



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
YVES'A BOTA  
przedstawiona w dniu 15 maja 2012 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-502/10

#### **Staatssecretaris van Justitie przeciwko Mangat Singh**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Raad van State (Niderlandy)]

Dyrektywa 2003/109/WE — Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi — Zakres stosowania dyrektywy — Zakres wykluczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. e) — Pojęcie formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt

1. Niniejsza sprawa stwarza Trybunałowi możliwość sprecyzowania zakresu stosowania dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi<sup>2</sup>.
2. Dyrektywa ustanawia wspólny status rezydenta długoterminowego, tak aby wszyscy obywatele państw trzecich zamieszkujący legalnie i w sposób stały w państwach członkowskich mogli uzyskać ten status oraz skorzystać z niego na bardzo zbliżonych warunkach w Unii Europejskiej. Dokonuje ona harmonizacji kryteriów uzyskania statusu rezydenta długoterminowego oraz praw z nim związanych, zgodnie z zasadą równości traktowania z obywatelami Unii.
3. W art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy prawodawca Unii wykluczył z zakresu jej stosowania obywateli państw trzecich, którzy „zamieszkują jedynie tymczasowo [na przykład] jako au pair lub pracownicy sezonowi, lub jako pracownicy oddelegowani przez usługodawcę do celów świadczenia usług transgranicznych, lub jako usługodawcy świadczący usługi transgraniczne, lub w przypadkach, w których ich zezwolenie na pobyt zostało formalnie ograniczone”.
4. W takim przypadku i zgodnie z art. 4 ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy okresy zamieszkania obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich nie są uwzględniane przy obliczaniu okresu wymaganego do przyznania statusu rezydenta długoterminowego, wynoszącego pięć lat<sup>3</sup>.
5. W niniejszej sprawie Raad van State (Niderlandy) zwraca się w istocie do Trybunału o sprecyzowanie znaczenia, jakie prawodawca Unii zamierzał nadać pojęciu formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt, tak aby ściślej zdefiniować zakres wykluczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Dz.U. 2004, L 16, s. 44, zwana dalej „dyrektywą”. Po zajęciu zdarzeń znajdujących się u podstaw postępowania przed sądem krajowym dyrektywa została zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 r. (Dz.U. L 132, s. 1).

3 — Zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109 „państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat, bezpośrednio poprzedzający złożenie właściwego wniosku”.

6. Ten wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym został złożony w ramach sporu pomiędzy Staatssecretaris van Justitie (sekretarzem państwa ds. wymiaru sprawiedliwości, zwanym dalej „Staatssecretaris”) a M. Singhem, obywatelem Indii, którego formalnie ograniczone zezwolenie na pobyt było odnawiane przez okres ponad siedmiu lat; spór ten dotyczy odmowy przyznania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego.

## I – Prawo krajowe

7. Dyrektywa została transponowana w Niderlandach na mocy Wet tot algehele herziening van de Vreemdelingenwet (ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach) z dnia 23 listopada 2000 r.<sup>4</sup>.

8. Zgodnie z art. 14 ust. 2 tej ustawy zezwolenie na pobyt na czas określony wydawane jest z uwzględnieniem ograniczeń związanych z zatwierdzonym celem pobytu. Mogą być wymagane również inne warunki. Na podstawie art. 14 ust. 3 wskazanej ustawy zezwolenie to jest wydawane na maksymalny okres pięciu kolejnych lat.

9. Ponadto zgodnie z art. 21 ust. 1 ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach można odmówić uwzględnienia wniosku o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony, w szczególności jeżeli cudzoziemiec w okresie pięciu lat poprzedzających złożenie wniosku posiadał formalnie ograniczone prawo pobytu.

10. Ustawodawca niderlandzki przyjął na podstawie tej ustawy Vreemdelingenbesluit 2000 (dekret o cudzoziemcach z 2000 r.)<sup>5</sup>.

11. Zgodnie z art. 3.5 ust. 2 lit. d) tego dekretu prawo pobytu wynikające z zezwolenia na pobyt na czas określony jest tymczasowe, jeżeli zezwolenie to zostało udzielone w sposób ograniczony w związku z wykonywaniem działalności zawodowej w charakterze przywódcy duchowego lub nauczyciela religii, chyba że owo prawo pobytu przysługuje na podstawie decyzji nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia<sup>6</sup>.

