Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
JEANA RICHARDA DE LA TOURA
przedstawiona w dniu 17 marca 2022 r.[1]

Sprawa C-624/20

E.K.
przeciwko
Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze z siedzibą w Amsterdamie, Niderlandy)]

Odesłanie prejudycjalne – Kontrole graniczne, azyl i imigracja – Polityka imigracyjna – Status obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi – Pobyty wyłączone z zakresu stosowania dyrektywy 2003/109/WE – Pobyt z przyczyn o charakterze tymczasowym – Pobyt na podstawie prawa pochodnego wywodzonego z art. 20 TFUE

I. Wprowadzenie

1. Czy rodzic będący obywatelem państwa trzeciego, który przebywa w państwie członkowskim ze względu na prawo, które wywodzi ze statusu obywatela Unii Europejskiej przysługującego jego małoletniemu dziecku, może powołać się na ten pobyt przed organami owego państwa członkowskiego w celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego?

2. W swoim orzecznictwie wynikającym z wyroków z dnia 8 marca 2011 r., Ruiz Zambrano[2] i z dnia 10 maja 2017 r., Chavez-Vilchez i in.[3] Trybunał uznał, że rodzicom dziecka będącego obywatelem Unii, które znajduje się w sytuacji zależności od rodziców, przysługuje pochodne prawo pobytu wynikające z praw tego dziecka jako obywatela. Rodzice ci mogą zatem pozostawać na terytorium państwa członkowskiego, w którym wspomniane dziecko ma miejsce zamieszkania, dopóki taka zależność istnieje. Gdy stosunek zależności ustaje, pochodne prawo pobytu ustaje w konsekwencji.

3. Pytanie, jakie stawia sobie sąd odsyłający, dotyczy tego, czy pobyt ten może umożliwić owym rodzicom powołanie się na wystarczająco długie zamieszkiwanie, aby móc ubiegać się o przyznanie statusu rezydenta długoterminowego. Taki właśnie wniosek złożyła E.K., obywatelka

[1] Język oryginału: francuski.

[2] Wyrok C-34/09, zwany dalej „wyrokiem Ruiz Zambrano", EU:C:2011:124.

[3] Wyrok C-133/15, EU:C:2017:354. W Niderlandach owo prawo pobytu jest zwane „prawem pobytu Chavez-Vilchez i in.", ponieważ odnosi się ono do tej sprawy, która dotyczyła sytuacji niderlandzkiej.

Ghany, która od wielu lat przebywa w Niderlandach wraz z obecnie pełnoletnim synem, do Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, Niderlandy). Wniosek ten został oddalony i jest przedmiotem sporu przed sądem odsyłającym.

4. Sąd ten zastanawia się, czy nie jest tak, że szczególny charakter wspomnianego pobytu nie pozwala na zaliczenie go do kategorii pobytów tymczasowych w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [4]. Jeśli tak jest, pobyt ten nie wchodzi w zakres stosowania tej dyrektywy.

5. W niniejszej opinii dojdę do przekonania, że pojęcie pobytu tymczasowego w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) wspomnianej dyrektywy jest pojęciem prawa Unii i że pochodne prawo pobytu wywodzone z art. 20 TFUE należy do tej kategorii.

II. Ramy prawne

A. Dyrektywa 2003/109

6. Motywy 4, 6 i 17 dyrektywy 2003/109 stanowią:

„(4) Integracja obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi w państwach członkowskich jest kluczowym elementem wspierania spójności gospodarczej i społecznej, która stanowi podstawowy cel [Unii] określony w traktacie.

[…]

(6) Głównym kryterium uzyskania statusu rezydenta długoterminowego powinien być czas zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego. Zamieszkanie powinno być zarówno legalne, jak i nieprzerwane, w celu wykazania, że związki danej osoby z tym państwem mają charakter trwały. Należy wprowadzić przepis pozwalający na pewien stopień elastyczności, w celu umożliwienia uwzględnienia okoliczności, w których osoba ta mogła być zmuszona do tymczasowego opuszczenia terytorium państwa.

[…]

(17) Harmonizacja warunków uzyskania statusu rezydenta długoterminowego wspiera wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. Niektóre państwa członkowskie wydają dokumenty pobytowe ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach bardziej korzystnych niż warunki przewidziane w niniejszej dyrektywie. Możliwość stosowania korzystniejszych przepisów krajowych nie jest wykluczona przez traktat. Jednakże do celów niniejszej dyrektywy należy przyjąć, że dokumenty wydane na korzystniejszych warunkach nie przyznają prawa pobytu w innych państwach członkowskich”.

[4] Dz.U. 2004, L 16, s. 44.

7. Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, stanowi:

„Niniejsza dyrektywa określa:

a) warunki przyznawania i cofania statusu rezydenta długoterminowego udzielanego przez państwo członkowskie obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym na jego terytorium, jak również prawa związane z tym statusem; oraz

b) warunki zamieszkania w państwach członkowskich innych niż to, które przyznało status rezydenta długoterminowego dla obywateli państw trzecich korzystających z tego statusu”.

8. W art. 3 ust. 2 lit. e) wspomnianej dyrektywy przewidziano:

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

[…]

e) zamieszkują jedynie tymczasowo, [przykładowo] jako au pair lub pracownicy sezonowi lub jako pracownicy oddelegowani przez usługodawcę do celów świadczenia usług transgranicznych, lub jako usługodawcy świadczący usługi transgraniczne, lub w przypadkach, w których ich zezwolenie na pobyt zostało formalnie ograniczone”.

9. Artykuł 13 tej dyrektywy, zatytułowany „Korzystniejsze przepisy krajowe”, ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie mogą wydawać dokumenty pobytowe ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach korzystniejszych niż warunki ustanowione w niniejszej dyrektywie. Takie dokumenty pobytowe nie uprawniają do zamieszkiwania w innych państwach członkowskich, jak przewiduje rozdział III niniejszej dyrektywy”.

B. Prawo niderlandzkie

1. Vw 2000

10. Artykuł 8 lit. e) Vreemdelingenwet 2000 (ustawy o cudzoziemcach z 2000 r.)[5] z dnia 23 listopada 2000 r. stanowi:

„Cudzoziemiec może przebywać legalnie w Niderlandach tylko:

[…]

e. jako obywatel [Unii], jeżeli przebywa w Niderlandach na podstawie uregulowania wydanego na mocy traktatu [FUE] lub Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym [z dnia 2 maja 1992 r.[6]]”.

[5] Stb. 2000, nr 495, zwanej dalej „Vw 2000”.

[6] Dz.U. 1994, L 1, s. 3.

