



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
ELEANOR SHARPSTON  
przedstawiona w dniu 28 lutego 2019 r.<sup>1</sup>

### Sprawa C-677/17

#### Çoban przeciwko

#### Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (Uwv)

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

Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym – Układ stowarzyszeniowy EWG–Turcja – Protokół dodatkowy – Artykuł 59 – Decyzja nr 3/80 – Zabezpieczenie społeczne pracowników migrujących – Artykuł 6 ust. 1 – Uchylenie klauzul zamieszkania – Świadczenia dodatkowe przyznawane na podstawie przepisów krajowych – Cofnięcie

1. Jest rzeczą ludzką, że po długiej nieobecności za granicą z powodu pracy lub zadania do wykonania pragnie się powrotu do domu. Odyseusz zrezygnował z bogactwa, a nawet nieśmiertelności, aby powrócić do Itaki<sup>2</sup>. Ujmując rzecz bardziej przyziemnie: prawodawcy Unii i Rady Stowarzyszenia EWG–Turcja mieli na względzie ów instynkt powrotu do domu, gdy przyjmowali przepisy uprawniające pracownika do przeniesienia niektórych świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego w razie wyjazdu z państwa członkowskiego, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń.

2. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni decyzji Rady Stowarzyszenia nr 3/80 z dnia 19 września 1980 r. o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot Europejskich do pracowników tureckich i członków ich rodzin<sup>3</sup> w związku z art. 59 protokołu dodatkowego, podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli<sup>4</sup>. Decyzja ta zakazuje stosowania klauzul zamieszkania w związku z wypłacaniem pracownikom tureckim pewnych rodzajów świadczeń pieniężnych.

3. Centrale Raad van Beroep (sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy, zwany dalej „sądem odsyłającym”) zastanawia się nad związkiem między tym zakazem a unormowaniem zakazującym „korzystniejszego traktowania” pracowników tureckich w porównaniu z obywatelami państw członkowskich, zawartym w art. 59 protokołu dodatkowego.

1 Język oryginału: angielski.

2 W Odysei, pieśń V, w. 136 Kalipso obiecuje Odyseuszowi nieśmiertelność, jeśli tylko zostanie on na jej wyspie. W Odysei, pieśń VII w. 313, Alkinoos (władca Feaków) oferuje Odyseuszowi bogactwo i rękę swojej córki, Nauzykai, jeśli zrezygnuje z wyjazdu.

3 Dz.U. 1983, C 110, s. 60 [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej].

4 Protokół dodatkowy podpisany w Brukseli dnia 23 listopada 1970 r. i zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu Wspólnoty rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2760/72 z dnia 19 grudnia 1972 r. dotyczącym zawarcia protokołu dodatkowego i protokołu finansowego, podpisanych w dniu 23 listopada 1970 r. i załączonych do Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, a odnoszącego się do środków, jakie należy podjąć w celu ich wprowadzenia w życie (Dz.U. 1972, L 293, s. 3) (zwany dalej „protokołem dodatkowym”).

## Prawo Unii

### *Układ stowarzyszeniowy i protokół dodatkowy*

4. Umawiające się strony podpisały układ stowarzyszeniowy w 1963 r.<sup>5</sup>. Zgodnie z art. 2 ust. 1 układu stowarzyszeniowego jego celem jest „promowanie stałego i zrównoważonego wzmacniania więzi handlowych i gospodarczych między Stronami, przy pełnym uwzględnieniu konieczności zapewnienia przyspieszonego rozwoju gospodarki Turcji oraz podniesienia poziomu zatrudnienia i warunków życia narodu tureckiego”.

5. Artykuł 12 ujęty jest w rozdziale 3 układu, zatytułowanym „Inne postanowienia o charakterze gospodarczym”. Zgodnie z jego treścią „Umawiające się Strony uzgadniają, że uwzględnią art. [45, 46 i 47 TFUE], aby osiągnąć stopniowo swobodny przepływ pracowników”.

6. Tytuł II protokołu dodatkowego zawiera szczegółowe przepisy regulujące „Przepływ osób i usług”; jego rozdział I jest poświęcony „Pracownikom”.

7. Artykuł 39 (będący częścią tego rozdziału) stanowi, że „Przed końcem pierwszego roku po wejściu w życie niniejszego protokołu Rada Stowarzyszenia przyjmuje postanowienia w dziedzinie zabezpieczeń społecznych dla pracowników narodowości tureckiej [obywatelstwa tureckiego], którzy przemieszczają się wewnątrz [Unii], i ich rodzin przebywających na terenie [Unii]”. Postanowienia te „muszą umożliwić pracownikom narodowości tureckiej [mającym obywatelstwo tureckie] [...] sumowanie okresów ubezpieczenia i zatrudnienia [ukończonych] w różnych państwach członkowskich w celu uzyskania emerytury i renty, odprawy pośmiertnej i renty inwalidzkiej [świadczeń z tytułu śmierci i renty z tytułu utraty zdolności do pracy], jak również opieki zdrowotnej pracownika i jego rodziny przebywających na terenie [Unii]”<sup>6</sup>. W myśl art. 39 ust. 4 „musi istnieć możliwość transferowania [przeniesienia] do Turcji emerytur i rent, odpraw pośmiertnych i inwalidzkich otrzymanych na mocy postanowień podjętych na podstawie ustępu 2”.

8. Tytuł IV protokołu dodatkowego (zatytułowany „Postanowienia ogólne i końcowe”) zawiera art. 59, który stanowi, że „[w] dziedzinach objętych niniejszym protokołem Turcja nie może korzystać z traktowania bardziej korzystnego niż to, [jakiego] państwa członkowskie udzielają sobie nawzajem na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę [Europejską]”.

9. Protokół dodatkowy stanowi integralną część układu stowarzyszeniowego<sup>7</sup>.

5 Układ ustanawiający stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją, podpisany w dniu 12 września 1963 r. w Ankarze przez Republikę Turcji z jednej strony i przez państwa członkowskie EWG oraz Wspólnotę z drugiej strony (Dz.U. 1973, C 113, s. 1), który został zawarty, zatwierdzony i ratyfikowany w imieniu tej ostatniej decyzją Rady 64/732/EWG z dnia 23 grudnia 1963 r. (Dz.U. 1964, C 217, s. 3685) (zwany dalej „układem stowarzyszeniowym”).

6 Odpowiednio art. 39 ust. 1 i 2.

7 Artykuł 62 protokołu dodatkowego.

### **Decyzja nr 1/80**

10. Decyzja nr 1/80 została przyjęta przez Radę Stowarzyszenia w celu realizacji swobody przepływu pracowników<sup>8</sup>. Artykuł 6 określa warunki dostępu do zatrudnienia pracowników tureckich należących do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dopóki pracownik turecki korzysta z prawa do pracy na podstawie układu stowarzyszeniowego i decyzji nr 1/80, dopóty przysługuje mu odpowiadające temu prawo pobytu w zainteresowanym państwie członkowskim<sup>9</sup>. Traci jednak to prawo z chwilą, gdy ostatecznie przestanie należeć do legalnego rynku pracy – przykładowo ze względu na niezdolność do pracy<sup>10</sup>.

### **Decyzja nr 3/80**

11. Decyzja nr 3/80, która została przyjęta na podstawie art. 39 protokołu dodatkowego, ma na celu wprowadzenie przepisów z zakresu zabezpieczenia społecznego umożliwiających przemieszczanie się obywateli tureckich, którzy pracują lub pracowali w co najmniej jednym państwie członkowskim<sup>11</sup>. Decyzja nr 3/80 szeroko odwołuje się do przepisów rozporządzenia Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie<sup>12</sup>.

12. Artykuł 2 decyzji nr 3/80, zatytułowany „Podmiotowy zakres zastosowania”, stanowi, że ma ona zastosowanie do pracowników, którzy podlegają bądź podlegali ustawodawstwu jednego lub większej liczby państw członkowskich i którzy są obywatelami tureckimi, członków rodziny tych pracowników, którzy zamieszkują na terytorium jednego z państw członkowskich, a także zstępnych tych pracowników.

13. W myśl art. 3 ust. 1, zatytułowanego „Zasada równego traktowania”, „osoby zamieszkujące na terytorium jednego z państw członkowskich, do których stosują się przepisy [decyzji nr 3/80], podlegają obowiązkowi i korzystają z praw wynikających z ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego na tych samych warunkach co obywatele tego państwa”.

14. Zgodnie z art. 4 („Przedmiotowy zakres zastosowania”):

„1. Niniejsza decyzja stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działań zabezpieczenia społecznego:

[...]

b) świadczeń z tytułu inwalidztwa, włącznie ze świadczeniami służącymi zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania;

[...]

8 Decyzja nr 1/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. w sprawie rozwoju stowarzyszenia, przyjęta na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (zwana dalej „decyzją nr 1/80”) [tłumaczenie nieoficjalne, podobnie jak wszystkie cytaty z tej decyzji poniżej]. Decyzja ta nie została opublikowana w *Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej*, ale jest dostępna w pomocnym zbiorze właściwych tekstów opublikowanych z upoważnienia Rady w 1992 r.: zob. [https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey\\_association\\_agreements\\_and\\_protocols\\_and\\_other\\_basic\\_texts.pdf](https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/EEC-Turkey_association_agreements_and_protocols_and_other_basic_texts.pdf).

9 Zobacz wyrok z dnia 20 września 1990 r., Sevince, C-192/89, EU:C:1990:322, pkt 29.

10 Zobacz wyrok z dnia 6 czerwca 1995 r., Bozkurt, C-434/93, EU:C:1995:168, pkt 42.

11 Artykuł 39 ust. 1 protokołu dodatkowego i preambuła decyzji nr 3/80.

12 Rozporządzenie Rady (WE) z dnia 14 czerwca 1971 r. (Dz.U. 1971, L 149, s. 2).

2. Niniejsza decyzja stosuje się do powszechnych i specjalnych systemów zabezpieczenia społecznego, składkowych i nieskładkowych [...]

[...]

