

**Sprawa C-664/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

9 listopada 2023 r.

**Sąd odsyłający:**

Cour d'appel de Versailles (sąd apelacyjny w Wersalu, Francja)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

9 listopada 2023 r.

**Wnoszący apelację, pierwotnie strona pozwana:**

Caisse d'allocations familiales des Hauts-de-Seine (kasa zasiłków rodzinnych departamentu Hauts de Seine)

**Strona przeciwna, pierwotnie strona powodowa:**

TX

---

**1. Przedmiot i dane dotyczące sporu:**

- TX, mający obywatelstwo armeńskie, który w dniu 7 stycznia 2008 r. wjechał nielegalnie na terytorium Francji wraz ze swoją żoną i dwojgiem małoletnich dzieci, AX i RX, w 2014 r. uzyskał kartę pobytu czasowego „życie prywatne i rodzinne” z adnotacją „zezwolenie posiadaczowi na wykonywanie pracy”. Trzecie dziecko, SX, urodziło się następnie we Francji w 2011 r. TX jest obecnie zatrudniony na podstawie umowy o pracę za wynagrodzeniem i posiada wieloletnią kartę pobytu ważną do dnia 12 września 2024 r.
- TX uściśliła, że paszporty dzieci zostały zagubione podczas ich podróży z Niderlandów do Francji. Dzieci, AX (urodzone w 2004 r.) oraz RX (urodzone w 2005 r.), uzyskały w 2015 r. dokument podróży dla małoletnich cudzoziemców wydany przez Préfecture des Hauts-de-Seine (prefekturę departamentu Hauts-de-Seine). Dziecko AX ma od niedawna kartę pobytu czasowego „życie prywatne i rodzinne” z zezwoleniem na wykonywanie pracy ważną do dnia 9 października 2023 r.

- 3 TX wystąpił z wnioskiem o przyznanie świadczeń rodzinnych na jego troje dzieci, których przyznania mu odmówiono co do dwojga dzieci urodzonych poza terytorium Francji.
- 4 Decyzja w sprawie tej odmowy została uchylona w pierwszej instancji przez tribunal des affaires de sécurité sociale de Nanterre (sąd ds. zabezpieczenia społecznego w Nanterre), a następnie potwierdzona w postępowaniu odwoławczym przez cour d'appel de Versailles (sąd apelacyjny w Wersalu) w wyroku z dnia 14 listopada 2019 r.
- 5 Wyrokiem z dnia 23 czerwca 2022 r. Cour de cassation (sąd kasacyjny) uchylił ten wyrok w istocie ze względu na brak uzasadnienia w zakresie zarzutu opartego na dyrektywie 2011/98/UE i przekazał sprawę cour d'appel de Versailles (sądowi apelacyjnemu w Wersalu) do ponownego rozpoznania w innym składzie.
- 6 Ten ostatni pyta obecnie Trybunał Sprawiedliwości o wykładnię, jaką należy nadać dyrektywie 2011/98/UE.

## 2. Ramy prawne:

### A. *Prawo Unii*

*Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim*

- 7 Motyw 20 stanowi:

„Wszystkim obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym i pracującym w państwach członkowskich powinien przysługiwać przynajmniej wspólny zbiór praw oparty na traktowaniu na równi z obywatelami odnośnego przyjmującego państwa członkowskiego, niezależnie od pierwotnego celu czy podstawy przyjęcia ich na terytorium tego państwa. Prawo do równego traktowania w obszarach określonych w niniejszej dyrektywie należy przyznać nie tylko tym obywatelom państw trzecich, których przyjęto w państwie członkowskim w celu zatrudnienia, ale również tym, których przyjęto w innych celach i którym przyznano dostęp do rynku pracy tego państwa członkowskiego zgodnie z innymi przepisami unijnymi lub krajowymi, w tym członkom rodziny pracownika z państwa trzeciego, których przyjęto na terytorium danego państwa członkowskiego zgodnie z dyrektywą Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin...”

