

---

# Legalne zamieszkanie na terytorium państwa członkowskiego jako przesłanka stosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich w świetle wyroku w sprawie Balandin i in., C-477/17

---

24 stycznia 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok na podstawie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Wyrok dotyczył wykładni art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie podstawowe i wykonawcze na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie kompleksowej wykładni i właściwych przepisów prawa w tym zakresie oraz zapoznanie czytelników artykułu z argumentacją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wyrażoną w sprawie Balandin i in., C-477/17.

**Słowa kluczowe:** koordynacja systemów zabezpieczenia społecznego, legalne zamieszkanie, obywatele państw trzecich, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, zaświadczenie A1

Otrzymano: 15.03.2021

Zaakceptowano po recenzjach: 7.09.2021

DOI: 10.5604/01.3001.0015.2597

## Wstęp

Przedmiotem niniejszej publikacji jest analiza zastosowania rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 883/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>1</sup> (dalej jako rozporządzenie podstawowe lub rozporządzenie nr 883/2004) oraz rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 987/2009 z dnia 16 września 2009 r. dotyczącego wykonywania rozporządzenia (WE) nr 883/2004 w sprawie koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>2</sup> (dalej jako rozporządzenie wykonawcze lub rozporządzenie nr 987/2009) wobec obywateli państw trzecich, którzy nie zostali objęci tymi regulacjami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo, jak również wobec członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego, pod warunkiem że zaistnieje transgraniczność na terytorium Unii Europejskiej (UE).

Głównym celem opracowania jest wyjaśnienie sformułowania „legalnego zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego” w kontekście analizy obecnie obowiązujących przepisów prawa, a które to pojęcie zostało użyte w art. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. rozszerzającego rozporządzenie (WE) nr 883/2004 i rozporządzenie (WE) nr 987/2009 na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi przepisami wyłącznie ze względu na ich obywatelstwo (dalej: rozporządzenie rozszerzające lub rozporządzenie nr 1231/2010). Właściwa interpretacja tego terminu warunkuje rozszerzenie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W niniejszej publikacji poruszono także podstawowe kwestie związane z obecnie stosowaną praktyką w postępowaniach w przedmiotowych sprawach, wypracowaną przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych w porozumieniu z ówczesnym Ministerstwem Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej.

## Geneza rozporządzenia nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.

Podstaw polityki migracyjnej w Unii Europejskiej należy upatrywać w art. 79 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)<sup>3</sup>. Celem tej polityki jest przyciągnięcie pracowników spoza państw UE, aby uzupełnić istniejący już niedobór personelu na unijnym rynku pracy. Jednocześnie ma ona służyć zapewnieniu obywatelom państw

<sup>1</sup> Dz. Urz. UE L 166 z 30 kwietnia 2004 r., z późn. zm., s. 1.

<sup>2</sup> Dz. Urz. UE L 284 z 30 października 2009 r., z późn. zm., s. 1.

<sup>3</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z dnia 25 marca 1957 r. (Dz.U. z 2004 r. nr 90, poz. 864[2]).

trzecich legalnie pracującym na terytorium UE uczciwych warunków pracy oraz wysokiego poziomu ochrony socjalnej, na tych samych zasadach co obywatelom UE. W przedmiocie legalnej migracji (tj. warunków wjazdu, pobytu, zamieszkania czy zatrudnienia obywateli państw spoza UE) zdecydowano się na zachowanie praktyk dotychczasowo stosowanych przez poszczególne państwa wspólnot<sup>4</sup>. Poszanowanie krajowych kompetencji pozwala na indywidualne kreowanie obecnych i przyszłych potrzeb związanych m.in. z rynkiem pracy, przyczynia się to tym samym do zrównoważonego rozwoju wszystkich krajów<sup>5</sup>.

Już w 1999 r. Rada Europejska na specjalnym szczycie w Tampere wskazała na potrzebę harmonizacji prawa krajowego w zakresie warunków przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich na terytorium państw członkowskich UE.

Podkreślono wtedy również konieczność zapewnienia sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich legalnie przebywających na terytorium państw Unii, tj. przyznanie im praw i obowiązków porównywalnych do praw i obowiązków obywateli Unii Europejskiej<sup>6</sup>. Objęcie obywateli państw trzecich przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wynikało z konieczności wprowadzenia jednolitych przepisów dotyczących tych systemów, pojawiały się bowiem przeszkody w przemieszczaniu się między poszczególnymi państwami członkowskimi. Ustawodawca, chcąc przestrzegać zasady swobodnego przepływu pracowników (także tych niebędących obywatelami Unii Europejskiej), objął obywateli państw trzecich przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego na podstawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1231/2010<sup>7</sup>. Przyjęte rozwiązanie ma istotne znaczenie dla ochrony uprawnień ww. osób w zakresie omawianego zabezpieczenia, ale także urzeczywistnia zasadę sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich poprzez zagwarantowanie im praw i obowiązków na równi z prawami i obowiązkami obywateli państw Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

Rozporządzenie nr 1231/2010 rozszerza przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w państwach wspólnoty, tj. przepisy rozporządzeń nr 883/2004 i nr 987/2009, na obywateli państw trzecich, którzy nie są jeszcze objęci tymi rozporządzeniami jedynie ze względu na swoje obywatelstwo<sup>9</sup>. Istotą rozporządzenia

4 Opinia rzecznika generalnego Nilsa Wahla z 27 września 2018 r., sprawa C-477/17, Raad van bestuur van de Sociale Verzekeringsbank przeciwko D. Balandinowi, I. Lukashence, Holiday on Ice Services BV, pkt 54.

5 Dokument Rady Unii Europejskiej nr 16879/1/06 REV 1, *Rada Europejska w Brukseli 14–15 grudnia 2006 r. – Konkluzje Prezydencji*, OR.en, Bruksela 12 lutego 2007, s. 11.