12. Zgodnie z art. 3.33 ust. 1 wskazanego dekretu zezwolenie to jest przyznawane, wyłącznie gdy cudzoziemiec złoży pisemne oświadczenie, iż został poinformowany, że zezwolenia na pobyt udziela się jedynie w celu wykonywania działalności jako przywódca duchowy lub nauczyciel religii na rzecz wspólnoty, która ma być ściśle określona, że zezwolenie na pobyt jest udzielone tylko na czas działalności, po zakończeniu której ma on opuścić Niderlandy, oraz że w trakcie jego pobytu w Niderlandach nie wolno mu wykonywać działalności innego rodzaju.

13. Staatssecretaris określił zasady wykonywania kompetencji przyznanych mu na mocy ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach i dekretu o cudzoziemcach z 2000 r. w Vreemdelingen-circulaire 2000 (okólniku w sprawie cudzoziemców z 2000 r.).

14. Zgodnie z sekcją B1/2.4 tego okólnika kwestia, czy prawo pobytu obywatela państwa trzeciego ma charakter tymczasowy czy nie, nie wynika z udzielonego temu obywatelowi zezwolenia na pobyt na czas określony, lecz wyłącznie z zastosowania art. 3.5 owego dekretu. Jeżeli zezwolenie na pobyt zostało udzielone w sposób ograniczony zgodnie z art. 3.5 ust. 2 rzeczony dekretu, prawo pobytu ze swej natury jest ograniczone w czasie.

4 — Stb. 2000, nr 495.

5 — Stb. 2000, nr 497.

6 — Rada Stowarzyszenia została utworzona na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisanego w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej. Układ ten został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, 217, s. 3685).

15. Należy dodać, że przepisy te zostały zmienione ustawą z dnia 7 lipca 2010 r.<sup>7</sup> oraz dekretem z dnia 24 lipca 2010 r.<sup>8</sup>, które jednak nie weszły jeszcze w życie. Obecnie pobyt przywódcy duchowego i nauczyciela religii na terytorium niderlandzkim jest zdefiniowany jako niemający ze swej natury tymczasowego charakteru i w rezultacie pobyt ten może być uwzględniony przy udzielaniu zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego.

## II – Okoliczności faktyczne w postępowaniu przed sądem krajowym i pytanie prejudycjalne

16. Mangat Singh uzyskał w dniu 22 października 2001 r. zezwolenie na pobyt na czas określony w związku ze swoją działalnością w charakterze przywódcy duchowego lub nauczyciela religii na rzecz Guru Nanak Gurudwara. Zezwolenie to było wielokrotnie przedłużane, każdorazowo na czas określony. W dniu 30 maja 2007 r., czyli prawie pięć lat i osiem miesięcy po wjeździe na terytorium niderlandzkie, M. Singh złożył wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego.

17. Decyzją z dnia 15 listopada 2007 r. Staatssecretaris oddalił ten wniosek i przedłużył ważność wspomnianego zezwolenia na pobyt do dnia 19 stycznia 2009 r. Staatssecretaris uznał, że ponieważ M. Singh posiadał formalnie ograniczone zezwolenie na pobyt, nie jest on objęty zakresem stosowania dyrektywy.

18. W ramach wniesionego przez M. Singha odwołania od tej decyzji o oddaleniu wniosku Staatssecretaris twierdzi, że pojęcie formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy, umożliwia państwom członkowskim wykluczenie statusu rezydenta długoterminowego w odniesieniu do posiadaczy niektórych zezwoleń na pobyt poddanych formalnym ograniczeniom.

19. Raad van State, do którego wniesiony został spór, zauważa ze swej strony, że margines swobodnego uznania umożliwiający państwom członkowskim udzielenie i przedłużenie zezwolenia na pobyt na czas określony – bez przesądzania przy tym kwestii możliwości uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego – może naruszać skuteczność dyrektywy i utrudniać harmonizację warunków uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, do której dąży dyrektywa.

20. Raad van State, uznawszy, że pojęcie formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy, nie zostało zdefiniowane, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy pojęcie formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt w rozumieniu art. 3 ust. 2 [...] lit. e) dyrektywy [...] należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono zezwolenie na pobyt na czas określony, które na podstawie prawa niderlandzkiego nie daje perspektyw uzyskania zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony, nawet jeżeli zgodnie z prawem niderlandzkim ważność tego zezwolenia na pobyt na czas określony może być przedłużana co do zasady nieograniczoną ilość razy i jeżeli wskutek tego określona grupa osób, przykładowo przywódcy duchowi i nauczyciele religii, zostaje wyłączona z zastosowania tej dyrektywy?”.