- 8 Motyw 24 stanowi:

„Pracownicy z państw trzecich powinni korzystać z równego traktowania w zakresie zabezpieczenia społecznego. ... Niniejsza dyrektywa powinna przyznawać prawa jedynie tym członkom rodziny, którzy dołączają do pracownika z państwa trzeciego w państwie członkowskim w ramach łączenia rodziny lub tym członkom rodziny, którzy już przebywają legalnie w tym państwie członkowskim”.

9 Artykuł 2 stanowi:

„Definicje

Do celów niniejszej dyrektywy stosuje się następujące definicje:

...

c) »jedno zezwolenie« oznacza zezwolenie pobytowe wydane przez organy państwa członkowskiego, zezwalające obywatelowi państwa trzeciego na legalny pobyt na terytorium tego państwa w celu wykonywania pracy;”

10 Artykuł 3 stanowi:

„Zakres stosowania

1. Niniejsza dyrektywa ma zastosowanie do:

...

b) obywateli państw trzecich, którzy zostali przyjęci w państwie członkowskim w celach innych niż wykonywanie pracy zgodnie z prawem Unii lub prawem krajowym, mają prawo do wykonywania pracy oraz posiadają dokument pobytowy zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 1030/2002; oraz...”

11 Artykuł 12 stanowi:

„Prawo do równego traktowania

1. Pracownicy z państwa trzeciego, o których mowa w art. 3 ust. 1 lit. b) i c) są traktowani na równi z obywatelami państwa członkowskiego, na którego terytorium przebywają, w zakresie:

...

e) działów zabezpieczenia społecznego określonych w rozporządzeniu (WE) nr 883/2004;

...

2. Państwa członkowskie mogą ograniczyć zasadę równego traktowania:

...

b) przez ograniczenie praw przyznanych pracownikom z państw trzecich na mocy ust. 1 lit. e), jednak bez ograniczania tych praw w stosunku do pracowników z państw trzecich, którzy są zatrudnieni albo którzy byli zatrudnieni przynajmniej przez okres sześciu miesięcy i są teraz zarejestrowani jako bezrobotni.

Ponadto państwa członkowskie mogą postanowić, że w odniesieniu do świadczeń rodzinnych ust. 1 lit. e) nie ma zastosowania do obywateli państw trzecich, którzy uzyskali zezwolenie na pracę na terytorium państwa członkowskiego na okres nieprzekraczający sześciu miesięcy, do obywateli państw trzecich przyjętych w celu podjęcia studiów oraz do obywateli państw trzecich, którzy mają prawo do wykonywania pracy na podstawie wizy;”

## **B. Prawo francuskie**

*Code de l’action sociale et des familles (kodeks społeczny i rodzinny)*

- 12 Artykuł L.262–2 akapit drugi, zawarty w podsekcji zatytułowanej „Warunki nabycia prawa”, stanowi:

„Celem uwzględnienia z tytułu praw beneficjenta będącego cudzoziemcem niebędącym obywatelem państwa członkowskiego Unii Europejskiej, innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, dzieci będące cudzoziemcami muszą spełnić warunki wymienione w art. L.512–2 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego)”.

*Code de la sécurité sociale (kodeks zabezpieczenia społecznego)*

- 13 Artykuł L.512–2, zawarty w Księdze V, zatytułowanej „Świadczenia rodzinne i świadczenia równoważne”, ma zasadniczo następujące brzmienie (w wersji mającej zastosowanie do sporu):

„...”

Z pełnego prawa do świadczeń rodzinnych, w warunkach określonych w niniejszej księdze, korzystają również cudzoziemcy niebędący obywatelami państwa członkowskiego Wspólnoty Europejskiej, innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej posiadający dokument wymagany od nich w celu legalnego pobytu we Francji albo na mocy przepisów ustawowych lub wykonawczych, albo traktatów lub umów międzynarodowych.

Cudzoziemcy ci otrzymują świadczenia rodzinne pod warunkiem, że jest to uzasadnione, w odniesieniu do dzieci, które pozostają na ich utrzymaniu

i z powodu których wnioskuje się o te świadczenia rodzinne, jedną z następujących sytuacji:

...

