



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
NILSA WAHLA
przedstawiona w dniu 27 września 2018 r.¹

Sprawa C-477/17

**Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank
przeciwko
D. Balandinowi,
I. Lukashence,
Holiday on Ice Services BV**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niderlandy)]

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Zabezpieczenie społeczne – Rozporządzenie nr 1231/2010 – Rozszerzenie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego – Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Unii Europejskiej – Nadużycie

1. Choć minęło kilka lat, to dobrze pamiętam, gdy jako mały chłopiec oglądałem widowisko „Holiday on Ice”. Byłem wówczas zafascynowany niesamowitym spektaklem, który powstał jako efekt spotkania wielu różnych bohaterów: łyżwiarzy, oświetleniowców, muzyków i wielu innych. Tym, czego nie dostrzega jednak wielu widzów „Holiday on Ice”, jest to, że aby można było pokazać widowisko, tyle samo – jak nie więcej – musi się łącznie wydarzyć za kulisami. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niderlandy) pokazuje, jak wiele zagadnień, choćby prawnych, wiąże się z pokazywaniem rewii widzom w Europie.

2. Rozpatrywaną kwestią jest to, czy łyżwiarze pracujący przy „Holiday on Ice” i będący obywatelami państw trzecich są upoważnieni do korzystania ze skoordynowanego zabezpieczenia społecznego podczas trasy po różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

¹ Język oryginału: angielski.

3. Podczas gdy rozporządzenia nr 1231/2010² i 883/2004³ to soliści w tym zakresie prawa Unii, istnieje też potężny zespół innych instrumentów ustawodawczych, takich jak kodeks wizowy Schengen⁴, rozporządzenie dotyczące dokumentów pobytowych⁵ oraz dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia⁶, z których wszystkie są istotne dla rozstrzygnięcia kwestii poruszonej w pytaniu zadany przez Centrale Raad van Beroep.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Rozporządzenie nr 1231/2010

4. Rozporządzenie nr 1231/2010 zastąpiło rozporządzenie nr 859/2003⁷, a jego brzmienie jest niemal tożsame z brzmieniem wcześniejszego rozporządzenia. Obydwa te rozporządzenia mają na celu zapewnienie, by reguły koordynowania systemów zabezpieczenia społecznego stosowane wobec obywateli państw trzecich były takie same jak te, które są stosowane wobec obywateli Unii, poprzez rozszerzenie na obywateli państw trzecich przepisów rozporządzeń nr 883/2004 i 987/2009⁸ oraz – odpowiednio – rozporządzeń nr 1408/71⁹ i 574/72¹⁰.

5. W preambule rozporządzenia nr 1231/2010 przewidziano między innymi, co następuje:

„(1) Parlament Europejski, Rada oraz Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wzywały do lepszej integracji obywateli państw trzecich, którzy legalnie zamieszkują na terytorium państw członkowskich, poprzez przyznanie im jednolitych praw, odpowiadających możliwie jak najbardziej tym, z których korzystają obywatele Unii.

[...]

(8) Aby uniknąć sytuacji, w której pracodawcy oraz krajowe instytucje zabezpieczeń społecznych są zmuszeni do zajmowania się złożonymi sytuacjami prawnymi i administracyjnymi dotyczącymi tylko ograniczonej grupy osób, należy korzystać w pełni z dobrodziejstw modernizacji

2 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo (Dz.U. 2010, L 344, s. 1).

3 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2004, L 166, s. 1).

4 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. 2009, L 243, s. 1).

5 Rozporządzenie Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiające jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz.U. 2002, L 157, s. 1).

6 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz.U. 2011, L 343, s. 1).

7 Rozporządzenie Rady (WE) nr 859/2003 z dnia 14 maja 2003 r. rozszerzające przepisy rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 i rozporządzenia (EWG) nr 574/72 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (Dz.U. 2003, L 124, s. 1).

8 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (Dz.U. 2009, L 284, s. 1).

9 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 z dnia 14 czerwca 1971 r. w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1971, L 149, s. 2).

10 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 574/72 z dnia 21 marca 1972 r. w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych i ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 1972, L 74, s. 1).

i uproszczenia w dziedzinie zabezpieczenia społecznego poprzez stosowanie jednego instrumentu prawnego koordynacji łączącego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009.

[...]

- (10) Stosowanie rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia (WE) nr 987/2009 do obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, nie może dać im jakiegokolwiek prawa do wjazdu, pobytu lub zamieszkania w państwie członkowskim ani dostępu do rynku pracy [...].
- (11) Na mocy niniejszego rozporządzenia rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 powinny mieć zastosowanie tylko o tyle, o ile dana osoba już legalnie zamieszkuje na terytorium państwa członkowskiego. Legalne zamieszkanie powinno być zatem warunkiem wstępnym stosowania tych rozporządzeń”.

6. Artykuł 1 rozporządzenia nr 1231/2010 stanowi:

„Rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 mają zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, jak również do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci, pod warunkiem że zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego i znajdują się w sytuacji, która pod każdym względem dotyczy więcej niż jednego państwa członkowskiego [nie dotyczy pod każdym względem tylko jednego państwa członkowskiego]”.

2. Rozporządzenie nr 883/2004

7. Artykuł 1 rozporządzenia nr 883/2004 („Definicje”) stanowi między innymi:

- „j) określenie »zamieszkanie« oznacza miejsce, w którym osoba zwykle przebywa;
- k) określenie »pobyt« oznacza pobyt czasowy”.

8. Artykuł 13 ust. 1 tego rozporządzenia, zmieniony rozporządzeniem (UE) nr 465/2012¹¹, stanowi:

„Osoba, która normalnie wykonuje pracę najemną w dwóch lub więcej państwach członkowskich, podlega:

- a) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym ma miejsce zamieszkania, jeżeli wykonuje znaczną część pracy w tym państwie członkowskim; lub
- b) jeżeli nie wykonuje znacznej części pracy w państwie członkowskim, w którym ma miejsce zamieszkania:
 - (i) ustawodawstwu państwa członkowskiego, w którym znajduje się siedziba lub miejsce wykonywania działalności przedsiębiorstwa lub pracodawcy, jeżeli jest zatrudniona przez jedno przedsiębiorstwo lub jednego pracodawcę [...].

¹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 22 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz rozporządzenie (WE) nr 987/2009 dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 (Dz.U. 2012, L 149, s. 4).

9. Przepisy rozporządzenia nr 883/2004 zostały uzupełnione rozporządzeniem (WE) nr 987/2009, stanowiącym rozporządzenie wykonawcze.

B. Prawo krajowe

10. Co się tyczy rozporządzenia nr 1231/2010 wytyczne polityki Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank (rady administracyjnej kasy zabezpieczenia społecznego, zwanej dalej „SVB”) stanowią w odniesieniu do obywateli państw spoza Unii Europejskiej, że rozporządzenie nr 883/2004 ma zastosowanie do obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo, jeżeli legalnie zamieszkują oni na terytorium państwa członkowskiego i zgodnie z prawem przemieszczają się w obrębie Unii Europejskiej.

