

WYROK TRYBUNAŁU (wielka izba)

z dnia 8 marca 2011 r.*

W sprawie C-34/09

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 234 WE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez tribunal du travail de Bruxelles (Belgia) postanowieniem z dnia 19 grudnia 2008 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 26 stycznia 2009 r., w postępowaniu

Gerardo Ruiz Zambrano

przeciwko

Office national de l'emploi (ONEm),

TRYBUNAŁ (wielka izba),

w składzie: V. Skouris, prezes, A. Tizzano, J.N. Cunha Rodrigues (sprawozdawca), K. Lenaerts, J.C. Bonichot, prezesi izb, A. Rosas, M. Ilešič, J. Malenovský, U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh, L. Bay Larsen i M. Berger, sędziowie,

* Język postępowania: francuski.

rzecznik generalny: E. Sharpston,
sekretarz: R. Şereş, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 26 stycznia 2010 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu G. Ruiza Zambrano przez adwokata P. Roberta,
- w imieniu rządu belgijskiego przez C. Pochet, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez adwokatów F. Motulsky oraz K. de Haes,
- w imieniu rządu duńskiego przez B. Weis Fogh, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu niemieckiego przez M. Lumme oraz N. Grafa Vitzthuma, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Irlandii przez D. O’Hagana, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez D. Conlana Smytha, barrister,
- w imieniu rządu greckiego przez S. Vodinę, T. Papadopoulou oraz M. Micheliogiannaki, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu francuskiego przez A. Czubinski, działającą w charakterze pełnomocnika,

- w imieniu rządu niderlandzkiego przez C. Wissels, M. de Grave’go oraz J. Lange-
ra, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu rządu austriackiego przez E. Riedla, działającego w charakterze pełno-
mocnika,

- w imieniu rządu polskiego przez M. Dowgielewicza, a następnie przez M. Szpu-
nara, działających w charakterze pełnomocników,

- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Maidani i M. Wilderspina, działających
w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 30 września
2010 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 12 WE,
17 WE i 18 WE oraz art. 21, 24 i 34 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwa-
nej dalej „kartą praw podstawowych”).

- 2 Wniosek ten został złożony w ramach postępowania toczącego się między G. Ruizem Zambraną, obywatelem kolumbijskim, a Office national de l'emploi (krajowym urzędem pracy, ONEm) w przedmiocie odmowy przyznania G. Ruizowi Zambranie zasiłku dla bezrobotnych na podstawie prawa belgijskiego.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Artykuł 3 ust. 1 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. L 158, s. 77; sprostowania: Dz.U. 2004, L 229, s. 35, Dz.U. 2005, L 197, s. 34), stanowi:

„Niniejszą dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich obywateli Unii, którzy przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny, jak zdefiniowano w art. 2 ust. 2, którzy im towarzyszą lub do nich dołączają”.

Prawo krajowe

Belgijski kodeks obywatelstwa

- 4 Na mocy art. 10 akapit pierwszy code de la nationalité (belgijskiego kodeksu obywatelstwa) (*Moniteur belge* z dnia 12 lipca 1984 r., s. 10095), w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne w postępowaniu przed sądem krajowym (zwanego dalej „belgijskim kodeksem obywatelstwa”):

„Obywatelem Belgii jest dziecko urodzone w Belgii, które w jakimkolwiek momencie przed osiągnięciem wieku 18 lat lub wcześniejszym uzyskaniem pełnoletniości byłoby bezpaństwowcem, gdyby nie miało obywatelstwa belgijskiego”.

Dekret królewski z dnia 25 listopada 1991 r.

- 5 Artykuł 30 akapit pierwszy arrêté royal du 25 novembre 1991 (dekretu królewskiego z dnia 25 listopada 1991 r.) w sprawie bezrobocia (*Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1991 r., s. 29888) stanowi:

„Pracownik zatrudniony w pełnym wymiarze czasu pracy nabywa prawo do zasiłku dla bezrobotnych w przypadku przepracowania określonego okresu obejmującego następującą liczbę dni pracy:

[...]

2° 468 dni w trakcie 27 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku [o zasiłek dla bezrobotnych], jeżeli pracownik ukończył 36 rok życia i nie osiągnął wieku 50 lat;

[...].”