4. Niniejszej decyzji nie stosuje się do pomocy społecznej i opieki zdrowotnej [...].”

15. Artykuł 6 ust. 1 akapit pierwszy decyzji nr 3/80, zatytułowany „Uchylenie klauzuli zamieszkania [...]”, stanowi: „O ile niniejsza decyzja nie stanowi inaczej, świadczenia przyznawane z tytułu inwalidztwa, wieku lub renty dla członków rodziny pozostałych przy życiu, jak również renty wypłacane z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej, do których zainteresowany jest uprawniony na podstawie przepisów jednego lub więcej państw członkowskich, nie mogą być zmniejszane, zmieniane, zawieszane, znoszone ani podlegać przepadkowi z tego powodu, że uprawniony zamieszkuje na terytorium Turcji lub innego państwa członkowskiego aniżeli państwo, na którego terytorium siedzibę ma podmiot zobowiązany do wypłaty świadczenia”.

### **Rozporządzenie nr 1408/71**

16. Zgodnie z art. 1 lit. t) rozporządzenia nr 1408/71 określenie „świadczenie” oznacza „wszelkie świadczenia [...], w tym wszystkie składniki obciążające fundusze publiczne, podwyżki spowodowane rewaloryzacją lub świadczenia uzupełniające, z zastrzeżeniem przepisów tytułu III, oraz świadczenia zryczałtowane, które mogą zastąpić emerytury i renty oraz wypłaty z tytułu zwrotu składek”<sup>13</sup>. Artykuł 4 reguluje przedmiotowy zakres stosowania tego rozporządzenia – stosuje się ono do wszystkich ustawodawstw odnoszących się do „działów zabezpieczenia społecznego”, które dotyczą jednego z rodzajów ryzyka wymienionych w art. 4 ust. 1 – w tym „świadczeń z tytułu inwalidztwa”, o których mowa w art. 4 ust. 1 lit. b) – z wyłączeniem „pomocy społecznej i opieki zdrowotnej” (art. 4 ust. 4), nie wprowadzając rozróżnienia na systemy składkowe i nieskładkowe (art. 4 ust. 2).

17. Artykuł 10 ust. 1 stanowi, że „[...] świadczenia pieniężne z tytułu inwalidztwa [...] uzyskane na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich nie ulegają zmniejszeniu, zmianie, zawieszeniu, zniesieniu ani przepadkowi z tego tylko powodu, że uprawniony zamieszkuje [na] terytorium innego państwa członkowskiego niż to, w którym znajduje się instytucja zobowiązana do wypłaty świadczeń”. Na brzmieniu tego przepisu w sposób oczywisty wzorowano treść art. 6 ust. 1 akapit pierwszy decyzji nr 3/80.

18. Zakaz ten nie ma zastosowania, na mocy art. 4 ust. 2a lit. a) w związku z art. 10a ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71, wprowadzonych rozporządzeniem Rady (EWG) nr 1247/92<sup>14</sup>, do niektórych specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych (zwanych dalej „SNŚP”). Jeżeli dane SNŚP zostało wymienione w załączniku IIa do rozporządzenia nr 1408/71, możliwość otrzymywania

<sup>13</sup> Sformułowanie „as also” w tekście angielskim jest, jak sądzę, błędnym tłumaczeniem francuskiego „ainsi que” („and also”). Rozporządzenie nr 1408/71 zostało co do zasady uchylone rozporządzeniem 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; sprostowanie Dz.U. 2013, L 189, s. 10). W czasie mającym znaczenie dla sprawy obowiązywała wersja rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1372/2013 z dnia 19 grudnia 2013 r. (Dz.U. 2013, L 346, s. 27). Niezależnie od jego uchylenia w przeważającym zakresie rozporządzenie nr 1408/71 zostało ostatnio zmienione rozporządzeniem (WE) nr 592/2008 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 2008 r. zmieniającym rozporządzenie Rady (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin przemieszczających się we Wspólnocie (Dz.U. 2008, L 177, s. 1).

<sup>14</sup> Rozporządzenie Rady z dnia 30 kwietnia 1992 r. (Dz.U. 1992, L 136, s. 1). Nowy art. 4 ust. 2a wprowadził do rozporządzenia nr 1408/71 kategorię specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych, które ówczesnie regulowały przepisy art. 10a. W sprawie Snares (wyrok z dnia 4 listopada 1997 r., C-20/96, EU:C:1997:518), która była pierwszą sprawą dotyczącą nowego art. 10a, Trybunał wyjaśnił, że umieszczenie świadczenia na liście ujętej w załączniku IIa do rozporządzenia nr 1408/71 przesądza o tym, że świadczenie to jest objęte zakresem stosowania art. 10a rozporządzenia nr 1408/71, przy czym „z brzmienia art. 10a wynika, że świadczenia, do których ten przepis się odnosi, wchodzą również w zakres zastosowania art. 4 ust. 2a rozporządzenia nr 1408/71, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1247/92” oraz że świadczenie to „regulowane jest wyłącznie przepisami w sprawie koordynacji określonymi w art. 10a” (pkt 30–32).

tego świadczenia może zostać ograniczona do terytorium państwa członkowskiego, w którym zamieszkuje beneficjent. Innymi słowy, SNŚP *nie* podlegają przeniesieniu. W przypadku Niderlandów w załączniku IIa wymieniono Toeslagenwet z dnia 6 listopada 1986 r. (ustawę o świadczeniach dodatkowych, zwaną dalej „TW”)<sup>15</sup>.

19. Decyzja nr 3/80 *nie* została zmieniona w celu dodania do niej przepisu odpowiadającego art. 10a ust. 1 rozporządzenia nr 1408/71.

#### **Rozporządzenie nr 883/2004**

20. Celem rozporządzenia nr 883/2004 jest koordynacja działań mających na celu zagwarantowanie możliwości skutecznego korzystania z prawa do swobodnego przepływu osób<sup>16</sup>.

21. Zgodnie z art. 2 tego rozporządzenia jego zakres podmiotowy obejmuje „obywateli państwa członkowskiego, bezpaństwowców i uchodźców mieszkających w państwie członkowskim, którzy podlegają lub podlegali ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich, oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu”.

22. Artykuł 3 wspomnianego rozporządzenia określa przedmiotowy zakres stosowania tego aktu w następujący sposób:

„1. Niniejsze rozporządzenie stosuje się do całego ustawodawstwa odnoszącego się do następujących działań zabezpieczenia społecznego:

[...]

c) świadczeń z tytułu inwalidztwa;

[...]

2. O ile załącznik XI nie stanowi inaczej<sup>[17]</sup>, [rozporządzenie nr 883/2004] stosuje się do ogólnych i specjalnych systemów zabezpieczeń społecznych, bez względu na to, czy są one składkowe, czy nieskładkowe, oraz do systemów związanych z obowiązkiem pracodawcy lub armatora.

3. [Rozporządzenie nr 883/2004] stosuje się także do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych objętych art. 70.

[...]”.

23. Artykuł 7, poświęcony uchyleniu przepisów dotyczących miejsca zamieszkania, powiela art. 10 rozporządzenia nr 1408/71 i stanowi, że „[o] ile niniejsze rozporządzenie nie stanowi inaczej, świadczenia pieniężne należne na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich lub na podstawie niniejszego rozporządzenia nie podlegają jakimkolwiek obniżkom, zmianom, zawieszaniu, wstrzymywaniu lub konfiskacie [zmniejszeniu, zmianom, zawieszaniu, znoszeniu ani przypadkowi] z powodu tego, że beneficjent lub członkowie jego rodziny mieszkają w innym państwie członkowskim niż to, w którym znajduje się instytucja odpowiedzialna za ich wypłacanie [...]”.

15 TW została dodana do listy na mocy rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 647/2005 z dnia 13 kwietnia 2005 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG) nr 1408/71 w sprawie stosowania systemów zabezpieczenia społecznego do pracowników najemnych, osób prowadzących działalność na własny rachunek i do członków ich rodzin, przemieszczających się we Wspólnocie oraz rozporządzenie (EWG) nr 574/72 w sprawie wykonywania rozporządzenia (EWG) nr 1408/71 (Dz.U. 2005, L 117, s. 1).

16 Motyw 45.

17 Wskazany załącznik zawiera przepisy szczególne dotyczące stosowania ustawodawstw państw członkowskich.

24. Artykuł 70 (pierwszy artykuł rozdziału 9, zatytułowanego „Specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne”) zawiera bardziej szczegółową wersję art. 10a rozporządzenia nr 1408/71 i stanowi:

„1. Niniejszy artykuł ma zastosowanie do specjalnych nieskładkowych świadczeń pieniężnych wypłacanych na podstawie ustawodawstwa, które, ze względu na swój zakres podmiotowy, cele i/lub warunki uprawnienia, nosi cechy zarówno ustawodawstwa dotyczącego zabezpieczenia społecznego, o którym mowa w art. 3 ust. 1, jak i pomocy społecznej.

2. Do celów stosowania przepisów niniejszego rozdziału określenie »specjalne nieskładkowe świadczenia pieniężne« oznacza świadczenia, które:

a) są przeznaczone na zapewnienie:

(i) uzupełniającej, zastępczej lub dodatkowej ochrony na wypadek ryzyk [rodzajów ryzyka] objętych działami ubezpieczenia społecznego, o których mowa w art. 3 ust. 1, a które gwarantują zainteresowanym minimum środków utrzymania z uwzględnieniem sytuacji gospodarczej i społecznej zainteresowanego państwa członkowskiego;

lub

(ii) wyłącznie szczególnej ochrony dla niepełnosprawnego, ściśle związanej ze środowiskiem społecznym tej osoby w zainteresowanym państwie członkowskim,

oraz

b) w przypadkach, w których finansowanie wynika wyłącznie z obowiązkowego opodatkowania mającego pokrywać ogólne wydatki publiczne, a warunki udzielania i wyliczania świadczeń nie zależą od jakiegokolwiek składki w odniesieniu do beneficjenta. Jednakże świadczenia udzielane w celu uzupełnienia świadczenia składkowego nie są uważane za świadczenia składkowe z tego tylko powodu;

oraz

c) są wymienione w załączniku X.

3. Przepisy art. 7 i pozostałych rozdziałów niniejszego tytułu nie mają zastosowania do świadczeń, o których mowa w ust. 2 niniejszego artykułu.