11. Artykuł 21 ust. 1 i 6 Vw 2000 przewiduje:

„1. Wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt na czas nieokreślony, o którym mowa w art. 20, złożony przez cudzoziemca, który bezpośrednio przed złożeniem wniosku korzystał z legalnego pobytu przez okres pięciu kolejnych lat albo w rozumieniu art. 8 lit. a), c), e) [lub] l), albo na podstawie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE, oddala się tylko w przypadku, gdy cudzoziemiec:

a. nie posiada, sam lub wspólnie z członkiem rodziny, z którym zamieszkuje, niezależnego i stałego źródła dochodów wystarczających do pokrycia kosztów swojego utrzymania;

b. przekazał nieprawdziwe informacje lub zataił informacje, które skutkowałyby oddaleniem wniosku o wydanie, zmianę lub przedłużenie zezwolenia;

c. został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na okres trzech lub więcej lat lub zastosowano wobec niego środek, o którym mowa w art. 37a Wetboek van Strafrecht [(kodeksu karnego)];

d. stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego;

e. ustanowił swoje główne miejsce zamieszkania poza Niderlandami;

f. nie posiada, w dniu złożenia wniosku, prawa pobytu tymczasowego; lub

g. nie zdał egzaminu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. a) Wet inburgering [(ustawy o integracji społecznej z dnia 30 listopada 2006 r.[7])], lub nie uzyskał dyplomu, świadectwa lub innego dokumentu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. c) tej ustawy.

[…]

6. Przepisy dotyczące przyczyn, o których mowa w ust. 1, mogą zostać ustalone w przepisach wykonawczych lub na ich podstawie. W tym kontekście można wskazać inne przypadki niż te, o których mowa w ust. 1–4, w których może zostać wydane zezwolenie na pobyt na czas nieokreślony, o którym mowa w art. 20”.

12. Artykuł 45b Vw 2000 brzmi następująco:

„1. Wniosek o udzielenie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE oddala się, jeżeli bezpośrednio przed złożeniem wniosku cudzoziemiec:

a. posiada prawo pobytu tymczasowego na podstawie zezwolenia na pobyt na czas określony, o którym mowa w art. 14;

b. posiada formalnie ograniczone prawo pobytu;

c. przebywa na podstawie szczególnego uprzywilejowanego statusu;

[7] Stb. 2006, nr 625.

d. przebywa na podstawie zezwolenia na pobyt na czas określony, o którym mowa w art. 28, które nie zostało udzielone na podstawie art. 29 ust. 1 lit. a) lub b);

e. przebywa na podstawie zezwolenia na pobyt na czas określony, o którym mowa w art. 28, wydanego na podstawie art. 29 ust. 2, u cudzoziemca, który posiada zezwolenie na pobyt, o którym mowa w art. 28, które nie zostało wydane na podstawie art. 29 ust. 1 lit. a) lub b).

2. Bez uszczerbku dla ust. 1 wniosek o wydanie zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE może zostać oddalony, tylko jeśli cudzoziemiec:

a. nie posiadał, przez okres pięciu lat nieprzerwanie i bezpośrednio przed złożeniem wniosku, legalnego pobytu, o którym mowa w art. 8, z uwzględnieniem ust. 3;

b. w okresie, o którym mowa w lit. a), zamieszkiwał poza Niderlandami albo przez sześć lub więcej kolejnych miesięcy, albo przez łącznie dziesięć lub więcej miesięcy;

c. nie posiada, sam lub wspólnie z członkiem rodziny, z którym zamieszkuje, niezależnego i stałego źródła dochodów wystarczających do pokrycia kosztów swojego utrzymania;

d. został skazany prawomocnym wyrokiem za przestępstwo zagrożone karą pozbawienia wolności na okres trzech lub więcej lat lub zastosowano wobec niego środek, o którym mowa w art. 37a [kodeksu karnego];

e. stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego;

f. nie dysponuje wystarczającym ubezpieczeniem zdrowotnym dla siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu; lub

g. nie zdał egzaminu, o którym mowa w art. 7 ust. 1 lit. a) [ustawy o integracji społecznej] lub nie uzyskał dyplomu, świadectwa lub innego dokumentu, o którym mowa w art. 5 ust. 1 lit. c) tej ustawy.

3. Przy obliczaniu okresu, o którym mowa w ust. 2 lit. a), nie uwzględnia się pobytu w rozumieniu ust. 1 i pobytu w rozumieniu ust. 2 lit. b), z wyjątkiem pobytu w celu odbywania studiów lub kształcenia zawodowego, który to okres uwzględnia się w połowie.

4. Przepisy dotyczące stosowania ust. 1 i 2 mogą zostać ustanowione w przepisach wykonawczych lub na ich podstawie".

2. Rozporządzenie w sprawie cudzoziemców z 2000 r.

13. Artykuł 3.5 Vreemdelingenbesluit 2000 (rozporządzenia w sprawie cudzoziemców z 2000 r.)[8] z dnia 23 listopada 2000 r. stanowi:

„1. Prawo pobytu na podstawie zwykłego zezwolenia na pobyt na czas określony jest tymczasowe lub stałe.

[8] Stb. 2000, nr 497.

2. Tymczasowe jest prawo pobytu na podstawie zezwolenia na pobyt udzielonego z ograniczeniem związanym z:

a. pobytem w charakterze członka rodziny, w przypadku gdy dana osoba:

   1°. posiada prawo pobytu tymczasowego; lub

   2°. posiada zezwolenie na pobyt tymczasowy z tytułu azylu;

b. pracą sezonową;

c. przeniesieniem wewnątrz przedsiębiorstwa;

d. transgranicznym świadczeniem usług;

e. pracą w ramach stażu przyuczającego;

f. studiami;

g. poszukiwaniem i wykonywaniem pracy najemnej lub działalności na własny rachunek;

h. wymianą, w ramach traktatu lub poza nimi;

i. leczeniem;

j. tymczasowymi względami humanitarnymi;

k. oczekiwaniem na wniosek na podstawie art. 17 Rijkswet op het Nederlanderschap [(ustawy o obywatelstwie niderlandzkim z dnia 19 grudnia 1984 r.[9])].

3. W wykonaniu zobowiązań wynikających z traktatów lub wiążących decyzji organizacji prawa międzynarodowego rozporządzenie ministerialne może regulować przypadki, w których w drodze odstępstwa od ust. 2 prawo pobytu nie ma charakteru tymczasowego.

4. Jeżeli zezwolenie na pobyt zostało udzielone z ograniczeniem innym niż wymienione w ust. 2, zezwolenie na pobyt nie ma charakteru tymczasowego, chyba że w chwili jego wydania postanowiono inaczej".

III. Postępowanie przed sądem odsyłającym i pytania prejudycjalne

14. Skarżąca w postępowaniu przed sądem odsyłającym, E.K., urodzona w dniu 30 listopada 1960 r., jest obywatelką Ghany. Ma ona syna, urodzonego w dniu 10 lutego 2002 r., który posiada obywatelstwo niderlandzkie. W dniu 9 września 2013 r., na podstawie art. 20 TFUE, otrzymała ona zezwolenie na pobyt UE z adnotacją „członek rodziny obywatela Unii".

[9] Stb. 1984, nr 628.

15. W dniu 18 lutego 2019 r. E.K. złożyła wniosek o „zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego UE". Wniosek ten został oddalony w dniu 30 sierpnia 2019 r. przez sekretarza stanu ds. sprawiedliwości i bezpieczeństwa, który uznał, że skoro prawo pobytu E.K. ma charakter tymczasowy, nie może ona korzystać z żądanego zezwolenia.