6 *Presidency Conclusions*, Tampere European Council 15 and 16 October 1999, <https://www.consilium.europa.eu/media-/21059/tampere-european-council-presidency-conclusions.pdf> (15.03.2021).

7 Na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej z 30 marca 2012 r. do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Wymiar zewnętrzny unijnej koordynacji zabezpieczenia społecznego, COM (2012) 153 final, Bruksela 2012, s. 3.

8 *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, red. J. Barcik, M. Półtorak, Warszawa 2019, rozdział 17 (*Imigranci na unijnym rynku pracy. Stosowanie przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego w przypadku obywateli państw trzecich*), s. 4.

9 Na podstawie art. 1 rozporządzenia rozszerzającego.

rozszerzającego jest ustalenie, czy obywatel państwa trzeciego ma prawo do korzystania z uprawnień wynikających z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

Nie ulega wątpliwości, że rozporządzenia podstawowe i rozszerzające nie zawierają tożsamyh przepisów prawa materialnego; rozporządzenie nr 1231/2010 nie modyfikuje także norm prawa materialnego wynikających z rozporządzenia podstawowego. Jednakże wskazany powyżej dysonans nie pozbawia *de facto* możliwości powoływania się obywateli państw trzecich na przepisy o koordynacji. Rozporządzenie nr 883/2004 ma zastosowanie do obywateli państw członkowskich UE, bezpaństwowców i uchodźców oraz do członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci, jeżeli zamieszkują na terytorium państwa Unii, natomiast rozporządzenie rozszerzające wskazuje na dodatkowy krąg osób uprawnionych do korzystania z przepisów koordynacji<sup>10</sup>.

Różnica ta wynika z innych podstaw prawnych ww. rozporządzeń. Rozporządzenie podstawowe opiera się na art. 48 TFUE, tj. na przyjęciu niezbędnych środków gwarantujących zabezpieczenie społeczne migrującym pracownikom i innym osobom korzystającym z przysługującego im prawa do swobodnego przepływu (wynikającego z art. 45 TFUE), inaczej mówiąc – na koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>11</sup>. Osoby te mogą swobodnie korzystać ze wszystkich praw i obowiązków wynikających z innych przepisów prawa unijnego<sup>12</sup>. Podstawą rozporządzenia rozszerzającego jest natomiast art. 79 ust. 2 lit. b) TFUE<sup>13</sup>, ponieważ obywatelom państw trzecich nie przysługuje takie samo prawo do koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego oraz do swobodnego przemieszczania się jak obywatelom Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Rozporządzenie nr 1231/2010 ma na celu nadanie obywatelom państw spoza UE takich samych praw wynikających z przepisów o koordynacji, jakie przysługują obywatelom UE na podstawie rozporządzenia nr 883/2004, pod warunkiem legalnego zamieszkania osób spoza Unii na terytorium państwa członkowskiego<sup>15</sup>.

<sup>10</sup> Opinia rzecznika generalnego Nilsa Wahla z 27 września 2018 r., sprawa C-477/17, *op. cit.*, pkt 49.

<sup>11</sup> Wyrok TSUE z 19 września 2019 r. w sprawach połączonych: C-95/18 i C-96/18, *Sociale Verzekeringsbank przeciwko F. van den Bergowi, H.D. Giesenowi, C.E. Franzen*, pkt 75: „Z orzecznictwa Trybunału wynika, że art. 45 i 48 TFUE, podobnie jak rozporządzenie nr 1408/71 (poprzedzające rozporządzenie nr 883/2004), wydane celem ich wdrożenia, mają w szczególności na celu uniknięcie sytuacji, gdy pracownik, który skorzystał z prawa do swobodnego przepływu, jest traktowany, bez obiektywnego uzasadnienia, w sposób bardziej niekorzystny niż pracownik, którego cała kariera zawodowa przebiegała tylko w jednym państwie członkowskim (wyrok z 12 czerwca 2012 r., *Hudzinski i Wawrzyniak*, C-611/10 i C-612/10, EU:C:2012:339, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo)”.

<sup>12</sup> *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, Warszawa 2015, s. 77.

<sup>13</sup> Art. 79 ust. 2 TFUE przyznaje kompetencje Unii Europejskiej w zakresie przyjmowania adekwatnych środków w dziedzinie określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym m.in. warunków dotyczących swobody przemieszczania się.

<sup>14</sup> Art. 21 ust. 1 TFUE stanowi, że każdy obywatel Unii Europejskiej ma prawo do swobodnego przemieszczania się i przebywania na terytorium państw Unii, z zastrzeżeniem ograniczeń i warunków ustanowionych w traktatach i w środkach przyjętych w celu ich wykonania.

<sup>15</sup> Na podstawie motywu 11 rozporządzenia rozszerzającego.

## Legalne zamieszkanie w państwie członkowskim

Brak doprecyzowania w rozporządzeniu rozszerzającym definicji „legalnego zamieszkania” wydaje się prawidłowym działaniem, istnieją bowiem rozbieżności między znaczeniami tego pojęcia w różnych tłumaczeniach. Nie oznacza to, że dane pojęcie należy interpretować zgodnie z własnym przekonaniem czy uznaniem. Według przyjętej linii orzeczniczej Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako Trybunał Sprawiedliwości lub TSUE) przy dokonywaniu wykładni konkretnego przepisu prawa unijnego należy mieć na względzie nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, będące jego częścią, jak również jego genezę<sup>16</sup>. Niepożądaną praktyką jest traktowanie użytego w przepisie unijnym sformułowania w konkretnej wersji językowej jako jedynego właściwego wariantu lub wykładni i tym samym przyznanie jej pierwszeństwa przed innymi tłumaczeniami. Przepisy prawa wspólnotowego należy interpretować i stosować jednolicie, także uwzględniając inne wersje językowe, sporządzone we wszystkich krajach Unii Europejskiej<sup>17</sup>. Przeprowadzenie takiej komparatystyki jest możliwe z uwagi na dostępność tekstów we wszystkich wersjach na przeznaczonych do tego stronach internetowych<sup>18</sup>.