6 Artykuł 43 ust. 1 dekretu królewskiego stanowi:

„Bez uszczerbku dla przepisów poprzedzających niniejszy, pracownik będący cudzoziemcem lub bezpaństwowcem nabywa prawo do zasiłku dla bezrobotnych, jeśli spełnia wymogi zawarte w przepisach odnoszących się do cudzoziemców oraz zatrudniania pracowników zagranicznych.

Praca wykonywana na terytorium Belgii podlega uwzględnieniu tylko w przypadku przestrzegania przepisów regulujących zatrudnienie pracowników zagranicznych.

[...].”

7 Zgodnie z art. 69 ust. 1 omawianego dekretu królewskiego:

„Bezrobotnemu obcokrajowcowi lub bezpaństwowcowi przysługuje prawo do zasiłku dla bezrobotnych tylko pod warunkiem, że spełniał wymogi ustalone w przepisach prawa dotyczących cudzoziemców i zatrudniania zagranicznych pracowników”.

Dekret z mocą ustawy z dnia 28 grudnia 1944 r.

- 8 Artykuł 7 ust. 14 arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs (dekretu z mocą ustawy z dnia 28 grudnia 1944 r. w sprawie zabezpieczenia społecznego pracowników) (*Moniteur belge* z dnia 30 grudnia 1944 r.), wprowadzony ustawą programową z dnia 2 sierpnia 2002 r. (*Moniteur belge* z dnia 29 sierpnia 2002 r., s. 38408), ma następujące brzmienie:

„Zasiłek dla bezrobotnych przysługuje pracownikowi będącemu obcokrajowcem lub bezpaństwowcem tylko wówczas, gdy w chwili złożenia wniosku o ten zasiłek spełnia wymogi ustalone w przepisach prawa dotyczących pobytu i zatrudniania pracowników zagranicznych.

Praca wykonywana na terytorium Belgii przez pracownika będącego obcokrajowcem lub bezpaństwowcem podlega uwzględnieniu do celów obliczania okresu uprawniającego do zasiłku tylko w przypadku, gdy była wykonywana zgodnie z przepisami regulującymi zatrudnienie pracowników zagranicznych.

[...]”

Ustawa z dnia 30 kwietnia 1999 r.

- 9 Artykuł 4 ust. 1 loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (ustawy z dnia 30 kwietnia 1999 r. w sprawie zatrudniania cudzoziemców) (*Moniteur belge* z dnia 21 maja 1999 r., s. 17800) ma następujące brzmienie:

„Pracodawca zamierzający zatrudnić cudzoziemca winien uprzednio uzyskać zezwolenie na jego zatrudnienie od właściwego organu.

Pracodawca korzysta z pracy świadczonej przez tego pracownika jedynie w zakresie ustalonym w tym zezwoleniu.

Król może wydać przepisy stanowiące odstępstwa od postanowień akapitu pierwszego w przypadkach przez Niego określonych”.

10 Zgodnie z art. 7 tej ustawy:

„Król może na mocy rozporządzenia poddanego pod obrady rady ministrów zwolnić określone przez siebie niektóre kategorie cudzoziemskich pracowników z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę.

Pracodawcy cudzoziemskich pracowników, o których mowa w poprzednim akapicie, są zwolnieni z obowiązku uzyskania zezwolenia na zatrudnienie”.

Dekret królewski z dnia 9 czerwca 1999 r.

11 W rozumieniu art. 2 ust. 2 *arrêté royal* du 9 juin 1999 portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (dekretu królewskiego z dnia 9 czerwca 1999 r. w sprawie wykonania ustawy z dnia 30 kwietnia 1999 r. w sprawie zatrudniania cudzoziemców) (*Moniteur belge* z dnia 26 czerwca 1999 r., s. 24162):

„Z obowiązku uzyskania zezwolenia na pracę zwolnieni są:

[...]

2° małżonek obywatela belgijskiego, pod warunkiem że zamieszkał lub zamieszka z co najmniej jedną z następujących kategorii osób:

- a) będących w wieku poniżej 21 lat lub pozostających na utrzymaniu zstępnych obywatela belgijskiego lub jego małżonka;
- b) pozostających na utrzymaniu wstępnych obywatela belgijskiego lub jego małżonka;
- c) małżonkiem osób wymienionych w pkt a) lub b);

[...].”

Ustawa z dnia 15 grudnia 1980 r.