16. Odwołanie E.K. zostało oddalone jako bezzasadne decyzją z dnia 12 grudnia 2019 r. E.K. zaskarżyła tę decyzję do sądu odsyłającego.

17. Sąd ten zastanawia się w pierwszej kolejności nad kwestią, czy tymczasowy lub stały charakter pobytu, w sytuacji gdy obywatelowi państwa trzeciego przysługuje pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, należy do kompetencji państw członkowskich, czy też jest pojęciem, które powinno podlegać jednolitej wykładni w ramach Unii.

18. W drugiej kolejności, jeśli pojęcie „pobytu tymczasowego" jest pojęciem prawa Unii, to sąd ten zastanawia się, czy pobyt obywatela państwa trzeciego na podstawie pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE (zwanego dalej „pochodnym prawem pobytu wywodzonym z art. 20 TFUE") ma charakter tymczasowy, czy też nie. Podnosi on bowiem, że orzecznictwo Trybunału nie przyznaje żadnego autonomicznego prawa takiemu obywatelowi państwa trzeciego. Prawa, które zostały ewentualnie przyznane takim obywatelom na mocy traktatu lub prawa pochodnego, są jedynie prawami wynikającymi z wykonywania prawa obywatela Unii do przemieszczania się i przebywania na terytorium Unii.

19. Sąd ten podnosi, że choć dyrektywa 2004/38/WE [10] pozwala osobie posiadającej pochodne prawo pobytu na uzyskanie prawa stałego pobytu, to uregulowanie to zostało zaakceptowane przez państwa członkowskie, w odróżnieniu od pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE, które wynika z orzecznictwa.

20. Sąd odsyłający przypomina, że art. 3 ust. 2 zdanie wprowadzające i lit. e) dyrektywy 2003/109 wyłącza z zakresu stosowania tej dyrektywy obywateli państw trzecich, którzy w nim przebywają z przyczyn wyłącznie tymczasowych. Sąd ten wyjaśnia, że przyczyny te obejmują sytuacje, w których obywatel nie zamierza osiedlić się na stałe w danym państwie. Wywodzi on z tego, że w celu oceny tymczasowego lub stałego charakteru pobytu wynikającego z art. 20 TFUE należy przyjąć kryterium zamiaru stałego osiedlenia się. Sąd ten dodaje, że skarżąca w postępowaniu głównym przyznaje, iż zezwolenie udzielone rodzicowi małoletniego w związku z poszanowaniem życia rodzinnego na podstawie art. 8 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności [11] nie ma charakteru tymczasowego.

21. W trzeciej kolejności sąd odsyłający zastanawia się nad wdrożeniem przez Królestwo Niderlandów art. 3 ust. 2 zdanie wprowadzające i lit. e) dyrektywy 2003/109, w sytuacji gdyby należało uznać, że pobyt obywatela państwa trzeciego na podstawie pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE ma charakter tymczasowy. W art. 45b Vw 2000 przewidziano bowiem, że jedynie krajowe zezwolenia uprawniające do pobytu o charakterze tymczasowym stanowią podstawy odmowy wydania zezwolenia na pobyt rezydenta długoterminowego UE. A contrario – prawo pobytu o charakterze tymczasowym, lecz oparte na prawie Unii, umożliwiałoby uzyskanie zezwolenia na pobyt przez rezydenta długoterminowego.

[10] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz.U. 2004, L 158, s. 77).

[11] Podpisana w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r. (zwana dalej „EKPC").

22. W tych okolicznościach rechtbank Den Haag, zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze z siedzibą w Amsterdamie) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy określenie, czy prawo pobytu oparte na art. 20 TFUE ma jako takie charakter tymczasowy, czy stały, należy do kompetencji państw członkowskich, czy też powinno to zostać określone na poziomie prawa Unii?

2) Jeżeli należy dokonać wykładni na poziomie prawa Unii, to czy na gruncie stosowania dyrektywy 2003/109 istnieje różnica pomiędzy poszczególnymi zależnymi prawami pobytu, które mogą przysługiwać obywatelom państw trzecich na mocy prawa Unii, takimi jak akcesoryjne prawo pobytu przyznawane członkowi rodziny obywatela Unii na mocy dyrektywy 2004/38 i prawo pobytu oparte na art. 20 TFUE?

3) Czy prawo pobytu oparte na art. 20 TFUE, które ze swej natury jest zależne od istnienia stosunku zależności pomiędzy obywatelem państwa trzeciego a obywatelem Unii, a zatem jest ograniczone w czasie, ma charakter tymczasowy?

4) Jeżeli prawo pobytu oparte na art. 20 TFUE ma charakter tymczasowy, to czy art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które wyklucza możliwość uzyskania statusu rezydenta długoterminowego w rozumieniu tej dyrektywy jedynie w przypadku posiadania przez wnioskodawcę zezwolenia na pobyt opartego na prawie krajowym?”.

23. E.K., rządy niderlandzki, duński i niemiecki oraz Komisja Europejska przedstawili uwagi na piśmie. Strony te, z wyjątkiem rządu duńskiego, przedstawiły swoje uwagi ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 7 grudnia 2021 r.

IV. Analiza

24. Poprzez swe pytania sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy pobyt obywatela państwa trzeciego korzystającego z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE, które Trybunał uznał w wyroku Ruiz Zambrano i wyroku z dnia 10 maja 2017 r., Chavez-Vilchez i in.[12] w odniesieniu do takiego obywatela będącego rodzicem małego dziecka, które było obywatelem Unii, ma charakter tymczasowy, czy stały, na potrzeby ustalenia w szczególności, czy sytuacja tej osoby wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2003/109.

A. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego, dotyczącego tego, czy tymczasowy lub stały charakter pobytu w rozumieniu dyrektywy 2003/109, w sytuacji gdy obywatelowi państwa trzeciego przysługuje pochodne prawo pobytu na podstawie art. 20 TFUE, powinien podlegać jednolitej i autonomicznej wykładni w ramach Unii

25. W pierwszym pytaniu prejudycjalnym sąd odsyłający zastanawia się, czy pojęcie „pobytu tymczasowego”, zawarte w szczególności w art. 3 ust. 2 zdanie wprowadzające i lit. e) dyrektywy 2003/109, jest pojęciem prawa Unii, czy też należy ono do kompetencji państw członkowskich.

[12] Wyrok C-133/15, EU:C:2017:354.

26. Uważam, podobnie jak wszystkie z wyjątkiem rządu duńskiego strony, że pojęcie to jest pojęciem prawa Unii, które powinno być przedmiotem autonomicznej i jednolitej wykładni w jego ramach.