Jeżeli porównamy zapisy motywu 1 i 2, a także art. 1 rozporządzenia rozszerzającego w wersji angielskiej oraz polskiej, dostrzeżemy pewną różnicę znaczeniową. Angielska wersja językowa rozporządzenia rozszerzającego używa wyłącznie zwrotu *legally resident*, które w języku polskim oznacza „legalnie przebywający”. Polska wersja językowa przedmiotowego rozporządzenia zawiera natomiast dwa terminy: „legalne zamieszkanie” oraz „legalny pobyt”. W motywie 1 wskazano na obywateli państw trzecich, którzy „legalnie zamieszkują”, motyw 2 mówi o obywatelach państw trzecich „legalnie przebywających” na terytorium państw członkowskich, zaś art. 1 ponownie wskazuje na obywateli państw trzecich „legalnie zamieszkujących” na terytorium państw członkowskich. Powyższe rozbieżności mogą wynikać najpewniej z wieloznaczeniowości używanego pojęcia *legally resident*, jednakże sam fakt istnienia w polskiej wersji językowej dwóch różnych tłumaczeń tego samego pojęcia, tj. właśnie „legalności zamieszkania” lub „legalności pobytu”, może budzić wątpliwości natury interpretacyjnej.

W trakcie poszukiwania odpowiedniego zakresu znaczenia terminu „legalne zamieszkanie” warto odnieść się także do 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

16 Wyrok TSUE z 3 października 2013 r. w sprawie C-583/11, Inuit Tapiriit Kanatami i in., EU:C:2013:625, pkt 50, wyrok TSUE z 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12, Brey, EU:C:2013:565, pkt 49. Analogiczne stanowisko zawarł także w swojej opinii rzecznik generalny Nils Wahl z 27 września 2018 r., sprawa C-477/17, *op. cit.*, pkt 34.

17 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, Balandin i in., EU:C:2019:60, pkt 29.

18 Wszystkie teksty podlegające oficjalnemu ogłoszeniu, w tym te na przeznaczonych do tego stronach internetowych, posiadają podgląd wielojęzyczny, który ma na celu ułatwienie przeprowadzenia porównania znaczeń pomiędzy danymi językami w przypadku rozstrzygnięcia wątpliwości o różnicowanym charakterze.

w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim<sup>19</sup>. Dyrektywa ta wskazuje, że obywatelom państw trzecich przyjętym w celu wykonywania pracy, nawet tymczasowo, w danym państwie Unii zapewnia się co do zasady równe traktowanie w zakresie działań zabezpieczenia społecznego w rozumieniu rozporządzenia nr 883/2004. Co istotne, przedmiotowa regulacja zawiera także definicję „pracownika z państwa trzeciego”, przez którą należy rozumieć, że pracownikiem takim jest obywatel państwa spoza UE przyjęty na terytorium państwa członkowskiego, „legalnie przebywający” na tym terytorium, posiadający prawo do wykonywania pracy w ramach płatnego zatrudnienia zgodnie z prawem krajowym lub krajową praktyką<sup>20</sup>. Jakkolwiek dyrektywa ta nie odwołuje się w bezpośredni sposób do rozporządzenia rozszerzającego, to oparta jest przede wszystkim na art. 79 ust. 2 lit. a) i b) TFUE, który to jest jednocześnie podstawą ww. rozporządzenia. Tym samym wydaje się, że intencją ustawodawcy – zarówno w przypadku omawianej dyrektywy, jak i rozporządzenia rozszerzającego – jest objęcie obywateli państw trzecich przepisami o koordynacji pod warunkiem „legalnego pobytu” tych osób w państwie przyjmującym. Można zatem przyjąć, że za „legalny pobyt” należy uznać taki pobyt obywatela spoza UE, który zostanie poddany kontroli legalności zamieszkania na terytorium państwa przyjmującego na podstawie krajowych przepisów tego państwa.

W Polsce aktem normatywnym regulującym warunki przebywania obywateli spoza UE jest ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach<sup>21</sup>, która określa m.in. zasady wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, ich przejazdu przez to terytorium czy pobytu na nim i wyjazdu z niego<sup>22</sup>. Obowiązująca ustawa o cudzoziemcach zastąpiła w całości dotychczasową ustawę z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>23</sup>, była wielokrotnie nowelizowana (ok. 30 nowelizacji) w związku z koniecznością dostosowania polskiego prawa do uregulowań unijnych, jak również z potrzebą wprowadzenia kolejnych, często bardzo szczegółowych norm prawnych, wynikających zarówno z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, jak i z krajowego orzecznictwa sądownictwa administracyjnego czy z rozwoju instytucji prawa wewnętrznego<sup>24</sup>. W ramach ww. ustawy wprowadzono także rozwiązania gwarantujące ochronę elementarnych praw człowieka dla cudzoziemców przebywających na terytorium Polski<sup>25</sup>. Brak czytelności aktu

19 Dz.U. UE L 343/1 z 23 grudnia 2011 r.

20 O obywatelach państw trzecich legalnie przebywających, a niezamieszkujących terytorium państw wspólnoty mówią także: dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. 2009 r. L 155, s. 17) oraz dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa (Dz.U. z 2014 r. L 157, s. 1).

21 Dz.U. z 2013 r. poz. 1650.

22 Na podstawie art. 1 ustawy o cudzoziemcach.

23 Dz.U. z 2011 r. nr 264, poz. 1573, ze zm.

24 Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach z 3 lipca 2013 r., druk sejmowy nr 1526 VII kadencji, <http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1526> (15.03.2021).

