przebywał, w świetle prawa krajowego, nielegalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, taka okoliczność nie ma od tej chwili wpływu na prawa przysługujące mu na podstawie art. 7 ust. 1 lit. d) i art. 7 ust. 2dyrektywy o obywatelstwie.

D. W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego – jak udowodnić istnienie sytuacji pozostawania na utrzymaniu?

96. Poprzez pytania trzecie i czwarte sąd odsyłający zmierza w istocie do ustalenia, w jaki sposób bezpośredni wstępny przemieszczającego się obywatela Unii powinien wykazać istnienie sytuacji pozostawania na utrzymaniu, aby móc uzyskać kartę pobytową.

[40] Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2008 r., Metock i in., C-127/08, EU:C:2008:449, pkt 50, 51. Zakończona jego wydaniem sprawa dotyczyła grupy będących obywatelami państw trzecich współmałżonków przemieszczających się obywateli Unii zamieszkałych w Irlandii, których wnioski o karty pobytu zostały oddalone z tego powodu, że przed dołączeniem do obywateli Unii w Irlandii nie mieli oni legalnego pobytu w innym państwie członkowskim Unii, który to warunek został nałożony w prawie krajowym. W tym wyroku Trybunał stwierdził, że „definicja członków rodziny, zawarta w art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38 nie ustanawia rozróżnienia w zależności od faktu, czy przebywali oni zgodnie z prawem, czy też nie w innym państwie członkowskim”, oraz że art. 7 ust. 2 dyrektywy o obywatelstwie przyznaje członkom rodziny prawo pobytu „bez odwoływania się do miejsca lub warunków ich pobytu przed przybyciem do rzeczonego państwa członkowskiego”.

[41] Zobacz art. 16 dyrektywy o obywatelstwie.

97. W pytaniu trzecim sąd odsyłający pragnie w istocie się dowiedzieć, czy bezpośredni wstępny przemieszczającego się obywatela Unii, który składa wniosek o kartę pobytową, może udowodnić fakt pozostawania na utrzymaniu z wykorzystaniem dowodów z dokumentów pochodzących z okresu sprzed przeniesienia się do przyjmującego państwa członkowskiego, nawet jeżeli od ich wydania upłynęło już wiele czasu. Na wypadek gdyby takie dowody z dokumentów były pozbawione znaczenia lub nie były wystarczające, sąd odsyłający pragnie ustalić – poprzez pytanie czwarte – jak wnioskodawca może udowodnić fakt pozostawania na utrzymaniu.

98. Kwestia, w jaki sposób można udowodnić istnienie sytuacji pozostawania na utrzymaniu, zależy od tego, dlaczego w ogóle należy ją udowadniać.

99. W niniejszej sprawie XXX miała wykazać, że jest osobą pozostającą na utrzymaniu, po to, aby móc uzyskać kartę pobytową.

100. Karta pobytowa potwierdza, że począwszy od chwili jej wydania członek rodziny korzysta z prawa pobytu na podstawie art. 7 dyrektywy o obywatelstwie. W tym sensie wydaje mi się, że jedyną istotną kwestią jest ta, czy sytuacja pozostawania na utrzymaniu istnieje w miejscu i czasie składania wniosku o kartę.

101. Byłoby inaczej, gdyby zaświadczenie o pobycie służyło innemu celowi, na przykład potwierdzeniu, że sytuacja pozostawania na utrzymaniu powstała w pewnym momencie i istnieje w dalszym ciągu w chwili jego wydania. Może to mieć znaczenie przy ubieganiu się o prawo stałego pobytu, które jest uzależnione od spełnienia warunku ciągłego legalnego pobytu przez okres pięciu lat. W takim przypadku znaczenie ma zarówno stan na chwilę zaistnienia sytuacji pozostawania na utrzymaniu, która to chwila mogła nastąpić w przeszłości, jak i stan na chwilę obecną.

102. Z postanowienia odsyłającego wynika jednak, że XXX faktycznie wystąpiła o kartę pobytową dopiero z chwilą złożenia takiego wniosku (po raz trzeci), co nastąpiło w 2017 r.

103. W związku z tym wydaje mi się, że jeżeli rzeczywiście jest tak, iż w niniejszej sprawie karta pobytowa jest wymagana jedynie jako potwierdzenie, że prawo pobytu istnieje *w chwili* składania takiego wniosku oraz będzie istnieć w przyszłości, o ile nie zostanie cofnięte, bezzasadne jest żądanie przedstawienia dowodu, iż XXX pozostawała na utrzymaniu w państwie pochodzenia. Wystarczy, że dowiedzie ona, iż potrzebuje opieki oraz iż opiekę taką partnerka jej syna jest gotowa zapewnić w Belgii w chwili składania wniosku o kartę pobytową.

104. W tym względzie XXX rzeczywiście nie może przedstawić dowodów z 2011 r.; musi ona natomiast udowodnić, że jest osobą pozostającą na utrzymaniu z wykorzystaniem aktualnych dowodów, które świadczą o potrzebie uzyskania przez nią opieki w 2017 r.