11. Jeżeli chodzi o pojęcie „legalnego zamieszkania”, które nie zostało zdefiniowane w rozporządzeniu nr 1231/2010, wytyczne te stanowią dalej, że zamieszkanie na terytorium Niderlandów uznaje się za legalne, jeżeli zamieszkanie to jest zgodne z prawem w rozumieniu art. 8 Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r., zwanej dalej „Vw 2000”), przy czym SVB nie zakłada istnienia legalnego zamieszkania, jeżeli cudzoziemiec przebywa na terytorium Niderlandów w oczekiwaniu na rozpatrzenie wniosku o pierwsze zezwolenie na wjazd do Niderlandów.

12. Ponadto obywatele państw trzecich muszą spełnić kryterium mobilności określone w rozporządzeniu nr 883/2004 w taki sam sposób jak obywatele Unii.

13. W kwestii terytorialnego zakresu stosowania rozporządzenia nr 883/2004 wytyczne polityki SVB stanowią, że zastosowanie rozporządzenia nr 883/2004 „zasadniczo może być rozpatrywane tylko wówczas, gdy osoba mieszka i pracuje na terytorium Unii Europejskiej”, z zastrzeżeniem pewnych wyjątków określonych w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

14. D. Balandin, obywatel Rosji, oraz I. Lukashenko, obywatel Ukrainy, są zatrudnieni przez Holiday on Ice Services BV (zwaną dalej „HOI”), spółkę z siedzibą w Amsterdamie, której podstawowym miejscem prowadzenia działalności jest Utrecht. W sezonie zimowym HOI organizuje w różnych państwach członkowskich widowiska na lodzie.

15. Pracownicy HOI spędzają kilka tygodni każdego roku w Niderlandach, aby przygotować się do nadchodzących wydarzeń. Szereg pracowników występuje następnie w Niderlandach, podczas gdy inni występują w innych państwach członkowskich, szczególnie we Francji i w Niemczech.

16. W okresie treningów oraz, w stosownych przypadkach, w okresie występów wszyscy obywatele państw trzecich zdają się legalnie przebywać w Niderlandach. Następnie niektórzy obywatele państw trzecich pozostają w Niderlandach na cały sezon, uzyskawszy konieczne zezwolenia na podstawie prawa krajowego. Niektórzy obywatele państw trzecich przebywają jednak w innych państwach członkowskich, gdzie występują w widowiskach, często na podstawie „wizy Schengen”.

17. Przez wiele lat SVB na czas trwania sezonu widowiskowego wystawiała obywatelom państw trzecich zatrudnianym przez HOI „zaświadczenia A1”, a ostatnio na podstawie art. 19 ust. 2 rozporządzenia nr 987/2009. Zaświadczenia te stwierdzały, że do pracowników tych mają zastosowanie niderlandzkie przepisy dotyczące zabezpieczenia społecznego oraz że odpowiednie składki na zabezpieczenie społeczne będą opłacone w Niderlandach. Jednak począwszy od sezonu 2015/16 SVB odmawiała wydania zaświadczeń A1 obywatelom państw trzecich zatrudnionym przez HOI, argumentując, że wystawianie takich zaświadczeń w przeszłości było nieprawidłowe.

18. Po konsultacjach, w szczególności w związku z tymczasowym zarządzeniem właściwego do przyznania tymczasowej ochrony prawnej sędziego Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie, Niderlandy), SVB wydała wreszcie zaświadczenia A1 obejmujące okres do dnia 1 maja 2016 r. Sezon zakończył się jednak dopiero w dniu 22 maja 2016 r., w związku z czym istnieje jeszcze spór dotyczący tych ostatnich tygodni.

19. W wyroku z dnia 28 kwietnia 2016 r. Rechtbank Amsterdam stwierdził, że SVB powinna była wystawić zaświadczenia A1 ważne na cały sezon, czyli do dnia 22 maja 2016 r.

20. SVB odwołała się następnie od tego wyroku do sądu odsyłającego.

21. W ocenie sądu odsyłającego D. Balandin i I. Lukashenko nie podlegają zakresowi stosowania art. 2 rozporządzenia nr 883/2004, ponieważ nie są obywatelami państwa członkowskiego, bezpaństwowcami ani uchodźcami. Mogliby czerpać korzyść z przepisów tego rozporządzenia jedynie wówczas, gdyby byli objęci zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010, którego celem jest rozszerzenie – pod pewnymi warunkami – zakresu rozporządzenia nr 883/2004 oraz jego rozporządzenia wykonawczego na obywateli państw trzecich.

22. Według sądu odsyłającego jest bezsporne, że D. Balandin i I. Lukashenko nie zamieszkiwali w Niderlandach ani w innym państwie członkowskim, lecz przebywali i pracowali tymczasowo w Unii Europejskiej w rozumieniu art. 1 lit. k) rozporządzenia nr 883/2004. W ocenie sądu odsyłającego istnieje w tym kontekście pewna niejasność co do tego, czy obywatele państw trzecich zamieszkujący w Unii Europejskiej w rozumieniu art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 lub też obywatele państw trzecich będący w sytuacji D. Balandina i I. Lukashenki mogą powołać się na art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010.

23. Powziąwszy wątpliwości co do prawidłowej wykładni prawa Unii, Centrale Raad van Beroep postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 należy interpretować w ten sposób, że obywatele państw trzecich zamieszkujący poza terytorium Unii Europejskiej, jednakże tymczasowo wykonujący na terytorium różnych państw członkowskich pracę na rzecz pracodawcy mającego siedzibę w Niderlandach, mogą powoływać się na rozporządzenie nr 883/2004 (tytuł II) i rozporządzenie nr 987/2009?”.

24. Uwagi na piśmie w niniejszym postępowaniu przedstawili: D. Balandin, I. Lukashenko, HOI (łącznie zwani dalej „Balandinem i in.”), SVB, rządy niderlandzki, czeski i francuski oraz Komisja. Na rozprawie w dniu 4 lipca 2018 r. Balandin i in., SVB, rząd niderlandzki oraz Komisja przedstawili również uwagi ustne.

III. Analiza

25. W zadanym pytaniu sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy obywatele państw trzecich będący w sytuacji D. Balandina i I. Lukashenki są objęci zakresem stosowania art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 oraz – w następstwie rozszerzenia jego stosowania – rozporządzeniem nr 883/2004 i rozporządzeniem wykonawczym do niego.

26. Postępowanie przed sądem odsyłającym zostało wszczęte w następstwie stwierdzenia przez SVB w postępowaniu krajowym, że D. Balandin i I. Lukashenko nie są objęci zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010. SVB zmieniła jednak swoje stanowisko w toku procedury ustnej przed Trybunałem. Z uwagi na okoliczności można zastanawiać się, czy istnieje rzeczywisty spór, którego wymaga art. 267 TFUE.