21. Mangat Singh, rządy niderlandzki i belgijski oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie.

7 — Stb. 2010, nr 2009.

8 — Stb. 2010, nr 307.

### III – Analiza

22. W pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zwraca się w istocie do Trybunału o rozstrzygnięcie, czy wykładni art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego takim jak będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które wykluczają możliwość uzyskania statusu rezydenta długoterminowego przez obywateli państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pobyt formalnie ograniczone do działalności przywódcy duchowego i nauczyciela religii, jeżeli zezwolenie to może zostać wielokrotnie przedłużone.

23. Waga odpowiedzi udzielonej na pytanie przedłożone przez sąd krajowy jest w pełni zrozumiała.

24. Chodzi tu o sprecyzowanie zakresu stosowania dyrektywy i w szczególności o określenie zakresu, jaki prawodawca Unii zamierzał przypisać wykluczeniu możliwości uzyskania statusu rezydenta długoterminowego przez obywateli państw trzecich posiadających formalnie ograniczone zezwolenie na pobyt. Takie wyjaśnienie jest niezbędne w celu spójnego i jednolitego stosowania we wszystkich państwach członkowskich kryteriów uzyskania statusu rezydenta długoterminowego oraz ma zasadnicze znaczenie dla pewności prawa w odniesieniu do obywateli państw trzecich, którzy mogą ubiegać się o uzyskanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego.

25. Pojęcie formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt nie zostało zdefiniowane przez prawodawcę Unii. Nie odesłał on również do prawa państw członkowskich, jeśli chodzi o znaczenie, jakie należy przypisać temu wyrażeniu. W rezultacie dla celów stosowania dyrektywy wskazane wyrażenie należy uznać za autonomiczne pojęcie prawa Unii, podlegające jednolitej wykładni na terytorium wszystkich państw członkowskich<sup>9</sup>. Ponadto oznacza to, że znaczenie i zakres tego pojęcia, którego żadna definicja nie jest zawarta w prawie Unii, powinny być określane w szczególności z uwzględnieniem kontekstu, w którym są one używane, i celów uregulowania, którego są częścią<sup>10</sup>.

26. Na podstawie tych uwag proponuję, aby Trybunał nie uwzględnił wykładni sugerowanej przez rządy niderlandzki i belgijski w przedstawionych przez te rządy uwagach na piśmie. Rządy te twierdzą bowiem, że art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy umożliwia państwom członkowskim uznanie niektórych zezwoleń na pobyt za „formalnie ograniczone” – niezależnie od tego, czy pobyt ma charakter czasowy czy nie – w celu wykluczenia posiadaczy tych zezwoleń z zakresu stosowania dyrektyw. O ile prawdą jest, że prawodawca Unii pozostawił państwom członkowskim margines uznania umożliwiający im dokonanie oceny, w jakim zakresie niektóre kategorie obywateli, których sytuacja nie jest w sposób szczególny przewidziana w dyrektywie, mogą zostać wykluczone z zakresu stosowania tej dyrektywy, o tyle jednak przysługujący tym państwom margines uznania jest ograniczony ciężącym na nich obowiązkiem zapewnienia skuteczności dyrektywy.

27. Tymczasem z powodów, które przedstawię poniżej, nie ulega moim zdaniem wątpliwości, że zarówno cel dyrektywy, jak i jej treść, a w szczególności brzmienie art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy wymagają, aby wykładni pojęcia formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt, zawartego w tym przepisie, dokonywać w ten sposób, że obejmuje ono zezwolenia na pobyt wydane przez państwa członkowskie w celu wykonywania zawodu lub prowadzenia działalności wymagającej czasowego pobytu na ich terytorium.

28. Celem dyrektywy, wyrażonym w szczególności w jej motywach 2, 4 i 12, jest bowiem ustanowienie systemu dążącego do integracji obywateli państw trzecich, którzy zamieszkują legalnie i w sposób stały w państwach członkowskich, tak aby przyczynić się do zapewnienia spójności gospodarczej i społecznej, będącej zasadniczym celem Unii.

9 — Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych C-424/10 i C-425/10 Ziolkowski i Szeja, Zb.Orz. s. I-14035, pkt 32 i przytoczone tam orzecznictwo.