27. Utrwalone orzecznictwo Trybunału pozwala bowiem na sformułowanie dwóch zasad.

28. Po pierwsze, Trybunał, dokonując wykładni dyrektywy 2003/109, wskazał, że w świetle jej celu przewidzianego w jej art. 1 lit. a) określenie pojęcia „legalnego pobytu" oraz warunków lub praw związanych z tym pobytem należy do kompetencji państw członkowskich [13]. Niemniej jednak Trybunał orzekł również, że wyrażenie „w przypadkach, w których ich zezwolenie na pobyt zostało formalnie ograniczone" zawarte w art. 3 ust. 2 lit. e) tej dyrektywy należy uznać za stanowiące autonomiczne pojęcie prawa Unii i powinno ono podlegać jednolitej wykładni ze względu na brak wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich na potrzeby określenia znaczenia i zakresu tego pojęcia, a to w celu poszanowania wymogów jednolitego stosowania prawa Unii i zasady równości [14].

29. Tymczasem w dyrektywie 2003/109 nie przewidziano żadnego wyraźnego odesłania do prawa państw członkowskich w celu zdefiniowania znaczenia wyrażenia rozpatrywanego w ramach niniejszego pytania prejudycjalnego, a mianowicie „zamieszk[iwania] jedynie tymczasowo [pobytu z przyczyn o charakterze wyłącznie tymczasowym]".

30. Po drugie, poszanowanie jednolitego stosowania i zasady równości powinno tym bardziej być nadrzędne w odniesieniu do zakresu i charakteru praw wynikających z obywatelstwa Unii [15], co też ma miejsce w niniejszej sprawie, ponieważ prawo pobytu obywatela państwa trzeciego wywodzi się z praw obywatela Unii.

31. Proponuję zatem, aby na pytanie pierwsze odpowiedzieć, że pojęcie „pobytu tymczasowego" w rozumieniu w szczególności art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 jest pojęciem prawa Unii, które należy interpretować w sposób autonomiczny i jednolity.

B. W przedmiocie pytań prejudycjalnych drugiego i trzeciego, dotyczących tymczasowego czy stałego charakteru, w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109, pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE

32. Poprzez pytania prejudycjalne drugie i trzecie sąd odsyłający zmierza do ustalenia, po pierwsze, czy istnieje rozróżnienie między pochodnym prawem pobytu wywodzonym z art. 20 TFUE a zależnym prawem pobytu przyznanym członkowi rodziny obywatela Unii, o którym mowa w dyrektywie 2004/38, a po drugie, czy okoliczność, że pochodne prawo pobytu wywodzone z art. 20 TFUE jest oparte na stosunku zależności między obywatelem państwa trzeciego, który z niego korzysta, a tym obywatelem Unii, wystarczy do uznania, że pobyt ma charakter tymczasowy. Pytania te mogą zostać zbadane łącznie, zmierzają one zasadniczo do ustalenia przez Trybunał, czy pobyt obywatela państwa trzeciego korzystającego z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE ma charakter tymczasowy czy stały w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109.

[13] Zobacz wyrok z dnia 18 października 2012 r., Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, pkt 39).

[14] Zobacz podobnie wyrok z dnia 18 października 2012 r., Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, pkt 42, 43).

[15] Zobacz podobnie wyroki: z dnia 20 września 2001 r., Grzelczyk (C-184/99, EU:C:2001:458, pkt 31); z dnia 2 marca 2010 r., Rottmann (C-135/08, EU:C:2010:104, pkt 43).

33. Odpowiedź na te pytania jest niezbędna sądowi odsyłającemu w celu ustalenia, czy E.K. może uzyskać status rezydenta długoterminowego na podstawie art. 4 ust. 1 dyrektywy 2003/109, w którym przewidziano, że państwa członkowskie przyznają ten status obywatelom państw trzecich, którzy zamieszkiwali legalnie i nieprzerwanie na ich terytorium przez okres pięciu lat bezpośrednio poprzedzający złożenie właściwego wniosku, przy czym w art. 4 ust. 2 tej dyrektywy przewidziano, że „okresy zamieszkania z przyczyn określonych w art. 3 ust. 2 lit. e) […] nie są uwzględniane przy obliczaniu okresu, o którym mowa w ust. 1".

34. Tak więc jeżeli pobyt obywatela państwa trzeciego korzystającego z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE zostanie uznany za tymczasowy w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109, to czasu trwania tego pobytu nie należy uwzględniać przy obliczaniu niezbędnego okresu zamieszkiwania wynoszącego pięć lat wymaganego przez art. 4 tej dyrektywy dla uzyskania statusu rezydenta długoterminowego.

35. W niniejszej sprawie bezsporne jest, że E.K. korzystała z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE przez okres pięciu lat poprzedzających złożenie przez nią wniosku o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego.

36. Kwestia ta różni się od zagadnienia, czy po osiągnięciu pełnoletności przez jej dziecko będące obywatelem Unii skarżąca w postępowaniu głównym mogłaby jeszcze korzystać z pochodnego prawa pobytu związanego ze stosunkiem zależności jej dziecka względem niej, co nie wydaje się powodować zasadniczych trudności w świetle orzecznictwa, pod warunkiem że sąd krajowy ustali ten stopień zależności, który zostanie oceniony w sposób bardziej restrykcyjny niż w przypadku małego dziecka [16].

37. W tym względzie należy zauważyć, że E.K. korzysta obecnie, jak przypomniano na rozprawie, z prawa pobytu związanego z poszanowaniem „życia prywatnego i rodzinnego", opartego na art. 8 EKPC, które daje jej prawo do korzystania, po upływie okresu pięciu lat, ze statusu rezydenta długoterminowego.

38. Przedstawione tezy są w rzeczywistości przeciwstawne w odniesieniu do kwestii, czy rozstrzygnięcie zależy wyłącznie od filozofii, która leży u podstaw dyrektywy 2003/109, czy też należy brać pod uwagę specyfikę tego pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE, aby nadać mu skutki ściśle ograniczone do celu leżącego u podstaw uznania go w orzecznictwie, a mianowicie zapewnienia skutecznego korzystania przez obywatela Unii z istoty praw przysługujących mu ze względu na jego status. Celem, do którego dążył Trybunał, nie było przyznanie odrębnych praw obywatelowi państwa trzeciego, który sprawował opiekę nad pozostającym względem niego w stosunku zależności obywatelem Unii i troszczył się o niego, ani spowodowanie sytuacji faktycznej, w której obywatelowi temu będą przysługiwać odrębne prawa wykraczające poza ów stosunek zależności.

39. Proponuję w pierwszej kolejności odwołać się do klasycznych metod wykładni, następnie ocenić specyfikę pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE i wreszcie skonfrontować je z zależnymi prawami pobytu umożliwiającymi uzyskanie zezwolenia na pobyt długoterminowy.

[16] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii) (C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 65).

1. Tymczasowy charakter pobytu w rozumieniu art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 w świetle metod wykładni

40. W pierwszej kolejności – metoda literalna zdaje się prowadzić do takiej wykładni wyrażenia „przyczyny o charakterze tymczasowym" pobytu, która wyłącza z zakresu stosowania dyrektywy 2003/109 pochodne prawo pobytu wywodzone z art. 20 TFUE.