27. Pytania dotyczące prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy, a próg odmowy wydania przez Trybunał orzeczenia w trybie prejudycjalnym, o które wnioskował sąd krajowy, jest wysoki: odmowa jest możliwa tylko wtedy, gdy oczywiste jest, że wykładnia, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego, które są niezbędne do udzielenia przydatnej odpowiedzi na przedstawione mu pytania¹². W mojej ocenie dopóki wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie zostanie wycofany, Trybunał powinien udzielić odpowiedzi na zadane mu pytanie.

28. W art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 wskazano dwie przesłanki jego stosowania. Po pierwsze, obywatele państw trzecich chcący korzystać z rozporządzenia muszą zamieszkiwać legalnie na terytorium państwa członkowskiego, oraz po drugie, muszą oni znajdować się w sytuacji, która nie dotyczy pod każdym względem tylko jednego państwa członkowskiego.

29. Jest bezsporne, że w niniejszej sprawie D. Balandin i I. Lukashenko spełniają drugą z przesłanek. Kwestią sporną w postępowaniu głównym jest to, czy w odniesieniu do D. Balandina i I. Lukashenki można uznać, że „zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010.

30. Rozporządzenie nr 1231/2010 nie zawiera definicji wyrażenia „zamieszkują [...] legalnie na terytorium państwa członkowskiego” ani też definicja taka nie występuje w innych instrumentach prawa Unii. Wedle mojej wiedzy Trybunał nigdy nie przedstawił takiej definicji dla celów stosowania tego rozporządzenia (lub nieomal jednakowo brzmiącego poprzednika w tym zakresie).

31. Do tej pory w orzecznictwie dotyczącym drugiego kryterium określonego w art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 Trybunał jedynie pośrednio odnosił się do kryterium, zgodnie z którym obywatele państw trzecich powinni legalnie zamieszkiwać w państwie członkowskim. Ze wspomnianego orzecznictwa wynika jasno, że obywatele państw trzecich posiadający dokument pobytowy w państwie członkowskim spełniają kryterium legalnego zamieszkania¹³.

32. D. Balandin i I. Lukashenko nie posiadają jednak dokumentu pobytowego. Wjeżdżają do Unii Europejskiej na podstawie wizy Schengen, która pozwala im legalnie przebywać w strefie Schengen przez okres do 90 dni w dowolnym okresie wynoszącym 180 dni¹⁴. Choć nie można było tego jednoznacznie potwierdzić podczas rozprawy, wygląda również na to, że wize Schengen są uzupełniane wizami krajowymi, tak aby objąć cały sezon widowiskowy – od października do końca maja.

33. W związku z powyższym należy ustalić, czy obywatele państw trzecich, którzy wykonują pracę zarobkową, mogą być uznani za „legalnie zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego”, jeżeli nie posiadają dokumentu pobytowego, lecz przebywają w Unii Europejskiej na podstawie wizy krótkoterminowej.

¹² Zobacz wyrok z dnia 16 czerwca 2015 r., Gauweiler i in., C-62/14, EU:C:2015:400, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz również w kwestii zaaranżowanych spraw – wyroki: z dnia 11 marca 1980 r., Foglia, 104/79, EU:C:1980:73; z dnia 16 grudnia 1981 r., Foglia, 244/80, EU:C:1981:302. Ponadto zob. wyrok z dnia 9 lutego 1995 r., Leclerc-Siplec, C-412/93, EU:C:1995:26, pkt 14, w którym Trybunał orzekł, że fakt, iż strony postępowania głównego zgadzają się co do rozstrzygnięcia, jakie ma zostać osiągnięte, nie wystarcza, aby uczynić spór mniej rzeczywistym.

¹³ Zobacz wyroki: z dnia 21 czerwca 2017 r., Martinez Silva, C-449/16, EU:C:2017:485, pkt 27; z dnia 13 czerwca 2013 r., Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, pkt 12, 31; z dnia 18 listopada 2010 r., Xhymshiti, C-247/09, EU:C:2010:698, pkt 29.

¹⁴ Zobacz art. 1 ust. 1 kodeksu wizowego Schengen.

34. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarówno potrzeba jednolitego stosowania prawa Unii, jak i zasada równości wymagają, by treści przepisu prawa Unii, który nie zawiera wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich dla określenia jego znaczenia i zakresu, nadać zwykle w całej Unii Europejskiej autonomiczną i jednolitą wykładnię¹⁵.

35. Rozporządzenie nr 1231/2010 nie zawiera żadnego odniesienia do prawa krajowego w przedmiocie znaczenia wyrazów „zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego”. Prowadzi to zatem do wniosku, że wyrażenie to należy uznać, dla celów stosowania rozporządzenia nr 1231/2010, za autonomiczne pojęcie prawa Unii, które podlega jednolitej wykładni na terytorium wszystkich państw członkowskich¹⁶.

36. To samo dotyczy odpowiednio pojęć „zamieszkania” (residence) z art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 oraz „pobytu” (stay) z art. 1 lit. k) tego rozporządzenia.

37. Dlatego też okoliczność, iż różne wersje językowe rozporządzenia nr 1231/2010 są nieco odmiennie sformułowane, o czym wspomniał sąd odsyłający, nie wpływa na niniejszą ocenę. Konieczność autonomicznej i jednolitej wykładni nie pozwala na odrębne rozpatrywanie wyłącznie jednej wersji tekstu, lecz wymaga dokonania wykładni tekstu na podstawie celu danego środka¹⁷.

38. Choć prawo Unii nie przewiduje pełnej harmonizacji warunków wjazdu, pobytu i zamieszkania obywateli państw trzecich, kryteria ustanowione w krajowym prawie dotyczącym imigracji odgrywają jednak pewną rolę przy ustaleniu, czy spełniono warunki legalnego zamieszkania w państwie członkowskim. Należy jednak podkreślić, że dla oceny dokonywanej w ramach rozporządzenia nr 1231/2010 nie ma znaczenia prawna kwalifikacja pobytu obywatela państwa trzeciego w świetle prawa krajowego.

39. Wynika z tego, że z jednej strony sytuacja D. Balandina i I. Lukashenki, a z drugiej strony sytuacja obywateli państw trzecich, którzy pozostają w Niderlandach przez cały sezon zimowy i są objęci niderlandzkim zabezpieczeniem społecznym, nie są porównywalne dla celów niniejszej oceny. Jak Trybunał zauważał wielokrotnie, w okolicznościach, gdy sprawa dotyczy tylko jednego państwa członkowskiego Unii Europejskiej i państwa trzeciego, prawo Unii nie ma zastosowania, a obywatele państw trzecich nie są objęci zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010¹⁸. Sytuacja takich obywateli państw trzecich jest zatem objęta jedynie prawem krajowym.