105. Dowód pozostawania na utrzymaniu w chwili składania wniosku o kartę pobytową może zostać przedstawiony za pomocą wszystkich odpowiednich ku temu środków[42], w zależności od indywidualnej sytuacji danego członka rodziny. Jeżeli wniosek o kartę pobytową jest składany wkrótce po przybyciu do przyjmującego państwa członkowskiego, dokument poświadczający, że członek rodziny otrzymywał już na swój rachunek w państwie pochodzenia środki pieniężne od przemieszczającego się obywatela Unii, może mieć znaczenie, ale nie jest niezbędny. Jeżeli jednak członek rodziny przebywa już w przyjmującym państwie członkowskim, dowody świadczące

[42] Zobacz podobnie wyrok z 9 stycznia 2007 r., Jia, C-1/05, EU:C:2007:1, pkt 43.

o tym, że zamieszkuje on z przemieszczającym się obywatelem Unii lub że ów obywatel płaci za jego zakwaterowanie, wyżywienie lub zaspokajanie innych podstawowych potrzeb w przyjmującym państwie członkowskim, mogą mieć znaczenie dla wykazania zależności materialnej. W istocie może zajść konieczność zwrócenia się o przedstawienie pewnych dowodów z dokumentów wydanych w państwie pochodzenia, o ile ich uzyskanie nie jest niemożliwe, na przykład dowodów potwierdzających, że członek rodziny nie otrzymuje innych dochodów z wcześniejszej działalności zarobkowej lub ze składników majątku. Taki dowód służy jednak wykazaniu, że nie jest on w stanie sam się utrzymać w chwili i w miejscu składania wniosku o kartę pobytową, a nie wykazaniu, że znajdował się lub znajdowałby się w takiej sytuacji w państwie pochodzenia.

106. Jeżeli członkowi rodziny pozostającemu na utrzymaniu potrzebna jest decyzja potwierdzająca fakt dalszego pozostawania na utrzymaniu, która może być wymagana przy ubieganiu się o pobyt stały, może zaistnieć konieczność udowodnienia, że taka sytuacja pozostawania na utrzymaniu istniała w przeszłości, w tym w państwie pochodzenia. W takim przypadku na dowód istnienia sytuacji pozostawania na utrzymaniu w państwie pochodzenia przed przeniesieniem się do przyjmującego państwa członkowskiego można przedstawić dawne dowody z dokumentów. Bezzasadne jest żądanie nowych dokumentów potwierdzających, że XXX pozostawała na utrzymaniu w państwie pochodzenia, jeszcze zanim dołączyła do swojej rodziny w Belgii, jeżeli takie dokumenty zostały już przedłożone organowi podejmującemu decyzję.

107. W związku z tym proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie w następujący sposób: bezpośredni wstępny przemieszczającego się obywatela Unii nie może się powołać na dokumenty wydane na kilka lat przed złożeniem wniosku o kartę pobytową w celu udowodnienia, że pozostaje na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii. Taki wstępny powinien wykazać, że znajduje się w sytuacji pozostawania na utrzymaniu w przyjmującym państwie członkowskim w chwili składania wniosku o kartę pobytową.

108. Proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie czwarte w ten sposób, że taki dowód może zostać przedstawiony za pomocą wszystkich odpowiednich ku temu środków, które pozwalają wykazać, iż zainteresowany bezpośredni wstępny ma rzeczywistą potrzebę opieki zapewnianej mu przez przemieszczającego się obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim w chwili składania wniosku o zezwolenie na pobyt. Udowodnienie tej okoliczności może wymagać przedstawienia nowych dokumentów z państwa pochodzenia, które potwierdzałyby brak własnych środków pochodzących z poprzednich stosunków pracy lub ze składników majątku albo też niewystarczający charakter takich środków. Tego rodzaju dokumenty służą udowodnieniu potrzeby opieki w chwili składania wniosku w przyjmującym państwie członkowskim, a nie potrzeby opieki w państwie pochodzenia.

IV. Wnioski

109. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Conseil d'État (radę stanu, Belgia) odpowiedział następująco:

1. Przy badaniu istnienia sytuacji pozostawania na utrzymaniu w rozumieniu art. 2 pkt 2 lit. d) dyrektywy 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 organy krajowe powinny uwzględnić sytuację bezpośredniego wstępnego przemieszczającego się obywatela Unii, który przebywa już na terytorium państwa, w którym zamieszkał przyjmujący członek rodziny rozdzielonej.

2. Bezpośredni wstępny, który pozostaje na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii w rozumieniu art. 2 pkt 2 dyrektywy 2004/38/WE, przebywa legalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego bez względu na jakiekolwiek decyzje przyjęte na podstawie prawa krajowego, z których wynikałoby inaczej. Jeżeli wnioskodawca, zanim stał się osobą pozostającą na utrzymaniu, przebywał, w świetle prawa krajowego, nielegalnie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego, taka okoliczność nie ma od tej chwili wpływu na prawa przysługujące mu na podstawie art. 7 ust. 1 lit. d) i art. 7 ust. 2 dyrektywy 2004/38.

3. Bezpośredni wstępny przemieszczającego się obywatela Unii nie może się powołać na dokumenty wydane na kilka lat przed złożeniem wniosku o kartę pobytową w celu udowodnienia, że pozostaje na utrzymaniu przemieszczającego się obywatela Unii. Taki wstępny powinien wykazać, że znajduje się w sytuacji pozostawania na utrzymaniu w przyjmującym państwie członkowskim w chwili składania wniosku o kartę pobytową.

4. Dowód na istnienie sytuacji pozostawania na utrzymaniu może zostać przedstawiony za pomocą wszystkich odpowiednich ku temu środków, które pozwalają wykazać, iż zainteresowany bezpośredni wstępny ma rzeczywistą potrzebę opieki zapewnianej mu przez przemieszczającego się obywatela Unii w przyjmującym państwie członkowskim w chwili składania wniosku o zezwolenie na pobyt. Udowodnienie tej okoliczności może wymagać przedstawienia nowych dokumentów z państwa pochodzenia, które potwierdzałyby brak własnych środków pochodzących z poprzedniego stosunku pracy lub ze składników majątku albo też niewystarczający charakter takich środków. Tego rodzaju dokumenty służą udowodnieniu potrzeby opieki w chwili składania wniosku w przyjmującym państwie członkowskim, a nie potrzeby opieki w państwie pochodzenia.