25 M. Kmak, *Ochrona cudzoziemców przed wydaleniem na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Palestra” 2004, t. 49, nr 9–10 (561–562), s. 190.

prawnego prowadził do trudności interpretacyjnych dla organów stosujących ustawę, stąd konieczne było jej kompleksowe ujednoczenie, tj. uregulowanie zasad i warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium Polski. Jednakże istotnym powodem opracowania nowej ustawy o cudzoziemcach była konieczność transponowania do polskiego porządku prawnego postanowień dyrektyw unijnych<sup>26</sup> oraz dostosowania polskiego prawa do obowiązujących rozporządzeń Unii Europejskiej<sup>27</sup>.

Na mocy dokonanych zmian oraz nowelizacji zawarto w ustawie o cudzoziemcach między innymi katalog rodzajów możliwych do udzielenia zezwoleń na pobyt czasowy i pracę, wprowadzony ze względu na konieczność wdrożenia prawa unijnego – wspomnianej już uprzednio – dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE<sup>28</sup>. W efekcie uproszczono procedury (ustanowiono obowiązek wspólnej procedury administracyjnej) i usprawniono kontrolę legalności pobytu i zatrudniania obywateli spoza państw UE, zaś przesłanki prawa materialnego pozostawiono w gestii krajowego ustawodawcy<sup>29</sup>.

Poszukując analogii pomiędzy pojęciami „legalnego zamieszkania” i „legalnego pobytu” na gruncie krajowych przepisów, w art. 114 ustawy o cudzoziemcach<sup>30</sup> można

26 Dotyczyło to konieczności transpozycji przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 24 grudnia 2008 r., s. 98), dyrektywy Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz. Urz. UE L 155 z 18 czerwca 2009 r., s. 17), dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim (Dz. Urz. UE L 343 z 23 grudnia 2011 r., s. 1). Dotyczyło to również dostosowania prawa polskiego do szeregu rozporządzeń unijnych, w tym m.in.: rozporządzenia Rady (WE) nr 539/2001 z dnia 15 marca 2001 r. wymieniającego kraje trzecie, których obywatele muszą posiadać wizy podczas przekraczania granic zewnętrznych, oraz te, których obywatele są zwolnieni z tego wymogu (OJ L 81 z 21 marca 2001 r., z późn. zm., s. 1–7), rozporządzenia Rady (WE) nr 1030/2002 z dnia 13 czerwca 2002 r. ustanawiającego jednolity wzór dokumentów pobytowych dla obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2002 r., z późn. zm., s. 1–7), rozporządzenia (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiającego wspólny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz. Urz. UE L 105 z 13 kwietnia 2006 r., z późn. zm.), rozporządzenia (WE) nr 1931/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. ustanawiającego przepisy dotyczące małego ruchu granicznego na zewnętrznych granicach lądowych państw członkowskich i zmieniającego postanowienia konwencji z Schengen (Dz. Urz. UE L 29 z 3 lutego 2007 r., z późn. zm., s. 3).

27 Opinia prawna z 27 sierpnia 2013 r. do rządowego projektu ustawy o cudzoziemcach (druk sejmowy nr 1526), <http://orka.sejm.gov.pl/rexdomk7.nsf/Opdodr?OpenPage&nr=1526> (15.03.2021).

28 Obecny kształt ustawy o cudzoziemcach jest także wynikiem dostosowania polskiego porządku prawnego do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*. Celem dyrektywy jest przyczynianie się do napływu do Unii Europejskiej wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich, a w szczególności naukowców i studentów, co ma doprowadzić do poprawy ogólnej unijnej konkurencyjności i unijnych wskaźników wzrostu.

29 *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2015, art. 114 (*Warunki wydania zezwolenia*), pkt 1.

30 Zgodnie z art. 114 ustawy o cudzoziemcach warunkiem wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę, gdy celem pobytu cudzoziemca na terytorium Polski jest wykonywanie pracy i jeżeli posiada on ubezpieczenie zdrowotne w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych lub potwierdzenie pokrycia przez ubezpieczonego kosztów leczenia w Polsce, jest źródło stabil-

odnaleźć określenie „miejsce zamieszkania” użyte jedynie w sformułowaniu wymogu zapewnienia miejsca zamieszkania w celu wydania zezwolenia na pobyt czasowy i pracę. Użycie przez ustawodawcę terminu „miejsce zamieszkania” wydaje się być celowe, by różnicować sytuację prawną wnioskującego o zezwolenie na pobyt czasowy i pracę od sytuacji cudzoziemca zapraszanego i ubiegającego się o zezwolenie na pobyt rezydenta długoterminowego WE, w przypadku którego wymagane jest posiadanie prawa do lokalu mieszkalnego. Taka konstrukcja przepisu kładzie nacisk na realne ustalenie możliwości zamieszkania w konkretnym lokalu, bez konieczności legitymowania się przez cudzoziemca tytułem prawnym do jego zajmowania. Nie ulega wątpliwości, że dopełnienie wymogu zapewnienia miejsca zamieszkania powinno być faktycznie zagwarantowane, nie zaś zadeklarowane<sup>31</sup>.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można uznać, że przepisy krajowe nie określają jakiegokolwiek definicji czy kryteriów umożliwiających zdefiniowanie pojęcia „legalnego zamieszkania”, mówią wyłącznie o pobycie tymczasowym cudzoziemca na terytorium Polski, co sprowadza się do faktu posiadania przez niego odpowiedniego dokumentu potwierdzającego legalność pobytu w kraju.

Jednakże aby można było zastosować wobec obywateli państw trzecich przepisy o koordynacji, osoby te muszą być objęte systemem zabezpieczenia społecznego w państwie przyjmującym na podstawie wewnętrznych przepisów krajowych.

Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych<sup>32</sup> (dalej: ustawa systemowa) urzeczywistnia zasadę równego traktowania wszystkich obywateli bez względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, stan cywilny lub stan rodzinny<sup>33</sup>. Wszystkie osoby objęte ustawą systemową powinny być traktowane tak samo, bez jakiegokolwiek różnicowania: czy to o charakterze dyskryminującym, czy faworyzującym<sup>34</sup>. Jeżeli ustawa systemowa reguluje w taki sposób zasady podlegania obowiązkowym ubezpieczeniom społecznym<sup>35</sup>, to należy przyjąć, że tym samym regulom podlegają także obywatele państw spoza UE, którzy na terytorium Polski podejmują pracę lub działalność stanowiącą podstawę do objęcia ich obowiązkiem ubezpieczeń społecznych<sup>36</sup>. Warunkiem powstania obowiązku ubezpieczeń społecznych wobec pracowników jest wykonywanie pracy na terytorium Polski, bez względu na fakt, czy dany pracownik posiada obywatelstwo innego państwa, czy jest bezpaństwowcem.

---

nego i regularnego dochodu wystarczającego na pokrycie kosztów utrzymania siebie i członków rodziny pozostających na jego utrzymaniu oraz zapewnione na terytorium Polski miejsce zamieszkania.

31 *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz, op. cit.*, pkt 4.

32 Dz.U. z 2021 r. poz. 423.

33 Na podstawie art. 2a ustawy systemowej.

34 *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gutowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014, art. 2a (I. Zasada równości a dopuszczalność różnicowania sytuacji prawnej ubezpieczonych w świetle opracowań doktryny i orzecznictwa TK), pkt 3.

35 Krąg osób objętych ustawowym obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym na terytorium Polski został wskazany w art. 6, 6a, 6b oraz w art. 13 ustawy systemowej.

36 Wymaga podkreślenia, że przepisy ustawy systemowej nie uzależniają obowiązku ubezpieczenia od posiadanego obywatelstwa, miejsca zamieszkania czy też pobytu.



Wydaje się, że charakter pobytu obywateli państw trzecich – w kontekście ubezpieczeń społecznych – powinien podlegać ocenie w zależności od realizacji działalności, z której wynika ustawowy obowiązek podlegania tym ubezpieczeniom.

W odniesieniu do obywateli państw trzecich, do których mają zastosowanie polskie przepisy z zakresu ubezpieczeń społecznych, można założyć, że ich pobyt będzie charakteryzował się stałością w okresie realizacji obowiązku ubezpieczenia. Ustalenie charakteru pobytu obywatela państwa trzeciego powinno być ściśle powiązane wyłącznie z ustawowym obowiązkiem podlegania ubezpieczeniom społecznym, nie zaś z planowanym (deklarowanym) okresem jego pobytu na terytorium Polski<sup>37</sup>.

Opierając się na powyższych przemyśleniach, można przyjąć, że obywatel państwa trzeciego, który został zgłoszony do ubezpieczeń społecznych w Polsce (podlega ubezpieczeniom społecznym w Polsce z tytułu wykonywania jakiejkolwiek aktywności zawodowej), legitymuje się właściwymi dokumentami pobytowymi (legalnie zamieszkuje na terytorium Polski) oraz wykonuje pracę w dwóch lub więcej niż dwóch państwach członkowskich, a miejsce legalnego pobytu posiada w jednym z nich, tj. w państwie przyjmującym (warunek zaistnienia transgraniczności wyrażony w art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010), powinien zostać objęty przepisami o unijnej koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

W dotychczasowej praktyce w postępowaniach w sprawach z zakresu możliwości zastosowania przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw spoza UE Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) dokonywał szczegółowej analizy legalności zamieszkania tych osób na terytorium Polski. W pierwszej kolejności powoływano się na zdefiniowane przez rozporządzenie podstawowe pojęcia „zamieszkania” oraz „pobytu” – i tak poprzez „zamieszkanie” należy rozumieć miejsce, w którym osoba zwykle przebywa, zaś „pobyt” oznacza pobyt czasowy. Następnie realizowano procedurę służącą ustaleniu miejsca zamieszkania (tzw. ośrodka interesów życiowych) wyrażoną w art. 11 rozporządzenia wykonawczego<sup>38</sup>, polegającą na badaniu m.in. czasu trwania i ciągłości pobytu na terytorium zainteresowanych państw członkowskich, jak i sytuacji danej osoby (w tym na określeniu: charakteru i specyfiki wykonywanej przez nią pracy, w szczególności miejsca, gdzie praca ta jest wykonywana, jej stałego charakteru, sytuacji rodzinnej danej osoby oraz więzi rodzinnych czy sytuacji mieszkaniowej oraz wskazaniu państwa UE, w którym płaci podatki).

Wymaga podkreślenia, że wspomniany powyżej artykuł rozporządzenia nr 987/2009 powinien być stosowany wyłącznie w sytuacji zaistnienia sporu pomiędzy właściwymi instytucjami ds. zabezpieczenia społecznego co do ustalenia faktycznego miejsca

37 Wyroki Sądu Najwyższego (SN) z 17 września 2009 r., II UK 11/09, z 6 września 2011 r., I UK 60/11, z 12 lipca 2017 r., II UK 295/16.

38 Zgodnie z art. 11 rozporządzenia nr 987/2009, w przypadku gdy pomiędzy instytucjami dwóch lub więcej państw UE istnieje rozbieżność opinii w odniesieniu do ustalenia miejsca zamieszkania osoby, do której stosuje się rozporządzenie podstawowe, instytucje te ustalają na podstawie wspólnego porozumienia ośrodek interesów życiowych zainteresowanego w oparciu na ogólnej ocenie wszystkich dostępnych informacji dotyczących istotnych okoliczności, w tym czasu trwania i ciągłości pobytu na terytorium państwa członkowskiego czy sytuacji danej osoby.

zamieszkania osoby objętej rozporządzeniem podstawowym. Oznacza to, że przepis ten dotyczy wyłącznie podmiotów wskazanych w art. 2 rozporządzenia nr 883/2004, tj. obywateli państw członkowskich UE, bezpaństwowców i uchodźców oraz członków ich rodzin i osób pozostałych przy życiu po ich śmierci zamieszkujących na terytorium państwa członkowskiego. W omawianym przypadku regulacje rozporządzenia podstawowego oraz rozporządzenia wykonawczego wskazują wyłącznie na przesłanki służące ustaleniu, z którym państwem członkowskim obywatele państw UE mają najściślejszy związek. Regulacje te nie służą do weryfikacji, czy dane osoby posiadają uprawnienia do powoływania się na przepisy o koordynacji zabezpieczenia społecznego<sup>39</sup>. Tym samym określona w rozporządzeniu nr 883/2004 definicja „zamieszkania” nie może być stosowana wobec obywateli państw trzecich, jak i nie może mieć żadnych konsekwencji dla znaczenia pojęcia „legalnego zamieszkania w państwie członkowskim” dla celów rozporządzenia rozszerzającego.