40. W związku z brakiem definicji w odpowiednim instrumencie prawnym z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której część stanowi¹⁹.

41. W dalszej części rozważony zostanie w pierwszej kolejności kontekst rozporządzenia nr 1231/2010, a także cele regulacji, której część ono stanowi. Na podstawie tej analizy w drugiej kolejności omówiona zostanie wykładnia wyrażenia „zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego” w celu ustalenia, czy D. Balandin i I. Lukashenko spełniają wstępne przesłanki legalnego zamieszkania w państwie członkowskim.

15 Zobacz wyrok z dnia 19 września 2013 r., Brey, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo.

16 Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 32, 33 i przytoczone tam orzecznictwo.

17 Zobacz również podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2013 r., X, C-486/12, EU:C:2013:836, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo.

18 Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 13 czerwca 2013 r., Hadj Ahmed, C-45/12, EU:C:2013:390, pkt 32; z dnia 18 listopada 2010 r., Xhymshiti, C-247/09, EU:C:2010:698, pkt 37.

19 Zobacz podobnie wyrok z dnia 6 października 1982 r., Cilfit i in., 283/81, EU:C:1982:335, pkt 20. Zobacz również wyroki: z dnia 2 września 2010 r., Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 21 grudnia 2011 r., Ziolkowski i Szeja, C-424/10 i C-425/10, EU:C:2011:866, pkt 34 i przytoczone tam orzecznictwo.

A. Kontekst rozporządzenia nr 1231/2010 oraz cele regulacji, której część ono stanowi

42. Rozporządzenie nr 1231/2010 przyjęto w ramach kompleksowego pakietu ustawodawczego służącego uproszczeniu i zracjonalizowaniu ram prawnych na rzecz koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w Unii Europejskiej zarówno dla obywateli Unii, jak i obywateli państw trzecich.

43. Brzmienie tego rozporządzenia jest nieomal identyczne z brzmieniem rozporządzenia je poprzedzającego, czyli rozporządzenia nr 859/2003. Chociaż starsze rozporządzenie przewidywało przepisy szczególne, na mocy których państwa członkowskie mogły w pewnej mierze ograniczyć zakres stosowania rozporządzenia, ustanawiając szczególne kryteria krajowe jako przesłankę wstępną²⁰, w rozporządzeniu nr 1231/2010 wyeliminowano tego rodzaju wyjątki.

44. Rozporządzenie nr 1231/2010, jak stanowi tytuł rozporządzenia, rozszerza przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w państwach członkowskich, czyli rozporządzenie nr 883/2004 i jego rozporządzenie wykonawcze, na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo.

45. Aby właściwie zrozumieć kontekst i cele rozporządzenia nr 1231/2010, należy zatem rozpatrzyć to rozporządzenie w świetle rozporządzenia nr 883/2004.

46. Poprzez rozszerzenie zakresu stosowania rozporządzenia nr 883/2004 i rozporządzenia wykonawczego do niego na określonych obywateli państw trzecich rozporządzenie nr 1231/2010 ma nadać takim obywatelom państw trzecich, o ile to możliwe, *takie same* prawa w zakresie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jakie przysługują obywatelom Unii na mocy rozporządzenia nr 883/2004²¹.

47. Obydwa rozporządzenia zapewniają zatem, by osoby korzystające z prawa do swobodnego przemieszczania się w Unii Europejskiej nie znalazły się w niekorzystnej sytuacji w dziedzinie praw do zabezpieczenia społecznego. Należy przy tym zauważyć, że rozporządzenia te nie mają na celu harmonizacji krajowych systemów zabezpieczenia społecznego. Rozporządzenia zawierają raczej normy kolizyjne pozwalające ustalić system mający zastosowanie do zabezpieczenia społecznego²². Służy to nie tylko zapewnieniu, by osoby przemieszczające się po terytorium Unii Europejskiej nie zostały pozostawione bez zabezpieczenia społecznego ze względu na brak przepisów, które miałyby do nich zastosowanie, lecz również zapewnieniu, by były one w każdym momencie objęte systemem zabezpieczenia społecznego tylko jednego państwa członkowskiego²³.

48. Rozporządzenia nie tworzą zatem prawa do zabezpieczenia społecznego jako takiego, lecz raczej określają, jaki system ma być stosowany. Przepisy koordynacyjne mają zastosowanie wyłącznie wówczas, gdy dana osoba jest już objęta systemem zabezpieczenia społecznego w jednym z państw członkowskich. Jednakże to prawo krajowe określa przesłanki takiego objęcia systemem.

²⁰ Zobacz załącznik do rozporządzenia nr 859/2003.

²¹ Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady rozszerzającego przepisy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia (WE) nr [...] na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo [COM(2007) 439 wersja ostateczna, Uzasadnienie, s. 2 – Kontekst wniosku]. Zobacz również dokument Rady nr 14762/01 („2392. posiedzenie Rady – Polityka zatrudnienia i polityka społeczna – Bruksela, 3 grudnia 2001 r.”), s. 7 i 8, a także konkluzje prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere z 15 i 16 października 1999 r., pkt 21.

²² Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [COM(1998) 779 wersja ostateczna], s. 1.

²³ Zobacz wyroki: z dnia 11 września 2014 r., B., C-394/13, EU:C:2014:2199, pkt 23 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 5 czerwca 2014 r., I, C-255/13, EU:C:2014:1291, pkt 40 i przytoczone tam orzecznictwo.

49. Chociaż zasadniczo te dwa rozporządzenia przewidują takie same przepisy prawa materialnego, różnią się one znacznie co do zakresu podmiotowego. Rozporządzenie nr 883/2004 ma zastosowanie do wszystkich obywateli Unii, bezpaństwowców i uchodźców, a także do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci, zamieszkujących w państwie członkowskim²⁴. Rozporządzenie nr 1231/2010 z kolei ma zastosowanie do obywateli państw trzecich, a także do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci²⁵.

50. Po co zatem dwa odrębne instrumenty prawne realizujące ten sam cel?

51. Pierwszy wniosek dotyczący rozporządzenia nr 883/2004 przewidywał, że rozporządzenie miałoby zastosowanie również do obywateli państw trzecich, o ile zamieszkują oni w państwie członkowskim²⁶. Zastosowanie takich samych przepisów jak wobec obywateli Unii względem obywateli państw trzecich miało służyć uniknięciu przez organy państw członkowskich konieczności zajmowania się złożonymi sytuacjami prawnymi i administracyjnymi dotyczącymi tylko ograniczonej grupy osób²⁷. Ponadto uznano za „zasadniczo niesprawiedliwe”, by obywatele państw trzecich legalnie pracujący i ubezpieczeni w jednym z państw członkowskich byli traktowani inaczej niż obywatele Unii, z chwilą gdy przekroczą jedną z granic wewnętrznych Unii Europejskiej²⁸.