10 — Ibidem, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

29. Podstawą tego systemu jest przyznanie statusu rezydenta długoterminowego. Definicja statusu wspólnego dla wszystkich państw członkowskich powinna umożliwić zagwarantowanie sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących w państwach członkowskich, tak aby mogli oni uzyskać ten status i korzystać z niego na jak najbardziej zbliżonych warunkach w całej Unii. W tym znaczeniu stworzenie rzeczzonego statusu powinno umożliwić zagwarantowanie pewności prawa w odniesieniu do obywateli państw trzecich, zapobiegając jednocześnie, aby jego uzyskanie zostało pozostawione uznaniu państw członkowskich, w sytuacji gdy przewidziane warunki jego uzyskania zostały rzeczywiście spełnione<sup>11</sup>.

30. Przyznanie statusu rezydenta długoterminowego powinno również umożliwić tym obywatelom nabycie praw i obowiązków porównywalnych z tymi, jakie posiadają obywatele Unii w zakresie obejmującym wiele dziedzin gospodarczych i społecznych, takich jak zatrudnienie, mieszkanie, ochrona społeczna lub opieka społeczna; ma ono również na celu jak najściślejsze zbliżenie sytuacji prawnej tych obywateli. W tym znaczeniu status ten ma zagwarantować także względem nich pewność prawa, umożliwiając im skorzystanie ze wzmocnionej ochrony przed wydaleniem.

31. Podstawą integracji obywateli państw trzecich oraz wynikającego z niej statusu rezydenta długoterminowego jest zatem kryterium stałego zamieszkiwania.

32. Prawodawca Unii wychodzi z założenia, że po upływie dostatecznie długiego i nieprzerwanego okresu zamieszkiwania na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego obywatel państwa trzeciego wyraził wolę stałego zamieszkania na terytorium tego państwa i wykazał trwałą z nim związek<sup>12</sup>.

33. Czas zamieszkiwania obywatela państwa trzeciego na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego świadczy bowiem o intensywności związków nawiązanych na terytorium tego państwa, a zatem o pewnym stopniu integracji, ponieważ obywatel ten nawiązał ściśle więzi ze wskazanym państwem. Im dłuższy jest okres pobytu w przyjmującym państwie członkowskim, tym ściślejsze więzi z tym państwem należy zakładać i tym pełniejsza jest integracja – aż do powstania u tego obywatela poczucia zasymilowania się z obywatelami danego kraju i bycia integralną częścią społeczeństwa tego państwa członkowskiego.

34. Prawodawca Unii zamierzał zatem przyjąć jako podstawę uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego kryterium stałego zamieszkiwania w przyjmującym państwie członkowskim, w zakresie, w jakim motyw 4 dyrektywy odnosi się do pojęcia stałego zamieszkiwania, a jej motyw 6 stanowi, że „[g]łównym kryterium uzyskania statusu rezydenta długoterminowego powinien być czas zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego”.

35. Artykuł 4 ust. 1 dyrektywy ustanawia zatem zasadę, zgodnie z którą państwa członkowskie przyznają status rezydenta długoterminowego obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na terytorium tych państw przez okres pięciu lat, bezpośrednio poprzedzający złożenie właściwego wniosku, z zastrzeżeniem, jak należy przypomnieć, konieczności spełnienia trzech innych warunków, o których mowa w art. 5 i 6 dyrektywy<sup>13</sup>.

36. Cel i systematyka znajdujące się u podstaw przyznania statusu rezydenta długoterminowego pozwalają na wyjaśnienie zakresu wykluczeń przewidzianych przez prawodawcę Unii w art. 3 ust. 2 dyrektywy.

11 — Zobacz pkt 5.2 wniosku w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2001) 127 wersja ostateczna, zwanego dalej „wnioskiem Komisji”].

12 — Motyw 6 dyrektywy.

13 — Na podstawie tych przepisów obywatel państwa trzeciego powinien posiadać stałe, regularne i wystarczające dochody oraz ubezpieczenie zdrowotne i nie powinien stanowić zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego.