- ich legalnym wjazdem w ramach procedury łączenia rodziny, o której mowa w księdze IV code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu);

...

Dekret określa wykaz dokumentów i uzasadnień poświadczających zgodność z prawem wjazdu i pobytu beneficjentów będących cudzoziemcami. Określa on również charakter dokumentów wymaganych w celu poświadczenia, że dzieci, które pozostają na utrzymaniu tychże cudzoziemców i z powodu których wnioskuje się o te świadczenia rodzinne, spełniają warunki przewidziane w poprzednich akapitach”.

- 14 Artykuł D.512–2 ma zasadniczo następujące brzmienie (w wersji mającej zastosowanie do sporu):

„Legalność wjazdu i pobytu dzieci będących cudzoziemcami, które pozostają na utrzymaniu beneficjenta i z powodu których wnioskuje on o świadczenia rodzinne, jest poświadczona przedstawieniem jednego z następujących dokumentów:

...

2° Zaświadczenia o badaniach lekarskich dziecka, wydanego przez Office français de l'immigration et de l'intégration (francuski urząd ds. imigracji i integracji) po zakończeniu procedury w sprawie wjazdu lub pozwolenia na pobyt w trybie łączenia rodzin ;

...

5° Poświadczenia wydanego przez organ prefekturalny uściślającego, że dziecko wjechało do Francji najpóźniej w tym samym czasie co jedno z jego rodziców, które uzyskało pozwolenie na pobyt na podstawie ... code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (kodeksu wjazdu i pobytu cudzoziemców oraz prawa azylu); ...”

### 3. Stanowiska stron:

#### *La Caisse d'allocations familiales des Hauts de Seine (kasa zasiłków rodzinnych departamentu Hauts de Seine)*

- 15 Należy odmówić przyznania świadczeń rodzinnych, ponieważ dwoje dzieci nie wjechało do Francji w drodze procedury łączenia rodziny, wobec czego TX nie może przedstawić zaświadczenia lekarskiego, o którym mowa w art. D.512–2, 2° code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego), a TX nie udowadnia, że dwoje dzieci wjechało do Francji w sposób legalny lub w tym samym czasie co on.
- 16 Ponadto powołana przez TX dyrektywa 2011/98/UE nie może uniemożliwić zastosowania art. L.512–2 i D.512–2 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego).

#### *TX*

- 17 TX uważa, że jako obywatel państwa trzeciego, posiadacz karty pobytu czasowego na okres jednego roku zezwalającej mu na wykonywanie pracy, która uzasadnia działalność we Francji, spełnia on warunki, o których mowa w art. 3 lit. b) dyrektywy 2011/98. Objęty zakresem jej zastosowania, powołuje się on w szczególności na zasadę traktowania na równi z obywatelami państwa członkowskiego, którą ustanawia dyrektywa. Jego zdaniem bez znaczenia jest, że jego dzieci nie wjechały do Francji w ramach łączenia rodziny, ponieważ przebywają one we Francji legalnie.

### 4. Ocena sądu apelacyjnego:

- 18 Legalność pobytu TX na terytorium Francji nie jest rozpatrywana.
- 19 TX nie wykazuje, że podjął jakiegokolwiek działania celem uzyskania upoważnienia prefekturalnego przewidzianego w art. D.512–2 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego), chociaż dokument ten ma charakter potwierdzający i została przedstawiona dokumentacja mogąca wykazać, że jego dzieci wjechały do Francji w tym samym czasie co on. Sąd ds. zabezpieczenia społecznego nie może jednak zastąpić organu administracyjnego wyłącznie właściwego do wydania dokumentu pozwalającego mu na legalizację sytuacji w świetle prawa krajowego. Ponadto akta sprawy wykazują, że kasa w dniu 20 sierpnia 2018 r. skierowała pismo do prefektury departamentu Hauts-de-Seine po to, aby poświadczenie, o którym mowa powyżej zostało sporządzone. Wydaje się, że pismo to pozostało bez odpowiedzi.
- 20 Tak więc TX nie udowadnia legalnego wjazdu dwojga dzieci, AX i RX, w ramach procedury łączenia rodziny poprzez przedstawienie dokumentów wymaganych