4. Świadczenia, o których mowa w ust. 2, udzielane są wyłącznie w państwie członkowskim, w którym zainteresowani mają miejsce zamieszkania, zgodnie z jego ustawodawstwem. Świadczenia takie udzielane są przez instytucję miejsca zamieszkania i na jej koszt”.

25. W drodze odstępstwa od zasady ogólnej określonej w art. 7 SNŚP wymienione w załączniku X nie podlegają zatem przeniesieniu na mocy rozporządzenia nr 883/2004, podobnie jak na podstawie art. 10a rozporządzenia nr 1408/71.

26. Artykuł 90 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 stanowi, że rozporządzenie nr 1408/71 traci moc z dniem wejścia w życie tego pierwszego rozporządzenia, ale „pozostaje w mocy i wywołuje skutki prawne” do celów stosowania „c) [...] porozumień [umów] zawierających odniesienie do rozporządzenia nr 1408/71, dopóki porozumienia [umowy] te nie zostaną zmienione w świetle niniejszego rozporządzenia”.

27. Załącznik X do rozporządzenia nr 883/2004 wymienia różne SNŚP i obejmuje, w przypadku Niderlandów, TW.

28. W 2012 r. Rada przyjęła decyzję 2012/776/EU w celu zaktualizowania decyzji nr 3/80. Do decyzji załączono nowy „projekt decyzji Rady Stowarzyszenia UE–Turcja w sprawie przyjęcia postanowień dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego”<sup>18</sup>. O ile mi jednak wiadomo, projekt decyzji nie został ostatecznie przyjęty przez Radę Stowarzyszenia. W rezultacie decyzja nr 3/80 *nie* została do tej pory zmieniona w celu dodania do niej przepisu odpowiadającego art. 70 rozporządzenia nr 883/2004.

### ***Rozporządzenie (UE) nr 1231/2010***

29. Rozporządzenie nr 1231/2010 rozszerza system mający zastosowanie na mocy rozporządzenia nr 883/2004 na obywateli państw trzecich, jak również na członków ich rodzin i osoby pozostałe przy życiu, pod warunkiem że przebywają oni legalnie na terytorium państwa członkowskiego i znajdują się w sytuacji, która nie ogranicza się we wszystkich aspektach do obrębu jednego państwa członkowskiego<sup>19</sup>.

### ***Prawo niderlandzkie***

#### *TW*

30. Zgodnie z TW osoby fizyczne są uprawnione do otrzymywania świadczenia dodatkowego w celu zwiększenia swojego dochodu (maksymalnie) do poziomu równego minimalnej płacy obowiązującej w Niderlandach (zwanego dalej „świadczeniem dodatkowym”). Warunkiem przyznania tego świadczenia jest przynależność danej osoby do pracowniczego systemu ubezpieczeń społecznych, zapewniającego między innymi ochronę w przypadku niezdolności do pracy<sup>20</sup>.

31. Artykuł 4a, który został dodany do TW na mocy Wet beperking export uitkeringen z dnia 27 maja 1999 r. (ustawy o ograniczeniu przenoszalności świadczeń z zakresu zabezpieczenia społecznego za granicę, zwanej dalej „Wet BEU”) i wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2000 r., stanowi:

„1. Osoba, o której mowa w art. 2, nie jest uprawniona do otrzymywania dodatku przez okres, kiedy nie zamieszkuje ona na terytorium Niderlandów.

2. Osoba, o której mowa w art. 2, której dodatek nie przysługuje na podstawie ust. 1, uzyskuje prawo do niego z dniem zamieszkania w Niderlandach, pod warunkiem spełnienia wymogów zawartych w art. 2 ust. 1, 2 albo 3”.

#### *Remigratiewet*

32. Remigraneewet (ustawa o reemigracji) przewiduje między innymi możliwość udzielenia pomocy finansowej niektórym grupom osób, które chcą opuścić Niderlandy i osiedlić się w kraju pochodzenia. Artykuł 8 ust. 1 tej ustawy stanowi, że osoby, które wyjechały z Niderlandów w celu powrotu do kraju pochodzenia, mogą wrócić do Niderlandów w przeciągu maksymalnie jednego roku od chwili osiedlenia się w państwie docelowym.

<sup>18</sup> Decyzja Rady z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie stanowiska w odniesieniu do przyjęcia postanowień dotyczących koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, jakie ma zostać zajęte w imieniu Unii Europejskiej w ramach Rady Stowarzyszenia utworzonej na mocy Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Europejską Wspólnotą Gospodarczą a Turcją (Dz.U. 2012, L 340, s. 19)

<sup>19</sup> 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 (Dz.U. 2010, L 344, s. 1).

<sup>20</sup> Artykuł 1 ust. 1 lit. d) TW. Sama TW uchwalona została na podstawie Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (ustawy o ubezpieczeniu na wypadek niezdolności do pracy, zwanej dalej „WAO”), na tle której zapadły wyroki: z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346 oraz z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8.

### **Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne**

33. Pan Çoban urodził się w dniu 20 lutego 1951 r. Jest on obywatelem tureckim mającym status osoby należącej do legalnego rynku pracy w Niderlandach w rozumieniu art. 6 decyzji nr 1/80. Do dnia 11 września 2006 r. pracował jako kierowca w transporcie międzynarodowym, kiedy to zmuszony był zaprzestać pracy z powodu choroby. W dniu 18 grudnia 2006 r. uzyskał zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

34. W dniu 8 września 2008 r. przyznano mu świadczenie na podstawie Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (ustawy o pracy i dochodach w zależności od stopnia zdolności do pracy) odpowiadające stopniu niezdolności do pracy określonego zgodnie z właściwą skalą krajową na 45–55%. Od stycznia 2012 r. na podstawie przepisów TW przyznano mu również świadczenie dodatkowe w wysokości 940,25 EUR brutto miesięcznie w celu zapewnienia mu dochodu odpowiadającego wynagrodzeniu minimalnemu w Niderlandach. W okresie właściwym dla sprawy, zgodnie z art. 4a TW, do otrzymywania tego świadczenia kwalifikowały się wyłącznie osoby zamieszkujące w Niderlandach.

35. W dniu 10 lutego 2014 r. pan Çoban poinformował Raad van bestuur van het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (zarząd instytutu zarządzania ubezpieczeniami pracowników najemnych, zwany dalej „Uwv”), że z dniem 1 kwietnia 2014 r. zamierza osiedlić się w Turcji. Decyzją z dnia 12 lutego 2014 r. Uwv zaprzestał wypłacania panu Çobanowi świadczenia dodatkowego ze skutkiem od dnia jego wyjazdu. Wobec niewniesienia przez niego środka zaskarżenia decyzja o zaprzestaniu wypłaty tego świadczenia stała się ostateczna.

36. W związku z wyjazdem do Turcji pan Çoban wystąpił o przyznanie mu pewnych świadczeń reemigracyjnych, które otrzymał. W dniu 18 marca 2014 r. przeprowadził się do Turcji. W tym czasie nadal posiadał zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE.

37. W dniu 9 lipca 2014 r., przebywając w Turcji, pan Çoban ponownie wystąpił o przyznanie mu świadczenia dodatkowego na podstawie TW. Z postanowienia odsyłającego nie wynika jednoznacznie, czy był to „nowy” wniosek, czy też wniosek o uznanie jego nabytego prawa do tego świadczenia i ponowne mu jego przyznanie<sup>21</sup>. Decyzją z dnia 1 sierpnia 2014 r. Uwv oddalił jego wniosek. W dniu 20 października 2014 r. Uwv utrzymał w mocy swoją decyzję, uzasadniając to tym, że pan Çoban stracił uprawnienie do otrzymywania świadczenia dodatkowego: nie mieszkał on w Niderlandach, a tym samym nie spełniał wymogu zamieszkania określonego w art. 4a TW.

38. Pan Çoban zaskarżył decyzję Uwv do Rechtbank Amsterdam (sądu rejonowego w Amsterdamie), który oddalił jego skargę.

39. Pan Çoban wniósł następnie apelację od tego wyroku do sądu odsyłającego. Sąd ten zwraca uwagę, że pan Çoban opuścił Niderlandy z własnej woli, i to chwili, gdy już obowiązywał określony w art. 4a TW wymóg dotyczący miejsca zamieszkania. W chwili, gdy pan Çoban złożył z terytorium Turcji wniosek o świadczenie dodatkowe, oraz w chwili oddalenia jego wniosku nadal miał on prawo wrócić

<sup>21</sup> Zobacz pkt 60 i nast. poniżej.



do Niderlandów na podstawie posiadanego zezwolenia na pobyt dla rezydenta długoterminowego UE<sup>22</sup>. Sąd odsyłający powziął więc wątpliwości co do tego, jak należy stosować dotychczasowe orzecznictwo Trybunału w sytuacji takiej jak sytuacja pana Çobana<sup>23</sup>. W związku z powyższym sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 6 ust. 1 decyzji 3/80, z uwzględnieniem art. 59 protokołu dodatkowego, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie regulacji ustawowej państwa członkowskiego takiej jak art. 4a ustawy TW, na podstawie której dochodzi do cofnięcia przyznanego świadczenia dodatkowego po przeprowadzeniu się przez beneficjenta do Turcji także wówczas, gdy beneficjent ten opuszcza terytorium państwa członkowskiego ze swojej własnej inicjatywy? Czy w takiej sytuacji znaczenie ma to, że w chwili wyjazdu zainteresowany nie ma już prawa pobytu na podstawie układu stowarzyszeniowego, ale ma za to zezwolenie na pobyt dla rezydentów długoterminowych UE? Czy w takiej sytuacji znaczenie ma okoliczność, że zgodnie z ustawodawstwem krajowym zainteresowany ma możliwość powrotu w ciągu jednego roku od momentu wyjazdu w celu odzyskania świadczenia dodatkowego i że możliwość taka utrzymuje się, dopóki posiada on zezwolenie na pobyt dla rezydentów długoterminowych UE?”.

40. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Uvw, rząd niderlandzki i Komisję Europejską. Pan Çoban, Uvw, rząd niderlandzki i Komisja przedstawili swoje stanowiska ustnie na rozprawie w dniu 3 października 2018 r.