- ¹² Artykuł 9 loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers (ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. o wjeździe na terytorium, pobycie, osiedleniu się i wydalaniu z terytorium cudzoziemców) (*Moniteur belge* z dnia 31 grudnia 1980 r., s. 14584), w brzmieniu obowiązującym w czasie, gdy miały miejsce okoliczności faktyczne w postępowaniu przed sądem krajowym (zwaną dalej „ustawą z dnia 15 grudnia 1980 r.”), brzmi:

„Cudzoziemiec, który nie znajduje się w jednej z sytuacji przewidzianych w art. 10, ma prawo przebywać na terytorium Królestwa po terminie ustalonym w art. 6 po uzyskaniu pozwolenia Ministra lub osoby przez niego wyznaczonej.

Cudzoziemiec zwraca się z wnioskiem o takie pozwolenie do belgijskiej placówki dyplomatycznej lub konsularnej właściwej ze względu na miejsce jego zamieszkania lub pobytu za granicą, chyba że odstępstwa przewidziane w traktacie międzynarodowym, ustawie lub dekrete królewskim stanowią inaczej.

W wyjątkowych okolicznościach cudzoziemiec może zwrócić się z wnioskiem o takie pozwolenie do burmistrza miejscowości, w której przebywa, a ten przekazuje ten wniosek Ministrowi lub osobie przez niego wyznaczonej. Pozwolenie w tym przypadku zostaje wydane w Belgii”.

13 Artykuł 40 tej samej ustawy przewiduje:

„§ 1 Poniższe przepisy obowiązują cudzoziemca będącego obywatelem Wspólnot Europejskich, chyba że przepisy zawarte w uregulowaniach Rady [Unii Europejskiej] i Komisji Wspólnot Europejskich oraz przepisy korzystniejsze dla cudzoziemca będącego obywatelem Wspólnot Europejskich stanowią inaczej.

§ 2 Do celów niniejszej ustawy przez cudzoziemca będącego obywatelem Wspólnot Europejskich należy rozumieć każdego obywatela państwa członkowskiego Wspólnot Europejskich, który przebywa w Królestwie lub się do niego udaje i który:

- 1° wykonuje lub zamierza wykonywać na jego terytorium pracę najemną lub działalność na własny rachunek; lub
- 2° świadczy lub zamierza świadczyć na jego terytorium usługi; lub
- 3° korzysta lub zamierza korzystać na jego terytorium z prawa pobytu; lub

- 4° korzysta lub zamierza korzystać na jego terytorium z prawa pobytu po zakończeniu działalności zawodowej wykonywanej we Wspólnocie; lub
- 5° podejmuje lub zamierza podjąć na jego terytorium tytułem zajęcia głównego kształcenie zawodowe w licencjonowanej placówce nauczania; lub
- 6° nie należy do żadnej z kategorii wymienionych w pkt 1–5.

§ 3 Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów niniejszej ustawy następujące osoby – bez względu na swe obywatelstwo – są traktowane tak jak cudzoziemiec będący obywatelem Wspólnot Europejskich, o którym mowa w § 2 pkt 1°, 2° i 3°, pod warunkiem że zamieszkały z nim lub mają z nim zamieszkać:

- 1° jego współmałżonek;
- 2° jego zstępni lub zstępni jego współmałżonka, w wieku poniżej 21 lat lub pozostający na ich utrzymaniu;
- 3° jego wstępni lub wstępni jego współmałżonka pozostający na ich utrzymaniu;
- 4° współmałżonkowie osób wymienionych w pkt 2° lub 3°.

§ 4 Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów niniejszej ustawy następujące osoby – bez względu na swe obywatelstwo – są traktowane tak jak cudzoziemiec będący oby-

watelem Wspólnot Europejskich, o którym mowa w §2 pkt 4° i 6°, pod warunkiem że zamieszkały z nim lub mają z nim zamieszkać:

- 1° jego współmałżonek;
- 2° jego zstępni lub zstępni jego współmałżonka pozostający na ich utrzymaniu;
- 3° jego wstępni lub wstępni jego współmałżonka pozostający na ich utrzymaniu;
- 4° współmałżonkowie osób wymienionych w pkt 2° lub 3°.