52. Niemniej podstawą rozporządzenia nr 883/2004 jest prawo obywateli Unii do swobodnego przemieszczania się. Już w latach pięćdziesiątych XX w. prawodawca wspólnotowy uznał, że swobodny przepływ pracowników w Unii Europejskiej byłby znacznie utrudniony, gdyby pracownicy ci nie przynosili ze sobą praw do zabezpieczenia społecznego²⁹. Ponieważ obywatelom państw trzecich nie przysługuje to samo prawo do swobodnego przemieszczania się, do rozszerzenia koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na obywateli państw trzecich należy zastosować inną podstawę prawną³⁰. W przeciwieństwie do rozporządzenia nr 883/2004 rozporządzenie nr 1231/2010 opierało się zatem na art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE.

53. Artykuł 79 ust. 2 TFUE przyznaje Unii Europejskiej kompetencję przyjmowania środków w dziedzinie określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i zamieszkania w innych państwach członkowskich. Jednakże, jak jasno stwierdzono w art. 79 ust. 2 TFUE, środki takie mogą być przyjmowane dla celów określonych w art. 79 ust. 1 TFUE, a mianowicie realizacji wspólnej polityki imigracyjnej mającej na celu zapewnienie skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobiegania nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienia ich zwalczania³¹.

54. Polityka migracyjna Unii Europejskiej, której część stanowi rozporządzenie nr 1231/2010, również opiera się na art. 79 TFUE. Celem tej polityki jest przyciągnięcie pracowników z państw trzecich i integrowanie ich z siłą roboczą państw członkowskich Unii w celu zaspokojenia istniejącego i przyszłego zapotrzebowania unijnego rynku pracy oraz zapewnienia zrównoważonego rozwoju

24 Zobacz art. 2 rozporządzenia nr 883/2004.

25 Zobacz art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010.

26 Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady (WE) w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego [COM(1998) 779 wersja ostateczna], s. 2.

27 Zobacz podobnie motyw 8 rozporządzenia nr 1231/2010.

28 Zobacz dokument Rady nr 12296/01 – Załącznik 2 (Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – parametry służące modernizacji rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 = Uzasadnienie), s. 11.

29 Zobacz rozporządzenie nr 3 z 1958 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników migrujących (Dz.U. 1958, 30, s. 561) oraz dokument Rady nr 12296/01, załącznik 1 („Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – parametry służące modernizacji rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 = Treść parametrów”), s. 3.

30 Zobacz dokument Rady nr 12296/01 („Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego – parametry służące modernizacji rozporządzenia (EWG) nr 1408/71”), s. 4, odsyłający do wyroku z dnia 11 października 2001 r., Khalil i in., od C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2001:532.

31 Zobacz wyrok z dnia 18 grudnia 2014 r., Zjednoczone Królestwo/Rada, C-81/13, EU:C:2014:2449, pkt 41, 42.

wszystkich państw. Jednocześnie polityka migracyjna Unii służy zapewnieniu, by obywatele państw trzecich legalnie pracujący w Unii Europejskiej pracowali na uczciwych warunkach i korzystali z wysokiego poziomu ochrony socjalnej. Polityka ta nie służy jednak ogólnej harmonizacji warunków wjazdu, pobytu i zamieszkania obywateli państw trzecich³².

55. W kontekście rozporządzenia nr 1231/2010 oznacza to, że chociaż obywatele państw trzecich mają takie same prawo do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, to zastosowanie przepisów koordynujących nie daje im tytułu do wjazdu, pobytu lub zamieszkania w państwie członkowskim ani dostępu do rynku pracy tego państwa³³. Osoba zainteresowana musi już wcześniej legalnie zamieszkiwać na terytorium państwa członkowskiego³⁴.

56. To kryterium zamieszkania musi jednak być spełnione tylko w pierwszym państwie członkowskim. Dla możliwości skorzystania z koordynacji zabezpieczenia społecznego w drugim państwie członkowskim nie jest konieczne ponowne spełnienie warunków legalnego zamieszkania dla celów pobytów tymczasowych. Gdy obywatele państw trzecich uzyskają status osoby zamieszkującej legalnie w pierwszym państwie członkowskim, mogą po prostu przemieścić się do drugiego państwa, zgodnie z krajowymi przepisami w zakresie wjazdu i pobytu obowiązującymi w tym państwie³⁵. Status osoby zamieszkującej legalnie jest zatem „eksportowany” do drugiego państwa członkowskiego.

57. Należy jednak zauważyć, że ów status może być przeniesiony do drugiego państwa członkowskiego wyłącznie dopóty, dopóki obowiązuje w pierwszym państwie członkowskim.

58. To w świetle powyższych rozważań należy dokonać wykładni zawartego w rozporządzeniu nr 1231/2010 wyrażenia „zamieszkują oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego”.

B. Pojęcie „legalnego zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego” w rozumieniu rozporządzenia nr 1231/2010

59. W uwagach na piśmie uczestnicy niniejszego postępowania skoncentrowali się w swoich rozważaniach na tym, czy „legalne zamieszkanie” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010 należy interpretować na podstawie pojęcia „zamieszkania” zdefiniowanego w rozporządzeniu nr 883/2004. Wszyscy uczestnicy oraz sąd odsyłający uznali za ustalone, że obecność zainteresowanych obywateli państw trzecich w państwach członkowskich była w każdym wypadku legalna.

60. Zgodnie z art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 określenie „zamieszkanie” oznacza „miejsce, w którym osoba zwykle przebywa”.

61. Artykuł 11 rozporządzenia wykonawczego do rozporządzenia nr 883/2004, w którym skonsolidowano uprzednie orzecznictwo Trybunału, stanowi ponadto, że zamieszkanie dla celów rozporządzenia nr 883/2004 oznacza „ośrodek interesów życiowych” zainteresowanej osoby. Ustalenie tego ośrodka interesów życiowych obejmuje ocenę okoliczności, z uwzględnieniem czynników takich jak czas trwania pobytu, podejmowana aktywność, sytuacja rodzinna i więzi rodzinne, działalność

32 Zobacz podobnie dokument Rady nr 16879/1/06 („Rada Europejska w Brukseli, 14–15 grudnia 2006 r. – Konkluzje Prezydencji”), s. 6–12 oraz dokumenty tam wspomniane, jak również wniosek dotyczący rozporządzenia Rady rozszerzającego przepisy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia (WE) nr [...] na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo [COM(2007) 439 wersja ostateczna].

33 Zobacz motyw 10 rozporządzenia nr 1231/2010.

34 Zobacz motyw 11 rozporządzenia nr 1231/2010.

35 Zobacz wniosek dotyczący rozporządzenia Rady rozszerzającego przepisy rozporządzenia (WE) nr 883/2004 i rozporządzenia (WE) nr [...] na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo [COM(2007) 439 wersja ostateczna, Uzasadnienie, s. 6].

o charakterze niezarobkowym, sytuacja mieszkaniowa lub miejsce zamieszkania dla celów podatkowych³⁶. Ponadto gdy rozważenie tych kryteriów nie doprowadzi do definitywnego rezultatu, decydujący dla ustalenia miejsca zamieszkania danej osoby jest jej zamiar, tak jak wynika on ze wspomnianych okoliczności.