41. Tymczasowy charakter cechuje bowiem to, co trwa jedynie ograniczony czas i w konsekwencji stoi na przeszkodzie stałemu lub ostatecznemu charakterowi pobytu. Oznacza on, że od początku pobyt jest planowany na krótki okres. W tym znaczeniu niezaprzeczalne jest, że pobyt wynikający z wykonania pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE nie jest ani stały, ani ostateczny, ponieważ jego długość jest związana z istnieniem stanu zależności między rodzicem korzystającym z tego prawa a jego dzieckiem. Pobyt ten ma zatem charakter „tymczasowy" w dosłownym znaczeniu tego słowa.

42. W drugiej kolejności – z celowościowego punktu widzenia ocena jest natomiast raczej odwrotna. Z celów dyrektywy 2003/109, wymienionych w motywach 4 i 6, wynika bowiem, że stałe osiedlenie się oraz okres legalnego i nieprzerwanego zamieszkania na danym terytorium są elementami istotnymi dla uzyskania statusu rezydenta długoterminowego oraz dla umożliwienia spójności gospodarczej i społecznej.

43. Bezsporne jest, że fakt wychowywania dziecka przez cały okres jego niepełnoletności w danym państwie może przekładać się, choć nie zawsze ma to miejsce, na stałe osiedlenie się oraz stosunkowo długi, a nawet bardzo długi okres pobytu, który może być dłuższy niż okres pięciu lat wymagany przez dyrektywę 2003/109 w celu uzyskania statusu rezydenta długoterminowego.

44. Należy również odwołać się do przykładów podanych w tej dyrektywie, które dotyczą przyczyn o charakterze tymczasowym pobytów, o których mowa w art. 3 ust. 2 lit. e) wspomnianej dyrektywy, a mianowicie osób zatrudnionych w charakterze au pair, pracowników sezonowych czy pracowników oddelegowanych przez usługodawcę do celów świadczenia usług transgranicznych. Przykłady te świadczą o tym, że pobyt ten jest planowany jako krótkotrwały od początku. Można z tego wywnioskować, po pierwsze, że fakt wychowywania dziecka w danym państwie nie jest porównywalny z pobytem osoby pracującej jako au pair lub z pracą sezonową, a po drugie, że tymczasowy charakter tego pobytu nie jest tego samego rodzaju co pobyt podany jako przykład w tej dyrektywie. A zatem w świetle celów dyrektywy 2003/109 wydaje się, że tymczasowy charakter pobytu może być interpretowany w ten sposób, iż od początku pobytu nie wiąże się on ze stałym osiedleniem się.

45. Przemawiają za tym liczne elementy. Po pierwsze, w uzasadnieniu wniosku dyrektywy, który doprowadził do przyjęcia dyrektywy 2003/109, w odniesieniu do jej zakresu stosowania wyraźnie wskazano, że „[j]edynymi wyłączonymi grupami są te grupy, które nie zamierzają się osiedlić, w szczególności osoby mieszkające w celu odbycia studiów lub wykonujące pracę sezonową oraz osoby, które korzystają z tymczasowej ochrony"[17]. Po drugie, Komisja w swoim sprawozdaniu w sprawie migracji i azylu przedstawionym w dniu 29 września 2021 r. zapowiedziała ostatnio, że zaproponuje zmianę dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych w celu poprawy praw i mobilności wewnątrz Unii tych spośród migrantów długoterminowych, którzy są już dobrze

[17] Uzasadnienie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2001) 127 wersja ostateczna, pkt 5.3].

zintegrowani z państwami członkowskimi [18]. Wreszcie Trybunał, do którego zwrócono się o dokonanie wykładni drugiej kategorii praw pobytu wyłączonych z zakresu stosowania dyrektywy na podstawie art. 3 ust. 2 lit. e), a mianowicie „formalnie ograniczonych zezwole[ń]", wydał orzeczenie w przedmiocie „przyczyn o charakterze tymczasowym", stwierdzając, że takie przyczyny „nie wskazują a priori na chęć stałego osiedlenia się na terytorium państw członkowskich" [19].

46. Ponadto konsekwencje społeczne i gospodarcze związane z wychowaniem dziecka mogą przyczynić się do integracji rodzica, przy czym należy przypomnieć, że państwa członkowskie wywodzą z art. 5 ust. 2 dyrektywy 2003/109 możliwość, zgodnie ze swoim prawem krajowym, weryfikowania warunków integracji obywateli państw trzecich. Jednakże to nie na etapie badania warunku długości i charakteru pobytu państwa członkowskie wypowiadają się w przedmiocie integracji danej osoby, choć cel integracji jest wyraźnie realizowany przez dyrektywę 2003/109.

47. Wydaje się zatem, że to właśnie cel osiedlenia się powinien umożliwić wyjaśnienie pojęcia „przyczyn o charakterze tymczasowym" zawartego w art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109. A zatem to w chwili przyznania prawa do tymczasowego pobytu należy zbadać, czy pobyt powinien trwać i czy rodzic sprawujący opiekę nad obywatelem Unii miał zamiar się osiedlić w danym państwie. Sprowadza się to do odstąpienia od subiektywnego pojęcia zamiaru osiedlenia się, który mógłby istnieć w przypadku niektórych praw do tymczasowego pobytu wyraźnie wyłączonych z zakresu stosowania tej dyrektywy, jak w przypadku osób zatrudnionych jako au pair, które mogłyby mieć ostatecznie zamiar osiedlenia się. Jest natomiast jasne, że osoba posiadająca zezwolenie na pobyt w celu wykonywania zawodu au pair w rodzinie nie ma z tego powodu zamiaru osiedlenia się. Podobnie nie należy brać pod uwagę integracji, ponieważ, jak wskazałem w poprzednim punkcie, chodzi o inny warunek uzyskania statusu rezydenta długoterminowego, który uwzględnia sposób, w jaki odbywał się pobyt, a nie powód, dla którego udzielono zezwolenia.

48. W trzeciej kolejności – posłużenie się wykładnią subiektywną również nie pozwala jasno sformułować analizy przemawiającej za włączeniem pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE do zakresu stosowania dyrektywy 2003/109.

49. Jakkolwiek bowiem na pierwszy rzut oka uzasadnienie wniosku dyrektywy wskazuje na cel osiedlenia się rodzin obywateli Unii [20], to jednak należy uwzględnić fakt, że twierdzenie to wynikało jedynie z początkowej obecności w tym wniosku art. 3 ust. 3, specyficznego dla rodzin tych obywateli Unii, którzy skorzystali z przysługującej im swobody przemieszczania się [21]. Ustęp ten zniknął w trakcie procesu legislacyjnego, ponieważ uznano, że jest mało zrozumiały,

[18] Zobacz podobnie komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Europejskiego Komitetu Regionów dotyczący sprawozdania w sprawie migracji i azylu [COM(2021) 590 wersja ostateczna, s. 17].

[19] Wyrok z dnia 18 października 2012 r., Singh (C-502/10, EU:C:2012:636, pkt 47).