37. Przepis ten brzmi następująco:

„Niniejszej dyrektywy nie stosuje się do obywateli państw trzecich, którzy:

- a) zamieszkują w celu odbycia studiów lub kształcenia zawodowego;
- b) są uprawnieni do zamieszkiwania w państwie członkowskim ze względu na ochronę czasową [...];
- c) są uprawnieni do zamieszkania w państwie członkowskim na podstawie uzupełniającej formy ochrony [...];
- d) są uchodźcami lub złożyli wniosek o przyznanie statusu uchodźcy, który to wniosek nie został jeszcze rozpatrzony w formie decyzji ostatecznej;
- e) zamieszkują jedynie tymczasowo [na przykład] jako au pair lub pracownicy sezonowi, lub jako pracownicy oddelegowani przez usługodawcę do celów świadczenia usług transgranicznych, lub jako usługodawcy świadczący usługi transgraniczne, lub w przypadkach, w których ich zezwolenie na pobyt zostało formalnie ograniczone;
- f) posiadają status prawny regulowany przez Konwencję wiedeńską o stosunkach dyplomatycznych z 1961 r., Konwencję wiedeńską o stosunkach konsularnych z 1963 r., Konwencję z 1969 r. o misjach specjalnych lub przez Konwencję wiedeńską o przedstawicielstwach państw w ich stosunkach z organizacjami międzynarodowymi o charakterze powszechnym z 1975 r.”.

38. Celem wskazanego przepisu, jak wynika wyraźnie z wniosku Komisji, jest wykluczenie z zakresu stosowania dyrektywy osób, które nie mają zamiaru stałego osiedlenia się na terytorium państw członkowskich<sup>14</sup>.

39. Artykuł 3 ust. 2 lit. a) dyrektywy dotyczy studentów i osób, którym zezwolono na wjazd w celu odbycia kształcenia zawodowego. Jak zauważa Komisja, we wniosku Komisji osobom tym zezwolono na wjazd wyłącznie na określony czas i co do zasady po zakończeniu kształcenia powracają one następnie do swego państwa pochodzenia<sup>15</sup>. Litera b) tego artykułu odnosi się do osób korzystających z ochrony czasowej, która, jak należy przypomnieć, nie może przekraczać okresu jednego roku<sup>16</sup>. Litery c) i d) tego przepisu dotyczą osób korzystających z ochrony międzynarodowej lub tych, których wnioski jest rozpatrywany. Litera f) tego artykułu odnosi się wreszcie do osób, których sytuacja prawna jest uregulowana w umowach międzynarodowych w dziedzinie stosunków dyplomatycznych, konsularnych i stosunków z organizacjami międzynarodowymi. Artykuł 3 ust. 2 dyrektywy wyklucza zatem różne sytuacje, w których pobyt obywatela państwa trzeciego nie może być uznany za stałe osiedlenie się.

40. W takie ramy wpisane jest wykluczenie, o którym mowa w lit. e) i którego zakres jest rozważany w niniejszym przypadku.

41. W przeciwieństwie do wykluczeń, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. a)–d) i f) dyrektywy, z których wszystkie odnoszą się do bardzo szczególnych sytuacji, wykluczenie wymienione w lit. e) może obejmować względnie szeroki zakres stosowania.

14 — Wniosek Komisji, pkt 5.3.

15 — Zobacz komentarz do art. 3 ust. 2, s. 14.

16 — Zobacz art. 2 lit. a) i art. 4 ust. 1 dyrektywy Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212, s. 12).

42. Po pierwsze, wyrażenia użyte w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy, z uwagi na ich zakres („tymczasowo”) lub dlatego, że wyraźnie zachęcają do uwzględnienia innych przypadków niż te określone w przepisie („na przykład”), nie pozwalają uznać, że ogół wymienionych w tym wykluczeniu sytuacji ma charakter wyczerpujący.

43. Po drugie, sytuacje objęte pojęciem formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt nie mogą być określone równie łatwo jak sytuacje odnoszące się do pracowników au pair lub pracowników sezonowych, pracowników oddelegowanych lub usługodawców świadczących usługi transgraniczne.

44. Jednakże jeżeli wykluczenie zawarte w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy zostało ustanowione, jego sens musi koniecznie pozostawać w harmonii ze wskazanym powyżej celem dyrektywy oraz ze strukturą przepisu, którego stanowi ono część.