### Uwagi wstępne

41. Świadczenie dodatkowe przewidziane w TW należy do kategorii SNŚP w rozumieniu art. 70 rozporządzenia nr 883/2004 i jest wymienione w załączniku X do tego rozporządzenia. W związku z tym, wbrew ogólnej zasadzie określonej w art. 7 tego rozporządzenia, do celów stosowania tego rozporządzenia świadczenie to jest nieprzenoszalne. W rozporządzeniu nr 883/2004 utrzymano zatem brak możliwości przenoszenia TW, która to możliwość została po raz pierwszy wprowadzona na mocy art. 10a i załącznika IIa do rozporządzenia nr 1408/71. Na mocy art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010 regulacja ta ma zastosowanie również do obywateli państw trzecich i członków ich rodzin zamieszkujących w Unii Europejskiej<sup>24</sup>.

42. Szczególne ustalenia dotyczące SNŚP wynikają z faktu, że Trybunał w przeszłości uznał, iż przyznawanie świadczeń ściśle związanych ze środowiskiem społecznym może być uzależnione od spełnienia warunku zamieszkania w państwie członkowskim, w którym znajduje się właściwa instytucja<sup>25</sup>. Opinia rzecznika generalnego P. Légera w sprawie Snares, do której odsyłam, zawiera szczegółową analizę przyczyn wprowadzenia tych zmian oraz ich skutków<sup>26</sup>.

43. Odesłania zawarte w decyzji nr 3/80 do rozporządzenia nr 1408/71 nie zostały zaktualizowane ani zmienione. Dotyczy to w szczególności art. 1 lit. a) decyzji nr 3/80, w którym zdefiniowano szereg pojęć, w tym pojęcie „świadczenia”, poprzez odesłanie do tego rozporządzenia. Wobec tego na mocy art. 90 ust. 1 rozporządzenia nr 883/2004 decyzja nr 3/80 nadal winna być interpretowana poprzez odesłanie do rozporządzenia nr 1408/71<sup>27</sup>. Co równie ważne, decyzja nr 3/80 *nie* zawiera przepisów

22 Sąd odsyłający zwraca w tym miejscu uwagę, że na mocy stosowanych przepisów układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja pan Çoban stracił prawo do pozostania w Niderlandach, w chwili gdy ostatecznie opuścił rynek pracy tego państwa członkowskiego. Jednakże na gruncie ustawy o reemigracji w przeciągu roku nadal miał on prawo powrotu do tego państwa członkowskiego.

23 Konkretnie wyroki: z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346; z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8.

24 Zobacz pkt 18, 23, 26 i 27 powyżej.

25 Zobacz wyrok z dnia 27 września 1988 r., Lenoir, 313/86, EU:C:1988:452, pkt 16, potwierdzony wyrokiem z dnia 4 listopada 1997, Snares, C-20/96, EU:C:1997:518, pkt 42, 43.

26 Zobacz opinia w sprawie Snares, C-20/96, EU:C:1997:227, pkt 11–20.

27 Zobacz pkt 26 powyżej.

równoważnych do art. 4 ust. 2 lit. a) i art. 10a rozporządzenia nr 1408/71, utrwalonych w art. 3 ust. 3 i art. 70 rozporządzenia nr 883/2004, które wyraźnie odnoszą się do samych SNŚP, włączają je w zakres stosowania rozporządzenia, a następnie, w drodze odstępstwa od zasady ogólnej, zakazują ich przenoszenia. Decyzja nr 3/80 zawiera *jedynie* ogólną zasadę, zgodnie z którą świadczenia w niej wskazane *podlegają* przeniesieniu.

44. Należy wreszcie odnotować, że Trybunał uznał już, iż art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 jest bezpośrednio skuteczny, dzięki czemu obywatele tureccy, do których ten przepis się stosuje, mogą powołać się na niego bezpośrednio przed sądami państw członkowskich w celu doprowadzenia do odstąpienia od stosowania przez te sądy norm prawa wewnętrznego, które są z nim sprzeczne. Brzmienie art. 6 ust. 1 zakazuje państwom członkowskim, w sposób jasny, precyzyjny i bezwarunkowy zmniejszenia, zmiany, zawieszania, znoszenia oraz przepadku niektórych świadczeń ze względu na fakt, że uprawniony zamieszkuje w Turcji lub w innym państwie członkowskim<sup>28</sup>.

## Ocena

45. Czy art. 6 ust. 1 akapit pierwszy decyzji nr 3/80, nawet w związku z art. 59 protokołu dodatkowego, stoi na przeszkodzie temu, aby przepisy prawa krajowego pozwalały na cofnięcie świadczenia takiego jak świadczenie na podstawie TW, jeżeli jego beneficjent dobrowolnie przenosi się do Turcji, ale jednocześnie posiada zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE, uprawniające go do powrotu do Niderlandów i ponownego otrzymania tego świadczenia?

### *W przedmiocie zakazu, o którym mowa w art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80*

46. Celem art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 jest stopniowa poprawa sytuacji pracowników tureckich w przyjmującym państwie członkowskim. W tym względzie wspomniana decyzja stanowi uzupełnienie decyzji nr 1/80, której podstawowym celem jest stopniowe zintegrowanie pracowników tureckich z terytorium przyjmującego państwa członkowskiego<sup>29</sup>.

47. Podmiotowy zakres stosowania decyzji nr 3/80 obejmuje pracowników, którzy są obywatelami tureckimi i którzy podlegali bądź podlegają ustawodawstwu przynajmniej jednego państwa członkowskiego<sup>30</sup>. Trybunał stwierdził już w wyroku Akdas, że obejmuje to pracowników tureckich, którzy „zamieszkują obecnie w Turcji” i „są uprawnieni do świadczenia pieniężnego z tytułu inwalidztwa na podstawie przepisów państwa członkowskiego”<sup>31</sup>. Jest bezsporne, że pan Çoban wchodzi w zakres podmiotowy decyzji nr 3/80, a w konsekwencji zastosowanie znajduje do niego jej art. 6 ust. 1.

48. Następnie należy krótko przeanalizować przedmiotowy zakres stosowania tego przepisu.

49. Z postanowienia odsyłającego wynika, że podstawowe świadczenie z tytułu niezdolności do pracy pana Çobana nie zostało mu cofnięte. Cofnięto mu natomiast świadczenie dodatkowe, które wcześniej otrzymywał na podstawie TW, a które służyło zwiększeniu jego dochodów do poziomu minimalnego wynagrodzenia w Niderlandach.

50. Czy świadczenie dodatkowe przewidziane w TW jest „świadczeniem z tytułu inwalidztwa” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80?

28 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 67–73.

29 Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8, pkt 48, 49.

30 Artykuł 2 decyzji nr 3/80.

31 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 79.

51. Sąd odsyłający jest zdania, że świadczenie dodatkowe jest świadczeniem z tytułu inwalidztwa w rozumieniu tego przepisu. Wyroki Trybunału Akdas i Demirci, w których dokonano wykładni art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80, dotyczyły dokładnie tego świadczenia<sup>32</sup>.

52. Przyznaję, że nie jestem pewna, czy dodatkowe świadczenie wypłacane na podstawie TW jest rzeczywiście objęte decyzją nr 3/80.

53. Po pierwsze, przypominam, że SNŚP zostały objęte zakresem stosowania rozporządzenia nr 1408/71 w następstwie zmian wprowadzonych rozporządzeniem nr 1247/92. Zmiany te obejmowały zarówno art. 4 ust. 2a lit. a) (który wyraźnie włącza SNŚP w zakres stosowania rozporządzenia nr 1408/71 i określa je jako mające na celu „zapewnienie dodatkowej, zastępczej lub pomocniczej ochrony”), jak i art. 10a (zasada dotycząca braku możliwości przenoszenia SNŚP). Do decyzji nr 3/80 nie wprowadzono jednak równoważnych zmian w celu włączenia SNŚP do jej zakresu stosowania.

54. Po drugie, art. 4 decyzji nr 3/80 określa zagadnienia objęte tą decyzją i wyjaśnia w art. 4 ust. 1 lit. b), że świadczenia z tytułu inwalidztwa obejmują „świadczenia służące zachowaniu albo zwiększeniu zdolności do zarobkowania”. *Nie to* jest jednak celem świadczenia dodatkowego przewidzianego w TW. Nie ma ono nic wspólnego ze zdolnościami do zarobkowania. Służy ono poprawie poziomu *dochodów* beneficjenta.

55. Po trzecie, art. 4 ust. 4 decyzji nr 3/80 wyraźnie stanowi, że decyzji tej „nie stosuje się do pomocy społecznej” – jednak cel SNŚP takich jak świadczenie dodatkowe przewidziane w TW (w odróżnieniu od samego świadczenia z tytułu inwalidztwa) ma przynajmniej częściowo wymiar socjalny.

56. Można by sądzić, że wspomniane elementy przemawiają przeciwko uznaniu, że SNŚP w ogóle wchodzi w zakres decyzji nr 3/80. Jednakże ponieważ zarówno w wyroku Akdas, jak i w wyroku Demirci Trybunał uznał już, że dokładnie to samo świadczenie przewidziane w TW jest *objęte* zakresem decyzji nr 3/80, przyjmuję na potrzeby opinii, że istotnie mamy tu do czynienia ze „świadczeniem z tytułu inwalidztwa” w rozumieniu art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80<sup>33</sup>.

57. Czy wniosek o przyznanie świadczenia dodatkowego na podstawie TW jest objęty art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80, jeżeli został on złożony po przeprowadzce do Turcji, albo jako nowy wniosek o przyznanie tego świadczenia, albo też jako wniosek o jego przywrócenie?

58. Z treści art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 jasno wynika, że świadczenia objęte przedmiotowym zakresem stosowania tego przepisu i „uzyskane na podstawie ustawodawstwa jednego lub kilku państw członkowskich” (podkreślenie moje) nie mogą być „zmniejszane, zmieniane, zawieszane, znoszone ani podlegać przypadkowi” z tego tylko powodu, że uprawniony zamieszkuje w Turcji lub na terytorium innego państwa członkowskiego.