§ 5 Z zastrzeżeniem odmiennych przepisów niniejszej ustawy małżonek cudzoziemca będącego obywatelem Wspólnot Europejskich, o którym mowa w §2 pkt 5°, jego dzieci lub dzieci jego małżonka, które pozostają na ich utrzymaniu są – bez względu na swe obywatelstwo – traktowane jak ten cudzoziemiec będący obywatelem Wspólnot Europejskich, pod warunkiem że osoby te zamieszkały z nim lub mają z nim zamieszkać.

§ 6. Jak cudzoziemiec będący obywatelem Wspólnot Europejskich są również traktowani: małżonek obywatela belgijskiego, który zamieszkał z nim lub ma z nim zamieszkać oraz ich zstępni w wieku poniżej 21 lat lub pozostający na ich utrzymaniu, ich wstępni pozostający na ich utrzymaniu oraz małżonkowie tych zstępnych lub wstępnych, którzy zamieszkali z nimi lub mają z nimi zamieszkać”.

Postępowanie przed sądem krajowym i pytania prejudycjalne

- 14 W dniu 14 kwietnia 1999 r. G. Ruiz Zambrano złożył wniosek o przyznanie mu statusu uchodźcy w Belgii, dokąd przybył na podstawie wizen wydanej przez ambasadę Belgii w Bogocie (Kolumbia). W lutym 2000 r. jego żona, również obywatelka kolumbijska, również złożyła wniosek o przyznanie statusu uchodźcy w tym państwie członkowskim.

- 15 Decyzją z dnia 11 września 2000 r. władze belgijskie negatywnie rozpatrzyły ich wnioski i wydały nakaz opuszczenia terytorium, który opatrzone jednak klauzulą o niewydalaniu do Kolumbii ze względu na toczącą się w tym kraju wojnę domową.
- 16 W dniu 20 października 2000 r. G. Ruiz Zambrano złożył wniosek o zalegalizowanie swego pobytu w oparciu o art. 9 akapit trzeci ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. We wniosku tym podniósł absolutną niemożliwość powrotu do Kolumbii oraz krytyczne pogorszenie sytuacji w tym państwie, a z drugiej strony podkreślił swe wysiłki mające na celu integrację ze społeczeństwem belgijskim, swą naukę francuskiego i fakt uczęszczania swego dziecka do belgijskiego przedszkola, a ponadto zwrócił uwagę na ryzyko nagłego nawrotu, w przypadku powrotu do Kolumbii, poważnego stresu posttraumatycznego, jaki przeżył w 1999 r. w następstwie uprowadzenia i tygodniowego przetrzymywania jego dziecka, liczącego wówczas 3 lata.
- 17 Decyzją z dnia 8 sierpnia 2001 r. wniosek został oddalony. G. Ruiz Zambrano wniósł skargę o stwierdzenie nieważności tej decyzji i o zawieszenie jej wykonania przed Conseil d'État, która wyrokiem z dnia 22 maja 2003 r. oddaliła skargę o zawieszenie wykonania.
- 18 Od dnia 18 kwietnia 2001 r. G. Ruiz Zambrano i jego małżonka byli zameldowani w gminie Schaerbeek (Belgia). W dniu 2 października 2001 r. skarżący w postępowaniu przed sądem krajowym zawarł umowę o pracę na czas nieokreślony w pełnym wymiarze czasu pracy ze spółką Plastoria ze skutkiem od dnia 1 października 2001 r., chociaż nie posiadał zezwolenia na pracę.
- 19 W dniu 1 września 2003 r. małżonka G. Ruiza Zambrany urodziła drugie dziecko o imieniu Diego, które nabyło obywatelstwo belgijskie na podstawie art. 10 akapit

pierwszy belgijskiego kodeksu obywatelstwa, ponieważ prawo kolumbijskie nie przyznaje obywatelstwa kolumbijskiego dzieciom urodzonym poza terytorium Kolumbii, chyba że złożona zostanie wyraźna deklaracja rodziców w sprawie przyznania obywatelstwa kolumbijskiego.