45. Ponadto wykluczenie to może być przedmiotem wyłącznie zawężającej wykładni. Stanowi ono bowiem odstępstwo od zasad wyrażonych, po pierwsze, w art. 3 ust. 1 dyrektywy, na mocy którego dyrektywę tę stosuje się do obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego, oraz, po drugie, w art. 4 ust. 1 dyrektywy, zgodnie z którym legalne i nieprzerwane zamieszkiwanie przez okres pięciu lat na terytorium państwa członkowskiego umożliwia ubieganie się o uzyskanie statusu rezydenta długoterminowego. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 4 ust. 2 dyrektywy okresy zamieszkania z przyczyn określonych w jej art. 3 ust. 2 lit. e) nie są w tym celu uwzględniane. Wyłącznie ścisła wykładnia pojęcia formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt może zatem gwarantować tym obywatelom wysoki poziom pewności prawa w zakresie uzyskania statusu rezydenta długoterminowego.

46. Tymczasem brzmienie art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy wskazuje nam od razu zakres, jaki powinno mieć pojęcie formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt.

47. Przepis ten odnosi się wyraźnie, we wprowadzającym go wyrażeniu, do sytuacji obywateli, którzy „zamieszkują jedynie *tymczasowo* [17]”. W rezultacie przykłady podane przez prawodawcę Unii ilustrują wyłącznie sytuacje, w których zawód lub działalność wykonywana w państwie członkowskim przez zainteresowanego ma ze swej natury charakter tymczasowy i pociąga za sobą pobyt ograniczony w czasie, nie umożliwia zatem zainteresowanym obywatelom nawiązania trwałych związków z państwem członkowskim, w którym przebywają.

48. Jeśli chodzi o sytuacje osób au pair, pracowników sezonowych, pracowników oddelegowanych lub usługodawców świadczących usługi transgraniczne, o których mowa we wniosku Komisji, ta ostatnia wskazała, że wspólnym i rozstrzygającym czynnikiem w stosunku do ogółu tych osób jest krótki czas ich pobytu, gdyż osoby te nie mają zamiaru osiedlenia się w państwie członkowskim, w którym czasowo zamieszkują<sup>18</sup> tak jak studenci i osoby odbywające kształcenie zawodowe.

49. Jeśli chodzi o przypadek osób posiadających formalnie ograniczone zezwolenie na pobyt, został on dodany w ramach prac Rady Unii Europejskiej na wniosek Królestwa Belgii<sup>19</sup>.

50. Ponieważ prawodawca Unii wprowadził to pojęcie po różnych wyżej wymienionych przykładach połączonych spójnikiem „lub”, powinno ono zatem być interpretowane jako odnoszące się również, tak jak poprzedzające je przykłady, do obywateli, których pobyt w państwie członkowskim jest czasowy.

17 — Podkreślenie moje.

18 — Zobacz wniosek Komisji, komentarz do art. 3 ust. 2 lit. d), s. 14.

19 — Zobacz wyniki prac Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu [COM(2001) 127 wersja ostateczna], przypis 2, s. 4. Dokument ten jest dostępny na stronie internetowej Rady pod numerem 8408/03.

51. Uwzględniając te okoliczności, uważam w rezultacie, że wykluczając możliwość uzyskania statusu rezydenta długoterminowego przez obywateli państw trzecich, którzy posiadają w państwach członkowskich formalnie ograniczone zezwolenia na pobyt, prawodawca Unii odniósł się do sytuacji, w których państwa członkowskie przyznały tym obywatelom zezwolenie na pobyt formalnie ograniczone do wykonywania zawodu lub działalności wymagających czasowego pobytu na terytorium tych państw.

52. Innymi słowy, art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy nie pozwala moim zdaniem na wykluczenie z zakresu stosowania tej dyrektywy obywateli, których zezwolenie na pobyt zostało formalnie ograniczone do wykonywania działalności lub zawodu wymagających – ze swej natury lub z uwagi na odnowienie lub przedłużenie tego zezwolenia – legalnego i stałego pobytu na terytorium państwa członkowskiego.

53. Ten ostatni przypadek odnosi się do sytuacji, w których zezwolenie na pobyt, mimo że formalnie ograniczone do wykonywania działalności lub zawodu, zostało odnowione lub przedłużone w taki sposób, że obywatel państwa trzeciego zamieszkiwał w sposób stały i nieprzerwany na terytorium państwa członkowskiego, a działalność lub zawód wykonywany przez tego obywatela utracił zatem swój czasowy charakter, przyjmując charakter stały.