62. Określone w rozporządzeniu nr 883/2004 „zamieszkanie” jest zatem pojęciem faktycznym.

63. Jest tak, ponieważ w świetle prawa Unii obywatelom Unii przysługuje ogólne prawo zamieszkania i swobodnego przemieszczania się w obrębie wszystkich państw członkowskich. Z prawnego punktu widzenia nie można dokonywać rozróżnienia w ramach relacji między obywatelem Unii a określonym państwem członkowskim bez rozpatrzenia obywatelstwa tej osoby. Co do zasady obywatel Unii ma prawo do zamieszkiwania w dowolnym państwie członkowskim Unii Europejskiej. Celem rozporządzenia nr 883/2004 nie jest zatem ustalenie, czy obywatele Unii są uprawnieni do koordynacji zabezpieczenia społecznego, lecz raczej ustalenie, z którym państwem członkowskim mają *de facto* najściślejszy związek. Podobnie bezpaństwowcom i uchodźcom takie prawo przysługuje na podstawie międzynarodowych zobowiązań państw członkowskich, dlatego też zostali oni włączeni w zakres stosowania rozporządzenia nr 883/2004³⁷.

64. Z kolei obywatelom państw trzecich nie przysługuje ogólne prawo zamieszkania i swobodnego poruszania się w obrębie państw członkowskich. W związku z powyższym nie są oni co do zasady uprawnieni do „podlegającego eksportowi” zabezpieczenia społecznego.

65. Rozporządzenie nr 1231/2010 ma zatem służyć ustaleniu, w pierwszej kolejności, czy w świetle prawa Unii obywatel państwa trzeciego ma prawo do koordynacji zabezpieczenia społecznego. Jak sugeruje pojęcie „legalnego zamieszkania w państwie członkowskim”, jest to pojęcie o charakterze prawnym. Definicja faktycznego pojęcia „zamieszkania” z rozporządzenia nr 883/2004 nie może mieć zatem żadnych konsekwencji dla wykładni pojęcia „legalnego zamieszkania w państwie członkowskim” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010. Tym, co należy ustalić, jest prawna kwalifikacja obecności obywateli państw trzecich w państwach członkowskich – w świetle prawa Unii.

66. Wynika z tego również, że pojęcia „legalnego zamieszkania w państwie członkowskim” dla celów art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010, „zamieszkania” zdefiniowanego w art. 1 lit. j) rozporządzenia nr 883/2004 oraz „pobytu”, który zgodnie z definicją określoną w art. 1 lit. k) rozporządzenia nr 883/2004 oznacza „pobyt czasowy” – są w prawie Unii trzema odrębnymi pojęciami prawnymi³⁸.

67. Wobec braku definicji pojęcia „legalnego zamieszkania” w rozporządzeniu nr 1231/2010, z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy uwzględniać nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część on stanowi³⁹.

68. Jak wspomniano w pkt 52 powyżej, rozporządzenie nr 883/2004 ma na celu koordynację praw do zabezpieczenia społecznego przysługujących osobom korzystającym ze swobody przemieszczania się w Unii Europejskiej. Jednakże obywatele państw trzecich co do zasady nie korzystają ze swobody przemieszczania się i zamieszkania w Unii Europejskiej. Raczej ich prawo do swobodnego przemieszczania się i zamieszkania w Unii Europejskiej jest zawsze oparte na wyraźnych przepisach, w których ustanowiono takie prawo. Ze względu na brak pełnej harmonizacji tego rodzaju przepisy można wywodzić albo z prawa Unii, albo z prawa krajowego.

36 Zobacz rozporządzenie nr 987/2009, art. 11 ust. 1.

37 Zobacz podobnie wyrok z dnia 11 października 2001 r., Khalil i in., od C-95/99 do C-98/99 i C-180/99, EU:C:2001:532, pkt 39–58.

38 Nawet jeżeli w niektórych językach, jak przykładowo w języku niderlandzkim, dla tych trzech pojęć może być stosowana taka sama lub łądząca podobna terminologia.

39 Wyrok z dnia 2 września 2010 r., Kirin Amgen, C-66/09, EU:C:2010:484, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo.

69. W kontekście prawa Unii istnieje szereg instrumentów, na których może opierać się prawo obywateli państw trzecich do przemieszczania się i zamieszkania. Dla celów niniejszej sprawy wystarczy skoncentrować się na instrumentach dotyczących pracowników z państw trzecich, ponieważ D. Balandin i I. Lukashenko wykonują pracę zarobkową⁴⁰.

70. Zarówno dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE⁴¹, jak i dyrektywa o przeniesieniu wewnątrz przedsiębiorstwa⁴² wyraźnie przewidują prawo pracowników z państw trzecich do przemieszczania się i zamieszkania na podstawie prawa Unii. Jakikolwiek obywatel państwa trzeciego zamieszkujący w Unii Europejskiej na podstawie tych instrumentów prawa Unii powinien zatem być uznawany za „legalnie zamieszkującego” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010. To samo dotyczy wszelkich układów o stowarzyszeniu zawierających postanowienia dotyczące prawa do przemieszczania się i zamieszkania w Unii Europejskiej. W dyrektywie w sprawie pracowników sezonowych, dopuszczając tymczasową pracę obywateli państw trzecich na terytorium Unii Europejskiej, nie przewidziano takiego prawa i wyraźnie wyłączone obywateli państw trzecich przebywających w Unii Europejskiej⁴³. W konsekwencji obywatele państw trzecich znajdujący się w Unii Europejskiej na podstawie tego instrumentu prawa Unii z całą pewnością nie będą uznawani za „legalnie zamieszkujących” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010⁴⁴.

71. Z drugiej strony prawo do przemieszczania się i zamieszkania można także wywieść ze statusu prawnego opartego na prawie krajowym. Ponieważ jednak państwa członkowskie posiadają wyłączną kompetencję w zakresie regulowania przyjmowania obywateli państw trzecich przybywających w celach zarobkowych, w tym liczby przyjmowanych osób, oraz ponieważ warunki wjazdu, pobytu i zamieszkania obywateli państw trzecich nie są w pełni zharmonizowane, kryteria dotyczące takiego statusu mogą znacznie różnić się w zależności państwa członkowskiego⁴⁵. W mojej ocenie zatem z ogólnej struktury i kontekstu rozpatrywanego prawodawstwa, a także z potrzeb usprawnienia kontroli statusu prawnego obywateli państw trzecich koniecznym wynika, że taki status powinien być poświadczony dokumentem pobytowym. Na podstawie rozporządzenia dotyczącego dokumentów pobytowych dla celów prawa Unii „dokument pobytowy” to „upoważnienie wydane przez władze danego państwa członkowskiego zezwalające obywatelowi państwa trzeciego na legalny pobyt na danym terytorium, z wyjątkiem [między innymi] wiz”⁴⁶.