2 maja 2018 r. ZUS zaprzestał badania ośrodka interesów życiowych obywateli spoza UE, jednocześnie poszerzył katalog tytułów pobytowych uprawniających cudzoziemców do legalnego przebywania i wykonywania pracy na terytorium Polski. Za drugie obowiązujące kryterium potwierdzające legalność pobytu obywateli państw trzecich przyjęto dokument potwierdzający rezydencję podatkową (certyfikat rezydencji podatkowej<sup>40</sup>) wydawany przez właściwe urzędy skarbowe. ZUS dokonał również modyfikacji formularza *Informacja o legalności zamieszkania obywatela państwa trzeciego* poprzez rezygnację z poszczególnych sekcji, tj. dotyczących: sytuacji rodzinnej i więzi rodzinnych w Polsce, sytuacji mieszkaniowej w Polsce, a także tej w państwie pochodzenia, sytuacji rodzinnej i więzi rodzinnych w państwie pochodzenia<sup>41</sup>.

Zmiana trybu postępowania w sprawach związanych z zastosowaniem przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wobec obywateli spoza UE w dalszym ciągu nie odpowiada celowości rozporządzenia rozszerzającego. Niezrozumiałe jest także dodatkowe żądanie dokumentu potwierdzającego fakt bycia przez cudzoziemca rezydentem podatkowym. Skoro warunek ustalenia miejsca zamieszkania dla celów podatkowych (pochodzący z art. 11 rozporządzenia wykonawczego) nie ma zastosowania, a obywatel

39 Jak wskazano w podrozdziale *Geneza rozporządzenia nr 1231/2010 z dnia 24 listopada 2010 r.*, obywatele państw członkowskich UE, bezpaństwowcy i uchodźcy, a także członkowie ich rodzin i osoby pozostałe przy życiu po ich śmierci (jeżeli zamieszkują na terytorium Unii) mogą swobodnie korzystać ze wszystkich praw i powinni stosować się do obowiązków wynikających z innych przepisów prawa unijnego, w tym z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego.

40 Certyfikat rezydencji podatkowej, o którym mowa w art. 5a pkt 21 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509, ze zm.), to zaświadczenie o miejscu zamieszkania podatnika dla celów podatkowych wydane przez właściwy organ administracji podatkowej państwa, w którym zamieszkuje podatnik.

41 [https://www.zus.pl/wyniki-wyszukiwania?p\\_p\\_id=searchportlet\\_WAR\\_searchportlet&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-3&p\\_p\\_col\\_count=1&\\_searchportlet\\_WAR\\_searchportlet\\_query=certyfikat+rezydencji&\\_searchportlet\\_WAR\\_searchportlet\\_action=details&\\_searchportlet\\_WAR\\_searchportlet\\_cur=1&\\_searchportlet\\_WAR\\_searchportlet\\_articleId=1570369](https://www.zus.pl/wyniki-wyszukiwania?p_p_id=searchportlet_WAR_searchportlet&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-3&p_p_col_count=1&_searchportlet_WAR_searchportlet_query=certyfikat+rezydencji&_searchportlet_WAR_searchportlet_action=details&_searchportlet_WAR_searchportlet_cur=1&_searchportlet_WAR_searchportlet_articleId=1570369) (15.03.2021). Zgodnie z informacją podaną przez ZUS zasady nowego trybu postępowania wynikają ze stanowiska ówczesnego Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej (dzisiaj Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej).

państwa trzeciego spełnia wszelkie warunki do objęcia go przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego (jest zgłoszony do ubezpieczeń społecznych w Polsce, legitymuje się właściwymi dokumentami pobytowymi oraz znajduje się w sytuacji dotyczącej więcej niż jednego państwa członkowskiego), praktykę żądania przez ZUS certyfikatu rezydencji podatkowej można uznać za nieprawidłową.

## Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, Balandin i in.

Wątpliwości co do prawidłowej wykładni art. 1 rozporządzenia rozszerzającego spowodowały, że Centrale Raad van Beroep<sup>42</sup> postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości z pytaniem prejudycjalnym o właściwą interpretację przepisów, czy obywatele państw trzecich, którzy przebywają i wykonują tymczasowo pracę w różnych państwach Unii na rzecz pracodawcy mającego siedzibę w danym państwie członkowskim, mogą powoływać się na przepisy dotyczące koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego<sup>43</sup>. Zdaniem sądu odsyłającego pojęcie „legalnego zamieszkania” z uwagi na występujące rozbieżności w poszczególnych wersjach językowych może być właściwe dla obecności, która ma charakter zarówno tymczasowy, jak i przejawiający pewien stopień trwałości<sup>44</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości przeanalizował celowość rozporządzenia nr 1231/2010 w zakresie, w jakim rozszerza ono właściwość podmiotową (*ratione personae*) rozporządzenia podstawowego oraz rozporządzenia wykonawczego na obywateli państw trzecich, którzy nie są objęci tymi regulacjami ze względu na swoje obywatelstwo. Bezsporny, zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, jest fakt, że obywatele państw trzecich wykonujący tymczasowo pracę w różnych państwach Unii na rzecz pracodawcy mającego siedzibę w danym państwie UE mają prawo do korzystania z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego pod warunkiem „legalnego zamieszkania” na terytorium danego państwa członkowskiego<sup>45</sup>.