54. Taka wykładnia jest moim zdaniem konieczna dla zagwarantowania skuteczności dyrektywy.

55. Jak twierdzą rządy niderlandzki i belgijski, dopuszczenie, aby państwa członkowskie mogły zakwalifikować zezwolenia na pobyt jako „formalnie ograniczone” niezależnie od czasowego charakteru pobytu lub od wykonywanej działalności, prowadziłyby do obejścia zarówno celów założonych przez prawodawcę Unii w dyrektywie, jak i zakresu jej stosowania, gdyż w rezultacie państwa członkowskie mogłyby w sztuczny sposób ograniczyć zakres dyrektywy.

56. Na podstawie art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy i z wykorzystaniem formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt państwa członkowskie mogłyby wykluczyć możliwość uzyskania statusu rezydenta długoterminowego przez szczególne kategorie obywateli państw trzecich, także jeśli ci ostatni, z uwagi na swe legalne i stałe zamieszkiwania na terytorium tych państw, mogłyby otrzymać taki status.

57. Po pierwsze, prowadziłyby to do pozbawienia tych obywateli praw związanych z udzieleniem zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego, które są nieporównywalne z prawami, z których korzystają posiadacze formalnie ograniczonego zezwolenia na pobyt.

58. Po drugie, spowodowałyby to pozbawienie wskazanych obywateli pewności prawa, którą dyrektywa chce zapewnić względem wszystkich rezydentów zamieszkujących legalnie i w sposób stały na terytorium państwa członkowskiego, co z kolei zagrażałoby ich integracji w tym państwie.

59. Po trzecie, wskutek tego zanegowane zostałyby sprawiedliwe traktowanie, które powinno być zapewnione wszystkim obywatelom państw trzecich zamieszkującym legalnie i w sposób stały na terytorium państwa członkowskiego. Jeżeli bowiem pobyt obywatela państwa trzeciego w państwie członkowskim nie jest ze swej natury tymczasowy, a okres jego zamieszkiwania wynosi pięć lat – jeśli weźmie się pod uwagę liczbę i łączny czas formalnie ograniczonych zezwoleń na pobyt, które zostały mu udzielone – nic nie uzasadnia moim zdaniem pozbawienia tego obywatela, po pierwsze, możliwości uwzględnienia, na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy, okresów jego zamieszkiwania oraz, po drugie, możliwości dochodzenia, z zastrzeżeniem spełnienia innych warunków, o których mowa w dyrektywie, praw i gwarancji związanych ze statusem rezydenta długoterminowego.

60. Po czwarte, pomija się w ten sposób to, co w świetle motywu 6 i art. 4 dyrektywy stanowi podstawowe kryterium uzyskania statusu rezydenta długoterminowego – to jest czas zamieszkiwania – na rzecz nieostrych kryteriów, takich jak kryteria związane z wykonywaniem pewnego rodzaju zawodu lub działalności.



61. Moim zdaniem niniejsza sprawa pokazuje w pełni te zagrożenia, jeśli weźmie się pod uwagę jej szczególne okoliczności, a zwłaszcza liczbę i łączny okres formalnie ograniczonych zezwoleń na pobyt, które zostały udzielone M. Singhowi<sup>20</sup>.

62. Mangat Singh uzyskał bowiem formalnie ograniczone zezwolenie na pobyt od dnia 22 października 2001 r. Było ono każdorazowo przedłużane na określony czas, początkowo do dnia 8 września 2002 r., następnie do dnia 19 stycznia 2005 r., w dalszej kolejności do dnia 19 stycznia 2008 r. i wreszcie do dnia 19 stycznia 2009 r., czyli przez okres przekraczający łącznie siedem lat. Wbrew art. 14 ust. 3 ustawy w sprawie dokonania generalnej rewizji ustawy o cudzoziemcach zezwolenie na pobyt M. Singha zostało zatem udzielone wyraźnie na ponad pięć lat.

63. Nie ulega wątpliwości, że w tym okresie M. Singh zamierzał na stałe osiedlić się na terytorium niderlandzkim, o czym świadczy, po pierwsze, jego działalność, która, jak wykażę poniżej, nie ma charakteru tymczasowego, oraz, po drugie, jego wniosek z dnia 30 maja 2007 r., mający na celu uzyskanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego.

64. Mimo że M. Singh zamieszkiwał na terytorium niderlandzkim przez okres ponad siedmiu lat, czyli przez czas dłuższy niż czas zamieszkiwania wymagany w celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, zostaje on pozbawiony, po pierwsze, możliwości uwzględnienia okresów jego zamieszkiwania w celu uzyskania tego statusu i w rezultacie możliwości dochodzenia rzeczzonego statusu oraz, po drugie, pewności prawa, jaką dyrektywa ma zapewnić w odniesieniu do obywateli zamieszkujących legalnie i w sposób stały na terytorium państw członkowskich.