- 20 Z postanowienia odsyłającego wynika ponadto, że w chwili narodzin drugiego dziecka G. Ruiz Zambrano dysponował, z uwagi na swą działalność zawodową, wystarczającymi środkami na utrzymanie. Z tytułu tej działalności otrzymywał wynagrodzenie zgodnie z obowiązującymi taryfami, które podlegało potrąceniom ustawowym z tytułu składek na zabezpieczenie społeczne i stanowiło podstawę do wpłaty odpowiednich składek przez pracodawcę.
- 21 W dniu 9 kwietnia 2004 r. państwo Ruiz Zambrano złożyli nowy wniosek o zalegalizowanie pobytu w oparciu o art. 9 akapit trzeci ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., podnosząc nową okoliczność narodzin ich drugiego dziecka i powołując się na art. 3 protokołu nr 4 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, który miałby stanowić przeszkodę w tym, aby to dziecko było zmuszone do opuszczenia terytorium państwa, którego jest obywatelem.
- 22 Małżonkowie Ruiz Zambrano, jako wstępni obywatela belgijskiego, złożyli w dniu 2 września 2005 r., w związku z narodzinami w dniu 26 sierpnia 2005 r. trzeciego dziecka o imieniu Jessica, które nabyło tak jak jego brat Diego obywatelstwo belgijskie, wniosek o zezwolenie na osiedlenie się na podstawie art. 40 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r. W dniu 13 września 2005 r. każdemu z nich wydano zaświadczenie o zameldowaniu, które tymczasowo usankcjonowało ich pobyt do dnia 13 lutego 2006 r.
- 23 Wniosek G. Ruiza Zambrano o zezwolenie na osiedlenie się został oddalony w dniu 8 listopada 2005 r. na tej podstawie, że wnioskodawca „nie może powoływać się na

art. 40 ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r., albowiem nie zastosował się do przepisów swojego państwa i nie zgłosił narodzin dziecka władzom dyplomatycznym lub konsularnym, a zamiast tego skorzystał z procedur umożliwiających uzyskanie obywatelstwa belgijskiego [dla swego dziecka] i w ten sposób próbował zalegalizować swój własny pobyt”. W dniu 26 stycznia 2006 r. wniosek jego żony o zezwolenie na osiedlenie się został oddalony z tych samych względów.

- 24 Od chwili wniesienia w marcu 2006 r. skargi kasacyjnej na oddalenie wniosku o zezwolenie na osiedlenie się G. Ruiz Zambrano uzyskał szczególny dokument pobytowy ważny na czas trwania postępowania.
- 25 W dniu 10 października 2005 r. G Ruiz Zambrano stał się bezrobotny, co skłoniło go do złożenia pierwszego wniosku o zasiłek dla bezrobotnych, który został rozpatrzony negatywnie decyzją doręczoną mu w dniu 20 lutego 2006 r. Wobec tego wniósł on skargę na tę decyzję do sądu krajowego w dniu 12 kwietnia 2006 r.
- 26 W ramach toczącego się postępowania w przedmiocie omawianej decyzji Office des étrangers (urząd ds. cudzoziemców) potwierdził, że „ani zainteresowany, ani jego żona nie [mogą] podejmować działalności zawodowej, jednak decyzja o ich wydaleniu z terytorium nie może zostać wydana, ponieważ postępowanie w sprawie unormowania ich pobytu jest wciąż w toku”.
- 27 W trakcie przeprowadzonego przez direction générale du contrôle des lois sociales (dyrekcji generalnej do spraw kontroli przestrzegania ustawodawstwa socjalnego) w dniu 11 października 2006 r. dochodzenia w siedzibie pracodawcy G. Ruiza Zambrany stwierdzono, że zainteresowany był w miejscu pracy. Nakazano mu natychmiastowe zaprzestanie wykonywanej pracy. Następnego dnia pracodawca rozwiązał z G. Ruizem Zambraną umowę o pracę ze skutkiem natychmiastowym i bez odszkodowania.