W kwestii interpretacji pojęcia „legalnego zamieszkania” w niniejszym artykule wskazano, że niedookreślenie jego znaczenia wynika z rozbieżności pomiędzy różnymi

42 Sąd apelacyjny w sprawach z zakresu zabezpieczenia społecznego i służby publicznej, Niemalandy.

43 Postępowanie dotyczyło D. Balandina i I. Lukachenki, obywateli państw spoza UE, zatrudnionych przez przedsiębiorstwo z siedzibą w Amsterdamie, wykonujących widowiska łyżwiarskie w okresie między październikiem a majem każdego roku w różnych państwach członkowskich.

44 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, *op. cit.*, pkt 30, zgodnie z którym: „Sąd odsyłający uważa, że dokładny zakres pojęcia »legalne zamieszkanie« w rozumieniu tego przepisu jest nieokreślony, z uwagi na rozbieżności w jego różnych wersjach językowych. Zatem, o ile wersja w języku niderlandzkim używa terminu *verblijven*, co wydawałoby się czynić odniesienie do obecności, która nie jest koniecznie długoterminowa, o tyle wersje niemiecka lub angielska, które wymieniają odpowiednio *rechtmässigen Wohnsitz* i *legally resident*, można analizować jako obejmujące pobyt przejawiający pewien stopień stałości”.

45 *Ibidem*, pkt 45.

wersjami językowymi. W języku niderlandzkim można interpretować je jako obecność, która nie musi oznaczać obecności długoterminowej, zaś w wersji niemieckiej lub angielskiej można omawiany zwrot rozumieć jako pobyt, który charakteryzuje się pewną stałością, dłuższym trwaniem. Jak słusznie zwrócono uwagę, żadne z państw członkowskich Unii Europejskiej nie jest uprawnione do wyłącznego stosowania własnej wersji językowej tego pojęcia, gdyż żadna z wersji nie ma przewagi nad pozostałymi<sup>46</sup>. W sytuacji wystąpienia rozbieżności pomiędzy poszczególnymi wersjami językowymi tekstu prawa Unii dany przepis należy interpretować w kontekście ogólnej systematyki i celu regulowania, którego jest częścią<sup>47</sup>. Oznacza to, że Trybunał Sprawiedliwości w przypadku pojawienia się rozbieżności związanych z językową wykładnią stosowania danej regulacji nakazuje rozstrzygać w znaczeniu kontekstowym oraz celowościowym, a więc także za pomocą wykładni celowościowej oraz systemowej.

W dalszym toku analizowania terminu „legalne zamieszkanie” Trybunał Sprawiedliwości odniósł się do jego tożsamości z pojęciem „zamieszkania”, o którym mowa w art. 1 rozporządzenia podstawowego, bezspornie stwierdzając, że już sam fakt odmiennego nazewnictwa wskazuje na niezasadność stosowania tych pojęć w tym samym celu. Pojęcie „legalnego zamieszkania” w rozumieniu rozporządzenia nr 1231/2010 oznacza możliwość wyboru, którego może dokonać prawodawca Unii, rozszerzającego stosowanie rozporządzeń podstawowego oraz wykonawczego na obywateli państw trzecich z zastrzeżeniem warunku wstępnego, że obywatele ci przebywają na terytorium danego państwa członkowskiego zgodnie z obowiązującym tam prawem<sup>48</sup>. Powyższy wniosek potwierdza także motyw 10 rozporządzenia rozszerzającego, zgodnie z którym stosowanie rozporządzeń nr 883/2004 oraz nr 987/2009 do obywateli państw trzecich nie może przyznawać im jakiegokolwiek prawa do wjazdu, pobytu, zamieszkania w państwie Unii ani dostępu do rynku pracy, z kolei zaś powinno pozostawiać bez uszczerbku prawo państwa członkowskiego do odmowy wydania, do cofnięcia lub odmowy przedłużenia zezwolenia na wjazd, pobyt, zamieszkanie lub pracę na jego terytorium zgodnie z prawem Unii<sup>49</sup>.

Trybunał Sprawiedliwości wskazał również, że obywatele państw trzecich nie muszą koniecznie spełniać warunku zamieszkania, aby móc powołać się na prawa wynikające z przepisów o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego, pod warunkiem że ich obecność na terytorium tego państwa jest zgodna z przepisami krajowymi państwa przyjmującego dotyczącymi wjazdu i pobytu na jego terenie<sup>50</sup>. Powyższe doprowadziło do stwierdzenia, że ani długość pobytu, ani fakt, iż obywatele ci zachowują swój zwykły ośrodek interesów życiowych w państwie trzecim, nie są rozstrzygające przy określeniu

46 *Ibidem*, pkt 31.

47 Wyrok TSUE z 20 grudnia 2017 r. w sprawie C-442/16, Florea Gusa vs. Minister for Social Protection (EU:C:2017:1004), ust. 34, w którym Trybunał odsyła do wyroku z 1 marca 2016 r., Alo i Osso, C-443/14 i C-444/14, (EU:C:2016:127), pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo.

48 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, *op. cit.*, pkt 38.

49 Na podstawie motywu 10 rozporządzenia nr 1231/2010.

50 Wyrok TSUE z 24 stycznia 2019 r. w sprawie C-477/17, *op. cit.*, pkt 40 oraz na podstawie pkt 6 uzasadnienia wniosku w sprawie przyjęcia rozporządzenia rozszerzającego przepisy rozporządzenia nr 883/2004 oraz rozporządzenia nr 987/2009.

legalności zamieszkania na terytorium państwa członkowskiego w rozumieniu art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010<sup>51</sup>.

W świetle powyższych rozważań Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że obywatele państw trzecich przebywający i wykonujący tymczasowo pracę w różnych państwach UE mogą powoływać się na przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego celem określenia ustawodawstwa właściwego ze względu na fakt, iż przebywają i pracują legalnie na terytorium państw członkowskich.