59. Ponadto art. 39 ust. 4 protokołu dodatkowego (który to przepis stanowi podstawę prawnej decyzji nr 3/80)<sup>34</sup> odnosi się wyłącznie do możliwości „przeniesienia do Turcji [...] rent inwalidzkich otrzymanych na mocy [podjętych] postanowień [...]” (podkreślenie moje).

<sup>32</sup> Wyroki: z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8, pkt 38, 39; z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 47, 48. W pkt 54 wyroku Akdas Trybunał zacytował stanowisko sądu odsyłającego, którego zdaniem dodatkowe świadczenie wypłacane na podstawie TW, którego przyznanie nie zależy od oceny indywidualnych potrzeb wnioskodawcy, należy traktować jako świadczenie z tytułu inwalidztwa w rozumieniu art. 4 ust. 1 lit. b) decyzji nr 3/80, a w związku z tym mieści się ono w przedmiotowym zakresie stosowania tej decyzji.

<sup>33</sup> W wyroku z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, w pkt 77 Trybunał odnotował, że „strony postępowania [głównego] przyznają”, iż świadczenie takie jak świadczenie dodatkowe przewidziane w TW wchodzi w zakres art. 4 ust. 1 lit. b) decyzji nr 3/80, a tym samym stosuje się do niego zakaz ustanowiony w jej art. 6 ust. 1. Prawdopodobnie to właśnie z tego powodu w sprawie Demirci ani rzecznik generalny, ani Trybunał nie zajęli się tą kwestią (wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., C-171/13, EU:C:2015:8).

<sup>34</sup> Artykuł 39 ust. 1 protokołu dodatkowego i preambuła decyzji nr 3/80.

60. Wynika z tego logicznie, że wniosek o *przywrócenie* prawa do wcześniej nabytego świadczenia jest objęty art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80, ale z drugiej strony nowy wniosek o *ustalenie* prawa do świadczenia już nie. Do sądu krajowego, który jako jedyny jest uprawniony do ustalania stanu faktycznego, należy ostateczne ustalenie, do której z tych dwóch kategorii należy wniosek pana Çobana z dnia 9 lipca 2014 r. złożony z terytorium Turcji. Dodam tylko, że wniosek o *przywrócenie* świadczenia siłą rzeczy musi wchodzić w zakres decyzji nr 3/80, ponieważ przywrócenie jest oczywistym środkiem zaradczym w przypadku bezpodstawnego zaprzestania jego wypłacania.

61. Dalej pojawia się kolejna trudność, którą trzeba się zająć. W postanowieniu odsyłającym wyjaśniono, że pan Çoban rzeczywiście otrzymywał dodatkowe świadczenie na podstawie TW w okresie od stycznia 2012 r. do momentu jego cofnięcia decyzją z dnia 12 lutego 2014 r., ze skutkiem na dzień 1 kwietnia 2014 r. (data, w której pan Çoban poinformował Uvw o zamiarze przeprowadzki do Turcji). Pan Çoban nie odwołał się od tej decyzji, która w związku z tym stała się ostateczna.

62. Sąd odsyłający jest jednak zdania, że w zakresie, w jakim obecne roszczenie P. Çobana można rozumieć jako żądanie przywrócenia świadczenia dodatkowego przewidzianego w TW, potwierdza on swoje *nabyte prawo* do tego świadczenia (i w efekcie zwraca się do Uvw o ponowne rozpatrzenie decyzji z dnia 12 lutego 2014 r. w sprawie zaprzestania wypłaty tego świadczenia)<sup>35</sup>. Również w tym przypadku to do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy na gruncie prawa krajowego niewniesienie przez pana Çobana odwołania od decyzji Uvw z dnia 12 lutego 2014 r. stanowi przeszkodę w uznaniu, że jego obecne działanie dotyczy roszczenia w sprawie nabytego prawa do świadczenia. Z postanowienia odsyłającego wynika, że na gruncie prawa krajowego *nie* stanowi to przeszkody, a pan Çoban faktycznie mógł uzasadniać w ten sposób swoje roszczenie.

63. Wynika stąd, że okoliczności sprawy pana Çobana wchodzą w zakres zakazu ustanowionego w art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80.

64. Przejdę teraz do pozostałych (ważnych) kwestii, z którymi będzie musiał zmierzyć się Trybunał. Czy bezpośrednio skuteczne prawo pana Çobana do powoływania się na art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 jest ograniczone ze względu na równoległe okoliczności faktyczne, że posiadał on zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE i że przeprowadził się do Turcji z własnej woli? Czy art. 59 protokołu dodatkowego jest normą nadrzędną wobec tego prawa?

65. Aby odpowiedzieć na te pytania, należy najpierw przeanalizować dwa rozbieżne wyroki Trybunału: Akdas i Demirci.

### ***Wyroki Akdas i Demirci***

66. W sprawie Akdas wszyscy skarżący byli obywatelami Turcji, którzy stali się niezdolni do pracy i którzy złożyli wniosek o świadczenie z tytułu inwalidztwa na podstawie WAO oraz dodatkowe świadczenie na podstawie TW w wersji obowiązującej przed 2000 r. Otrzymali te świadczenia. Wrócili następnie do Turcji, do swoich rodzin, zachowując prawo do tych dwóch świadczeń na podstawie art. 39 ust. 4 protokołu dodatkowego. Jednakże po wejściu w życie zmienionej wersji TW z dnia 1 stycznia 2000 r. właściwe organy krajowe zdecydowały o stopniowym zaprzestaniu wypłacania im świadczenia dodatkowego przewidzianego w TW.

<sup>35</sup> Takie stwierdzenie (zawarte w pkt 5 postanowienia odsyłającego w niniejszej sprawie) zostało powtórzone w pkt 4.4 wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jaki ten sam sąd przedstawił w sprawie C-257/18, Güler (w toku). W istocie sąd odsyłający zwrócił w tym punkcie uwagę na fakt, że pan Çoban *ma* prawo nabyte do dodatkowego świadczenia, „podczas gdy w sprawie Güler jest to wątpliwe”, co między innymi skłoniło go do zwrócenia się do Trybunału w trybie art. 267 TFUE.

67. Trybunał przeanalizował wprowadzenie art. 10a do rozporządzenia nr 1408/71 i wynikające z niego ustalenia dotyczące braku możliwości przenoszenia SNŚP takich jak świadczenie dodatkowe wypłacane na mocy TW<sup>36</sup>. Stwierdził, że dopuszczenie dalszego wypłacania tego świadczenia skarżącym *nie* jest niezgodne z art. 59 protokołu dodatkowego.

68. Po pierwsze, art. 39 ust. 4 protokołu dodatkowego wyraźnie przewiduje możliwość przenoszenia świadczeń (zaś art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 należyć odzwierciedla ten przepis). Po drugie, skarżący byli objęci zakresem stosowania art. 2 decyzji nr 3/80 jako pracownicy tureccy. Po trzecie, zastosowanie w ramach decyzji 3/80 regulacji obowiązujących na podstawie rozporządzenia nr 1408/71 w odniesieniu do SNŚP sprowadzałoby się do zmiany tej decyzji, podczas gdy, zgodnie z art. 8 i 22 układu stowarzyszeniowego, kompetencja ta jest zarezerwowana jedynie dla Rady Stowarzyszenia. Po czwarte, sytuacja skarżących nie może być w użyteczny sposób porównywana z sytuacją obywateli Unii, ponieważ ci ostatni, będąc uprawnieni do przemieszczania się i zamieszkiwania na terytorium państw członkowskich, korzystają nie tylko z prawa do opuszczenia państwa członkowskiego, ale również z prawa powrotu do tego państwa<sup>37</sup>.

69. W wyroku Demirci Trybunał orzekł natomiast, że M. Demirci i pozostali skarżący w tamtej sprawie *nie* mogli powoływać się na decyzję nr 3/80 w celu zakwestionowania wymogu zamieszkania wprowadzonego na podstawie prawa krajowego i będącego warunkiem otrzymywania świadczenia dodatkowego na podstawie TW.

70. Wszyscy skarżący posiadali podwójne obywatelstwo – tureckie i niderlandzkie. Podobnie jak H. Akdas i pozostali skarżący w tamtym postępowaniu, stali się niezdolni do pracy i nie byli w stanie pracować. Również oni otrzymali zarówno podstawowe świadczenie z tytułu inwalidztwa na podstawie WAO, jak i świadczenie dodatkowe na podstawie TW w wersji obowiązującej przed 2000 r. Także wrócili do Turcji, do swoich rodzin, zachowując prawo do tych dwóch świadczeń na podstawie art. 39 ust. 4 protokołu dodatkowego. Jednakże po wejściu w życie zmienionej wersji TW z dnia 1 stycznia 2000 r. właściwe organy krajowe również w ich wypadku zdecydowały o stopniowym zaprzestaniu wypłacania świadczenia dodatkowego na podstawie TW. Decyzje te zostały przez nich zaskarżone.

71. Odróżniając okoliczności faktyczne tej sprawy od sprawy Akdas Trybunał zwrócił uwagę, że to, iż M.S. Demirci i pozostali pozwani w postępowaniu głównym nabyli obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego jako pracownicy tureccy, „stawia ich w szczególnej sytuacji zwłaszcza w świetle celów układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja”. Nabycie obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego zasadniczo stanowi dla pracownika tureckiego kulminacyjny punkt jego integracji w przyjmującym państwie członkowskim. Nabycie tego drugiego obywatelstwa prowadziło do zmiany ich sytuacji prawnej nie tylko w związku z posiadaniem obywatelstwa tego państwa, ale w konsekwencji także w związku z posiadaniem obywatelstwa Unii, z którego wynika w szczególności prawo pobytu i swoboda przemieszczania się. A zatem „nic nie usprawiedliwia[fo] tego, aby obywatel turecki, którego sytuacja prawna w oczywisty sposób musiała ulec zmianie w chwili nabycia obywatelstwa przyjmującego państwa członkowskiego, nie był traktowany przez to państwo, w kontekście wypłacania świadczenia takiego, jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, wyłącznie jak obywatel tego państwa”<sup>38</sup>.