[20] Zobacz uzasadnienie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2001) 127 wersja ostateczna, pkt 5.3 (Dz.U. 2001, C 240 E, s. 79)].

[21] Zgodnie z art. 3 ust. 3 tego wniosku „[o]bywatele państw trzecich, którzy są członkami rodziny obywatela Unii, który skorzystał z prawa do swobodnego przemieszczania się osób, mogą uzyskać status rezydenta długoterminowego w przyjmującym państwie członkowskim obywatela Unii dopiero po uzyskaniu, w rozumieniu przepisów dotyczących swobodnego przepływu osób, prawa stałego pobytu w tym państwie" (Dz.U. 2001, C 240 E, s. 81).

a kwestię tę należy rozważyć w ramach dyrektywy w sprawie swobodnego przepływu [22]. Zatem sytuację rodzinną przywołano jedynie w przypadku wcześniejszego skorzystania z tej swobody przez obywatela, a następnie pominięto ją w ramach negocjowania wspomnianego wniosku.

50. Nie można również moim zdaniem wywodzić argumentu z faktu, że tekst dyrektywy nie został zmieniony w następstwie wyroku w sprawie Ruiz Zambrano. Orzeczenie to zostało bowiem wydane na ostatnim etapie negocjowania zmiany dyrektywy 2003/109 przez dyrektywę 2011/51/UE [23] i na tym etapie nie mogło zostać wzięte pod uwagę (w ten czy inny sposób).

51. W czwartej kolejności – posłużenie się wykładnią systemową skłania mnie w rzeczywistości do rozważenia bardzo specyficznego charakteru rozpatrywanego pochodnego prawa pobytu.

2. Specyficzny charakter pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE

52. Dla przypomnienia – w wyroku Ruiz Zambrano Trybunał sformułował zasadę, zgodnie z którą „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 możności korzystania z istoty praw związanych ze statusem obywatela Unii” [24].

53. W późniejszych wyrokach wyjaśniono, że „postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa Unii nie przyznają żadnych autonomicznych praw obywatelom państw trzecich” i że „wszelkie prawa przyznane [tym obywatelom] przez postanowienia traktatu dotyczące obywatelstwa Unii są nie ich prawami własnymi, lecz prawami pochodnymi, wynikającymi z praw przysługujących obywatelowi Unii” [25]. Trybunał wyjaśnił, że dotyczy to bardzo szczególnych sytuacji, w których skuteczność (effet utile) tego obywatelstwa Unii zostałaby naruszona, „jeżeli w konsekwencji takiej odmowy [prawa pobytu na rzecz obywatela państwa trzeciego] byłby on w rzeczywistości zmuszony do opuszczenia terytorium Unii, rozpatrywanego jako całość, a tym samym zostałby pozbawiony możliwości skutecznego skorzystania z istoty praw, jakie przysługują mu w związku z posiadaniem statusu obywatela Unii” [26].

54. Ta linia orzecznictwa stworzyła zatem pochodne prawo pobytu w celu uwzględnienia bardzo szczególnych sytuacji w dziedzinie prawa pobytu obywateli państw trzecich, która należy do kompetencji państw członkowskich. Skoro owo pochodne prawo pobytu zostało przyznane jedynie na korzyść obywatela Unii, rekompensata za to wkroczenie w kompetencje polegała na nieustanawianiu żadnego odrębnego prawa dla tego obywatela państwa trzeciego, lecz jedynie prawa pobytu ze względu na obywatelstwo Unii jego dziecka pozostającego w stosunku zależności i w czasie trwania tego stanu zależności.

[22] Zobacz podobnie sprawozdanie w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi [COM(2001) 127 – C5-0250/2001 – 2001/0074(CNS), s. 36], przedstawione przez Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego w dniu 30 listopada 2001 r., dostępne na następującej stronie internetowej: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-5-2001-0436_FR.pdf.

[23] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2011 r. zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109 (Dz.U. 2011, L 132, s. 1).

[24] Wyrok Ruiz Zambrano, pkt 45 i sentencja.

[25] Wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 72, 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

[26] Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo); z dnia 8 maja 2018 r., K.A. i in. (Łączenie rodzin w Belgii) (C-82/16, EU:C:2018:308, pkt 51).

55. Tymczasem nie ulega wątpliwości, że dyrektywa 2003/109 przewiduje, poprzez ustanowienie statusu rezydenta długoterminowego, wprowadzenie odrębnego prawa obywateli państw trzecich, z zastrzeżeniem spełnienia warunków przewidzianych w rozdziałach I i II tej dyrektywy. Ponadto wskazano w niej pobyty „z przyczyn o charakterze tymczasowym" wyłączone z zakresu stosowania tej dyrektywy jedynie jako przykłady sytuacji, w których obywatelom przysługuje osobiste prawo pobytu (na przykład osoby zatrudnione w charakterze au pair). Zatem nawet fakt posiadania odrębnego prawa pobytu [27] nie wystarcza do objęcia tego pobytu zakresem stosowania tej dyrektywy, a w konsekwencji do uzyskania możliwości korzystania, pod pewnymi warunkami, ze statusu rezydenta długoterminowego.

56. Wydaje się zatem, że E.K., której na mocy wyroku Ruiz Zambrano przysługuje jedynie pochodne prawo pobytu związane z istnieniem stanu zależności jej dziecka, nie posiada odrębnego prawa pobytu. To właśnie ten brak możliwości skorzystania z własnych praw powinien być powiązany z celem stałego osiedlenia się, na którym opiera się dyrektywa 2003/109.

57. Uważam w każdym razie, że uwzględnienie zamiaru stałego osiedlenia się przez E.K. na terytorium danego państwa członkowskiego w celu skorzystania z przepisów dyrektywy 2003/109 po upływie pięciu lat pobytu z tytułu pochodnego prawa pobytu wykraczałoby poza konsekwencje, jakie Trybunał chciał wyciągnąć w tej dziedzinie z art. 20 TFUE. Moim zdaniem bowiem zamiar stałego osiedlenia się należy do odrębnych praw obywatela państwa trzeciego, o które nie może się on ubiegać ze względu na pochodny charakter jego prawa pobytu. Ponadto interpretowanie tej dyrektywy w sposób żądany przez E.K. oznaczałoby, jak podkreśliła Komisja w swoich uwagach, umożliwienie jej uzyskania nie tylko statusu rezydenta długoterminowego, lecz również w ten sposób prawa pobytu w innych państwach członkowskich [28].

58. Dopóki bowiem istnieje związek zależności z dzieckiem będącym obywatelem Unii, czego zbadanie należy do sądu krajowego, rodzic może pozostać na terytorium państwa w celu zapewnienia swojemu dziecku skutecznego korzystania z istoty praw obywatela Unii.