- 28 Złożony przez G. Ruiza Zambranę wniosek z dnia 12 października 2006 r. o zasiłek dla bezrobotnych w pełnym zakresie został oddalony decyzją ONEm, doręczoną mu w dniu 20 listopada 2006 r. Decyzja ta również została zaskarżona przed sądem krajowym w drodze powództwa z dnia 20 grudnia 2006 r.
- 29 W dniu 23 lipca 2007 r. zainteresowanego powiadomiono o decyzji Office des étrangers oddalającej jako niedopuszczalny złożony w dniu 9 kwietnia 2004 r. wniosek o zalegalizowanie pobytu. Wyrokiem z dnia 8 stycznia 2008 r. Conseil du contentieux des étrangers (sąd do spraw cudzoziemców) uznał skargę na tę decyzję za bezprzedmiotową, ponieważ Office des étrangers cofnął omawianą decyzję.
- 30 Pismem z dnia 25 października 2007 r. Office des étrangers poinformował G. Ruiza Zambranę, że wniesiona przez niego w marcu 2006 r. skarga kasacyjna na decyzję odmowną w sprawie wniosku z dnia 2 września 2005 r. o zezwolenie na osiedlenie się powinna zostać ponownie wniesiona w ciągu 30 dni od doręczenia omawianego pisma w formie skargi o stwierdzenie nieważności przed Conseil du contentieux des étrangers.
- 31 W dniu 19 listopada 2007 r. G. Ruiz Zambrano wniósł taką skargę, opartą w pierwszej kolejności na istnieniu zarzucanej mu w tej decyzji „machinacji prawniczej”, przypominając, że nabycie obywatelstwa belgijskiego przez jego małoletnie dzieci urodzone w Belgii nie wynikało z jakiegokolwiek podjętego przez niego w tym kierunku działania, lecz z zastosowania prawa belgijskiego. G. Ruiz Zambrano podniósł ponadto naruszenie art. 2 i 7 dyrektywy 2004/38, podobnie jak naruszenie art. 8 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”), i art. 3 ust. 1 protokołu nr 4 do tej konwencji.

- 32 W swoich uwagach na piśmie przedłożonych Trybunałowi rząd belgijski informuje, że od dnia 30 kwietnia 2009 r. G. Ruiz Zambrano korzysta z tymczasowego prawa pobytu, które podlega odnowieniu w braku przeciwnych wskazań, i że powinien korzystać z zezwolenia na pracę C na podstawie instrukcji ministra polityki migracyjnej i azylowej z dnia 26 marca 2009 r. w sprawie stosowania dawnego art. 9 akapit trzeci i art. 9a ustawy z dnia 15 grudnia 1980 r.
- 33 Z postanowienia odsyłającego wynika, że podstawą obu decyzji będących przedmiotem postępowania przed sądem krajowym, na mocy których ONEm odmówił przyznania G. Ruizowi Zambranie prawa do zasiłku dla bezrobotnych, najpierw podczas okresów tymczasowego bezrobocia od dnia 10 października 2005 r., a następnie od dnia 12 października 2006 r. w związku z utratą przez G. Ruiza Zambranę pracy, jest wyłącznie ustalenie, że dni pracy, na które ten powołuje się celem wykazania spełnienia przesłanki wymaganego okresu pracy dla bezrobotnych w jego kategorii wiekowej, czyli 468 dni pracy w trakcie 27 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku o zasiłek dla bezrobotnych, nie zostały przepracowane zgodnie z przepisami dotyczącymi pobytu cudzoziemców i zatrudniania zagranicznych pracowników.
- 34 G. Ruiz Zambrano odpira tę argumentację przed sądem krajowym, wskazując przede wszystkim na to, że prawo pobytu wywodzi bezpośrednio z traktatu WE lub co najmniej korzysta z pochodnego prawa pobytu, jakie wyrokiem z dnia 19 października 2004 r. w sprawie C-200/02 Zhu i Chen, Zb.Orz. s. I-9925, przyznano wstępnym małemu dziecku będącego obywatelem państwa członkowskiego, i że tym samym jest zwolniony z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę.

35 W tych okolicznościach tribunal du travail de Bruxelles postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

- „1) Czy art. 12 [WE], 17 [WE] i 18 [WE] – każdy z tych przepisów z osobna lub rozpatrywane łącznie – przyznają obywatelowi Unii prawo pobytu na terytorium państwa członkowskiego, którego jest on obywatelem, niezależnie od tego, czy wcześniej skorzystał z prawa do przemieszczania się na terytorium państw członkowskich?