72. Trybunał uznał, że dalsze otrzymywanie przez M.S. Demirciego i pozostałych skarżących w postępowaniu głównym świadczenia dodatkowego na podstawie TW prowadziłoby do nieuzasadnionej dyskryminacji, i to dwójakiego rodzaju. Ponieważ mieli oni obywatelstwo niderlandzkie, byłiby traktowani korzystniej niż pracownicy, którzy posiadają jedynie obywatelstwo tureckie i którzy nie mają już prawa pobytu w Niderlandach ze względu na to, że przestali należeć do legalnego rynku pracy tego państwa. Byliby oni też traktowani korzystniej niż obywatele przyjmującego

36 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 84–87.

37 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 88–95.

38 Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8, pkt 53–57.

państwa członkowskiego lub innego państwa członkowskiego, którzy wprawdzie mogą korzystać z preferencyjnych uprawnień w zakresie prawa do pobytu i swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii, lecz którzy w celu otrzymania świadczenia dodatkowego musieli spełnić warunek zamieszkiwania na terytorium Królestwa Niderlandów. Taki rezultat jest niedozwolony z punktu widzenia art. 59 protokołu dodatkowego.

### **Artykuł 59 protokołu dodatkowego**

73. Protokół dodatkowy jest aktem prawa pierwotnego w ramach hierarchii przepisów układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja (art. 62 protokołu dodatkowego). Przyjęte przez Radę Stowarzyszenia decyzje wykonujące powierzone uprawnienia należy zatem interpretować w sposób zgodny z ustanowioną przez nią zasadą „niewprowadzenia z bardziej korzystnego traktowania”. W jednej z moich poprzednich opinii zasugerowałam, że art. 59 protokołu dodatkowego odzwierciedla zasadę, iż członkostwo w Unii Europejskiej jest najgłębszym i najbardziej szczególnym stosunkiem, jaki dane państwo może uzyskać, oraz że wszelkie inne stosunki między państwem trzecim a Unią Europejską siłą rzeczy muszą być w związku z tym mniej uprzywilejowane<sup>39</sup>.

74. Jak wynika z brzmienia art. 59 protokołu dodatkowego, dotyczy on praw i obowiązków państw członkowskich i Turcji. Nie odnosi się on wyraźnie do praw i obowiązków poszczególnych obywateli. Niemniej jednak art. 59 może bez wątpienia służyć i służy jako zasada wykładni prawa, pozwalająca Trybunałowi na zbadanie porównywanych elementów i na wybór jednej spośród kilku możliwości interpretacji aktu niższej rangi (takiego jak decyzja nr 3/80). Orzecznictwo dotyczące stosowania art. 59 potwierdza jego znaczenie w tym względzie w przypadkach, w których możliwe jest użyteczne porównanie sytuacji obywateli Unii i obywateli Turcji. W kontekście swobodnego przepływu pracowników i decyzji nr 1/80 Trybunał konsekwentnie orzekał, że art. 59 protokołu dodatkowego zakazuje stawiania obywateli Turcji w korzystniejszej sytuacji w porównaniu z obywatelami Unii<sup>40</sup>. Jednakże w szeregu przypadków Trybunał odmawiał porównania sytuacji członków rodzin pracowników tureckich powołujących się na prawa przysługujące im na podstawie art. 7 decyzji nr 1/80 z sytuacją członków rodzin obywateli Unii, ponieważ (po zbadaniu odpowiednich sytuacji prawnych) Trybunał stwierdził, że nie można ich użytecznie porównywać z uwagi znaczące różnice między nimi<sup>41</sup>.

75. W związku z tym w pełni zgadzam się z analizą rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Demirci: „Rozważania Trybunału w sprawie Akdas nie pozostawiają wątpliwości, że art. 59 protokołu dodatkowego stanowi „mechanizm ostatniej szansy” pozwalający zapewnić, iż interpretacja postanowień układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja nie będzie mniej korzystna dla obywateli Unii niż dla obywateli tureckich. Artykuł 59 nie można jednak traktować w kategoriach naczelnej klauzuli antydyskryminacyjnej, na którą obywatele Unii mogą powoływać się za każdym razem, gdy obywatele tureccy dysponują, na podstawie układu stowarzyszeniowego EWG–Turcja, uprawnieniami, które nie przysługują obywatelom Unii”<sup>42</sup>.

76. Czy sytuację pana Çobana można porównywać do sytuacji skarżących w sprawie Akdas lub w sprawie Demirci?

39 Zobacz moja opinia w sprawie Yön, C-123/17, EU:C:2018:267, pkt 89, 90.

40 Zobacz m.in. wyrok z dnia 29 kwietnia 2010 r., Komisja/Niderlandy, C-92/07, EU:C:2010:228, pkt 62 i przytoczone tam orzecznictwo.

41 Zobacz m.in. wyroki: z dnia 18 lipca 2007 r., Derin, C-325/05, EU:C:2007:442, pkt 58–69, w szczególności pkt 68; z dnia 22 grudnia 2010 r., Bozkurt, C-303/08, EU:C:2010:800, pkt 45. Zobacz, w tym samym duchu, moja opinia w sprawie Pehlivan, C-484/07, EU:C:2010:410, pkt 63: konieczne jest uwzględnienie całościowego obrazu sytuacji.

42 Opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawie Demirci i in., C-171/13, EU:C:2014:2073, pkt 43.

77. Jak przydatnie wskazał sąd odsyłający<sup>43</sup>, pan Çoban stracił prawo do pozostania w Niderlandach na podstawie układu stowarzyszeniowego wraz z ostatecznym opuszczeniem legalnego rynku pracy<sup>44</sup>. Zaprzestał on pracy z powodu choroby w dniu 11 września 2006 r. Jednakże w dniu 18 grudnia 2006 r. uzyskał zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE i posiadał je, gdy podjął decyzję o przeprowadzce do Turcji w dniu 1 kwietnia 2014 r. Na mocy ustawy o reemigracji miał prawo do zmiany zdania i powrotu do Niderlandów w przeciągu roku od przeprowadzki.

78. Poniżej ograniczę moją analizę do praw, jakie przyznaje takie zezwolenie na mocy prawa Unii oraz do jego ograniczeń. Nie wiem, czy zezwolenie posiadane przez pana Çobana przyznawało mu jakiegokolwiek dodatkowe prawa na mocy prawa krajowego; moim zdaniem jednak jest to w każdym wypadku bez znaczenia. Chodzi tu o to, czy wskutek praw przyznanych mu *na mocy prawa Unii* jego sytuacja może ewentualnie być użytecznie porównana z sytuacją obywatela niderlandzkiego lub innego obywatela Unii. Jeżeli takie porównanie jest uzasadnione, wówczas – podobnie jak w przypadku skarżących mających podwójne obywatelstwo turecko-niderlandzkie w sprawie Demirci – jego prawo do dalszego otrzymywania świadczenia na podstawie TW (którego w przeciwnym razie mógłby on ponownie dochodzić) musi ustąpić przed art. 59 protokołu dodatkowego.

79. W pierwszej kolejności pokrótce przeanalizuję kwestię dobrowolnego lub niedobrowolnego charakteru przeprowadzki, a następnie przejdę do kwestii, czy sytuacja posiadacza zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE winna być traktowana na równi z sytuacją obywatela niderlandzkiego lub innego obywatela Unii.

80. Decyzja nr 3/80 nie różnicuje powodów, dla których pracownik będący obywatelem tureckim, który podlega lub podlegał ustawodawstwu jednego lub kilku państw członkowskich, może chcieć przeprowadzić się do Turcji czy też do innego państwa członkowskiego<sup>45</sup>. Celem tego aktu jest zapewnienie, by pracownik turecki, członkowie jego rodziny będący rezydentami Unii oraz osoby pozostałe przy życiu mogły, niezależnie od okoliczności, zachować prawo do otrzymywania świadczeń z zabezpieczenia społecznego wypracowanych przez pracownika tureckiego w trakcie kariery zawodowej. Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów (a w decyzji nr 3/80 nie ma właściwego „innego” lub „szczególnego” przepisu), pracownik turecki „podlega obowiązkowi i korzysta z praw wynikających z ustawodawstwa każdego państwa członkowskiego na tych samych warunkach co obywatele tego państwa” (art. 3 ust. 1).

81. Artykuł 6 ust. 1 wyraźnie przewiduje możliwość, że osoba objęta decyzją (wymieniona w art. 2), która otrzymuje trzy wyraźnie określone świadczenia nabyte („świadczenie z tytułu inwalidztwa, emerytalne lub renty rodzinne oraz renty z tytułu wypadku przy pracy lub choroby zawodowej”) może chcieć lub musieć się przeprowadzić. Osobami otrzymującymi takie świadczenia są przecieź osoby, które mogą nie być w stanie pracować lub nie być w stanie samodzielnie o siebie zadbać. W związku z tym art. 6 ust. 1 wyraźnie stanowi, że wspomniane świadczenia, na których – co oczywiste – będą oni musieli polegać w przypadku przeprowadzki, „nie mogą być zmniejszane, zmieniane, zawieszane, znoszone ani podlegać przypadkowi z tego powodu, że uprawniony zamieszkuje na terytorium Turcji lub innego państwa członkowskiego aniżeli państwo, na którego terytorium siedzibę ma podmiot zobowiązany do wypłaty świadczenia”.

82. Innymi słowy – przeprowadzka *nie* może prowadzić do utraty świadczenia. Płynie z tego oczywisty wniosek, że decyzja nr 3/80 dopuszcza cały szereg możliwych scenariuszy dla przeprowadzki oraz że powód przeprowadzki jest nieistotny. Tytułem ilustracji pozwolę sobie zasugerować jeden (wcale nie taki niewiarygodny) scenariusz. Załóżmy, że dany pracownik przeszedł na emeryturę, jest stary

43 Zobacz pkt 38 powyżej oraz tekst pytania prejudycjalnego.

44 Zobacz pkt 9 powyżej.

45 Zobacz art. 2 (podmiotowy zakres zastosowania) w związku z art. 6 (uchylenie klauzul zamieszkania). Do osób objętych art. 2 zalicza się również członków rodzin takich pracowników zamieszkujących na terytorium jednego z państw członkowskich oraz osoby pozostałe przy życiu po śmierci takich pracowników.

i schorowany. Jest on teraz, niestety, wdowcem, niemającym w państwie członkowskim, w którym mieszka, nikogo, kto mógłby się nim zająć. Ma dalszą rodzinę w Turcji, a oprócz tego córkę mieszkającą z rodziną w sąsiednim państwie członkowskim. Może on wybrać pozostanie w obecnym miejscu zamieszkania, gdzie jest sam i bez wsparcia. Może zdecydować o dołączeniu do swojej córki i jej rodziny. Może też zdecydować się na powrót do Turcji. Wydaje mi się, że rozwiązaniem sztucznym i nieprzyzwoitym byłoby sugerowanie, iż w sytuacji gdy zdecyduje się on na przeprowadzkę do tego innego państwa członkowskiego albo do Turcji (opcje 2 i 3), „dobrowolność” tej decyzji będzie powodowała, że przestanie on być objęty zakresem stosowania art. 6 – lub też, w rzeczywistości, decyzji nr 3/80 jako całości. Kwestia ta nie powinna rzutować na sposób postrzegania art. 6 ust. 1.