59. Natomiast Trybunał orzekł, iż „sam fakt, że dla obywatela państwa członkowskiego mogłoby wydawać się pożądane – […] w celu utrzymania jedności rodziny na terytorium Unii – aby członkowie jego rodziny, którzy nie posiadają obywatelstwa państwa członkowskiego, mogli z nim przebywać na terytorium Unii, jest niewystarczający dla stwierdzenia, że obywatel Unii byłby zmuszony do opuszczenia terytorium Unii w razie nieprzyznania takiego prawa" [29]. Tak więc z art. 20 TFUE nie wynika prawo pobytu w celu utrzymania jedności rodziny, jeżeli wyjazd obywatela państwa trzeciego nie powoduje wyjazdu samego obywatela Unii. Zatem chronione jest nie prawo do jedności rodziny jako takie, lecz możliwość pozostania przez danego obywatela Unii na terytorium Unii.

60. W ramach wniosków pośrednich stwierdzam ze względu na szczególny charakter pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE, że skoro osoba, która z niego korzysta, nie ma zamiaru osiedlenia się, pobyt ten wydaje się wyłączony z zakresu stosowania dyrektywy 2003/109, ponieważ pobyt ten wynika z przyczyny o charakterze tymczasowym.

[27] Zobacz także wszystkie wyjątki wymienione w art. 3 ust. 2 dyrektywy 2003/109.

[28] Zobacz podobnie art. 14 dyrektywy 2003/109.

[29] Wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in. (C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 68).

61. Można nawet zastanawiać się, czy wyłączenie z zakresu stosowania dyrektywy pobytu wynikającego z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE nie wynika w rzeczywistości nieuchronnie z jego charakteru, ponieważ nie tworzy ono żadnego odrębnego prawa.

3. Szczególny charakter pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE w kontekście rozumowania w drodze analogii

62. Główny argument E.K. i Komisji zmierzający do nadania pochodnemu prawu pobytu wywodzonemu z art. 20 TFUE skutków w postaci uzyskania statusu rezydenta długoterminowego wynika z istnienia w prawie Unii przykładów pochodnych praw pobytu umożliwiających dostęp do prawa stałego pobytu, które jest prawem odrębnym. Należałoby zatem rozumować w drodze analogii.

63. To właśnie na tym założeniu opiera się drugie pytanie prejudycjalne, odnoszące się do przepisów dyrektywy 2004/38, w której art. 16 ust. 2 przewidziano, że po upływie pięciu lat pochodne prawo pobytu umożliwia dostęp do prawa stałego pobytu [30]. W swoich uwagach E.K. odwołuje się również do art. 15 dyrektywy 2003/86/WE [31], w którym przewidziano samoistny dokument pobytowy dla członków rodziny członka rodziny rozdzielonej [32].

64. Co się tyczy dyrektywy 2004/38, analogia do mechanizmu wprowadzonego w życie przez tę dyrektywę może na pierwszy rzut oka wydawać się atrakcyjna, ponieważ okoliczności faktyczne są takie same, jeśli rozpatrywać je z punktu widzenia rodzica: rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego przysługuje pochodne prawo pobytu przez okres dłuższy niż pięć lat związane z posiadaniem przez dziecko statusu obywatela Unii. Ponadto te dwa pochodne prawa pobytu występują w dziedzinie swobodnego przepływu osób, ponieważ prawo Unii chroni w ten sposób ową swobodę tego obywatela [33]. W przypadkach objętych wspomnianą dyrektywą i art. 21 TFUE [34] pozwala to rodzicowi uzyskać po upływie pięciu lat prawo stałego pobytu.

65. Jednakże między tymi dwoma pochodnymi prawami pobytu istnieje wiele istotnych różnic.

66. Po pierwsze, pochodne prawo pobytu i wynikające z niego prawo stałego pobytu na podstawie dyrektywy 2004/38 zostały wyraźnie przyznane członkom rodziny obywateli Unii będących obywatelami państw trzecich przez państwa członkowskie, podczas gdy Trybunał, przyjmując punkt widzenia obywatela Unii, któremu mogłoby zostać uniemożliwione korzystanie z praw związanych z jego statusem, przyznał pochodne prawo pobytu wywodzone z art. 20 TFUE obywatelowi państwa trzeciego, względem którego ów obywatel Unii pozostaje w stosunku zależności.

[30] Zgodnie z tym przepisem „[u]stęp 1 stosuje się również do członków rodziny, którzy nie są obywatelami jednego z państw członkowskich i legalnie zamieszkiwali wraz z obywatelem Unii w przyjmującym państwie członkowskim przez nieprzerwany okres pięciu lat".

[31] Dyrektywa Rady z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz.U. 2003, L 251, s. 12).

[32] Zgodnie z ust. 1 tego przepisu „[n]ie później niż po pięciu latach pobytu oraz pod warunkiem, że członkowi rodziny nie udzielono dokumentu pobytowego ze względów innych niż łączenie rodziny, małżonek lub niepoślubiony partner i dziecko, które osiągnęło pełnoletność, mają prawo, po złożeniu wniosku, jeśli jest wymagany, do samoistnego dokumentu pobytowego, niezależnego od dokumentu pobytowego członka rodziny rozdzielonej".

[33] Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Państwo belgijskie (Prawo pobytu w przypadku przemocy domowej) (C-930/19, EU:C:2021:657, pkt 74).

[34] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 52).

67. Po drugie, w rzeczywistości sytuacje faktyczne rozpatrywane z punktu widzenia wspomnianego obywatela Unii są różne. Dyrektywa 2004/38 nie ma bowiem zastosowania, jeżeli ten sam obywatel Unii nigdy nie skorzystał z przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się i zawsze przebywał w państwie członkowskim, którego obywatelstwo posiada [35], co ma miejsce w sytuacji dziecka E.K. Tak więc pochodne prawo pobytu wywodzone z art. 20 TFUE, usankcjonowane przez orzecznictwo Trybunału, znajduje uzasadnienie jedynie w zakresie, w jakim utrzymuje się stan zależności między dzieckiem będącym obywatelem Unii a jego rodzicem będącym obywatelem państwa trzeciego. W konsekwencji, w celu ochrony skutecznego korzystania przez obywatela Unii z istoty praw, które wywodzi on ze swojego statusu, nie jest konieczne rozszerzenie pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE poprzez przyznanie prawa stałego pobytu rodzicowi będącemu obywatelem państwa trzeciego, jeżeli stan zależności nadal trwa.

68. Ponadto jest oczywiste, że nawet w przypadku dyrektywy 2004/38, która realizuje cele ochrony życia rodzinnego i integracji rodziny w przyjmującym państwie członkowskim, Trybunał uznaje je za drugorzędne w stosunku do podstawowego celu, jakim jest wspieranie swobodnego przemieszczania się obywateli Unii [36]. Prawo do swobodnego przemieszczania się i pobytu dziecka E.K. nie podlega ograniczeniu dopóty, dopóki trwa stan zależności od rodzica, a w konsekwencji pochodne prawo pobytu tego rodzica. Kiedy ten stan zależności ustanie, ewentualny wyjazd rodzica nie spowoduje automatycznie wyjazdu dziecka będącego obywatelem Unii.