## Podsumowanie

W sprawie C-477/17, Balandin i in., dotyczącej rozszerzenia przepisów o koordynacji (w tym uzyskania zaświadczenia A1) na obywateli państw trzecich zamieszkujących legalnie na terytorium państwa członkowskiego Trybunał Sprawiedliwości dokonał wykładni art. 1 rozporządzenia nr 1231/2010, w szczególności odniósł się do interpretacji znaczenia pojęcia „legalnego zamieszkania”, które ze względu na różnicę w przekładach było rozumiane dwojako: jako obecność o charakterze tymczasowym, jak i jako obecność przejawiającą pewien stopień trwałości pobytu. Trybunał Sprawiedliwości ponownie – odwołując się w swoim rozstrzygnięciu do podobnych orzeczeń dotyczących wykładni przepisów prawa Unii<sup>52</sup> – wskazał, że w przypadku różnic pomiędzy wersjami językowymi danego przepisu należy interpretować go przy uwzględnieniu jego kontekstu i celu regulacji<sup>53</sup>, a nie jedynie w odniesieniu do krajowej wersji tłumaczenia. Analizując poszczególne zapisy prawa Unii, nie można także abstrahować od całościowego ujęcia danej regulacji.

Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości odbiło się głośnym echem w Polsce, szczególnie wśród przedsiębiorców z branży transportowej, którzy zgłaszają największe zapotrzebowanie na pracowników z państw spoza Unii Europejskiej. W tej grupie zawodowej właściwa interpretacja przepisów ma istotne znaczenie z uwagi na fakt, że kierownicy wykonują swoją pracę na terenie co najmniej kilku krajów Unii. Brak objęcia tych pracowników przepisami o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego wiąże się z odmową wydania zaświadczenia A1, która może skutkować nie tylko żądaniem opłacania składek na tamtejsze ubezpieczenie społeczne, lecz także nałożeniem wysokich grzywnien za brak posiadania przedmiotowego dokumentu.

W Polsce dotychczas stosowana praktyka przy postępowaniach w sprawach o ustalenie właściwego ustawodawstwa w zakresie zabezpieczenia społecznego wobec obywateli państw trzecich (po zmianach dotyczących przedkładania wymaganych dokumentów poświadczających legalność zamieszkania tych osób) pokazuje, że wskazana w omawianym

<sup>51</sup> *Ibidem*, pkt 47.

<sup>52</sup> Wyrok TSUE z 12 grudnia 2013 r. w sprawie C-486/12 X (EU:C:2013:836), ust. 18–23, wyrok TSUE z 19 września 2013 r. w sprawie C-140/12, Brey (EU:C:2013:565), pkt 49.

<sup>53</sup> Wyrok TSUE z 27 października 1977 r. w sprawie 30/77, Régina vs. Pierre Bouchereau (EU:C:1977:172), pkt 14.

orzeczeniu interpretacja przepisów nie została do końca przyjęta<sup>54</sup>. Być może warto podkreślić, że dokonywana przez Trybunał Sprawiedliwości eksplikacja przepisów unijnych wiąże wszystkie kraje w celu zapewnienia jednolitej wykładni regulacji obowiązujących w całej Unii Europejskiej. Tym samym żądanie przedstawienia certyfikatu rezydencji podatkowej jako dokumentu potwierdzającego miejsce zamieszkania na terytorium Polski obywatela spoza państw UE wydaje się być sprzeczne nie tylko z orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości, ale także z celowością rozporządzenia nr 1231/2010. Ciekawe będzie śledzenie dalszego rozwoju linii orzeczniczej krajowych sądów w przedmiotowych sporach. Pozostaje jednak pytanie, czy wskutek ewentualnych rozstrzygnięć krajowych organ rentowy zastosuje właściwy tryb postępowania w świetle obowiązującego orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości.

---

<sup>54</sup> Na podstawie pisma podsekretarza stanu Marcina Zielenieckiego z Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej z 2 lipca 2019 r., DSZ.II.052.9.2019.ND, kierowanego do Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorstw oraz pisma Departamentu Ubezpieczeń i Składek z 22 marca 2019 r., 992900/510/19/2019, kierowanego do prezesa Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w Polsce.

*Patrycja Szczypka-Baran*  
*główny specjalista*  
*Departament Ubezpieczeń Społecznych*  
*Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej*  
*ORCID: 0000-0002-3452-2654*

Tekst wyraża osobiste poglądy autorki, a nie stanowisko Ministerstwa.

## ŹRÓDŁA

- Kmak M., *Ochrona cudzoziemców przed wydaleniem na podstawie art. 8 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, „Palestra” 2004, t. 49, nr 9–10 (561–562).
- *Prawo instytucjonalne Unii Europejskiej*, red. M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, Warszawa 2015.
- *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, red. J. Chlebny, Warszawa 2020.
- *Unia Europejska w przededniu Brexitu*, red. J. Barcik, M. Półtorak, Warszawa 2019.
- *Ustawa o systemie ubezpieczeń społecznych. Komentarz*, red. B. Gudowska, J. Strusińska-Żukowska, Warszawa 2014.

## **Legal residence in the territory of a Member State as a condition for the application of the provisions on the coordination of social security systems to third-country nationals in the light of the judgment in the case Balandin and others, C-477/17**

On January 24, 2019, the Court of Justice of the European Union (CURIA) issued a judgment on the basis of a request for a preliminary ruling, concerning the interpretation of Art. 1 of Regulation (EU) No. 1231/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 extending the basic and executive regulation to third-country nationals who are as yet not covered by these regulations, and here solely because of their nationality. The aim of this study is to present a comprehensive interpretation along with the relevant legal provisions of the arguments expressed by the Court of Justice of the European Union in the case Balandin and others, C-477/17.

**Key words:** coordination of social security systems, legal residence, third-country nationals, Court of Justice of the European Union (CURIA), A1 certificate