83. W związku z tym dochodzę do wniosku, że chociaż w uzasadnieniu wyroku Demirci Trybunał powołał się na dobrowolne skorzystanie przez obywatela Unii z prawa do swobodnego przemieszczania się, to jednak nie mogło być jego intencją to, by „dobrowolność wyjazdu” z państwa członkowskiego, które przyznało mu świadczenie, stała się czynnikiem rozstrzygającym, który, jeśli zostanie wykazany, pozbawiałby tureckiego beneficjenta świadczeń z tytułu zabezpieczenia społecznego, a tym samym ochrony zapewnianej na mocy art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80.

84. Przejdę teraz do kwestii względnego statusu i praw posiadacza zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE w porównaniu do a) obywatela niderlandzkiego i b) obywatela innego państwa członkowskiego, który jest zarazem obywatelem Unii.

85. Dyrektywa Rady 2003/109/WE ma na celu przyznanie obywatelom państw trzecich, którzy legalnie przebywają w Unii od co najmniej 5 lat i którzy posiadają dokument pobytowy zezwalający na pobyt długoterminowy „zestaw jednolitych praw, jak najbardziej zbliżonych” do praw przyznanych obywatelom Unii Europejskiej (motyw 2)<sup>46</sup>. W motywie 7 wskazano, że w celu *uzyskania* statusu rezydenta długoterminowego obywatele państw trzecich powinni udowodnić, że posiadają odpowiednie środki oraz ubezpieczenie zdrowotne, aby nie stanowić obciążenia dla państwa członkowskiego. Państwa członkowskie, dokonując oceny stanu posiadania stałych i regularnych dochodów, mogą uwzględnić czynniki takie jak składki na fundusz emerytalno-rentowy oraz spełnienie obowiązku podatkowego. Motyw ten znajduje praktyczne przełożenie w art. 5 ust. 1 lit. a) i b), w którym za warunki uzyskania statusu rezydenta długoterminowego uznano samowystarczalność *bez* korzystania z systemu zabezpieczenia społecznego i posiadania ubezpieczenia zdrowotnego.

86. Artykuł 8 ust. 1 stanowi, że status rezydenta długoterminowego ma charakter stały, z zastrzeżeniem art. 9. Powody cofnięcia lub utraty takiego statusu wymienione w poprzednim przepisie obejmują oprócz pewnych względów związanych z porządkiem publicznym „nieobecność na terytorium [Unii] przez okres 12 kolejnych miesięcy” [art. 9 ust. 1 lit. c)]. Artykuł 11 ustanawia prawo do bycia traktowanym na równi z obywatelami danego państwa członkowskiego, ale zawiera również szereg odstępstw od tej zasady. W szczególności art. 11 ust. 4 tej dyrektywy stanowi, że „[p]aństwa członkowskie mogą ograniczyć równe traktowanie w odniesieniu do pomocy społecznej i ochrony socjalnej do świadczeń podstawowych”<sup>47</sup>.

87. Co ciekawe, wydaje się, że dyrektywa 2003/109 nie zajmuje się kwestią tego, co się dzieje – czyli jakie są odpowiednie prawa obywatela państwa trzeciego i przyjmującego go państwa członkowskiego – jeżeli dana osoba staje się trwale uzależniona od zabezpieczenia społecznego, z trudem łącząc koniec z końcem dzięki pomocy społecznej, czy też wówczas, gdy w praktyce pozostaje bez środków do życia.

<sup>46</sup> Dyrektywa z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. 2004, L 16, s. 44).

<sup>47</sup> Znaczenie pojęcia „świadczeń podstawowych” zostało wyjaśnione w wyroku z dnia 24 kwietnia 2012 r., Kamberaj, C-571/10, EU:C:2012:233, pkt 91. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zasadę równego traktowania osób posiadających status wynikający z dyrektywy 2003/109, z wyłączeniem świadczeń pomocy społecznej lub ochrony socjalnej przyznawanych przez organy publiczne – czy to na poziomie krajowym, regionalnym, czy lokalnym – które przyczyniają się do zaspokojenia przez jednostkę elementarnych potrzeb, takich jak wyżywienie, mieszkanie lub zdrowie (podkreślenie moje).



88. Wydaje się oczywiste, że z racji swojej pracy jako kierowca w transporcie międzynarodowym pan Çoban byłby uprawniony (i przypuszczalnie był) do uzyskania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. Zezwolenie uzyskał bardzo szybko (po ok. trzech miesiącach) od zaprzestania pracy<sup>48</sup>. Na tym etapie jego perspektywy na przyszłość – nie tylko to, czy ewentualnie będzie w stanie ponownie podjąć pracę – mogły nie być do końca jasne. Pragnę odnotować, że dopiero prawie dwa lata później (w dniu 8 września 2008 r.) jego stopień niezdolności do pracy oceniono na 45–55% i przyznano mu rentę inwalidzką<sup>49</sup>.

89. Czy w czasie, gdy Uvw cofnął panu Çobanowi świadczenie na podstawie TW, pan Çoban znajdował się w sytuacji równorzędnej z sytuacją obywatela niderlandzkiego (takiego jak M.S. Demirci i pozostali skarżący w tamtej sprawie) albo obywatela innego państwa członkowskiego Unii, który poprzez to obywatelstwo jest obywatelem Unii?

90. Wydaje się oczywiste, że w odniesieniu do Niderlandów sytuacja pana Çobana nie może być użytecznie porównana z sytuacją obywatela niderlandzkiego. M.S. Demirci i pozostali skarżący w tamtej sprawie znajdowali się w swoim (nowym) państwie pochodzenia. Dzięki nabyciu obywatelstwa niderlandzkiego osiągnęli oni „kulminacyjny punkt integracji pracownika tureckiego w przyjmującym państwie członkowskim”<sup>50</sup>. Są Niderlandczykami. Pan Çoban nie osiągnął tego fundamentalnego etapu.

91. Czy z drugiej strony sytuację pana Çobana należy porównać z sytuacją obywatela Unii, również posiadającego status rezydenta długoterminowego w Niderlandach, który przenosi się do innego państwa i tym samym traci prawo do świadczenia uzupełniającego na podstawie TW?

92. Co do zasady prawie niekwestionowane jest to, że niezależnie od tego, jak korzystna może być pozycja obywatela państwa trzeciego, który uzyskał status rezydenta długoterminowego UE, w porównaniu z mniej bezpieczną pozycją obywatela państwa trzeciego, który jeszcze tego statusu *nie* uzyskał<sup>51</sup>, nie może ona być tak dobra jak pozycja osoby, która jest obywatelem Unii.

93. Począwszy od sprawy Grzelczyk Trybunał wielokrotnie podkreślał w swoim orzecznictwie, że „obywatelstwo Unii winno być podstawowym statusem obywateli państw członkowskich, umożliwiając wszystkim znajdującym się w takiej samej sytuacji równe traktowanie wobec prawa, niezależnie od obywatelstwa, z zastrzeżeniem wyjątków wyraźnie przewidzianych”<sup>52</sup>. Rudy Grzelczyk miał prawo do belgijskiego „minimexu” – „świadczenia społecznego” w rozumieniu rozporządzenia (EWG) nr 1612/68<sup>53</sup> – w trakcie ostatniego roku studiów *nie* na podstawie przepisów praw wtórnego (EWG), lecz w oparciu o zasadę solidarności obywateli Unii. Belgijski student znajdujący się w takiej samej sytuacji mógł otrzymać „minimex” w celu uzyskania wsparcia finansowego. Takie samo prawo miał w związku z tym również R. Grzelczyk<sup>54</sup>.

48 Zobacz pkt 33 powyżej.

49 Zobacz pkt 34 powyżej.

50 Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8, pkt 53.

51 Status ten jest bez wątpienia bardzo korzystny. Rzecznik generalny M. Szpunar tak oto opisał go w sprawie P i S, C-579/13, EU:C:2015:39, pkt 29–31: „[...] dyrektywa 2003/109 ustanawia na rzecz obywateli państw trzecich legalnie zamieszkujących w Unii przez okres co najmniej pięciu lat *szczególny status prawny, wynikający wyłącznie z prawa Unii* – status rezydenta długoterminowego. Wprowadzenie takiego statusu tworzy dla cudzoziemców alternatywą w stosunku do obywatelstwa formę uczestniczenia w życiu społecznym i gospodarczym Unii – w piśmiennictwie określaną jako „denizenship”, w przeciwstawieniu do „citizenship”. W kwestiach nieunormowanych przez prawo Unii status obywateli państw trzecich zamieszkujących w Unii dalej *podlega prawu krajowemu państw członkowskich*” (podkreślenie moje).

52 Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31.

53 Rozporządzenie Rady nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Wspólnoty (Dz.U. 1968, L 257, s. 2). Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk, C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 27. Rudy Grzelczyk nie podlegał jednak temu rozporządzeniu, ponieważ nie spełniał przesłanek uznania za „pracownika”, zob. pkt 15 i 16 wyroku.

54 Wyrok z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458), pkt 29. W odniesieniu do skuteczności praw traktatowych przysługujących w związku z posiadaniem obywatelstwa Unii w zakresie nadrzędnych ograniczeń w prawie wtórnym zob. pkt 30–36 wyroku.