40 Inne przykłady obejmują dyrektywę 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, zmieniającą rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającą 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), dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44) lub dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair* (Dz.U. 2016, L 132, s. 21).

41 Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. 2009, L 155, s. 17), art. 18.

42 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. 2014, L 157, s. 1), art. 20.

43 Zobacz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego (Dz.U. 2014, L 95, s. 375), art. 2.

44 Chociaż pracownicy sezonowi nie są uważani za legalnie zamieszkujących, mogą jednak korzystać z zabezpieczenia społecznego. Niemniej ich prawo do zabezpieczenia społecznego opiera się, w drodze wyjątku, konkretnie na art. 5 ust. 1 lit. b) dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych. Podobnie istnieją inne instrumenty prawa Unii lub nawet przepisy krajowe, które przewidują objęcie zabezpieczeniem społecznym w konkretnych sytuacjach, gdy dani obywatele państw trzecich nie mogą być uznani za „zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010.

45 Zobacz podobnie motywy 3 i 6 dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia.

46 Zobacz art. 1 ust. 2 lit. a) rozporządzenia dotyczącego dokumentów pobytowych. Obejmuje to również dokument wydany zgodnie z dyrektywą w sprawie jednego zezwolenia.

72. Poza sytuacjami opisanymi w pkt 69–71 powyżej nie mogą wyobrazić sobie żadnej sytuacji, w której pracownik z państwa trzeciego byłby uznany za legalnie zamieszkującego na terytorium państwa członkowskiego dla celów rozporządzenia nr 1231/2010, zważywszy, że obywatelom państw trzecich nie przysługuje ogólne prawo przemieszczania się i zamieszkania na terytorium Unii Europejskiej.

73. D. Balandin i I. Lukashenko zostali przyjęci w Niderlandach zgodnie z kodeksem wizowym Schengen i – jak można wnioskować z udostępnionych Trybunałowi krajowych akt sprawy – krajowymi przepisami wizowymi. Zawarli oni również umowę o pracę z HOI, obowiązującą od października do maja.

74. Czy mogą być oni uznani za osoby „zamieszkujące legalnie na terytorium państwa członkowskiego” dla celów rozporządzenia nr 1231/2010?

75. Uważam, że nie.

76. Po pierwsze, D. Balandin i I. Lukashenko nie posiadają żadnych dokumentów pobytowych wydanych na podstawie szczególnych instrumentów prawa Unii, o których mowa w pkt 70 niniejszej opinii lub przypisie 40 do niej.

77. Po drugie, nie można uznać, że posiadają oni dokument pobytowy wystawiony na podstawie kryteriów prawa krajowego, ponieważ wizy nie są uznawane za „dokument pobytowy” dla celów prawa Unii⁴⁷.

78. Po trzecie, obecność D. Balandina i I. Lukashenki w Niderlandach może w każdym wypadku być legalna jedynie w okresie, w którym mogą oni tam pozostawać. Ponieważ jedną z podstawowych zasad rozporządzenia nr 1231/2010 jest to, że legalne zamieszkanie jest „eksportowane” z pierwszego państwa członkowskiego do innych państw członkowskich⁴⁸, obywatele państw trzecich powinni legalnie zamieszkiwać w pierwszym państwie członkowskim przez cały okres, którego dotyczy wniosek o objęcie zabezpieczeniem. Nawet gdyby przyjąć bardziej liberalną wykładnię „legalnego zamieszkania”, na podstawie wizy Schengen mogłoby ono trwać najwyżej 90 dni. Nie wystarczy w tym względzie, że D. Balandin i I. Lukashenko mogli legalnie przebywać w innych państwach członkowskich. W sytuacji gdy nie można „eksportować” legalnego zamieszkania, wstępne przesłanki legalnego zamieszkania muszą zostać spełnione w kolejnym państwie członkowskim.

79. Wynika z tego, że D. Balandin i I. Lukashenko nie mogą być uznani za legalnie zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego, a zatem nie są objęci zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010.

80. Wbrew temu, co utrzymywali SVB i rząd Niderlandów podczas rozprawy, ani D. Balandin, ani I. Lukashenko nie mogą być uznani za „legalnie zamieszkujących” w Niderlandach dla celów rozporządzenia nr 1231/2010 na podstawie okoliczności, że siedziba HOI znajduje się w Niderlandach. Chociaż wystarczyłoby to do ustalenia zamieszkania na podstawie rozporządzenia nr 883/2004, dwaj łożwiarze muszą najpierw spełnić wstępne przesłanki określone w rozporządzeniu nr 1231/2010, a dopiero potem mogą w ogóle zostać objęci zakresem stosowania przepisów poprzedniego rozporządzenia.

⁴⁷ Zobacz art. 1 ust. 2 lit. a) ppkt (i) rozporządzenia dotyczącego dokumentów pobytowych.

⁴⁸ Zobacz pkt 56 i 57 powyżej.

81. Dodam również, że powołanie się na miejsce pracy dla celów rozporządzenia nr 883/2004 w celu ustalenia statusu prawnego obywatela państwa trzeciego wymagałoby, aby zainteresowana osoba posiadała zezwolenie na pracę w danym państwie członkowskim. D. Balandin i I. Lukashenko, jak można było ustalić w trakcie rozprawy, pracują w Niderlandach bez zezwolenia na pracę, ponieważ powołują się na wyjątek zezwalający artystom pracować w Niderlandach w wymiarze do 6 tygodni w okresie dowolnych 13 tygodni. Pomijając na moment to, czy tego rodzaju wyjątek może faktycznie mieć zastosowanie do artystów wykonujących pracę zarobkową, to nawet w okolicznościach, w których D. Balandin i I. Lukashenko mogliby powołać się na miejsce pracy w celu ustalenia legalnego zamieszkania w państwie członkowskim, można by było uznać, iż pracują oni w Niderlandach jedynie przez okres maksymalnie 6 tygodni.

82. Wbrew twierdzeniom rządu francuskiego D. Balandin i I. Lukashenko nie mogą być uznani za objętych zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010, jeżeli rozpatrywać sytuację poprzez analogię do dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych. Wspomniana dyrektywa nie tylko wyłącza wprost zamieszkanie w Unii Europejskiej, ale przewiduje również wyłączenie obywateli państw trzecich realizujących działania w imieniu przedsiębiorstw z siedzibą w innym państwie członkowskim w ramach świadczenia usług⁴⁹.