65. Ponadto M. Singh uzyskał zezwolenie na pobyt ograniczone formalnie do wykonywania zawodu, ze swej natury nietymczasowego i odróżniającego się zatem wyraźnie od sytuacji pracowników au pair, pracowników sezonowych czy też studentów, których pobyt jest wyraźnie ograniczony w czasie i których zamiarem nie jest integracja w państwie członkowskim, w którym zamieszkują.

66. Jak zatem wynika z postanowienia odsyłającego, nie ulega wątpliwości, że okres ważności zezwolenia na pobyt przywódcy duchowego lub nauczyciela religii może być przedłużony w sposób nieokreślony. W tym względzie sąd krajowy zaznacza, że zgodnie z pismem ministra ds. imigracji i integracji z dnia 11 maja 2006 r. w praktyce wielu obywateli zamieszkujących z tego tytułu w Niderlandach nie wyjeżdża z tego państwa, a w wielu przypadkach ich pobyt ma charakter długoterminowy, i między innymi z tych względów wskazany minister miał zamiar uznawać w przyszłości, że sytuacja przywódców duchowych i nauczycieli religii nie ma ze swej natury charakteru tymczasowego. Należy bowiem podkreślić, jak wskazuje sąd krajowy, że od dnia 1 stycznia 2002 r. na obywatelach tych ciąży obowiązek nauki języka niderlandzkiego i integracji ze społeczeństwem.

67. Rząd niderlandzki przyznaje ponadto, zgodnie z uwagami przedstawionymi przez sąd krajowy, że pobyt przywódców duchowych i nauczycieli religii na terytorium Królestwa Niderlandów nie jest ze swej natury tymczasowy.

68. W rzeczywistości, i jak zauważyłem w pkt 15 niniejszej opinii, władze niderlandzkie wprowadziły w ostatnim czasie reformę, która jeszcze nie weszła w życie, modyfikującą art. 3.5 dekretu o cudzoziemcach z 2000 r., tak aby umożliwić przywódcom duchowym i nauczycielom religii ubieganie się o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego.

20 — Tytułem innego przykładu zob. komunikat skierowany do członków z dnia 26 października 2009 r. dotyczący petycji 0118/2008 przedłożonej komisji ds. petycji Parlamentu Europejskiego w przedmiocie zastosowania wykluczenia, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy, na Cyprze, dostępny na stronie internetowej Parlamentu. W ramach tej petycji zarzuca się właściwym władzom krajowym, że odmówiły one przyznania statusu rezydenta długoterminowego obywatelce państwa trzeciego posiadającej zezwolenie na pobyt formalnie ograniczone do działalności pomocy domowej, chociaż udzielone jej zezwolenie było wielokrotnie przedłużane, tak że osoba ta zamieszkiwała legalnie i od dziesięciu lat na terytorium cypryjskim.

69. W rezultacie należy zatem stwierdzić, że pobyt tych obywateli w Niderlandach nie jest ze swej natury tymczasowy, co oznacza, że zezwolenie na pobyt na czas określony, które jest im udzielane, ograniczone do wykonywania działalności przywódcy duchowego lub nauczyciela religii, nie może być uznane za zezwolenie „formalnie ograniczone” w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy.

70. W świetle ogółu powyższych uwag uważam w rezultacie, że wykładni art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które wykluczają możliwość uzyskania statusu rezydenta długoterminowego przez obywateli państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pobyt formalnie ograniczone do wykonywania działalności lub zawodu, które z swej natury lub z uwagi na odnowienie lub przedłużenie tego zezwolenia wymagają legalnego i stałego pobytu na terytorium tego państwa.

#### **IV – Wnioski**

71. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał na pytanie Raad van State odpowiedział w następujący sposób:

Wykładni art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on przepisom państwa członkowskiego takim jak przepisy będące przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, które wykluczają możliwość uzyskania statusu rezydenta długoterminowego przez obywateli państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pobyt formalnie ograniczone do wykonywania działalności lub zawodu, które z swej natury lub z uwagi na odnowienie lub przedłużenie tego zezwolenia wymagają legalnego i stałego pobytu na terytorium tego państwa.