94. Status rezydenta długoterminowego UE przyznany obywatelowi państwa trzeciego nie daje takiego – opartego na traktacie – prawa do uzupełniania luk w przepisach prawa wtórnego Unii lub niuansowania jego interpretacji. Jest zatem mało prawdopodobne, aby status ten był rzeczywiście równorzędny statusowi obywatela Unii.

95. Wydaje mi się, że w przynajmniej dwóch aspektach sytuację pana Çobana na dzień 1 kwietnia 2014 r. można opisać jako bardziej niepewną niż sytuację obywatela Unii. Pierwszy aspekt dotyczy dalszego otrzymywania przez niego pomocy finansowej w momencie trwałej niezdolności do pracy; drugi związany jest z ograniczonym czasem trwania jego prawa do zachowania statusu rezydenta długoterminowego UE w przypadku wyjazdu z Niderlandów i przeprowadzki do Turcji.

96. Jeśli chodzi o pierwszy wspomniany aspekt, z wyroków *Dano*<sup>55</sup> i *Alimanovic*<sup>56</sup> jasno wynika, że w pewnych okolicznościach państwo członkowskie może ograniczyć dostęp do SNŚP nawet w przypadku *obywateli Unii* legalnie zamieszkujących na jego terytorium, do chwili gdy tacy obywatele uzyskają prawo stałego pobytu<sup>57</sup>. Na ile mi wiadomo, do tej pory Trybunał nie wypowiedział się w kwestii, czy obywatel państwa trzeciego, który uzyskał status rezydenta długoterminowego UE i który następnie stał się całkowicie uzależniony od świadczeń z zabezpieczenia społecznego oraz SNŚP, może liczyć na utrzymanie swojego statusu, wraz z prawem do tych świadczeń, do końca życia. Stwierdzenie, że byłoby tak z pewnością, jest dość odważne<sup>58</sup>.

97. Jeśli chodzi o ten drugi aspekt, z brzmienia art. 9 ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/109 jasno wynika, że obywatel państwa trzeciego „traci status rezydenta długoterminowego, jeżeli [...] nastąpiła nieobecność na terytorium [Unii] przez okres 12 kolejnych miesięcy”. Po tym czasie jego sytuacja będzie taka sama jak sytuacja każdego innego obywatela państwa trzeciego chcącego (ponownie) wjechać do Unii Europejskiej<sup>59</sup>. *Hipotetycznie rzecz ujmując*, w okolicznościach niniejszej sprawy (stopień niezdolności do pracy pana Çobana wynoszący 45–55%) taka osoba nie będzie mogła skorzystać z preferencyjnego traktowania przyznanego obywatelowi tureckiemu chcącemu (ponownie) dołączyć do legalnego rynku pracy państwa członkowskiego na podstawie przepisów układu stowarzyszeniowego (przy czym w żadnym wypadku nie miałby on takich samych praw w zakresie swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii jak obywatel Unii)<sup>60</sup>.

98. Z kolei obywatel Unii, który posiada status rezydenta długoterminowego i który zdecyduje się opuścić Niderlandy (a tym samym zrzeka się prawa do otrzymywania dodatkowych świadczeń na podstawie TW), w końcu utraci status rezydenta długoterminowego – raczej po dwóch latach niż po 12 miesiącach<sup>61</sup> – z tym, że oczywiście będzie mógł ponownie wjechać na terytorium Niderlandów, kiedy będzie chciał<sup>62</sup>.

55 Wyrok z dnia 11 listopada 2014 r., C-333/13, EU:C:2014:2358.

56 Wyrok z dnia 15 września 2015 r., C-67/14, EU:C:2015:597.

57 Zobacz wyrok z dnia 11 listopada 2014 r., *Dano*, C-333/13, EU:C:2014:2358, pkt 68–74. Elisabeta Dano posiadała (krajowe) zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony, ale nie mogła jeszcze ubiegać się o prawo pobytu na gruncie 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, zmieniającej rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylającej dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77) (zob. odpowiednio pkt 26 i 44 wyroku).

58 Zobacz w tym kontekście wyroki: z dnia 19 września 2013 r., *Brey*, C-140/12, EU:C:2013:565, pkt 64, 69, 78; z dnia 15 września 2015 r., *Alimanovic*, C-67/14, EU:C:2015:597, pkt 57–59, 62. Tekst dyrektywy 2003/109 nie daje odpowiedzi na to pytanie: zob. pkt 87 powyżej.

59 Nieprzypadkowo być może ustawa o reemigracji pozwala tureckiemu pracownikowi, który przeniósł się do Turcji, na zmianę zdania i powrót do Niderlandów, pod warunkiem że dokona tego w przeciągu jednego roku od daty osiedlenia się w kraju przeznaczenia: patrz punkt 32 powyżej.

60 Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., *Demirci i in.*, C-171/13, EU:C:2015:8, pkt 56: „w odróżnieniu od pracowników państw członkowskich pracownicy tureccy nie korzystają z prawa do swobodnego przemieszczania się w obrębie Unii, lecz mogą powoływać się na pewne prawa tylko i wyłącznie na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (zob. wyroki: *Tetik*, C-171/95, EU:C:1997:31, pkt 29; *Derin*, C-325/05, EU:C:2007:442, pkt 66)”.

61 Zobacz art. 16 ust. 4 dyrektywy o prawach obywateli.

62 Zobacz art. 5 ust. 1 dyrektywy o prawach obywateli.

99. W wyroku Demirci Trybunał poprzedził szczegółową analizę powodów, dla których – w przeciwieństwie do skarżących w sprawie Akdas – ci podwójni obywatele turecko-niderlandzcy nie mogli powoływać się na decyzję nr 3/80 w celu utrzymania dodatkowych świadczeń na podstawie TW, następującymi słowami „okoliczność, że [skarżący] w postępowaniu głównym nabyli obywatelstwo przyjmującego państwa członkowskiego jako pracownicy tureccy stawia ich w szczególnej sytuacji” (podkreślenie moje)<sup>63</sup>.

100. Nie ulega jednak wątpliwości, że pan Çoban *nie* znajduje się w podobnej „bardzo szczególnej sytuacji”. Nie posiada on bowiem podwójnego obywatelstwa turecko-niderlandzkiego. Nie jest obywatelem innego państwa członkowskiego Unii. Posiada tylko jedno obywatelstwo: tureckie. W mojej ocenie rozważania przedstawione w pkt 84 i nast. powyżej wskazują, że jego sytuacja nie może być użytecznie porównana z sytuacją obywatela Niderlandów lub obywatela Unii. Wynika z tego, że art. 59 protokołu dodatkowego nie skutkuje pozbawieniem go bezpośrednio skutecznych praw przysługujących mu na mocy art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80, na które mógłby się on w innym wypadku powoływać.

### **Uwagi końcowe**

101. Z analizy, którą właśnie przedstawiłam, jasno wynika, że główną przyczyną niepewności, która stała się zarzewiem niniejszego sporu, jest fakt, że decyzja nr 3/80 odzwierciedla wersję rozporządzenia nr 1408/71, która obowiązywała przed wprowadzeniem zmian uniemożliwiających przenoszenie SNŚP<sup>64</sup>. Analiza Trybunału w wyroku Akdas, a następnie w wyroku Demirci opierała się na założeniu, że SNŚP objęte są decyzją nr 3/80<sup>65</sup>.

102. Chociaż art. 59 protokołu dodatkowego jest cennym narzędziem interpretacyjnym<sup>66</sup> i w szczególnych okolicznościach może posłużyć jako środek uniemożliwiający powoływanie się na decyzję nr 3/80, jego funkcje i możliwości nie pozwalają na przeredagowanie decyzji nr 3/80, tak aby „wyodrębnić” same SNŚP, które, jak stwierdził Trybunał, są objęte tym aktem. Prawo do zmiany lub przeformułowania decyzji nr 3/80 należy do Rady Stowarzyszenia<sup>67</sup>. Jeżeli ze względów politycznych pożądanym będzie uniemożliwienie obywatelom tureckim zachowania prawa do SNŚP w sytuacji wyjazdu z przyjmującego państwa członkowskiego i jeżeli Trybunał nie zmieni założenia, na których opierały się wyroki Akdas i Demirci<sup>68</sup>, jedynym sposobem dla osiągnięcia tego celu będzie skorzystanie ze ścieżki legislacyjnej.

### **Wniosek**

103. W związku z powyższym proponuję, aby na pytanie Centrale Raad van Beroep (sądu apelacyjnego w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby cywilnej, Niderlandy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Były pracownik, który oprócz obywatelstwa tureckiego nie posiada obywatelstwa państwa członkowskiego i który jest beneficjentem świadczenia dodatkowego na podstawie Toeslagenwet, może bezpośrednio powoływać się na art. 6 ust. 1 decyzji nr 3/80 Rady Stowarzyszenia z dnia 19 września 1980 r. o stosowaniu systemów zabezpieczenia społecznego państw członkowskich Wspólnot

63 Wyrok z dnia 14 stycznia 2015 r., Demirci i in., C-171/13, EU:C:2015:8, pkt 53.

64 Zobacz pkt 53 powyżej. W wyroku z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, Trybunał był świadomy rozbieżności między decyzją nr 3/80 a zmienioną wersją rozporządzenia nr 1408/71: zob. pkt 83–86 wyroku w tamtej sprawie.

65 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 77.

66 Zobacz pkt 73 i nast. powyżej.

67 Wyrok z dnia 26 maja 2011 r., Akdas i in., C-485/07, EU:C:2011:346, pkt 91.

68 Gdyby Trybunał postanowił zmienić swoje stanowisko, sugeruję, że najodpowiedniejszym forum dla zmiany utrwalonego orzecznictwa jest wielka izba.

Europejskich do pracowników tureckich i członków ich rodzin w celu utrzymania tego świadczenia w przypadku przeprowadzki do Turcji. Artykuł 59 protokołu dodatkowego podpisanego w dniu 23 listopada 1970 r. w Brukseli nie stoi temu na przeszkodzie. Nie ma znaczenia, czy osoba ta a) przenosi się do Turcji z własnej woli; ani czy b) posiada, jako obywatel państwa trzeciego, status rezydenta długoterminowego UE pozwalający mu na powrót do przyjmującego państwa członkowskiego i ponowne zamieszkanie w nim w przeciągu 12 miesięcy.