83. Wreszcie za stwierdzeniem, że D. Balandin i I. Lukashenko nie są objęci zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010, stoją warunki i procedury mające zastosowanie do wizy Schengen. Zgodnie z art. 15 kodeksu wizowego Schengen wymagane jest, by osoby ubiegające się o wizę wielokrotnego wjazdu posiadały odpowiednie, ważne podrózne ubezpieczenie medyczne⁵⁰. Osoby ubiegające się o wizę zasadniczo wykupują ubezpieczenie w państwie zamieszkania⁵¹. Ponadto osoby ubiegające się o wizę deklarują w ramach wniosku o wizę, że nie mają zamiaru zamieszkać w Unii Europejskiej i że ich zakorzenienie w państwie pochodzenia jest na tyle silne, iż gwarantuje ich powrót.

84. W konsekwencji uważam, że art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 należy interpretować w ten sposób, że obywatele państw trzecich, którzy pracują w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej dla pracodawcy z siedzibą w Niderlandach, lecz nie posiadają dokumentu pobytowego wydanego na podstawie prawa Unii lub prawa krajowego, nie mogą powoływać się na tytuł II rozporządzenia nr 883/2004 ani na rozporządzenie nr 987/2009.

85. Balandin i in. argumentują, że zastosowanie rozporządzenia nr 1231/2010 do sytuacji D. Balandina i I. Lukashenki jest kluczowe dla HOI, aby ta mogła świadczyć usługi w innych państwach członkowskich. Z tego względu w ostatnim kroku rozważę, czy przysługująca HOI swoboda świadczenia usług ma wpływ na wykładnię art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010.

C. Czy przysługująca HOI swoboda świadczenia usług ma wpływ na wykładnię art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010?

86. Podczas rozprawy SVB opowiedziała się po stronie Balandina i in. w odniesieniu do argumentu, że D. Balandin i I. Lukashenko muszą być uznani za objętych rozporządzeniem nr 1231/2010, ponieważ w przeciwnym razie krępowałoby to przysługującą HOI swobodę świadczenia usług w Unii Europejskiej. SVB powoływała się w tej kwestii konkretnie na orzecznictwo Trybunału w sprawie Vander Elst.

49 Zobacz art. 2 ust. 1 i art. 2 ust. 3 lit. a) dyrektywy w sprawie pracowników sezonowych.

50 Zobacz art. 15 ust. 2 kodeksu wizowego Schengen.

51 Zobacz art. 15 ust. 4 kodeksu wizowego Schengen.

87. W wyroku tym Trybunał orzekł, że swoboda świadczenia usług, gwarantowana obecnie w art. 56 TFUE, wymaga zniesienia wszelkich ograniczeń, które mogą powodować zakazanie lub w inny sposób utrudnić działania usługodawcy z siedzibą w innym państwie członkowskim, gdzie zgodnie z prawem świadczy on podobne usługi⁵².

88. Należy tutaj poczynić kilka uwag.

89. Po pierwsze, orzecznictwo Vander Elst nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy. Wyrok Trybunału w sprawie Vander Elst oraz linia orzecznicza wynikająca z tamtej sprawy dotyczyły pracowników delegowanych do innego państwa członkowskiego. Przede wszystkim zatem wszyscy pracownicy spełniali wymogi prawne zamieszkania i zatrudnienia w państwie wysyłającym⁵³. Zagadnieniem prawnym rozpatrywanym przez Trybunał było raczej to, czy delegowanie pracowników do państwa przyjmującego powodowało uzyskanie dostępu do rynku pracy państwa przyjmującego, a jeżeli tak, to czy państwo przyjmujące mogło z tego względu przewidzieć dodatkowe wymogi⁵⁴.

90. Po drugie, HOI może uzyskać dokument pobytowy dla D. Balandina i I. Lukashenki na podstawie dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia⁵⁵. Gdy D. Balandin i I. Lukashenko będą posiadać dokument pobytowy, zostaną objęci zakresem stosowania rozporządzenia nr 1231/2010. Na podstawie takiego dokumentu mogliby oni zostać następnie delegowani z Niderlandów do pozostałych państw członkowskich, w których występują, i stosownie do tego korzystać z przepisów rozporządzenia nr 883/2004 oraz rozporządzenia wykonawczego.

91. Po trzecie, konsekwencją korzystania przez HOI z połączenia wyjątków przewidzianych w prawie Unii i prawie krajowym jest to, że D. Balandin i I. Lukashenko nie mogą powoływać się na określone prawa, z których mogliby w innej sytuacji korzystać zgodnie z prawem Unii (na przykład na podstawie dyrektywy w sprawie jednego zwolnienia) – w szczególności prawo do równego traktowania pod względem warunków pracy, w tym warunków płacy i zwolnienia oraz bezpieczeństwa i higieny pracy⁵⁶. Absurdem byłoby, gdyby powoływanie się na jedną z podstawowych swobód prawa Unii można było wykorzystać, aby ominąć jeden z najważniejszych celów unijnej polityki w zakresie migracji zarobkowej, a także rozporządzenia nr 1231/2010, a mianowicie cel w postaci nadania obywatelom państw trzecich praw i obowiązków porównywalnych z prawami i obowiązkami obywateli Unii⁵⁷. Ponadto instrumentu prawa Unii nie należy interpretować w taki sposób, by umożliwić nadużywanie praw gwarantowanych w prawie Unii⁵⁸.

92. Należy zatem uznać, że przysługująca HOI swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej nie ma wpływu na wykładnię art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010.

52 Zobacz wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, pkt 14 i przytoczone tam orzecznictwo.

53 Zobacz przykładowo wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, pkt 3.

54 Wyrok z dnia 9 sierpnia 1994 r., Vander Elst, C-43/93, EU:C:1994:310, pkt 11. Zobacz także wyrok z dnia 11 września 2014 r., Essent Energie Productie, C-91/13, EU:C:2014:2206, pkt 51–57 i przytoczone tam orzecznictwo. Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Daniela & C. Officine Meccaniche i in., C-18/17, EU:C:2018:288, pkt 85–95.

55 Zobacz art. 3 ust. 1 dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia.

56 Zobacz art. 12 ust. 1 lit. a) dyrektywy w sprawie jednego zezwolenia.

57 Zobacz motyw 2 rozporządzenia nr 1231/2010.

58 Zobacz podobnie opinia rzecznika generalnego M. Poiarsa Madura w sprawie Halifax i in., C-255/02, EU:C:2005:200, pkt 69.

IV. Wnioski

93. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytanie przedłożone mu przez Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niderlandy) Trybunał udzielił następującej odpowiedzi:

Artykuł 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, należy interpretować w ten sposób, że obywatele państw trzecich, którzy pracują w różnych państwach członkowskich Unii Europejskiej dla pracodawcy z siedzibą w Niderlandach, lecz nie posiadają dokumentu pobytowego wydanego na podstawie prawa Unii lub prawa krajowego, nie mogą powoływać się na tytuł II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego ani na rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczące wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.