69. Prawdą jest, że Trybunał dokonał porównania przez analogię pomiędzy przewidzianymi w art. 27 dyrektywy 2004/38 ograniczeniami swobody przemieszczania się ze względu na porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne z jednej strony, a ograniczeniami, na które państwa członkowskie zawsze mogą się powoływać w ramach obywatelstwa Unii ustanowionego w art. 20 TFUE, z drugiej strony [37].

70. To rozumowanie przez analogię również nie jest przekonujące, ponieważ owo odniesienie się do zagrożenia dla porządku publicznego dotyczy możliwości ograniczenia pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE lub jej braku, podczas gdy w niniejszej sprawie E.K. domaga się przyznania odrębnego prawa pobytu osobie korzystającej z tego pochodnego prawa pobytu. Wreszcie, co się tyczy warunku posiadania wystarczających zasobów, który może również służyć ograniczeniu pochodnego prawa pobytu, Trybunał odmówił przeprowadzenia rozumowania przez analogię pomiędzy systemem wynikającym z dyrektywy 2004/38 a systemem wynikającym z art. 20 TFUE, wskazując, że „w sytuacji gdy obywatel Unii i będący członkiem jego rodziny obywatel państwa trzeciego pozostają w stosunku zależności […], art. 20 TFUE stoi na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie wprowadziło wyjątek od pochodnego prawa pobytu przyznanego w tym artykule temu obywatelowi państwa trzeciego z tego jedynie powodu, że rzeczony obywatel Unii nie posiada wystarczających zasobów” [38]. Tak więc nawet przy ocenie ograniczeń pochodnego prawa pobytu (co nie jest przedmiotem niniejszej sprawy) Trybunał odmawia automatycznego przeprowadzenia rozumowania przez analogię.

[35] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 5 maja 2011 r., McCarthy (C-434/09, EU:C:2011:277, pkt 57).

[36] Zobacz podobnie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Państwo belgijskie (Prawo pobytu w przypadku przemocy domowej) (C-930/19, EU:C:2021:657, pkt 82).

[37] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 13 września 2016 r., Rendón Marín (C-165/14, EU:C:2016:675, pkt 81).

[38] Wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Subdelegación del Gobierno en Ciudad Real (Małżonek obywatela Unii) (C-836/18, EU:C:2020:119, pkt 49).

71. Jeśli chodzi o dyrektywę 2003/86, na którą powołuje się E.K., analogia jest jeszcze trudniejsza do rozważenia. Trybunał przypomniał bowiem niedawno, że będący małżonkami obywateli Unii obywatele państw trzecich, którzy są ofiarami przemocy domowej ze strony swych współmałżonków, nie znajdują się, w odniesieniu do zachowania prawa pobytu na terytorium danego państwa członkowskiego, w porównywalnej sytuacji w zależności od tego, czy ich sytuacja jest objęta zakresem stosowania dyrektywy 2004/38, czy dyrektywy 2003/86[39]. Ponadto członkowie rodziny tych obywateli Unii są wyraźnie wyłączeni z zakresu stosowania tej dyrektywy[40]. Wreszcie chociaż sytuacja wspomnianych obywateli Unii, którzy nie skorzystali ze swobody przemieszczania się, została ujęta w pierwotnym wniosku dyrektywy dotyczącej prawa do łączenia rodzin, to nie została ona zawarta w przyjętej wersji tej dyrektywy[41].

72. Tym samym rozumowanie przez analogię przy uwzględnieniu przepisów prawa pochodnego nie pozwala uznać, że obywatelowi przysługuje odrębne prawo do konsolidacji swojego pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE.

73. Należy jednak uściślić, że w art. 13 dyrektywy 2003/109 przewidziano, iż państwa członkowskie mogą wydawać dokumenty pobytowe ze stałym lub nieograniczonym okresem ważności na warunkach korzystniejszych niż warunki ustanowione w tej dyrektywie. W tej kwestii z akt sprawy wynika, że organy niderlandzkie mogły wydać zezwolenie na pobyt na podstawie art. 8 EKPC i przyznały na rozprawie, że owo zezwolenie po upływie pięciu lat będzie mogło uprawniać do uzyskania statusu rezydenta długoterminowego. Należy zauważyć, że wspomniany dokument nie będzie umożliwiał dostępu do prawa pobytu w innych państwach członkowskich.

74. Jeśli weźmie się pod uwagę specyfikę pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE oraz okoliczność, że pobyt ten nie wskazuje na zamiar trwałego osiedlenia się, a zatem może zostać zakwalifikowany jako pobyt z przyczyn o charakterze tymczasowym, uzasadniających wyłączenie z zakresu stosowania wspomnianej dyrektywy, to według mnie owo pochodne prawo pobytu ze względu na jego tymczasowy charakter nie pozwala na korzystanie ze statusu rezydenta długoterminowego przewidzianego w art. 4 tej dyrektywy.

75. Artykuł 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 należy zatem interpretować w ten sposób, że pobyt obywatela państwa trzeciego korzystającego z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE stanowi pobyt z przyczyn o charakterze wyłącznie tymczasowym.

C. W przedmiocie czwartego pytania prejudycjalnego, dotyczącego zgodności z dyrektywą 2003/109 prawa krajowego, które wyłącza z możliwości uzyskania statusu rezydenta długoterminowego UE jedynie przypadku posiadania krajowego zezwolenia krótkoterminowego

76. Sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością prawa krajowego z dyrektywą 2003/109 w zakresie, w jakim prawo krajowe jest korzystniejsze od tej dyrektywy, ponieważ wyklucza ono w odniesieniu do zezwoleń na pobyt długoterminowy UE jedynie krajowe zezwolenia na pobyt krótkoterminowy.

[39] Zobacz w tym względzie wyrok z dnia 2 września 2021 r., Państwo belgijskie (Prawo pobytu w przypadku przemocy domowej) (C-930/19, EU:C:2021:657, pkt 90).

[40] Zobacz art. 3 ust. 3 wspomnianej dyrektywy.

[41] Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2011 r., Dereci i in. (C-256/11, EU:C:2011:734, pkt 49).

77. W świetle zaproponowanych odpowiedzi na pozostałe pytania, z których wynika, że pochodne prawo pobytu wywodzone z art. 20 TFUE nie jest objęte zakresem stosowania wspomnianej dyrektywy, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na to pytanie.

V. Wnioski

78. Mając na względzie powyższe rozważania, proponuję, aby na pytania prejudycjalne przedstawione przez rechtbank Den Haag zittingsplaats Amsterdam (sąd rejonowy w Hadze z siedzibą w Amsterdamie, Niderlandy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

1) Pojęcie „pobytu tymczasowego” w rozumieniu w szczególności art. 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi jest pojęciem prawa Unii, które należy interpretować w sposób autonomiczny i jednolity.

2) Artykuł 3 ust. 2 lit. e) dyrektywy 2003/109 należy interpretować w ten sposób, że pobyt obywatela państwa trzeciego korzystającego z pochodnego prawa pobytu wywodzonego z art. 20 TFUE stanowi pobyt z przyczyn o charakterze wyłącznie tymczasowym.