- przez art. D.512–2 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego).
- 21 W dwóch wyrokach z dnia 3 czerwca 2011 r. Cour de cassation (sąd kasacyjny) orzekł, że przepisy art. L. 512–2 i D. 512–2 code de la sécurité sociale (kodeksu zabezpieczenia społecznego) w zakresie, w jakim uzależniają one wypłatę świadczeń rodzinnych od przedstawienia dokumentu poświadczającego legalny wjazd dzieci będących cudzoziemcami do Francji, a w szczególności co do dzieci, które wjechały w ramach łączenia rodziny, zaświadczenia lekarskiego wydanego przez Office français de l'immigration et de l'intégration (francuski urząd ds. imigracji i integracji), mają charakter obiektywny, uzasadniony koniecznością kontrolowania w demokratycznym państwie warunków przyjmowania dzieci i nie naruszają w nieproporcjonalny sposób prawa do życia rodzinnego gwarantowanego przez art. 8 i 14 Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności ani nie naruszają przepisów art. 3 Konwencji o prawach dziecka.
  - 22 Europejski Trybunał Praw Człowieka potwierdził tę wykładnię i uznał, że odmowa przyznania świadczeń rodzinnych z powodu nieposzanowania reguł mających zastosowanie do łączenia rodziny, zawartych w prawie francuskim, nie jest sprzeczna z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (decyzja ETPC z dnia 1 października 2015 r. w sprawie Okitaloshima Okonda Osungu i Selpa Lokongo przeciwko Francji, skarga nr 76860/11 i nr 51354/13, ECLI:CE:ECHR:2015:0908DEC007686011).
  - 23 W niniejszym sporze kwestia zgodności krajowych przepisów wykonawczych z normą prawną wyższego rzędu jest jednakże podnoszona z punktu widzenia dyrektywy 2011/98, której celem jest ustanowienie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim.
  - 24 W rozpatrywanym przypadku, do odmowy wnioskowanych świadczeń rodzinnych, kasa wzięła pod uwagę nie status wnioskodawcy, ale warunki, w których jego dwoje dzieci urodzonych w Armenii znalazło się na terytorium Francji. Tymczasem art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/98 nie ustanawia żadnego odstępstwa od równego traktowania w zakresie świadczeń rodzinnych w zależności od warunków, w których członkowie rodziny pracownika z państwa trzeciego przyjechali na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego.
  - 25 Jedyne ewentualne zastrzeżenie co do prawa do równego traktowania mogłoby wynikać z zastosowania motywu 20, a w szczególności motywu 24, który stanowi in fine, że „[n]iniejsza dyrektywa powinna przyznawać prawa jedynie tym członkom rodziny, którzy dołączają do pracownika z państwa trzeciego w państwie członkowskim w ramach łączenia rodziny lub tym członkom rodziny, którzy już przebywają legalnie w tym państwie członkowskim.” Sformułowany w ten sposób motyw 24 wydaje się ograniczać prawo do równego traktowania do

dzieci danego pracownika, które dołączyły do niego w ramach łączenia rodziny, w ramach określonych w dyrektywie 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r.