- 2) Czy art. 12 [WE], 17 [WE] i 18 [WE] w związku z przepisami art. 21, 24 i 34 karty praw podstawowych należy interpretować tak, że przyznane w tych przepisach każdemu obywatelowi Unii w sposób niedyskryminujący ze względu na przynależność państwową prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich oznacza, że w przypadku gdy obywatel ten jest małoletnim małym dzieckiem na utrzymaniu wstępnego będącego obywatelem państwa trzeciego, należy temu dziecku zagwarantować korzystanie z prawa pobytu przysługującego mu na terytorium państwa członkowskiego, w którym ma ono miejsce zamieszkania i którego jest obywatelem, niezależnie od tego, czy wcześniej skorzystało – samo czy też z pomocą swego opiekuna prawnego – z prawa do przemieszczania się na terytorium państw członkowskich, jednocześnie zapewniając temu prawu skuteczność (effet utile), która została uznana za konieczną w orzecznictwie wspólnotowym [(ww. wyrok w sprawie Zhu i Chen)], poprzez przyznanie wstępnemu będącemu obywatelem państwa trzeciego, który utrzymuje to dziecko i posiada wystarczające środki finansowe i ubezpieczenie na wypadek choroby, pochodnego prawa pobytu, z którego ten obywatel państwa trzeciego korzystałby, gdyby utrzymywane przez niego małoletnie dziecko było obywatelem Unii nieposiadającym obywatelstwa państwa członkowskiego, w którym ma ono miejsce zamieszkania?

- 3) Czy art. 12 [WE], 17 [WE] i 18 [WE] w związku z przepisami art. 21, 24 i 34 karty praw podstawowych należy interpretować w taki sposób, że prawo pobytu małoletniego dziecka będącego obywatelem państwa członkowskiego, na którego terytorium ma ono miejsce zamieszkania, musi oznaczać przyznanie zwolnienia z obowiązku posiadania pozwolenia na pracę wstępnemu będącemu obywatelem państwa trzeciego, który utrzymuje to dziecko i który pomimo niespełnienia

wymogu pozwolenia na pracę wymaganego prawem państwa członkowskiego, w którym ma on miejsce zamieszkania, spełnia jako pracownik najemny podlegający systemowi zabezpieczenia społecznego tego państwa [członkowskiego] wymóg posiadania wystarczających środków finansowych i [wymóg] ubezpieczenia na wypadek choroby, tak żeby do prawa pobytu przysługującego temu dziecku przypisana była skuteczność (effet utile), którą orzecznictwo wspólnotowe [(ww. wyrok w sprawie Zhu i Chen)] uznało względem małoletniego dziecka będącego obywatelem europejskim posiadającym obywatelstwo innego państwa członkowskiego niż to, w którym dziecko to utrzymywane przez wstępnego będącego obywatelem państwa trzeciego ma miejsce zamieszkania?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 36 Przez swoje pytania, które należy zbadać łącznie, sąd krajowy zmierza zasadniczo do ustalenia, czy wykładni przepisów traktatu FUE dotyczących obywatelstwa Unii należy dokonywać w ten sposób, że wstępnemu, będącemu obywatelem państwa trzeciego i sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi, obywatelami Unii, przysługuje w państwie członkowskim, którego dzieci te są obywatelami i w którym mają miejsce zamieszkania, prawo pobytu, podobnie jak zwolnienie z obowiązku posiadania w tym państwie członkowskim zezwolenia na pracę.
- 37 Wszystkie rządy, które przedłożyły Trybunałowi swoje uwagi, a także Komisja Europejska podkreślają, że sytuacja taka jak sytuacja drugiego i trzeciego dziecka G. Ruiza Zambrany, polegająca na tym, że dzieci te zamieszkują w państwie członkowskim, którego są obywatelami i że nigdy nie opuściły tego państwa członkowskiego, nie mieści się w zakresie stosowania przepisów dotyczących swobód przemieszczania się i pobytu gwarantowanych w prawie Unii. Tym samym przepisy prawa Unii wymienione przez sąd krajowy nie znajdowałyby zastosowania w sporze przed sądem krajowym.