26 Niemniej jednak należy poczynić trzy uwagi.

- W pierwszej kolejności, sporne świadczenia przyznawane są w zależności od liczby dzieci pozostających na utrzymaniu. W rozpatrywanym przypadku kasa wzięła pod uwagę jedynie najmłodszą córkę pary, urodzoną na terytorium Francji, „odrzucając” dwoje pozostałych dzieci, które urodziły się za granicą i wjechały na terytorium Francji poza procedurą łączenia rodziny.
- W drugiej kolejności, przepisy dyrektywy 2011/98 nie dotyczą w żadnym razie praw członków rodziny ani nie obejmują treści motywu 24. W wyroku z dnia 25 listopada 2020 r., *Istituto nazionale della previdenza sociale (Świadczenia rodzinne dla posiadaczy jednego zezwolenia)* (C-302/19, EU:C:2020:957, pkt 32) Trybunał Sprawiedliwości uściślił, że „[p]reambuła aktu prawnego Unii nie ma [...] mocy prawnie wiążącej i nie może być powoływana ani dla uzasadnienia odstępstw od samych przepisów danego aktu, ani w celu dokonywania wykładni tych przepisów w sposób oczywiście sprzeczny z ich brzmieniem”. Pozwoliło mu to, a jego rozumowanie nie wydawało mu się sprzeczne z przedostatnim zdaniem tego samego motywu, które przewiduje, że dyrektywa „nie powinna przyznawać praw w przypadkach, które wykraczają poza zakres prawa Unii, na przykład w odniesieniu do członków rodziny przebywających w państwie trzecim”, na niewyłączenie z zakresu prawa do równego traktowania w zakresie świadczeń rodzinnych posiadacza jednego zezwolenia, którego członkowie rodziny nie przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego (pkt 33). Stosując zasadę równego traktowania, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził tym samym, że „z zastrzeżeniem odstępstw dozwolonych w art. 12 ust. 2 lit. b) dyrektywy 2011/98 państwo członkowskie nie może odmówić lub ograniczyć korzystania ze świadczenia z zabezpieczenia społecznego posiadaczowi jednego zezwolenia na tej podstawie, że członkowie jego rodziny lub niektórzy z nich przebywają nie na jego terytorium, lecz w państwie trzecim, jeżeli przyznaje to świadczenie swoim obywatelom niezależnie od miejsca zamieszkania członków ich rodziny” (pkt 39). Na gruncie tego orzecznictwa można zasadnie zastanawiać się nad istotnością rozważań związanych z łączeniem rodziny dla ustalenia prawa posiadacza jednego zezwolenia do niektórych świadczeń z zabezpieczenia społecznego, przy czym należy zaznaczyć, że takie rozważania dotyczą z definicji wyłącznie cudzoziemców z państw trzecich, niebędących obywatelami jednego z państw członkowskich Unii Europejskiej, innego państwa będącego stroną Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej.
- W trzeciej kolejności, w następstwie wyroku z dnia 25 listopada 2020 r., *Istituto nazionale della previdenza sociale (Świadczenia rodzinne dla posiadaczy jednego zezwolenia)* (C-302/19, EU:C:2020:957), wniosek o przekształcenie ma na celu zapewnienie zgodności motywu 24 dyrektywy



2011/98 UE z wydanym wyrokiem poprzez usunięcie dwóch ostatnich zdań, zgodnie z którymi dyrektywa powinna przyznawać prawa jedynie tym członkom rodziny, którzy dołączają do pracownika z państwa trzeciego celem pobytu w państwie członkowskim (wniosek z dnia 27 kwietnia 2022 r., COM(2022) 650 final, art. 12). Odniesienie do łączenia rodziny zostałyby zatem usunięte.

- 27 W świetle tych okoliczności istnieją rozsądne wątpliwości co do wykładni art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy 2011/98.

#### **5. Pytanie prejudycjalne:**

- 28 W konsekwencji należy zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy w następstwie wyroku INPS przeciwko WS z dnia 25 listopada 2020 r. (C-302/19), art. 12 ust. 1 lit. e) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim należy interpretować w ten sposób, że sprzeciwia się on uregulowaniu państwa członkowskiego, takiego jak Francja, zakazującemu, przy ustalaniu praw do świadczenia z zabezpieczenia społecznego, uwzględniania urodzonych w państwie trzecim dzieci posiadacza jednego zezwolenia w rozumieniu art. 2 lit. c) wspomnianej dyrektywy, jeżeli dzieci te, pozostające na jego utrzymaniu, nie wjechały na terytorium państwa członkowskiego w ramach łączenia rodziny lub nie zostały przedstawione dokumenty pozwalające na potwierdzenie legalności ich wjazdu na terytorium tegoż państwa, przy czym warunek ten nie jest wymagany w odniesieniu do dzieci świadczeniobiorców krajowych lub obywateli innego państwa członkowskiego?”