- 38 Natomiast G. Ruiz Zambrano utrzymuje, że powoływanie się na przepisy dotyczące obywatelstwa Unii przez jego dzieci, Diega i Jessicę, nie zakłada ich przemieszczania się poza granice rozpatrywanego państwa członkowskiego i że on sam może, jako członek rodziny, ubiegać się o prawo pobytu oraz zwolnienie z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę w tym państwie członkowskim.
- 39 Na wstępie należy stwierdzić, że zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2004/38, zatytułowanym „Beneficjenci”, dyrektywa stosuje się do wszystkich obywateli Unii, którzy „przemieszczają się do innego państwa członkowskiego lub przebywają w innym państwie członkowskim niż państwo członkowskie, którego są obywatelami, oraz do członków ich rodziny”. Tym samym omawiana dyrektywa nie znajduje zastosowania w sytuacji takiej jak sytuacja w postępowaniu przed sądem krajowym.
- 40 Artykuł 20 TFUE przyznaje wszystkim osobom posiadającym obywatelstwo państwa członkowskiego status obywatela Unii (zob. w szczególności wyroki: z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-224/98 D’Hoop, Rec. s. I-6191, pkt 27; z dnia 2 października 2003 r. w sprawie C-148/02 Garcia Avello, Rec. s. I-11613, pkt 21). Ponieważ drugie i trzecie dziecko skarżącego w postępowaniu przed sądem krajowym posiadają obywatelstwo belgijskie, którego przesłanki nabycia wchodzą w zakres właściwości danego państwa członkowskiego (zob. podobnie w szczególności wyrok z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie C-135/08 Rottmann, Zb.Orz. s. I-1449, pkt 39), to korzystają one bezspornie z tego statusu (zob. podobnie ww. wyroki: w sprawie Garcia Avello, pkt 21; a także w sprawie Zhu i Chen, pkt 20).
- 41 Trybunał miał wiele razy okazję stwierdzić, że status obywatela Unii ma stanowić podstawowy status obywateli państw członkowskich (zob. w szczególności wyroki: z dnia 20 września 2001 r. w sprawie C-184/99 Grzelczyk, Rec. str. I-6193, pkt 31; z dnia 17 września 2002 r. w sprawie C-413/99 Baumbast i R, Rec. s. I-7091, pkt 82; ww. wyroki: w sprawie Garcia Avello, pkt 22, w sprawie Zhu i Chen, pkt 25; a także w sprawie Rottmann, pkt 43).

- 42 W tych okolicznościach art. 20 TFUE sprzeciwia się przepisom krajowym, których skutkiem byłoby pozbawienie obywateli Unii skutecznego korzystania z istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Rottmann, pkt 42).
- 43 Tymczasem odmówienie prawa pobytu osobie będącej obywatelem państwa trzeciego w państwie członkowskim zamieszkania jej małoletnich dzieci, będących obywatelami tego państwa członkowskiego, nad którymi sprawuje ona opiekę, a także odmowa przyznania takiej osobie zezwolenia na pracę, wywierałyby taki skutek.
- 44 Należy bowiem zauważyć, że odmowa prawa pobytu powodowałaby w rezultacie konieczność opuszczenia przez te dzieci, będące obywatelami Unii, terytorium Unii w celu towarzyszenia rodzicom. Podobnie jeśli takiej osobie nie zostanie przyznane zezwolenie na pracę, istnieje ryzyko, że nie będzie ona dysponować koniecznymi środkami dla pokrycia swoich potrzeb oraz potrzeb swojej rodziny, czego konsekwencją również byłaby konieczność opuszczenia przez jej dzieci, będące obywatelami Unii, terytorium Unii. W takich okolicznościach omawiani obywatele Unii znajdują się faktycznie w sytuacji niemożności wykonywania istoty praw przyznanych im w związku ze statusem obywatela Unii.
- 45 Na przedstawione pytania trzeba tym samym odpowiedzieć, że wykładni art. 20 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by państwo członkowskie, po pierwsze, odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi, będącymi obywatelami Unii, prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkania tych dzieci, którego są one też obywatelami, a po drugie, odmówiło temu obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pracę, ponieważ takie decyzje faktycznie pozbawiałyby te dzieci możliwości korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii.

W przedmiocie kosztów

- ⁴⁶ Dla stron postępowania przed sądem krajowym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed tym sądem; do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania przed sądem krajowym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (wielka izba) orzeka, co następuje:

Wykładni art. 20 TFUE należy dokonywać w ten sposób, że sprzeciwia się on temu, by państwo członkowskie, po pierwsze, odmówiło obywatelowi państwa trzeciego sprawującemu opiekę nad swoimi małymi dziećmi, będącymi obywatelami Unii, prawa pobytu w państwie członkowskim zamieszkania tych dzieci, którego są one też obywatelami, a po drugie, odmówiło temu obywatelowi państwa trzeciego zezwolenia na pracę, ponieważ takie decyzje faktycznie pozbawiałyby te dzieci możliwości korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii.

Podpisy